



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Dreiundzwanzigster

Zusammenfassender Bericht

2012

**Dreiundzwanzigster
Zusammenfassender Bericht
2012**

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	18/5913

Vorwort

Mit dem Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus neun Prüfungen vorgestellt. Geprüft wurden insgesamt 120 kommunale Körperschaften. In ihren Untersuchungen beleuchtete die Überörtliche Prüfung Ausschnitte des kommunalen Verwaltungshandelns. Sie setzt quasi Mosaiksteine aneinander, um daraus abgeleitet ein möglichst umfassendes Bild der kommunalen Wirklichkeit wiederzugeben. Ziel ist es, Problemfelder aufzuzeigen und Handlungsempfehlungen sowie Verbesserungsvorschläge für die Praxis zu entwickeln. Über die geprüften Kommunen hinaus sollen sie für möglichst viele hessische Kommunen hilfreich sein.

In die fünf Haushaltsstrukturprüfungen waren insgesamt 63 kommunale Körperschaften, davon 57 Städte und Gemeinden, 5 Landkreise und der Landeswohlfahrtsverband einbezogen. Schwerpunkte waren hier die Beurteilung der Haushaltslage, die Entwicklung der Schuldenstände und die von den Kommunen gewählten Standards der freiwilligen Leistungen. Auch die Wirksamkeit der Internen Kontrollsysteme war Gegenstand der Vergleiche.

Die Haushalte der hessischen Kommunen waren auch im Jahr 2011 – trotz eines spürbaren Anstiegs der Steuereinnahmen – durch eine hohe Unterdeckung gekennzeichnet. Zinszahlungen und vor allem hohe Ausgaben zur Umsetzung sozialpolitischer Vorgaben hatten einen großen Anteil daran. Dies führte zu einem weiteren Anstieg der Verschuldung – insbesondere bei den Kassenkrediten. Diese erhöhten sich um nahezu 30 Prozent gegenüber dem Jahr 2010.

Um der zunehmenden kommunalen Verschuldung entgegenzuwirken, verabschiedete der Hessische Landtag im Mai 2012 das Hessische Kommunale Schutzschirmgesetz. Der mit Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen von 3,2 Milliarden € ausgestattete Schutzschirm zielt auf die Rückgewinnung der kommunalen Handlungsfreiheit. Auf Antrag konsolidierungsbedürftiger Kommunen ist das Land Hessen bereit, mit diesen individuelle Zielvereinbarungen abzuschließen, in denen – als Gegenleistung für finanzielle Hilfen – Maßnahmen zur Erreichung des Haushaltsausgleichs festgelegt werden. Als Beitrag zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte sind auch die im vorliegenden Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht dargestellten Prüfungsergebnisse anzusehen.

Mit ihren Fachprüfungen, die sich mit den Themen IT-Sicherheit, Betätigung bei Sparkassen, Naturschutz und Wasserversorgung befassen, zeigt die Überörtliche Prüfung weitere Optimierungspotenziale auf. Betrachtet werden Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Hier ist es ihre Intention, sowohl die Einnahmen-/ Ausgaben-situation der Kommunen zu beleuchten als auch Hinweise für eine zielführende und wirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung zu geben.

Mein Dank gilt den geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der mir zugeordneten Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“. Alle Beteiligten haben oftmals mehr als das übliche Engagement gezeigt.

Darmstadt, im Oktober 2012



Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis	V
Ansichtenverzeichnis.....	XI
Redaktionelle Hinweise	XX
LEITSÄTZE	1
1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze	3
1.1 Vorbemerkung	3
1.2 Leitsätze zur Einhundertfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“	5
1.3 Leitsätze zur Einhunderteinundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“	7
1.4 Leitsätze zur Einhundertzweiundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“	9
1.5 Leitsätze zur Einhundertdreiundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“	11
1.6 Leitsätze zur Einhundertvierundfünfzigsten Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“	13
1.7 Leitsätze zur Einhundertfünfundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „IT- Sicherheit“	15
1.8 Leitsätze zur Einhundertsechsendfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“	17
1.9 Leitsätze zur Einhundertsiebenundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Naturschutz 2011“	21
1.10 Leitsätze zur Einhundertachtundfünfzigsten Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“	23
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	25
2. Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2011	26
2.1 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen.....	26
2.2 Schulden der hessischen Kommunen.....	31
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	37
3. Einhundertfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“	38
3.1 Geprüfte Landkreise	38
3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	39
3.3 Leitsätze.....	39
3.4 Gliederung.....	40
3.5 Geprüftes Risiko.....	40
3.6 Ergebnisverbesserungen.....	40

3.7	Überblick	41
3.8	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik.....	41
3.9	Ausgewählte Posten des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009	44
3.10	Organisation des Rechnungswesens	48
3.11	Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Internes Kontrollsystem (IKS)	51
3.12	Haushaltslage	53
3.13	Schulden.....	57
3.14	Wirtschaftliche Betätigung der Landkreise	60
3.15	Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche.....	62
3.16	Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Landkreise	65
3.17	Konjunkturprogramme	67
3.18	Ausblick	68
4.	Einhunderteinundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“	70
4.1	Geprüfte Sonderstatusstädte	70
4.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	71
4.3	Leitsätze	71
4.4	Gliederung	72
4.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	72
4.6	Überblick	73
4.7	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik.....	74
4.8	Organisation des Rechnungswesens	79
4.9	Ausgewählte Posten im Jahresabschluss	81
4.10	Haushaltslage	85
4.11	Ausgliederung originärer Verwaltungsaufgaben in Hanau	91
4.12	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte	92
4.13	Kinderbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren	93
4.14	Ausblick	95
5.	Einhundertzweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“	96
5.1	Geprüfte Städte und Gemeinden	96
5.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	97
5.3	Leitsätze	97
5.4	Gliederung	98
5.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	98
5.6	Überblick	99
5.7	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik.....	99
5.8	Organisation des Rechnungswesens	100
5.9	Haushaltslage	104
5.10	Verschuldung	106
5.11	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	109
5.12	Bauprojekt „Wehrheimer Mitte“	111

5.13	Gebührenhaushalte	112
5.14	Innere Verwaltung	113
5.15	Kindertageseinrichtungen	114
5.16	Ausblick.....	120
6.	Einhundertdreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“	122
6.1	Geprüfte Städte und Gemeinden	122
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	123
6.3	Leitsätze.....	123
6.4	Gliederung.....	124
6.5	Geprüftes Risiko.....	124
6.6	Mögliche Ergebnisverbesserungen.....	124
6.7	Überblick.....	124
6.8	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik	125
6.9	Haushaltslage	126
6.10	Aussagen über die künftige Finanzlage	131
6.11	Gebühren und Beiträge	133
6.12	Ordnungsmäßigkeit der Vorlage der Haushaltssatzung sowie der Aufstellung und Prüfung der Jahresrechnung/ des Jahresabschlusses	136
6.13	Haushaltssicherungskonzepte	139
6.14	Kreditaufnahmen in fremder Währung und Kassenkredite	141
6.15	Vermeidung doloser Handlungen	142
6.16	Umsetzung der Konjunkturprogramme	144
6.17	Ausblick.....	148
7.	Einhundertvierundfünfzigste Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“	150
7.1	Geprüfte kommunale Körperschaft	150
7.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	151
7.3	Leitsätze.....	151
7.4	Gliederung.....	152
7.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	152
7.6	Überblick.....	153
7.7	Wirtschaftliche Lage des LWV	154
7.8	Organisationsstruktur des LWV	156
7.9	Innere Verwaltung – Reorganisation aufgrund früherer Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung	158
7.10	Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen	160
7.11	Schulträgeraufgaben	168
7.12	Archiv des LWV.....	170
7.13	Wirtschaftliche Betätigung: Holdingstruktur	171
7.14	Ausblick.....	175
	FACHPRÜFUNGEN	177

8. Einhundertfünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit“	178
8.1 Geprüfte Städte.....	178
8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	179
8.3 Leitsätze	179
8.4 Gliederung	179
8.5 Geprüftes Risiko	180
8.6 Überblick	180
8.7 Organisation der Prozesse.....	182
8.8 Vorkehrungen für den Notbetrieb	186
8.9 Physische Sicherungsmaßnahmen	187
8.10 Schutz vor Schadprogrammen und Steuerung der Internet-Aktivitäten	189
8.11 Wechseldatenträger und USB-Anschlüsse.....	191
8.12 Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vergabe.....	193
8.13 Korruptionsvermeidung.....	194
8.14 Ausblick	196
9. Einhundertsechsfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“	198
9.1 Geprüfte Körperschaften	198
9.2 Informationsstand	199
9.3 Leitsätze	199
9.4 Gliederung	201
9.5 Überblick	201
9.6 Informationsbeschaffung der Träger	216
9.7 Informationsaufbereitung – von den Trägern verwendete Kennziffern	224
9.8 Bilanzierungspraxis der Städte und Landkreise	226
9.9 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	232
9.10 Abführungen der Sparkassen	236
9.11 Kenntnisse der Träger über die Aufgaben der Sparkassen für regional- und strukturpolitische Zielsetzungen.....	241
9.12 Einflussmöglichkeiten	242
9.13 Ausblick	242
10. Einhundertsiebenundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz 2011“	244
10.1 Geprüfte Körperschaften	244
10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	245
10.3 Leitsätze	245
10.4 Gliederung	246
10.5 Geprüfte Risiken.....	246
10.6 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	246
10.7 Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden	247
10.8 Grunddaten der Landkreise	248
10.9 Haushaltswirtschaft	250

10.10	Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft.....	252
10.11	Umgang der Landkreise mit ungenehmigten Eingriffen in Natur und Landschaft.....	259
10.12	Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden zum Schutz von bestimmten Teilen von Natur und Landschaft.....	264
10.13	Ausblick.....	266
11.	Einhundertachtundfünfzigste Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“	268
11.1	Geprüfte Körperschaft	268
11.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	269
11.3	Leitsätze.....	269
11.4	Gliederung.....	270
11.5	Überblick	270
11.6	Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	271
11.7	Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	273
11.8	Sachgerechtheit der Aufgabenerfüllung	277
11.9	Wasserpreisverfügung der Landeskartellbehörde	279
11.10	Ausblick.....	282
ANLAGEN		285
12.	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	286
13.	Prüfprogramm	287
13.1	Beendete Prüfungen.....	287
13.2	Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen.....	289
13.3	Laufende Prüfungen	290
14.	Stichwortverzeichnis	291
15.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	298
16.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	300

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1:	Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte	26
Ansicht 2:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2002 bis 2011	27
Ansicht 3:	Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2002 bis 2011	27
Ansicht 4:	Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte	28
Ansicht 5:	Sozialausgaben	28
Ansicht 6:	Sozialausgaben 2005 bis 2011	29
Ansicht 7:	Zinsausgaben 2002 bis 2011	29
Ansicht 8:	Geldmarktsätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte) 2002 bis 2011	30
Ansicht 9:	Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte 2002 bis 2011	30
Ansicht 10:	Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) 2002 bis 2011	31
Ansicht 11:	Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres	31
Ansicht 12:	Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) auf kommunalen Ebenen im Jahr 2010 und 2011	32
Ansicht 13:	Schulden der Kernhaushalte auf kommunalen Ebenen 2011	32
Ansicht 14:	Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner – Verteilung in Kategorien – 2010 und 2011	33
Ansicht 15:	Kommunale Schulden (ohne Zweckverbände und Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres	34
Ansicht 16:	Kommunale Schulden 2007 bis 2011	35
Ansicht 17:	Kommunale Schulden 2011 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)	36
Ansicht 18:	„Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ – Lage der Landkreise	38
Ansicht 19:	Geprüftes Risiko im Jahr 2009	40
Ansicht 20:	Stand der Umstellung auf die Doppik	42
Ansicht 21:	Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich	43
Ansicht 22:	Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse 2009 der Städte und Gemeinden	43
Ansicht 23:	Spielräume bei der Bilanzierung	45
Ansicht 24:	Nutzungsdauern Schulgebäude	45

Ansicht 25:	Nutzungsdauern Straßen-Infrastrukturvermögen.....	46
Ansicht 26:	Ausübung von Bilanzierungsspielräumen im Jahresabschluss 2009.....	46
Ansicht 27:	Gliederung und Inhalte der Teilhaushalte	49
Ansicht 28:	Einrichtung und Vollzug einer Kosten- und Leistungsrechnung	50
Ansicht 29:	Controlling und Berichtswesen	51
Ansicht 30:	Normierte Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse 2006 bis 2010	54
Ansicht 31:	Normierte Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse je Einwohner 2006 bis 2010	55
Ansicht 32:	Notwendiger und tatsächlicher Hebesatz der Kreis- und Schulumlage 2010	55
Ansicht 33:	Schulden in den Kernhaushalten 2006 bis 2010	57
Ansicht 34:	Schulden in den Kernhaushalten 2010.....	58
Ansicht 35:	Ausgliederungsquoten der Landkreise im Jahr 2009	60
Ansicht 36:	Wirkungen auf die Haushalte der Landkreise im Jahr 2009	61
Ansicht 37:	Unterdeckung ausgewählter Aufgabenbereiche im Jahr 2009 (im Mittel der geprüften Landkreise)	63
Ansicht 38:	Innere Verwaltung je Einwohner im Jahr 2009.....	63
Ansicht 39:	Kennzahlenvergleich zur Inneren Verwaltung aus drei Haushaltsstrukturprüfungen.....	64
Ansicht 40:	Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Landkreise im Jahr 2009	65
Ansicht 41:	Kultur- und Vereinsförderung der Landkreise im Jahr 2009.....	66
Ansicht 42:	Finanzierung der Investitionen aus Bundes- und Landesprogramm mit Eigenmitteln	67
Ansicht 43:	Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen	68
Ansicht 44:	„Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“ – Lage der Sonderstatusstädte	70
Ansicht 45:	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	72
Ansicht 46:	Aufgliederung der Ergebnisverbesserungen nach Bereichen.....	73
Ansicht 47:	Stand der Umstellung.....	74
Ansicht 48:	Zeitliche Abfolge der Prozesse für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung von Jahresabschlüssen nach gegenwärtiger Gesetzeslage	75
Ansicht 49:	Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse	75

Ansicht 50:	Zeitliche Abfolge der Prozesse für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung von Jahresabschlüssen nach Empfehlung der Überörtlichen Prüfung	76
Ansicht 51:	Anlagevermögen im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss.....	77
Ansicht 52:	Verbindlichkeiten im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss.....	78
Ansicht 53:	Ergebnisse im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss	78
Ansicht 54:	Organisation des Rechnungswesens	79
Ansicht 55:	IKS bei Vorverfahren	80
Ansicht 56:	Abweichung zwischen Wertansatz in der Eröffnungsbilanz und Vergleichswert.....	82
Ansicht 57:	Tatsächliche und angesetzte Nutzungsdauern von Schulbauten	83
Ansicht 58:	Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens.....	84
Ansicht 59:	Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage.....	84
Ansicht 60:	Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft je Einwohner 2006 bis 2010.....	86
Ansicht 61:	Allgemeine Deckungsmittel (netto) je Einwohner 2006 bis 2010	86
Ansicht 62:	Beurteilung der Haushaltslage	87
Ansicht 63:	Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage.....	87
Ansicht 64:	Schulden im Kernhaushalt 2006 bis 2010	88
Ansicht 65:	Kommunale Schulden je Einwohner 2010	89
Ansicht 66:	Zinsaufwendungen je Einwohner im Jahr 2010	89
Ansicht 67:	Aufwendungen für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen je Einwohner in 2010	90
Ansicht 68:	Theater in Rüsselsheim. Aufnahme vom 23. September 2011.....	91
Ansicht 69:	Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009.....	92
Ansicht 70:	Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009.....	92
Ansicht 71:	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte	93
Ansicht 72:	Kinder unter drei Jahren und verfügbare Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen.....	94
Ansicht 73:	Betreuungsausbau für Kinder unter drei Jahren inklusive Tagespflege	95
Ansicht 74:	„Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ – Lage der Städte und Gemeinden.....	96
Ansicht 75:	Potenziale für Ergebnisverbesserungen	98

Ansicht 76:	Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 und 2010	99
Ansicht 77:	Stand der Umstellung	100
Ansicht 78:	Beurteilung des Internen Kontrollsystems	101
Ansicht 79:	Organisation des Rechnungswesens	103
Ansicht 80:	Beurteilung der Haushaltslage	104
Ansicht 81:	Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	105
Ansicht 82:	Normiertes Haushaltsergebnis / Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2006 bis 2010	105
Ansicht 83:	Schulden in den Kernhaushalten 2006 bis 2010	106
Ansicht 84:	Kommunale Schulden je Einwohner 2010	107
Ansicht 85:	Aufteilung der Zinsen in die durch Gebühren gedeckten rentablen, potenziell rentablen und unrentablen Zinsen 2010	108
Ansicht 86:	Bad Endbach. Lahn-Dill-Bergland-Therme. Aufnahme vom 9. November 2011.	109
Ansicht 87:	Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Görsroth. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.	110
Ansicht 88:	Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Oberlibbach. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.....	111
Ansicht 89:	Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Wallbach. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.	111
Ansicht 90:	Erforderliche Gebührenerhöhungen für ausgeglichene Gebührenhaushalte	112
Ansicht 91:	Mitarbeiter (VZÄ) je 1.000 Einwohner.....	113
Ansicht 92:	Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung	114
Ansicht 93:	U3-Ausbauquote und Inanspruchnahme dieses Angebots durch U3-Kinder	115
Ansicht 94:	Betreuungsgebühren je Kind und Monat.....	116
Ansicht 95:	Zusammenhang von durchschnittlicher Anmeldedauer und Gebührendifferenzierung nach Vormittags- und Ganztagsbetreuung	117
Ansicht 96:	Übersicht zu den maximalen Gruppengrößen, deren Zusammensetzung und den erforderlichen Fachkräften	118
Ansicht 97:	Durchschnittliche Gruppengröße im Vergleich zur Mindestverordnung	119
Ansicht 98:	Fachkräfte je Gruppe.....	119

Ansicht 99: Auslastungsquote in den Kindertageseinrichtungen.....	120
Ansicht 100: „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Gemeinden	122
Ansicht 101: Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen	124
Ansicht 102: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte	125
Ansicht 103: Beurteilung der Haushaltslage	126
Ansicht 104: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage.....	127
Ansicht 105: Ergebnisse in den Jahren 2006 bis 2010	127
Ansicht 106: Entwicklung und Zusammensetzung ausgewählter Einnahmen/ Erträge	128
Ansicht 107: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner	128
Ansicht 108: Hebesätze für Realsteuern 2010 und Änderung gegenüber 2006	130
Ansicht 109: Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden	130
Ansicht 110: Entwicklung der Zahlungen von Zinsen und Tilgung.....	131
Ansicht 111: Prognose der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, Zinsausgaben und Schulden auf Basis des Trends der Jahre 2006 bis 2010 am Beispiel der Gemeinde Meinhard.....	132
Ansicht 112: Gefährdete Gemeinden (Zeitpunkt, zu dem der Zinsaufwand die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel überschreiten).....	133
Ansicht 113: Ausprägungen der Gebührenhaushalte	134
Ansicht 114: Voraus- und Nachkalkulationen	135
Ansicht 115: Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals	136
Ansicht 116: Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft.....	137
Ansicht 117: Termintreue bei Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse.....	138
Ansicht 118: Haushaltssicherungskonzepte 2010	140
Ansicht 119: Wechselkurse zwischen € und CHF im Zeitraum September 2009 bis November 2011.....	141
Ansicht 120: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung.....	143
Ansicht 121: Geförderte Maßnahmen nach Verwendungszweck	145
Ansicht 122: Förderquoten	146
Ansicht 123: Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen	147
Ansicht 124: Wehretal. Ausbau der „Alten Schule“ zum Verwaltungsgebäude mit neuem Rathaus. Aufnahme vom 17. August 2011.....	148

Ansicht 125: „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“ – Lage der Einrichtungen des LWV (einschließlich der Einrichtungen der Vitos GmbH)	150
Ansicht 126: Potenziale für Ergebnisverbesserungen	152
Ansicht 127: Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2011	155
Ansicht 128: Struktur der ordentlichen Aufwendungen	155
Ansicht 129: Struktur der ordentlichen Erträge.....	156
Ansicht 130: Organigramm des LWV	157
Ansicht 131: Fachbereiche für Sozialhilfe	160
Ansicht 132: Fallzahlen in den Leistungsfachbereichen in den Jahren 2005 bis 2010	161
Ansicht 133: Aufwendungen in den Leistungsfachbereichen in den Jahren 2005 bis 2010	162
Ansicht 134: Aufwendungen je Fall im Jahr 2010	163
Ansicht 135: Steuerungsinstrumente für Sozialleistungen.....	164
Ansicht 136: Strukturveränderungen durch Personenzentrierung.....	166
Ansicht 137: Schulen des LWV nach Förderschwerpunkten	168
Ansicht 138: Wirtschaftliche Ergebnisse der Schulen.....	169
Ansicht 139: Entwicklung der Schülerzahlen im Vergleich zum Schuljahr 2005/2006.....	169
Ansicht 140: Schematische Gesamtorganisation LWV	171
Ansicht 141: Organisationsstruktur der Beteiligungen des LWV	172
Ansicht 142: Wirtschaftliche Kennzahlen des LWV und seiner unmittelbaren Beteiligungen für das Jahr 2009.....	173
Ansicht 143: IT-Sicherheit – Lage der geprüften Städte	178
Ansicht 144: Geprüftes Risiko und Einwohnerzahlen 2010.....	180
Ansicht 145: Profildaten der Städte	181
Ansicht 146: Beispielhafter Aufbau einer IT-Infrastruktur	182
Ansicht 147: Untersuchte IT-Prozesse	184
Ansicht 148: Durchschnittlicher Reifegrad der IT-Prozesse im Jahr 2011.....	184
Ansicht 149: Reifegrade der IT-Prozesse im Jahr 2011	185
Ansicht 150: Vorkehrungen für den Notbetrieb.....	186
Ansicht 151: Fürth. Serverraum, der gleichzeitig als Archiv- und Abstellraum genutzt wurde. Aufnahme vom 28. Juni 2011.	187

Ansicht 152: Friedberg (Hessen). Verschaltung von wasserführenden Leitungen über den Servern. Aufnahme vom 16. Juni 2011.	188
Ansicht 153: Fürth (Odenwald). Brennbare Materialien im Serverraum. Aufnahme vom 28. Juni 2011	188
Ansicht 154: Beispiel einer Virenschutzsoftware. Konfigurationsseite mit Anzeige aktueller Bedrohungen (letzte Zeile unten).	189
Ansicht 155: Beispiel einer Virusmeldung einer Virenschutzsoftware.....	190
Ansicht 156: Handelsübliche USB-Sticks. Rechts: Beispiel eines USB-Sticks mit 32 GB Speicherkapazität im Kleinformat.	192
Ansicht 157: Regelungen zum Einsatz von Wechseldatenträgern.....	192
Ansicht 158: Softwaregestützte Steuerung von Zugriffsrechten bei Wechseldatenträger (Beispiel)	193
Ansicht 159: Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung	195
Ansicht 160: „Betätigung bei Sparkassen“ – Lage der Träger oder federführende Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden	198
Ansicht 161: Landkreis Marburg-Biedenkopf. Zufahrt zum Landratsamt. Aufnahme vom 17. November 2011.....	208
Ansicht 162: Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen	210
Ansicht 163: Varianten der Bilanzierung von Anteilen an Sparkassen.....	212
Ansicht 164: Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen	216
Ansicht 165: Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen	218
Ansicht 166: Vereinfachtes Schema zur Besetzung der Ämter bei einer Zweckverbandssparkasse und ihrem Träger	220
Ansicht 167: Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung.....	221
Ansicht 168: Wetteraukreis. Europaplatz in Friedberg. Aufnahme vom 14. November 2011.	223
Ansicht 169: Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse	224
Ansicht 170: Angaben im Beteiligungsbericht.....	225
Ansicht 171: Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen	228
Ansicht 172: Landkreis Groß-Gerau. Parkplatz vor dem Landratsamt. Aufnahme vom 28. November 2011.....	229
Ansicht 173: Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden	231

Ansicht 174: Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick)	232
Ansicht 175: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen	233
Ansicht 176: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands	234
Ansicht 177: Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen	235
Ansicht 178: Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010	236
Ansicht 179: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen	238
Ansicht 180: Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen	239
Ansicht 181: Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan	240
Ansicht 182: Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009	241
Ansicht 183: „Naturschutz 2011“ – Lage der Landkreise	244
Ansicht 184: Grunddaten der Landkreise	248
Ansicht 185: Flächennutzungsstruktur der Landkreise	249
Ansicht 186: Einnahmen und Ausgaben der Landkreise für die Unteren Naturschutzbehörden	250
Ansicht 187: Deckungsgrad der Gebühren und Bußgelder	251
Ansicht 188: Main-Kinzig-Kreis. Garten mit Bienenhaus in Freigericht-Altenmittlau. Aufnahme vom 11. August 2011.	253
Ansicht 189: Odenwaldkreis. Pferdeweide statt einer festgesetzten Streuobstwiese in Reichelsheim. Aufnahme vom 29. August 2011.	254
Ansicht 190: Odenwaldkreis. Ziegenunterstand in Brombachtal-Birkert. Aufnahme vom 29. August 2011	255
Ansicht 191: Odenwaldkreis. Von der Unteren Naturschutzbehörde favorisierter Standort mit dem Neubau einer landwirtschaftlichen Lagerhalle. Aufnahme vom 25. August 2011.	256
Ansicht 192: Odenwaldkreis. Für den Neubau einer landwirtschaftlichen Lagerhalle verworfener Standort. Aufnahme vom 25. August 2011. ...	256
Ansicht 193: Schwalm-Eder-Kreis. Fehlende Eingrünung eines Schweinemaststalls in Wabern-Unshausen. Aufnahme vom 22. September 2011.	257
Ansicht 194: Limburg-Weilburg. Gefällte Pappeln entlang des Wörsbachs in Hünfelden. Aufnahme vom 27. Juni 2011.	258
Ansicht 195: Limburg-Weilburg. Ausgleichsfläche für die Pappelfällung am Wörsbach in Hünfelden. Aufnahme vom 27. Juni 2011.	259

Ansicht 196: Neu aktenkundig gewordene, ungenehmigte Eingriffe 2008 bis 2010.....	260
Ansicht 197: Darmstadt-Dieburg. Ungenehmigte Freizeitgärten am Ufer der Gersprenz in Babenhausen. Aufnahme vom 23. November 2010.	261
Ansicht 198: Main-Kinzig-Kreis. Stümpfe gefällter Birken in Hasselroth-Gondroth. Aufnahme vom 11. August 2011.	261
Ansicht 199: Main-Kinzig-Kreis. Ungenehmigter Garten in Maintal. Aufnahme vom 11. August 2011.....	262
Ansicht 200: Schwalm-Eder-Kreis. In Solaranlage umgewandelte Gewächshäuser in Guxhagen. Aufnahme vom 22. September 2011.....	263
Ansicht 201: Schutzflächen der Landkreise	264
Ansicht 202: Landkreis Darmstadt-Dieburg. Projekt Ried und Sand; Extensive Beweidung mit Rindern am Landbach in Pfungstadt. Aufnahme vom 23. November 2010.....	266
Ansicht 203: „Wasserversorgung in Wetzlar“ – Lage der geprüften Körperschaft....	268
Ansicht 204: Organisation der Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar	271
Ansicht 205: Kostenbestandteile bei der Gebührenkalkulation nach KAG.....	274
Ansicht 206: Kalkulationsebenen der Wassergebühr	274
Ansicht 207: Kennzahlen Anlagen- und Netzzustand sowie Substanzerhaltung	277
Ansicht 208: Mitarbeiterausstattung	278
Ansicht 209: Übersicht ermittelter theoretischer Anpassungspositionen	281
Ansicht 210: Gegenüberstellung Erlösbetrachtung Landeskartellbehörde und Kostenbetrachtung Überörtliche Prüfung	282
Ansicht 211: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	286
Ansicht 212: Beendete Prüfungen: Besprechungen	288
Ansicht 213: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen	289

Redaktionelle Hinweise

Während des Zeitraums der örtlichen Erhebungen waren die folgenden Vorschriften maßgeblich:

- Hessische Gemeindeordnung (HGO₂₀₀₅) vom 7. Mai 2005, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119.
Die aktuell gültige Fassung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO₂₀₁₁) mit den Änderungen durch das Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, wurde zur Beurteilung nur dann herangezogen, wenn Aussagen über das künftige Verwaltungshandeln gemacht werden.
- Vorschriften der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235.
Die aktuell gültige Fassung der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) mit den Änderungen durch das Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786 wurde zur Beurteilung nur dann herangezogen, wenn Aussagen über das künftige Verwaltungshandeln gemacht werden.

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 Vorbemerkung

Die finanzielle Lage der hessischen Kommunen wird durch eigene Entscheidungen, aber auch durch übergeordnete Entwicklungen auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene bestimmt. Der Europäische Fiskalpakt zielt auf eine Schuldenbegrenzung der teilnehmenden EU-Mitgliedsstaaten ab. In Deutschland sind hiervon auch die Kommunen als Teile der Länder betroffen.

Vom Solidaritätsgedanken her funktionieren Rettungsschirme und Ausgleichsmechanismen nach dem Prinzip: Der „Stärkere“ hilft dem „Schwächeren“. Dieses Prinzip funktioniert jedoch nur, wenn Finanzstärkere als Geber leistungsfähig genug sind und bleiben, um Finanzschwächere zu unterstützen. Entsprechend dem Gedanken der „Hilfe zur Selbsthilfe“ ist der Schwächere gehalten, alles in eigener Verantwortung Mögliche zu unternehmen, um seinen Haushalt zu konsolidieren. Hierzu gehören auch unangenehme Entscheidungen auf der Ausgaben- und/ oder Einnahmenseite. In diesem Zusammenhang sind die Auflagen für einen ausgeglichenen Haushalt bis zum Jahr 2020 der hessischen Schutzschirm-Kommunen zu sehen, die Mittel aus dem vom Land Hessen aufgespannten „Rettungsschirm“ in Anspruch nehmen wollen. Denn die Kehrseite von unkonditionierten Ausgleichssystemen kann der schwindende Anreiz für Nehmer und Geber sein, wirtschaftlich zu handeln und die Effizienz ihres Handelns zu steigern. Dem gilt es durch kluges Ausgestalten der Förder- und Ausgleichssysteme entgegenzuwirken.

Insgesamt umfassten die Sozialausgaben im Jahr 2011 mit rund 4,6 Milliarden € ein Viertel der Gesamtausgaben aller hessischen Kommunen. Hiervon gaben die Kommunen rund 2,9 Milliarden € für Leistungen der Sozialhilfe und der Jugendhilfe aus. Dies entsprach einem Anteil von rund 63 Prozent der gesamten Sozialausgaben. Wie die 150. Vergleichende Prüfung zeigte, lag der Anteil der Sozialausgaben auf Ebene der untersuchten Landkreise auch noch höher. Dies unterstreicht die Bedeutung der sozialen Leistungen sowie deren zielgerichteten Einsatz und Intensität im Hinblick auf die notwendige Konsolidierung der Kommunalhaushalte.

Ein weiterer Ansatz zur Konsolidierung von defizitären Haushalten ist es, Aufwendungen und Investitionen für freiwillige Leistungen auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf die finanzielle Lage der Kommune vertretbar erscheint. Dabei erkennt die Überörtliche Prüfung an, dass es notleidende Kommunen in Hessen gibt, die – aufgrund ihrer individuellen (sozio-)demografischen und geografischen Struktur oder aufgrund ihrer gegebenenfalls eigenen langjährigen Konsolidierungserfahrung – nur noch begrenzte Einsparpotenziale aufweisen. Gegenstand der Haushaltsstrukturprüfungen waren dennoch auch freiwillige Leistungen. In diesem Zusammenhang empfahl die Überörtliche Prüfung beispielsweise in der 151. Vergleichenden Prüfung zur notwendigen Konsolidierung des stark defizitären Haushalts der Stadt Rüsselsheim, auch den Theaterbetrieb mit Ablauf von Vertragsbindungsdauern auf den Prüfstand zu stellen. Dies ist vertretbar, da in zumutbarer räumlicher Nähe die Theater in Wiesbaden, Darmstadt, Frankfurt am Main und Mainz ein umfangreiches kulturelles Angebot vorhalten.

Voraussetzung für die Haushaltskonsolidierung sowie die politische und die Verwaltungssteuerung sind die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der kommunalen Jahresabschlüsse. Nur sie können zeitnah Transparenz schaffen und damit den Entscheidungsträgern notwendige Informationsgrundlagen zur Verfügung stellen. Dieses Ziel wurde bisher deutlich verfehlt. Bis zum 31. Dezember 2011 hatten erst 12 von 448 hessischen Kommunen (einschließlich Landeswohlfahrtsverband) einen Jahresabschluss für das Jahr 2009 beschlossen. Auch wurde bei allen Haushaltsstrukturprüfungen festgestellt, dass nahezu keine Kommune hinreichende Vorbereitungen für die Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses, der für das Jahr 2015 verpflichtend ist, getroffen hatte. Abschließend empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Beteiligten der kommunalen Familie – gerade vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage und angesichts des hohen Grades der Ausgliederung von vielen Kommunen in privatrechtliche Gesellschaften – eine praxisgerechte Lösung zu suchen.

Die Überörtliche Prüfung will mit ihrem Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht nicht „schulmeistern“ oder die kommunale Selbstverwaltung einschränken. Im Gegenteil: Es ist ihre Absicht, notleidenden Kommunen zu helfen, aus der Schuldenspirale herauszukommen. Allein durch Haushaltsdisziplin und nachhaltigen Schuldenabbau haben diese Kommunen die Möglichkeit, wieder agieren zu können, statt nur auf eine desolate Haushaltslage reagieren zu müssen. Alle Kommunen sollten Einnahmepotenziale, wie zum Beispiel Gewinnabführungen ihrer Beteiligungsunternehmen und der Sparkassen, ausschöpfen. Konsolidierte Haushalte sind kein Selbstzweck, sondern dienen dazu, Handlungsspielräume zurück zu gewinnen. Sie sind für die Kommunalpolitik unabdingbar, um der kommunalen Selbstverwaltung nach Artikel 28 Absatz 2 des Grundgesetzes auch in Zukunft noch bzw. wieder gerecht werden zu können.

1.2 Leitsätze zur Einhundertfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 38.

Die Haushalte der fünf geprüften Landkreise waren im Prüfungszeitraum durchweg instabil. Diese Landkreise wiesen für das Jahr 2010 zusammen Jahresfehlbeträge von über 100 Millionen € auf.

Seite 54

Die Schulden der Kernhaushalte waren gegenüber 2006 um mehr als 350 Millionen € auf 1,2 Milliarden € gestiegen. Im Durchschnitt der fünf Landkreise beliefen sich die Schulden je Einwohner auf 1.555 €. Der höchste Wert war mit 2.405 € beim Rheingau-Taunus-Kreis festzustellen.

Seite 57 f.

Die Landkreise nahmen vermehrt Kassenkredite auf. Diese waren zum Jahresende 2010 um 122 Millionen € (23 Prozent) höher als im Vorjahr. Sie hatten einen Anteil an den Schulden der Kernhaushalte von 53 Prozent. Die Landkreise nutzten Kassenkredite nicht wie gesetzlich vorgesehen allein zur Liquiditätssicherung, sondern auch zur langfristigen Finanzierung der steigenden Verlustvorträge und der Investitionen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis nahm Kassenkredite in Schweizer Franken auf. Sie valutierten zum 31. Dezember 2010 mit 190 Millionen €. Eine Kursabsicherung wurde nicht abgeschlossen. Infolge von Wechselkursänderungen musste der Rheingau-Taunus-Kreis allein im Jahr 2010 nicht zahlungswirksame Verluste in Höhe von über 30 Millionen € hinnehmen.

Seite 58

Alle Landkreise haben die Umstellung auf die doppische Haushaltswirtschaft weitgehend vollzogen. Nun stehen sie vor der Aufgabe, die Prozesse des Rechnungswesens an die neuen Anforderungen anzupassen und deren sachgerechte Dokumentation sicherzustellen.

Seite 41

Allein dem Landkreis Bergstraße gelang es, die Aufstellungsfristen für die Jahresabschlüsse einzuhalten. Die übrigen vier Landkreise hielten die Aufstellungsfrist zum 30. April des Folgejahrs nicht ein. Sie hatten in ihrer Verwaltung den Prozess zur Abschlusserstellung noch nicht hinreichend eingerichtet.

Seite 43

Die Landkreise nutzten die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht für eine ergebnisorientierte Steuerung. Die Information der Budgetverantwortlichen und der Verwaltungsspitze mit standardisierten Berichten war nicht ausreichend.

Seite 50

Das Interne Kontrollsystem (IKS) der Landkreise war im Rechnungswesen und den vorgelagerten Aufgabengebieten mit Rechnungswesenfunktionen (Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) verbesserungsbedürftig. Regelungs- und Kontrolldefizite bestanden vor allem in den dem Rechnungswesen vorgelagerten Aufgabengebieten. Der Einsatz von nicht hinreichend sicherer Software ermöglichte bei zwei Landkreisen im Prüfungszeitraum Vermögensdelikte. Die Schäden hieraus beliefen sich allein beim Landkreis Bergstraße auf 0,67 Millionen €.

Seite 52 f.

Seite 56

Die Haushaltssicherungskonzepte basierten auf Plangrößen und berücksichtigten nicht die tatsächlichen Verhältnisse und Entwicklungen. Sie waren nur bedingt aussagefähig. Die Einhaltung der beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen sollte stärker kontrolliert werden.

Seite 69

Der Konsolidierungsdruck auf die Landkreise ist weiter gestiegen. Die Landkreise sind gehalten, ihren Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte zu leisten. Hierfür sind die selbst gesetzten Leistungsstandards zu überprüfen und freiwillige Leistungen kritisch zu hinterfragen. Auch der Bundes- und Landesgesetzgeber ist gefordert, die von außen gesetzten Standards zu überprüfen.

1.3 Leitsätze zur Einhunderteinundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 70.

Keine Sonderstatusstadt hielt die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses ein. Rüsselsheim wies die deutlichsten Rückstände auf; so fehlte noch immer die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009. Seite 74

Die Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ließ einen belastbaren Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ohne eine Konsolidierung nicht zu. Keine Stadt hatte mit Vorbereitungen für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses begonnen, der für Ende 2015 gesetzlich vorgesehen ist. Seite 77

Bei sechs Sonderstatusstädten entwarf die Überörtliche Prüfung mit überschaubarem Aufwand einen konsolidierten Abschluss, der eine belastbare Analyse des kommunalen Haushalts und der städtischen Beteiligungen ermöglicht. Seite 77

Das Interne Kontrollsystem war in allen Städten bei den finanzrelevanten Vorverfahren verbesserungsbedürftig. Insbesondere Verstöße gegen das Vieraugenprinzip wurden festgestellt. Seite 80

Die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden von materiell wesentlichen Vermögensgegenständen und Schulden unterschieden sich bei den Sonderstatusstädten. So wurden tendenziell für Massivgebäude zu lange Nutzungsdauern und für Straßen dagegen zu kurze festgelegt. Rückstellungen für den Finanzausgleich wurden nicht in voller Höhe ausgewiesen. Seite 81 ff.

In vier der sieben Sonderstatusstädte war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum kritisch oder instabil. Seite 85 ff.

In den Städten Hanau und Rüsselsheim belasteten überdurchschnittliche Aufwendungen für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen die defizitäre Haushaltswirtschaft. Seite 90

Hanau gliederte das Beteiligungsmanagement in eine kommunale Gesellschaft des Privatrechts aus. Dies schränkte die direkte Einflussnahme der kommunalen Gremien und damit die Handlungsfähigkeit der Stadt ein. Seite 91

Anlässlich der Übertragung des Immobilienvermögens der Stadt Hanau auf einen Eigenbetrieb zu Verkehrswerten wurde das Anschaffungskostenprinzip, das für die städtische Bilanz galt, aufgegeben und ein höheres Eigenkapital im Jahresabschluss der Stadt ausgewiesen. Seite 82

Einzig die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe hatte bei allen verpflichteten Gesellschaften sowohl die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG beauftragt als auch Unterrichtsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts und des überörtlichen Prüfungsorgans bei sämtlichen Mehrheitsbeteiligungen verankert. Bei der Mehrzahl der übrigen Sonderstatusstädte bestanden weiterhin Defizite. Diese gilt es baldmöglichst zu beheben. Seite 92

Seite 87

Die von der Überörtlichen Prüfung der Stadt Rüsselsheim bereits im Jahr 2007 aufgezeigten Einnahmepotenziale aus der Gewerbesteuer bzw. der Grundsteuer B wurden erst ab 2010 genutzt. Die Stadt verzichtete so auf Einnahmen von rund 15 Millionen €.

Seite 93

Drei Sonderstatusstädte erreichten unter Berücksichtigung der Kindertagespflege schon im Jahr 2010 die für 2013 gemachte Vorgabe des Bundes und boten 35 Prozent der unter Dreijährigen einen Betreuungsplatz an. Zusätzlich zum Ausbau von Krippenplätzen kann mit qualifizierter Kindertagespflege auf eine schwankende Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren flexibel reagiert werden. Auf einzelne investive Maßnahmen könnte so verzichtet werden.

1.4 Leitsätze zur Einhundertzweiundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 96.

Bei den geprüften Gemeinden fehlten aktuelle Jahresabschlüsse. Keine Gemeinde hatte den Jahresabschluss 2010 aufgestellt. 4 der 25 Gemeinden hatten erst Ende 2011 den Jahresabschluss 2009 aufgestellt.

Seite 99

Das Rechnungswesen war bei der Mehrzahl der Gemeinden verbesserungsbedürftig. Im Zuge der Umstellung auf die Doppik wurden Zugriffs- und Nutzungsrechte unter den Mitarbeitern zulasten der Sicherheit breit gestreut. Damit sollte die Praktikabilität bei den Anwendungen erhöht werden. Interne Kontrollsysteme waren nicht hinreichend vorhanden. Die zur Steuerung notwendigen Instrumente, etwa Plan-/Ist-Vergleich und unterjährige Berichte, waren unzureichend vorhanden.

Seite 100 f.

In 15 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum von 2006 bis 2010 kritisch oder instabil. Die Schulden im Kernhaushalt (direkte Schulden) nahmen im Prüfungszeitraum insgesamt deutlich von 148 Millionen € auf 217 Millionen € zu. Bei 4 Gemeinden überstiegen die indirekten Schulden in den ausgelagerten Bereichen die Schulden der Kernhaushalte.

Seiten 106

Zur Verbesserung der Haushaltslage ist es für die Gemeinden mit instabilen Haushalten geboten, die vorhandenen Leistungsstandards zu reduzieren. So investierte die Gemeinde Hünstetten in erheblichem Umfang in ihre zehn Dorfgemeinschaftshäuser (DGH). Die damit einhergehende Förderung bei den DGH stellte die höchste Belastung im Quervergleich dar und trug zur instabilen Haushaltslage bei. Die Gemeinde Hünstetten hat sich durch die Investitionen in freiwillige Bereiche über Jahre hinaus zusätzlich belastet.

Seite 110

Die Gemeinde Wehrheim hat über eine kommunale Tochtergesellschaft ein Bauprojekt mit Hotel, Ladengeschäften, Büros, Wohnungen sowie einem Verwaltungsgebäude umgesetzt. Mit einem Investitionsvolumen von 13 Millionen € stellt es ein Risiko für die zukünftige Haushaltslage dar. Die ursprüngliche Finanzierungsplanung wurde verfehlt. Der langfristige Finanzierungsbedarf lag um über 40 Prozent höher. Die Gemeinde musste die Abweichungen durch Ausfallbürgschaften und Patronatserklärungen absichern und trägt somit erhebliche wirtschaftliche Risiken.

Seite 111 f.

Bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhofswesen ergaben sich wegen nicht kostendeckender Gebühren Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Gemeinden. Die Erhebung kostendeckender Gebühren (§ 10 Absatz 2 KAG) würde die Jahresergebnisse um mindestens 6,6 Millionen € verbessern.

Seite 112

Die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung unterschied sich erheblich. In Flieden waren 1,4 Mitarbeiter für 1.000 Einwohner zuständig, in Weilrod waren es 2,8 Mitarbeiter.

Seite 113

Die Gemeinden gaben durchschnittlich 28 Prozent ihrer verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel für die Betreuung von Kindern in den Kindertages-

Seite 114

einrichtungen aus. Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen durch differenzierte Gebühren nach Betreuungsart und -dauer sowie einen an der Mindestverordnung ausgerichteten Betreuungsumfang. Eine Ausbauquote von 35 Prozent als angestrebter Zielwert im Jahr 2013 für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für die Kinder im Alter unter drei Jahren empfiehlt sich nicht immer. Vielmehr kommt es auf die individuelle Situation einer Gemeinde an.

Seite 118

Nach der Mindestverordnung kann die U3-Betreuung in Krippengruppen, in altersübergreifenden Gruppen und „geöffneten“ Kindergartengruppen sichergestellt werden. Die Überörtliche Prüfung bewertet die Betreuung in altersübergreifenden Gruppen als nicht wirtschaftlich, wenn weniger als fünf Kinder unter drei Jahren aufgenommen werden.

1.5 Leitsätze zur Einhundertdreißigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 122.

Zum Prüfungszeitpunkt hatten 11 der 25 Gemeinden eine Eröffnungsbilanz aufgestellt. Davon waren 6 durch die zuständigen Rechnungsprüfungsämter geprüft. Von 25 Gemeinden hatten Breuna, Groß-Rohrheim, Waldems sowie Neckarsteinach Jahresabschlüsse aufgestellt. [Seite 125](#)

Von den geprüften 25 Gemeinden wies nur Walluf im Prüfungszeitraum einen hinreichend stabilen Haushalt auf. Noch stabil war die Haushaltslage in 4 Gemeinden, während 20 Gemeinden einen kritischen oder instabilen Haushalt hatten. [Seite 127](#)

Die Schulden der geprüften Gemeinden waren mit insgesamt 206 Millionen € im Jahr 2010 um 36 Prozent höher als zu Beginn des Prüfungszeitraums (2006: 151 Millionen €). Vorbehaltlich einer grundsätzlichen Prüfung der zu vereinbarenden Auflagen, haben sich fünf der Gemeinden entschieden, mit dem Land darüber zu verhandeln, ob bzw. wie sie Teile ihrer Schulden mit Hilfen nach dem Kommunalen Schutzschirmgesetz ablösen können. [Seite 131](#)

Sofern sich die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, die Schulden sowie die Zinsausgaben analog dem Prüfungszeitraum weiterentwickeln, werden Meinhard und Trendelburg bis zum Jahr 2017 bzw. 2018 ihre finanzielle Handlungsfähigkeit vollständig verlieren. [Seite 128](#)

Bei angespannter Haushaltslage hatten im Prüfungszeitraum acht Gemeinden von der Möglichkeit der Einnahmensteigerung durch eine Anhebung der Realsteuerhebesätze Gebrauch gemacht. [Seite 129](#)

Die Prüfung zeigte vielfach Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen. [Seite 134](#)

Die Haushaltssicherungskonzepte erfüllten mehrheitlich nicht die formalen und inhaltlichen Anforderungen. So hatten die Gemeinden insbesondere keinen Zeitraum zum Haushaltsausgleich vorgegeben. Die Haushaltssicherungskonzepte wiesen überwiegend den Charakter von Absichtserklärungen ohne bestimmbareren Konsolidierungsbeitrag auf. [Seite 140](#)

Der Umfang der im Rahmen der Haushaltssicherung vorgesehenen Maßnahmen war in 23 von 25 Gemeinden nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum einen Haushaltsausgleich zu erreichen. [Seite 140](#)

Lindenfels nahm Kredite in Fremdwährung auf und verzichtete auf eine Absicherung des bestehenden Wechselkursrisikos. [Seite 141](#)

Brachtal verschaffte sich bei mehreren Kreditinstituten Kassenkreditlinien in Höhe von 3,5 Millionen €, die in Summe den in den Haushaltssatzungen festgesetzten Höchstbetrag um 0,5 Millionen € überschritten. Während des Prüfungszeitraums wurde der in der jeweiligen Haushaltssatzung festgeschriebene Höchstbetrag mehrfach überschritten und diese überhöhten Kreditlinien voll ausgeschöpft. [Seite 142](#)

1.6 Leitsätze zur Einhundertvierundfünfzigsten Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 150.

Die Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbands Hessen (LWV) bietet systembedingt keinen unmittelbaren Anreiz, sparsam zu wirtschaften. Gleichwohl steht der LWV unter politischem Rechtsfertigungs- und Veränderungsdruck seiner Verbandsmitglieder. Er ergriff daher Maßnahmen, um die Wirtschaftlichkeit seines Handelns zu erhöhen.

Seiten 153, 158 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfahl bereits in ihrer 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ einen Stellenabbau von 122 Stellen. Der LWV nahm daraufhin eine umfassende Reorganisation seiner Inneren Verwaltung vor, um deren Wirtschaftlichkeit zu verbessern. In den Querschnittsbereichen wurden bis zum Jahr 2010 rund 72 Stellen abgebaut, wodurch der Anteil der Stellen in diesen Bereichen am Gesamtstellenbestand des LWV auf rund 23 Prozent sank (2005: 30 Prozent).

Seite 158 ff.

Durch weitere Umsetzung der Empfehlungen aus Organisationsuntersuchungen sowie der Optimierung der Finanzprozesse kann der LWV die Wirtschaftlichkeit seiner Inneren Verwaltung weiter steigern.

Seite 158 ff.

Die Organisationsstruktur des Landeswohlfahrtsverbands ist gekennzeichnet durch drei Ebenen (LWV, Vitos GmbH als Holding, Beteiligungen unterhalb der Holding). Sie nehmen unterschiedliche strategische und operative Aufgaben wahr. Das Beteiligungsmanagement steuert und überwacht dabei die Aufgabenerfüllung der Holding und der Beteiligungen. Diese Struktur ist zweckmäßig und angemessen.

Seite 171 f.

Die Aufwendungen des LWV waren zu rund 88 Prozent durch Transferleistungen geprägt. Sie beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 1,3 Milliarden €.

Seite 155

Die Fallzahlen der Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen (Sozialhilfe) stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 10,3 Prozent auf rund 68.500.

Seite 161

Durch teilweise Selbsterstellung von Projektsteuerungs- und Planungsleistungen im Baumanagement kann der LWV ein Sparpotenzial von rund 0,7 Millionen € realisieren.

Seite 160

Mit einem höheren Eigenanteil an den Aufwendungen im Fachbereich Datenverarbeitung kann ein Sparpotenzial in Höhe von rund 0,2 Millionen € realisiert werden.

Seite 159

Der LWV begann, seine Steuerungsinstrumente auszubauen. Hierzu richtete er ein Fallmanagement ein.

Seite 165 ff.

Der LWV sollte Standards bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der dezentralen Vergütungsvereinbarungen zwischen den Regionalmanagements und den Vertragspartnern festlegen. Auf diese Weise kann er eine einheitliche Vorgehensweise sicherstellen und die Wirtschaftlichkeit weiter verbessern.

Seite 164

Seite 165 ff.

Der LWV entwickelte ein Pilotprojekt, bei dem in ausgewählten Regionen Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen nunmehr von einem Ansprechpartner (Personenzentrierung) statt wie bisher von mehreren Fachbereichen (Angebotszentrierung) betreut werden. Wenn die noch ausstehende Evaluation der wirtschaftlichen Auswirkungen die bisherige inhaltliche Evaluation bestätigt, sollte die Umstellung auf das personenzentrierte Verfahren landesweit weiter verfolgt werden.

Seite 170

Die wissenschaftlichen und kulturellen Aufgaben des LWV-Archivs werden derzeit nicht sachgerecht wahrgenommen. Um eine den Aufgaben angemessene Wahrnehmung auf Dauer zu gewährleisten, sollte der LWV die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Trägern oder die vollständige Abgabe des Archivs an einen anderen Träger erwägen.

Seite 175

Der LWV steht weiterhin vor der Herausforderung, bei sachgerechter Aufgabenwahrnehmung wirtschaftliche Erwägungen zu berücksichtigen. Dies stellt einen immerwährenden Prozess dar. Der LWV sollte, im Sinne eines fortlaufenden Organisationsentwicklungsprozesses, seine Aufbau- und Ablauforganisation untersuchen und sich ergebende Optimierungspotenziale nutzen.

1.7 Leitsätze zur Einhundertfünfundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „IT-Sicherheit“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 178.

In keiner der zwölf Städte war eine personenunabhängige Funktionsfähigkeit der IT-Systeme und Abläufe gewährleistet. [Seite 185](#)

Keine Stadt verfügte über ein wirksames Notfallkonzept. Damit fehlten den Städten angemessene Regelungen für den Notbetrieb ihrer IT-Systeme. [Seite 186](#)

Die IT-Komponenten wurden unzureichend gegen unbefugten Zugriff geschützt. Es bestand daher die Gefahr des Diebstahls von Daten oder IT-Komponenten sowie von physischen Schäden an der Technik. Zudem fehlte es an ausreichendem Schutz gegen Feuer- oder Wasserschäden. [Seite 187](#)

In Rosbach v.d. Höhe, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus) und Mörlenbach waren die IT-Systeme nicht flächendeckend gegen das Eindringen von Schadprogrammen geschützt. Hinzu trat, dass bei allen Städten – mit Ausnahme von Baunatal und Pfungstadt – die Verwendung der USB-Anschlüsse nicht ausreichend beschränkt war. Dies erhöhte das Risiko einer Infektion mit Schadprogrammen. Die Bereinigung von bestehenden Sicherheitslücken wurde von den Städten noch im Verlauf der Prüfung initiiert. So wurden etwa die fehlenden Virenscanner im Fall von Rosbach v.d. Höhe installiert. [Seiten 190, 192](#)

Der Zugang zum Internet wurde von acht Städten nicht ausreichend reglementiert und kontrolliert. Damit war ein Ansteuern von kritischen Internetseiten möglich. [Seite 191](#)

Eine regelmäßige und systematische Analyse der alternativen Beschaffungsarten von IT-Komponenten (Kauf, Leasing und Miete) nahm keine Stadt vor (Wirtschaftlichkeitsgebot). [Seite 194](#)

Die Städte widmeten der Korruptionsvorbeugung im IT-Bereich nicht ausreichend Aufmerksamkeit. So dokumentierten sieben Städte die IT-Beschaffungen nicht nachvollziehbar (Transparenzgebot). Allein Taunusstein setzte Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung angemessen um. Vier Städte ergriffen nur wenige korruptionsvermeidende Maßnahmen. [Seite 195](#)

In Biebertal, Butzbach und Rosbach v.d. Höhe wurden Verstöße gegen die eigenen Dienstanweisungen oder Verstöße gegen Zeichnungsregelungen festgestellt. [Seite 196](#)

1.8 Leitsätze zur Einhundertsechsfünzigsten Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 198.

Mangels eindeutiger gesetzlicher Regelungen in HGO und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung der Trägerschaft von Sparkassen war die Bilanzierungspraxis im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 in den kommunalen Abschlüssen uneinheitlich. Die 16 Landkreise und 16 Städte als unmittelbare Träger oder als federführende Mitglieder eines Sparkassenzweckverbands (mittelbarer Träger) setzten im Zeitraum vor dieser Prüfung für die Anteile in ihren Eröffnungsbilanzen insgesamt Vermögensgegenstände im Wert von 1,9 Milliarden € an.

Seite 209 ff., 226 ff.

Die Träger wiesen die Vermögensgegenstände im Finanzanlagevermögen entweder unter den verbundenen Unternehmen oder als Beteiligungen aus. Dies ist Indiz dafür, dass die Trägeranteile an Sparkassen aus kommunaler Sicht Vermögensgegenstände und somit als kommunales Eigentum angesehen werden. Vier Träger änderten ihre Bilanzierungspraxis bei der Folgebilanzierung in den Jahresabschlüssen. Dabei aktivierten drei Träger erstmals die Trägeranteile. Ein weiterer Träger erhöhte den Wertansatz. Die bilanzierten Trägeranteile hatten am Ende des Prüfungszeitraums einen Wert von insgesamt 2,1 Milliarden € in den Bilanzen.

Zur Sicherstellung einer ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung ist es erforderlich, dass die Träger ausreichende Informationen über ihre Sparkassen und deren Wertentwicklung besitzen. Die Prüfung zeigte, dass der Kenntnisstand der Träger für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse nicht immer hinreichend war.

Seite 216 ff.

Mittelbare Träger (als Verbandsmitglied bei Sparkassenzweckverbänden) haben für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse in den Verbandsversammlungen eine zusätzliche Grundlage zur Informations- und Auskunftseinholung. Damit haben sie weitreichendere Informations- und Auskunftsrechte gegenüber ihren Sparkassen als Städte und Landkreise, die unmittelbare Träger sind. Allerdings ist die Möglichkeit eines Auskunfts- und Informationersuchens der unmittelbaren Träger (nicht als Verbandsmitglied) bislang auch nicht ausdrücklich untersagt.

Seite 217

Hinsichtlich der Information der Trägerkommunen wird ein systematischer Prozess empfohlen. Dieser hat sicherzustellen, dass die Träger zeitnah Kenntnisse über die wirtschaftliche Lage der Sparkassen erlangen. Ferner sollten die kommunalen Verwaltungsorgane und ihre Beteiligungsverwaltungen regelmäßig wiederkehrende Unterlagen (z.B. Jahresabschlüsse, mittelfristige Unternehmensplanung) standardisiert erhalten. Bei sich konkretisierenden Risiken für den Träger ist zügig eine umfassende Berichterstattung geboten.

Seite 216 ff.

Anders als bei Beteiligungen des privaten Rechts, die nach dem Haushaltsgrundsätzegesetz betrachtet werden, fehlen den Trägern wesentliche Informationen über ihre Sparkassen. Daher haben die Verwaltungsorgane der meisten Träger nicht die Möglichkeit, sich zeitnah über die

Seite 217

- **Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Sparkasse,**
- **Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität der Sparkasse,**
- **verlustbringenden Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung waren,**
- **Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrags**

zu informieren.

Seite 204 f., 232 ff.

Staatliche Haftungsgarantien in Form von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung wurden mit der Brüsseler Verständigung von 2001 abgeschafft. Gleichwohl kann auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Übergangsregelung und grundsätzlichem Wegfall der Gewährträgerhaftung ein Träger selbst noch nach Ende 2015 für Verbindlichkeiten seiner Sparkasse haften. An die Stelle der Anstaltslast tritt seitdem eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem betreffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut. Damit bleibt es letztlich bei einer gesellschaftsähnlichen Haftung der Träger. Diese sollten ihre Verpflichtungen und Risiken, die der Trägerschaft folgen, aber auch die sich ergebenden Vorteile kennen und gegebenenfalls bei den eigenen Planungen berücksichtigen.

Seite 232 ff.

Nahezu keiner der Träger kannte die Höhe seiner Gewährträgerhaftung. Elf Träger machten in den Anhängen ihrer Eröffnungsbilanz oder den Jahresabschlüssen Angaben über das Vorhandensein dieser Haftungsverpflichtung, indem auf die gesetzliche Übergangsregelung bis Ende 2015 nach § 32 SparkG HE hingewiesen wurde. Ein Landkreis ging trotz gesetzlicher Übergangsfrist bereits davon aus, nicht mehr von der Gewährträgerhaftung betroffen zu sein. Letztlich blieb die Frage nach der Höhe der Risiken aus der kommunalen Gewährträgerhaftung insgesamt mangels Dokumentation unbeantwortet.

Seite 236 ff.

Im Jahr 2010 führten neun Sparkassen 20,2 Millionen € aus den im Vorjahr insgesamt erwirtschafteten Jahresüberschüssen (145,5 Millionen €) an ihre Träger ab. Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag flossen den kommunalen Haushalten 17,0 Millionen € netto zu. Die Verwaltungsräte beschlossen, den weitaus höheren Teil der Überschüsse zur Stärkung der Rücklagen der Sparkassen (125,3 Millionen € oder 86,1 Prozent) zu verwenden.

Sofern die Sparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 6,8 Prozent bis 54,3 Prozent der Jahresüberschüsse. Nach SparkG HE wären nach einer Pflichtzuführung zu den Rücklagen (ein Drittel der Jahresüberschüsse) Abführungen von bis zu 97,0 Millionen € an alle hessischen Sparkassenträger möglich gewesen.

Seite 240

Alle Träger oder die federführenden Mitglieder der Sparkassenzweckverbände, die Abführungen der Sparkassen für das Geschäftsjahr 2009 erhielten, erwarteten diese auch. Sie setzten diese in den Haushaltsplänen an. Insofern belegt die Praxis, dass die strikte Trennung von Sparkassenrecht

und Gemeinderecht im tatsächlichen Miteinander zwischen den Sparkassen und ihren Trägern in Einzelfällen schon überwunden ist.

Die erhaltenen (Netto-)Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel und unterliegen somit der freien Verwendung durch die Kommunen. Sofern Sparkassen hierfür Verwendungsnachweise verlangen, sollten die Kommunen solche Forderungen zurückweisen, da Kommunen ohnehin grundsätzlich im Interesse des Gemeinwohls handeln.

Seite 237

Angesichts der kommunalen Haushaltslage sollten Kommunen sämtliche Einnahmepotenziale ausschöpfen. Sie sind daher auch auf Abführungen der Sparkassen angewiesen. Verbindliche Abmachungen zwischen Träger und Sparkasse zu Mindestabführungen verbietet derzeit das Sparkassengesetz.

Seite 242

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern (§ 2 SparkG HE). Hierfür gaben die Sparkassen im Jahr 2009 entsprechend den Angaben in den Statistischen Berichten 30,7 Millionen € aus. Annähernd die Hälfte hiervon waren Zustiftungen für die verschiedensten Sparkassenstiftungen. Die Sparkassenstiftungen ihrerseits förderten im Jahr 2009 die besonderen kommunalen Belange mit 3,9 Millionen €. Das Stiftungskapital belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 118,3 Millionen €.

Seite 241 f.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Trägern, über ihre Vertreter in den Verwaltungsräten der Sparkassen – gerade in Zeiten knapper kommunaler Kassen – auf deren besondere regionale Verantwortung gegenüber ihren kommunalen Trägern hinzuweisen. Auf Grundlage der Satzung und unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse können auch Sparkassen einen Beitrag für die kommunalen Haushalte leisten.

Die Überörtliche Prüfung spricht sich weiter dafür aus, dass die Träger die gleichen Informationsrechte wie der Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens erhalten. Sie empfiehlt Landtag und Landesregierung zu erwägen, eine Anpassung des Sparkassengesetzes vorzunehmen. Die Überörtliche Prüfung macht dazu einen konkreten Vorschlag.

Seite 243

1.9 Leitsätze zur Einhundertsiebenundfünfzigsten Vergleichenden Prüfung „Naturschutz 2011“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 244.

Die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen nahmen ihre Aufgaben im Umgang mit Eingriffen in Natur und Landschaft sowie zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft in fachlicher Hinsicht sachgerecht wahr.

Seite 252 f., 264

Die Landkreise überwachten die genehmigten Eingriffe und deren Kompensation vor Ort unzureichend. Die Überwachung könnte durch die Forderung von Sicherheitsleistungen bei Großprojekten und die Forderung von Fotonachweisen verbessert werden. Soweit möglich und sinnvoll, ist die Verwendung von Bedingungen statt Auflagen als Nebenbestimmungen vorteilhafter, weil Bedingungen – anders als Auflagen – dazu führen, dass die Genehmigung nur bei Erfüllung der Bedingungen als erteilt gilt.

Seite 252 ff., 257 f.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Unteren Naturschutzbehörden, auf unwesentliche Genehmigungsdetails zu verzichten. Stattdessen sollten sie die Umsetzung der verlangten notwendigen Maßnahmen kontrollieren und die Kontrollen dokumentieren.

Seite 254

Die Landkreise nahmen die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden nicht kostendeckend wahr. Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern deckten rund acht Prozent der anfallenden Aufwendungen. Selbst bei einer deutlichen Erhöhung der Gebührensätze und der Bußgelder wird eine Kostendeckung in der Praxis nicht zu erzielen sein. Gleichwohl nutzten die Landkreise ihre Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung unzureichend.

Seite 250 f.

Durch Erlass könnte ein landeseinheitlicher Bußgeldkatalog festgelegt werden, um die Bußgelderhebung zu vereinfachen und das Bußgeldverfahren zu beschleunigen.

Seite 252

Die Kompensationsverordnung (Anlage 3) zählt Maßnahmen auf, die zur Kompensation von Eingriffen von den Unteren Naturschutzbehörden genehmigt werden können. Den Aufwand für die Überwachung einzelner Maßnahmen, die aus einem Unterlassen von Handlungen bestehen (etwa ein Unterlassen von Düngergaben) beurteilt die Überörtliche Prüfung als zu aufwendig. Sie empfiehlt dem zuständigen Ministerium (HMUELV) eine Überarbeitung des Maßnahmenkatalogs, um sicherzustellen, dass die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mit vertretbarem Aufwand überwacht werden kann.

Seite 259

Die Landkreise nahmen ihre Verpflichtung zur Beseitigung oder nachträglichen Legalisierung ungenehmigter Freizeitgärten im Außenbereich unterschiedlich wahr. Drei von acht Landkreisen verfügten nicht über ein systematisches Konzept zur Behandlung solcher ungenehmigter Bauten und Anlagen.

Seite 262

Die Ausweisung von Schutzgebieten, die in der Regel eher auf Erhaltung des Status Quo ausgerichtet sind, ist rückläufig. Stattdessen engagieren sich die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen verstärkt für

Seite 264

flächenhafte Naturschutzprojekte und Biotopvernetzungen, bei denen dynamische Prozesse in der Natur berücksichtigt werden.

Die nachhaltige Sicherung der biologischen Vielfalt erfordert Konzepte und Maßnahmen, die die Nutzinteressen an den schützenswerten Flächen – wie beim Projekt Ried und Sand (Landkreis Darmstadt-Dieburg) – mit den Schutzinteressen in Einklang bringen.

1.10 Leitsätze zur Einhundertachtundfünfzigsten Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 268.

Die von der Stadt Wetzlar gewählte Organisation zur Wahrnehmung der Aufgabe der Versorgung mit Trinkwasser ist rechtmäßig. [Seite 271 ff.](#)

Ein Gestaltungsmissbrauch insbesondere mit Blick auf die geänderten Zuständigkeiten bei der Entgeltüberprüfung besteht nicht. [Seite 272 f.](#)

Die Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar wurde durch den Eigenbetrieb Wasserversorgung sachgerecht organisiert und betrieben. Die Anforderungen des § 30 HWG wurden erfüllt. Die Einbeziehung von Erfüllungsgehilfen fand in zulässiger und sachgerechter Art und Weise statt. [Seite 271 f.](#)

Die Erhebung von Gebühren durch den Eigenbetrieb Wasserversorgung ist zulässig. Bei der Bemessung der Gebühren werden die Kalkulationsgrundsätze eingehalten. Dabei wurde insbesondere festgestellt: [Seiten 273, 276](#)

- Die Berücksichtigung der Konzessionsabgabe der enwag mbH als Bestandteil des Pacht- und Betriebsführungsentgelts bei der Kalkulation der Gebühr ist dem Grunde nach zulässig.
- Die vorkalkulierte Gebühr war der Höhe nach trotz fehlender Berücksichtigung der Kosten für die Löschwasservorhaltung insgesamt nicht zu beanstanden.

Durch den Vorwegabzug bei den Entgelten für in Anspruch genommene Fremdleistungen war kein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot festzustellen.

Bei einzelnen Aufwandspositionen waren Optimierungspotenziale festzustellen. Die rechnerisch ermittelten Werte beliefen sich auf eine Summe von bis zu 1,1 Millionen €. Deren praktische Umsetzung ist zu erwägen. Auch wenn eine kurzfristige Realisierung dieser Potenziale in vollem Umfang nicht zu erwarten ist, sollte die Stadt Wetzlar alle Möglichkeiten zur Realisierung der Optimierungspotenziale prüfen und den Zielerreichungsgrad eingeleiteter Maßnahmen mit einer Nachschau überprüfen und dokumentieren. [Seite 279 ff.](#)

Die von der Landeskartellbehörde im Rahmen des Vergleichsmarktkonzeptes festgesetzte Erlösobergrenze von 3,9 Millionen € wird auch bei vollständiger Realisierung der aufgezeigten betrieblichen Optimierungspotenziale nicht erreicht. Die höchstrichterliche Bestätigung der Preissenkungsverfügung gegen die enwag mbH beruht darauf, dass im Verfahren die Rechtfertigung der höheren Vergleichskosten nicht gelungen ist. Die höheren Vergleichskosten der enwag mbH resultieren nicht aus tatsächlich ungerechtfertigt hoch angesetzten Kosten. [Seite 279 ff.](#)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land, zur Entgeltüberwachung konkrete Anforderungen an den standardisierten Nachweis der tatsächlichen Kosten in der Wasserversorgung zu erarbeiten. Dies kann durch zwi- [Seite 282](#)

schen den Beteiligten abgestimmte Vorgaben zur Kosten- und Leistungsrechnung von Wasserversorgungsunternehmen und durch die Kalkulation von Wasserentgelten geschehen.

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2011

2.1 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen

Verwaltungs-
haushalte

Im Jahr 2011 stiegen die (Gesamt-)Einnahmen¹ der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise sowie des Landeswohlfahrtsverbands, gerechnet auf Basis der Verwaltungshaushalte, um insgesamt 334 Millionen € oder 1,9 Prozent auf 17.597 Millionen € (Ansicht 1).

Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2010	2011	Veränderung	
Einnahmen der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage)	17.263 Mio. €	17.597 Mio. €	334 Mio. €	1,9 %
Steuereinnahmen (netto) davon:	6.457 Mio. €	6.603 Mio. €	146 Mio. €	2,3 %
Grundsteuer A und B	756 Mio. €	771 Mio. €	15 Mio. €	2,0 %
Gewerbesteuer (netto)	2.971 Mio. €	3.048 Mio. €	77 Mio. €	2,6 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	2.335 Mio. €	2.356 Mio. €	21 Mio. €	0,9 %
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	337 Mio. €	358 Mio. €	21 Mio. €	6,2 %
Allgemeine Zuweisungen des Landes	1.798 Mio. €	2.020 Mio. €	222 Mio. €	12,3 %
Allgemeine Umlagen von Gemeinden	3.377 Mio. €	3.349 Mio. €	-28 Mio. €	-0,8 %
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben	1.451 Mio. €	1.483 Mio. €	32 Mio. €	2,2 %
Verkäufe, Mieten, Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen	513 Mio. €	494 Mio. €	-19 Mio. €	-3,7 %
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	580 Mio. €	570 Mio. €	-10 Mio. €	-1,7 %
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II	835 Mio. €	978 Mio. €	143 Mio. €	17,1 %
Zinsen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben	428 Mio. €	439 Mio. €	11 Mio. €	2,6 %

Steuereinnahmen (netto): nach Abzug der Gewerbesteuerumlage (2010: 664 Mio. €, 2011: 706 Mio. €)

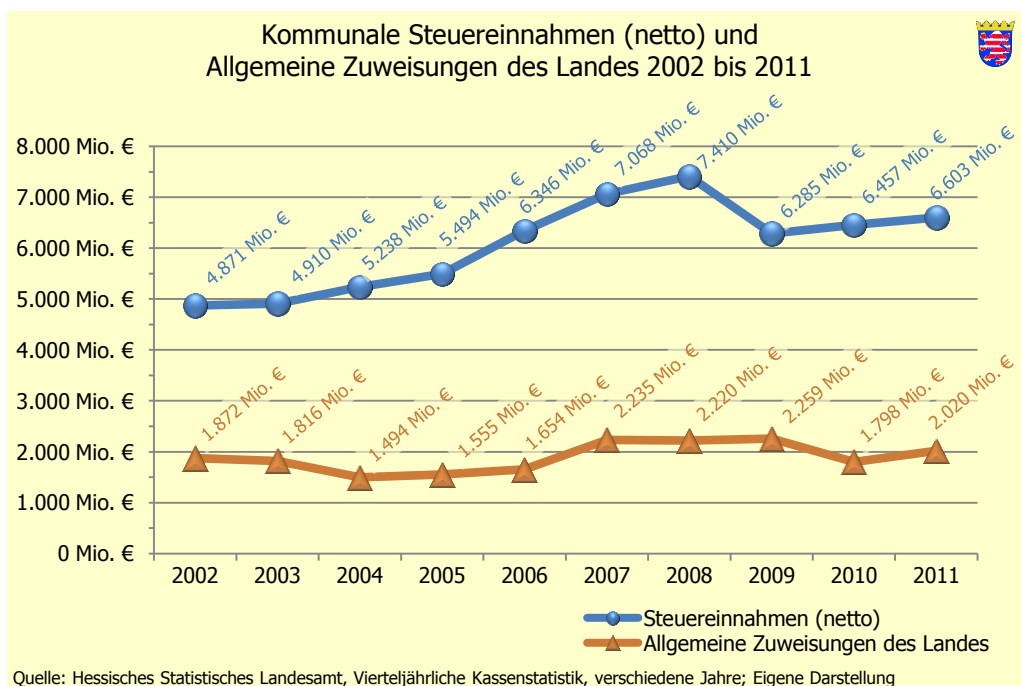
Den Einnahmen aus den allgemeinen Umlagen von Gemeinden stehen entsprechende Ausgaben gegenüber (vergleiche Ansicht 4).

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

Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte

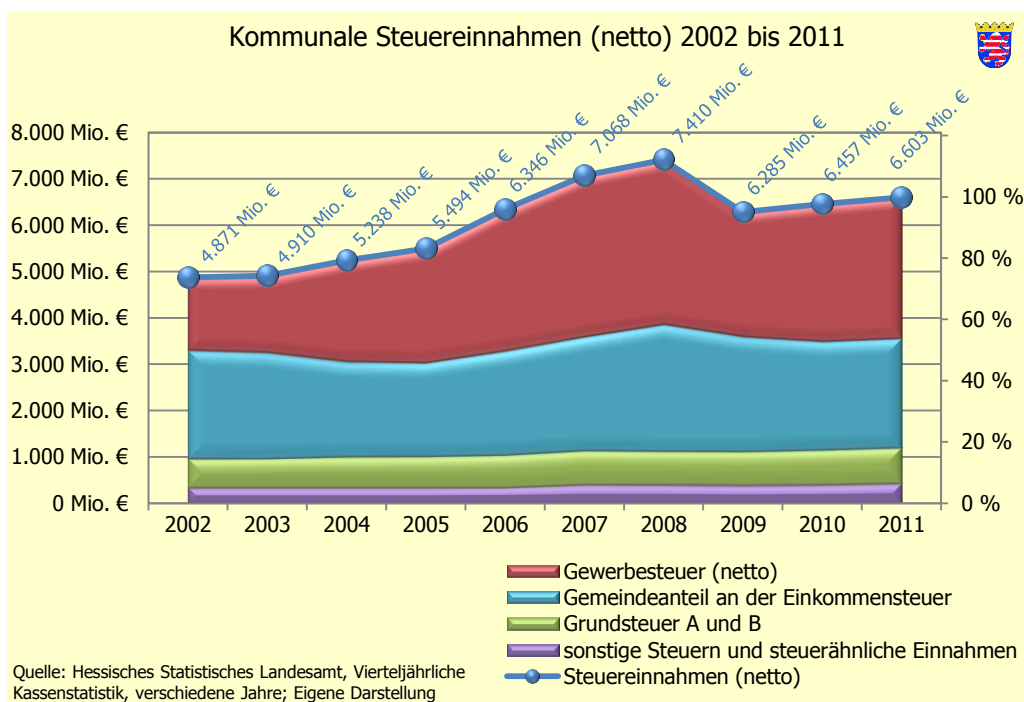
Neben gestiegenen Steuereinnahmen (netto) trugen auch höhere Einnahmen aus den Allgemeinen Zuweisungen des Landes nennenswert zum Anstieg der (Gesamt-)Einnahmen der Verwaltungshaushalte bei (Ansicht 1). Die Entwicklung der kommunalen Steuereinnahmen (netto) und der Allgemeinen Zuweisungen des Landes über den Zeitraum von 2002 bis 2011 zeigt Ansicht 2.

¹ 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 wird im vorliegenden Bericht auf eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Vermögenshaushalte verzichtet.



Ansicht 2: Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2002 bis 2011

Ansicht 2 verdeutlicht, dass sich im Jahr 2011 die kommunalen Steuereinnahmen nach dem Einbruch 2009 infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise weiter stiegen. Die Zusammensetzung der Steuereinnahmen (netto) und deren Entwicklung in den Jahren 2002 bis 2011 zeigt Ansicht 3.



Ansicht 3: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2002 bis 2011

Die Gewerbesteuereinnahmen bleiben – nach dem konjunkturbedingten Absinken im Jahr 2009 – bei einem Zuwachs im Jahr 2011 von 77 Millionen € die bedeutendste Steuer der Kommunen. Sie hat mit 46 Prozent einen hohen Anteil an den Steuereinnahmen. Im Verlauf des ersten Halbjahrs 2012 haben sich die Einnahmen aus der

Gewerbsteuer weiter günstig entwickelt, so dass den Kommunen deutlich steigende Steuereinnahmen prognostiziert werden.²

Gegenüber dem Jahr 2010 erhöhten sich die (Gesamt-)Ausgaben der Verwaltungshaushalte um 265 Millionen € auf 18.222 Millionen € (Ansicht 4).

Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte				
	2010	2011	Veränderung	
Ausgaben der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage)	17.957 Mio. €	18.222 Mio. €	265 Mio. €	1,5 %
Personalausgaben	3.802 Mio. €	3.887 Mio. €	85 Mio. €	2,2 %
Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand	1.759 Mio. €	1.804 Mio. €	45 Mio. €	2,6 %
Sozialausgaben	4.527 Mio. €	4.590 Mio. €	63 Mio. €	1,4 %
Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke	1.653 Mio. €	1.686 Mio. €	33 Mio. €	2,0 %
Zinsausgaben	508 Mio. €	593 Mio. €	85 Mio. €	16,7 %
Allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände	3.424 Mio. €	3.363 Mio. €	-61 Mio. €	-1,8 %

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

Ansicht 4: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte

Die Finanzlage der Hessischen Kommunen wird trotz Anstiegs der Einnahmen durch weiter steigende Ausgaben; zu verweisen ist auf die Personalausgaben, die sächlichen Verwaltungs- und Betriebsausgaben und die Zuweisungen und Zuschüssen. Auch die Sozialausgaben waren höher als im Vorjahr, wenngleich ihr Anteil an den Gesamtausgaben unverändert 25,2 Prozent ausmacht.

Eine Übersicht über die Gliederung der Sozialausgaben gibt Ansicht 5.

Sozialausgaben

Sozialausgaben				
	2010	2011	Veränderung	
Sozialausgaben	4.527 Mio. €	4.590 Mio. €	63 Mio. €	1,4 %
Leistungen der Sozialhilfe und Jugendhilfe	2.730 Mio. €	2.877 Mio. €	147 Mio. €	5,4 %
sonstige soziale Leistungen ¹⁾	1.104 Mio. €	1.025 Mio. €	-79 Mio. €	-7,1 %
Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II an Arbeitsgemeinschaften	572 Mio. €	568 Mio. €	-4 Mio. €	-0,7 %
übrige Sozialausgaben ²⁾	122 Mio. €	120 Mio. €	-2 Mio. €	-1,6 %

¹⁾ darunter Grundsicherung, Unterkunft, Heizung, Eingliederung, einmalige Leistungen für Arbeitssuchende (SGB II), ALG II für Optionsgemeinden, usw.

²⁾ Leistungen an Kriegsoffer und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz

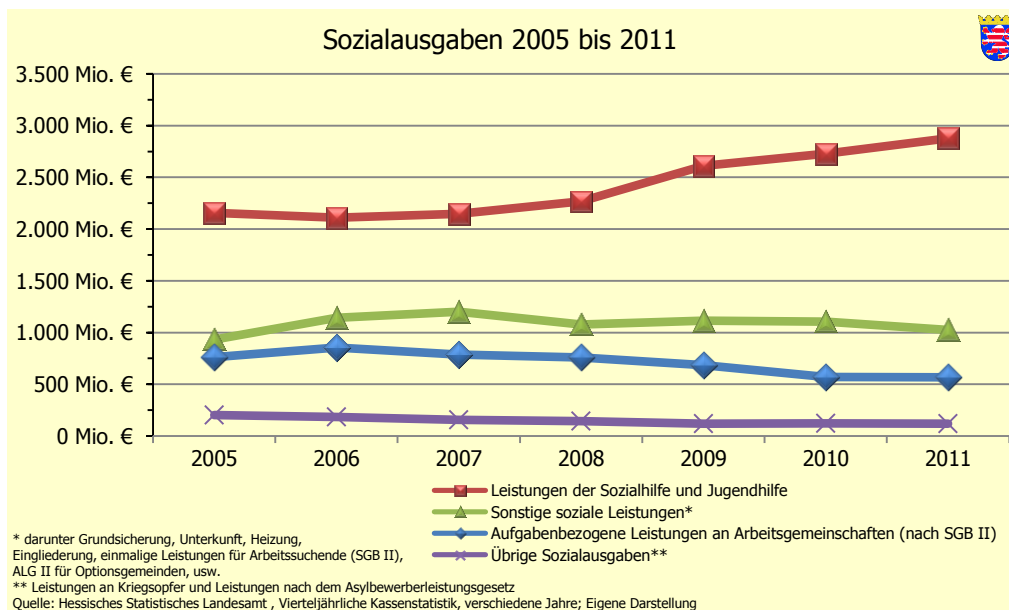
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; Eigene Berechnungen, rundungsbedingte Abweichungen

Ansicht 5: Sozialausgaben

² Nach Aussagen des Hessischen Statistischen Landesamts betrugen im ersten Halbjahr 2012 die Einnahmen der hessischen Kommunen aus der Gewerbesteuer (brutto) beinahe 2,1 Milliarden €, fast 230 Millionen oder 12,3 Prozent mehr ein als ein Jahr zuvor. Sie verfehlten damit zwar das Halbjahresergebnis des Boomjahres 2008 (2,3 Milliarden €), übertrafen jedoch das bisher zweitbeste Ergebnis von 2007 (2,0 Milliarden €).

Quelle: <http://www.statistik-hessen.de/Presse/Presse2.jsp?Thema=14&LfdNr=162> (zuletzt aufgerufen am 6. September 2012)

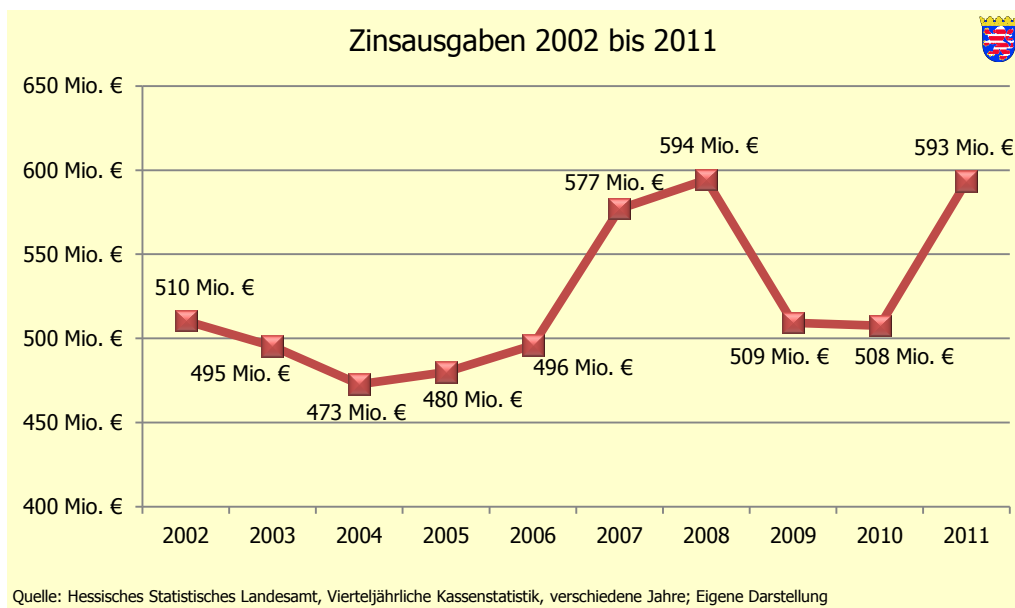
Der Anstieg der Sozialausgaben geht maßgeblich auf höhere Leistungen für Sozial- und Jugendhilfe in Höhe von 148 Millionen € zurück. Ansicht 6 zeigt die Entwicklung der Sozialausgaben der Jahre 2005 bis 2011.



Ansicht 6: Sozialausgaben 2005 bis 2011

Weiterhin belasten die Zinszahlungen die kommunalen Haushalte. Ansicht 7 zeigt die Entwicklung der Zinsausgaben der Jahre 2002 bis 2011.

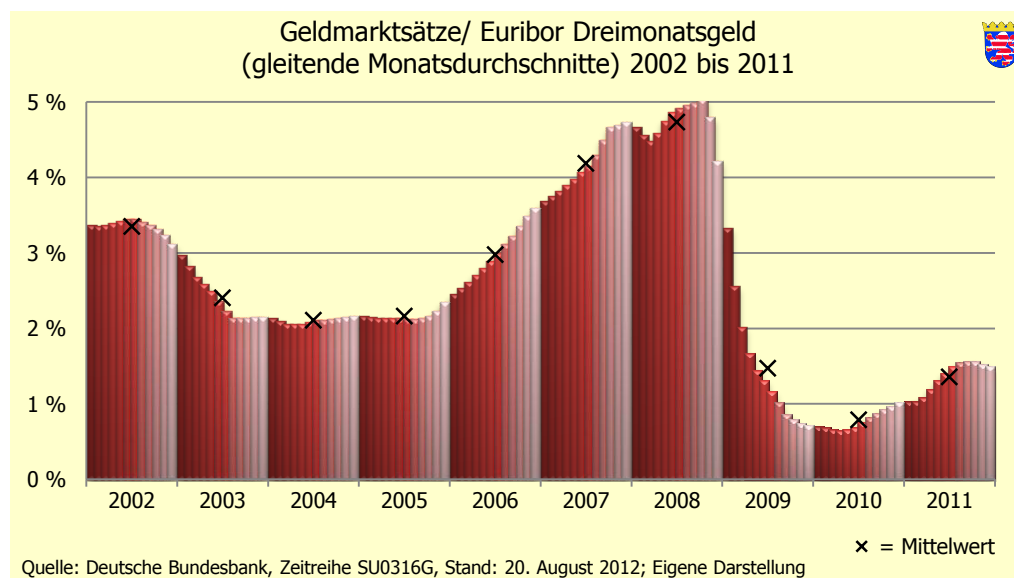
Zinsausgaben



Ansicht 7: Zinsausgaben 2002 bis 2011

Die Zinsausgaben sind gegenüber dem Vorjahr um 85 Millionen € auf 593 Millionen € gestiegen und liegen fast auf der Höhe des Spitzenwerts aus dem Jahr 2008, obwohl das Zinsniveau im Jahr 2011 deutlich niedriger war (Ansicht 8). Die Zinsausgaben machten im Jahr 2011 nunmehr einen Anteil von 3,3 Prozent an den Gesamtausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte aus; er war im Vorjahr noch unter 3 Prozent. Ursächlich für den Anstieg der Zinsausgaben waren die im Jahr 2011 höheren Schulden in den Kernhaushalten.³

³ vergleiche Abschnitt 2.2

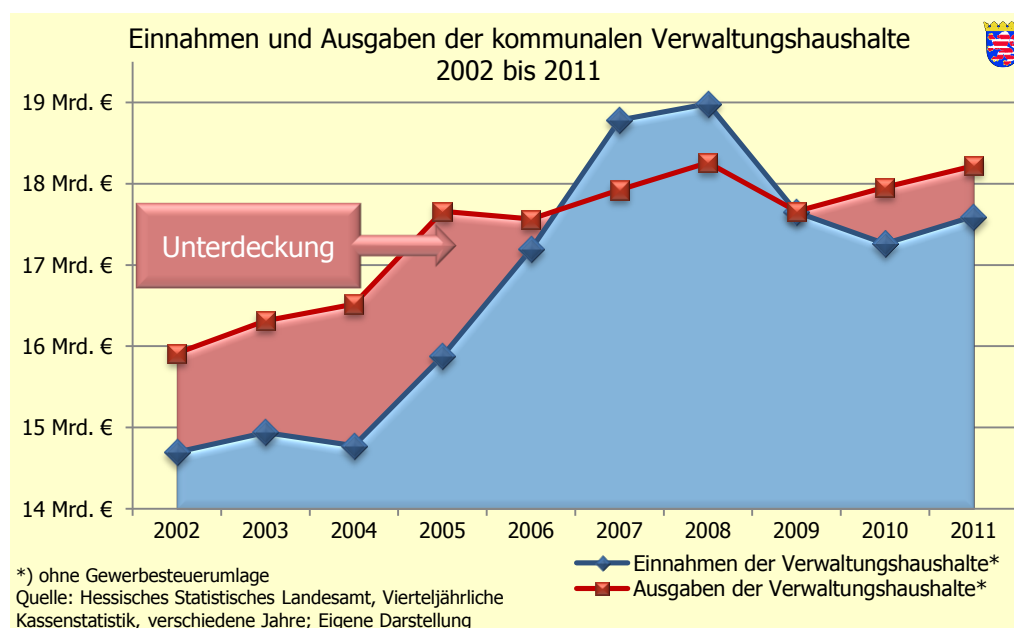


Ansicht 8: Geldmarktsätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte) 2002 bis 2011

Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit der Kommunen – wie auch die der anderen Gebietskörperschaften – dürfte bei Geldmarktsätzen, wie sie im Durchschnitt der vergangenen 10 Jahre vorlagen, künftig weiter eingengt werden.

Einnahmen und
Ausgaben

Ansicht 9 zeigt die Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte in den Jahren 2002 bis 2011.⁴



Ansicht 9: Einnahmen und Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte 2002 bis 2011

Unterdeckung
der Verwaltungs-
haushalte

Den Mehrausgaben standen im Jahr 2011 zwar Mehreinnahmen gegenüber, doch reichten die gesamten Einnahmen nicht, um die Verwaltungshaushalte insgesamt auszugleichen. Im Jahr 2011 fehlten über alle kommunalen Körperschaften hinweg 625 Millionen € zum Haushaltsausgleich (2010: Unterdeckung von 695 Millionen €).

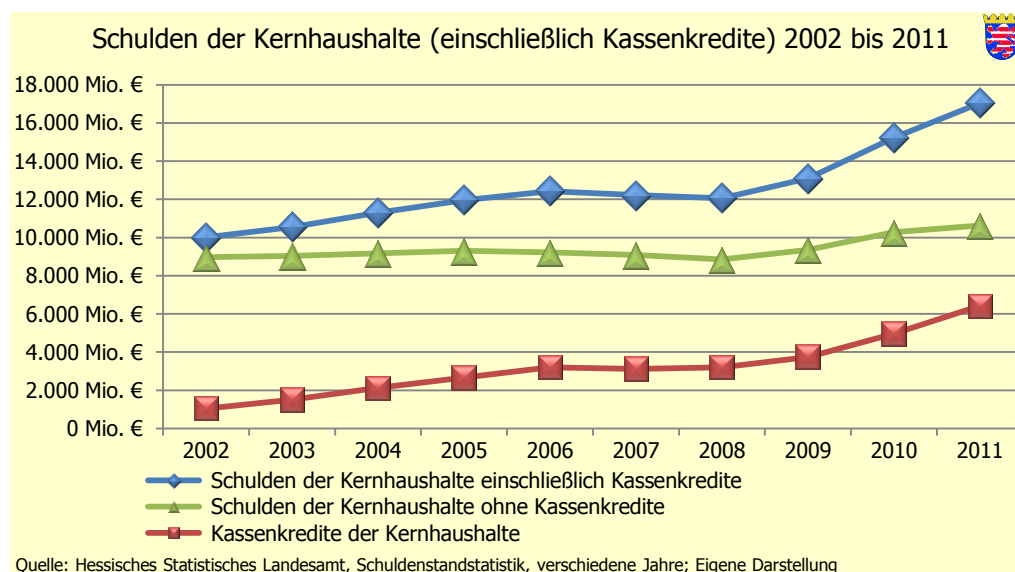
⁴ Hinzuweisen ist darauf, dass sich für das Jahr 2011 die bereinigten Einnahmen der Verwaltungs- und Vermögenshaushalte auf 15,4 Milliarden €, die Ausgaben auf 17,5 Milliarden € beliefen. Daraus resultierte insgesamt ein Finanzierungsdefizit von -2,1 Milliarden € (2010: -2,5 Milliarden €). Die bereinigten Einnahmen und Ausgaben sind ohne haushaltstechnische Verrechnungen, ohne besondere Finanzierungsvorgänge und abzüglich der Zahlungen auf gleicher Ebene sowie der Gewerbesteuerumlage ausgewiesen.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Vierteljährliche Kassenstatistik 2011

2.2 Schulden der hessischen Kommunen

Die Schuldenentwicklung in den Kernhaushalten der Kommunen (einschließlich Landeswohlfahrtsverband) für die Jahre 2002 bis 2011 gibt Ansicht 10 wieder. In ihr lassen sich sowohl der Stand der Schulden⁵ ohne Kassenkredite als auch der der Kassenkredite zum Jahresende ablesen.

Schulden der
Kernhaushalte



Ansicht 10: Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) 2002 bis 2011

Die Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) nahmen im dritten Jahr in Folge zu. Sie erhöhten sich im Jahr 2011 um 11,9 Prozent auf 17.043 Millionen €.⁶ Ansicht 11 stellt die Schulden der Kernhaushalte der Jahre 2010 und 2011 gegenüber.

	2010	2011	Veränderung	
Schulden (ohne Kassenkredite)	10.276 Mio. €	10.627 Mio. €	351 Mio. €	3,4 %
Kassenkredite	4.959 Mio. €	6.415 Mio. €	1.456 Mio. €	29,4 %
Schulden der Kernhaushalte	15.235 Mio. €	17.043 Mio. €	1.808 Mio. €	11,9 %
Einwohner	6.063.885	6.074.950	11.065	0,2 %
Schulden je Einwohner	2.512 €	2.805 €	293 €	11,7 %

Wichtiger Hinweis des Hessischen Statistischen Landesamts für die Schuldenstandstatistik 2011: Stadt Braunfels nahm keine Lieferung der Erhebungsmerkmale mit Ausnahme der Kassenkredite vor. Einwohnerzahl jeweils zum 30. Juni des Jahres.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik; Eigene Berechnungen

Ansicht 11: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres

Die Schulden der Kernhaushalte erreichten im Jahr 2011 durchschnittlich eine Höhe von 2.805 € je Einwohner (2010: 2.512 € je Einwohner). Vor allem die eigentlich nur

⁵ Die kommunalen Schulden umfassen neben den hier ausgewiesenen Schulden der Kernhaushalte (einschließlich der Kassenkredite) auch die Schulden der Eigenbetriebe, der Zweckverbände und der Unternehmen in Privatrechtsform, bei denen die Kommunen Alleingesellschafter sind oder eine Mehrheitsbeteiligung haben. Letztere sind auf Seite 34 ff. des vorliegenden Berichts dargestellt.

⁶ Eine zusätzliche Verschuldung ergibt sich durch die Konjunkturprogramme von Bund und Land, da die damit verbundenen Kreditaufnahmen, vor allem in den Jahren 2009 und 2010, zu 100 Prozent den Kommunen zugerechnet werden, ihnen die Tilgung aber nur zur Hälfte (Bundesprogramm) bzw. zu einem Sechstel (Landesprogramm) obliegt. Die mit diesen Programmen zinsgünstig zur Verfügung gestellten Darlehen haben eine Laufzeit von 30 Jahren.

zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehenen Kassenkredite stiegen um nahezu 30 Prozent. Damit hielt der Anstieg der Kassenkredite als Finanzierungsinstrument kommunaler Aufgaben unvermindert an. Die Kassenkredite machen einen Anteil an den Schulden der Kernhaushalte von 38 Prozent aus (2010: 33 Prozent). Immer mehr Kommunen sind auf die Finanzierung durch Kassenkredite angewiesen. Zum Jahresende 2011 hatten nur noch 144 Kommunen keine Kassenkredite in Anspruch genommen (2010 waren es 173 Kommunen, 2009: 246 Kommunen).

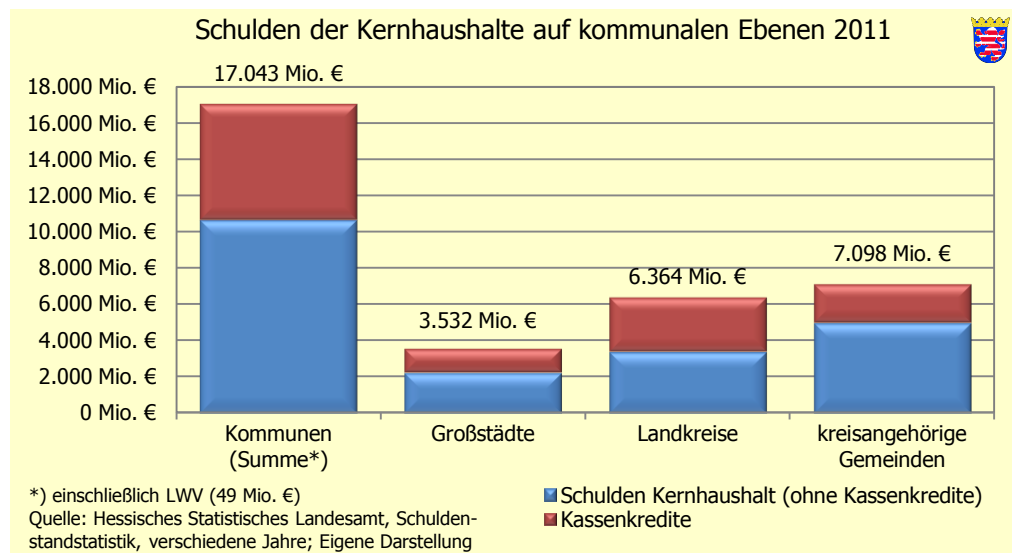
Wie die Schulden der Kernhaushalte (einschließlich der Kassenkredite) in den Jahren 2010 und 2011 auf die Großstädte, die Landkreise und die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie den Landeswohlfahrtsverband entfallen, gibt Ansicht 12 wieder.

Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) auf kommunalen Ebenen im Jahr 2010 und 2011				
	2010	2011	Veränderung	
Großstädte	3.291 Mio. €	3.532 Mio. €	241 Mio. €	7,3 %
Landkreise	5.523 Mio. €	6.364 Mio. €	841 Mio. €	15,2 %
kreisangehörige Städte und Gemeinden	6.369 Mio. €	7.098 Mio. €	729 Mio. €	11,5 %
Landeswohlfahrtsverband	52 Mio. €	49 Mio. €	-3 Mio. €	-6,5 %
Summe	15.235 Mio. €	17.043 Mio. €	1.808 Mio. €	11,9 %

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik; Eigene Berechnungen

Ansicht 12: Schulden der Kernhaushalte (einschließlich Kassenkredite) auf kommunalen Ebenen im Jahr 2010 und 2011

Am stärksten war im Jahr 2011 der Anstieg der Schulden bei den Landkreisen und dort beim Landkreis Offenbach mit 123 Millionen € und beim HOCHTAUNUSKREIS mit 110 Millionen €. Die Großstadt DARMSTADT erhöhte ihre Schulden um 116 Millionen €. Die Zusammensetzung der Schulden in den Kernhaushalten zeigt Ansicht 13.



Ansicht 13: Schulden der Kernhaushalte auf kommunalen Ebenen 2011

Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden der Kernhaushalte war bei den Landkreisen mit 47 Prozent am größten (Großstädte: 37 Prozent, kreisangehörige Gemeinden: 30 Prozent). Bei zehn Landkreisen⁷ überstiegen die Kassenkredite die Schulden im Kernhaushalt (ohne Kassenkredite).

⁷ Landkreise Bergstraße, Gießen, Kassel, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Rheingau-Taunus, Vogelsberg, Werra-Meißner

Ansicht 14 zeigt, dass rund 60 Prozent oder 269 der Kommunen in den Kernhaushalten Schulden je Einwohner von mehr als 1.000 € zum Jahresende 2011 aufwiesen (2010: 254 Kommunen, 2009: 219 Kommunen).

Schulden
je Einwohner

Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner – Verteilung in Kategorien – 2010 und 2011					
	2010	2011			
	Zahl	Zahl [entfällt auf]	Großstädte	Landkreise	kreis- angehörige Gemeinden
0 bis 99 €/Ew.	6	6	0	0	6
100 bis 999 €/Ew.	187	172	0	8	164
1.000 bis 1.999 €/Ew.	158	147	2	10	135
2.000 bis 2.999 €/Ew.	67	75	0	3	72
3.000 bis 3.999 €/Ew.	13	28	1	0	27
4.000 bis 4.999 €/Ew.	7	8	1	0	7
mehr als 5.000 €/Ew.	9	11	1	0	10
Summe	447	447	5	21	421
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre (ohne Landeswohlfahrtsverband); Eigene Berechnungen					

Ansicht 14: Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner – Verteilung in Kategorien – 2010 und 2011

Verbesserungen in der Kategorisierung nach Ansicht 14 ergaben sich infolge vermindelter Schulden in den Kernhaushalten (einschließlich Kassenkredite) je Einwohner gegenüber dem Jahr 2010 allein bei 7 kreisangehörigen Gemeinden⁸. Demgegenüber erhöhten sich die Schulden je Einwohner bei 69 kreisangehörigen Gemeinden und einem Landkreis so stark, dass sich hierdurch die Kategorisierung verschlechterte.

Nachfolgend wird die Verteilung der Schulden zum Jahresende 2011 in den Kernhaushalten auf die einzelnen Kommunen dargestellt:

Von den Großstädten reduzierten allein FRANKFURT AM MAIN und WIESBADEN ihre Schulden in den Kernhaushalten gegenüber dem Vorjahr. Dennoch stiegen im Jahr 2011 insgesamt die Schulden aller Großstädte im Mittel um 321 € je Einwohner oder 11 Prozent auf 3.334 € je Einwohner (2010: 3.013 € je Einwohner). Am stärksten erhöhte OFFENBACH AM MAIN seine Schulden (um 750 € je Einwohner oder 15 Prozent), was im Wesentlichen auf den Anstieg der Kassenkredite zurückzuführen ist (Erhöhung um 605 € je Einwohner). WIESBADEN hatte zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

... in den
Großstädten

Die niedrigsten Schulden der fünf kreisfreien Städte hatten WIESBADEN in Höhe von 1.332 € je Einwohner (2010: 1.367 € je Einwohner) und FRANKFURT AM MAIN mit 1.632 € je Einwohner (2010: 1.677 € je Einwohner). KASSEL hatte Schulden in Höhe von 3.692 € (2010: 3.458 € je Einwohner) DARMSTADT 4.195 € je Einwohner (2010: 3.494 € je Einwohner) und OFFENBACH AM MAIN 5.820 € je Einwohner (2010: 5.070 € je Einwohner).

Alle Landkreise erhöhten im Jahr 2011 die Schulden in den Kernhaushalten. Im Mittel stiegen die Schulden je Einwohner um 180 € je Einwohner oder 16 Prozent auf 1.313 € je Einwohner (2010: 1.133 € je Einwohner).

... in den
Landkreisen

Allein der Landkreis FULDA hatte zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen. Er hatte mit 325 € je Einwohner (2010: 210 € je Einwohner) erneut die niedrigsten Schulden aller Landkreise. Der HOCHTAUNUSKREIS hatte mit 472 € je Ein-

⁸ Allendorf (Eder), Heringen (Werra), Homberg (Ohm), Laubach, Nidderau, Volkmarsen, Wahlsburg

... in den
kreisangehörigen
Gemeinden

wohner den größten Zuwachs an Schulden und wies mit 2.825 € je Einwohner (2010: 2.353 € je Einwohner) die höchsten Schulden je Einwohner aller Landkreise auf. Der ODENWALDKREIS hatte Schulden je Einwohner von 1.373 € im Kernhaushalt, wovon 1.168 € oder 85 Prozent auf Kassenkredite entfielen.

Schulden von unter 100 € je Einwohner hatten ESCHBORN (44 € je Einwohner), LINDEN (73 € je Einwohner), WABERN (75 € je Einwohner), LUDWIGSAU (76 € je Einwohner), GRÜNDAU (91 € je Einwohner) und JOSSGRUND (92 € je Einwohner). Im Mittel erhöhten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden im Jahr 2011 um 154 € je Einwohner oder 11 Prozent auf 1.548 € je Einwohner (2010: 1.394 € je Einwohner). Die Schulden je Einwohner erhöhten sich am stärksten in BAD KARLSHAFEN (um 1.555 € oder 31 Prozent auf 6.557 € je Einwohner).

Die Kassenkredite machten im Mittel der kreisangehörigen Gemeinden einen Anteil von 30 Prozent der Schulden in den Kernhaushalten aus. Dabei hatten 141 kreisangehörige Gemeinden zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen (2010: 169 kreisangehörige Gemeinden).

Wie auch in den Vorjahren waren zum Jahresende 2011 die am höchsten verschuldeten Kommunen unter den kreisangehörigen Gemeinden zu finden. Schulden je Einwohner von über 6.000 € hatten: BAD KARLSHAFEN von 6.557 € je Einwohner (2010: 5.002 € je Einwohner), BAD SOODEN-AlLENDORF von 6.650 € je Einwohner (2010: 6.222 € je Einwohner), SPANGENBERG von 7.149 € je Einwohner (2010: 6.916 € je Einwohner) und WALDKAPPEL von 7.234 € je Einwohner (2010: 6.790 € je Einwohner).

Die am höchsten verschuldete Sonderstatusstadt war RÜSSELSHEIM mit Schulden im Kernhaushalt in Höhe von 5.414 € je Einwohner (2010: 5.103 € je Einwohner). Im Mittel beliefen sich die Schulden der Sonderstatusstädte auf 2.364 € je Einwohner (2010: 2.083 € je Einwohner).

Schulden der
Eigenbetriebe

Neben den Schulden der Kernhaushalte (17.043 Millionen €, einschließlich Kassenkredite) bestanden zum Jahresende 2011 Schulden der kommunalen Eigenbetriebe⁹ in Höhe von 2.794 Millionen € (Ansicht 15).

Kommunale Schulden (ohne Zweckverbände und Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres				
	2010	2011	Veränderung	
Schulden der Kernhaushalte ¹⁾	15.235 Mio. €	17.043 Mio. €	1.808 Mio. €	11,9 %
Schulden der Eigenbetriebe ²⁾	2.730 Mio. €	2.794 Mio. €	64 Mio. €	2,3 %
Kommunale Schulden	17.966 Mio. €	19.836 Mio. €	1.870 Mio. €	10,4 %
Kommunale Schulden je Einwohner	2.963 €	3.265 €	302 €	10,2 %

¹⁾ vergleiche Ansicht 11

²⁾ ohne Schulden beim Träger

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

Ansicht 15: Kommunale Schulden (ohne Zweckverbände und Beteiligungen in Privatrechtsform) zum 31. Dezember des Jahres

Die Kommunen und deren rechtlich unselbständigen Eigenbetriebe waren am 31. Dezember 2010 mit 19.836 Millionen € (2010: 17.966 Millionen €) verschuldet. Ansicht 15 verdeutlicht, dass die Erhöhung der kommunalen Schulden einschließlich der Schulden der Eigenbetriebe maßgeblich durch den Anstieg der Schulden im Kernhaushalt beeinflusst wurde.

Kommunaler
Schutzschirm

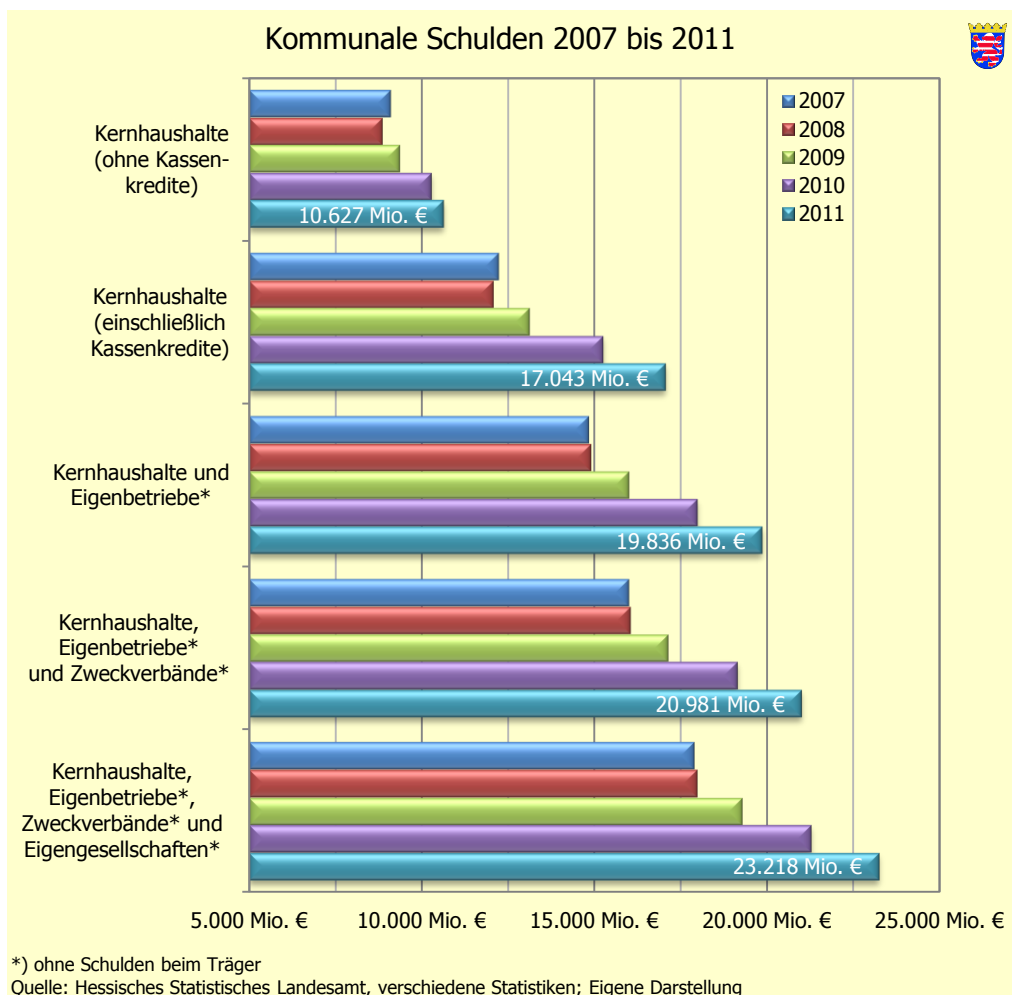
Angesichts der die kommunale Handlungsfreiheit einschränkenden Schulden gewährt das Land Hessen im Jahr 2012 mit dem Kommunalen Schutzschirmgesetz ausgewählten 106 Landkreisen, Städten und Gemeinden auf Antrag Zins- und Entschuldungshil-

⁹ ohne Schulden beim Träger; einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

fen in Höhe von insgesamt 3,2 Milliarden € (§ 1 Absatz 1 SchuSG).¹⁰ Damit wird den hochverschuldeten Kommunen die Möglichkeit eröffnet, durch eine partielle Entschuldung und ein festzulegendes Konsolidierungskonzept spätestens bis zum Jahr 2020 ihren Haushalt auszugleichen.

Das Bild der kommunalen Schulden wird umfassender, wenn sowohl die Schulden der Zweckverbände von 1.146 Millionen € (2010: 1.162 Millionen €) als auch die der Eigengesellschaften¹¹ mit 2.236 Millionen € (2010: 2.126 Millionen €) hinzugenommen werden. Die Entwicklung der kommunalen Schulden über einen Fünfjahreszeitraum gibt Ansicht 16 wieder.

Umfassenderes Bild
der kommunalen
Schulden



Ansicht 16: Kommunale Schulden 2007 bis 2011

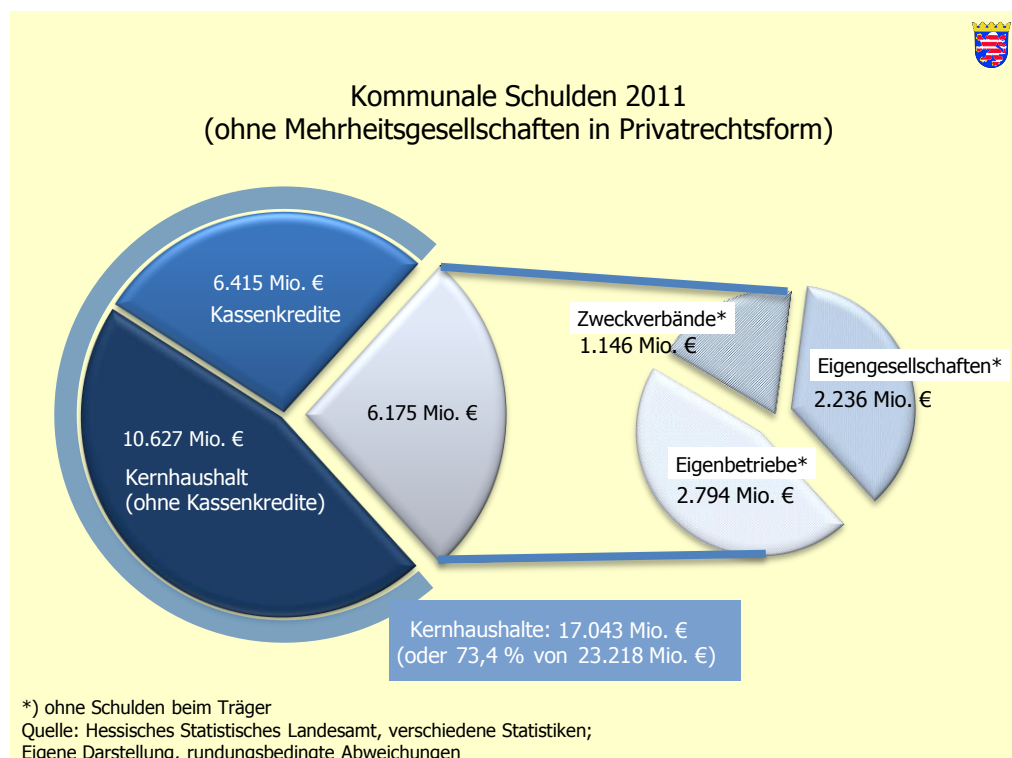
Die Zusammensetzung der Schulden der hessischen Kommunen einschließlich Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften in Höhe von 23.218 Millionen € (2010: 21.254 Millionen €) bestanden Ende des Jahres 2011 zu 73,4 Prozent (2010: 71,7 Prozent) aus Schulden der Kernhaushalte (Ansicht 17).

¹⁰ Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz – SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. I, Seite 128

§ 1 Absatz 1 SchuSG – Umfang und Finanzierung der Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen

Das Land gewährt den in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Gemeinden und Landkreisen (Kommunen) auf Antrag für die Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich solcher Kredite, die für Sondervermögen und Treuhandvermögen nach den §§ 115 und 116 der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind, Entschuldungshilfen von bis zu 2,8 Milliarden €. Nicht abgelöst werden Investitions- und Kassenkredite, die im Zusammenhang mit den Beteiligungen an Gesellschaften, anderen privatrechtlichen Vereinigungen oder für rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des Dritten Abschnitts des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind.

¹¹ Eine Gesellschaft in Privatrechtsform, bei der der Kapitalanteil einer Kommune 100 Prozent beträgt, wird als Eigengesellschaft bezeichnet.



Ansicht 17: Kommunale Schulden 2011 (ohne Mehrheitsgesellschaften in Privatrechtsform)

Die hessischen Kommunen haben – mit Unterstützung des Landes durch den kommunalen Schutzschirm – die Möglichkeit, ihren Schuldenabbau konsequent voranzutreiben. Damit geht eine Entlastung der Haushalte durch niedrigere Zinsaufwendungen einher. Im Gegenzug sind sie verpflichtet, durch jährliche Einsparungen und/ oder Einnahmesteigerungen die Haushaltslage zu stabilisieren.

Letztlich 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 17) – vor, so dass auf eine Berichterstattung vorläufiger Daten verzichtet werden musste. Erst in den kommunalen Gesamtabschlüssen, die für das Jahr 2015 verpflichtend sind, werden die Gesamtschulden vollständig ausgewiesen.

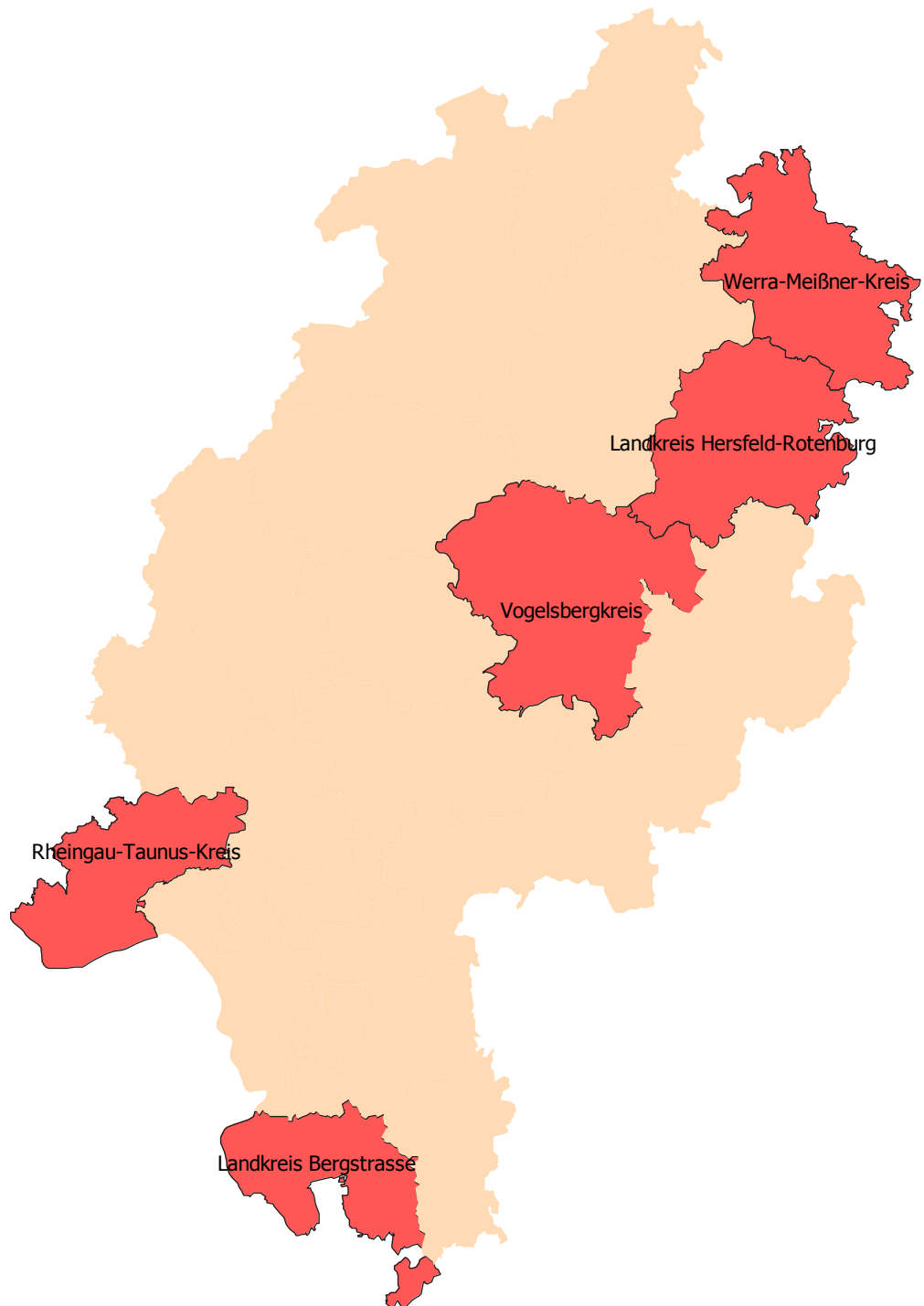
Kommunale
Gesamtschulden
unvollständig

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

3. Einhundertfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“

3.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Bergstraße, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis



Ansicht 18: „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ – Lage der Landkreise

3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Mai 2011 bis März 2012
Prüfungszeitraum:	2006 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	30. März 2012
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn

3.3 Leitsätze

Die Haushalte der fünf geprüften Landkreise waren im Prüfungszeitraum durchweg instabil. Diese Landkreise wiesen für das Jahr 2010 zusammen Jahresfehlbeträge von über 100 Millionen € auf.

Seite 54

Die Schulden der Kernhaushalte waren gegenüber 2006 um mehr als 350 Millionen € auf 1,2 Milliarden € gestiegen. Im Durchschnitt der fünf Landkreise beliefen sich die Schulden je Einwohner auf 1.555 €. Der höchste Wert war mit 2.405 € beim Rheingau-Taunus-Kreis festzustellen.

Seite 57 f.

Die Landkreise nahmen vermehrt Kassenkredite auf. Diese waren zum Jahresende 2010 um 122 Millionen € (23 Prozent) höher als im Vorjahr. Sie hatten einen Anteil an den Schulden der Kernhaushalte von 53 Prozent. Die Landkreise nutzten Kassenkredite nicht wie gesetzlich vorgesehen allein zur Liquiditätssicherung, sondern auch zur langfristigen Finanzierung der steigenden Verlustvorträge und der Investitionen.

Der Rheingau-Taunus-Kreis nahm Kassenkredite in Schweizer Franken auf. Sie valutierten zum 31. Dezember 2010 mit 190 Millionen €. Eine Kursabsicherung wurde nicht abgeschlossen. Infolge von Wechselkursänderungen musste der Rheingau-Taunus-Kreis allein im Jahr 2010 nicht zahlungswirksame Verluste in Höhe von über 30 Millionen € hinnehmen.

Seite 58

Alle Landkreise haben die Umstellung auf die doppische Haushaltswirtschaft weitgehend vollzogen. Nun stehen sie vor der Aufgabe, die Prozesse des Rechnungswesens an die neuen Anforderungen anzupassen und deren sachgerechte Dokumentation sicherzustellen.

Seite 41

Allein dem Landkreis Bergstraße gelang es, die Aufstellungsfristen für die Jahresabschlüsse einzuhalten. Die übrigen vier Landkreise hielten die Aufstellungsfrist zum 30. April des Folgejahrs nicht ein. Sie hatten in ihrer Verwaltung den Prozess zur Abschlusserstellung noch nicht hinreichend eingerichtet.

Seite 43

Die Landkreise nutzten die Kosten- und Leistungsrechnung noch nicht für eine ergebnisorientierte Steuerung. Die Information der Budgetverantwortlichen und der Verwaltungsspitze mit standardisierten Berichten war nicht ausreichend.

Seite 50

Das Interne Kontrollsystem (IKS) der Landkreise war im Rechnungswesen und den vorgelagerten Aufgabengebieten mit Rechnungswesenfunktionen (Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) verbesserungsbedürftig. Regelungs- und Kontrolldefizite bestanden vor allem in den dem Rechnungswesen vorgelagerten Aufgabengebieten. Der Einsatz von nicht hinreichend sicherer Software ermöglichte bei zwei Landkreisen im Prüfungszeitraum Vermögensdelikte. Die Schäden hieraus beliefen sich allein beim Landkreis Bergstraße auf 0,67 Millionen €.

Seite 52 f.

Die Haushaltssicherungskonzepte basierten auf Plangrößen und berücksichtigten nicht die tatsächlichen Verhältnisse und Entwicklungen. Sie waren nur bedingt aussagefähig. Die Einhaltung der beabsichtigten Konsolidierungsmaßnahmen sollte stärker kontrolliert werden.

Seite 56

Der Konsolidierungsdruck auf die Landkreise ist weiter gestiegen. Die Landkreise sind gehalten, ihren Beitrag zur Stabilisierung der Haushalte zu leisten. Hierfür sind die selbst gesetzten Leistungsstandards zu überprüfen und freiwillige Leistungen kritisch zu hinterfragen. Auch der Bundes- und Landesgesetzgeber ist gefordert, die von außen gesetzten Standards zu überprüfen.

3.4 Gliederung

3.5	Geprüftes Risiko	40
3.6	Ergebnisverbesserungen	40
3.7	Überblick	41
3.8	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik.....	41
3.9	Ausgewählte Posten des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009	44
3.10	Organisation des Rechnungswesens	48
3.11	Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Internes Kontrollsystem (IKS)	51
3.12	Haushaltslage	53
3.13	Schulden.....	57
3.14	Wirtschaftliche Betätigung der Landkreise	60
3.15	Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche.....	62
3.16	Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Landkreise	65
3.17	Konjunkturprogramme	67
3.18	Ausblick	68

3.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko von 980 Millionen € umfasst die ordentlichen Aufwendungen und die getätigten Investitionen der Landkreise im Jahr 2009 (Ansicht 19).

Geprüftes Risiko im Jahr 2009				
	Ordentliche Aufwendungen	Investitionen	Geprüftes Risiko	Geprüftes Risiko je Einwohner
Bergstraße	296,2 Mio. €	22,7 Mio. €	319,0 Mio. €	1.214 €/Ew.
Hersfeld-Rotenburg	155,9 Mio. €	13,6 Mio. €	169,5 Mio. €	1.380 €/Ew.
Rheingau-Taunus	199,0 Mio. €	15,4 Mio. €	214,5 Mio. €	1.170 €/Ew.
Vogelsberg	139,3 Mio. €	15,4 Mio. €	154,7 Mio. €	1.394 €/Ew.
Werra-Meißner	109,9 Mio. €	13,9 Mio. €	123,8 Mio. €	1.181 €/Ew.
Summe [Mittelwert]	900,4 Mio. €	81,0 Mio. €	981,4 Mio. €	[1.268 €/Ew.]

Quelle: Jahresabschlüsse 2009

Ansicht 19: Geprüftes Risiko im Jahr 2009

3.6 Ergebnisverbesserungen

Die festgestellten Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen von rund 7,3 Millionen € ergaben sich für das Jahr 2009 in der Inneren Verwaltung der Landkreise (1,1 Millio-

nen €)¹², bei der unentgeltlichen Bereitstellung von Sporthallen für Vereine (3,8 Millionen €) und bei Zuschüssen und Verlustausgleichen an Beteiligungen der Landkreise (2,4 Millionen €).

3.7 Überblick

Die 150. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ setzt auf einer Reihe von Haushaltsstrukturprüfungen kommunaler Körperschaften auf. Der Prüfungszeitraum betraf auch das Jahr 2009, in dem alle Landkreise spätestens die Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik vollzogen haben mussten.¹³ Neben einzelnen Fragen zum Umstellungsprozess standen vornehmlich die Fragen zur Steuerung, Wirtschaftlichkeit und zu Stabilisierungsmaßnahmen der Haushalte im Vordergrund der Prüfung. Deswegen wurde untersucht, wie die Landkreise die Kosten- und Leistungsrechnung nutzten und welche Maßnahmen sie aus den Erkenntnissen ableiteten, um eine wirksame Steuerung und Kontrolle des Haushaltsvollzugs und der Haushaltsplanung sicherzustellen.

Mit einer Haushaltsstrukturprüfung wird neben der Feststellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns auch die Frage beantwortet, ob die Haushaltslage der Körperschaften im Prüfungszeitraum stabil oder instabil war. Maßnahmen zur Konsolidierung der Haushalte und zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns waren ebenfalls Gegenstand der Betrachtung. Ferner waren die Konjunkturprogramme von Bund und Land und hier besonders der Mittelabfluss Bestandteil der Prüfung.

Im Zusammenhang mit der Organisation des doppischen Rechnungswesens wurde untersucht, ob und in welchem Umfang in den Finanzabteilungen und den fachbezogenen Vorverfahren¹⁴ Maßnahmen zur internen Kontrolle umgesetzt waren. Die Schnittstellen zu diesen durch hohe Transferleistungen charakterisierten Leistungsbereichen bergen aufgrund ihrer Bedeutung potenzielle Risiken.

Der Landkreis Bergstraße und der Werra-Meißner-Kreis hatten die Aufgaben des Immobilienmanagements jeweils auf einen Eigenbetrieb übertragen. Damit gingen auch Grundstücke und Bauten des Anlagevermögens sowie Verbindlichkeiten über. Für Zwecke der Vergleichbarkeit bezog die Überörtliche Prüfung die finanziellen Größen der Eigenbetriebe in ihre Untersuchung ein.

3.8 Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik

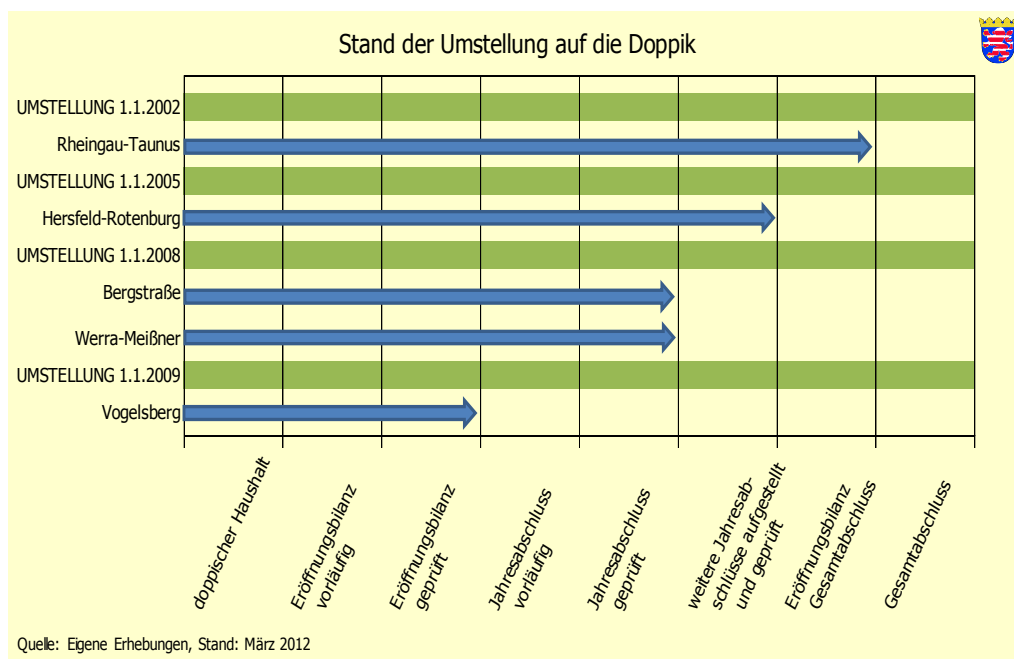
Alle Landkreise entschieden sich dafür, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen (§ 92 Absatz 3 HGO¹⁵). Während der Vogelsbergkreis seine Haushaltswirtschaft zum spätestmöglichen Zeitpunkt (1. Januar 2009) umstellte, hatten der Rheingau-Taunus-Kreis (1. Januar 2002) und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg (1. Januar 2005) bereits mehrjährige Erfahrungen mit dem doppischen System. Ansicht 20 zeigt den Stand der Umstellung.

¹² Orientierung an der Methodik aus vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen: Aus dem Personalaufwand je Einwohner der Inneren Verwaltung wurden Potenziale für Ergebnisverbesserungen berechnet. Für die Ermittlung wird der Personalaufwand je Einwohner ohne den Bereich Immobilienmanagement herangezogen. Der Personalaufwand im Immobilienmanagement war aufgrund der unterschiedlichen Anteile von Eigenleistungen und Fremdbezug nicht miteinander vergleichbar. Ein Vergleich allein auf der Grundlage des Personalaufwands führt daher in diesem Bereich zu einem unzutreffenden Ergebnis.

¹³ Der Vogelsbergkreis hatte bis März 2012 noch keinen Jahresabschluss für das Jahr 2009 vorgelegt. Für das Jahr 2009 hat die Überörtliche Prüfung für diesen Bericht auf Werte eines Verwaltungsentwurfs zurückgegriffen. In vergleichenden Auswertungen für das Jahr 2010 ist der Vogelsbergkreis nicht enthalten.

¹⁴ Fachbezogene Vorverfahren finden etwa in den Bereichen der Sozialen Leistungen oder der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Anwendung.

¹⁵ Verweise auf die Hessische Gemeindeordnung beziehen sich auf die Hessische Gemeindeordnung (HGO) vom 25. Februar 1952, GVBl., Seite 11 in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, Seite 142, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, die im gesamten Prüfungszeitraum galt. Abweichende Regelungen in der HGO₂₀₁₁ vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, sind nicht berücksichtigt.



Ansicht 20: Stand der Umstellung auf die Doppik

Auch wenn der Rheingau-Taunus-Kreis im Vergleich konzeptionell weiter fortgeschritten war, bestand ein Rückstand bei der Prüfung der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010. Für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg lag hingegen bereits der geprüfte Jahresabschluss für das Jahr 2010 vor.

Aufstellung der Jahresabschlüsse

Kommunen haben ihre Jahresabschlüsse innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅¹⁶). Beschlüsse über den geprüften Jahresabschluss und die Entlastung des Kreisausschusses sind bis zum Ende des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu fassen (§ 114u Absatz 1 HGO₂₀₀₅¹⁷). Um diese Frist einzuhalten, hält es die Überörtliche Prüfung für notwendig, dass die Abschlussprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter bis spätestens 31. Oktober, zwei Monate vor Fristablauf, beendet ist.¹⁸

¹⁶ Maßgeblich für den Prüfungszeitraum der 150. Vergleichenden Prüfung waren die Hessische Gemeindeordnung (HGO₂₀₀₅) in der Fassung vom 1. April 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, sowie die Vorschriften der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235. Die Vorschrift § 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅ ist inhaltsgleich mit § 112 Absatz 9 HGO₂₀₁₁.

¹⁷ § 114u Absatz 1 HGO₂₀₀₅ bzw. § 114 Absatz 1 HGO₂₀₁₁ – Entlastung
Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss 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.

¹⁸ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 211

Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich						
	Jahresabschluss 2009			Jahresabschluss 2010		
	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss
Fristen	30.04.2010	31.10.2011	31.12.2011	30.04.2011	31.10.2012	31.12.2012
Bergstraße	✓✓	✓	✓✓	✓✓	○	○
Hersfeld-Rotenburg	✓	✓✓	✓✓	✓	✓✓	✓✓
Rheingau-Taunus	✓	●	●	●	○	○
Vogelsberg	●	●	●	●	○	○
Werra-Meißner	✓	✓✓	✓✓	✓	○	○

✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt, ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt, ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt
 Anmerkung: Bis auf den Werra-Meißner-Kreis (2010) lag bei keinem Landkreis ein formeller Beschluss des Kreisausschusses zur Aufstellung des Jahresabschlusses vor. Für Zwecke dieser Darstellung gilt das Kriterium „Aufstellung eines Jahresabschlusses“ als erfüllt, wenn die zuständige Verwaltungseinheit dem Rechnungsprüfungsamt einen prüffähigen Jahresabschluss vorgelegt hatte.
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 21: Einhaltung der Vorgaben der HGO zu Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Vergleich

Die Landkreise verstießen, trotz zum Teil schon seit Jahren praktizierter doppischer Haushaltswirtschaft, gegen diese Fristen. Außer dem Landkreis Bergstraße hielt kein Landkreis die Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses ein. Ein formeller Aufstellungsbeschluss lag nur beim Werra-Meißner-Kreis für den Jahresabschluss 2010 vor. Im Vogelsbergkreis waren allein die kameralen Jahresrechnungen bis zum Jahr 2008 durch den Kreisausschuss beschlossen. Die Landkreise Bergstraße, Hersfeld-Rotenburg und Werra-Meißner hatten den geprüften Jahresabschluss 2009 dem Kreistag zur fristgerechten Entlastung vorgelegt. Beim Rheingau-Taunus-Kreis und Vogelsbergkreis lagen im März 2012 noch keine geprüften Jahresabschlüsse für 2009 vor.

Unter diesen Bedingungen standen den Landkreisen verlässliche Ist-Daten für die Erstellung und Beschlussfassung der Haushalte einschließlich der Haushaltssicherungskonzepte nicht in der gebotenen Zeitnähe zur Verfügung. Die Landkreise sollten Arbeits- und Terminpläne in ihrer Dienstanweisung zum Rechnungswesen festlegen, damit die fristgerechte Aufstellung und Prüfung des Jahresabschlusses sichergestellt werden kann.

Die Rechnungsprüfungsämter der fünf Landkreise waren für die Prüfung der Jahresabschlüsse und der Jahresrechnungen der Landkreise und von insgesamt 89 kreisangehörigen Städten und Gemeinden zuständig. Ansicht 22 zeigt den Stand der Prüfung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der Städte und Gemeinden für 2009.

Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse

Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse 2009 der Städte und Gemeinden				
	Vorlage	Rückstand	Prüfung abgeschlossen	Rückstand
Eröffnungsbilanz ¹⁾	43 [48 %]	46 [52 %]	27 [30 %]	62 [70 %]
Jahresabschluss 2009	8 [9 %]	81 [91 %]	2 [2 %]	87 [98 %]

Anmerkung: []-Angaben geben den Anteil in Bezug auf die 89 zu prüfenden kreisangehörigen Gemeinden und Städte an.
¹⁾ unabhängig vom Umstellungszeitpunkt
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2011

Ansicht 22: Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanzen und der Jahresabschlüsse 2009 der Städte und Gemeinden

Weniger als die Hälfte der 89 kreisangehörigen Städte und Gemeinden hatten bislang ihre Eröffnungsbilanz aufgestellt und dem Rechnungsprüfungsamt zur Prüfung vorgelegt. Davon waren insgesamt 27 Eröffnungsbilanzen geprüft. Die Quoten der nicht aufgestellten und ungeprüften Eröffnungsbilanzen zeigen, dass ein erheblicher Aufstellungs- und Prüfungsrückstand bestand. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden sind gefordert, gemeinsam mit dem Rechnungsprüfungsamt geeignete Lösungsansätze zum Abbau des Aufstellungs- und Prüfungsrückstands zu entwickeln.

Von den Jahresabschlüssen für das Jahr 2009 waren erst 9 Prozent zur Prüfung vorgelegt worden. Davon waren die Schlussberichte für zwei Städte gefertigt. Damit gelang es 87 Städten und Gemeinden nicht, ihre Gremien bis zum Oktober 2011 über den geprüften Jahresabschluss 2009 zu informieren und die Frist für die Feststellung des Jahresabschlusses und Entlastung des Gemeindevorstands zum 31. Dezember 2011 einzuhalten (§ 114u Absatz 1 HGO).

Gesamtabschluss

Die Landkreise haben erstmals zum 31. Dezember 2015 einen zusammengefassten Jahresabschluss (Gesamtabschluss) zu erstellen, in den die Sondervermögen und Beteiligungen des Landkreises eingehen (§ 114s Absatz 5 HGO₂₀₀₅¹⁹).

Für Zwecke des Gesamtabschlusses hatte der Rheingau-Taunus-Kreis den Konsolidierungskreis festgelegt, einheitliche Bewertungsmaßstäbe definiert und auf den 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz als Verwaltungsentwurf aufgestellt. In diese wurden neben dem Landkreis der Eigenbetrieb Abfallwirtschaft und die Rheingau-Taunus Holding GmbH einbezogen. Ein zusammengefasster Jahresabschluss zum 31. Dezember 2009 lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor. Die anderen Landkreise hatten noch nicht mit Vorbereitungen zum Gesamtabschluss begonnen.

3.9 Ausgewählte Posten des Jahresabschlusses zum 31. Dezember 2009

Die Überörtliche Prüfung untersuchte Bewertungsgrundlagen und Bewertungsverfahren ausgewählter Posten der Jahresabschlüsse zum 31. Dezember 2009.²⁰ Der Vergleich zeigte systematische Unterschiede zwischen den Landkreisen in der Behandlung von Ansatz- und Bewertungsvorschriften im Zusammenhang mit der Erstellung des Jahresabschlusses. Die von den Landkreisen auf verschiedene Weise genutzten Handlungsspielräume führten zu unterschiedlichen Ergebnissen und haben Auswirkungen auf die Vergleichbarkeit der Landkreise. Folgende Bilanzposten waren dabei von Bedeutung.

¹⁹ wortgleich mit § 112 Absatz 5 HGO₂₀₁₁ – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird,

zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

²⁰ Da beim Vogelsbergkreis für das Jahr 2009 noch kein prüffähiger Jahresabschluss vorlag, entfielen die Aussagen hierüber.

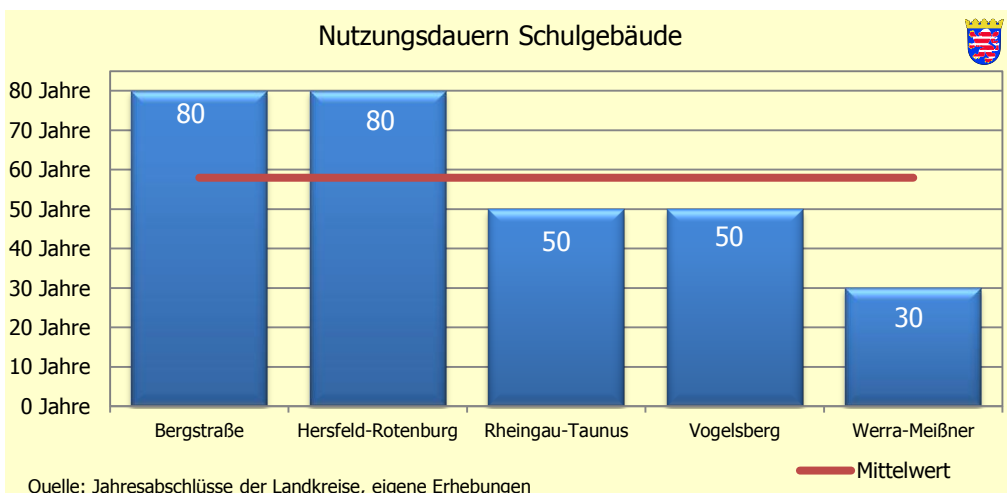
Spielräume bei der Bilanzierung	
Investitionszuschüsse	Festlegung der Wesentlichkeitsgrenze, bis zu der gewährte Investitionszuschüsse nicht aktiviert werden müssen
Sachanlagevermögen	Festlegung der den Abschreibungen zugrunde liegenden Nutzungsdauern, insbesondere bei Gebäuden und Straßen-Infrastrukturvermögen
Finanzanlagen	Wahl des Verfahrens und Festlegung der Verfahrensparameter zur Überprüfung der Werthaltigkeit von Beteiligungen
Forderungen	Festlegung der Vorgehensweise sowie der anzuwendenden prozentualen Bewertungsabschläge bei der Bildung von (pauschalierten) Einzelwertberichtigungen
Sonderposten	Festlegung des Verfahrens zur Bildung und Auflösung von Sonderposten, Zuordnung und Auflösung von Investitionspauschalen, Bildung und Auflösung von Sonderposten im Rahmen der Konjunkturprogramme (Umsetzung Förderrichtlinie)
Rückstellungen	Festlegung der anzuwendenden Parameter bei der Bewertung der Rückstellungen für Pensionen sowie Altersteilzeit, Wahl des Verfahrens für die Ermittlung der Beihilferückstellungen, Ansatz und Bewertung der Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 23: Spielräume bei der Bilanzierung

Die Bilanzierungsspielräume im Sachanlagevermögen werden durch die Darstellung der Bandbreiten bei den angesetzten Nutzungsdauern für Schulgebäude (Ansicht 24) und für das Straßen-Infrastrukturvermögen (Ansicht 25) deutlich.

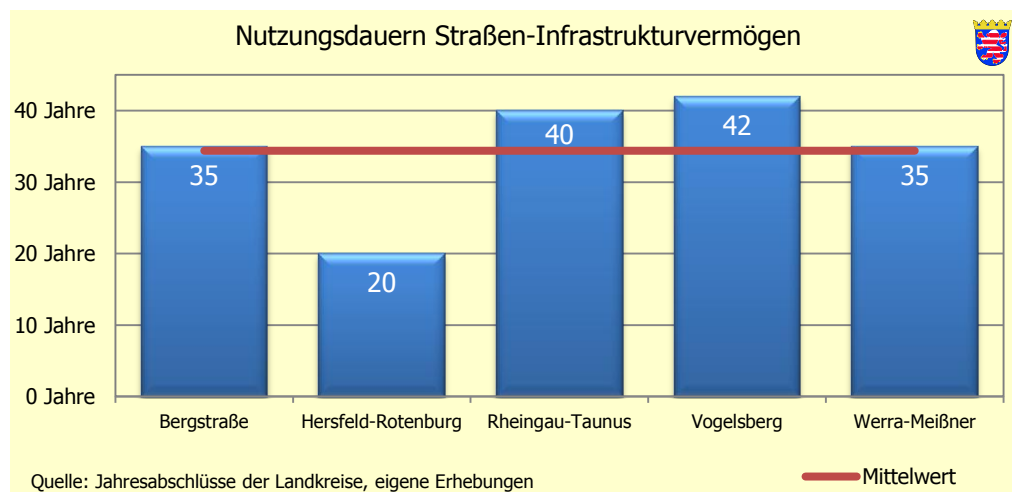
Bilanzierungs-
spielräume im
Sachanlagevermögen



Ansicht 24: Nutzungsdauern Schulgebäude

Ansicht 24 zeigt, dass die Landkreise Bergstraße und Hersfeld-Rotenburg mit 80 Jahren die höchsten Nutzungsdauern bei ihren Schulgebäuden ansetzten. Mit langen Nutzungsdauern und folglich niedrigeren jährlichen Abschreibungen entlasteten sie ihre Jahresergebnisse im Vergleich zu den anderen Landkreisen. Das arithmetische Mittel lag bei rund 58 Jahren. Die Überörtliche Prüfung hält angesichts ihrer Prüfungserfahrungen²¹ eine Nutzungsdauer von mehr als 50 Jahren bei Schulgebäuden in Massivbauweise grundsätzlich für nicht sachgerecht. Diesen Wert überschritten die Landkreise Bergstraße und Hersfeld-Rotenburg deutlich. Sie sind gehalten, die angesetzten Nutzungsdauern kritisch zu hinterfragen.

²¹ zuletzt Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 49



Ansicht 25: Nutzungsdauern Straßen-Infrastrukturvermögen

Ansicht 25 gibt die Bandbreite der durchschnittlichen Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens von 20 bis 42 Jahren wieder. Der Vogelsbergkreis hatte mit 42 Jahren die höchsten Nutzungsdauern. Seine jährliche Ergebnisbelastung aus Abschreibungen war um die Hälfte niedriger als beim Landkreis Hersfeld-Rotenburg, der mit 20 Jahren die geringsten Nutzungsdauern aufwies. Der Mittelwert der fünf Landkreise lag bei knapp 35 Jahren.

Die Ausübung von Bilanzierungsspielräumen bei weiteren ausgewählten Sachverhalten zeigt zusammenfassend Ansicht 26.

Weitere
Spielräume

Ausübung von Bilanzierungsspielräumen im Jahresabschluss 2009					
	Bergstraße	Hersfeld-Rotenburg	Rheingau-Taunus	Vogelsberg	Werra-Meißner
Finanzanlagen: Ertragswertverfahren zur Prüfung des Abwertungsbedarfs	⊗	✓	⊗	i.B.	⊗
Forderungen: Vornahme von Pauschalwertberichtigungen	✓	●	✓	✓	●
Sonderposten:					
Auflösung Sonderposten Konjunkturprogramm	30 Jahre [ND]	ND	ND	30 Jahre	30 Jahre [ND]
sachgerechte ¹⁾ Auflösung übriger Sonderposten	✓	✓	✓	✓	✓
Rückstellungen:					
Urlaub, Überstunden	✓ ²⁾	✓	✓	●	●
Lebensarbeitszeit für Beamte	●	●	✓	●	●
Berücksichtigung von internen Kosten bei der Ermittlung der Instandhaltungsrückstellung	●	●	●	●	●

i.B. = Jahresabschluss noch in Bearbeitung, ✓ = Kriterium erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt (in Folgeabschlüssen umgesetzt), ● = Kriterium nicht erfüllt, ND = Auflösung entsprechend der Nutzungsdauer der bezuschussten Vermögensgegenstände, 30 Jahre = pauschalierte Auflösung über 30 Jahre
Die []-Angabe bei den Landkreisen Bergstraße und Werra-Meißner bezieht sich auf die Eigenbetriebe für Immobilien, die abweichend zu ihrem Landkreis entsprechend der Nutzungsdauer der bezuschussten Vermögensgegenstände auflösen.
¹⁾ Eine Fortschreibung der Sonderposten ist sachgerecht, wenn sie sich nach der Nutzungsdauer der bezuschussten Vermögensgegenstände ausrichtet.
²⁾ Der Landkreis Bergstraße bildet Rückstellungen für Urlaubsansprüche, nicht aber für Zeitguthaben, da diese infolge einer Regelung zur Vertrauensarbeitszeit nicht erfasst werden.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 26: Ausübung von Bilanzierungsspielräumen im Jahresabschluss 2009

Alle Landkreise wandten zulässige Verfahren im Sinne der GemHVO-Doppik für die Bewertung der Finanzanlagen an. Bei der Prüfung des Abwertungsbedarfs von Finanzanlagen zog nur der Landkreis Hersfeld-Rotenburg das Ertragswertverfahren²² heran. Dazu entwickelte er ein internes Bewertungsmodell, in das die fortgeschriebenen Planungen einfließen. Die übrigen Landkreise nutzten vereinfachte Ertragswertermittlungen (Wertindikation), die in der Regel auf das Jahresergebnis abstellten. In Einzelfällen wurden Erwartungen über künftige Jahresergebnisse berücksichtigt.

Finanzanlagen

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, für die Bewertung ihres Finanzanlagevermögens eine Verfahrensweise verbindlich festzulegen, diese dauerhaft anzuwenden und die Ergebnisse der jährlichen Prüfung der Werthaltigkeit nachvollziehbar zu dokumentieren.

Bei der Bewertung der Forderungen aus Lieferungen und Leistungen und der Forderungen aus Transferleistungen kommt der Berücksichtigung des Ausfallrisikos eine besondere Bedeutung zu. Dabei ist zwischen Einzel- und Pauschalwertberichtigungen zu unterscheiden.²³

Forderungen

Alle Landkreise nahmen sachgerecht Einzelwertberichtigungen auf ihre Forderungen vor. Dabei wurden auch pauschalierte Verfahren herangezogen. Allein der Landkreis Bergstraße und der Rheingau-Taunus-Kreis nahmen zusätzlich Pauschalwertberichtigung auf ihre Forderungen vor. Forderungen, die nicht durch eine Einzelwertberichtigung korrigiert waren, wurden pauschal mit unterschiedlichen, nach Forderungsarten differenzierten Prozentsätzen wertberichtigt. Diese Sätze passte der Rheingau-Taunus-Kreis nach den Erfahrungen jährlich entsprechend der tatsächlichen Ausfallraten an.

Die Überörtliche Prüfung beanstandet es nicht, wenn keine Pauschalwertberichtigung vorgenommen wird, soweit das Risiko über Einzelwertberichtigungen hinreichend berücksichtigt wurde. Sie empfiehlt grundsätzlich, bei der Bemessung des Wertberichtigungsbedarfs auf die Nachvollziehbarkeit und Kontinuität zu achten. So sollten die Kriterien klar definiert sein und für einen mehrjährigen Zeitraum gelten, um Ermessensspielräume zu reduzieren.

Als Sonderposten wurden Zuweisungen und Zuschüsse von Dritten zur Förderung von Investitionen passiviert. Die Zuweisungen und Zuschüsse sind grundsätzlich den bezuschussten Vermögensgegenständen zuzuordnen und entsprechend der jeweiligen betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer aufzulösen.

Sonderposten

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Landkreise die Förderrichtlinie 2010 für Maßnahmen der Konjunkturprogramme²⁴ beachteten. Von den aus dem Konjunktur-

²² Zugänge zu Finanzanlagen sind mit den Anschaffungskosten zu bewerten (§ 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik). Beteiligungen waren in der Eröffnungsbilanz mit dem anteiligen Eigenkapital zu bewerten. In den folgenden Bilanzen ist dieser Wertansatz beizubehalten, wenn keine außerplanmäßige Abschreibung notwendig ist. Ob Bedarf für eine außerplanmäßige Abschreibung besteht, ergibt sich aus der Prüfung der Werthaltigkeit einer Finanzanlage, wofür ein geeignetes Verfahren anzuwenden ist.

In Nr. 9 VV₂₀₀₈ zu § 43 GemHVO-Doppik werden mögliche Verfahren genannt:

- Ertragswertverfahren
- Vereinfachte Ertragswertermittlung (Wertindikation)
- Stuttgarter Verfahren (für nicht kapitalmarktorientierte Beteiligungen)
- Substanzwertermittlung (für nicht gewinnorientierte Beteiligungen)

²³ Bei der Einzelwertberichtigung ist die einzelne Forderung hinsichtlich des Ausfallrisikos zu beurteilen. Die Beurteilung des Ausfallrisikos bei Forderungen aus Transferleistungen ist außer bei Privatinsolvenzen nicht ohne Weiteres möglich, da die Liquidität der rückzuzahlenden Leistungsempfänger nicht bekannt ist. Wohl aber können für Forderungen, die mit ähnlichen Risiken behaftet sind, Bewertungsgruppen gebildet und auf dieser Basis pauschalierte Einzelwertberichtigungen vorgenommen werden. Hierbei ist eine Gruppierung nach den Kriterien Altersstruktur, Mahnstufe, Vollstreckungsbemühungen oder eine Kombination der einzelnen Kriterien denkbar. Für jede Gruppe wird ein pauschalierter Bewertungsabschlag vorgenommen, der dem identifizierten Risiko erfahrungsgemäß am ehesten Rechnung trägt. Verfahrensweise und Bewertungsmaßstäbe sind zu dokumentieren.

Bei einer Pauschalwertberichtigung wird auf den verbleibenden, d.h. nicht durch eine Einzelwertberichtigung korrigierten Forderungsbestand ein pauschaler Bewertungsabschlag vorgenommen, um dem allgemeinem Kreditrisiko Rechnung zu tragen.

²⁴ Förderrichtlinien 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,

programm des Landes gewährten Darlehen sind danach 5/6 als Sonderposten auszuweisen.²⁵

Die Landkreise gingen bei der Auflösung der Sonderposten unterschiedlich vor. Allein der Vogelsbergkreis beabsichtigte im Jahresabschluss 2009, der Empfehlung der Förderrichtlinien 2010 nachzukommen und die Sonderposten für die Maßnahmen aus dem Konjunkturprogramm pauschal über 30 Jahre aufzulösen.

Die anderen Landkreise legten die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer zugrunde (Hersfeld-Rotenburg, Rheingau-Taunus-Kreis)²⁶ oder wiesen unterschiedliche Verfahrensweisen in Landkreis und Eigenbetrieb auf (Bergstraße, Werra-Meißner-Kreis). Die Landkreise schrieben hier pauschal über 30 Jahre ab, während die Eigenbetriebe zulässigerweise die Sonderposten entsprechend der Nutzungsdauer auflösten.

Die Umsetzung der Empfehlungen der Förderrichtlinie führte in den Fällen, bei denen die tatsächliche Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstandes wesentlich kürzer als 30 Jahre ist oder Erhaltungsmaßnahmen vorgenommen wurden, zu einer verzerrten Darstellung der Ertragslage.

Rückstellungen

Der Katalog passivierungspflichtiger Rückstellungen ist gesetzlich normiert (§ 39 Absatz 1 GemHVO). Darüber hinaus können für andere als die in Absatz 1 genannten ungewissen Verbindlichkeiten und unbestimmten Aufwendungen Rückstellungen gebildet werden. Von dem Wahlrecht machten zwei Landkreise keinen Gebrauch und bildeten diese nicht. Drei Landkreise setzten Rückstellungen für nicht genommenen Urlaub und Überstundenguthaben der Bediensteten an. Der Rheingau-Taunus-Kreis passivierte im Jahresabschluss 2009 ferner Rückstellungen aus Zeitguthaben mit Bezug auf die Hessische Arbeitszeitverordnung²⁷, nach der für die hessischen Beamten ein Lebensarbeitszeitkonto zu führen ist. Der Landkreis Bergstraße und der Werra-Meißner-Kreis bildeten diese Rückstellung erstmals im Jahresabschluss 2010, während der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Vogelsbergkreis darauf verzichteten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt für eine sachgerechte Darstellung die Bildung der nach Gemeindehaushaltsrecht möglichen Wahrrückstellungen (z.B. Urlaubsrückstellungen, Überstundenrückstellungen, Lebensarbeitszeitrückstellungen). Kein Landkreis berücksichtigte interne Kosten bei der Ermittlung der Instandhaltungsrückstellung. Ein Grund hierfür kann die noch nicht entsprechend ausgebaute Kosten- und Leistungsrechnung sein.

3.10 Organisation des Rechnungswesens

Wesentliches Ziel der Einführung der neuen Haushaltswirtschaft war die Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte. Damit wird die Voraussetzung für die angestrebte ergebnisorientierte Steuerung²⁸ geschaffen, die – im Gegensatz zur Inputsteu-

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 kommunal ersetzenden Bereich (im Folgenden Förderrichtlinie 2010 genannt). Zuletzt geändert durch Verwaltungsvorschrift vom 12. März 2010, StAnz. 2010, Seite 1213

²⁵ Das gilt für den darlehensfinanzierten Landesanteil an den Maßnahmen aus dem Bundesprogramm gleichermaßen. Nach den Richtlinien sind die Anlagenzugänge aus diesen Maßnahmen über 30 Jahre pauschal abzuschreiben und die dafür gebildeten Sonderposten pauschal über 30 Jahre aufzulösen. Sie weichen damit von den für alle anderen Investitionen und Zuschüsse geltenden Regelungen ab.

²⁶ Erhaltene Fördermittel im Zusammenhang mit Instandhaltungsmaßnahmen wurden im Jahr der Verwendung vollständig vereinnahmt. Die Überörtliche Prüfung beurteilt diese Vorgehensweise nicht als richtlinienkonform, jedoch als sachgerecht.

²⁷ Hessische Arbeitszeitverordnung (HAZVO) in der Fassung vom 15. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 758-760

Mit dem Lebensarbeitszeitkonto sparen die Beamtinnen und Beamten mit einer regelmäßigen Wochenarbeitszeit von 42 Stunden eine Stunde je Woche an und können dieses Zeitguthaben zu einem späteren Zeitpunkt in Anspruch nehmen (§ 1a HAZVO).

²⁸ Im Vorwort der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik (ohne Abschnitt 10) sind als bedeutende Aspekte der Reform genannt:

1. Ein wesentliches Ziel des Neuen Kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS) ist die

erung – nicht an den einzusetzenden Finanzmitteln, sondern am Ergebnis des Leistungserstellungsprozesses ansetzt. Hinzu kommt die produktbezogene Darstellung und Beschreibung von Leistungsgrößen und –zielen. Der Haushalt ist dazu in Teilhaushalte zu gliedern, in denen Produktbereiche, Produktgruppen und Produkte darzustellen sind (§ 4 Absatz 1 GemHVO-Doppik²⁹). Die Teilhaushalte sind nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu bilden, indem Produkte Organisationseinheiten zugeordnet werden (§ 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik).³⁰

In den Teilhaushalten sollen Kennzahlen und Leistungsziele zur Messung der Zielerreichung angegeben werden. Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit, die einem Verantwortungsbereich zuzuordnen ist. Die Landkreise erfüllten diese Anforderungen in unterschiedlichem Maß, wie Ansicht 27 zeigt.

Gliederung und Inhalte der Teilhaushalte					
	Bergstraße	Hersfeld-Rotenburg	Rheingau-Taunus	Vogelsberg	Werra-Meißner
produktbezogen	✓	●	●	●	●
organisationsbezogen	●	✓	✓	✓	✓
Zuordnung nach vorgegebenen Produktbereichen	✓	●	⊖	⊖	⊖
Budgetbildung und Budgetverantwortung unterhalb von Produktbereichen	✓	✓	✓	✓	✓
Budgetberichtswesen	✓	⊖	✓	✓	●
Leistungskennzahlen (Plan)	✓	⊖	⊖	⊖	●
Leistungskennzahlen (Ist)	✓ ¹⁾	●	⊖	●	●
¹⁾ keine Verbindung zwischen Leistungskennzahlen und Kostenrechnung ✓ = Kriterium erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012					

Ansicht 27: Gliederung und Inhalte der Teilhaushalte

Von den fünf Landkreisen hatte nur der Landkreis Bergstraße seinen Haushalt produktbezogen und damit unmittelbar outputorientiert gegliedert. Die anderen orientierten sich an ihrer Verwaltungsorganisation und stellten so einen indirekten Leistungsbezug her.

Allein der Landkreis Bergstraße hatte die in den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik vorbestimmten Produktbereiche bei der Bildung seiner Teilhaushalte berück-

Darstellung der Verwaltungsleistungen als Produkte, weil erst dadurch die Voraussetzung für eine outputorientierte Steuerung geschaffen wird. [...]

2. Die Produkte sind die Grundlage zur Darstellung und Beschreibung von Produktzielen mit Kennzahlen zur Zielerreichung, zur Qualität und zu Produktmengen.

²⁹ Verweise auf die Gemeindehaushaltsverordnung und Verwaltungsvorschriften zur Gemeindehaushaltsverordnung beziehen sich auf die Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235. Diese war für den Prüfungszeitraum 2006 bis 2010 maßgeblich. Am 31. Dezember 2011 trat die „Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden“ (GemHVO) in Kraft, GVBl. I, Seite 840), im Bericht GemHVO genannt.

³⁰ Dabei sind den im Haushaltsplan dargestellten Organisationseinheiten die zu ihnen gehörenden Produkte zuzuordnen. Weichen Produkt- und Organisationsstruktur wesentlich voneinander ab, können Produktergebnisse verzerrt und die Vergleichbarkeit beeinträchtigt werden.

In Anlage 3 zu den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik Produktbereiche Überleitungstabelle/Zuordnung der Produktbereiche und Produktgruppen der GemHVO-Doppik zum finanzstatistischen Produktrahmen werden 16 Produktbereiche bestimmt.

sichtigt. Auf der Ebene der Teilhaushalte bestand keine Vergleichbarkeit der Landkreise untereinander.³¹

Budgetierung

Die Landkreise bildeten Budgets zum Teil bis auf die Ebene von Produkten. Die dezentrale Haushaltssteuerung wies Defizite auf. Es fehlten notwendige Vorgaben zur Budgetverantwortung, zu den Kontroll- und Informationspflichten, zum Berichtswesen sowie zum Prozess der Budgetierung in sachlicher und zeitlicher Hinsicht. Gegenstand des Budget-Berichtswesens war in allen Landkreisen der Budgetstand und die Haushaltsüberwachung. Es fehlten insbesondere Informationen hinsichtlich der prognostizierten Kosten und Leistungen. Die Budgetierung sollte künftig zur Planung, Steuerung und Kontrolle der Leistungen, der Kosten und der Investitionen durch die Budgetverantwortlichen eingesetzt werden.

Leistungskennzahlen

Bei den Landkreisen befanden sich die Ausformung von Leistungskennzahlen und die Bestimmung von Leistungszielen im Aufbau, überwiegend beschränkt auf Plan-Größen ohne Darstellung von Ist-Größen. Die Haushalte der Landkreise erfüllten nicht die geforderte Outputorientierung.

Ohne Berücksichtigung von Zielen, Kennzahlen und Plan-/Ist-Vergleichen ist eine ergebnisorientierte Steuerung nicht realisierbar.

Kosten- und Leistungsrechnung

Ansicht 28 zeigt, welche Elemente der Kosten- und Leistungsrechnung die Landkreise einrichteten.

Einrichtung und Vollzug einer Kosten- und Leistungsrechnung					
	Bergstraße	Hersfeld-Rotenburg	Rheingau-Taunus	Vogelsberg	Werra-Meißner
Kostenstellenrechnung	✓	⊙	✓	✓	✓
Kostenträgerrechnung	✓	⊙	⊙	✓	●
Interne Leistungsverrechnung	⊙	✓ ¹⁾	✓	⊙	⊙

✓ = Kriterium erfüllt, ⊙ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Die interne Leistungsverrechnung basierte auf kostenrechnerischen Daten, die im IT-Verfahrensteil Finanzbuchhaltung und nicht im ebenfalls installierten und eingerichteten IT-Verfahrensteil Kosten- und Leistungsrechnung ausgewertet wurden. Die für Steuerungszwecke und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen notwendige Auswertung bis auf die Ebene von Kostenträgern / Leistungen war damit nicht realisiert.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 28: Einrichtung und Vollzug einer Kosten- und Leistungsrechnung

Eine vollständige Kosten- und Leistungsrechnung (mit Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung) war nur in zwei Landkreisen vorhanden. Dem Werra-Meißner-Kreis fehlte als grundlegendes Systemelement eine Kostenträgerrechnung, mit der die Produkt-ergebnisse abgebildet werden. Wesentliches Element einer Kosten- und Leistungsrechnung ist die Interne Leistungsverrechnung, mit der die Leistungsbeziehungen innerhalb der Verwaltungen und auf die Produkte verrechnet werden. Diese nutzten die Landkreise primär für die Verrechnung interner Aufwendungen auf die gebührenrechnenden Einheiten und damit nur für Teilbereiche, nicht jedoch für die Produktkostenberechnung.

Ohne eine vollumfängliche Kosten- und Leistungsrechnung ist eine ergebnisorientierte Steuerung nicht möglich.³² Nur bei weitergehender Verarbeitung und Nutzung der Informationen der Kosten- und Leistungsrechnung ist eine effektive Planung, Steuerung und Kontrolle des Verwaltungshandelns möglich. Deswegen darf sie nicht losgelöst betrachtet werden vom Controlling und dem Berichtswesen (Ansicht 29).

³¹ Die anderen vier Landkreise führten ihre von dieser Gliederung unabhängigen Teilhaushalte zu diesen Produktbereichen in zusätzlichen Darstellungen ihrer Haushaltsvorlage zusammen. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg nahm im Prüfungszeitraum keine Zusammenführung vor.

³² § 14 Satz 1 GemHVO-Doppik – Kosten- und Leistungsrechnung
Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung ist eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen.

Controlling und Berichtswesen					
	Bergstraße	Hersfeld-Rotenburg	Rheingau-Taunus	Vogelsberg	Werra-Meißner
Plan-/Ist-Vergleich	✓	✓	✓	✓	⊖
Nutzung von Kennzahlen/ Zielgrößen	✓	⊖	●	⊖	●
Erstellung unterjähriger Berichte	⊖	✓	✓	✓	⊖
✓ = Kriterium erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt					
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012					

Ansicht 29: Controlling und Berichtswesen

Plan-/Ist-Vergleiche und unterjährige Berichte aus der Kosten- und Leistungsrechnung wurden in unterschiedlicher Ausprägung von den Landkreisen erstellt. Leistungskennzahlen als Steuerungsgrößen berücksichtigten die Landkreise in ihrer Kosten- und Leistungsrechnung nicht. Die Landkreise begründeten dies mit dem abweichenden betriebswirtschaftlichen Ansatz der für die Kosten- und Leistungsrechnung genutzten ERP-Verfahrensbestandteile.³³ Für die kommunale Leistungsrechnung seien ergänzende Systeme notwendig, die bislang bei den Landkreisen nicht hinreichend zur Verfügung gestanden hätten.

Den geprüften Landkreisen fehlten Konzepte für eine durchgängige Gestaltung des Rechnungswesens vom Produkt über Budgets und Teilhaushalte bis zum Jahresabschluss. Dazu notwendige Definitionen zu Funktionen, Anforderungen, Informationen und Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung lagen nicht vor. Der durch die GemHVO-Doppik gesetzte Rahmen wurde nicht ausgefüllt. Bei der Nutzung der Kosten- und Leistungsrechnung bestand deshalb deutlicher Handlungsbedarf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Kosten- und Leistungsrechnung vollumfänglich aufzubauen und die aus ihr gewonnenen Informationen für die Planung, Steuerung und Kontrolle zu nutzen. Die eingesetzten Instrumente zur Steuerung sind an den Bedürfnissen der Zielgruppe auszurichten, risikoadäquat und zweckentsprechend aufzubauen und einzusetzen.

3.11 Ordnungsmäßigkeit der Buchführung und Internes Kontrollsystem (IKS)

Wie auch schon in der 134. und der 143. Vergleichenden Prüfung festgestellt, hatten einzelne Landkreise Probleme mit der Aufstellung der Finanzrechnung.³⁴ Der Rheingau-Taunus-Kreis erstellte die Finanzrechnung erst ab dem Jahr 2010 zusätzlich zur indirekten auch in direkter Form.³⁵ Der Werra-Meißner-Kreis legte hingegen die Finanzrechnung allein in direkter Form vor. Dem Landkreis Hersfeld-Rotenburg gelangen beide, er nahm dabei jedoch Einschränkungen der Funktionalität der Kosten- und Leistungsrechnung in Kauf. Ursächlich für diese Schwierigkeiten waren Defizite in der Nutzung von EDV-Verfahren. Mit der Novellierung der Gemeindehaushaltsverordnung im Jahr 2011 darf nunmehr bei der Darstellung der Finanzrechnung zwischen der di-

Finanzrechnung

³³ ERP steht für Enterprise-Resource-Planning oder Unternehmens-Informationssystem, womit alle geschäftsrelevanten Bereiche eines Unternehmens im Zusammenhang betrachtet werden können (Unternehmenssoftware). In diesen Systemen werden Erlöse als Leistungen interpretiert und geführt. Quantitative Leistungs- und Wirkungsgrößen werden darin als statistische Daten und nur in begrenztem Umfang verarbeitet. Zur outputorientierten Darstellung und Steuerung reichen sie nicht aus.

³⁴ vergleiche Zweihundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 44

³⁵ Die GemHVO-Doppik verlangte die Vorlage des Finanzplans in indirekter Form und der Finanzrechnung in indirekter und direkter Form (§ 47 GemHVO-Doppik). Nach § 47 Absatz 1 GemHVO-Doppik gilt für die indirekte Finanzrechnung als Basis das Jahresergebnis (§ 2 GemHVO-Doppik), wobei sie entsprechend § 3 GemHVO-Doppik zu gliedern ist. Die direkte Finanzrechnung (§ 47 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik) beruht auf den Ein- und Auszahlungen. Die Landkreise hatten Schwierigkeiten, eine parallele direkte und indirekte Finanzrechnung über ihre Finanzsoftware abzuwickeln. Bei Storno- oder Korrekturbuchungen ergaben sich teilweise Differenzen bei der Veränderung des Finanzmittelbestands zwischen den beiden Arten der Finanzrechnung.

Internes Kontrollsystem (IKS)

rekten und der indirekten Form gewählt werden (§ 47 Absatz 1 GemHVO), was die Überörtliche Prüfung begrüßt. Den Landkreisen wird empfohlen, aus Gründen der Praktikabilität und der Wirtschaftlichkeit im Benehmen mit der Kommunalaufsicht auch für noch nicht aufgestellte Jahresabschlüsse früherer Haushaltsjahre, sich auf eine der beiden Formen festzulegen.

Die Überörtliche Prüfung hat sich in dieser Prüfung auf IT-Prozesse betreffende Elemente des Internen Kontrollsystems (IKS)³⁶ konzentriert. Die Landkreise hatten keine ausreichende Dokumentation für ihr Internes Kontrollsystem verfasst. Hierzu gehören schriftliche interne Regelwerke zur Bearbeitung der Aufgaben des Rechnungswesens in Form von Prozessbeschreibungen, Vorgaben zur Aufgabenorganisation, Festlegungen von Prüf- und Kontrollaktivitäten, Definition der Schnittstellen, Vorgaben zu Belegen und zur Dokumentation. Die Regelungsdichte in den Landkreisen war unterschiedlich ausgeprägt. Das Spektrum reichte vom vollständigen Fehlen bis zu Festlegungen für einzelne, ausgewählte Sachverhalte. Verfahrensdokumentationen für das rechnungslegungsrelevante IT-System waren für einzelne Verfahrensteile formuliert. Es fehlten Festlegungen und Beschreibungen der Verfahrenskontrollen sowie ausreichende Verfahrensanweisungen. Gesamtkonzepte zum IKS lagen nicht vor.

Anordnung und Kontrolle

Gegenstand einer stichprobenartigen Prüfung von Akten und Belegen waren das Rechnungswesen und vorgelagerte Aufgabengebiete mit Rechnungswesenfunktionen (Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe). Im Rechnungswesen wurden keine Verstöße gegen das Vieraugenprinzip, die Anordnungsregelungen oder bei der Belegdokumentation festgestellt.³⁷ Dagegen war in den vorgelagerten Aufgabengebieten, die die Leistungsfälle bis zur Zahlungsanordnung und zum Teil bis zur eigenständigen Zahlungsfreigabe bearbeiteten, das Vieraugenprinzip nicht durchgängig gewahrt. Auch bei der Anordnung fand dort keine durchgängig wirksame Kontrolle statt. So wurden die zugehörigen Belege nicht inhaltlich kontrolliert. Angesichts der finanziellen Bedeutung dieser Aufgabengebiete bestand Handlungsbedarf.

Rechnungswesen und Vorverfahren

Aus dem Bereich Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe resultieren beachtliche Teile der zahlungswirksamen Aufwendungen, die über die in den zuständigen Fachdiensten eingesetzten IT-Verfahren (Vorverfahren) abgewickelt wurden. Neben einem hinreichenden Kontrollsystem für die fachliche Abwicklung der Leistung ist auch die Richtigkeit und Vollständigkeit bei der nachgelagerten buchhalterischen Erfassung der Geschäftsvorfälle sicherzustellen. Die fachbezogenen Verfahren waren in allen Landkreisen nicht in die Finanzbuchhaltung integriert, die Buchungen waren dort manuell nachzuholen. Dazu wurden von den Vorverfahren unterschiedlich aufbereitete Buchungslisten zur Verfügung gestellt, die physisch auf Datenträgern in die Finanzbuchhaltung übergeben wurden. Je nach Konfiguration war kein Einzelbelegnachweis gegeben.

Beschreibungen und Vorgaben über die finanzrelevanten Prozesse zwischen den fachbezogenen Vorverfahren und dem Rechnungswesen fehlten überwiegend. Datenübergaben und Datenabgleiche für diese Verfahren waren nicht schriftlich verbindlich geregelt und wurden nur manuell vollzogen. Während dort für Auszahlungen in Einzelfällen noch Regelungen bestanden, fehlten solche auf der Einzahlungsseite.

Aufgrund der unterschiedlichen Organisation der IT-Verfahren bestanden zeitweise Dateninkonsistenzen zwischen Vorverfahren und der Finanzbuchhaltung. Grundsätzlich besteht bei manuellen Schnittstellen ein potenzielles Risiko der Dateninkonsistenz, dem durch zusätzliche Kontrollauswertungen über die gesamte Buchungskette zu begegnen ist. Die Landkreise glichen die Datenstände der Verfahren miteinander ab. Der Vogelsbergkreis erstellte einen Tagesabschluss, um täglich die Übereinstimmung der Datenstände in Vorverfahren und Finanzbuchhaltung zu kontrollieren.

³⁶ Das Interne Kontrollsystem soll die Körperschaft vor Vermögensverlusten schützen, die Aussagefähigkeit des Rechnungswesens sichern und eine zutreffende Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage gewährleisten.

³⁷ Als Maßstab dienen die Vorgaben der Gemeindehaushaltsverordnung mit ihren Verwaltungsvorschriften sowie die auf dieser Basis in der Mehrzahl für die kamerale Rechnungslegung erlassenen internen Regelungen.

Beim Landkreis Bergstraße und beim Rheingau-Taunus-Kreis waren in den Vorverfahren des Leistungsbereichs Soziale Leistungen Vermögensschäden von insgesamt rund 0,70 Millionen € aufgetreten. Im Rheingau-Taunus-Kreis wurden Zahlungen in den Vorverfahren ausgelöst und nachträglich in den Vorverfahren wieder storniert, nachdem sie in der Finanzbuchhaltung zur Zahlung auf das Bankkonto eines Mitarbeiters angewiesen wurden. Durch die manipulierte Dokumentation in den Vorverfahren war der Vorgang nicht mehr nachvollziehbar. Beim Landkreis Bergstraße beliefen sich die Vermögensschäden allein auf rund 0,67 Millionen €, weil Zahlungen für nicht existente Empfänger auf das Bankkonto eines Mitarbeiters veranlasst wurden. Aufgedeckt wurden beide Betrugsfälle durch auffällig hohe oder häufige Auszahlungen auf sich wiederholende Bankkonten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, gerade im Bereich Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Maßnahmen zu ergreifen, die Risiken für Datenmissbrauch und dolose Handlungen mindern, die erforderliche Datenkonsistenz zwischen finanzrelevanten Vorverfahren und dem Rechnungswesen sicherstellen und die Aufdeckung von Missbräuchen erleichtern.

Im Januar 2011 wurde in das Landratsamt des Landkreises Hersfeld-Rotenburg eingebrochen. Zehn Server wurden gestohlen. In die polizeilichen Ermittlungen und die weiteren nachfolgenden Untersuchungen waren das Hessische Landeskriminalamt und der Hessische Datenschutzbeauftragte eingeschaltet. Das Landeskriminalamt stellte Schwachstellen im damaligen Sicherheitskonzept im Hinblick auf den Zutritt fest und gab Empfehlungen für Sicherheitsmaßnahmen, die der Landkreis aufgriff. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, den aufgetretenen Schadensfall zum Anlass zu nehmen und ihre IT-Sicherheitsstandards zu hinterfragen.

Sicherheit der
Systemressourcen

Innerhalb eines Buchungsvorgangs sollten grundsätzlich die bewirtschaftende und die verbuchende Tätigkeit nicht in einer Hand vereint sein (Prinzip der Funktionstrennung). Die Funktionstrennung wird über die Vergabe von Zugriffsrechten und das zugrunde liegende Berechtigungskonzept maßgeblich bestimmt. Die Funktionstrennung gilt auch für die Administration der Berechtigungen. Bis auf den Landkreis Hersfeld-Rotenburg wurden in den Landkreisen die Zugriffsrechte auf die Finanzbuchhaltungssoftware von der stellvertretenden Leitung des Fachdienstes Finanz- und Rechnungswesen und damit vom Anwender selbst eingeräumt.

Zugriffsrechte

Alle Landkreise hatten für ihre ERP-Systeme³⁸ Nutzer mit weitreichenden Zugriffsrechten in unterschiedlicher Zahl eingerichtet (bis zu 14 beim Rheingau-Taunus-Kreis). Diese konnten sowohl Änderungen am System wie auch an den Berechtigungen anderer Nutzer vornehmen. Sie waren in die Lage versetzt, sich über bestehende Beschränkungen innerhalb des Systems hinwegzusetzen und auch anderen Nutzern diese Möglichkeit zu verschaffen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Zahl auf ein Minimum zu beschränken und nur eine virtuelle Notfallnutzerfunktion mit weitreichenden Berechtigungen einzurichten. Die Nutzung dieser Funktion ist zu protokollieren.³⁹

3.12 Haushaltslage

Die Beurteilung der Haushaltslage auf Basis der Jahresabschlüsse zeigt, inwieweit die Landkreise in der Lage sind, ihrer Verpflichtung zur stetigen Aufgabenerfüllung nachzukommen. Die Haushaltslage wurde dabei für jedes Jahr einzeln und anschließend zusammenfassend über den Prüfungszeitraum 2006 bis 2010 beurteilt.⁴⁰ Die Beurtei-

³⁸ vergleiche Fußnote 33

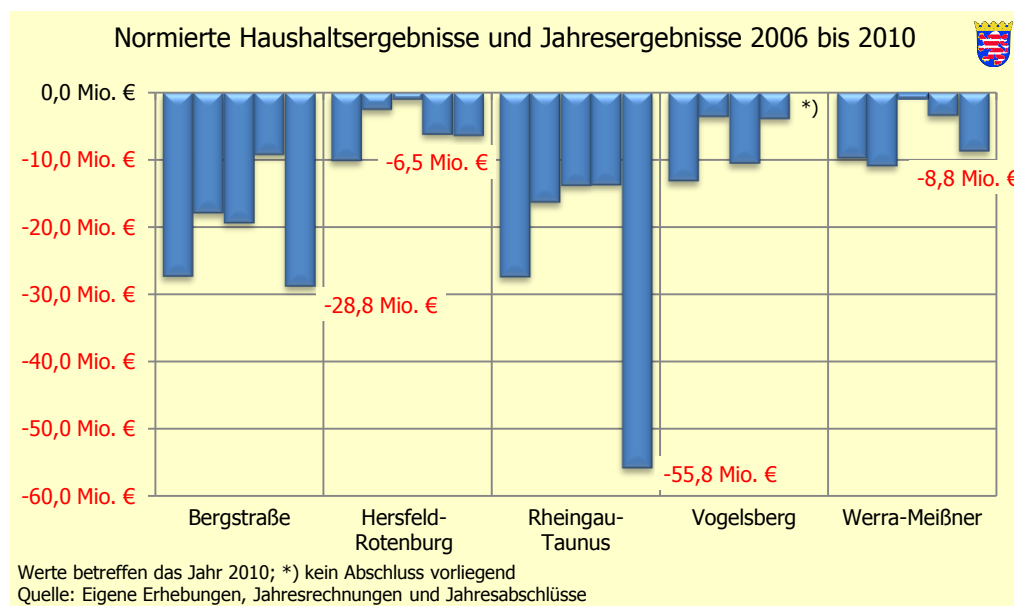
³⁹ Weitreichende Zugriffsrechte sollte nur ein inaktiver Notfallbenutzer (User) haben, dessen Konto man in den Fällen einsetzt, in denen ein Eingriff in produktive Systeme unumgänglich ist.

⁴⁰ Die Überörtliche Prüfung analysierte die Lage kameraler Haushalte anhand des normierten Haushaltsergebnisses. Doppische Haushalte bewertet die Überörtliche Prüfung auf Basis des Jahresergebnisses und des Verhältnisses von Innenfinanzierungskraft zu verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln.

Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1, Absatz 3 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 Innenfinanzie-

lung stützte sich dabei auf die Ergebnisse der kameralen bzw. der doppischen Haushaltswirtschaft.

Die entscheidende Größe für die Beurteilung der Haushaltslage bei doppischen Haushalten stellt das Jahresergebnis dar. Für kamurale Haushalte wurde das Normierte Haushaltsergebnis herangezogen. Ansicht 30 zeigt, wie sich die normierten Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse der Landkreise im Prüfungszeitraum entwickelten.⁴¹



Ansicht 30: Normierte Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse 2006 bis 2010

Alle Landkreise wiesen im Prüfungszeitraum 2006 bis 2010 ausschließlich instabile Haushalte auf bzw. hatten in zwei Fällen noch keinen Abschluss für das Jahr 2010 erstellt. Diese Haushalte werden aus formalen Gründen als instabil bewertet.

Der Landkreis Bergstraße und der Rheingau-Taunus-Kreis wiesen die höchsten Fehlbeträge auf. Diese lagen in den Jahren 2006 und 2009 jeweils über 25 Millionen €. Im Jahr 2010 summierten sich die Jahresfehlbeträge der vier Landkreise, die einen Jahresabschluss für das Jahr 2010 vorgelegt hatten, auf rund 100 Millionen €. Davon entfielen allein rund 56 Millionen € auf den Rheingau-Taunus-Kreis, was maßgeblich durch Aufwendungen von 30 Millionen € für eine Kursabwertung des Euro im Verhältnis zum Schweizer Franken beeinflusst war.⁴²

Die Entwicklung der Normierten Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse je Einwohner zeigt Ansicht 31.

rungskraft. 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.

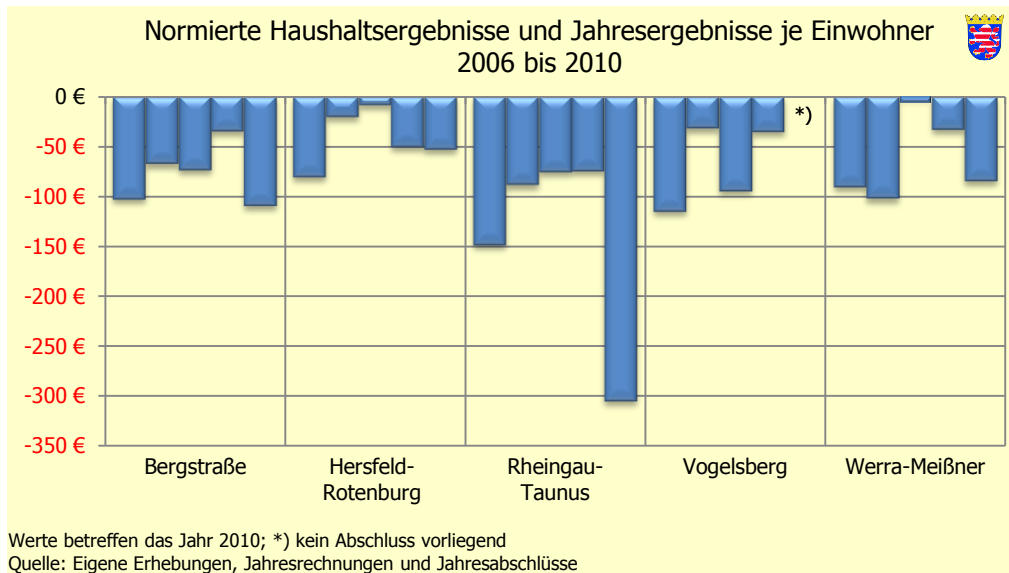
Eine stabile Haushaltslage liegt vor, wenn mindestens vier Jahre als stabil eingestuft werden, wobei das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein darf.

Beurteilungsmaßstab zur Bewertung der Haushaltslage:

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)
noch stabil:	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)
kritisch:	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil
instabil:	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil

⁴¹ Für das Jahr 2010 lagen noch keine belastbaren Werte des Vogelsbergkreises vor. Für den Rheingau-Taunus-Kreis wurde der amtsinterne Entwurf des Jahresabschlusses 2010 herangezogen.

⁴² vergleiche Ausführungen auf Seite 58

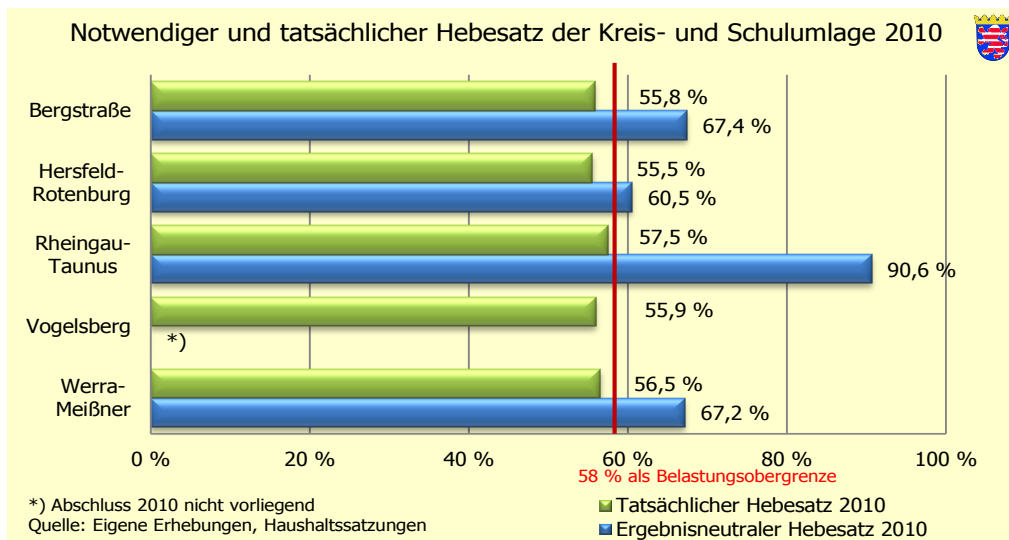


Ansicht 31: Normierte Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse je Einwohner 2006 bis 2010

Bezogen auf die Einwohner war die Bandbreite der Normierten Haushaltsergebnisse und Jahresergebnisse geringer als bei den absoluten Beträgen in Ansicht 30. Nur der Rheingau-Taunus-Kreis lag mit seinen Ergebnissen deutlich über dem Mittelwert.⁴³

Der Haushalt eines jeden Haushaltsjahres soll ausgeglichen sein (§ 92 HGO). Dazu dient die Kreis- und Schulumlage. Ihr Hebesatz ist so festzusetzen, dass der Haushalt des Landkreises unter Berücksichtigung sonstiger Erträge ausgeglichen werden kann.⁴⁴ Im Hinblick auf die defizitären Haushalte im Prüfungszeitraum errechnete die Überörtliche Prüfung einen theoretischen ergebnisneutralen Hebesatz, mit dem ein Haushaltsausgleich möglich gewesen wäre. Ansicht 32 zeigt die Entwicklung des ergebnisneutralen Hebesatzes der Landkreise im Jahr 2010.

Ergebnisneutraler
Hebesatz



Ansicht 32: Notwendiger und tatsächlicher Hebesatz der Kreis- und Schulumlage 2010

⁴³ Der Mittelwert war im Jahr 2006: -108 €/Ew., 2007: -62 €/Ew., 2008: -51 €/Ew., 2009: -46 €/Ew., 2010: -138 €/Ew.

⁴⁴ § 37 Absatz 1 und 3 FAG – Kreisumlage

(1) 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.

(3) Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage.[...] Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

Die ergebnisneutralen Hebesätze des Jahres 2010 lagen durchweg über den tatsächlichen Hebesätzen.⁴⁵ Die Landesregierung⁴⁶ sieht aber wegen des Gebots der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden (§ 9 HKO⁴⁷) die Grenze der Belastbarkeit bei einem Gesamthebesatz für die Kreis- und Schulumlage von 58 Prozent. Im Jahr 2010 hätten alle Landkreise die Belastungsobergrenze überschreiten müssen, um ein ausgeglichenes Ergebnis erzielen zu können. Das Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anhebung der Kreis- und Schulumlagen war weitgehend ausgereizt. Der rechnerische Hebesatz, mit dem ein Haushaltsausgleich beim Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2010 möglich gewesen wäre, läge bei 90,6 Prozent.

Künftiger finanzieller Handlungsspielraum hängt neben der aktuellen Finanzsituation auch von den Standards der Leistungen ab, die ein Landkreis anbietet. Die Landkreise sind gehalten, durch eine konsequente Aufgabenkritik und Abbau von selbst gesetzten Standards der Leistungen auf der Ausgabenseite sowie die Erschließung weiterer Erträge (z.B. Gewinnabführung kommunaler Unternehmen und der Sparkassen) ihren Beitrag zu einer Haushaltskonsolidierung zu leisten. Auch der Bundes- und Landesgesetzgeber ist gefordert, die von außen gesetzten Standards zu überprüfen.

Alle Landkreise legten in den Jahren 2006 bis 2010 nicht ausgeglichene Haushalte der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vor. Sie waren alle verpflichtet, für diese Haushaltsjahre Haushaltssicherungskonzepte zu erstellen (§ 92 Absatz 4 HGO₂₀₀₅⁴⁸ in Verbindung mit § 52 HKO).

Die Konsolidierungskonzepte der Landkreise erfüllten die Anforderungen aus den Leitlinien des Landes Hessen zur Konsolidierung kommunaler Haushalte⁴⁹ nur teilweise. Die Konsolidierungsbeträge waren nicht eindeutig Haushaltsstellen zugeordnet. Nur zum Teil waren Maßnahmen genannt, mit denen die Effekte erreicht werden sollten. Für die genannten Maßnahmen fehlten Angaben zu den finanziellen Größen oder zum Zeitraum der Maßnahmenumsetzung.

Das erschwerte die Nachvollziehbarkeit der Konzepte und die Ableitung von Konsolidierungspotenzialen. Die Konzepte beschränkten sich auf Einsparungen nach der Rasenmähermethode, auf einzelne Aufgaben und auf Finanzierungsanforderungen. Leistungsstandards und Qualität der Aufgabenerfüllung waren nicht Gegenstand der Konzepte.

Die Konsolidierungskonzepte sollten eine Fortschreibung beinhalten, bei der ein Vergleich der geplanten und realisierten Konsolidierungsbeiträge vorgenommen wird. In den bisherigen Konzepten basierten die Maßnahmen und deren Einsparpotenzial auf Plangrößen. Damit blieben die tatsächlichen Verhältnisse und Entwicklungen unberücksichtigt. Das hing auch mit der verspäteten Erstellung der Jahresabschlüsse zusammen.

⁴⁵ Grundlage war das tatsächliche Jahresergebnis des jeweiligen Haushaltsjahres. Zielgröße, auf die der Hebesatz berechnet wurde, war ein ausgeglichenes Jahresergebnis.

Der Mittelwert der ergebnisneutralen Hebesätze des Jahres 2009, mit dem die Jahresfehlbeträge in Summe hätten ausgeglichen werden können, lag bei 60 Prozent (2009), im Jahr 2010 bei über 71 Prozent. Damit überstieg er im Jahr 2010 den mittleren Hebesatz des Jahres 2010 (56,2 Prozent) um über 15 Prozentpunkte.

⁴⁶ Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. Januar 2010 an den Hessischen Landkreistag

⁴⁷ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, Seite 183, zuletzt mehrfach geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 794
§ 9 HKO – Vermögen und Einkünfte

Der Landkreis hat sein Vermögen und seine Einkünfte so zu verwalten, dass die Kreisfinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kreisangehörigen und Gemeinden ist Rücksicht zu nehmen.

⁴⁸ § 92 Absatz 4 HGO₂₀₀₅ – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

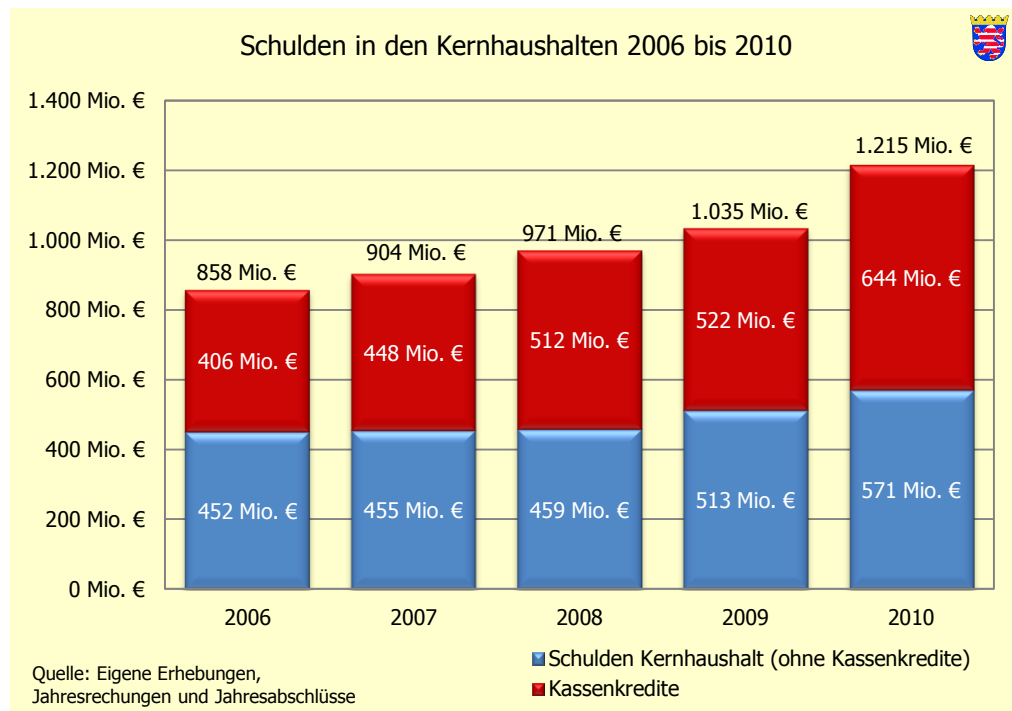
⁴⁹ Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden vom 3. August 2005, StAnz. 2005, Seite 3261, i.d.F. der Änderung vom 27. September 2005, StAnz. 2005, Seite 4198.

Mit den genannten Konsolidierungsmaßnahmen konnte in keinem Haushaltsjahr ein ausgeglichener Haushalt erreicht werden. Angesichts der Größenordnung des Konsolidierungsbedarfs und der ausgewiesenen Konsolidierungsbeiträge ist ein Haushaltsausgleich mit den durch die Landkreise genutzten herkömmlichen Konsolidierungsmethoden allein nicht möglich. Umfang und Standard der Leistungserbringung sind kritisch zu hinterfragen und freiwillige Aufgaben bei mangelnder Leistungsfähigkeit der Kommune einzuschränken.

Die Konsolidierungskonzepte dürfen nicht losgelöst von politischen und strategischen Grundsatzentscheidungen und Zielen des Landkreises entwickelt werden. Bei ihren Konsolidierungsanstrengungen dürfen die Landkreise ihre Pflichtaufgaben der Daseinsvorsorge und das Wohl ihrer Bürger nicht aus den Augen verlieren (Gemeinwohlorientierung). Im Hinblick auf den notwendigen Haushaltsausgleich sind die Landkreise gefordert, Prioritäten zu ihren Aufgaben und Standards zu setzen.

3.13 Schulden

Bei der Analyse der Schulden betrachtete die Überörtliche Prüfung die Schulden im Kernhaushalt sowie die auf die Landkreise entfallenden Schuldenanteile ihrer maßgeblichen Beteiligungsunternehmen.⁵⁰ Die Schulden der Kernhaushalte umfassen auch Kassenkredite, die der kurzfristigen Liquiditätssicherung dienen sollten (§ 114l HGO⁵¹). Ansicht 33 zeigt die Schuldenentwicklung in den Kernhaushalten der einbezogenen Landkreise.⁵²



Ansicht 33: Schulden in den Kernhaushalten 2006 bis 2010

Die Schulden in den Kernhaushalten der Landkreise stiegen im Prüfungszeitraum von 858 Millionen € auf rund 1.215 Millionen €, allein im Jahr 2010 nahmen die Landkreise

⁵⁰ Unmittelbare Beteiligungsunternehmen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent.

⁵¹ § 114l HGO₂₀₀₅ bzw. § 105 Absatz 1 HGO₂₀₁₁ – Kassenkredite

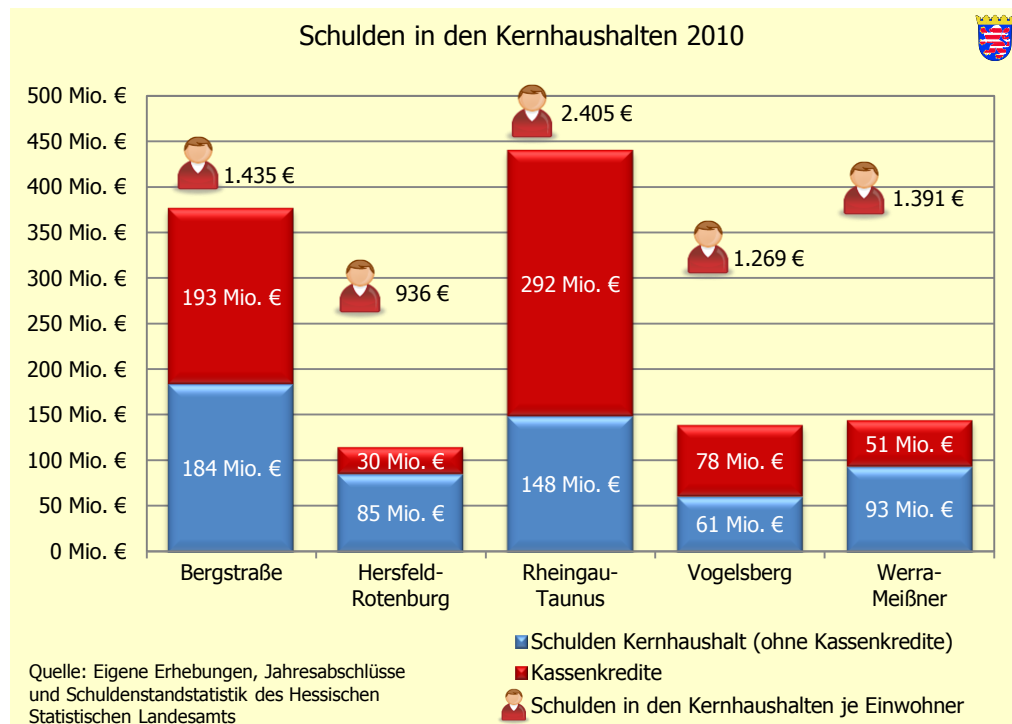
Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

⁵² Im Landkreis Bergstraße und Werra-Meißner-Kreis sind die Schulden der Eigenbetriebe für Gebäudewirtschaft bzw. Gebäudemanagement aus Vergleichsgründen unter den Schulden des Kernhaushaltes miterfasst. Ohne diese Einbeziehung betrugen die Schulden der Kernhaushalte (Investitionskredite und Kassenkredite) 356 Millionen €.

zusätzlich fast 200 Millionen € Kredite auf. Waren im Jahr 2006 die Investitionskredite noch höher als die Kassenkredite, kehrte sich dieses Verhältnis im Jahr 2008 um. In der Summe machten die Kassenkredite seitdem mehr als die Hälfte der Schulden in den Kernhaushalten aus. Aus den Jahresrechnungen und Jahresabschlüssen⁵³ ergibt sich, dass Kassenkredite auch zur langfristigen Finanzierung von Haushaltsdefiziten oder auch von Investitionen eingesetzt wurden.

Der Anstieg der Kassenkredite zum Jahresende 2010 gegenüber dem Vorjahr war bei den untersuchten Landkreisen unterschiedlich stark. Vor allem der Rheingau-Taunus-Kreis (+54 Millionen €) und der Landkreis Bergstraße (+43 Millionen €) verzeichneten deutliche Anstiege.

Bezogen auf die einzelnen Landkreise ergibt sich folgendes Bild über die Schulden in den Kernhaushalten für das Jahr 2010 (Ansicht 34).



Ansicht 34: Schulden in den Kernhaushalten 2010

Zwei Drittel der gesamten Schulden in den Kernhaushalten der Landkreise entfielen auf den Landkreis Bergstraße und den Rheingau-Taunus-Kreis. Bei den Kassenkrediten betrug der Anteil der beiden Landkreise sogar 75 Prozent der insgesamt aufgenommenen Kassenkredite. Die Schulden der Kernhaushalte lagen – bezogen auf die Zahl der Einwohner – in einer Bandbreite von 936 € bis 2.405 € (Mittelwert: 1.555 €).

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte zum 31. Dezember 2010 rund 292 Millionen € Kassenkredite in Anspruch genommen. Davon entfielen 190 Millionen € auf Kassenkredite, die in Schweizer Franken (CHF) aufgenommen waren. Bereits seit den neunziger Jahren nutzte der Rheingau-Taunus-Kreis regelmäßig Kassenkredite in Schweizer Franken. Er erhoffte sich dadurch Zinsersparnisse. Im Jahr 2008 wurde der Kreditrahmen durch den Kreisausschuss auf 150 Millionen € ausgedehnt. Bei dem Aufnahmekurs von 1,58 CHF je € entsprach das einem Aufnahmebetrag von rund 238 Millionen CHF.

Aufgrund der Kursentwicklung in den Folgejahren nahm der Rheingau-Taunus-Kreis Wertberichtigungen der Fremdwährungsdarlehen vor, die buchhalterisch zu Buchver-

Kassenkredite in
Fremdwährungen

⁵³ Als bilanzielle Schulden in den Jahresabschlüssen werden Anleihen, Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen, Verbindlichkeiten aus kreditähnlichen Rechtsgeschäften (mit Kassenkrediten), Verbindlichkeiten aus Zuweisungen und Zuschüssen, Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen, Verbindlichkeiten aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben, Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen und Beteiligungen und sonstige Verbindlichkeiten gefasst.

lusten führten. In den Jahren 2008 bis 2010 mussten rund 40 Millionen € wertberichtigt werden. Dadurch stieg die Verschuldung in € an. Zum 31. Dezember 2010 hatten die Kassenkredite bei einem Kurs von 1,25 CHF je € den Stand von 190 Millionen € erreicht.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte sich in einem Beschluss des Kreistages vom 7. Februar 2008 dafür entschieden, das von der ZVK Wiesbaden angemietete Kreishaus zum 31. Dezember 2012 zu kaufen. Der gesamte Kaufpreis belief sich auf 24 Millionen €⁵⁴ und umfasst folgende Positionen:

- Die vom Landkreis im Jahr 2008 geleistete Mietvorauszahlung von 19 Millionen € (für die Mietzeit bis zum Jahr 2028) wird auf den Kaufpreis voll angerechnet.
- 5 Millionen €, fällig zum 31. Dezember 2012. Mit dem Eingang der Zahlung des Betrags endet das bestehende Mietverhältnis.

Der Betrag von 19 Millionen € war über die Fremdwährungsdarlehen finanziert worden. Der Rheingau-Taunus-Kreis erhoffte sich einen wirtschaftlichen Vorteil basierend auf Einsparungen durch Mietreduzierungen in einem Volumen von jährlich rund einer Million € und der zeitlich zurückgestellten Zahlungsverpflichtung von 5 Millionen € aus Zinseinsparungen durch die günstigen Kassenkredite in Fremdwährungen.

Durch die Kursentwicklung des Schweizer Frankens valutierten die zur Finanzierung aufgenommenen Kassenkredite mit 24 Millionen € zum 31. Dezember 2010 rund 5 Millionen € höher als der Gegenwert des Fremdwährungsdarlehens zum Zeitpunkt des Kaufvertrags (19 Millionen €). Da der Rheingau-Taunus-Kreis keine Sicherung für Wechselkursrisiken vereinbart hatte, wurde die erhoffte Zinsersparnis durch die Wechselkursänderungen der Schweizer Franken überkompensiert. Wirtschaftlich betrachtet hat sich der Kaufpreis durch die Wechselkursschwankungen auf 29 Millionen € erhöht.

Aufgrund der mit Fremdwährungsdarlehen verbundenen Wechselkursrisiken rät die Überörtliche Prüfung dringend von solchen hochspekulativen Geschäften ab. Die Europäische Union hat die Risiken von Fremdwährungsdarlehen erkannt und restriktive Empfehlungen zum Umgang mit Fremdwährungsrisiken erlassen.⁵⁵

Zinsaufwendungen können durch ihre Höhe und die fehlende kurzfristige Beeinflussbarkeit den finanziellen Handlungsspielraum der Landkreise nachhaltig einschränken. Als Warngrenze wurden seitens der Überörtlichen Prüfung 8 Prozent der verfügbaren Deckungsmittel festgelegt.

Die Zinsaufwendungen im Verhältnis zu den verfügbaren Deckungsmitteln bewegten sich im Jahr 2009 in einer Bandbreite von 4,1 Prozent (Hersfeld-Rotenburg, Vogelsbergkreis) und 8,8 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis). Beim Rheingau-Taunus-Kreis war die Warngrenze von 8 Prozent überschritten. Im Hinblick auf das aktuell niedrige Marktzinsniveau ist das Überschreiten dieser Warngrenze als besonders kritisch zu bewerten.

Die rechnerische Tilgungsdauer der Investitionskredite betrug bei den Landkreisen im Mittel 17 Jahre. Die Warngrenze liegt nach Definition der Überörtlichen Prüfung bei 20 Jahren und wurde nur vom Werra-Meißner-Kreis (22 Jahre) überschritten. Beim Rheingau-Taunus-Kreis (13 Jahre) und beim Vogelsbergkreis (12 Jahre) wurden Investitionen auch durch Kassenkredite finanziert, was gegen die gesetzlichen Bestimmungen war.⁵⁶ Dadurch ergeben sich erhebliche mittelfristige Finanzierungsrisiken durch Zinsänderungen und es wird gegen das Prinzip der Fristenkongruenz verstoßen.

Kauf Kreishaus

Zinsaufwendungen
und Tilgungsdauer

⁵⁴ Das Regierungspräsidium Darmstadt hatte dem Kauf des Kreishauses und damit der Erhöhung der Nettoneuverschuldungsgrenze zugestimmt. Der Rheingau-Taunus-Kreis übernimmt bis zum Eigentumsübergang am 31. Dezember 2012 sämtliche Kosten einschließlich Betriebskosten sowie Instandhaltung.

⁵⁵ Empfehlung des Europäischen Ausschusses für Systemrisiken vom 21. September 2011 zu Fremdwährungskrediten (ESRB/2011/1) (2011/C 342/01)

⁵⁶ § 103 Absatz 1 HGO – Kredite

Kredite dürfen unbeschadet des § 93 Abs. 3 nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Über die Aufnahme und die Kreditbedingungen entscheidet die Gemeindevertretung, soweit sie keine andere Regelung trifft.

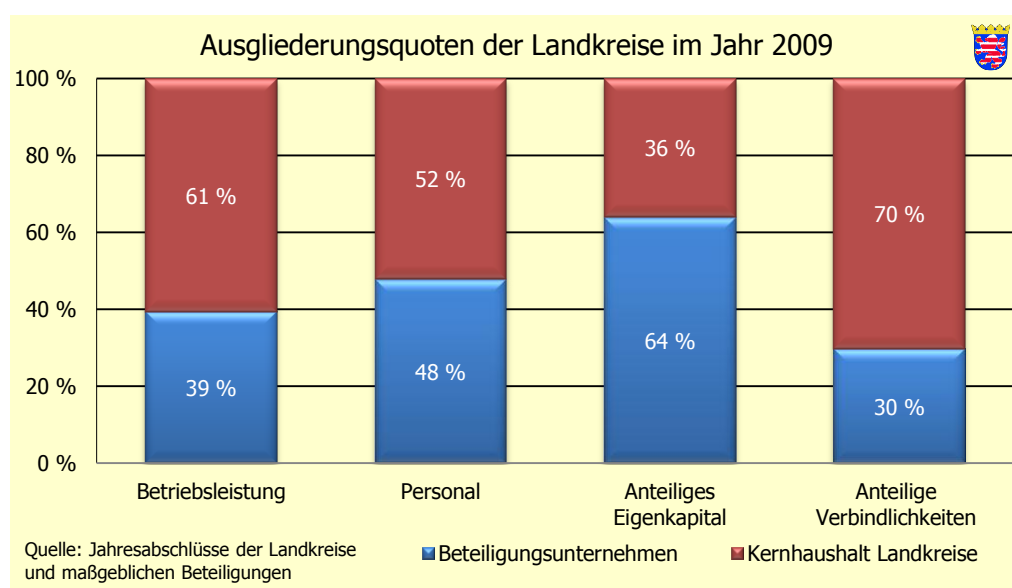
Der Höchstbetrag für die Inanspruchnahme von Kassenkrediten wird vom Kreistag in der Haushaltssatzung festgelegt. Die genehmigungspflichtigen Teile der Haushaltssatzung waren durch die Kommunalaufsicht zu genehmigen. Die Kassenkredite fielen nicht unter die Genehmigungspflicht. Ihre Genehmigung wurde erst mit der Novellierung der HGO im Jahr 2011 verpflichtend (§ 105 Absatz 2 HGO).

3.14 Wirtschaftliche Betätigung der Landkreise

Die Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung nennen grundsätzliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Betätigung (§ 121 Absatz 1 HGO⁵⁷). Darüber hinaus gelten weitere Regelungen und Vorgaben (§§ 121 Absatz 2 bis 127 b HGO)⁵⁸.

Ausgliederungs-
quoten

Die wirtschaftliche Bedeutung der beherrschten und der maßgeblichen Beteiligungen⁵⁹ zeigt sich im Vergleich korrespondierender Größen aus dem Kernhaushalt der Landkreise und den Abschlüssen der Beteiligungsunternehmen (Ansicht 35). Als Maß für die wirtschaftliche Bedeutung wurden Ausgliederungsquoten⁶⁰ für die Betriebsleistung⁶¹ und für das Personal sowie für das Eigenkapital und die Verbindlichkeiten der Landkreise und der Beteiligungsunternehmen herangezogen.



Ansicht 35: Ausgliederungsquoten der Landkreise im Jahr 2009

In Abgrenzung hierzu dienen Kassenkredite zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe (vergleiche § 105 Absatz 1 HGO, Fußnote 51).

⁵⁷ § 121 Absatz 1 Satz 1 HGO – Wirtschaftliche Betätigung

Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn

1. ein öffentlicher Zweck die Betätigung rechtfertigt,
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und,
3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

⁵⁸ Die HGO setzt der wirtschaftlichen Betätigung voraus, dass die Landkreise einen angemessenen Einfluss auf ihre Beteiligungen erhalten (§ 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO). Dazu gehören die Ausübung der Prüfungsrechte und die Einräumung der Unterrichtsrechte gemäß §§ 53 und 54 HGrG (§ 123 HGO) sowie die Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit über die Beteiligungen (§ 123a HGO). Außerdem sollen die wirtschaftlichen Unternehmen so geführt werden, dass sie einen Überschuss für den Haushalt der Landkreise abwerfen (§ 121 Absatz 8 HGO).

⁵⁹ Berücksichtigt sind die Beteiligungen mit einer Anteilsquote von mehr als 20 Prozent. Die Trägerschaft an Sparkassen blieb unberücksichtigt.

⁶⁰ Die Ausgliederungsquote entspricht dem Anteil der Beteiligungen an der Gesamtsumme aus Landkreis und Beteiligungsunternehmen.

⁶¹ Betriebsleistung der Beteiligungsunternehmen = Umsatzerlöse + Erhöhung oder Verminderung des Bestands an fertigen und unfertigen Erzeugnissen + andere aktivierte Eigenleistungen (Datenbasis: Gewinn- und Verlustrechnungen).

39 Prozent der gesamten Betriebsleistung der Landkreise wurde in den Beteiligungen erbracht. Dabei war der Personalbestand in den Beteiligungsunternehmen annähernd so hoch wie im Kernhaushalt. Die Beteiligungen wiesen ein höheres Eigenkapital auf als die Landkreise, es macht rechnerisch 64 Prozent aus. 30 Prozent der Verbindlichkeiten von Landkreis und Beteiligungen waren auf die Beteiligungen ausgelagert.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen unterstreicht die Notwendigkeit für eine angemessene Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen durch die Landkreise.

Ferner knüpft die Gemeindeordnung an die wirtschaftliche Betätigung die Voraussetzung, dass die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde begrenzt sind (§ 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO⁶²).

Gesellschaftsrechtlich ist das Risiko grundsätzlich auf das eingezahlte Stammkapital begrenzt. Aus der Betätigung können wirtschaftliche Risiken entstehen, weil

- das von den Landkreisen eingezahlte Kapital, den Unternehmen als Eigenkapital zur Verfügung bleibt und im Insolvenzfall nachrangig bedient wird (rund 544,7 Millionen €),
- die Landkreise Darlehen an ihre Beteiligungen ausgereicht haben (rund 3,8 Millionen €),
- die Landkreise Bürgschaften für die kommunalen Unternehmen eingehen (rund 42,6 Millionen €).
- in Einzelfällen auch Nachschusspflichten vereinbart waren.

Da die Beteiligungsunternehmen jedoch öffentliche Aufgaben der Daseinsfürsorge wahrnehmen, hafteten letztlich die Landkreise faktisch unbegrenzt.

Neben potenziellen Risiken, die in Einzelfällen einen Landkreishaushalt belasten können, ergeben sich regelmäßig haushaltswirksame Konsequenzen aus den Beteiligungsverhältnissen. Diese umfassen aufwandswirksame Verlustausgleiche oder andere Zuschüsse sowie ertragswirksame Gewinnausschüttungen.

Die Wirkungen der wirtschaftlichen Betätigung auf den Landkreishaushalt im Jahr 2009 aus der Gegenüberstellung von Ausschüttungen und Verlustausgleichen zeigt Ansicht 36.

Wirkungen auf die Haushalte der Landkreise im Jahr 2009	
Ausschüttungen	1,1 Mio. €
Verlustausgleiche/Zuschüsse	-4,1 Mio. €
Summe	-3,0 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse	

Ansicht 36: Wirkungen auf die Haushalte der Landkreise im Jahr 2009

In den Landkreishaushalten verblieben Belastungen von rund 3 Millionen € aus der wirtschaftlichen Betätigung. Das Ziel einer Überschusserwirtschaftung wurde nicht erreicht. Der höchste negative Saldo bestand beim Landkreis Bergstraße mit annähernd 2 Millionen €, was auf einen Betriebszuschuss an ein Beteiligungsunternehmen zurückzuführen war.

Bei allen Landkreisen war das Beteiligungsmanagement nicht den Risiken und der wirtschaftlichen Bedeutung der ausgegliederten Bereiche entsprechend aufgestellt.

⁶² § 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 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist, [...]

Risiken der wirtschaftlichen Betätigung

Wirkungen auf den Haushalt der Landkreise

Steuerung und Kontrolle

Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG

Durchschnittlich waren 0,1 Vollzeitäquivalente in den Kreisverwaltungen mit den Aufgaben des Beteiligungsmanagements betraut. Instrumente des Beteiligungscontrollings wie ein Berichtswesen oder Beteiligungsrichtlinien waren ansatzweise vorhanden. Alle Landkreise erstellten jährliche Beteiligungsberichte, die weitgehend den Anforderungen der Hessischen Gemeindeordnung genügten (§ 123a HGO). In den Berichten fehlten durchgängig Angaben zu Geschäftsführungsvergütungen sowie vereinzelt weitere Angaben, etwa über die Grundzüge des Geschäftsverlaufs oder die Kreditaufnahmen.

Den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise waren bei 34 der 40 Beteiligungen Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt (85 Prozent).⁶³ Für die Überörtliche Prüfung bestanden diese Rechte lediglich bei 18 Beteiligungsunternehmen (45 Prozent). Die Überörtliche Prüfung beanstandete die Rückstände. Die Gesellschaftsverträge und Satzungen sind anzupassen.

Die Gesellschafterversammlung der Rheingau-Taunus-Kreis Holding GmbH – eine Eingengesellschaft des Landkreises – lehnte mit Beschluss vom 24. Juni 2010 die Einräumung der Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG in Verbindung mit § 123 HGO für die Überörtliche Prüfung einstimmig ab. Der Rheingau-Taunus-Kreis begründete diese Entscheidung mit Hinweis auf eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung. Außerdem sah sich der Landkreis nicht verpflichtet, die Unterrichtungsrechte einzuräumen. Diese Auffassung ist unzutreffend, was aus den rechtlichen Grundlagen unmittelbar hervorgeht: Gehört dem Landkreis die Mehrheit der Anteile oder gehört ihm zumindest der vierte Teil der Anteile und steht ihm zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu (§ 53 HGrG), so hat er darauf hinzuwirken, dass dem überörtlichen Prüfungsorgan die Unterrichtungsrechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden (§ 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO). Wenn, wie im Fall der Rheingau-Taunus-Kreis Holding GmbH, der Landkreis über mindestens 75 Prozent der Stimmrechte verfügt, muss bei pflichtgemäßem Verhalten der Vertreter des Landkreises die Einräumung der Unterrichtungsrechte in der Satzung oder dem Gesellschaftsvertrag erfolgreich sein.⁶⁴ Die Einräumung der Unterrichtungsrechte steht nicht im Belieben des Kreises. Dem Transparenzgedanken folgend ist der Rheingau-Taunus-Kreis verpflichtet, die Unterrichtungsrechte in Satzung oder Gesellschaftsvertrag einzuräumen.

3.15 Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgabenbereiche

Die Haushaltsbelastung aus der Aufgabenwahrnehmung bemisst sich an den Ergebnissen eines Jahres für einzelne Aufgabenbereiche vor Berücksichtigung der Einnahmen aus der Kreisumlage⁶⁵, die den allgemeinen Deckungsmitteln zuzuordnen sind, und der internen Leistungsverrechnung.⁶⁶

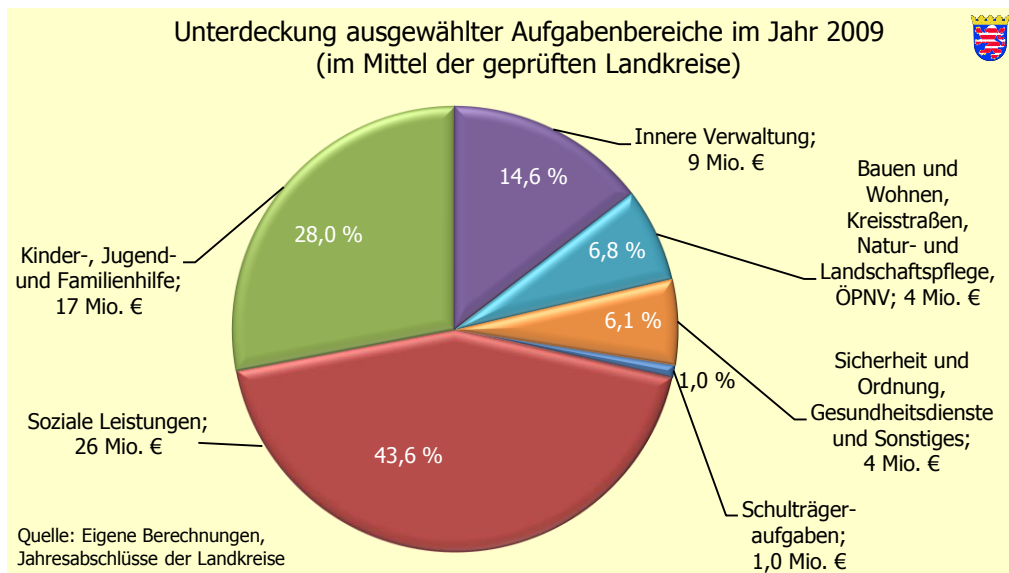
Wie hoch die Unterdeckung der ausgewählten Aufgabenbereiche und damit der Finanzierungsbedarf aus den allgemeinen Deckungsmitteln im Mittel der geprüften fünf Landkreise im Jahr 2009 war, zeigt Ansicht 37.

⁶³ Gehört einem Landkreis 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 er die Rechte nach § 53 Absatz 1 HGrG auszuüben sowie darauf hinzuwirken, dass ihm und dem für ihn zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die Rechte nach § 54 HGrG eingeräumt werden (§ 123 HGO). Die Unterrichts- und Prüfungsrechte 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).

⁶⁴ Vergleiche Zahradnik, in: Kommunalverfassungsrecht Hessen, § 123 HGO, Rn. 3, der ausführt, dass in diesen Fällen bei pflichtgemäßem Verhalten der Vertreter der kommunalen Körperschaft in der Gesellschaft die Einräumung der Rechte nach § 54 HGrG erfolgreich sein muss.

⁶⁵ Die Einnahmen aus der Schulumlage wurden als Einnahmen im Bereich der Schulträgeraufgaben direkt zugeordnet.

⁶⁶ Aufgrund unterschiedlicher Verfahrensweisen bei der Organisation der Aufgaben, der Zuordnung zu Organisationseinheiten und Produktbereichen, bei der Rechnungslegung sowie der Ausgliederung einzelner Aufgaben waren Vereinheitlichungen und Verrechnungen notwendig, um eine Standardisierung der Leistungsbereiche der Landkreise und damit eine Vergleichbarkeit herzustellen.



Ansicht 37: Unterdeckung ausgewählter Aufgabenbereiche im Jahr 2009 (im Mittel der geprüften Landkreise)

Über alle standardmäßigen Aufgabenbereiche und Landkreise hinweg waren 60 Millionen € durch die Kreisumlage zu finanzieren. Davon entfielen 43 Prozent (26 Millionen €) auf soziale Leistungen, 28 Prozent (17 Millionen €) auf Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und 15 Prozent (9 Millionen €) auf die Innere Verwaltung. Durch die Schulumlage in Höhe von 26,8 Millionen € waren die Schulträgeraufgaben (27,5 Millionen €) nahezu vollständig gedeckt, so dass insgesamt eine Unterdeckung von rund einer Million € für diesen Aufgabenbereich verblieb.

Die Überörtliche Prüfung betrachtet in ihren Haushaltsstrukturprüfungen die Wirtschaftlichkeit im Aufgabenbereich der Inneren Verwaltung.⁶⁷ Sie strukturiert die Innere Verwaltung nach vorgegebenen Produkten (Ansicht 38) und nimmt eine vergleichende Betrachtung mit Ergebnissen aus früheren vergleichenden Haushaltsstrukturprüfungen von Landkreisen vor (Ansicht 39).

Innere Verwaltung

Innere Verwaltung je Einwohner im Jahr 2009					
	Bergstraße	Hersfeld-Rotenburg	Rheingau-Taunus	Vogelsberg	Werra-Meißner
Einwohner	262.769	122.812	183.303	110.989	104.850
Ergebnisse je Einwohner (Unterdeckung)	-45,39 €	-57,97 €	-68,80 €	-65,38 €	-50,40 €
davon:					
Kreisorgane	-7,21 €	-8,37 €	-11,38 €	-9,04 €	-9,11 €
Personal	-6,71 €	-6,92 €	-3,19 €	-2,19 €	-6,86 €
Organisation, IT und Beschaffung	-14,90 €	-20,07 €	-13,12 €	-30,39 €	-12,71 €
Finanzen und Rechnungswesen	-5,50 €	-7,21 €	-5,97 €	-6,44 €	-7,09 €
Immobilienmanagement	-8,20 €	-11,89 €	-32,62 €	-12,64 €	-11,83 €
Revision	-2,88 €	-3,52 €	-2,51 €	-4,67 €	-2,79 €
= Minimum, = Maximum					
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009 der Landkreise					

Ansicht 38: Innere Verwaltung je Einwohner im Jahr 2009

⁶⁷ Die Analyse konzentriert sich auf die Innere Verwaltung als zentralem Bestandteil aller Haushaltsstrukturprüfungen. Die anderen Leistungsbereiche sind Gegenstand von Fachprüfungen.

Der Landkreis Bergstraße wies mit 45 € je Einwohner die niedrigste, der Rheingau-Taunus-Kreis mit 69 € je Einwohner die höchste Unterdeckung auf. Annähernd die Hälfte der Unterdeckung war beim Rheingau-Taunus-Kreis auf das Immobilienmanagement zurückzuführen.

In Ansicht 39 wird ein Kennzahlenvergleich der Inneren Verwaltung der geprüften fünf Landkreise mit Landkreisen aus drei Haushaltsstrukturprüfungen vorgenommen (Mittelwert⁶⁸).

Kennzahlenvergleich zur Inneren Verwaltung aus drei Haushaltsstrukturprüfungen			
	Personalaufwand je Einwohner	Unterdeckung Innere Verwaltung je Einwohner	Einwohner je Mitarbeiter
Bergstraße	39,3 €/Ew.	45,4 €/Ew.	1.799
Hersfeld-Rotenburg	45,2 €/Ew.	58,0 €/Ew.	1.640
Rheingau-Taunus	35,2 €/Ew.	68,8 €/Ew.	1.890
Vogelsberg	44,9 €/Ew.	65,4 €/Ew.	1.790
Werra-Meißner	38,3 €/Ew.	50,4 €/Ew.	1.502
Mittelwert ¹⁾	38,0 €/Ew.	57,6 €/Ew.	1.707

Anmerkung: Der Wert des Rheingau-Taunus-Kreises ist vor dem Hintergrund der niedrigen Stellenzahl je Einwohner zu beurteilen. Diese steht im Zusammenhang mit der Fremdvergabe von personalintensiven Leistungen insbesondere im Bereich Immobilienmanagement.

¹⁾ Der Mittelwert setzt sich aus belastbaren Daten aus drei Vergleichenden Prüfungen zusammen: 134. Vergleichende Prüfung [2008, 7 Landkreise], 143. Vergleichende Prüfung [2009, 4 Landkreise] und der 150. Vergleichenden Prüfung [2009, 5 Landkreise].

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Landkreise

Ansicht 39: Kennzahlenvergleich zur Inneren Verwaltung aus drei Haushaltsstrukturprüfungen

Beim Personalaufwand je Einwohner lagen der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Vogelsbergkreis deutlich über dem Mittelwert von 38,0 €. Beim Landkreis Hersfeld-Rotenburg waren vergleichsweise hohe Personalaufwendungen je Einwohner in den Bereichen Finanzen und Rechnungswesen, Immobilienmanagement und Revision festzustellen. Beim Vogelsbergkreis lagen diese in den Bereichen Organisation, IT und Beschaffung sowie Finanzen und Rechnungswesen über den Mittelwerten. Allein der Rheingau-Taunus-Kreis lag deutlich unter dem Mittelwert aus drei Haushaltsstrukturprüfungen.

Die Bandbreite bei der Unterdeckung je Einwohner lag zwischen 45,4 € (Bergstraße) und 68,8 € (Rheingau-Taunus-Kreis). Der Mittelwert der Unterdeckungen der Landkreise für die Innere Verwaltung je Einwohner lag bei 58 €. Neben dem Rheingau-Taunus-Kreis (68,8 €) überschritt auch der Vogelsbergkreis (65,4 €) den Mittelwert deutlich.⁶⁹ Die Landkreise Bergstraße (45,4 €) und Werra-Meißner (50,4 €) lagen deutlich darunter. Zusammensetzung und Unterschiede in den einzelnen Produktbereichen zeigt bereits Ansicht 38.

Die Kennzahl Einwohner je Mitarbeiter zeigt den Personalschlüssel der Inneren Verwaltung. Ein niedriger Wert ist gleichbedeutend mit einer hohen Stellenbesetzung. Der Mittelwert lag bei 1.700 Einwohner je Mitarbeiter. Deutlich niedrigere Einwohnerzahlen je Mitarbeiter und damit im Vergleich hohe Stellenbesetzungen wiesen der Werra-

⁶⁸ Soweit die Landkreise belastbare Jahresabschlüsse für das Jahr 2009 aufgestellt hatten [Klammerangabe], wurden die Daten in den nachfolgend genannten Haushaltsstrukturprüfungen analysiert und bei der Ermittlung des Mittelwerts berücksichtigt: 134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise“ [7 Landkreise von 7 Landkreisen] und 143. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise“ [4 Landkreise von 5 Landkreisen].

⁶⁹ Der Kennzahlenvergleich stellt die Erträge und Aufwendungen der Inneren Verwaltung nach standardisierten Produkten ohne Berücksichtigung der internen Leistungsverrechnung dar. Im Produkt „Organisation, IT Beschaffung“ wurden im Vogelsbergkreis neben den kompletten Aufwendungen für IT auch die allgemeinen Betriebs- und Geschäftsausgaben für alle Produkte des Kreises bewirtschaftet und verbucht (z.B. Porto, Telefon, Dienstreisen, Bürobedarf).

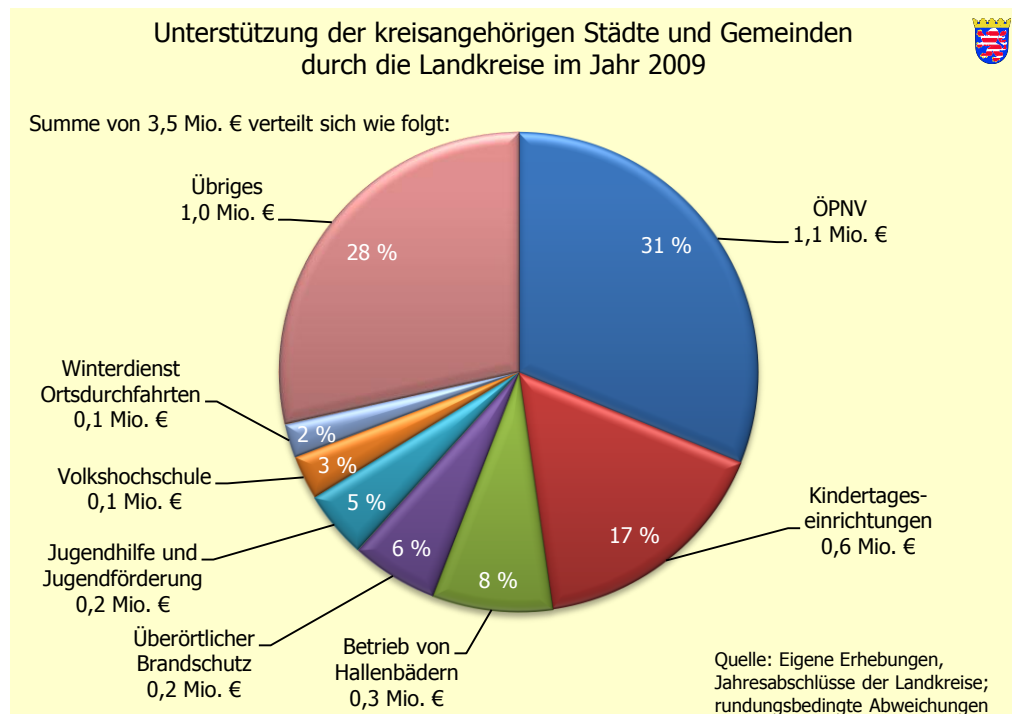
Meißner-Kreis und der Landkreis Hersfeld-Rotenburg auf. Beim Werra-Meißner-Kreis kam hier die geringe Einwohnerzahl bei gleichem Aufgabenumfang wie bei den anderen Landkreisen zum Tragen. Der Rheingau-Taunus-Kreis lag deutlich über dem Mittelwert, da er vor allem in den Bereichen Revision und Immobilienmanagement mit Abstand die niedrigste Stellenanzahl je Einwohner aufwies.

Trotz der im Vergleich niedrigen Personalkosten je Einwohner erwirtschaftete der Rheingau-Taunus-Kreis die höchste Unterdeckung in der Inneren Verwaltung (vergleiche Ansicht 38). Dies war vor allem auf vergleichsweise hohe Fehlbeträge je Einwohner in den Bereichen Immobilienmanagement und Kreisorgane zurückzuführen.

3.16 Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Landkreise

Ungeachtet ihrer instabilen Haushaltslage förderten die Landkreise ihre kreisangehörigen Städte und Gemeinden, indem sie finanzielle Unterstützung gewährten und unentgeltlich Sporthallen und Sportanlagen von Schulen zur Nutzung überließen.

Im Jahr 2009 erreichte die zahlungswirksame Förderung einen Betrag von insgesamt 3,5 Millionen €. Sie verteilte sich auf die in Ansicht 40 dargestellten Bereiche.⁷⁰

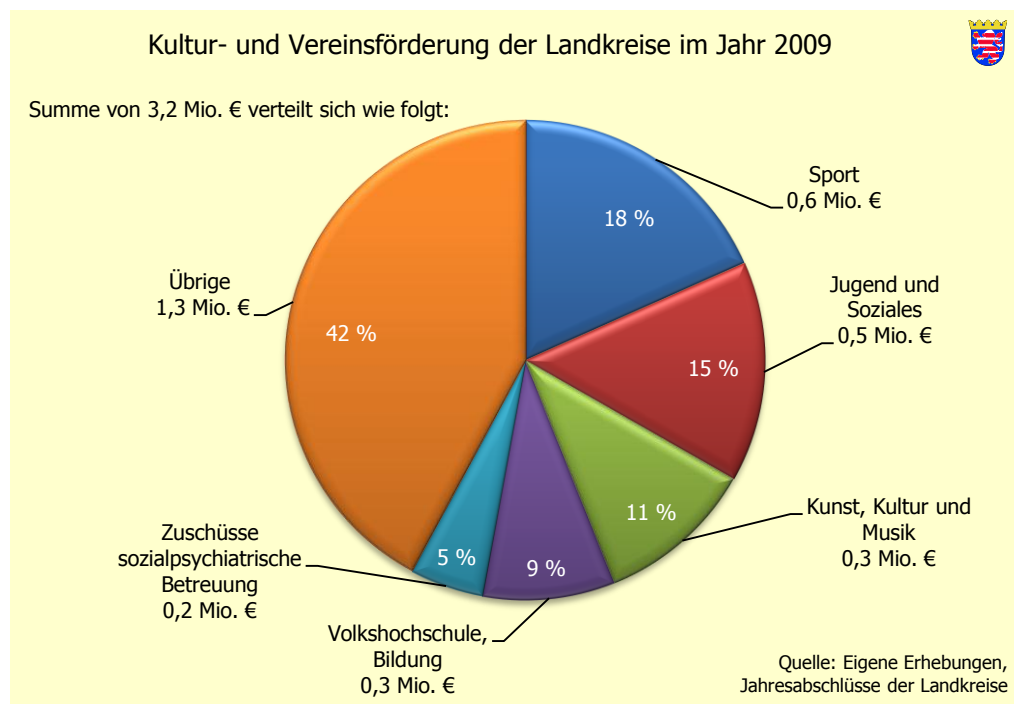


Ansicht 40: Unterstützung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch die Landkreise im Jahr 2009

Vom Fördervolumen entfielen allein 31 Prozent (1,1 Millionen €) auf den ÖPNV. Der Anteil für Kindertageseinrichtungen lag bei 16 Prozent (0,6 Millionen €). Rund 8 Prozent der Unterstützung wurde für den Betrieb von Hallenbädern gezahlt.

Die Landkreise unterstützten im Prüfungszeitraum Vereine und Verbände im Kreisgebiet in einem Umfang von 3,2 Millionen € im Jahr 2009. Die Verteilung auf die Bereiche zeigt Ansicht 41.

⁷⁰ Die Verteilung ist für alle untersuchten Landkreise in Summe dargestellt. Aufgrund der festgestellten großen Unterschiede und regionalen Besonderheiten bei der Förderung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden wurde auf eine Einzeldarstellung verzichtet.



Ansicht 41: Kultur- und Vereinsförderung der Landkreise im Jahr 2009

Hinzu kam als weitere, nicht zahlungswirksame Förderung die unentgeltliche Nutzung von Sporthallen und Sportanlagen der Schulen durch die Vereine. Die Sportförderung war bei den Landkreisen von Haushaltssperren und Konsolidierungsmaßnahmen ausgenommen, da die Förderung des Sports als verbindlich zu erfüllende Verfassungsaufgabe des Landes Hessen angesehen wurde.⁷¹

Bei Anwendung der Kostensätze aus vorliegenden Hallenordnungen oder der Berücksichtigung der internen Kalkulationen der Landkreise ergaben sich Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen von insgesamt rund 3,8 Millionen € je Jahr. Die unentgeltliche Bereitstellung von Ressourcen übertraf damit die finanzielle Unterstützung.

Förderungen für Volkshochschulen sind in beiden vorhergehenden Ansichten enthalten, da städtische Volkshochschulen (Ansicht 40) ebenso zu berücksichtigen waren wie Volkshochschulen in Vereinsform (Ansicht 41).

Die Volkshochschulen wiesen in ihrer Rechtsform, Aufgabenstellung und Finanzierung große Unterschiede auf und waren deshalb nicht miteinander vergleichbar.⁷²

Unterstützungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden war nicht durchgängig gesetzliche Pflichtaufgabe der Landkreise. Sie ergaben sich als freiwillige Aufgaben auf Grundlage von Vereinbarungen. Die Landkreise werden ermuntert, im Hinblick auf ihre freiwilligen Aufgaben und ihre Haushaltssituation, ihre Förderpraxis noch stärker auf den Prüfstand zu stellen.

Aufgabenkritik

⁷¹ Durch Gesetz vom 18. Oktober 2002, GVBl. I, Seite 628, wurde nach dem Artikel 62 (mit Wirkung vom 25. Oktober 2002) folgender Artikel in die Hessische Verfassung eingefügt:
"Artikel 62a. Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände." GVBl. 1946, Seite 229 ff., ber. 1947 Seite 106, 1948 Seite 68

⁷² Die Volkshochschulen der Landkreise waren in unterschiedlichen Rechtsformen gefasst und unterschiedlich organisiert. Ihre Aufgaben waren verschiedenartig angelegt. Während sich die Volkshochschulen des Landkreises Hersfeld-Rotenburg und des Vogelsbergkreises auf die Erwachsenenbildung konzentrierten, gingen die Aktivitäten der Volkshochschulen des Rheingau-Taunus-Kreises und im Werra-Meißner-Kreis darüber hinaus. Diese beiden waren u.a. auf den Feldern der Eingliederung in Arbeit und der Jugendhilfe tätig. Der Anteil der Teilnehmergebühren (originärer Bildungsauftrag) lag bei ihnen unter 20 Prozent.

An den Volkshochschulen im Kreis Bergstraße, im Rheingau-Taunus-Kreis und im Werra-Meißner-Kreis waren u.a. kreisangehörige Städte und Gemeinden als Träger oder Mitglied (bei Vereinsform) beteiligt. Deswegen waren aufgrund Rechtsform, Aufgabenstellung und Finanzierung allein die Volkshochschulen des Vogelsbergkreises und des Landkreises Hersfeld-Rotenburg miteinander vergleichbar.

3.17 Konjunkturprogramme

Vor dem Hintergrund der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für die Realwirtschaft haben sowohl der Bund als auch das Land Hessen Konjunkturprogramme verabschiedet, die zusätzliche Investitionen in die Bildungsinfrastruktur der Körperschaften (Schulen einschließlich beihilfeberechtigter Ersatzschulen) und sonstige kommunale Infrastrukturinvestitionen ermöglichen⁷³.

Konjunkturprogramme

Nachfolgende Ansicht 42 stellt die Finanzierung der Maßnahmen aus den Konjunkturprogrammen im Vergleich der Landkreise dar. Der Eigenmitteleinsatz ergab sich im Zuge der Maßnahmenabwicklung. Der ausgewiesene Anteil der Eigenmittel gibt allerdings noch keine endgültige Auskunft über die aus den Maßnahmen resultierende Belastungsquote für die Landkreise. Sie wird durch die Finanzierungsregeln bestimmt. Die Eigenmittel ergeben sich letztlich als Residualgröße, die von den Landkreisen zur Finanzierung der Investitionen zu leisten ist.

Einsatz von Eigenmitteln

Finanzierung der Investitionen aus Bundes- und Landesprogramm mit Eigenmitteln

	Bundesprogramm	Eigenmittel	Eigenmittelquote	Landesprogramm	Eigenmittel	Eigenmittelquote
Bergstraße	19,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 %	36,3 Mio. €	7,0 Mio. €	19,3 %
Hersfeld-Rotenburg	10,5 Mio. €	1,0 Mio. €	9,5 %	17,3 Mio. €	1,4 Mio. €	7,8 %
Rheingau-Taunus	11,3 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 %	18,5 Mio. €	4,9 Mio. €	26,7 %
Vogelsberg	10,5 Mio. €	0,1 Mio. €	1,2 %	17,2 Mio. €	0,1 Mio. €	0,5 %
Werra-Meißner	9,0 Mio. €	0,7 Mio. €	8,1 %	14,7 Mio. €	1,4 Mio. €	9,5 %
Summe	60,4 Mio. €	1,9 Mio. €	3,1 %	104,0 Mio. €	14,8 Mio. €	14,2 %

Quelle: Eigene Erhebungen, Angaben der Landkreise

Ansicht 42: Finanzierung der Investitionen aus Bundes- und Landesprogramm mit Eigenmitteln

Die Landkreise verausgabten zuerst die erhaltenen Landesmittel, bevor Eigenmittel eingesetzt wurden. Wegen der genehmigten Verschiebung von nicht benötigten Mitteln zwischen den Maßnahmen ist deshalb der tatsächliche Einsatz der Eigenmittel erst nach Abschluss der Konjunkturprogramme als Saldo aus Fördervolumen und tatsächlicher Investitionssumme feststellbar.

Die Konjunkturprogramme hatten den Zweck, in Zeiten der Rezession durch Investitionen die Konjunktur zu stützen bzw. anzukurbeln. Um diese Wirkung zu erreichen, sollten die Zahlungen aus den Programmen vor Erreichen der Talsohle der konjunkturellen Entwicklung in den Wirtschaftskreislauf fließen.

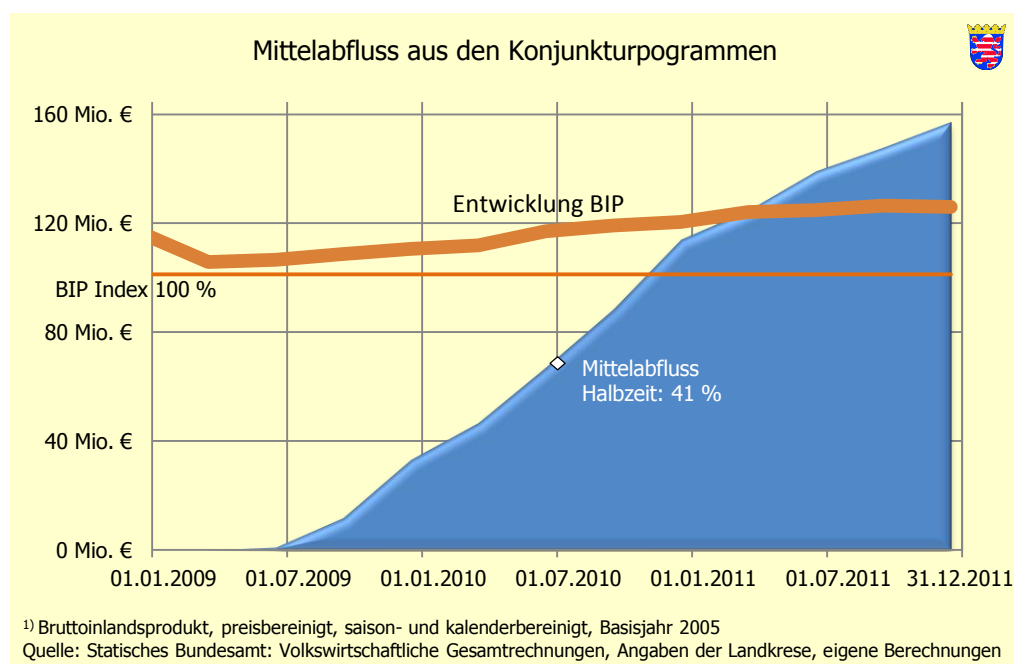
Mittelabfluss

⁷³ Regelungen für die Konjunkturprogramme finden sich wie folgt:

„Landesprogramm“: 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

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

Zur Umsetzung dieser Gesetze wurden Förderrichtlinien erlassen.



Ansicht 43: Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen

In der Finanz- und Wirtschaftskrise war der Tiefpunkt der Wirtschaftsentwicklung, gemessen am Index des Bruttoinlandsprodukts (BIP), im 1. Quartal 2009 erreicht.⁷⁴ Seitdem stieg der Index des Bruttoinlandsprodukts in jedem Quartal mit Steigerungsraten zwischen 0,3 und 1,9 Prozent an. Zur Bewertung der Wirkungen der Konjunkturprogramme sind die quartalsweisen Mittelabflüsse (Zahlungen) von Bedeutung.

Gemessen an der in Ansicht 43 ausgewiesenen Abflussquote⁷⁵ waren 41 Prozent der Mittel zum 30. Juni 2010 und 96 Prozent im Dezember 2011 abgeflossen. Der Großteil der Zahlungen wurde in Zeiträumen vorgenommen, in denen die wirtschaftliche Entwicklung wieder deutlich anstieg. Ab dem 2. Quartal 2009 stieg das Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zum Vorquartal wieder an. Bis zu diesem Zeitpunkt waren keine Mittel im nennenswerten Umfang ausgereicht.

Eine fundierte Analyse und Würdigung der konjunkturellen Wirkungen bzw. „des Erfolgs“ der Förderprogramme auf globaler, regionaler, sektoraler und zeitlicher Ebene bleibt wissenschaftlichen Untersuchungen mit Methoden der empirischen Wirtschaftsforschung und der angewandten Ökonometrie vorbehalten.⁷⁶ Wie bereits im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht ausgeführt, sind andere Wirkungen der Konjunkturprogramme (z.B. psychologische Effekte) nicht quantifizierbar, aber auch nicht zu unterschätzen.⁷⁷

3.18 Ausblick

Die Haushaltslage der fünf Landkreise war im Prüfungszeitraum durchweg instabil. Selbst in den einnahmestarken Jahren 2008 und 2009 war ein Haushaltsausgleich nicht möglich und die Schulden, namentlich die Kassenkredite, stiegen weiter deutlich an. Im Jahr 2010 haben die Landkreise mit Anhebungen der Hebesätze der Kreis- und Schulumlage reagiert. Jedoch reichte die Erhöhung auf den maximalen Hebesatz von 58 Prozent für den Haushaltsausgleich nicht aus.

⁷⁴ Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung Vierteljahresergebnisse, Fachserie 18 Reihe 1.2, 4. Vierteljahr 2011, Artikelnummer 2180120113244, Bruttoinlandsprodukt, preisbereinigt, saison- und kalenderbereinigt, Seite 4 Spalte 11 und 12

⁷⁵ Die Abflussquote ergibt sich aus der Division von Mittelabfluss (157 Millionen €) durch Fördervolumen (160 Millionen €). Sie ist ein Indikator für den Abwicklungsstand der Maßnahmen.

⁷⁶ Rechnungshöfe führen derartige Untersuchungen grundsätzlich nicht durch. Vergleiche Bemerkungen 2011 des Hessischen Rechnungshofs vom 22. Mai 2012, LT-Drucks. 18/5496, Seite 375 ff.

⁷⁷ Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 111

Der Konsolidierungsdruck auf die Landkreise ist damit weiter gestiegen. Eigene Anstrengungen zur Stabilisierung der Haushalte sind unumgänglich. Dazu sind die gewachsenen Standards der Leistungserbringung und der Umfang der erbrachten Aufgaben auf den Prüfstand zu stellen. Außerdem sind weitere Ergebnisverbesserungspotenziale zu erschließen, die bislang aus unterschiedlichen Gründen vielfach unterblieben (etwa Gewinnabführung kommunaler Unternehmen und der Sparkassen⁷⁸).

Mehr als 70 Prozent der Unterdeckung resultierte aus den Bereichen Soziales und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der Einfluss auf die Art der Leistungsgewährung durch die Landkreise in diesen aufwandsintensiven Bereichen ist begrenzt. Die Aufgaben sind durch Vorgaben des Bundes in der Sozialgesetzgebung verpflichtend. Lediglich über die Intensität der Leistungsgewährung haben die Landkreise Gestaltungsspielräume. Im Hinblick auf die Höhe der Transferleistungen sind die Landkreise gefordert, ein risikoadäquates Steuerungs- und Kontrollsystem auf- bzw. auszubauen.

Die Landkreise haben erheblichen Nachholbedarf bei der Steuerung ihrer Haushalte mit Hilfe von Kennzahlen. Das Instrument der Kosten- und Leistungsrechnung wurde erst in Ansätzen genutzt und war nicht in ein Gesamtsystem zur Steuerung und Kontrolle der Haushaltswirtschaft eingebettet.

Die Landkreise werden aus eigener Kraft nicht der Spirale aus steigenden Jahresfehlbeträgen, der Aufnahme von Kassenkrediten für den Ausgleich der Haushalte und der Bedienung des Schuldendienstes und dadurch weiter steigende Schulden entkommen.

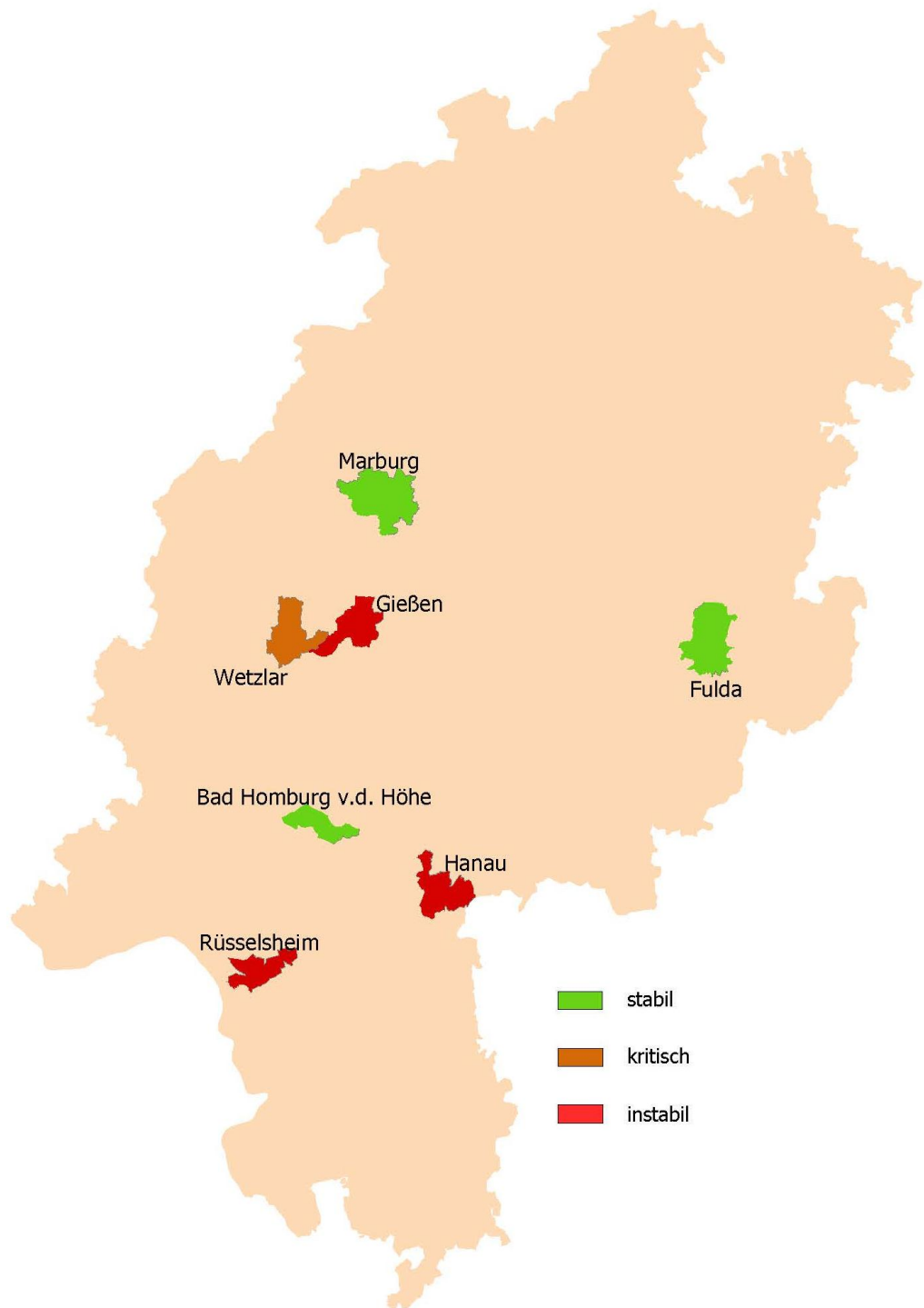
Das Land Hessen hat den Kommunalen Schutzschirm als Entschuldungsinstrument entwickelt. Auch plant es eine Reform des kommunalen Finanzausgleichs.

⁷⁸ Abführungen (brutto) erhielt der Landkreis Fulda im Jahr 2010 in Höhe von 0,6 Millionen €, vergleiche Ansicht 179, Seite 238

4. Einhunderterteinundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“

4.1 Geprüfte Sonderstatusstädte

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



Ansicht 44: „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“ – Lage der Sonderstatusstädte

4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Januar 2011 bis September 2011
Prüfungszeitraum:	2006 bis 2010 (für Investitionen 1986 bis 2010)
Zuleitung der Schlussberichte:	25. Mai 2012
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ Steuerberatungsgesellschaft, Bad Schwalbach

4.3 Leitsätze

Keine Sonderstatusstadt hielt die Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses ein. Rüsselsheim wies die deutlichsten Rückstände auf; so fehlte noch immer die Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009.	Seite 74
Die Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ließ einen belastbaren Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ohne eine Konsolidierung nicht zu. Keine Stadt hatte mit Vorbereitungen für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses begonnen, der für Ende 2015 gesetzlich vorgesehen ist.	Seite 77
Bei sechs Sonderstatusstädten entwarf die Überörtliche Prüfung mit überschaubarem Aufwand einen konsolidierten Abschluss, der eine belastbare Analyse des kommunalen Haushalts und der städtischen Beteiligungen ermöglicht.	Seite 77
Das Interne Kontrollsystem war in allen Städten bei den finanzrelevanten Vorverfahren verbesserungsbedürftig. Insbesondere Verstöße gegen das Vieraugenprinzip wurden festgestellt.	Seite 80
Die Bilanzierungs- und Bewertungsmethoden von materiell wesentlichen Vermögensgegenständen und Schulden unterschieden sich bei den Sonderstatusstädten. So wurden tendenziell für Massivgebäude zu lange Nutzungsdauern und für Straßen dagegen zu kurze festgelegt. Rückstellungen für den Finanzausgleich wurden nicht in voller Höhe ausgewiesen.	Seite 81 ff.
In vier der sieben Sonderstatusstädte war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum kritisch oder instabil.	Seite 85 ff.
In den Städten Hanau und Rüsselsheim belasteten überdurchschnittliche Aufwendungen für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen die defizitäre Haushaltswirtschaft.	Seite 90
Hanau gliederte das Beteiligungsmanagement in eine kommunale Gesellschaft des Privatrechts aus. Dies schränkte die direkte Einflussnahme der kommunalen Gremien und damit die Handlungsfähigkeit der Stadt ein.	Seite 91
Anlässlich der Übertragung des Immobilienvermögens der Stadt Hanau auf einen Eigenbetrieb zu Verkehrswerten wurde das Anschaffungskostenprinzip, das für die städtische Bilanz galt, aufgegeben und ein höheres Eigenkapital im Jahresabschluss der Stadt ausgewiesen.	Seite 82
Einzig die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe hatte bei allen verpflichteten Gesellschaften sowohl die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG beauftragt als auch Unterrichtsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts und des überörtlichen Prüfungsorgans bei sämtlichen Mehrheitsbeteiligungen verankert. Bei der Mehrzahl der übrigen Sonderstatusstädte bestanden weiterhin Defizite. Diese gilt es baldmöglichst zu beheben.	Seite 92
Die von der Überörtlichen Prüfung der Stadt Rüsselsheim bereits im Jahr 2007 aufgezeigten Einnahmepotenziale aus der Gewerbesteuer bzw. der	Seite 87

Grundsteuer B wurden erst ab 2010 genutzt. Die Stadt verzichtete so auf Einnahmen von rund 15 Millionen €.

Drei Sonderstatusstädte erreichten unter Berücksichtigung der Kindertagespflege schon im Jahr 2010 die für 2013 gemachte Vorgabe des Bundes und boten 35 Prozent der unter Dreijährigen einen Betreuungsplatz an. Zusätzlich zum Ausbau von Krippenplätzen kann mit qualifizierter Kindertagespflege auf eine schwankende Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren flexibel reagiert werden. Auf einzelne investive Maßnahmen könnte so verzichtet werden.

4.4 Gliederung

4.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	72
4.6	Überblick	73
4.7	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik.....	74
4.8	Organisation des Rechnungswesens	79
4.9	Ausgewählte Posten im Jahresabschluss	81
4.10	Haushaltslage	85
4.11	Ausgliederung originärer Verwaltungsaufgaben in Hanau	91
4.12	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte	92
4.13	Kinderbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren.....	93
4.14	Ausblick	95

4.5 Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko der sieben Sonderstatusstädte betrug rund 1,0 Milliarden € und umfasste die Summe der Einnahmen der Ergebnishaushalte im Jahr 2010 (Ansicht 45).

Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen			
	Geprüftes Risiko	Mögliche Ergebnisverbesserungen	Mögliche Ergebnisverbesserungen im Verhältnis zum geprüften Risiko
Bad Homburg	147,6 Mio. €	23,2 Mio. €	16 %
Fulda	128,1 Mio. €	6,8 Mio. €	5 %
Gießen	159,3 Mio. €	5,3 Mio. €	3 %
Hanau	208,6 Mio. €	10,7 Mio. €	5 %
Marburg	175,9 Mio. €	14,1 Mio. €	8 %
Rüsselsheim	113,1 Mio. €	6,6 Mio. €	6 %
Wetzlar	103,7 Mio. €	7,1 Mio. €	7 %
Summe [Mittelwert]	1.036,2 Mio. €	73,8 Mio. €	[7 %]

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2012

Ansicht 45: Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen

Wie sich die in Ansicht 45 dargestellten Potenziale für Ergebnisverbesserungen auf die einzelnen Bereiche verteilen, zeigt Ansicht 46.

Aufgliederung der Ergebnisverbesserungen nach Bereichen	
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ¹⁾	46,7 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	9,6 Mio. €
- Abwasserentsorgung	4,4 Mio. €
- Friedhofswesen	5,2 Mio. €
Erhebung angemessener Gebühren für Kindertagesbetreuung ²⁾	4,0 Mio. €
Verringerung der Personalausstattung in der Inneren Verwaltung ³⁾	13,5 Mio. €
Summe	73,8 Mio. €
Anmerkung: Ergebnisverbesserungen wurden ausgewiesen, wenn eine Nichtaufgriffsgrenze von 10.000 € überschritten wurde.	
¹⁾ Referenzwert: oberes Quartil des Vergleichs	
²⁾ Ausrichtung am Median	
³⁾ Referenzwert: oberes Quartil des Vergleichs	
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2012	

Ansicht 46: Aufgliederung der Ergebnisverbesserungen nach Bereichen

Die Untersuchung zeigte Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen in Höhe von insgesamt 73,8 Millionen €. Hiervon entfielen die höchsten Potenziale rechnerisch auf Bad Homburg v.d. Höhe mit 23,2 Millionen € und Marburg mit 14,1 Millionen €. Diese Städte wiesen im Prüfungszeitraum aber eine stabile bzw. hinreichend stabile Haushaltslage auf (Ansicht 63). Die höchsten Potenziale für Ergebnisverbesserungen nach Bereichen ergaben sich bei den Realsteuern.

4.6 Überblick

Gegenstand der 151. Vergleichenden Prüfung war vor allem der Umstellungsprozess der Haushaltswirtschaft auf die Doppik. Ferner untersuchte die Überörtliche Prüfung die Fortschreibung der Wertansätze in den Jahresabschlüssen sowie die Bewertungsgrundlagen und Bewertungsverfahren.

Den Abschluss der Doppikeinführung bildet der spätestens Ende 2015 aufzustellende Gesamtabschluss.⁷⁹ Diesen letzten Schritt hatte bislang keine Sonderstatusstadt vollzogen. Um seine Bedeutung für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage aufzuzeigen, erstellte die Überörtliche Prüfung bei sechs Sonderstatusstädten unter Berücksichtigung der kommunalen Gesellschaften einen konsolidierten Abschluss.

Die Organisation des Rechnungswesens war ebenfalls Gegenstand der Prüfung. Dabei wurde untersucht, wie das Vieraugenprinzips bei der Kassenführung und bei den finanzrelevanten Vorverfahren⁸⁰ eingehalten wurde sowie die Zugriffsrechte auf die Buchhaltungssoftware eingerichtet waren.

Die Haushaltslage wurde anhand der Abschlüsse für die Jahre 2006 bis 2010 beurteilt. Jedes Jahr wurde einzeln betrachtet und eine zusammenfassende Beurteilung vorgenommen. Für die kameralen Jahre wurde das normierte Haushaltsergebnis herangezogen. Die Haushaltsjahre, für die bereits ein Jahresabschluss aufgestellt war, wurden anhand einer Ergebnis-, Finanz- und Bilanzanalyse beurteilt.

Im Prüfungszeitraum erreichte die Finanz- und Wirtschaftskrise ihren vorläufigen Höhepunkt. Vor allem die Gewerbesteuererinnahmen sowie die Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer gingen zurück. Die Auswirkungen zeigten sich in den Ergebnissen und Kreditaufnahmen der Jahre 2009 und 2010.

⁷⁹ § 114s Absatz 5 HGO₂₀₀₅ bzw. § 112 Absatz 5 HGO₂₀₁₁, vergleiche Fußnote 19

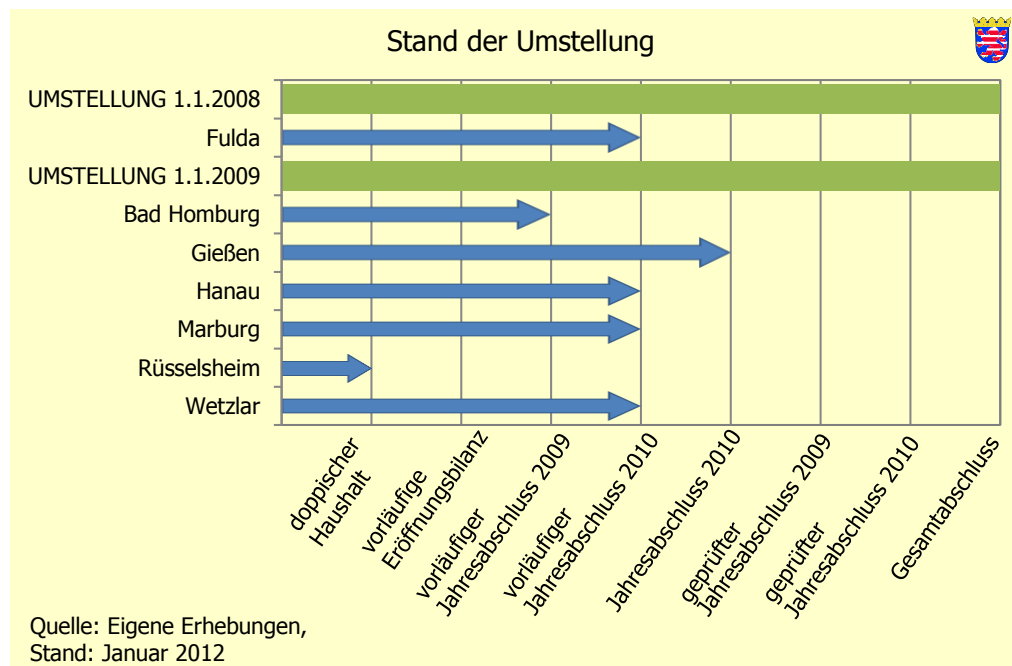
⁸⁰ Bei Vorverfahren oder Subsystemen handelt es sich im Wesentlichen um EDV-gestützte Systeme, durch die kumulierte Zahlungsvorgänge zur Auszahlung durch die Kasse vorbereitet werden. Bei Sonderstatusstädten werden sie zur Abrechnung von Löhnen und Gehältern sowie von Jugendhilfeleistungen eingesetzt.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte als weiteren Schwerpunkt die Bedeutung der Aufwendungen für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen sowie die freiwillige Erhöhung von Standards bei gesetzlichen Aufgaben auf den Haushalt.

4.7 Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der 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 HGO₂₀₀₅).

Während Fulda bereits zum 1. Januar 2008 auf die Doppik umstellte, folgten die übrigen Sonderstatusstädte zum 1. Januar 2009. Der Fortschritt bei der Umstellung der Haushaltswirtschaft war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im September 2011 unterschiedlich. Er reichte von der Aufstellung eines doppischen Haushalts bis zur Vorlage von Jahresabschlüssen (Ansicht 47).



Ansicht 47: Stand der Umstellung

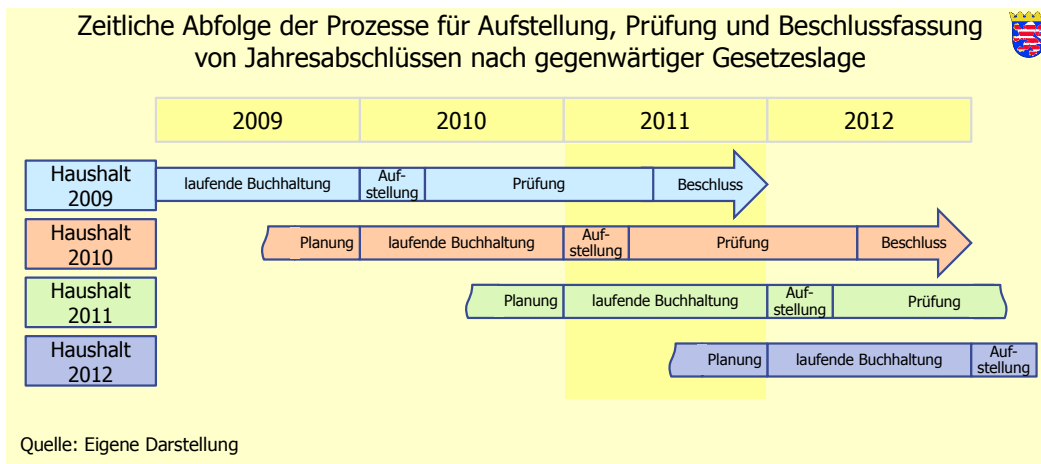
Ansicht 47 zeigt, dass Rüsselsheim bei der Umstellung auf die Doppik am wenigsten weit fortgeschritten war. Es fehlten sowohl die Eröffnungsbilanz als auch Jahresabschlüsse seit 2009. Sie konnten auch nicht als vorläufige amtsinterne Entwürfe vorgelegt werden.

Ein Rückstand bei der Aufstellung eines Jahresabschlusses führt zu einer späteren Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt. Letztendlich wird der Stadtverordnetenversammlung ein Jahresabschluss des Vorvorjahres zur Beschlussfassung vorgelegt, der in Bezug auf seine Steuerungsrelevanz für das laufende oder folgende Haushaltsjahr an Bedeutung eingebüßt hat. Zielführend für den politischen Entscheidungsprozess sind dagegen zeitnahe Informationen. Dies setzt einen kürzeren Abschlussaufstellungs- und Prüfungsprozess voraus. Nach der gegenwärtigen Gesetzeslage haben Städte den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅⁸¹) und umgehend an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Für die Abschlussprüfung selbst bestimmt die HGO

⁸¹ wortgleich mit § 112 Absatz 9 HGO₂₀₁₁ – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

keine Frist. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung⁸² der Stadtverordnetenversammlung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, die Abschlussprüfung spätestens im Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abzuschließen.⁸³ Für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung von Jahresabschlüssen nach der gegenwärtigen Gesetzeslage ergibt sich die in Ansicht 48 dargestellte zeitliche Abfolge.



Ansicht 48: Zeitliche Abfolge der Prozesse für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung von Jahresabschlüssen nach gegenwärtiger Gesetzeslage

Ansicht 49 zeigt die Einhaltung der Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse für die Jahre 2008 bis 2010.

Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse									
	2008			2009			2010		
	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss
Fristen	30.04. 2009	31.10. 2010	31.12. 2010	30.04. 2010	31.10. 2011	31.12. 2011	30.04. 2011	31.10. 2012	31.12. 2012
Bad Homburg	✓✓	✓	✓	●	●	○	●	○	○
Fulda	✓	✓	✓	●	●	○	●	○	○
Gießen	✓✓	✓	✓✓	✓	●	○	✓	○	○
Hanau	✓	✓✓	✓✓	●	●	○	●	○	○
Marburg	✓✓	✓✓	✓✓	●	●	○	●	○	○
Rüsselsheim	✓✓	✓✓	✓✓	●	●	○	●	○	○
Wetzlar	✓	✓	✓	●	●	○	●	○	○

✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt, ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht, ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt, ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2011

Ansicht 49: Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse

Allein Gießen hatte bis zum Prüfungszeitpunkt die Jahresabschlüsse 2009 und 2010 aufgestellt. Dabei überschreitet die Stadt die gesetzliche Aufstellungsfrist (30. April des folgenden Jahres) für den Jahresabschluss 2010 um vier Monate. Zwar legten Fulda,

⁸² vergleiche Fußnote 17

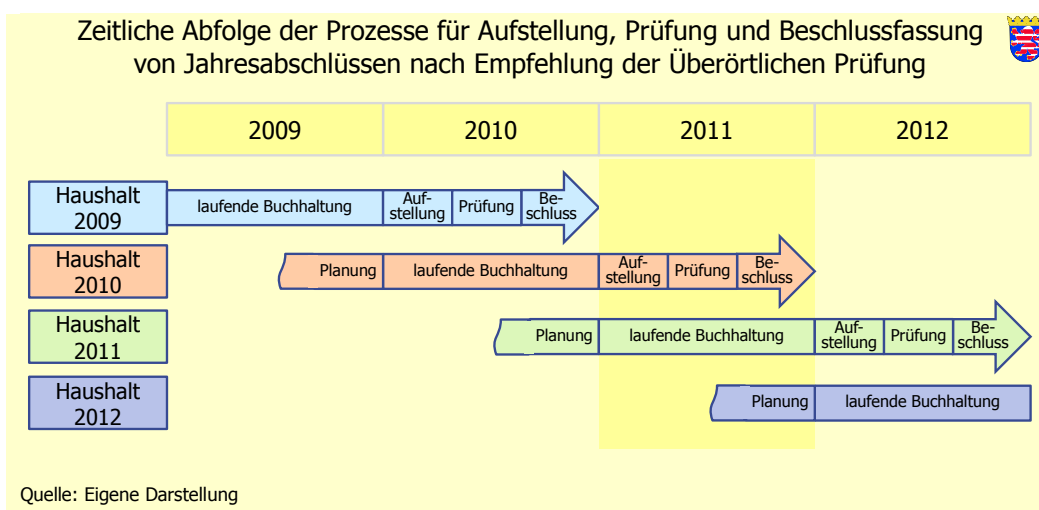
⁸³ konkretisierend Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208, Fußnote 268

Hanau, Marburg und Wetzlar bis zum Prüfungszeitpunkt vorläufige Jahresabschlüsse für das Jahr 2009 vor, gleichwohl waren damit die gesetzlichen Fristüberschreitungen nicht geheilt.

Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass der Gesetzgeber die Angemessenheit der gegenwärtigen gesetzlichen Fristen überprüfen sollte. Wie aus Ansicht 48 zu entnehmen ist, beschäftigt sich eine Kämmerei nach den gegenwärtigen Vorgaben in einem Kalenderjahr mit der Haushaltswirtschaft von mindestens vier Jahren: mit der Planung des kommenden Haushaltsjahrs, mit der laufenden Buchhaltung des aktuellen Jahres, dem Abschluss des vorangegangenen Jahres und mit der Feststellung des Jahresabschlusses, der spätestens zwei Jahre nach Beendigung des Haushaltsjahres vorzunehmen ist.

Die Überörtliche Prüfung hält die Frist von vier Monaten für die Aufstellung des Jahresabschlusses bei Sonderstatusstädten gegenwärtig zwar für anspruchsvoll, grundsätzlich aber für richtig und leistbar. Die Überörtliche Prüfung erachtet allerdings die Zeitspanne von längstens 20 Monaten, die für Prüfung und Feststellung vorgesehen ist, als zu lang. Durch die lange Zeitspanne zwischen Aufstellung und Feststellung werden den Adressaten des Jahresabschlusses erst bis zu zwei Jahren nach Beendigung des Haushaltsjahrs endgültige Ist-Zahlen vorgelegt.

Die Überörtliche Prüfung erachtet es als zielführend, wenn die Gemeindevertretung/Stadtverordnetenversammlung über einen Jahresabschluss spätestens zum Ende des folgenden Haushaltsjahrs beschließt. Dies bedeutet, dass der Jahresabschluss in den Monaten Mai bis Oktober zu prüfen wäre. Bei einem Prüfungsabschluss Ende Oktober verbliebe hinreichend Zeit für die notwendige Beschlussfassung. Dieser Ablauf ist in Ansicht 50 wiedergegeben. Dem Gesetzgeber wird empfohlen, die Fristenregelungen zu überdenken.



Ansicht 50: Zeitliche Abfolge der Prozesse für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung von Jahresabschlüssen nach Empfehlung der Überörtlichen Prüfung

Am Beispiel des Jahres 2011 wird deutlich, dass die Beendigung der Prüfung und die Feststellung des Jahresabschlusses im darauffolgenden Jahr dazu führen, dass die Sonderstatusstädte in 2011 nur noch mit drei Jahresabschlüssen beschäftigt sind. Für das Haushaltsjahr 2010 wäre die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung vorzunehmen. In 2011 wären die laufende Buchhaltung des Geschäftsjahres 2011 und die Planung für 2012 abzuwickeln. Durch diese Vorgehensweise könnten politische Entscheidungen auf zeitnähere Informationen gestützt und notwendige Konsolidierungsmaßnahmen rechtzeitig eingeleitet werden.

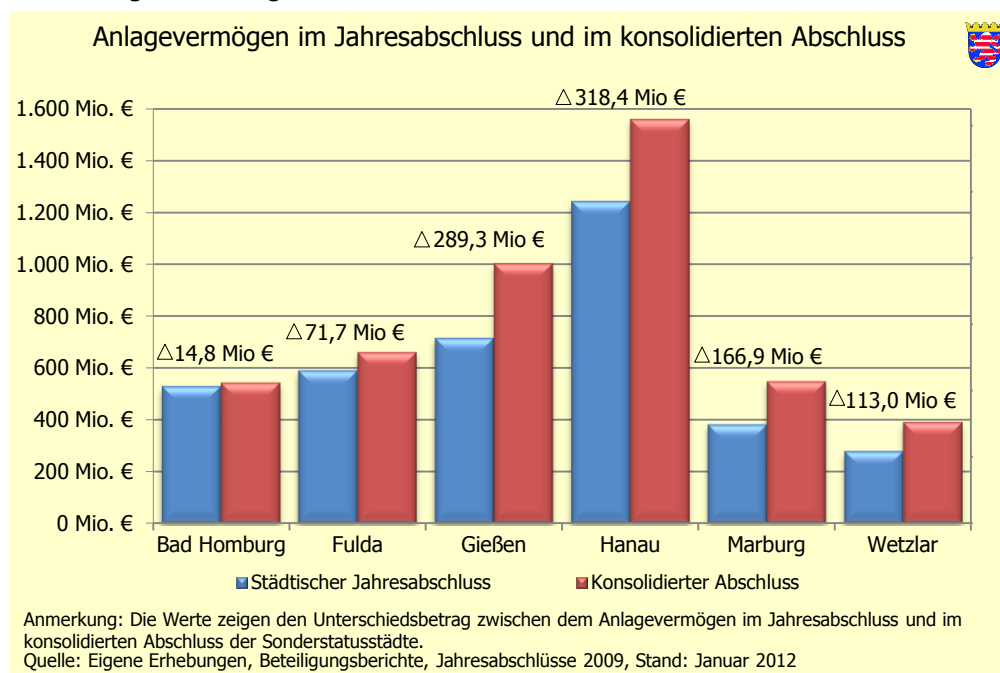
Unabhängig von der Überlegung, die Frist für die Beschlussfassung zu überdenken, bleibt die Frage, wie es Städten wie Rüsselsheim gelingen kann, ihre Rückstände bei der Aufstellung von Jahresabschlüssen abzubauen. Hierbei sind alle Beteiligten der kommunalen Familie sowie die Aufsichtsbehörden gefordert – gerade vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage – eine praxismgerechte Lösung zu suchen, um die Rückstände abzubauen bzw. künftig eine Termintreue sicherzustellen.

Die hessischen Kommunen sind erst für das Jahr 2015 verpflichtet, einen Gesamtabchluss⁸⁴ aufzustellen. Die Aufstellung des Gesamtabchlusses bildet den Abschluss der Doppikeinführung. Ansicht 47 zeigt, dass bislang keine Sonderstatusstadt einen Gesamtabchluss erstellt. Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen ist ein umfassender Einblick in die Vermögens- und Ertragslage ohne eine Konsolidierung dieser Aufgabenbereiche nicht möglich.

Gesamtabschluss

Der Überörtlichen Prüfung fertigte⁸⁵ für die Städte – mit Ausnahme Rüsselsheims – einen konsolidierten Abschluss zum 31. Dezember 2009 als Entwurf für einen Gesamtabchluss. Bei dieser Zusammenfassung des städtischen Jahresabschlusses (Kernhaushalt) und der Jahresabschlüsse der konsolidierungspflichtigen Aufgabenträger orientierte sich die Überörtliche Prüfung an der GemHVO-Doppik und den dazugehörigen vorläufigen Verwaltungsvorschriften. So war es erlaubt, von einer einheitlichen Bilanzierung und Bewertung aller einbezogenen Unternehmen abzusehen (§ 53 Satz 2 GemHVO-Doppik⁸⁶). Die 151. Vergleichende Prüfung zeigt, dass sich der Jahresabschluss und der konsolidierte Abschluss zum Teil deutlich unterscheiden. In Ansicht 51 und Ansicht 52 werden diese Unterschiede für das Anlagevermögen und die Verbindlichkeiten grafisch dargestellt.

Konsolidierter Abschluss



Ansicht 51: Anlagevermögen im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss

Ansicht 51 zeigt, dass im konsolidierten Abschluss der Stadt Hanau das Anlagevermögen um 318 Millionen € höher war als auf Ebene des Einzelabschlusses. In dieser zu-

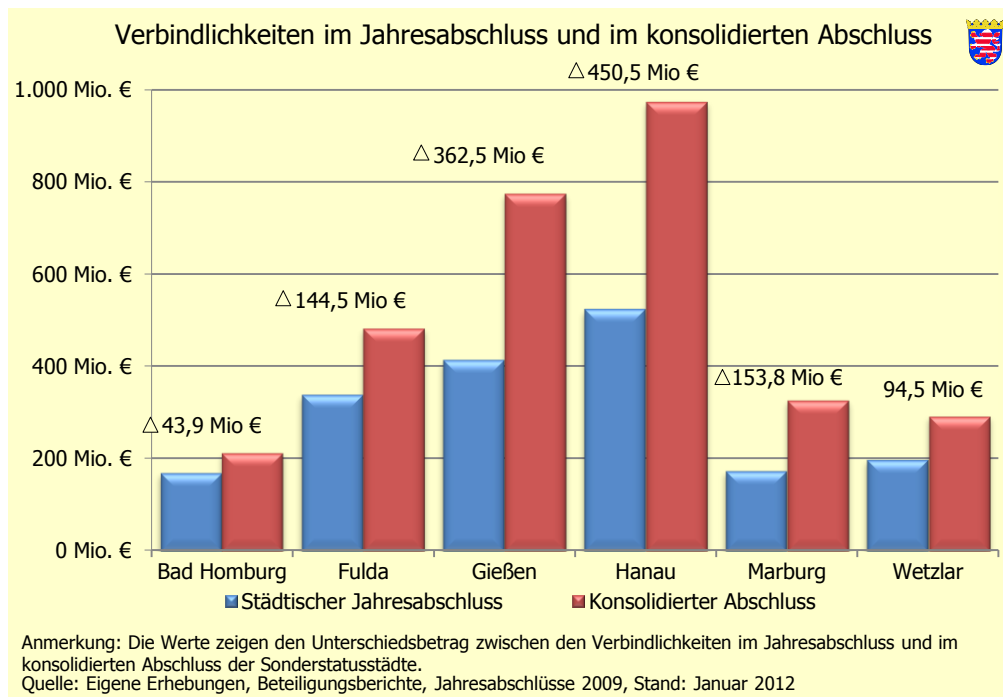
⁸⁴ Der Gesamtabchluss beinhaltet den zusammengefassten Jahresabschluss, eine Kapitalflussrechnung sowie den Konsolidierungsbericht (§ 114s Absatz 8 HGO₂₀₀₅ in Verbindung mit § 53 GemHVO-Doppik). Der zusammengefasste Jahresabschluss besteht nach § 114s Absatz 5 HGO₂₀₀₅ aus der zusammengefassten Gesamtergebnisrechnung, der zusammengefassten Gesamtfinanzrechnung und der zusammengefassten Vermögensrechnung (Bilanz). Dabei entspricht die zusammengefasste Finanzrechnung der Kapitalflussrechnung (§ 53 GemHVO-Doppik). Die Sonderstatusstadt kann mit ihrem ersten und zweiten Jahresabschluss nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz die Zusammenfassung unterlassen (§ 114s Absatz 5 Satz 2 HGO₂₀₀₅).

⁸⁵ Die Erstellung eines konsolidierten Abschlusses war mit überschaubarem Zeitaufwand auch deshalb möglich, weil auf die Erstellung einer direkten Finanzrechnung verzichtet wurde. Zukünftig ist durch die Neufassung der GemHVO nur noch die Kapitalflussrechnung gemäß dem Deutschen Rechnungslegungs-Standard Nr. 2 (indirekte Finanzrechnung) notwendig.

⁸⁶ Hieran hat sich auch durch die Neufassung der GemHVO und HGO₂₀₁₁ nichts geändert, obwohl die Regelung des § 53 Satz 2 GemHVO-Doppik in der GemHVO gestrichen wurde. Der Verzicht auf die Anwendung der einheitlichen Bewertung wurde in § 112 Abs. 7 HGO₂₀₁₁ dadurch verankert, dass die Buchwertverknüpfung vorgeschrieben wird und nicht mehr auf § 308 HGB (einheitliche Bewertung) verwiesen wird.

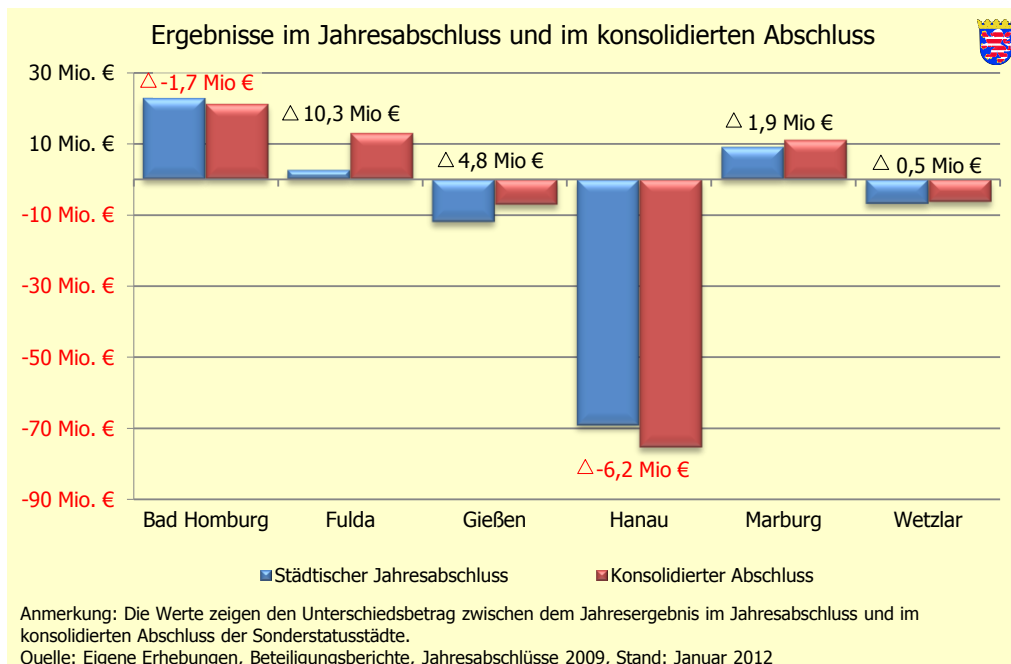
sammengefassten Betrachtung wurde der Wert des auf den Eigenbetrieb ausgelagerten Immobilienvermögens wieder einbezogen. Bei Gießen betrug der Unterschied 289 Millionen €. Die geringste Erhöhung des Anlagevermögens infolge der Konsolidierung ergab sich in Bad Homburg v.d. Höhe mit 15 Millionen €.

In Ansicht 52 werden die Verbindlichkeiten des Gesamtabchlusses denen des Einzelabschlusses gegenübergestellt. Wie schon beim Anlagevermögen ergaben sich die größten Unterschiede in Hanau (451 Millionen €) und in Gießen (363 Millionen €).



Ansicht 52: Verbindlichkeiten im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss

Auch die Unterschiede im Jahresergebnis zwischen den städtischen Jahresabschlüssen und den konsolidierten Abschlüssen sind beträchtlich (Ansicht 53).



Ansicht 53: Ergebnisse im Jahresabschluss und im konsolidierten Abschluss

Ansicht 53 macht deutlich, dass der Unterschied der Jahresergebnisse zwischen Jahresabschluss und konsolidiertem Abschluss in Hanau minus 6,2 Millionen € und in

Fulda plus 10,3 Millionen € betrug. Es ist also keineswegs so, dass eine Konsolidierung stets zu einer Ergebnisverschlechterung führt. In welche Richtung sich das Jahresergebnis durch die Konsolidierung bewegt, kann nur durch eine Einzelbetrachtung bestimmt werden.

Je größer der Unterschied zwischen den Ergebnissen des Jahresabschlusses und des Gesamtabchlusses, desto dringlicher erachtet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit zur Erstellung eines Gesamtabchlusses. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten mit bedeutsamen Ausgliederungen, rechtzeitig – das heißt auf freiwilliger Basis vor dem Jahr 2015 – einen Gesamtabschluss aufzustellen. Haushaltsanalysen und Beurteilungen der Haushaltslage, die allein auf dem Jahresabschluss des Kernhaushalts aufbauen, sind unvollständig. Einzig der Gesamtabschluss bildet die wirtschaftliche Lage der Kommune vollständig und tragfähig ab. Mit der Erstellung des Gesamtabchlusses wird ein Informationsstand hergestellt, der, weil nur über die Doppik eine Konsolidierung möglich ist, von der Kameralistik nicht hätte erreicht werden können.

4.8 Organisation des Rechnungswesens

Die Organisation des Rechnungswesens wurde anhand der in Ansicht 54 aufgeführten Kriterien beurteilt.

Organisation des Rechnungswesens							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	✓	✓	⊗	✓	✓	✓	⊗
IKS bei Kasse	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Mahnwesen und Pflege der Debitoren/ Kreditoren	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Abstimmung der Finanzrechnung mit den Flüssigen Mitteln	✓	●	⊗	✓	●	⊗	●
IKS bei Vorverfahren	⊗	⊗	●	⊗	●	⊗	⊗
Vorhandensein einer Bilanzierungsrichtlinie	●	⊗	✓	●	●	⊗	✓

IKS = Internes Kontrollsystem
Vorverfahren = Fachbezogene Vorverfahren finden etwa in den Bereichen der Sozialen Leistungen oder der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe Anwendung.
✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2012

Ansicht 54: Organisation des Rechnungswesens

Ansicht 54 zeigt, dass die Prüfung der Zugriffsrechte bei fünf Sonderstatusstädten zu keinen Beanstandungen und bei zwei Sonderstatusstädten zu teilweisen Beanstandungen führte. Bei den Prüffeldern Internes Kontrollsystem (IKS) für die Kasse und das Mahnwesen gab es keine Beanstandungen.

Der Bestand der Flüssigen Mittel ist bei einer ordnungsmäßigen Buchführung jederzeit mit der Finanzrechnung abstimmbare. Die Gesetzeslage bis Ende 2011 erforderte sowohl eine direkte als auch eine indirekte Finanzrechnung.⁸⁷ Bad Homburg v.d. Höhe und Hanau kamen dieser Anforderung nach. Drei Sonderstatusstädte hatten keine in-

Finanzrechnung

⁸⁷ 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.

Schwächen im IKS bei Vorverfahren

direkte Finanzrechnung erstellt. Bei zwei Sonderstatusstädten waren die Abstimmungsarbeiten für die indirekte Finanzrechnung weit fortgeschritten. Nach der gesetzlichen Änderung⁸⁸ besteht künftig ein Wahlrecht, eine Finanzrechnung nach der direkten oder indirekten Methode zu führen. Aus Gründen der Praktikabilität und Wirtschaftlichkeit hält es die Überörtliche Prüfung für sachgerecht, wenn die Städte dieses Wahlrecht bei allen noch nicht beschlossenen Jahresabschlüssen anwenden.

Die Sonderstatusstädte haben ein hinreichendes IKS auch bei den finanzrelevanten Vorverfahren sicherzustellen. Mit Vorverfahren können Sammelanweisungen erstellt werden, die bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um EDV-gestützte Systeme zur Abrechnung von Löhnen und Gehältern sowie von Jugendhilfeleistungen. Da in den Vorverfahren Vorgänge soweit bearbeitet werden, dass in der Kasse keine Überprüfung der Zahlungsausgänge anhand von Belegen stattfindet, sind hinreichende Kontrollen einzurichten. Bei Zahlungsläufen ist eine Funktionstrennung erforderlich, die das Vieraugenprinzip vorsieht. Mithin gelten für solche Vorverfahren die gleichen Regelungen oder Standards in Bezug auf das interne Kontrollsystem wie sie bei der „Kassenführung“⁸⁹ gesetzlich gefordert sind.

Die Überörtliche Prüfung legte bei ihrer Untersuchung der Vorverfahren den Schwerpunkt darauf, ob das Vieraugenprinzip organisatorisch eingehalten wurde. Daneben wurde untersucht, ob die Regelungen zum IKS Kasse auch bei Auszahlungen aus Vorverfahren angewandt wurden (Ansicht 55).

IKS bei Vorverfahren							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Beachtung des Vieraugenprinzips bei den Vorsystemen?	●	●	●	⊗	●	⊗	⊗
Verhindert das IKS die Auszahlung von konstruierten Fällen?	⊗	●	⊗	⊗	●	⊗	⊗
Wurden alternative Kontrollen in den Vorverfahren etabliert?	⊗	✓	●	●	✓	●	✓
✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt							
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2012							

Ansicht 55: IKS bei Vorverfahren

Ansicht 55 zeigt, dass die Städte das Vieraugenprinzip bei ihren Vorverfahren nicht vollständig beachteteten. Es war bei allen Städten möglich, konstruierte Fälle zur Auszahlung zu bringen. Vier Städte führten alternative Kontrollen in den Vorverfahren durch, um das Vieraugenprinzip zu ersetzen. Alternative Kontrollen – wie etwa stichprobenartige Prüfung von Einzelfällen oder Kontrollen nach Zufallsauswahl – stellen nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung keinen Ersatz für die konsequente Einhaltung des Vieraugenprinzips dar. Sie allein können das Risiko für falsche oder fehlerhafte

⁸⁸ Vorschriften der Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 840

§ 47 Absatz 1 GemHVO – Finanzrechnung, Planvergleich

Die Finanzrechnung kann nach der direkten Methode, bei der das Finanzrechnungskonto primär gebucht und das entsprechende Konto der Ergebnisrechnung mitgebucht wird, oder nach der indirekten Methode, bei der der Zahlungsmittelfluss aus den Konten der Ergebnisrechnung und den Bilanzkonten entwickelt wird, geführt werden.

⁸⁹ Vergleiche § 110 Absatz 1 und 5 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.

Auszahlungen nur teilweise kompensieren. Das Vieraugenprinzip als ein bewährtes und einfaches Kontrollsystem ist technisch und organisatorisch sicherzustellen.

4.9 Ausgewählte Posten im Jahresabschluss

In vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen⁹⁰ zeigte die Überörtliche Prüfung die unterschiedliche Bilanzierungspraxis der Städte und Gemeinden auf. Dies betraf sowohl Vermögensgegenstände als auch Schulden. Die Darstellung der Vermögenslage in den Jahresabschlüssen entwickelt sich aus den in der Eröffnungsbilanz gewählten Bilanzierungs- und Bewertungsgrundlagen fort. Daher zog die Überörtliche Prüfung bei ihren vergleichenden Analysen der Jahresabschlüsse auch weiterhin subsidiär die Eröffnungsbilanzen heran.⁹¹

Grund und Boden ist ein bedeutender Posten in einer kommunalen Bilanz. In der Eröffnungsbilanz von Hanau machte der Posten einen Anteil von 36 Prozent der Bilanzsumme aus. Er umfasste überwiegend Parkanlagen, Spielplätze und Straßengrundstücke. Für die Eröffnungsbilanz bewertete Hanau Grund und Boden bei Erwerb ab dem Jahre 2003 mit Anschaffungskosten. Für die Bewertung von Grund und Boden, der bereits vor dem Jahr 2003 angeschafft wurde, bezog sich Hanau auf eine Bodenrichtwertkarte zum 31. Dezember 2003.

Grund und Boden

Ungeachtet dessen, dass es Sonderstatusstädten grundsätzlich möglich ist, Anschaffungskosten des Grund und Bodens aus den letzten 20 Jahren über die kamerale Rechnungslegung nachzuvollziehen, beanstandete die Überörtliche Prüfung die Überbewertungen aus der Übernahme von Bodenrichtwerten der Nachbargrundstücke. So wurden Parkflächen und Spielplätze mit mehr als 250 € je Quadratmeter bewertet. Die Darstellung der Vermögenslage entsprach insoweit nicht den tatsächlichen Verhältnissen. Überdies können Haushaltsbelastungen entstehen, wenn bei einem Verkauf der Buchwert nicht erzielt wird. Dann wäre ein die Ergebnisrechnung belastender außerordentlicher Aufwand zu erfassen.

Die Überörtliche Prüfung zeigte in vorangegangenen Prüfungen⁹², dass bei der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens das Ingenieurverfahren zu Wertansätzen führen kann, die höher als die Anschaffungs- oder Herstellungskosten sind. Bei ihrer Plausibilitätsprüfung stellte die Überörtliche Prüfung den Wertansatz in der Eröffnungsbilanz einem Vergleichswert des Straßen-Infrastrukturvermögens gegenüber, der sich anhand von Investitionen in den Jahren 1979 bis 2008⁹³ unter Berücksichtigung planmäßiger Abschreibungen⁹⁴ ermittelt (Ansicht 56).

Überbewertung
von Straßen

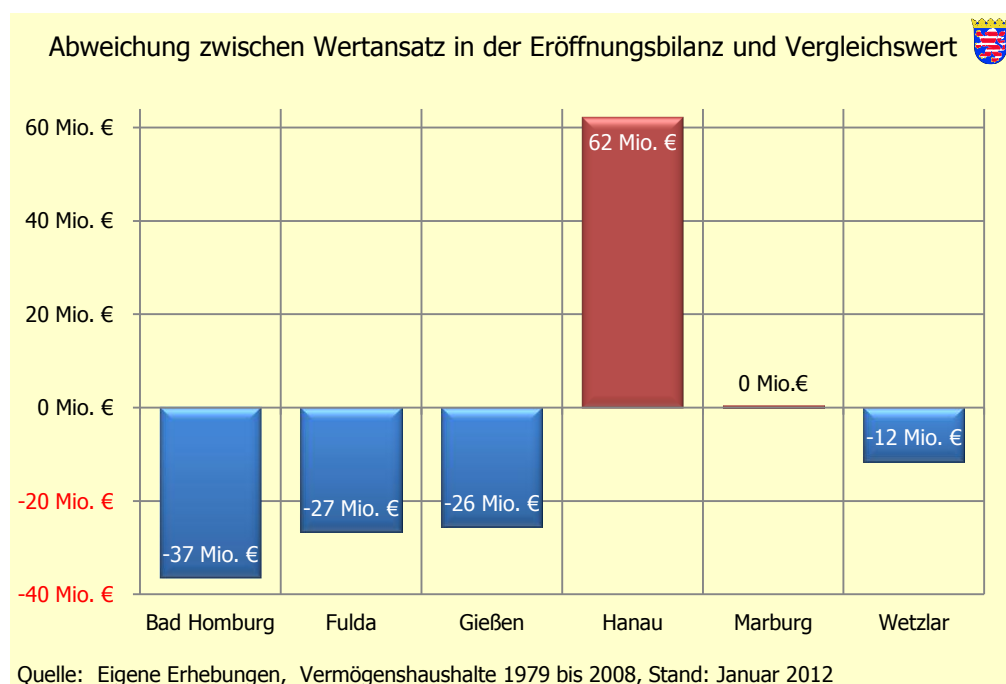
⁹⁰ zuletzt Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222

⁹¹ Rüsselsheim fehlte sowohl die Eröffnungsbilanz als auch Jahresabschlüsse seit 2009. Die Analyse zu den ausgewählten Posten entfiel deshalb.

⁹² vergleiche Neunzehnter Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/939, Seite 65

⁹³ Dabei wurden die Werte für die Jahre 1979 bis 1985 aus Angaben der Sonderstatusstädte, 1986 bis 2008 aus der Gemeindefinanzstatistik entnommen.

⁹⁴ Die planmäßigen Abschreibungen basieren auf den von den Sonderstatusstädten festgelegten Nutzungsdauern für das Straßen-Infrastrukturvermögen nach der Doppikumstellung.



Ansicht 56: Abweichung zwischen Wertansatz in der Eröffnungsbilanz und Vergleichswert

Ansicht 56 zeigt, dass bei der Stadt Hanau deutliche Überbewertungen vorlagen. Sie beliefen sich nach dieser Plausibilitätsprüfung auf 62 Millionen €. Bei der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens in der Eröffnungsbilanz stützte sich allein Hanau auf ein Ingenieurverfahren. Bei den anderen Sonderstatusstädten lagen Unterbewertungen vor.

Ausgliederung von Grundstücken zum Verkehrswert

Für die Analyse der Vermögenslage von Hanau ist von Bedeutung, dass die Stadt einen Großteil ihrer selbstgenutzten bebauten Grundstücke zum 1. Januar 2007 auf den Eigenbetrieb Bau- und Immobilienmanagement ausgliederte. Im Eigenbetrieb wurden die Grundstücke und Gebäude mit dem Verkehrswert bilanziert. Dies stellt eine Umgehung des Anschaffungswertprinzips (§ 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik) dar, der für die Bilanzierung der Gebäude in der städtischen Eröffnungsbilanz gilt. Die Überörtliche Prüfung erachtet diese Vorgehensweise als nicht sachgerecht. Der Eigenbetrieb ist Sondervermögen der Stadt Hanau, für das die gleichen Bewertungsmaßstäbe angewendet werden sollten.

Höheres Eigenkapital in der Bilanz der Stadt Hanau

Die Ausgliederung zeigte Wirkungen in der Bilanz der Stadt Hanau, da anstelle der Grundstücke und Gebäude nun der Eigenbetrieb im Finanzanlagevermögen mit seinem spiegelbildlichen Eigenkapital aktiviert wurde. Im Ergebnis wurde in der städtischen Bilanz durch die Ausgliederung in den Eigenbetrieb und der Bewertung zu Verkehrswerten ein höheres Eigenkapital ausgewiesen. Im Eigenbetrieb führten die höheren Buchwerte der Gebäude zu jährlich höheren Abschreibungen, die in die von der Stadt Hanau zu zahlenden Mieten eingerechnet wurden. Im Ergebnis führte dies zu einem Liquiditätsabfluss aus dem städtischen Haushalt in den Eigenbetrieb. Infolge der Ausgliederung kann es dazu kommen, dass z.B. Investitionsentscheidungen nicht mehr in der Stadtverordnetenversammlung, sondern in den Gremien des Eigenbetriebs getroffen werden.⁹⁵

⁹⁵ vergleiche Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) in der Fassung vom 9. Juni 1989, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 800

§ 7 Absatz 3 Nr. 3 und Nr. 4 EigBGes – Aufgaben der Betriebskommission

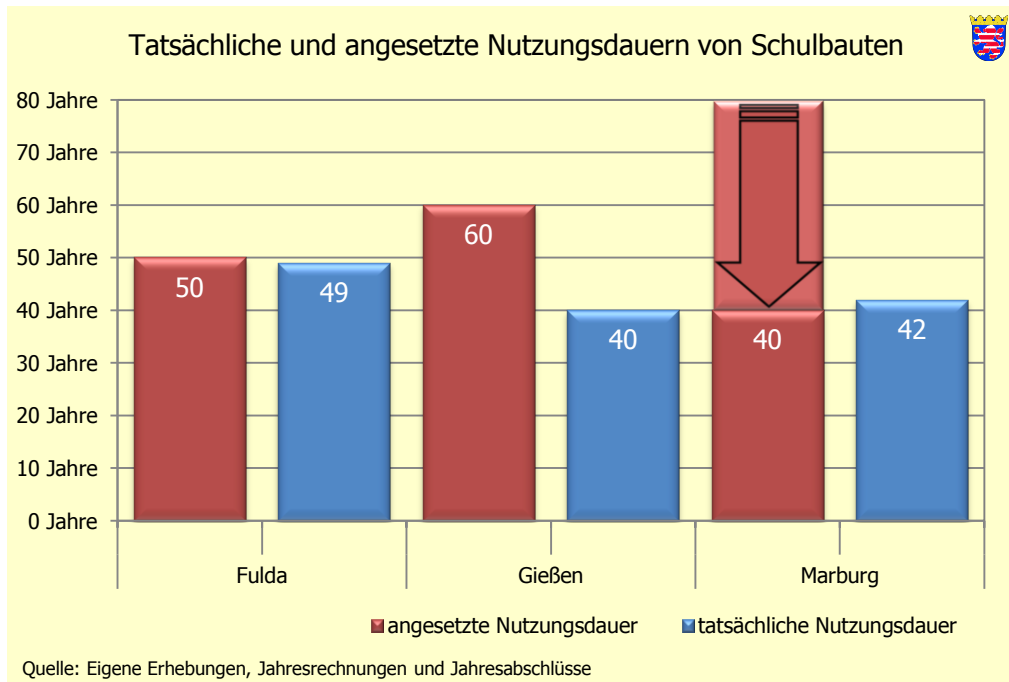
Die Betriebskommission ist, unbeschadet der Bestimmung in Abs. 1, für folgende Angelegenheiten zuständig, soweit sie nicht zu den Geschäften der laufenden Betriebsführung gehören: [...]

Nr. 3. Genehmigung von Geschäften aller Art im Rahmen des Wirtschaftsplans, deren Wert einen angemessenen, in der Betriebssatzung festzulegenden Vomhundertsatz des Stammkapitals (§ 10 Abs. 2) übersteigt; trifft die Betriebssatzung keine Bestimmung, so unterliegen alle Geschäfte der Genehmigung, deren Wert zwei vom Hundert des Stammkapitals übersteigt;

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Gesetzgeber zu prüfen, ob bei Ausgliederungen von Immobilienvermögen auf Eigenbetriebe die Buchwertverknüpfung vorzusehen ist.

Für die Bewertung des abnutzbaren Anlagevermögens ist neben der Höhe der Anschaffungs- oder Herstellungskosten auch die Festlegung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern von materieller Bedeutung für die Darstellung der Vermögens- und Ertragslage. Da die Sonderstatusstädte bei Gebäuden in vergleichbarer Massivbauweise (Schulbauten) Nutzungsdauern in einer Bandbreite zwischen 50 und 80 Jahren ansetzten, untersuchte die Überörtliche Prüfung anhand der städtischen Unterlagen, wie alt die Schulbauten durchschnittlich waren, die aktivierungspflichtig saniert⁹⁶ wurden. Diesen tatsächlichen Nutzungsdauern wurden die angesetzten Nutzungsdauern gegenübergestellt (Ansicht 57).⁹⁷

Nutzungsdauer von Gebäuden



Ansicht 57: Tatsächliche und angesetzte Nutzungsdauern von Schulbauten

Bei drei Sonderstatusstädten ließen sich bei Schulgebäuden durchschnittliche Nutzungsdauern von rund 44 Jahren nachweisen. Erfahrungswerte der Überörtlichen Prüfung⁹⁸ zeigen, dass Nutzungsdauern von über 60 Jahren für Schulgebäude tendenziell zu lang sind. Die von Fulda angesetzten Nutzungsdauern von 50 Jahren entsprachen der tatsächlichen Nutzungsdauer von durchschnittlich 49 Jahren. Marburg beabsichtigte

Nr. 4 Verfügung über Vermögensgegenstände, die zum Sondervermögen (§ 10 Abs. 1) gehören, insbesondere Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken, Schenkungen und Darlehenshingaben, soweit sie nicht wegen der Bedeutung der Angelegenheit oder wegen des Wertes des Vermögensgegenstandes durch die Betriebssatzung der Gemeindevertretung zugewiesen ist.

⁹⁶ Führt ein Bündel von Baumaßnahmen bei mindestens drei Bereichen der zentralen Ausstattungsmerkmale (Fenster, Elektro, Sanitär und Heizung) zu einer Erhöhung und Erweiterung des Gebrauchswertes, hebt sich der Standard eines Gebäudes. Dann handelt es sich bei den Kosten dieser Sanierungen um Herstellungskosten. Ziffer 10 des BMF-Schreibens vom 18. Juli 2003, BStBl. I Seite 386.

⁹⁷ Bad Homburg v.d. Höhe und Wetzlar sind keine Schulträger. In Hanau und Rüsselsheim konnten die Nutzungsdauern nicht überprüft werden, weil in Hanau durch die Ausgliederung auf den Eigenbetrieb und in Rüsselsheim durch den Rückstand bei der Jahresabschlussaufstellung keine aussagekräftigen Daten zur Verfügung standen.

⁹⁸ Bei der 134. Vergleichenden Prüfung (Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 97) und der 143. Vergleichenden Prüfung (Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 49), in denen entsprechende Prüfungen bei Landkreisen vorgenommen wurden, errechneten sich durchschnittliche Nutzungsdauern von 41 und 45 Jahren.

Nutzungsdauern von Straßen-Infrastrukturvermögen

te, künftig für Zugänge bei Schulgebäuden eine Nutzungsdauer von 40 Jahren zugrunde zu legen.

Die angesetzten Nutzungsdauern für das Straßen-Infrastrukturvermögen variierten bei den Sonderstatusstädten in einer Bandbreite zwischen 15 und 35 Jahren (Ansicht 58).

Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens	
15 Jahre	Hanau, Marburg
25 Jahre	Fulda
30 Jahre	Gießen, Wetzlar
35 Jahre	Bad Homburg

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2011

Ansicht 58: Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens

Hanau und Marburg gingen bei der Bewertung ihres Straßen-Infrastrukturvermögens von einer durchschnittlichen Nutzungsdauer von 15 Jahren aus. Nach den Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung ist dies eine eher vorsichtige Bewertung. Bei früheren vergleichenden Prüfungen⁹⁹ lag das Mittel der Nutzungsdauern bei rund 35 Jahren.

Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung sind Pflichtrückstellungen. Die Bewertung ist nicht normiert. Es kommt daher auf die Einschätzung der Körperschaft an, welche Instandhaltungen im Haushaltsjahr unterlassen wurden. Hieraus ergibt sich ein Ermessensspielraum. Dieser wurde so genutzt, dass keine Sonderstatusstadt Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen bildete. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Abfrage bei den Fachbereichen vorzunehmen, um eine vollständige Erfassung der Rückstellungen sicherzustellen.

Die Überörtliche Prüfung führte aus, dass für die am Bilanzstichtag bestehende Gesamtverbindlichkeit aus der Kreis- und Schulumlage zwingend eine Rückstellung zu bilden ist.¹⁰⁰ Sie stützt sich dabei auf den Grundsatz der Vollständigkeit und das Gebot der periodengerechten Darstellung der Ertragslage.

Ansicht 59 zeigt, dass drei Städte den vollen Betrag und zwei Städte einen Spitzbetrag passivierten. Hanau bildete keine Rückstellungen.

Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage						
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Wetzlar
Passivierung des vollen Betrags	✓	✓	✓ ¹⁾	●	●	●
Passivierung des Spitzbetrags	●	●	●	●	✓ ²⁾	✓ ²⁾

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Die Berechnung wies einen zu niedrigen Wert auf.

²⁾ Marburg 4,3 Millionen €; Wetzlar 14,3 Millionen €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2012

Ansicht 59: Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage

Der Grundsatz der Vollständigkeit, der nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung zur Passivierung des vollen Betrags verpflichtet, ist fester Bestandteil der Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung (GoB). Dieser ist auch den Vorschriften zur Haushaltswirtschaft für die hessischen Kommunen immanent (§ 114s Absatz 1 Satz 2 HGO₂₀₀₅ und § 38 Absatz 1 GemHVO-Doppik¹⁰¹). Diese Vorschriften verlangen, dass sämtliche Schulden im Jahresabschluss erfasst werden. Im Einzelnen ist der voll-

⁹⁹ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 99

¹⁰⁰ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 113 ff.

¹⁰¹ wortgleich mit § 112 Absatz 1 HGO₂₀₁₁ und § 38 GemHVO

ständige Ausweis der Rückstellungen gefordert. Bei der noch abzuführenden Kreis- und Schulumlage nach § 37 FAG handelt es sich um eine Schuld der Stadt. Sie ist ungewiss, da der Hebesatz für die Kreis- und Schulumlage vom Landkreis erst in dem Haushaltsjahr festgesetzt wird, in dem die Zahlungen geleistet werden.

Verzichtet eine Stadt darauf, die noch abzuführende Kreis- und Schulumlage im Jahresabschluss anzusetzen, weist sie ein zu hohes Eigenkapital aus. Der den tatsächlichen Verhältnissen entsprechende Einblick in die Vermögens- und Finanzlage, der in § 114s Satz 4 HGO₂₀₀₅ gefordert wird, ist nicht gewährleistet.

Eine Nichtbilanzierung der noch abzuführenden Kreis- und Schulumlage verhindert darüber hinaus die periodengerechte Darstellung der Ertragslage. Eine periodengerechte Darstellung der Ertragslage ist nur dann gegeben, wenn dem Ertrag einer Periode, hier dem Steueraufkommen, der dazugehörige Aufwand aus der noch festzusetzenden Kreis- und Schulumlage gegenübergestellt wird.

Die Überörtliche Prüfung hält an ihrer oben dargestellten Meinung auch nach der Neufassung des § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO fest. Hiernach sind Rückstellungen zu bilden für *„unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagegrundlage einbezogen werden (...)“*. Die Überörtliche Prüfung gibt hierbei zu bedenken:

Aus dem Wortlaut kann geschlossen werden, dass es sich bei der Rückstellung für noch abzuführende Kreis- und Schulumlage um eine Aufwandsrückstellung handelt. Wie oben dargestellt, liegt aber eine Rückstellung für eine ungewisse Verbindlichkeit vor.

Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sind im Gegensatz zu Aufwandsrückstellungen nach dem HGB und den GoB zwingend zu bilden. Aufwandsrückstellungen wurden dagegen nur ausnahmsweise zugelassen. Hier könnte die Ursache liegen, dass bei der Neufassung der GemHVO für die Kreis- und Schulumlage eine Sonderregelung dahingehend geschaffen wurde, dass sie nur bei „*ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen*“ zu bilden ist.

Die Formulierung in § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO „*ungewöhnlich hohe Steuereinnahmen*“ ist auslegungsbedürftig. Sie entspricht nicht dem in der kommunalen Haushaltswirtschaft verankerten Grundsatz der Klarheit.

Die auslegungsbedürftige Formulierung verhindert eine einheitliche Bilanzierung bei den Gemeinden. Es besteht die Möglichkeit, dass Gemeinden auf die Bildung der Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage verzichten, um ein besseres Ergebnis auszuweisen. Die nicht zurückgestellte Kreis- und Schulumlage führt erst in der Periode zu Aufwand, in der die Zahlung an den Landkreis geleistet wird.

Die Bildung der Rückstellung für noch abzuführende Kreis- und Schulumlage ist nach Grundsätzen der kommunalen Doppik, die nicht auf Zahlungsströme, sondern auf eine periodengerechte Zuordnung von Aufwendungen und Erträge abstellt, sachgerecht. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Gesetzgeber, die auslegungsbedürftige Formulierung in § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik zu konkretisieren.

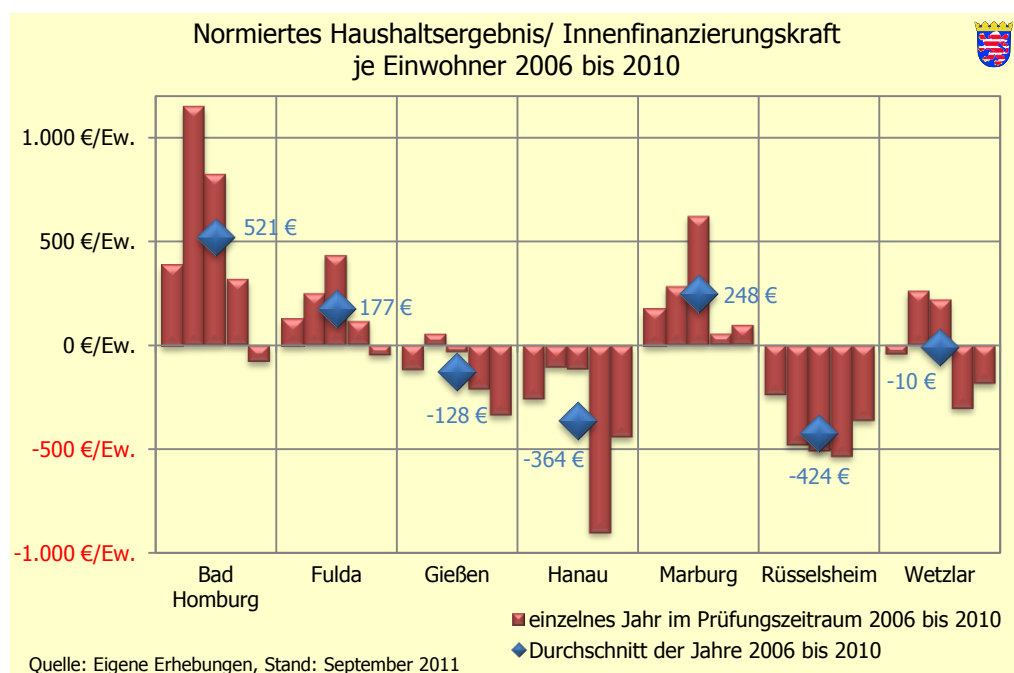
4.10 Haushaltslage

Die Beurteilung der Haushaltslage¹⁰² leitet sich maßgeblich aus dem Durchschnitt der normierten Haushaltsergebnisse und Innenfinanzierungskraft¹⁰³ der Jahre 2006 bis 2010 ab (Ansicht 60).

¹⁰² zuletzt Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 37 f.

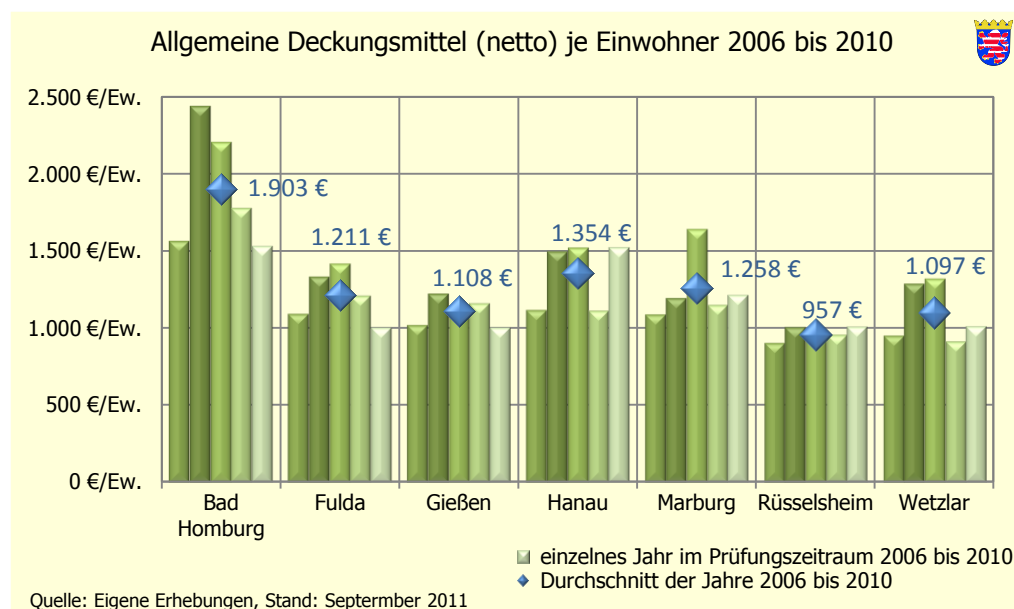
Bei kameralen Haushalten wurde das normierte Haushaltsergebnis ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Anhand einer Warngrenze wurde die Haushaltslage für jedes Haushaltsjahr beurteilt.

In der kommunalen Doppik ist die Haushaltslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis grundsätzlich positiv ist und die Innenfinanzierungskraft oberhalb der Warngrenze



Ansicht 60: Normiertes Haushaltsergebnis/ Innenfinanzierungskraft je Einwohner 2006 bis 2010

Ansicht 60 zeigt, dass die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2010 ein negatives normiertes Haushaltsergebnis oder eine negative Innenfinanzierungskraft zwischen 128 € und 424 € je Einwohner hatten. Gründe hierfür waren auf der Ausgabenseite u.a. die höheren Zinszahlungen infolge einer überdurchschnittlichen Verschuldung je Einwohner (Ansicht 66) sowie das vergleichsweise hohe Ausgabevolumen bei Sport, Kultur und sonstigen freiwilligen Leistungen (Ansicht 67). Die allgemeinen Deckungsmittel (netto) der Städte wiesen mit Ausnahme der Stadt Bad Homburg v.d. Höhe keine solchen Unterschiede aus (Ansicht 61).



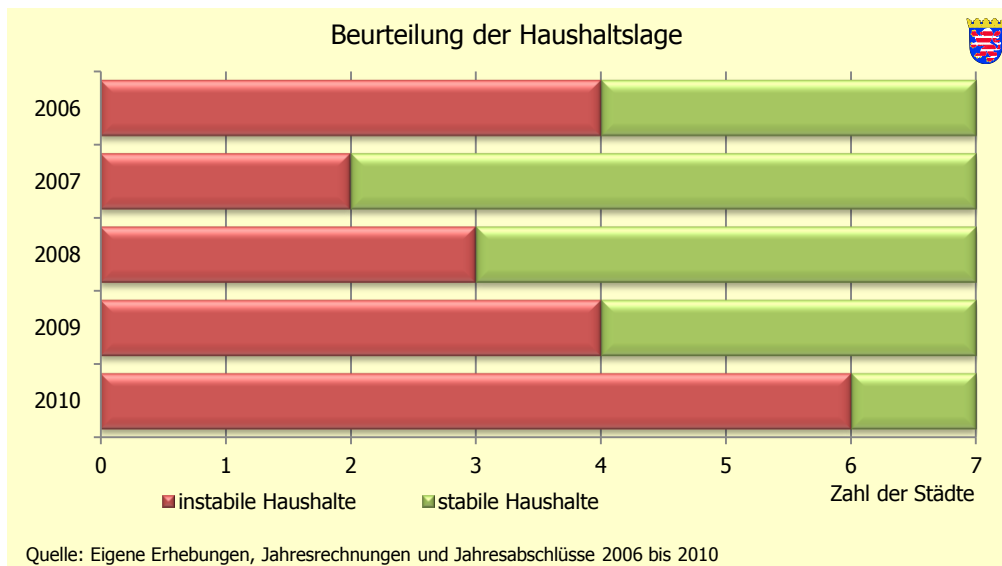
Ansicht 61: Allgemeine Deckungsmittel (netto) je Einwohner 2006 bis 2010

liegt. Soweit für ein Haushaltsjahr kein Jahresabschluss vorlag, wurde das Ergebnis aus Vorsichtsgründen als instabil eingeordnet.

¹⁰³ Zur Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ siehe Fußnote 40.

Bei der Beurteilung der Haushaltslage bezog sich die Überörtliche Prüfung auf die letzten fünf Haushaltsjahre (2006 bis 2010), betrachtete dabei jedes Jahr einzeln (Ansicht 62) und nahm dann eine zusammenfassende Beurteilung¹⁰⁴ vor (Ansicht 63).

Beurteilung der Haushaltslage



Ansicht 62: Beurteilung der Haushaltslage

Die Einordnung der Haushaltslage der Sonderstatusstädte im Prüfungszeitraum insgesamt zeigt Ansicht 63.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Städte
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	Marburg
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Jahre dürfen nicht die letzten beiden Jahre sein)	Bad Homburg, Fulda
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)	○
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil	Wetzlar
instabil	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil	Gießen, Hanau, Rüsselsheim

○ = nicht vorhanden

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 63: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Bei der Beurteilung der Haushaltslage wurde der Haushalt der Stadt Marburg als stabil und die Haushalte der Städte Bad Homburg v.d. Höhe und Fulda als hinreichend stabil bewertet. Die Haushaltslage der Stadt Wetzlar war als kritisch zu beurteilen. Die Haushalte der Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim wurden als instabil eingestuft.

Die Überörtliche Prüfung empfahl der Stadt Rüsselsheim im Jahr 2007 anlässlich der 111. Vergleichenden Prüfung, Einnahmepotenziale bei der Grundsteuer und der Gewerbesteuer für die Haushaltskonsolidierung zu nutzen. Dabei wurde eine Anhebung der Hebesätze auf das Niveau¹⁰⁵ der untersuchten Städte des Vergleichs genannt.

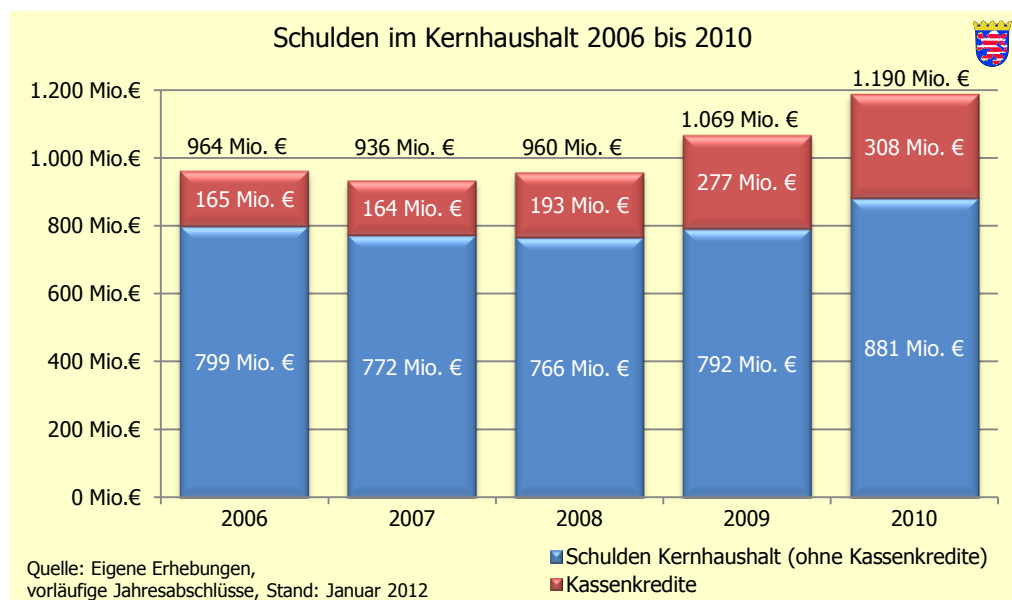
¹⁰⁴ Die Haushaltslage konnte auch während des Umstellungsprozesses von der Kameralistik auf die Doppik beurteilt werden. Dies war möglich, weil sich die Beurteilung auf fünf Jahresbetrachtungen stützte und diese für kamerale und doppische Jahre vorgenommen wurde.

¹⁰⁵ Referenzwert: oberes Quartil des Vergleichs

Die Stadt Rüsselsheim erhöhte den Hebesatz der Gewerbesteuer zum 1. Januar 2010 und den Hebesatz der Grundsteuer B zum 1. Januar 2011. Damit realisierte die Stadt Einnahmepotenziale auf Basis der Einnahmen des Jahres 2010 von rund 4,5 Millionen € gegenüber dem Jahr 2009. Bei einer früheren Umsetzung der Empfehlungen hätte die Stadt Rüsselsheim durch die höheren Einnahmen Kassenkredite zur Finanzierung von Haushaltsdefiziten von rund 15 Millionen € (rund 10 Millionen € Gewerbesteuer für vier Jahre und rund 5 Millionen € Grundsteuer für 5 Jahre) vermeiden können.

Schulden im Kernhaushalt

Ansicht 64 zeigt die Entwicklung der städtischen Schulden in den Kernhaushalten 2006 bis 2010.

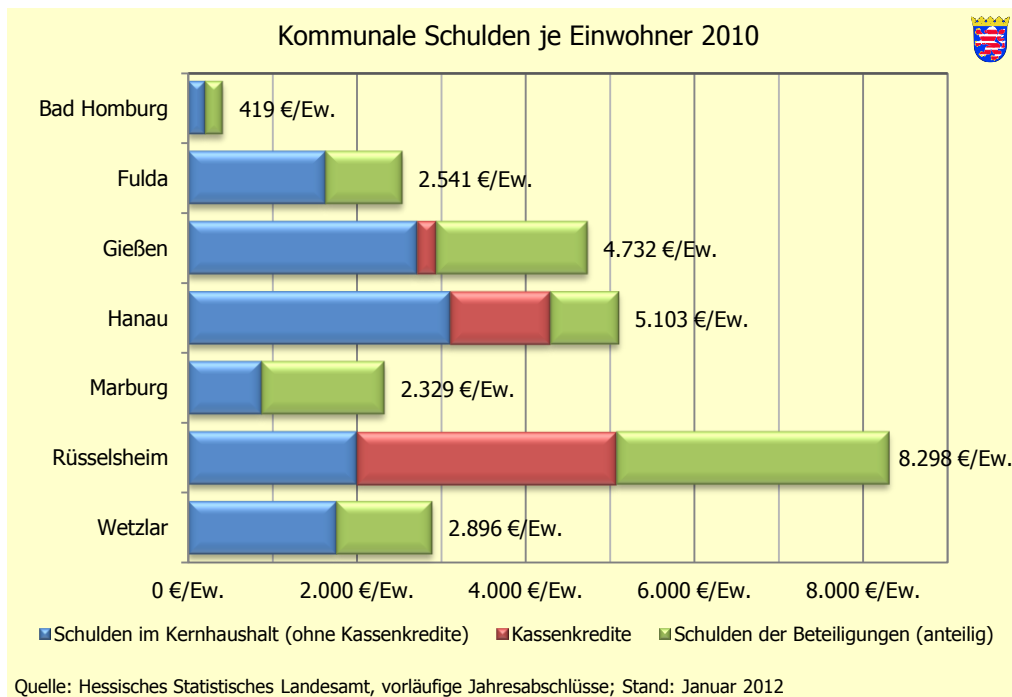


Ansicht 64: Schulden im Kernhaushalt 2006 bis 2010

Im Prüfungszeitraum stiegen die Schulden um 226 Millionen € (23 Prozent) auf 1.190 Millionen € (2006: 964 Millionen €). Dabei hatten sich die Kassenkredite, die auf die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim entfielen, um 143 Millionen € auf 308 Millionen € fast verdoppelt (2006: 165 Millionen €). Eine Schulden Spirale kann entstehen, wenn die Zinslast zur Aufnahme von Kassenkrediten zwingt und damit die Zinsaufwendungen weiter steigen. Im Jahr 2010 lag die Haushaltsbelastung der Sonderstatusstädte durch Zinsen insgesamt bei 42,6 Millionen €. Gegenüber dem Jahr 2006 war dies trotz gestiegener Schulden ein Rückgang um 0,8 Millionen €. Die Städte profitierten dabei von günstigen Finanzierungskonditionen in den Jahren 2009 und 2010.

Ansicht 65 stellt die kommunalen Schulden¹⁰⁶ je Einwohner zum Jahresende 2010 dar.

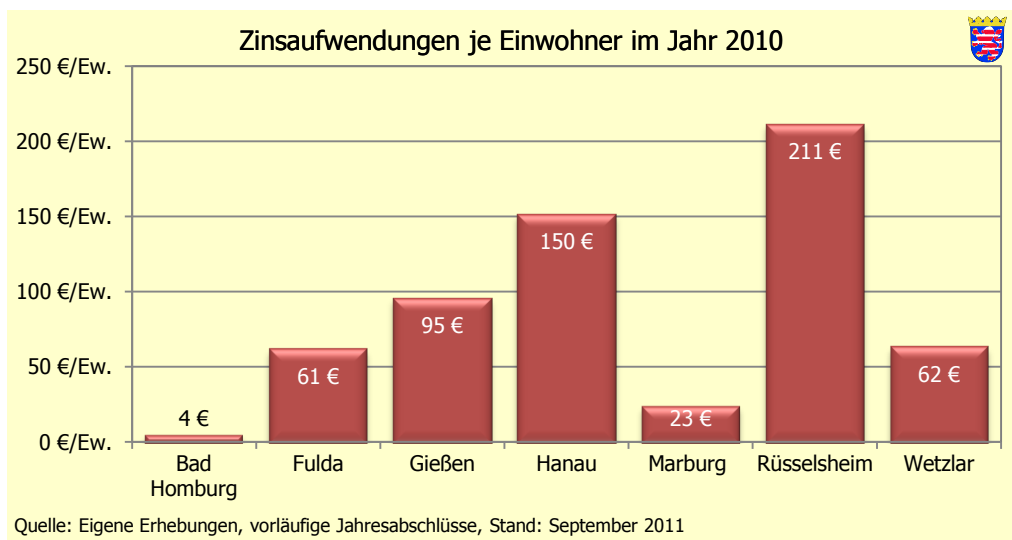
¹⁰⁶ Die kommunalen Schulden wurden auf Grundlage der Daten der Schuldenstandstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes zusammengefasst. Sie umfassen neben den Schulden des Kernhaushalts auch die anteiligen Schulden der Eigenbetriebe, Zweckbetriebe und Gesellschaften privaten Rechts, an denen die Gemeinde mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent beteiligt ist. Diese kommunalen Schulden weichen von der Summe der Schulden in einem kommunalen Gesamtabchluss ab. Im Gesamtabchluss werden allein die Schulden der vollkonsolidierungspflichtigen Gesellschaften erfasst.



Ansicht 65: Kommunale Schulden je Einwohner 2010

Gießen, Hanau und Rüsselsheim hatten Ende 2010 die höchsten Schulden. Rüsselsheim wies die höchsten Kassenkredite und indirekten Schulden auf. Die indirekten Schulden waren überwiegend auf den Anteil der Stadt an den Verbindlichkeiten der Stadtwerke Rüsselsheim GmbH und der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaft gewobau GmbH gegenüber Kreditinstituten zurückzuführen.

Die Zinsaufwendungen je Einwohner für das Jahr 2010 sind in Ansicht 66 dargestellt.



Ansicht 66: Zinsaufwendungen je Einwohner im Jahr 2010

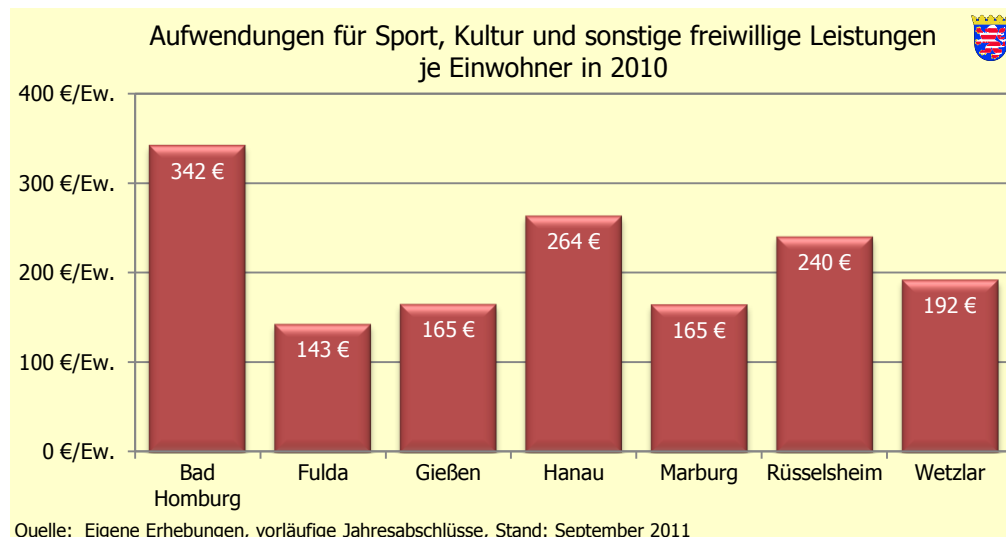
Die Zinsaufwendungen je Einwohner lagen im Jahr 2010 in einer Bandbreite zwischen 4 € und 211 €. Hohe Zinsaufwendungen gefährden die Haushaltslage und beschränken die Selbstverwaltung der Kommunen. Die Höhe der Zinsaufwendungen steht im direkten Zusammenhang mit der Haushaltslage. Von den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln zahlten Gießen 9 Prozent, Hanau 10 Prozent und Rüsselsheim 21 Prozent allein für Zinsaufwendungen.¹⁰⁷ Diese Städte hatten im Prüfungszeitraum 2006

¹⁰⁷ Verfügbare allgemeine Deckungsmittel 2010: Gießen 77, 6 Millionen; Hanau 135,1 Millionen und Rüsselsheim 60,8 Millionen €.

bis 2010 einen instabilen Haushalt. Hanau und Rüsselsheim befanden sich in einer Schuldenspirale.

Aufwendungen und Investitionen für freiwillige Leistungen sind bei Haushaltsdefiziten auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf die Lage der Kommune vertretbar erscheint.¹⁰⁸ Die Überörtliche Prüfung untersuchte, in welchem Umfang die Sonderstatusstädte freiwillige Leistungen erbrachten. Sie analysierte den Bereich „Sport, Kultur und freiwillige Leistungen“, in dem die Aufgaben dem Grunde nach freiwillig sind. Ferner stufte die Überörtliche Prüfung eine überdurchschnittliche Intensität bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben als zusätzlichen freiwilligen Anteil ein.¹⁰⁹

Die Gegenüberstellung der Aufwendungen im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen¹¹⁰ im Jahr 2010 zeigt eine Bandbreite zwischen 143 € und 342 € je Einwohner (Ansicht 67).



Ansicht 67: Aufwendungen für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen je Einwohner in 2010

Die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe leistete sich angesichts ihrer stabilen Haushaltslage in vielen Leistungsbereichen höhere Standards oder erbrachte zusätzliche Leistungen. Danach waren dort die höchsten Aufwendungen von 342 € je Einwohner für den Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen festzustellen, was dem Grunde nach nicht zu beanstanden ist.

Die Stadt Hanau hatte bei ihren Leistungen mit 264 € eine Mehrbelastung von 121 € je Einwohner gegenüber Fulda, das den niedrigsten Wert der Vergleichsstädte aufwies. Hätte Hanau die freiwilligen Leistungen auf dem Niveau von Fulda erbracht, wäre der Jahresfehlbetrag 2010 statt der tatsächlichen Höhe von -248 € je Einwohner (Ansicht 60) nur halb so hoch. Rüsselsheim hatte gegenüber dem Minimum im Vergleichsring höhere Fehlbeträge von 97 € je Einwohner. Das entsprach einem Anteil von 27 Prozent des Jahresergebnisses 2010.

Die Sonderstatusstadt Rüsselsheim wies im Prüfungszeitraum die höchsten Fehlbeträge aus. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deshalb der Sonderstatusstadt Rüsselsheim, alle freiwilligen Leistungen auf den Prüfstand zu stellen. Der Theaterbetrieb in

¹⁰⁸ vergleiche auch 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

¹⁰⁹ Die überdurchschnittliche Intensität wurde bei den gesetzlichen Aufgaben der Volkshochschule und des ÖPNV im Vergleich zu den anderen Sonderstatusstädten ermittelt.

¹¹⁰ Die sonstigen freiwilligen Leistungen umfassen – neben den freiwilligen Leistungen – auch die zusätzlichen „freiwilligen“ Leistungen aus überdurchschnittlicher Intensität bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben.



Ansicht 68: Theater in Rüsselsheim. Aufnahme vom 23. September 2011.

Rüsselsheim¹¹¹ wies hierbei den höchsten Einzelposten auf. Die Stadt Rüsselsheim sollte mit Ablauf von Vertragsbindungen für Zwecke der Haushaltskonsolidierung ihren Theaterbetrieb auf den Prüfstand stellen. Dies ist vertretbar, da in zumutbarer räumlicher Nähe die Theater in Wiesbaden, Darmstadt, Frankfurt am Main und Mainz ein umfangreiches kulturelles Angebot vorhalten.

4.11 Ausgliederung originärer Verwaltungsaufgaben in Hanau

Hanau hatte im Gegensatz zu den anderen Sonderstatusstädten in hohem Umfang originäre Verwaltungsaufgaben ausgegliedert:

- **Kinderbetreuung:** Im Eigenbetrieb Kindertagesbetreuung wurde die Verwaltung der Kindertagesstätten einschließlich der gesamten Konzeption der Kinderbetreuung übernommen.
- **Grünflächenpflege:** Aufgabe des Eigenbetriebs Hanau Grünflächen war die Unterhaltung der städtischen Grünanlagen, Spielplätze und Friedhöfe.
- **Verkehr und Entsorgung:** Im Eigenbetrieb Hanau Verkehr und Entsorgung (HVE) wurden die originären Aufgaben des Amtes für Tiefbau und Abfallwirtschaft erledigt. Dies waren vor allem die Unterhaltung der Straßen, Wege, Plätze und Brücken, die Abwasserbeseitigung sowie die Abfallentsorgung einschließlich Straßenreinigung und Winterdienst.
- **Immobilien- und Baumanagement:** Hier waren die Aufgaben des Immobilien- und Baumanagements, insbesondere die Hochbauverwaltung einschließlich der Außenanlagen angesiedelt.
- **Beteiligungsmanagement:** Das Beteiligungsmanagement oblag der Beteiligungsholding Hanau GmbH. Die Beteiligungsverwaltung der Stadt war ausschließlich für organisatorische Aufgaben zuständig.

Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009			
Ausgelagerte Bereiche	Mitarbeiter	Umsatzerlöse/ ordentliche Erträge	Bilanzsumme zum 31.12.2009
Eigenbetrieb Kinderbetreuung	406	29,0 Mio. €	10,0 Mio. €
Eigenbetrieb Hanau Grünflächen	109	1,0 Mio. €	30,9 Mio. €
Eigenbetrieb Hanau Verkehr und Entsorgung (HVE)	220	40,6 Mio. €	148,0 Mio. €
Eigenbetrieb Hanau Immobilien- und Baumanagement (IBM)	113	41,9 Mio. €	280,7 Mio. €

¹¹¹ Im Eigenbetrieb Bildung und Kultur Rüsselsheim sind das Theater, das Kulturamt, die Volkshochschule und die Musikschule zusammengefasst. Das Defizit wird von der Stadt ausgeglichen. Für das Jahr 2010 schloss der Eigenbetrieb mit einem Defizit von 4,0 Millionen € ab. Auf das Theater entfielen rund 2,2 Millionen €.

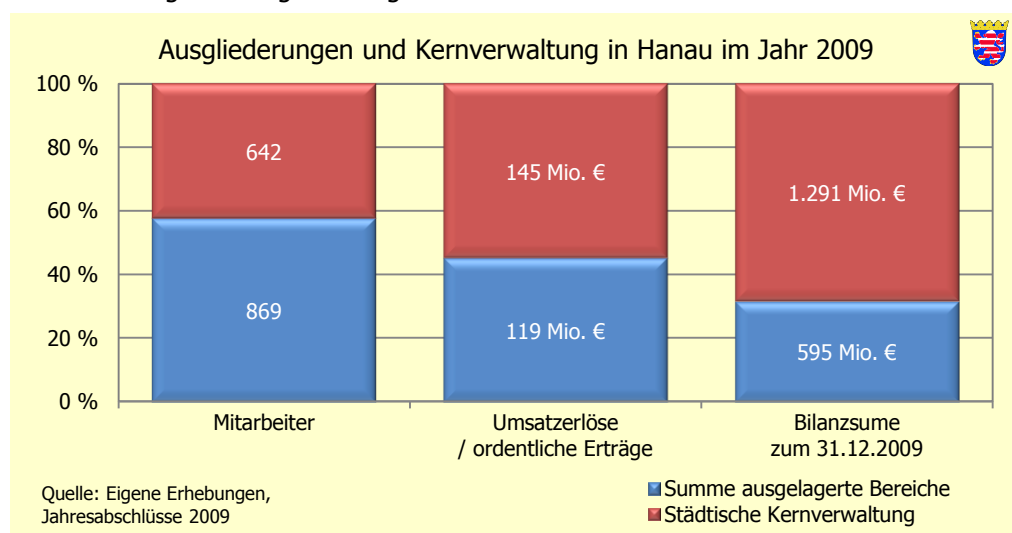
Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009			
Ausgelagerte Bereiche	Mitarbeiter	Umsatzerlöse/ ordentliche Erträge	Bilanzsumme zum 31.12.2009
Beteiligungsholding Hanau GmbH ¹⁾	21	6,7 Mio. €	125,3 Mio. €
Summe ausgelagerte Bereiche	869	119,2 Mio. €	594,9 Mio. €
Städtische Kernverwaltung	642	145,0 Mio. €	1.290,5 Mio. €
Ausgliederungsquoten	58 %	45 %	32 %

¹⁾ Anmerkung: Während die übrigen Sonderstatusstädte das Beteiligungsmanagement als originäre kommunale Aufgabe in der städtischen Kernverwaltung ansiedelten, übertrug die Stadt Hanau diese Aufgabe auf die Beteiligungsholding Hanau GmbH. In Hanau verblieben in der Beteiligungsverwaltung ausschließlich administrative Aufgaben.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2009

Ansicht 69: Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009

Ansicht 69 zeigt die Bedeutung der Ausgliederungen in Hanau. So waren in den Eigenbetrieben mehr Mitarbeiter beschäftigt als in der Kernverwaltung. Die Umsatzerlöse der betrachteten Ausgliederungen machten einen Anteil von 45 Prozent an den gesamten Umsatzerlösen einschließlich der ordentlichen Erträge der Kernverwaltung aus. Die Bilanzsumme der Ausgliederungen beträgt 32 Prozent. Ansicht 70 veranschaulicht die Bedeutung der Ausgliederungen.



Ansicht 70: Ausgliederungen und Kernverwaltung in Hanau im Jahr 2009

Angesichts des Umfangs der ausgegliederten Bereiche, die originäre Verwaltungsaufgaben ausüben, hält es die Überörtliche Prüfung für geboten, hinreichende Einflussnahmemöglichkeiten sicherzustellen, um die Eigentümerinteressen wahrzunehmen. Ferner hat eine angemessene Beteiligungsverwaltung die notwendige Transparenz zwischen den ausgegliederten Bereichen und der Kernverwaltung zu schaffen.

4.12 Unterrichts- und Prüfungsrechte

Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

Ausgliederungen entbinden eine Gemeinde nicht von ihrer Verantwortung, für eine angemessene Aufgabenerfüllung Sorge zu tragen. Sie hat Maßnahmen zu ergreifen, die Aufgabenerfüllung zu begleiten und zu überwachen, insgesamt also zu steuern und zu kontrollieren. Die Unterrichts- und Prüfungsrechte nach § 123 HGO¹¹² un-

¹¹² § 123 Absatz 1 HGO – Unterrichts- und Prüfungsrechte

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

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes auszuüben,
2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54

terstützen die Kontrolle der kommunalen Verwaltungen. Ansicht 71 zeigt, mit welchem Anteil die Sonderstatusstädte bei ihren Beteiligungen Unterrichts- und Prüfungsrechte verankert hatten.

Unterrichtungs- und Prüfungsrechte							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Erweiterung der Abschlussprüfung ¹⁾	100 %	58 %	57 %	96 %	100 %	100 %	75 %
Unterrichtungsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts ²⁾	100 %	56 %	50 %	74 %	69 %	100 %	100 %
Unterrichtungsrechte zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans ³⁾	100 %	11 %	21 %	9 %	39 %	46 %	67 %
Median: Fett							
¹⁾ nach § 123 Absatz 1 HGO und § 53 Absatz 1 HGrG							
²⁾ nach § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG							
³⁾ nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG							
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Januar 2012							

Ansicht 71: Unterrichts- und Prüfungsrechte

Im Median waren im Jahr 2011 bei 96 Prozent der Gesellschaften, bei denen die Voraussetzungen des § 53 HGrG vorlagen, eine erweiterte Jahresabschlussprüfung in Bezug auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung beauftragt worden. Gegenüber der 111. Vergleichenden Prüfung aus dem Jahr 2005 mit 82 Prozent war dies eine deutliche Verbesserung. Der Überörtlichen Prüfung waren 2011 bei durchschnittlich 39 Prozent (2005: 6 Prozent) der Gesellschaften Unterrichtsrechte eingeräumt.

Einzig die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe hatte bei allen verpflichteten Gesellschaften sowohl die erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 HGrG beauftragt als auch Unterrichtsrechte zugunsten des Rechnungsprüfungsamts und des überörtlichen Prüfungsorgans bei sämtlichen Mehrheitsbeteiligungen verankert. Bei der Mehrzahl der übrigen Sonderstatusstädte bestanden weiterhin Defizite. Die Städte Fulda und Gießen wiesen die größten Defizite bei der Beauftragung der erweiterten Abschlussprüfung und der Einräumung der Prüfungsrechte auf. Der Magistrat der Stadt Gießen hat aufgrund der Prüfungsfeststellungen am 16. Januar 2012 eine Vorlage zur Optimierung der Beteiligungsverwaltung beschlossen, die die Beseitigung der Defizite zum Ziel hat. Zur Beseitigung der in der überwiegenden Zahl der Sonderstatusstädte bestehenden Defizite hinsichtlich der Einräumung von Prüfungs- und Unterrichtsrechten empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Gesetzgeber zu erwägen, die Pflichten für die Kommunen zu verschärfen.

4.13 Kinderbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren

Die Sonderstatusstädte sind verpflichtet, für Kinder im Alter von unter drei Jahren ein bedarfsgerechtes Angebot zu schaffen.¹¹³ Landesweit ist laut Vorgabe des Bundes eine Ausbauquote von 35 Prozent anzustreben. Der tatsächliche Bedarf kann sich jedoch nach regionalen Gegebenheiten unterschiedlich darstellen. Die Städte sind ge-

des Haushaltsgrundsätzegesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

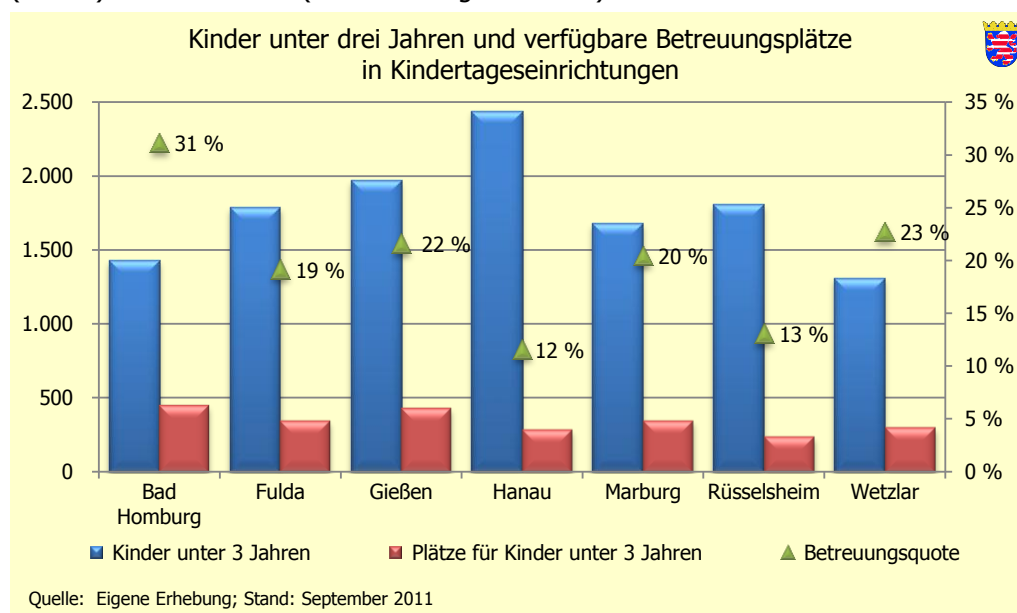
§ 54 Absatz 1 HGrG – Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

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

¹¹³ Einführung eines Rechtsanspruchs ab dem 1. August 2013 auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr durch Artikel 10 Absatz 3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG) vom 10. Dezember 2008, BGBl. I, Seite 2403

fordert, bei der Erfüllung der Vorgabe ihre demografische Entwicklung zu beachten und ihre selbstgesetzten Standards danach auszurichten.

Aus der Gegenüberstellung der Zahl der Kinder unter drei Jahren und den vorhandenen Betreuungsplätzen in Kindertageseinrichtungen ergibt sich die Betreuungsquote (Ansicht 72). Sie lag bei den Sonderstatusstädten in einer Bandbreite von 12 Prozent (Hanau) und 31 Prozent (Bad Homburg v.d. Höhe).



Ansicht 72: Kinder unter drei Jahren und verfügbare Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen

Kinder unter drei Jahren (U3-Kinder) können in Tageseinrichtungen für Kinder (beispielsweise in einer Kinderkrippe) oder in Kindertagespflege (familiennahe Betreuung durch Tagesmütter oder Tagesväter) betreut werden. Der Anspruch für ein Kind auf Förderung in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege ist gesetzlich gleichgestellt (§ 24 Absatz 2 SGB VIII¹¹⁴).

Für die Kindertagespflege sind die örtlichen Jugendämter zuständig.¹¹⁵ Sie sind verantwortlich für die Gewinnung, Beratung und Begleitung von Tagespflegepersonen und für die Vermittlung des Kindes an eine geeignete Kindertagespflegeperson. Die Sonderstatusstädte sind sowohl für die Tageseinrichtungen für Kinder als auch mit ihren Jugendämtern für die Kindertagespflege zuständig

Für die Städte ist die Betreuung durch Tagesmütter aus wirtschaftlicher Sicht im Hinblick auf die Haushaltslage sinnvoll. Der Vorteil hierbei ist, dass die Stadt keine Räumlichkeiten vorhalten muss, da die Betreuung durch Tagesmütter in deren Haushalt stattfindet. Bei der Betreuung durch Tagesmütter sind die Aufwendungen der Stadt im Vergleich zur Krippenbetreuung u.a. durch den Wegfall der investiven Kosten niedriger. Zudem fallen die Aufwendungen nur für die Betreuungszeit an. Die Möglichkeit der Betreuung durch Tagesmütter wurde in den Sonderstatusstädten, wie in Ansicht 73 dargestellt, unterschiedlich genutzt.

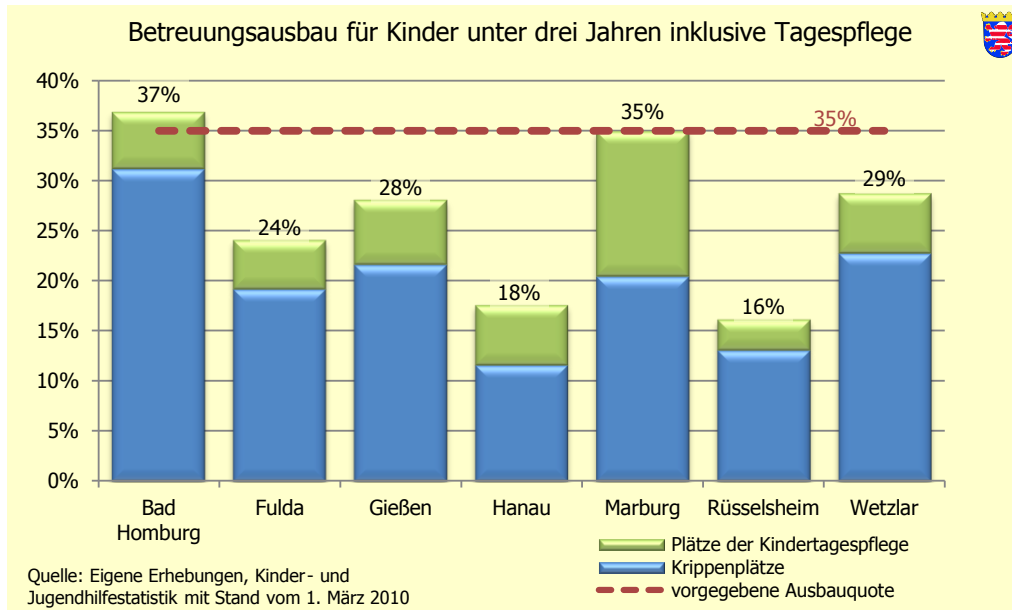
Die Betreuung durch Tagesmütter war in Marburg am weitesten ausgebaut. Marburg wählte diesen Weg, um ein bedarfsgerechtes Angebot vorzuhalten und dennoch flexibel zu sein, da die Tagesmütter nicht an Einrichtungen der Stadt gebunden waren. In-

¹¹⁴ § 24 Absatz 2 SGB VIII – Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
Für Kinder im Alter unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten.

¹¹⁵ Ist die Förderung eines Kindes in Kindertagespflege für sein Wohl geeignet und erforderlich und wird eine geeignete Tagespflegeperson durch das Jugendamt vermittelt oder von den Eltern nachgewiesen, so erhält diese vom Jugendamt die gemäß § 23 Absatz 2 SGB VIII vorgesehenen Geldleistungen (angemessene Sachkostenpauschale, angemessenen Förderbetrag, Erstattung von Versicherungsbeiträgen), wenn die Förderungsleistung dem festgestellten Betreuungsumfang entspricht.

Kindertagespflege
als kostengünstige
und flexible
U3-Betreuung

vestive Maßnahmen in Einrichtungen und damit verbundene zukünftige Abschreibungen konnten dadurch vermieden werden.



Ansicht 73: Betreuungsausbau für Kinder unter drei Jahren inklusive Tagespflege

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sonderstatusstädten, zur Sicherstellung eines ausreichenden Betreuungsangebots für U3-Kinder – vor dem Hintergrund eines mittelfristigen Rückgangs der Kinderzahlen infolge der demografischen Entwicklung – zusätzlich zum Ausbau von Krippenplätzen auch einen bedarfsgerechten Einsatz von geeigneten Tagesmüttern für die Kindertagespflege in Erwägung zu ziehen.

4.14 Ausblick

Die Umstellung auf die Doppik wird dann erfolgreich sein, wenn zeitnah steuerungsrelevante Informationen zur Verfügung gestellt werden. Gegenwärtig mangelt es sowohl an der fristgerechten Informationsbereitstellung als auch an der Qualität der Informationen. Für eine fristgerechte Informationsbereitstellung ist es notwendig, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten aufzustellen und Prüfung und Feststellung innerhalb des ersten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres zu vollziehen. Weiterhin ergibt sich bei Sonderstatusstädten infolge der Bedeutung der wirtschaftlichen Betätigung die Notwendigkeit, Informationen aus einem Gesamtabschluss als politische Entscheidungsgrundlage heranzuziehen. Nur durch diesen ist ein umfassender Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des Konzerns Stadt möglich. Hiervon unberührt ist die Verantwortung, steuerungsrelevante Informationen anlassbezogen auch unterjährig aufzubereiten. Bei der Organisation des Rechnungswesens sind die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung (GoB) zu beachten. Ein funktionsfähiges internes Kontrollsystem trägt maßgeblich zur Ordnungsmäßigkeit des Rechnungswesens bei.

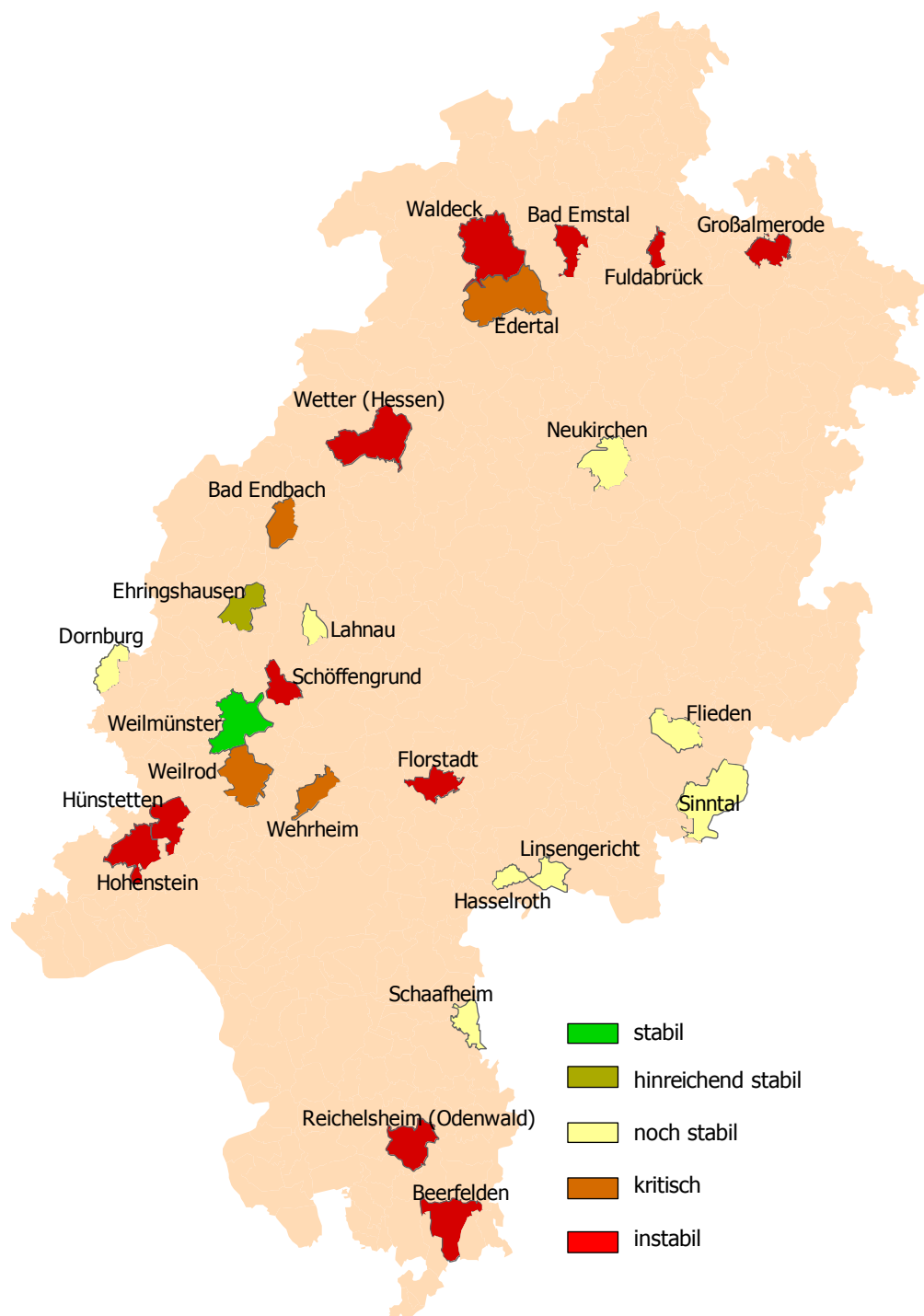
Die kritische oder instabile Haushaltslage einiger Sonderstatusstädte wird wesentlich durch Standardsetzungen und überdurchschnittliche freiwillige Leistungen geprägt. Werden notwendige Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung verspätet umgesetzt, entsteht ein bedeutender wirtschaftlicher Schaden. Die Haushaltslage lässt sich durch Ausgliederungen originärer Verwaltungsaufgaben nicht unmittelbar verbessern. Ausgliederungen entbinden eine Kommune nicht von ihrer Verantwortung, für eine angemessene Aufgabenerfüllung Sorge zu tragen. Dies schließt die qualifizierte Kontrolle und Steuerung der ausgegliederten Verwaltungsbetriebe mit ein.

Die Nutzung von qualifizierter Kindertagespflege bei der Betreuung von U3-Kindern könnte einen aufwandsmindernden Effekt für den Haushalt ergeben. Gleichzeitig bestünde die Möglichkeit, flexibel auf Bedarfsschwankungen infolge demografischer Entwicklungen zu reagieren, weil keine investiven Maßnahmen vorzunehmen wären.

5. Einhundertzweiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“

5.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Bad Emstal, Bad Endbach, Beerfelden, Dornburg, Edertal, Ehringshausen, Flieden, Florstadt, Fulda brück, Großalmerode, Hasselroth, Hohenstein, Hünstetten, Lahnau, Linsengericht, Neukirchen (Knüllgebirge), Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schöffengrund, Sinntal, Waldeck, Wehrheim, Weilmünster, Weilrod und Wetter (Hessen)



Ansicht 74: „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“ – Lage der Städte und Gemeinden

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Januar 2011 bis Dezember 2011
Prüfungszeitraum:	2006 bis 2010 für Investitionen: 1986 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	13. Juli 2012
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ Steuerberatungsgesellschaft, Bad Schwalbach

5.3 Leitsätze

Bei den geprüften Gemeinden fehlten aktuelle Jahresabschlüsse. Keine Gemeinde hatte den Jahresabschluss 2010 aufgestellt. 4 der 25 Gemeinden hatten erst Ende 2011 den Jahresabschluss 2009 aufgestellt.

Seite 99

Das Rechnungswesen war bei der Mehrzahl der Gemeinden verbesserungsbedürftig. Im Zuge der Umstellung auf die Doppik wurden Zugriffs- und Nutzungsrechte unter den Mitarbeitern zulasten der Sicherheit breit gestreut. Damit sollte die Praktikabilität bei den Anwendungen erhöht werden. Interne Kontrollsysteme waren nicht hinreichend vorhanden. Die zur Steuerung notwendigen Instrumente, etwa Plan-/Ist-Vergleich und unterjährige Berichte, waren unzureichend vorhanden.

Seite 100 f.

In 15 Gemeinden war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum von 2006 bis 2010 kritisch oder instabil. Die Schulden im Kernhaushalt (direkte Schulden) nahmen im Prüfungszeitraum insgesamt deutlich von 148 Millionen € auf 217 Millionen € zu. Bei 4 Gemeinden überstiegen die indirekten Schulden in den ausgelagerten Bereichen die Schulden der Kernhaushalte.

Seiten 106

Zur Verbesserung der Haushaltslage ist es für die Gemeinden mit instabilen Haushalten geboten, die vorhandenen Leistungsstandards zu reduzieren. So investierte die Gemeinde Hünstetten in erheblichem Umfang in ihre zehn Dorfgemeinschaftshäuser (DGH). Die damit einhergehende Förderung bei den DGH stellte die höchste Belastung im Quervergleich dar und trug zur instabilen Haushaltslage bei. Die Gemeinde Hünstetten hat sich durch die Investitionen in freiwillige Bereiche über Jahre hinaus zusätzlich belastet.

Seite 110

Die Gemeinde Wehrheim hat über eine kommunale Tochtergesellschaft ein Bauprojekt mit Hotel, Ladengeschäften, Büros, Wohnungen sowie einem Verwaltungsgebäude umgesetzt. Mit einem Investitionsvolumen von 13 Millionen € stellt es ein Risiko für die zukünftige Haushaltslage dar. Die ursprüngliche Finanzierungsplanung wurde verfehlt. Der langfristige Finanzierungsbedarf lag um über 40 Prozent höher. Die Gemeinde musste die Abweichungen durch Ausfallbürgschaften und Patronatserklärungen absichern und trägt somit erhebliche wirtschaftliche Risiken.

Seite 111

Bei den Gebührenhaushalten Wasser, Abwasser und Friedhofswesen ergaben sich wegen nicht kostendeckender Gebühren Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Gemeinden. Die Erhebung kostendeckender Gebühren (§ 10 Absatz 2 KAG) würde die Jahresergebnisse um mindestens 6,6 Millionen € verbessern.

Seite 112

Die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung unterschied sich erheblich. In Fliesen waren 1,4 Mitarbeiter für 1.000 Einwohner zuständig, in Weilrod waren es 2,8 Mitarbeiter.

Seite 113

Die Gemeinden gaben durchschnittlich 28 Prozent ihrer verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel für die Betreuung von Kindern in den Kindertageseinrichtungen aus. Ergebnisverbesserungspotenziale bestehen durch differenzierte Gebühren nach Betreuungsart und -dauer sowie einen an der

Seite 114 ff.

**Mindestverordnung ausgerichteten Betreuungsumfang. Eine Ausbauquote von 35 Prozent als angestrebter Zielwert im Jahr 2013 für ein bedarfsge-
rechtes Betreuungsangebot für die Kinder im Alter unter drei Jahren emp-
fiehl sich nicht immer. Vielmehr kommt es auf die individuelle Situation ei-
ner Gemeinde an.**

**Nach der Mindestverordnung kann die U3-Betreuung in Krippengruppen, in
altersübergreifenden Gruppen und „geöffneten“ Kindergartengruppen si-
chergestellt werden. Die Überörtliche Prüfung bewertet die Betreuung in
altersübergreifenden Gruppen als nicht wirtschaftlich, wenn weniger als
fünf Kinder unter drei Jahren aufgenommen werden.**

5.4 Gliederung

5.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	98
5.6	Überblick	99
5.7	Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik.....	99
5.8	Organisation des Rechnungswesens	100
5.9	Haushaltsslage	104
5.10	Verschuldung	106
5.11	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	109
5.12	Bauprojekt „Wehrheimer Mitte“	111
5.13	Gebührenhaushalte	112
5.14	Innere Verwaltung.....	113
5.15	Kindertageseinrichtungen.....	114
5.16	Ausblick	120

5.5 Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko betrug rund 1,1 Milliarden €. Dabei handelt es sich um die Summe der Einnahmen der Ergebnishaushalte der 25 Gemeinden im Jahr 2010. Ansicht 75 zeigt die aufgedeckten Ergebnisverbesserungen aller Gemeinden.

Potenziale für Ergebnisverbesserungen	
Verringerung der Personalausstattung in der Inneren Verwaltung ¹⁾	3,9 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren	
Wasserversorgung	1,1 Mio. €
Abwasserentsorgung	3,6 Mio. €
Friedhofswesen	1,9 Mio. €
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ²⁾	
Grundsteuer A	0,3 Mio. €
Grundsteuer B	5,0 Mio. €
Gewerbsteuer	10,0 Mio. €
Summe	25,8 Mio. €

¹⁾ Referenzwert: Fünftbester Wert im Vergleich (oberes bzw. unteres Quintil)

²⁾ Referenzwert: Höchster Hebesatz im Vergleich

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 75: Potenziale für Ergebnisverbesserungen

5.6 Überblick

Die 152. Vergleichende Prüfung untersuchte bei den größeren Gemeinden den Umstellungsprozess der Haushaltswirtschaft auf die Doppik. Eng verknüpft mit dem Aufbau und der Ausgestaltung der Buchführung sind Fragestellungen zum rechnungslegungsbezogenen Internen Kontrollsystem. Im Mittelpunkt stand die Beachtung des Vieraugenprinzips und die Ausgestaltung der Zugriffsrechte auf die Buchhaltungssoftware. Besondere Beachtung fand bei dieser Prüfung die Wirtschaftlichkeit der Kindertageseinrichtungen. Die Haushaltslage wurde auf Basis der Jahre 2006 bis 2010 beurteilt. Es wurde jedes Jahr einzeln betrachtet und eine zusammenfassende Beurteilung vorgenommen.

5.7 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

Gemeinden haben den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (§ 112 Absatz 9 HGO) und an das Rechnungsprüfungsamt weiterzuleiten. Für die Abschlussprüfung selbst bestimmt die HGO unmittelbar keine Frist. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung¹¹⁶ durch die Gemeindevertretung 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 sein soll.¹¹⁷

Beanstandungen bei der Fristeneinhaltung

Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 und 2010		
	Frist eingehalten	Frist nicht eingehalten
Aufstellung Jahresabschluss 2009	0	25
[davon zum Erhebungszeitpunkt aufgestellt]	[4]	[21]
Abschlussprüfung des Jahresabschlusses 2009	1	24
Beschlussfassung des Jahresabschlusses 2009	1	24
Aufstellung Jahresabschluss 2010	0	25
Angaben beziehen sich auf die Zahl der Gemeinden Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Dezember 2011		

Ansicht 76: Einhaltung der Fristen für Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2009 und 2010

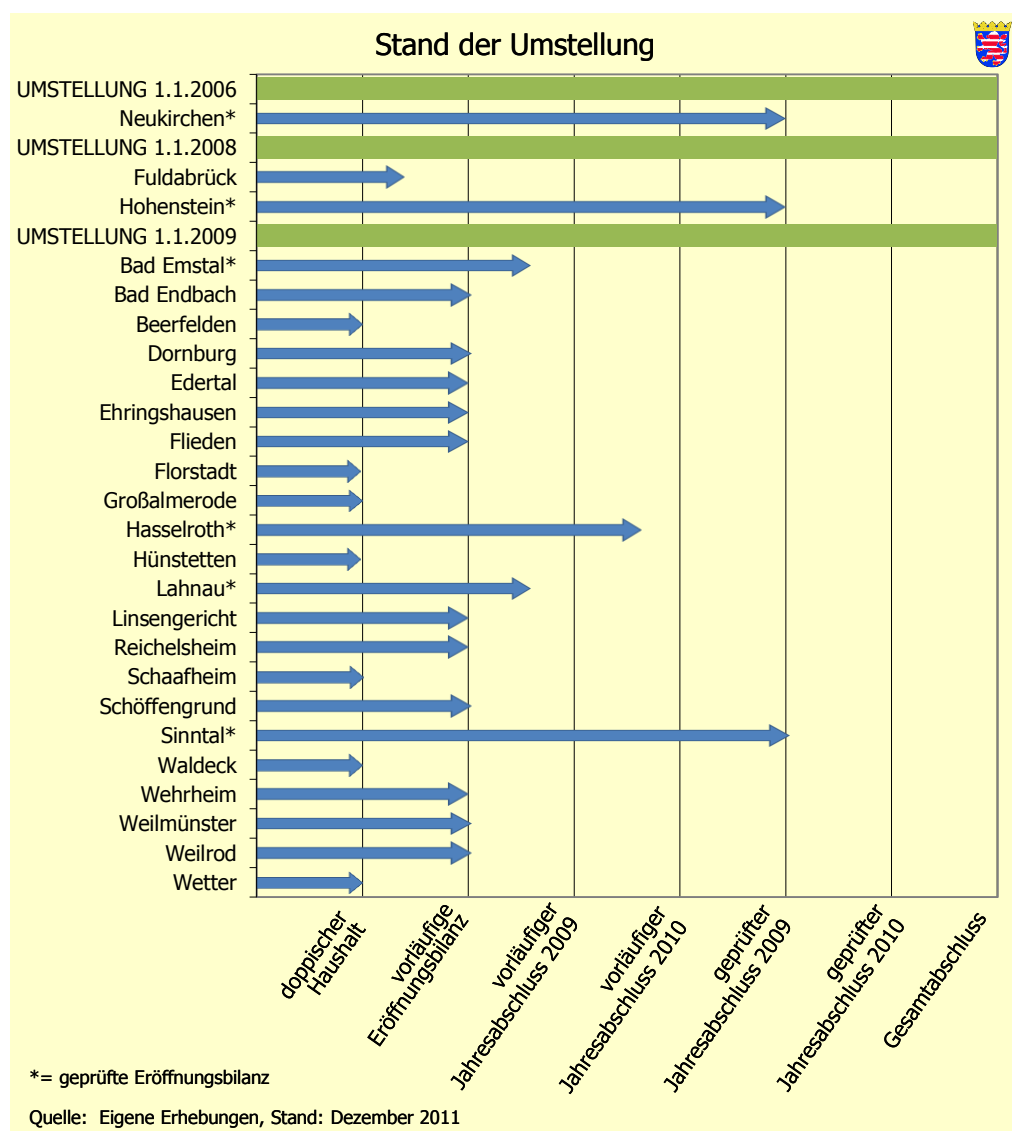
Ansicht 76 zeigt, dass die Aufstellung der Jahresabschlüsse der Jahre 2009 und 2010 bei keiner Gemeinde fristgerecht vollzogen wurde. Keine Gemeinde hatte zum Erhebungszeitpunkt einen Jahresabschluss 2010 aufgestellt, für 2009 lagen Ende 2011 erst vier Jahresabschlüsse vor.

Die nicht fristgerechte Aufstellung wirkt sich auf die nachfolgende Prüfung und Beschlussfassung aus. Einzig in Sinntal wurden Prüfung und Beschlussfassung 2009 fristgerecht vorgenommen.

Die untersuchten Gemeinden stellten, mit Ausnahme von Neukirchen (2006), Fuldabrück (2008) und Hohenstein (2008), zum 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Der Stand der Umstellung der Rechnungslegung war im Dezember 2011 unterschiedlich. Er reichte von der Aufstellung eines doppischen Haushalts bis zu geprüften Jahresabschlüssen (Ansicht 77).

¹¹⁶ § 114u Absatz 1 HGO₂₀₀₅ bzw. § 114 Absatz 1 HGO₂₀₁₁ – Gesetzestext, vergleiche Fußnote 17

¹¹⁷ vergleiche Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2633, Seite 208 ff. (konkretisierend Fußnote 268)



Ansicht 77: Stand der Umstellung

5.8 Organisation des Rechnungswesens

Neben der Aufstellung der doppelten Jahresabschlüsse ist es notwendig, dass die Gemeinden eine sachgerechte Organisationsstruktur des Rechnungswesens schaffen. Bestehende Kontrollmaßnahmen aus der Kameralistik sind anzupassen. Bei der Ausgestaltung der Buchführung und Rechnungslegung ist ein Internes Kontrollsystem¹¹⁸ einzurichten.

Das Rechnungswesen wurde zum einen anhand der organisatorischen Maßnahmen zur internen Kontrolle und zum anderen nach der Ausgestaltung des internen Rechnungswesens¹¹⁹ zur Verwaltungssteuerung beurteilt.

Die organisatorischen Maßnahmen zu internen Kontrollen wurden anhand von Zugriffsrechten und der Einhaltung des Vieraugenprinzips in der Gemeindekasse sowie in Vorverfahren beurteilt:

Bei Zahlungsvorgängen sind die zahlungsanordnende und die auszahlende Stelle organisatorisch zu trennen (Vieraugenprinzip). Es sollte ausgeschlossen sein, dass ein

¹¹⁸ Unter dem Begriff des Internen Kontrollsystems sind alle Maßnahmen zu verstehen, die die Gemeinden zur Abwehr von Schäden und zur Herstellung einer ordnungsgemäßen und wirksamen internen und externen Rechnungslegung getroffen haben.

¹¹⁹ Die externe Rechnungslegung bildet die finanzielle Situation nach außen ab. Das interne Rechnungswesen soll der objektiven Fundierung von Entscheidungen dienen, insbesondere mit Hilfe des Instrumentariums der Kosten- und Leistungsrechnung.

Mitarbeiter Änderungen an den Vorgaben der vorgelagerten buchenden Stelle vornehmen kann. Für Vorverfahren gelten die gleichen Regelungen und Standards. Aus diesem Grund sind sowohl bei der Gemeindekasse als auch in den Vorverfahren hinreichende Kontrollen einzurichten. Ansicht 78 zeigt, wie viele Städte und Gemeinden ein angemessenes Internes Kontrollsystem in den Bereichen der Gemeindekasse und in den Vorverfahren eingerichtet hatten.

Beurteilung des Internen Kontrollsystems			
	Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	Internes Kontrollsystem in der Gemeindekasse	Internes Kontrollsystem bei Vorverfahren
Bad Emstal	○	✓	✓
Bad Endbach	✓	✓	●
Beerfelden	✓	✓	●
Dornburg	✓	✓	○
Edertal	✓	✓	✓
Ehringshausen	○	✓	✓
Flieden	●	●	●
Florstadt	✓	✓	✓
Fuldabrück	✓	✓	●
Großalmerode	✓	✓	●
Hasselroth	✓	✓	✓
Hohenstein	✓	●	●
Hünstetten	●	●	●
Lahnau	○	✓	●
Linsengericht	●	✓	●
Neukirchen	✓	✓	✓
Reichelsheim (Odenwald)	●	○	●
Schaafheim	○	✓	●
Schöffengrund	✓	✓	✓
Sinnatal	✓	✓	✓
Waldeck	✓	✓	✓
Wehrheim	●	✓	●
Weilmünster	✓	✓	●
Weilrod	○	✓	✓
Wetter (Hessen)	●	●	●

✓ = vorhanden, ○ = teilweise vorhanden, ● = nicht vorhanden
Die Beurteilung „teilweise“ wurde vorgenommen, wenn zwar die Funktionstrennung originär nicht eingehalten wurde, wenn aber durch Organisationsmaßnahmen zusätzliche Überprüfungsschleifen eingebaut wurden.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 78: Beurteilung des Internen Kontrollsystems

Die Zugriffsrechte für die Verwaltungssoftware waren bei 14 Gemeinden nicht zu beanstanden. Bei 6 Gemeinden war die Zahl der Zugriffsrechte nicht hinreichend beschränkt und eine Funktionstrennung nicht gewährleistet. In diesen Fällen wurden im Zuge der Umstellung auf die Doppik die Zugriffs- und Nutzungsrechte unter den Mitarbeitern zulasten der Sicherheit breit gestreut, um damit die Praktikabilität bei den Anwendungen zu erhöhen.

Das Interne Kontrollsystem bei den Gemeindekassen wurde im Gegensatz zu den Regelungen bei den Vorverfahren überwiegend positiv beurteilt. Während es bei der Kasse in 4 Gemeinden zu Beanstandungen kam, waren die Vorverfahren in 15 Gemeinden zu beanstanden. Interne Kontrollsysteme waren in diesen Gemeinden nicht hinreichend vorhanden.

Die Gemeinde hat für die Verwaltungssteuerung das interne Rechnungswesen so zu organisieren, dass die Gremien eine zeitnahe Berichterstattung erhalten. Dies ist für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung der Gemeinde notwendig. Die Organisation des internen Rechnungswesens wurde anhand folgender Kriterien beurteilt:

- **Kosten- und Leistungsrechnung**
Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung ist eine Kosten- und Leistungsrechnung zu führen (§ 14 GemHVO-Doppik). Deren Ausgestaltung ist als Angelegenheit der laufenden Verwaltung den Kommunen überlassen. Sie hat sich an den Anforderungen, die für eine Verwaltungssteuerung notwendig sind, auszurichten. Die Kosten- und Leistungsrechnung umfasst im Wesentlichen eine Kostenstellen- und eine Kostenträgerrechnung.
- **Interne Leistungsverrechnung und Plan-/Ist-Vergleiche**
Die interne Leistungsverrechnung stellt sicher, dass der tatsächliche Ressourcenverbrauch abgebildet wird. Sie schafft Transparenz über die Leistungsbeziehungen innerhalb der Verwaltung und verbessert die Steuerungsmöglichkeit sowie die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit. Dazu gehören auch Plan-/Ist-Vergleiche, die Aussagen über die Leistungsfähigkeit der Verwaltung zulassen.
- **Erstellung unterjähriger Berichte**
Die Gemeindevertretung ist mehrmals jährlich über den Stand des Haushaltsvollzugs zu unterrichten. Bei einer sich abzeichnenden Verschlechterung des Gesamtergebnishaushalts oder des Gesamtfinanzhaushalts ist sie unverzüglich zu unterrichten. Dies gilt auch, wenn sich die Gesamtauszahlungen einer Maßnahme der Teilfinanzhaushalte wesentlich erhöhen (§ 28 GemHVO-Doppik). Die Verwaltungsvorschriften¹²⁰ konkretisieren, dass mindestens zweimal im Jahr ein Bericht zu erstellen ist.

Ansicht 79 fasst zusammen, dass eine Kostenstellenrechnung, eine interne Leistungsverrechnung, ein Plan-/Ist-Vergleich und die Erstellung unterjähriger Berichte bei der Mehrzahl der geprüften Gemeinden fehlten oder nur teilweise vorhanden waren.

Organisation des Rechnungswesens				
	Kostenstellenrechnung ¹⁾	Plan-/Ist-Vergleich	Interne Leistungsverrechnung	Erstellung unterjähriger Berichte
Bad Emstal	✓	✓	○	○
Bad Endbach	○	○	○	○
Beerfelden	●	●	●	●
Dornburg	✓	✓	○	✓

¹²⁰ Nr. 2 der VV₂₀₀₈ zu § 28 GemHVO-Doppik

Organisation des Rechnungswesens				
	Kostenstellen- rechnung ¹⁾	Plan-/Ist-Vergleich	Interne Leistungs- verrechnung	Erstellung unterjäh- riger Berichte
Edertal	✓	○	✓	○
Ehringshausen	✓	✓	●	✓
Fliesen	○	○	✓	●
Florstadt	✓	✓	○	●
Fuldabrück	✓	✓	✓	○
Großalmerode	✓	✓	○	✓
Hasselroth	●	○	○	○
Hohenstein	○	○	●	●
Hünstetten	●	●	○	●
Lahnau	●	●	✓	○
Linsengericht	✓	✓	○	●
Neukirchen	○	●	✓	✓
Reichelsheim (Odenwald)	✓	✓	✓	○
Schaafheim	●	●	○	○
Schöffengrund	✓	●	○	●
Sinntal	○	○	○	○
Waldeck	○	○	○	●
Wehrheim	○	○	○	✓
Weilmünster	○	●	●	●
Weilrod	○	○	✓	✓
Wetter (Hessen)	✓	✓	✓	✓

✓ = vorhanden, ○ = teilweise vorhanden, ● = nicht vorhanden

¹⁾ Wenn zwar grundsätzlich eine Kostenstellenrechnung existierte, diese sich aber noch im Aufbau befand, wurde mit „teilweise“ bewertet. Eine vollumfängliche Kostenträgerrechnung war bei noch keiner Gemeinde installiert, so dass auf eine differenzierte Betrachtung verzichtet wurde.

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012

Ansicht 79: Organisation des Rechnungswesens

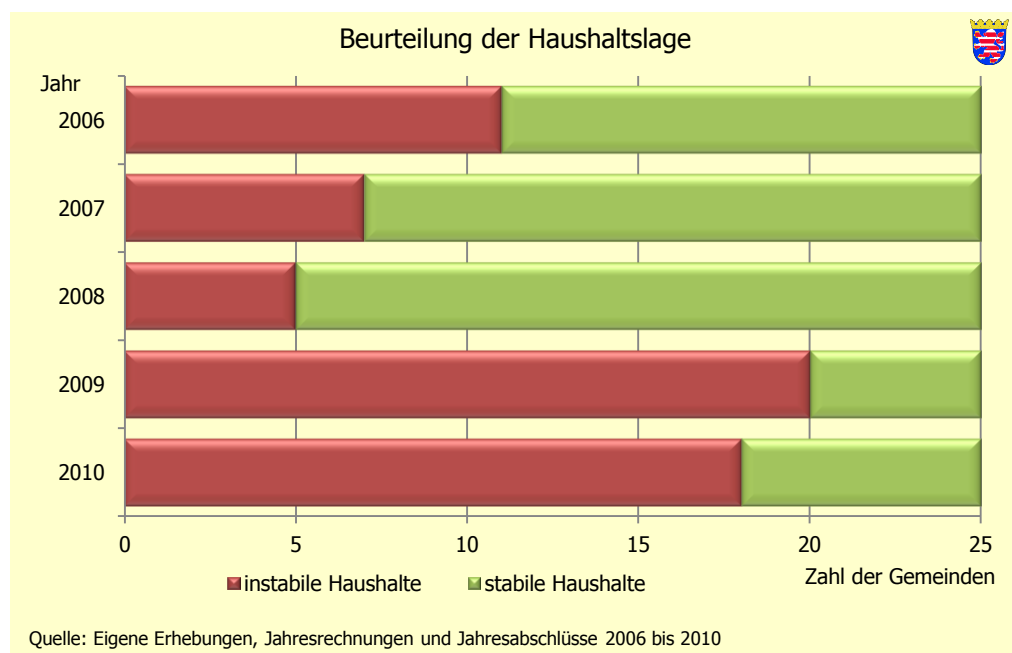
Insgesamt war festzustellen, dass die Organisationsstruktur des Rechnungswesens bei der Mehrzahl der Gemeinden verbesserungsbedürftig war. 20 Gemeinden hatten eine Kostenstellenrechnung eingerichtet, wovon 11 ohne Einschränkungen als ordnungsgemäß beurteilt wurden. Bei 5 Gemeinden bestand keine funktionsfähige Kostenstellenrechnung. 8 Gemeinden nahmen eine vollständige interne Leistungsverrechnung vor. 13 Gemeinden beschränkten sich auf eine interne Leistungsverrechnung in Teilbereichen. Plan-/Ist-Vergleiche wurden in 9 Gemeinden vorgenommen. Über den Stand des Haushaltsvollzugs unterrichteten durch unterjährige Berichte lediglich 7 Gemeinden. Die zur Steuerung notwendigen Instrumente Plan-/Ist-Vergleich und unterjährige Berichte waren unzureichend vorhanden.

Beurteilung der
Haushaltslage

5.9 Haushaltslage

Im Mittelpunkt der Analyse kameraler Haushalte stand das normierte Haushaltsergebnis. Bei doppischen Haushalten stützte sich die Analyse auf das ordentliche Jahresergebnis und die Innenfinanzierungskraft.¹²¹

Bei der Beurteilung der Haushaltslage bezog sich die Überörtliche Prüfung auf die letzten fünf Haushaltsjahre (2006 bis 2010), betrachtete dabei jedes Jahr einzeln¹²² (Ansicht 62) und nahm dann eine zusammenfassende Beurteilung vor (Ansicht 81).



Ansicht 80: Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 81 fasst die Beurteilung der Haushaltslage der geprüften Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2010 zusammen.¹²³

¹²¹ Vergleiche zuletzt Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/4222, Seite 34 ff. Das ordentliche Ergebnis ergibt sich aus der Gesamtergebnisrechnung (§ 2 GemHVO-Doppik). Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1, Absatz 3 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 Innenfinanzierungskraft. Im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gibt diese an, welcher Anteil der Deckungsmittel im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt.

¹²² Kriterien zur Beurteilung der Haushaltslage vergleiche Fußnote 102
Soweit für ein Haushaltsjahr kein Jahresabschluss – zumindest als interner Entwurf – vorlag, war das Ergebnis aus Vorsichtsgründen für dieses Haushaltsjahr als instabil einzuordnen.

¹²³ Eine stabile Haushaltslage liegt vor, wenn mindestens vier Jahre als stabil eingestuft werden, wobei das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein darf.

Beurteilungsmaßstab zur Bewertung der Haushaltslage:

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)
noch stabil:	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)
kritisch:	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil
instabil:	mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil

Die Haushaltslage konnte auch während des Umstellungsprozesses von der Kameralistik auf die Doppik beurteilt werden. Dies war möglich, weil sich die Beurteilung auf fünf Jahresbetrachtungen stützte und diese für kamerale und doppische Jahre vorgenommen wurde.

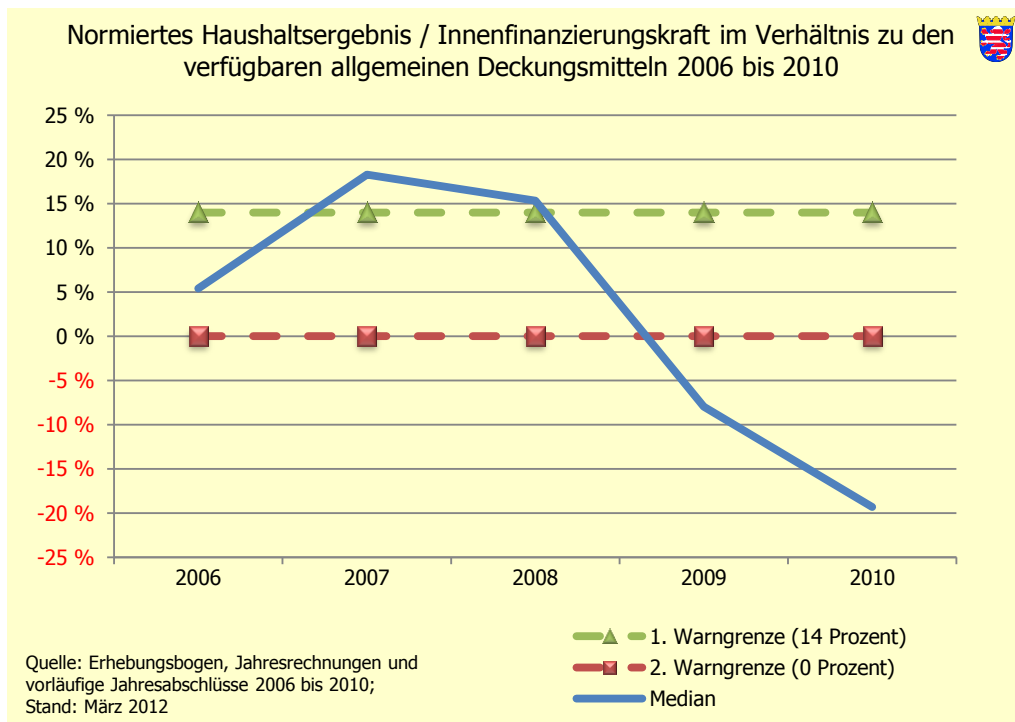
Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl	Gemeinden
stabil	1	Weilmünster
hinreichend stabil	1	Ehringshausen
noch stabil	8	Dornburg, Flieden, Hasselroth, Lahnau, Linsengericht, Neukirchen, Schaaheim, Sinnatal
kritisch	4	Bad Endbach, Edertal, Wehrheim, Weilrod
instabil	11	Bad Emstal, Beerfelden, Florstadt, Fuldabrück, Großalmerode, Hohenstein, Hünstetten, Reichelsheim (Odenwald), Schöffengrund, Waldeck, Wetter (Hessen)

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 81: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Im Prüfungszeitraum war die Haushaltslage in Weilmünster stabil. In Ehringshausen wurde die Haushaltslage als hinreichend stabil beurteilt. 8 Gemeinden hatten einen noch stabilen Haushalt. 15 Gemeinden hatten eine kritische oder instabile Haushaltslage.

Ansicht 82 stellt das normierte Haushaltsergebnis und die Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2006 bis 2010 dar.



Ansicht 82: Normiertes Haushaltsergebnis / Innenfinanzierungskraft im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2006 bis 2010

Ansicht 82 macht deutlich, dass der Median der geprüften Gemeinden in den Jahren 2009 und 2010 unter den Warngrenzen lag.¹²⁴ Die Entwicklung der Normierten Haus-

¹²⁴ Die erste Warngrenze zeigt das Absinken der freien Spitze (kameral) oder der Innenfinanzierungskraft (doppisch) unter 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.

Die zweite Warngrenze ist das Auftreten eines normierten Defizits (Verlust der freien Spitze) oder eine negative Innenfinanzierungskraft.

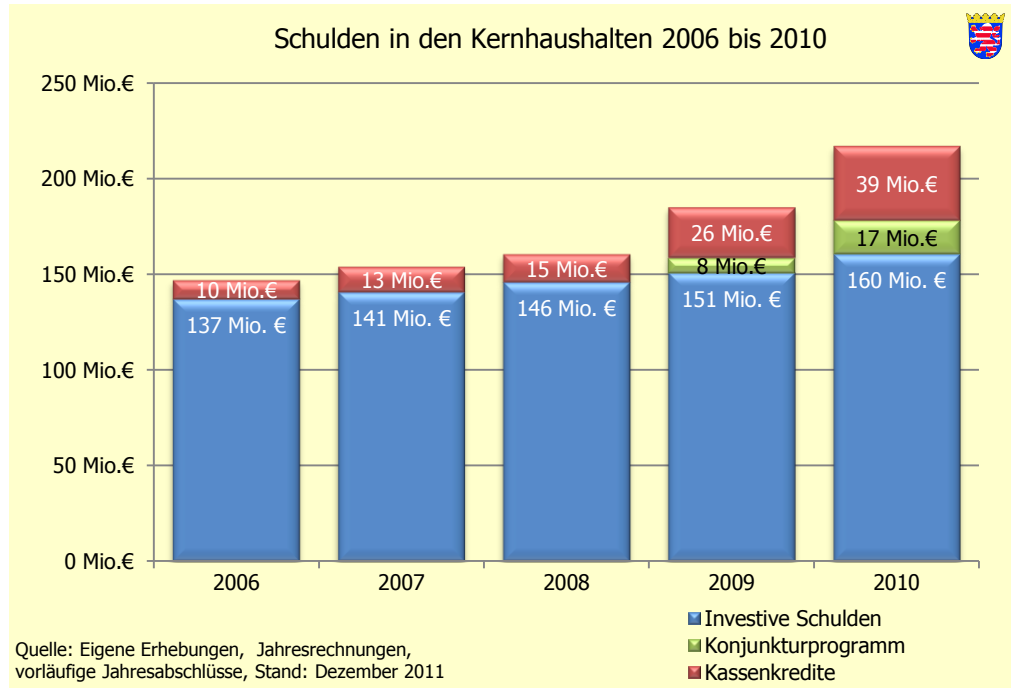
Beim Unterschreiten der Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet, da die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen zu Abflüssen führen, die eine ausreichende Reinvestitionsquote aus Eigenmitteln nicht ermöglichen.

haltsergebnisse bzw. der Innenfinanzierungskraft und damit der Haushaltslage der Gemeinden ist negativ.

5.10 Verschuldung

Entwicklung der Verschuldung

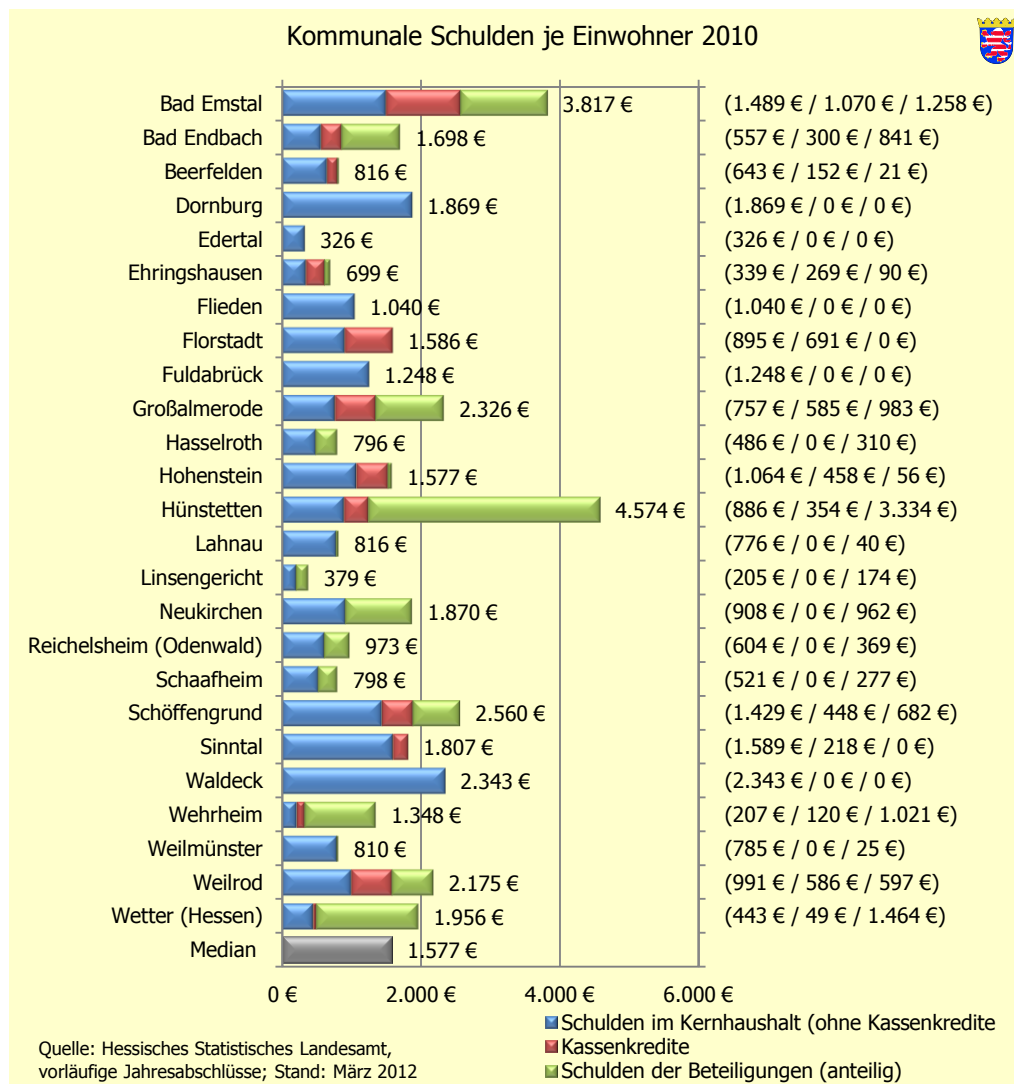
Ansicht 83 zeigt die Entwicklung der direkten Schulden und Kassenkredite der geprüften Gemeinden in den Jahren 2006 bis 2010. Die Schulden im Zusammenhang mit dem Konjunkturprogramm von Bund und Land sind separat dargestellt. Sie werden vom Land getilgt.



Ansicht 83: Schulden in den Kernhaushalten 2006 bis 2010

Ansicht 83 verdeutlicht, dass die Schulden und Kassenkredite stetig anstiegen. So nahm die Schuldenbelastung insgesamt von 147 Millionen € um 69 Millionen € auf 216 Millionen € deutlich zu. Die Kassenkredite hatten sich von 10 Millionen € um 29 Millionen € auf 39 Millionen € nahezu vervierfacht.

Zur Beurteilung der Verschuldungssituation einer Gemeinde insgesamt sind auch die Schulden zu berücksichtigen, die indirekt, nämlich aus den maßgeblichen Beteiligungsunternehmen herrühren. Sie sind anteilig, entsprechend der Beteiligungsquote der Gemeinde zuzurechnen (2010: 105 Millionen €). Ansicht 84 bildet die kommunalen Schulden bezogen auf die Einwohnerzahl zum Ende des Jahres 2010 ab.



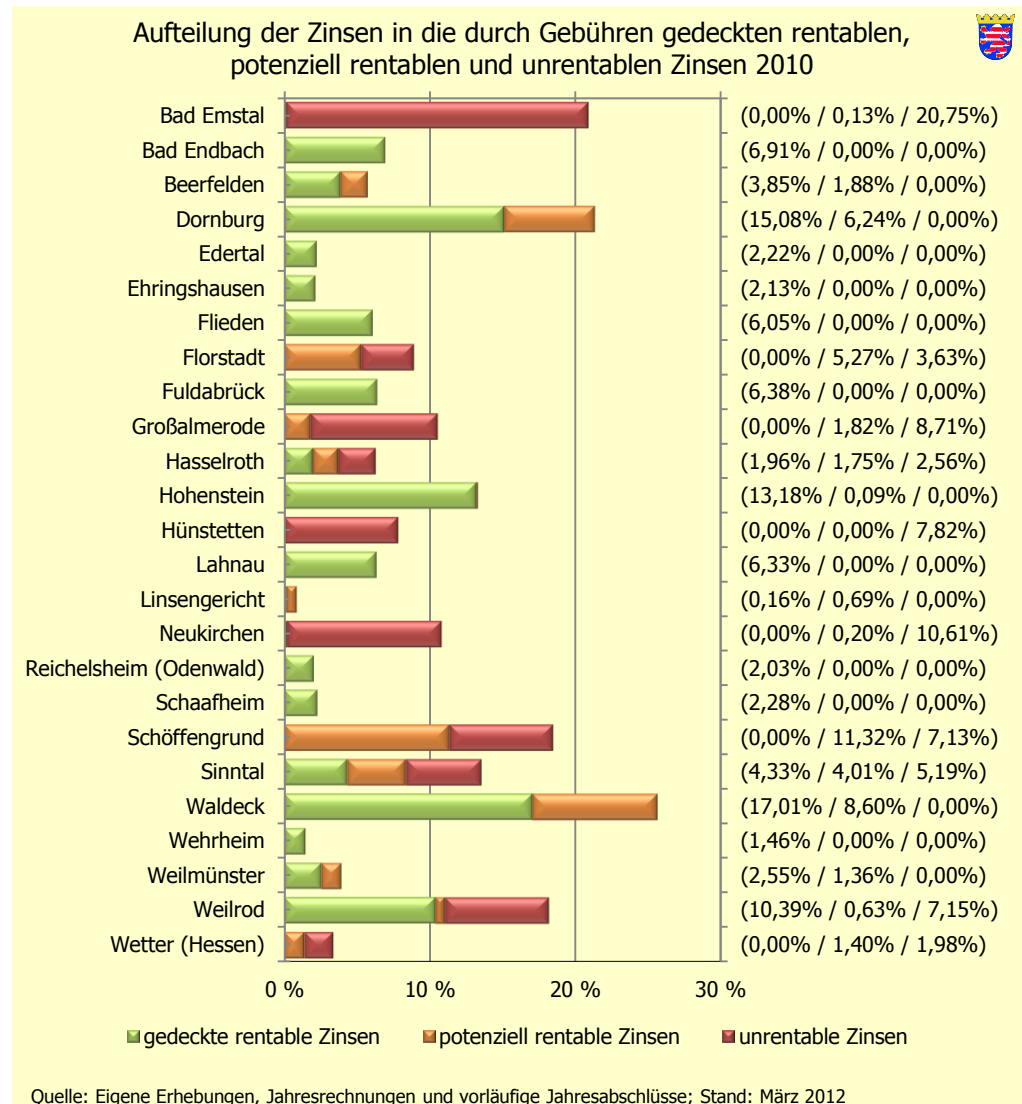
Ansicht 84: Kommunale Schulden je Einwohner 2010

Ansicht 84 zeigt, dass in den Gemeinden erhebliche indirekte Schulden bestanden. Bei 4¹²⁵ der 25 geprüften Gemeinden überstiegen die indirekten Schulden die Verschuldung des Kernhaushalts.

Besonders auffällig waren die indirekten Schulden in Hünstetten von 3.334 € je Einwohner. Sie resultierten aus den Verbindlichkeiten des Eigenbetriebs Gemeindewerke Hünstetten sowie des Eigenbetriebs für die Entwicklungs- und Erschließungsgebiete Hünstetten. Die Gesamtverschuldung belief sich bei der Gemeinde Hünstetten auf 4.574 € je Einwohner und war die höchste im Quervergleich. Die hohe Verschuldung belastete – unter Hinzunahme der Schulden der Eigenbetriebe – die Haushalte der Gemeinde Hünstetten durch hohe Zinsen und Rückzahlungslasten.

¹²⁵ Hünstetten, Neukirchen (Knüllgebirge), Wehrheim, Wetter (Hessen)

Hohe Schulden führen tendenziell zu einer hohen Zinsbelastung. Um die Auswirkung der Zinsaufwendungen auf die Haushaltslage zu beurteilen, ist zu untersuchen, ob die Zinsaufwendungen in den Gebührenhaushalten durch veranschlagte kalkulatorische Zinsen refinanziert wurden.¹²⁶ Ansicht 85 zeigt die Aufteilung der Zinsen in die durch Gebühren gedeckten rentablen, potenziell rentablen und unrentablen Zinsen.



Ansicht 85: Aufteilung der Zinsen in die durch Gebühren gedeckten rentablen, potenziell rentablen und unrentablen Zinsen 2010

Bad Emstal, Dornburg und Waldeck hatten die höchsten Zinsaufwendungen in Relation zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. In Dornburg waren die Zinsaufwendungen zu einem hohen Anteil durch Gebühren finanziert. Bad Emstal und Neukirchen hatten nahezu ausschließlich unrentable Zinsen.

In Bad Emstal machten die Zinsaufwendungen in 2010 bereits 21 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel aus. Die Kommune steht vor der Herausforderung, nicht über Gebühreneinnahmen gegenfinanzierte Aufgaben einzuschränken und dadurch eine weitere Verschuldung zu vermeiden.

¹²⁶ Rentable Zinsen lagen vor, wenn sie bei der Gebührenkalkulation berücksichtigt und vollständig durch die Gebührenleistung refinanziert wurden. Wurden bei der Gebührenkalkulation nicht alle zurechenbaren Zinsen eingerechnet, verblieben potenziell rentable Zinsen. Dieses Potenzial könnte durch Gebührenerhöhungen, die sämtliche zurechenbare Zinsen erfassen, gehoben werden. Fielen Zinsen im Zusammenhang mit der Finanzierung eines Anlagevermögens an, das keinem Gebührenhaushalt zuzuordnen war, waren sie aus den allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Sie wurden als unrentable Zinsen bezeichnet.

5.11 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

Bei dem Grunde nach freiwilligen Leistungen entscheidet die Gemeinde über die Aufgabenerfüllung als solche. Bei gesetzlichen Aufgaben entscheidet die Gemeinde über die Intensität der Aufgabenerfüllung. Bei dem Grunde nach freiwilligen Leistungen ist es wichtig, inwieweit die Gemeinde bei schwieriger Haushaltslage reagieren kann. Bestehen für diese Leistungen vertragliche Bindungen, kann die Gemeinde die Aufgabenerfüllung oder die Intensität nicht kurzfristig zurücknehmen. Die Leistungen sind damit für die Vertragslaufzeit nicht beeinflussbar. Bestehen keine vertraglichen Bindungen, kann die Aufgabenerfüllung aufgegeben oder die Intensität der Aufgabenerfüllung eingeschränkt werden. Vertragliche Bindungen bestehen grundsätzlich bei den Personalaufwendungen. Darüber hinaus können einzelvertragliche Verpflichtungen bei anderen Aufwendungen bestehen.

Die Bandbreite der Förderung für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen reicht von 31,9 € bis zu 234,8 € je Einwohner. Sie verdeutlicht die unterschiedliche Schwerpunktsetzung der Gemeinden in diesen Bereichen.

Bad Emstal hatte bei den freiwilligen Leistungen mit 234,8 € je Einwohner die höchste Unterdeckung des Quervergleichs. Ursächlich hierfür war der Kur- und Tourismusbetrieb mit dem Mineral-Thermalbad und zwei Freibädern. Das Mineral-Thermalbad wurde im Jahr 1978 errichtet. Vor allem bei den technischen Anlagen bestand ein von der Gemeinde ermittelter erheblicher Sanierungsstau. Bad Emstal steht vor der Entscheidung, das Bad umfassend zu sanieren oder zu schließen.

Mineral-Thermalbad
als Ursache für in-
stabile Haushaltslage

Die freiwilligen Leistungen trugen in Bad Emstal maßgeblich dazu bei, dass die Haushaltslage im gesamten Betrachtungszeitraum als instabil zu bewerten war. Die Verschuldung erreichte in 2010 mit 3.817 € je Einwohner den zweithöchsten Wert des Vergleichs. Die Zinsaufwendungen hatten mit 20,9 Prozent einen überdurchschnittlichen Anteil an den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. Die Zinsaufwendungen waren sämtlich als unrentabel einzustufen. Bad Emstal befand sich in einer Schulden Spirale. Mögliche Ergebnisverbesserungen bestanden weder bei der Inneren Verwaltung noch bei den Gebührenhaushalten. Die Einnahmepotenziale durch Hebesatzerhöhungen bei den Realsteuern waren im Hinblick auf die Hebesätze im regionalen Umfeld weitgehend ausgeschöpft. Die Verbesserung der Haushaltslage kann in Bad Emstal nur durch Leistungsabbau erreicht werden.



Ansicht 86: Bad Endbach. Lahn-Dill-Bergland-Therme. Aufnahme vom 9. November 2011.

Die Gemeinde Bad Endbach hatte in 2010 für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen mit 184,3 € je Einwohner die zweithöchste Förderung. Dies war im Wesentlichen auf den Kur- und Tourismusbetrieb inklusive der im Oktober 2009 fertiggestellten Lahn-Dill-Bergland Therme zurückzuführen.

Das Investitionsvolumen belief sich auf 11,5 Millionen €. Es existierte ein im Jahr 2012 auslaufender Betreibervertrag. Der Betrieb wird ab diesem Zeitpunkt von der Gemeinde Bad Endbach gewährleistet. Durch diese Maßnahme wird mit einem Ergebnisverbesserungspotenzial von 120.000 € je Jahr kalkuliert. Der Zuschuss an den Eigenbetrieb belief sich im Jahr 2010 auf 744.838 €. Aufgrund der kritischen Haushaltslage steht die Gemeinde Bad Endbach vor der Frage, inwieweit sie die hohen Standards bei den freiwilligen Leistungen aufrechterhalten kann. Die Gemeinde Bad Endbach strebte eine Senkung des Zuschussbedarfs an.

Bürgerhäuser als
Ursache für instabile
Haushaltslage



Ansicht 87: Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Görsoth. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.

Hünstetten förderte den Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Jahr 2010 mit 114,8 € je Einwohner. Die Gemeinde wies bei den Bürgerhäusern mit 64,2 € je Einwohner die höchste Förderung im Quervergleich aus. Alle zehn Ortsteile verfügten über Dorfgemeinschaftshäuser, die in den letzten Jahren saniert oder neu gebaut wurden. Das Investitionsprogramm betrug 14 Millionen €.

Standards
abbauen

Hünstetten hatte mit 4.574 € Schulden je Einwohner die höchste Verschuldung im Vergleich (Ansicht 83). Die Gemeinde hat sich unverhältnismäßig hoch durch die Investitionen in freiwillige Bereiche über Jahre hinaus zusätzlich belastet. Aufgrund der instabilen Haushaltslage und der hohen Verschuldung steht die Gemeinde Hünstetten vor der Herausforderung, Standards abzubauen und Einsparungspotenziale konsequent zu realisieren.



Ansicht 88: Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Oberlibbach. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.



Ansicht 89: Hünstetten. Dorfgemeinschaftshaus Wallbach. Quelle: Gemeinde Hünstetten, Internetzugriff vom 1. August 2012.

5.12 Bauprojekt „Wehrheimer Mitte“

Im Jahr 2007 wurde die Bebauung eines Areals im Zentrum von Wehrheim mit Ladengeschäften, Büros, Wohnungen, Gastronomie sowie einem Verwaltungsgebäude mit Bürgerbüro und Touristen-Info beschlossen. Dieses Bauvorhaben wird als Wehrheimer Mitte bezeichnet. Es wird von der Kommunalen Grundstücksgesellschaft Wehrheim mbH (KGW), einer Eigengesellschaft Wehrheims betrieben. Dem Lagebericht der KGW für das Geschäftsjahr 2010, der vom November 2011 datiert, war zu entnehmen,

Bauprojekt mit erheblichen Risiken für Haushaltslage

dass das Projekt ein Investitionsvolumen von 13 Millionen € hatte und überwiegend durch langfristige Darlehen fremdfinanziert wurde. Für diese Darlehen übernahm Wehrheim Ausfallbürgschaften in Höhe von 11 Millionen €. Zusätzlich gab Wehrheim eine Patronatserklärung zugunsten der Kreditgeber ab. In ihr verpflichtet sich Wehrheim, die KGW mit den notwendigen Mitteln so auszustatten, dass die Kreditverträge eingehalten sowie Zins- und Tilgungsleistung pünktlich erbracht werden. Ferner habe der Gemeindevorstand dafür Sorge zu tragen, dass die haushaltsrechtlichen Bestimmungen hierzu eingehalten werden.

Die Planung sah bei Baukosten von rund 11 Millionen € und geplanten Verkaufserlösen von rund 3,5 Millionen € einen langfristigen Finanzierungsbedarf von rund 7,5 Millionen € vor. Durch höhere Baukosten und geringere Verkaufserlöse lag der langfristige Finanzierungsbedarf Ende 2011 bei rund 11 Millionen € und somit rund 47 Prozent über der Planung.

Die KGW wies in 2010 ein Jahresergebnis von -0,5 Millionen € aus. Insgesamt kumulierten sich die aufgelaufenen Verluste zum 31. Dezember 2010 auf 0,9 Millionen €. Bislang nahm die Gemeinde Wehrheim noch keinen Verlustausgleich vor. Die wirtschaftliche Lage der Gesellschaft stellte ein erhebliches Risiko für die Haushaltslage Wehrheims dar.

Prüfungs- und
Unterrichtungsrechte

Zudem war zu beanstanden, dass die Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG für das Rechnungsprüfungsamt und die Überörtliche Prüfung nicht in der Satzung vorgesehen waren. Damit verstieß die Gemeinde Wehrheim gegen § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO, wonach die Gemeinde darauf hinzuwirken hat, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

5.13 Gebührenhaushalte

Kostendeckende
Gebühren

Gebührensätze sind nach dem Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtungen gedeckt werden (§ 10 Absatz 2 KAG¹²⁷). Die Vorschrift regelt, welche Kosten im Einzelnen einzubeziehen sind. Neben laufenden Sach- und Personalkosten sind dies vor allem Abschreibungen und kalkulatorische Verzinsungen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Friedhofswesen auf die Einhaltung dieser Vorgaben.

Ansicht 90 zeigt, dass die Mehrheit der Gemeinden keine ausgeglichenen Gebührenhaushalte aufwies.

Erforderliche Gebührenerhöhungen für ausgeglichene Gebührenhaushalte			
	Wasser	Abwasser	Friedhof
ausgeglichene Gebührenhaushalte	12	11	2
zwischen 3 und 10 Prozent	7	3	0
zwischen 10 und 30 Prozent	6	10	1
größer 30 Prozent	0	1	22
Angaben beziehen sich auf die Zahl der Gemeinden			
Quelle: Eigene Erhebungen, Gebührenkalkulationen, vorläufige Jahresabschlüsse 2010			

Ansicht 90: Erforderliche Gebührenerhöhungen für ausgeglichene Gebührenhaushalte

Um Kostendeckung zu erreichen, wären in den einzelnen Bereichen unterschiedliche Gebührenerhöhungen erforderlich. Die Überörtliche Prüfung errechnete Einnahmepo-

¹²⁷ § 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 und Unterhaltung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals; bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

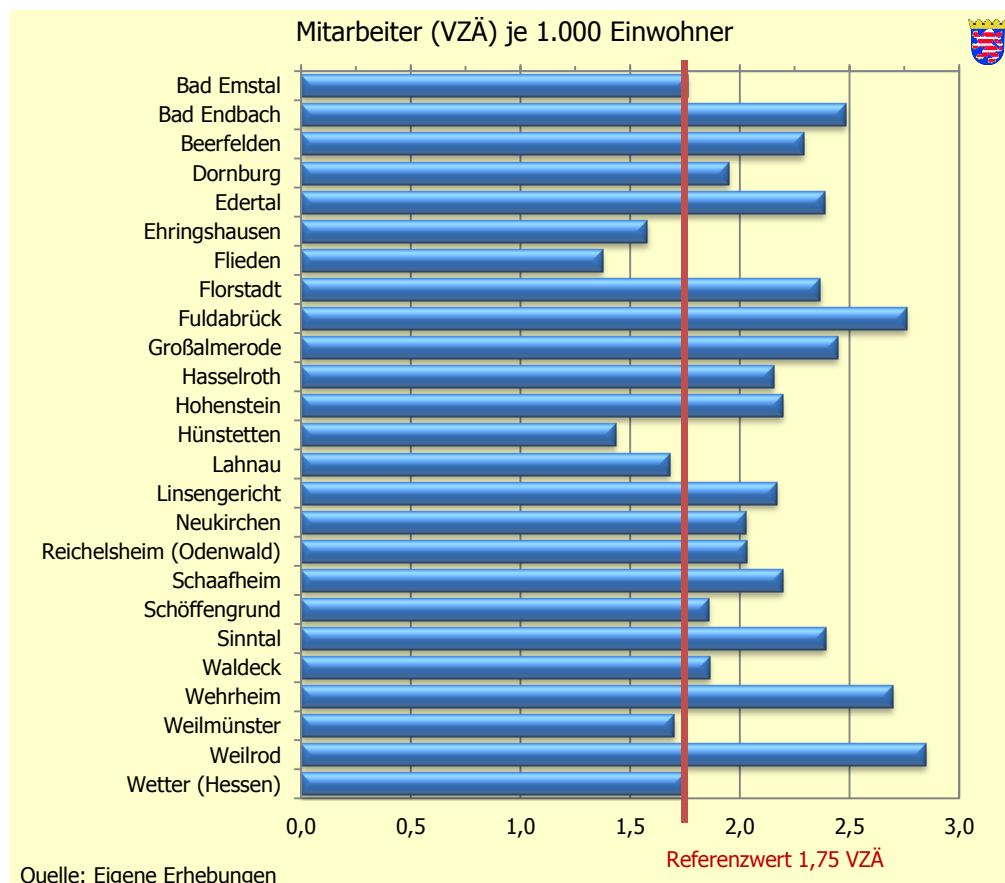
tenziale von 6,6 Millionen €.¹²⁸

Die Gründe für die nicht ausgeglichenen Gebührenhaushalte lagen neben der politisch festgesetzten Gebührenhöhe in der Kalkulation der Gebühren. Aus der unterschiedlichen Berücksichtigung von Zinsen oder Investitionszuschüssen und Beiträgen können sich wesentliche Abweichungen zwischen dem bilanziellen Jahresergebnis und der Gebührenkalkulation ergeben.¹²⁹ Die nach § 10 Absatz 2 KAG ansatzfähigen kalkulatorischen Kosten berechnen sich nach dem Anlagekapital unter Abzug von Finanzierungsbeiträgen Dritter (Beiträge und Zuschüsse). Die Berechnungsweise nach KAG führt dazu, dass auch das Eigenkapital verzinst wird. In der Gebührenkalkulation bleiben Auflösungserträge der Sonderposten für Investitionszuschüsse und Beiträge unberücksichtigt. Sie vermindern nicht den Gebührenbedarf. Dadurch sollen die Investitionen in die Anlagen vollständig über Abschreibungen refinanziert werden, damit im Falle der Ersatzbeschaffung die finanziellen Mittel wieder zur Verfügung stehen.

5.14 Innere Verwaltung

Die Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung war bedeutend für die Entwicklung der Haushaltslage. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung stand die Analyse der Personalausstattung im Mittelpunkt. Die Personalausstattung je Einwohner wurde mit dem Referenzwert¹³⁰ (1,75 VZÄ je 1.000 Einwohner) verglichen (Ansicht 91). Aus diesem Vergleich errechnet sich das jeweilige Potenzial für Ergebnisverbesserungen einer Gemeinde. Es ergab sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 3,9 Millionen €. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale hatten die Gemeinden Fuldabrück, Wehrheim und Weilrod.

Bedeutung der
Personalausstattung



Ansicht 91: Mitarbeiter (VZÄ) je 1.000 Einwohner

¹²⁸ Die Summe verteilt sich auf die Gebührenhaushalte wie folgt:
Wasser: 1,1 Mio. €, Abwasser: 3,6 Mio. € und Friedhof: 1,9 Mio. €

¹²⁹ § 10 Absatz 2 KAG

¹³⁰ Der Referenzwert stellt den fünftbesten Wert (unteres Quintil) des Quervergleichs dar.

Im Median waren 2,2 Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner für die Bürger zuständig. Die Gemeinden Ehringshausen, Flieden, Hünstetten, Lahnu, Weilmünster und Wetter (Hessen) beschäftigten jeweils unter 1,75 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner. Mit 2,8 Mitarbeitern je 1.000 Einwohner erreichte die Gemeinde Weilrod das Maximum im Quervergleich. In Wehrheim ergab sich eine mögliche Ergebnisverbesserung von 542.011 € (2,7 Mitarbeiter je 1.000 Einwohner). Dies resultiert auch aus dem Bauprojekt Wehrheimer Mitte (vergleiche Abschnitt 5.12), das auch in der Inneren Verwaltung Personalkapazitäten band.

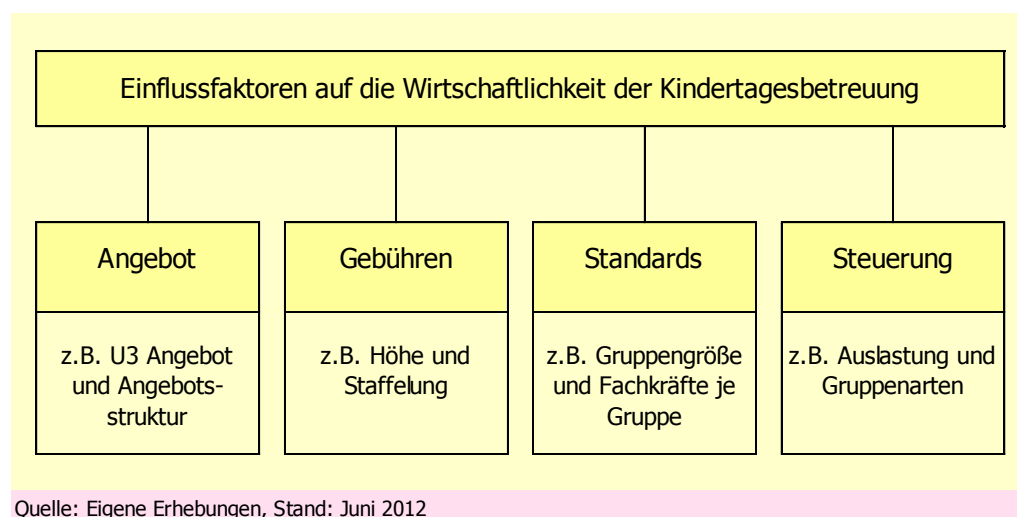
Standards in der Inneren Verwaltung senken

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden mit instabiler Haushaltslage und einer überdurchschnittlichen Zahl an Mitarbeitern in der Inneren Verwaltung, ihre Aufbau- und Ablauforganisation zu hinterfragen und identifizierte Potenziale zu nutzen.

5.15 Kindertageseinrichtungen

Die Gemeinden gaben durchschnittlich 28 Prozent ihrer verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel für die Betreuung von Kindern in den Kindertageseinrichtungen aus. Die Gegenüberstellung von Erträgen und Aufwendungen der Kindertageseinrichtungen zeigte eine große Bandbreite. Der jährliche Zuschussbedarf der Gemeinden je angemeldetem Kind bewegte sich zwischen 1.443 € und 4.503 €. Der Median lag bei 3.040 € je Kind.

Um Einsparmöglichkeiten aufzuzeigen, ist es notwendig, die einzelnen Einflussfaktoren, die den Zuschussbedarf bei den Kindertageseinrichtungen bestimmen, zu beurteilen. Ansicht 92 zeigt die maßgeblichen Einflussfaktoren für die Wirtschaftlichkeit der Kindertageseinrichtungen.



Ansicht 92: Einflussfaktoren auf die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung

Die Überörtliche Prüfung analysierte diese Einflussfaktoren und entwickelte aus dem Vergleich in Abhängigkeit von der Haushaltslage der zu beurteilenden Gemeinde Empfehlungen. Bei ihrer Betrachtung bezog sich die Überörtliche Prüfung auf den 1. März 2011.

Angebot und Nachfrage von U3-Plätzen

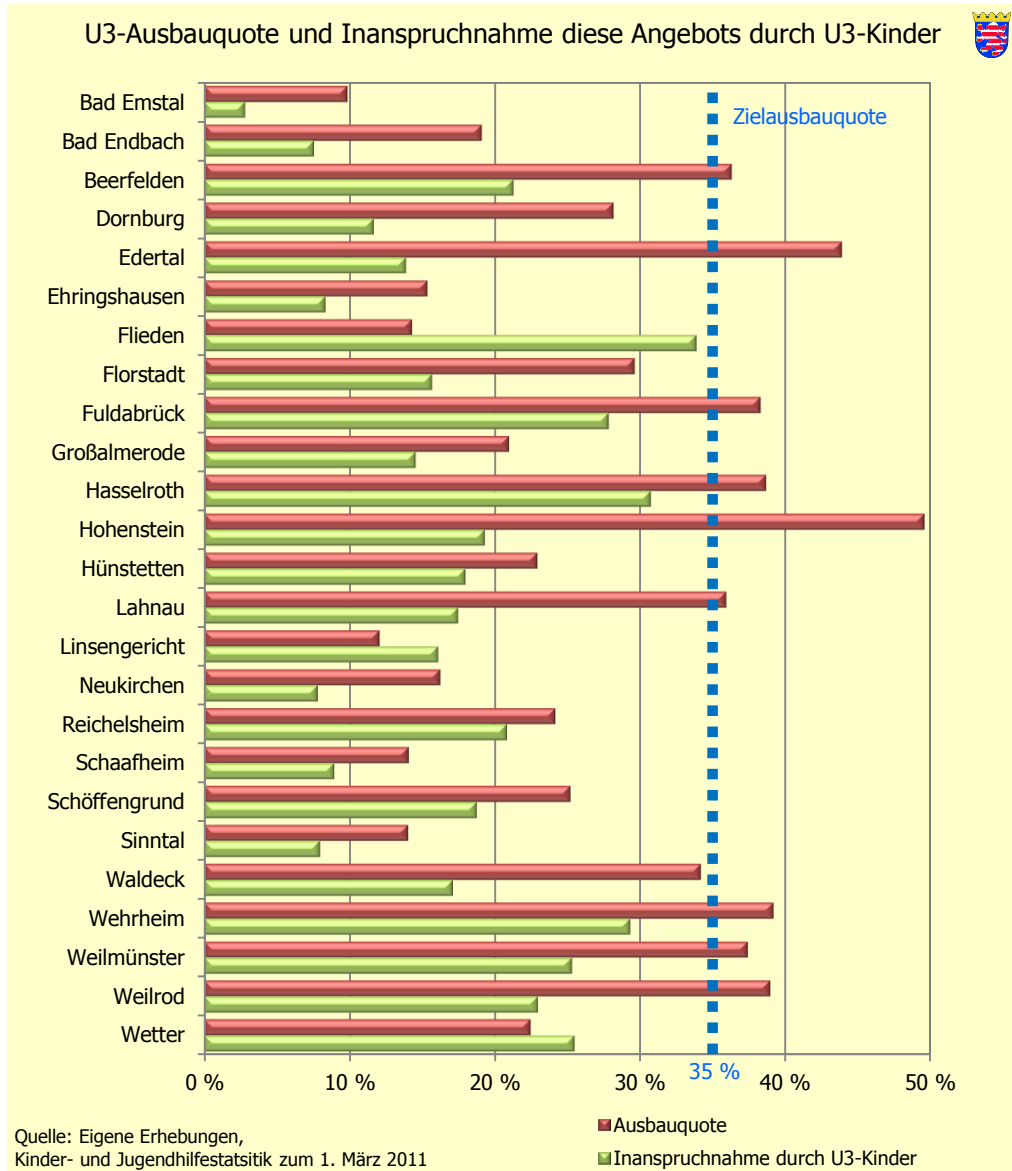
Ein wichtiger Einflussfaktor ist das Angebot an U3-Plätzen. Diese erfordern einen höheren Betreuungsumfang und verursachen daher höhere Kosten.¹³¹ Bundesgesetzliche Vorschriften fordern ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen für Kindern unter drei Jahren vorzuhalten (§ 24 Absatz 2 SGB VIII¹³²). Ein Rechtsanspruch auf ei-

¹³¹ Für die Betreuung von U3 Kindern ist gemäß der gesetzlichen Mindestverordnung ein höherer Betreuungsumfang je Kind vorgesehen (vergleiche Ansicht 96). Durch mehr Fachkräfte je Gruppe und geringere Gruppengrößen betragen allein die Personalkosten für die Betreuung eines U3 Kindes je nach Auslastung und Gruppenart mehr als das Doppelte gegenüber einer sonst gleichen Betreuung eines Kindes zwischen 3 bis 6 Jahren.

¹³² § 24 Absatz 2 SGB VIII – Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege
Für Kinder im Alter unter drei Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten.

nen Betreuungsplatz für Kinder vom ersten bis zum dritten Lebensjahr besteht ab dem 1. August 2013.¹³³ Es wird davon ausgegangen, dass bundesweit etwa ein Drittel der Eltern einen solchen Platz beanspruchen werden. Danach wird eine Ausbauquote von 35 Prozent als Zielwert für ein bedarfsgerechtes Angebot im Jahr 2013 für die Betreuung der Kinder im Alter unter drei Jahren angestrebt. Eine gesetzliche Fixierung der Ausbauquote auf einen bestimmten Prozentsatz existiert nicht.¹³⁴

Ansicht 93 zeigt die Ausbauquote zum 1. März 2011 im Vergleich zur Inanspruchnahme dieses Angebots von U3-Plätzen.



Ansicht 93: U3-Ausbauquote und Inanspruchnahme dieses Angebots durch U3-Kinder

¹³³ Artikel 10 Absatz 3 Kinderförderungsgesetz – KiföG vom 10. Dezember 2008, BGBl. I, Seite 2403. Danach ist § 24 Absatz 2 SGB VIII gefasst (vergleiche Artikel 1 Nr. 7 KiföG): Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. [...] Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

¹³⁴ hierzu Deutscher Bundestag, Drucks. 16/10173 – Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, Seite 3: „Die Zielperspektive einer Versorgungsquote von 35 Prozent für den Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren entspricht dem Durchschnittsbedarf von Eltern und Kindern im gesamten Bundesgebiet. Eine gesetzliche Fixierung dieses Betreuungsniveaus als generelle Vorgabe für alle Kommunen erscheint jedoch nicht praktikabel, weil sie die unterschiedlichen Bedarfe in Ost- und Westdeutschland, in Stadtstaaten und Flächenländern sowie ländlichen und städtischen Regionen nicht berücksichtigt.“

Der Ausbau der U3-Plätze wurde durch die Zielperspektive für eine Versorgungsquote von 35 Prozent forciert, durch die Konjunkturprogramme von Land und Bund unterstützt und erfuhr dadurch im Prüfungszeitraum eine große Dynamik. 9 von 25 Gemeinden hatten zum 1. März 2011 eine U3-Ausbauquote von über 35 Prozent. Gleichzeitig war die tatsächliche Nachfrage nach U3-Plätzen bei diesen 9 sowie bei weiteren 13 Gemeinden geringer als das Angebot. Die U3-Betreuungsplätze waren im Median zu knapp 60 Prozent ausgelastet.

Eine Ausbauquote von 35 Prozent als angestrebter Zielwert im Jahr 2013 für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot für die Kinder im Alter unter drei Jahren empfiehlt sich nicht immer. Vielmehr kommt es auf die individuelle Situation einer Gemeinde an. In den Ballungsgebieten war die Nachfrage nach U3-Plätzen größer als in kleineren strukturschwächeren und eher ländlich geprägten Gemeinden.¹³⁵

Ansicht 93 zeigt, dass etwa in Fliesen mehr U3-Plätze in Anspruch genommen als angeboten wurden. Dies war möglich, da Fliesen das Modell des Platz-Sharing anbot. Damit wurde erreicht, dass die genehmigten Plätze durch eine optimierte Koordination der Anmeldungen mehrfach genutzt wurden. Da dieses Modell sich als kostengünstig erwies, könnte es als Beispiel für andere Gemeinden dienen.

Die Einnahmen der Kindertageseinrichtungen werden mit der Festsetzung der Gebühren bestimmt. Durch eine differenzierte Ausgestaltung der Gebühren kann eine Gemeinde darüber hinaus auch die tatsächliche Nachfrage nach Betreuungsangeboten und Betreuungszeiten beeinflussen.

Ansicht 94 zeigt die Ausgestaltung der Gebühren für unterschiedliche Betreuungsarten und Betreuungszeiten. Zur übersichtlichen Darstellung und besseren Vergleichbarkeit wurden die Gebühren nur für das erste Kind betrachtet.

Gebühren nach
Betreuungsart und
-zeit differenzieren

Betreuungsgebühren je Kind und Monat			
	Minimum	Median	Maximum
Krippe – Kinder unter 3 Jahren			
Vormittagsbetreuung	66 €	100 €	180 €
Ganztagsbetreuung	101 €	160 €	260 €
Kindergarten – Kinder von 3 bis 6 Jahren			
Vormittagsbetreuung	60 €	93 €	140 €
Ganztagsbetreuung	95 €	140 €	200 €
Hort – Schulkinder bis 14 Jahre			
Vormittagsbetreuung	72 €	98 €	125 €
Ganztagsbetreuung	120 €	140 €	187 €
Anmerkung: Als Betreuungszeiten für eine Vormittagsbetreuung wurden bis zu 5 Stunden und für eine Ganztagsbetreuung mehr als 8 Stunden angenommen. Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Dezember 2011			

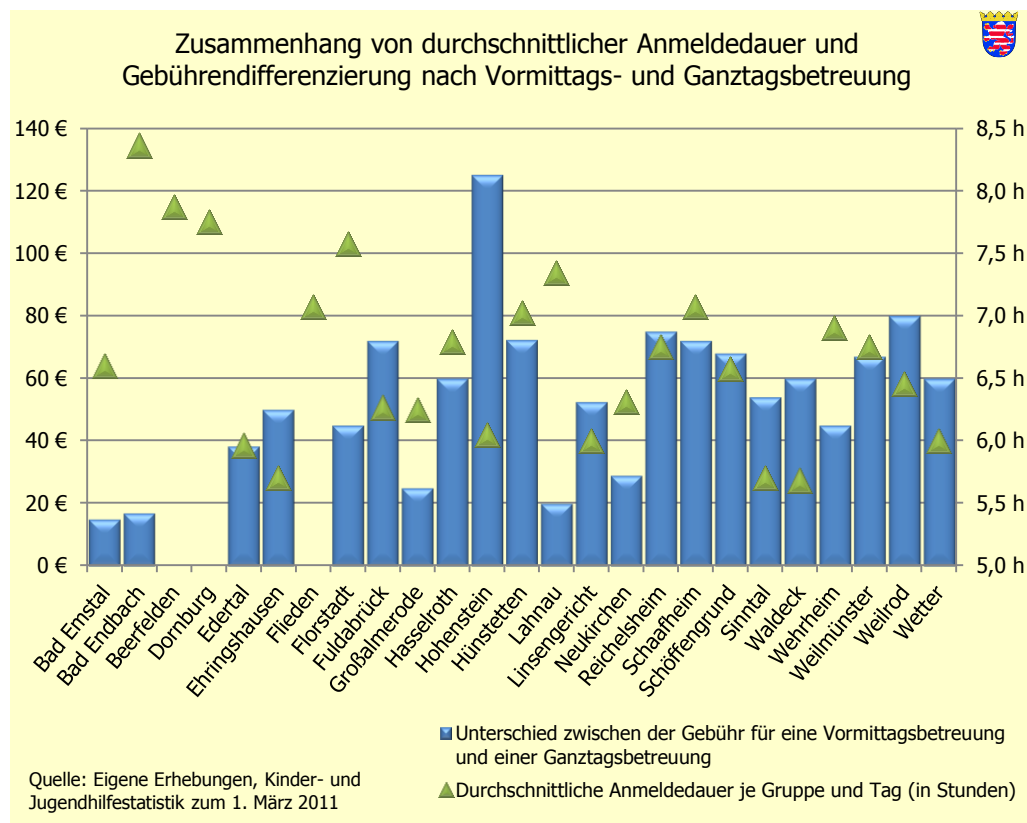
Ansicht 94: Betreuungsgebühren je Kind und Monat

Ansicht 94 zeigt die große Bandbreite der monatlichen Gebühren je Kind. Auffallend breit ist diese bei der Vormittagsbetreuung in der Krippe (Kinder unter 3 Jahren); sie lag zwischen 66 € und 180 €.

¹³⁵ Vergleiche hierzu auch die Ergebnisse der 151. Vergleichende Prüfung: „Haushaltsstruktur 2010: Sonderstatusstädte“ auf Seite 93 ff. des vorliegenden Berichts.

Mit der Betreuungsgebühr sollten die Eltern zum einen anteilig an den Kosten der Kinderbetreuung beteiligt werden. So sollten die Gebühren zwischen der Betreuungsdauer oder der täglichen Betreuungsdauer bei den Angeboten variieren. Die Kinderbetreuungsgebühren sollten danach für die U3-Betreuung höher sein und entsprechend der Betreuungsdauer linear ansteigen. Zum anderen führt eine unwesentlich niedrigere Gebühr für eine Vormittagsbetreuung als für eine Ganztagsbetreuung erfahrungsgemäß dazu, dass Eltern ihre Kinder für längere Betreuungszeiten anmelden.

Ansicht 95 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Betreuungsdauer und Gebührenerhöhe. Der blaue Balken zeigt den Gebührenunterschied zwischen einer Betreuung bis 5 Stunden und einer Betreuung über 8 Stunden. Das grüne Dreieck stellt die durchschnittliche tägliche Anmeldedauer in Stunden dar.



Ansicht 95: Zusammenhang von durchschnittlicher Anmeldedauer und Gebührendifferenzierung nach Vormittags- und Ganztagsbetreuung

Beerfelden, Dornburg und Fliesen erhoben keine höheren Gebühren für längere Betreuungsdauern. Fehlt es an einer Gebührendifferenzierung, werden längere Betreuungsdauern gewählt. Längere Betreuungsdauern sind kostenintensiver und belasten den Haushalt stärker. Die längere Betreuung erhöht den Zuschussanteil der Gemeinden, da die Gebühren nicht kostendeckend sind.

Die Gemeinde Hohenstein erhob beispielsweise eine Gebühr für eine Vormittagsbetreuung von 80 € und für eine Ganztagsbetreuung von 200 € (Differenz 120 € = blauer Balken). Die durchschnittliche Anmeldedauer (grünes Dreieck) lag in Hohenstein bei unterdurchschnittlichen 6 Stunden. Die Gemeinde Hohenstein zeigte so bestehende Möglichkeiten zu einer anreizorientierten Lenkung der Kinderbetreuungsanfrage auf.

Mit der Verordnung zur Neuordnung der Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder aus dem Jahr 2008¹³⁶ wurde die Gestaltung der Betreuung flexibler, aber auch komplexer (Ansicht 96). Ein wesentlicher Faktor für die Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung ist die Standardsetzung. Werden eigene kommunale Stan-

Nach Betreuungsdauer differenzierte Gebühren entlasten Gemeinden

Mindestvoraussetzungen

¹³⁶ Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder (Mindestverordnung – MVO₂₀₀₈) vom 17. Dezember 2008, GVBl. I, Seite 1047. Sie löste die Mindestverordnung vom 28. Juni 2001 ab.

dards über die Standards der gesetzlichen Mindestverordnung gesetzt, hat die Gemeinde höhere Betreuungskosten zu tragen.

Übersicht zu den maximalen Gruppengrößen, deren Zusammensetzung und den erforderlichen Fachkräften			
Bezeichnung	Zusammensetzung der Gruppe	maximale Gruppengröße	Mindestanzahl Fachkräfte (FK) ¹⁾
Krippe Kinder unter 3 Jahren (§ 3 Absatz 1 Nr. 1 MVO)	bis zum vollendeten 3. Lebensjahr	10 Kinder	2,0 FK
Kindergarten Kinder von 3 bis 6 Jahren (§ 3 Absatz 1 Nr. 2 MVO)	vom 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt	25 Kinder	1,75 FK
altersübergreifende Gruppe Kinder unter 6 Jahren (§ 3 Absatz 2 Nr. 2 MVO)	bis zum Schuleintritt, davon i.d.R. nicht mehr als 7 Kinder bis zum vollendeten 3. Lebensjahr	15 Kinder	1,75 FK
geöffnete Kindergartengruppe mit Zusatzpersonal Kinder im Alter von 2 bis 6 Jahren (§ 3 Absatz 3 MVO)	vom vollendeten 2. Lebensjahr bis zum Schuleintritt, mit mindestens 3, aber maximal 6 Kindern vom vollendeten 2. bis zum vollendeten 3. Lebensjahr	25 Kinder	2,0 FK bei 3 oder 4 zweijährigen Kindern
			2,25 FK bei 5 oder 6 zweijährigen Kindern

¹⁾ Bei eingruppigen oder vorübergehend eingruppigen Einrichtungen sind mindestens 2 Fachkräfte vorzuhalten (§ 1 Absatz 2 MVO₂₀₀₈).
Quelle: Mindestverordnung – MVO₂₀₀₈ (vergleiche Fußnote 136)

Ansicht 96: Übersicht zu den maximalen Gruppengrößen, deren Zusammensetzung und den erforderlichen Fachkräften

Ansicht 96 zeigt, dass die U3-Betreuung personalintensiv ist, da die maximale Gruppengröße von Krippengruppen auf 10 Kinder begrenzt ist, während in einer Kindergartengruppe (3 bis 6 Jahre) 25 Kinder betreut werden können.

Altersübergreifende
Gruppen vermeiden

Bei altersübergreifenden Gruppen im Sinne von § 3 Absatz 2 Nr. 2 MVO₂₀₀₈ werden Kinder unter 3 Jahren in einer Gruppe mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren betreut. Es dürfen bis zu 7 Kinder unter 3 Jahren betreut werden. Die Gruppengröße ist auf maximal 15 Kinder begrenzt.

Die Überörtliche Prüfung bewertet die Betreuung in altersübergreifenden Gruppen als nicht wirtschaftlich, wenn weniger als fünf Kinder unter drei Jahren aufgenommen werden. Bereits bei einem betreuten Kind im Alter von unter 3 Jahren reduziert sich die maximale Gruppengröße von 25 auf 15. Daher ist die geöffnete Kindergartengruppe einer altersübergreifenden Gruppe vorzuziehen. Bei der geöffneten Kindergartengruppe werden bis zu 25 Kinder betreut, wovon bis zu 6 Kinder unter 3 Jahren sein dürfen. Die Betreuung von Kleinstkindern (unter 2 Jahren) sollte bei ausreichender Nachfrage durch eine Kinderkrippe (Gruppengröße bis zu 10 Kinder) oder bei geringer Nachfrage durch Kindertagespflege gemäß § 23 SGB VIII¹³⁷ realisiert werden.

¹³⁷ vergleiche Fußnote 115

Durchschnittliche Gruppengröße im Vergleich zur Mindestverordnung					
	Minimum	Median	Maximum	MVO ₂₀₀₈	MVO ₂₀₀₁
Krippe Kinder unter 3 Jahren	9	10	15	10	15
Kindergarten Kinder von 3 bis 6 Jahren	23	25	25	25	25
altersübergreifende Gruppe Kinder unter 6 Jahren	12	20	20	15	20
geöffneter Kindergarten Kinder im Alter von 2 bis 6 Jahren	15	21	25	25	k.A.
Kinderhort (Schulkinder)	20	20	20	20	25
k.A. = keine Angabe Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2012					

Ansicht 97: Durchschnittliche Gruppengröße im Vergleich zur Mindestverordnung

Die Gemeinden sollten sich bei der Festlegung von Gruppengrößen an den gesetzlichen (Mindest-)Vorgaben orientieren. Aus dem Vergleich des Minimumwerts mit den Vorgaben der MVO₂₀₀₈ oder MVO₂₀₀₁ zeigt sich, dass dies nicht von allen Gemeinden eingehalten wurde (Ansicht 97). Sie setzten damit höhere Standards als es die Mindestverordnung vorgab.

Gruppengröße an gesetzlichen Standards ausrichten

Neben der Gruppengröße ist die Fachkraftquote ein wesentlicher Einflussfaktor für die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen. Die Fachkraftquote zeigt den Personaleinsatz je Gruppe. Sie ist bei den einzelnen Gruppenarten gesetzlich unterschiedlich vorgegeben (Ansicht 96). Die Überörtliche Prüfung ermittelte die tatsächliche Fachkraftquote auf Basis der Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik.¹³⁸

Fachkräfte je Gruppe			
	Minimum	Median	Maximum
Fachkräfte (VZÄ) je Gruppe	1,56	2,01	2,52
Quelle: Eigene Erhebungen, Meldungen der Gemeinde zur Kinder- und Jugendhilfestatistik auf den 1. März 2011, Stand: März 2012			

Ansicht 98: Fachkräfte je Gruppe

Die niedrigste Zahl an Fachkräften je Gruppe wies die Gemeinde Dornburg mit 1,56 auf (Ansicht 98). Damit verstieß Dornburg nicht gegen die Mindestverordnung, da sie den tatsächlichen Personaleinsatz flexibel an die tatsächliche Anwesenheit anpasste. Die höchste Fachkraftquote in der Gemeinde Fuldabrück mit 2,5 überstieg die gesetzlich vorgesehene Quote von 2,0 deutlich. Danach war durchschnittlich eine halbe Fachkraft in den Gruppen mehr eingesetzt als vom Ordnungsgeber vorgesehen. Daraus folgte eine Mehrbelastung an Personalaufwendungen von einem Viertel im Vergleich zum gesetzlichen Standard.

In Ansicht 99 werden die genehmigten Plätze den tatsächlich belegten Plätzen gegenübergestellt (Auslastungsquote).

Auslastung der Kindergartenplätze

¹³⁸ Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen 2010. In der Kinder- und Jugendhilfestatistik sind die in den Einrichtungen eingesetzten Fachkräfte (VZÄ) erfasst. Dabei sind weiterhin Integrationskinder und Öffnungszeiten zu berücksichtigen.



Ansicht 99: Auslastungsquote in den Kindertageseinrichtungen

Ansicht 99 zeigt, dass drei Gemeinden eine Vollausslastung aufwiesen.¹³⁹ Die Auslastung in den Gemeinden Linsengericht und Hohenstein betrug unter 80 Prozent. Auslastungsquoten über 90 Prozent sind nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung vertretbar. Bei einer Auslastung von weniger als 90 Prozent ist die Gemeinde aufgefordert, das Angebot an die geringere Auslastung anzupassen. Hohenstein besaß eine wohnortnahe Versorgung mit vier eingruppigen Einrichtungen, die nicht ausreichend ausgelastet waren. In Linsengericht gab es Einrichtungen, bei denen zeitweise über 20 Plätze nicht belegt waren. In solchen Fällen sollte auch die Schließung einzelner Gruppen in Erwägung gezogen werden.

5.16 Ausblick

Der aufwendige Umstellungsprozess auf die doppelte Haushaltswirtschaft überforderte viele Gemeinden. Wenn auch die laufende Buchhaltungsorganisation weitgehend positiv zu beurteilen war, kann ein solches Fazit für die Jahresabschlusserstellung nicht gezogen werden. Es bestanden erhebliche Informationsdefizite für die kommunalen Entscheidungsträger, da unterjährige Berichte und Jahresabschlüsse nur

¹³⁹ Eine höher als hundertprozentige Auslastung war dabei möglich, da durch ein Modell des Platz-Sharings erreicht wurde, dass die genehmigten Plätze durch eine optimierte Koordination der Anmeldungen mehrfach belegt werden konnten.

vereinzelt vorgefunden wurden. Diese Informationsdefizite sind zu beheben, um eine ordnungsgemäße Haushaltswirtschaft sicherzustellen.

Im Prüfungszeitraum nahm die Zahl der instabilen Haushalte zu. Die ansteigende Verschuldung ist besorgniserregend. Neben den Schulden im Kernhaushalt sind auch die indirekten Schulden der kommunalen Unternehmen zu berücksichtigen. Anlass zur Sorge gibt vor allem, dass die Verschuldung selbst in den einnahmestarken Jahren 2007 und 2008 nicht zurückgeführt wurde. Der Konsolidierungsdruck ist weiter gewachsen. Verstärkt sollten Konsolidierungspotenziale gesucht und genutzt werden.

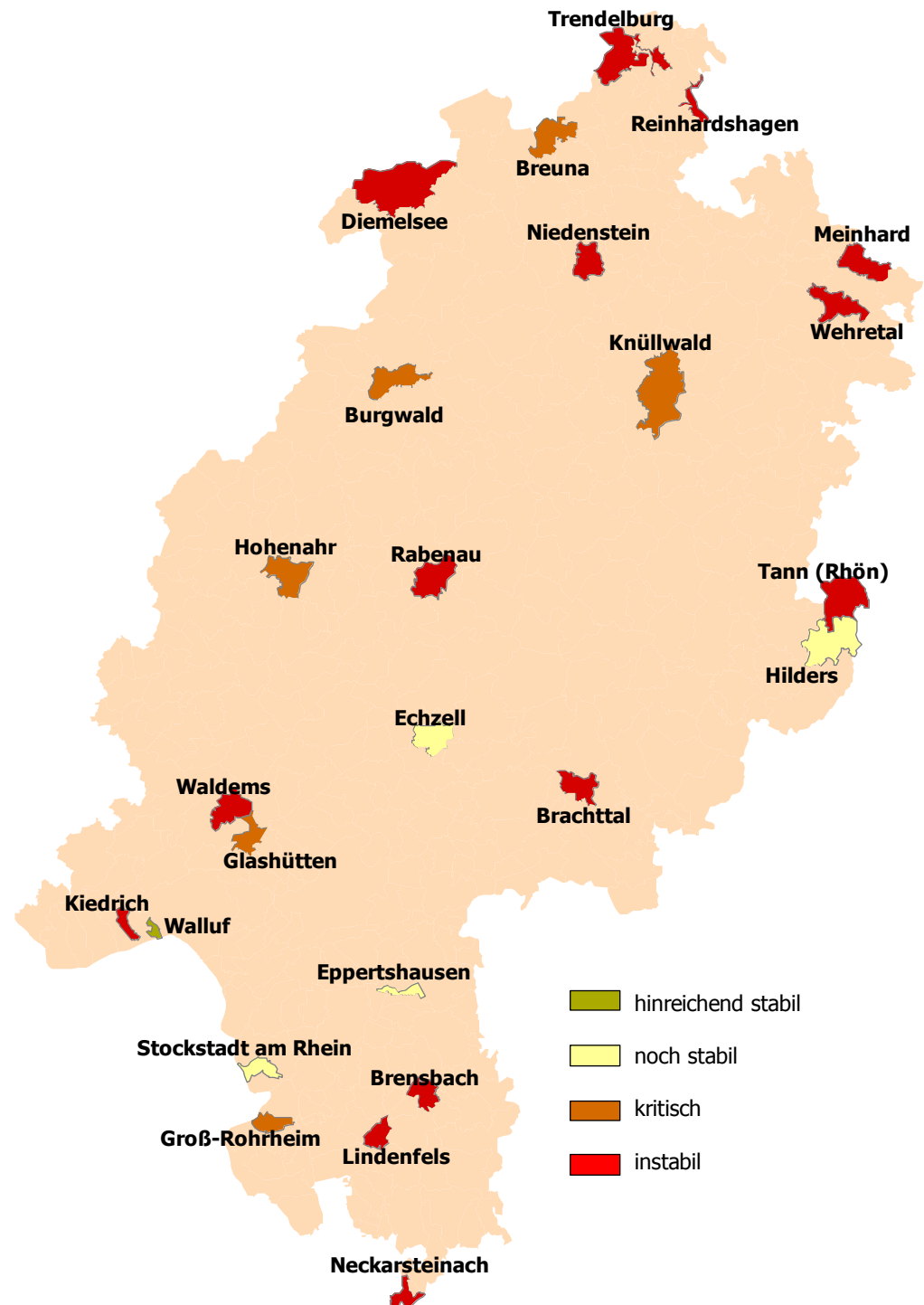
Die Konsolidierung der Haushalte ist möglich. Dies zeigen die potenziellen Ergebnisverbesserungen bei der Inneren Verwaltung und den Gebührenhaushalten. Die Gemeinden schöpften Einnahmepotenziale bislang nicht aus. In Einzelfällen fielen überdurchschnittliche Ausgaben für freiwillige Leistungen an.

Die Gemeinden stehen zudem vor der Herausforderung, eine nachfrageorientierte Betreuung der Kinder unter 3 Jahren sicherzustellen. Es zeigte sich, dass für die Betreuung von U3-Kindern altersübergreifende Gruppen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten abzulehnen sind. Das Angebot vieler Gemeinden an Kinderbetreuungsplätzen überstieg die Nachfrage. Die Gemeinden sollten selbstgesetzte höhere Standards nur dann weiterführen, wenn sie sich diese auch leisten können.

6. Einhundertdreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“

6.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Brachtal, Brensbach, Breuna, Burgwald, Diemelsee, Echzell, Eppertshausen, Glashütten, Groß-Rohrheim, Hilders, Hohenahr, Kiedrich, Knüllwald, Lindenfels, Meinhard, Neckarsteinach, Niedenstein, Rabenau, Reinhardshagen, Stockstadt am Rhein, Tann (Rhön), Trendelburg, Waldems, Walluf, Wehretal



Ansicht 100: „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ – Lage der Gemeinden

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Mai 2011 bis April 2012
Prüfungszeitraum:	2006 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	10. Mai 2012
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Saarbrücken

6.3 Leitsätze

Zum Prüfungszeitpunkt hatten 11 der 25 Gemeinden eine Eröffnungsbilanz aufgestellt. Davon waren 6 durch die zuständigen Rechnungsprüfungsämter geprüft. Von 25 Gemeinden hatten Breuna, Groß-Rohrheim, Waldems sowie Neckarsteinach Jahresabschlüsse aufgestellt. [Seite 125](#)

Von den geprüften 25 Gemeinden wies nur Walluf im Prüfungszeitraum einen hinreichend stabilen Haushalt auf. Noch stabil war die Haushaltslage in 4 Gemeinden, während 20 Gemeinden einen kritischen oder instabilen Haushalt hatten. [Seite 127](#)

Die Schulden der geprüften Gemeinden waren mit insgesamt 206 Millionen € im Jahr 2010 um 36 Prozent höher als zu Beginn des Prüfungszeitraums (2006: 151 Millionen €). Vorbehaltlich einer grundsätzlichen Prüfung der zu vereinbarenden Auflagen, haben sich fünf der Gemeinden entschieden, mit dem Land darüber zu verhandeln, ob bzw. wie sie Teile ihrer Schulden mit Hilfen nach dem Kommunalen Schutzschirmgesetz ablösen können. [Seite 131](#)

Sofern sich die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, die Schulden sowie die Zinsausgaben analog dem Prüfungszeitraum weiterentwickeln, werden Meinhard und Trendelburg bis zum Jahr 2017 bzw. 2018 ihre finanzielle Handlungsfähigkeit vollständig verlieren. [Seite 128](#)

Bei angespannter Haushaltslage hatten im Prüfungszeitraum acht Gemeinden von der Möglichkeit der Einnahmensteigerung durch eine Anhebung der Realsteuerhebesätze Gebrauch gemacht. [Seite 129](#)

Die Prüfung zeigte vielfach Unterdeckungen in den Gebührenhaushalten Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen. [Seite 134](#)

Die Haushaltssicherungskonzepte erfüllten mehrheitlich nicht die formalen und inhaltlichen Anforderungen. So hatten die Gemeinden insbesondere keinen Zeitraum zum Haushaltsausgleich vorgegeben. Die Haushaltssicherungskonzepte wiesen überwiegend den Charakter von Absichtserklärungen ohne bestimmbareren Konsolidierungsbeitrag auf. [Seite 140](#)

Der Umfang der im Rahmen der Haushaltssicherung vorgesehenen Maßnahmen war in 23 von 25 Gemeinden nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum einen Haushaltsausgleich zu erreichen. [Seite 140](#)

Lindenfels nahm Kredite in Fremdwährung auf und verzichtete auf eine Absicherung des bestehenden Wechselkursrisikos. [Seite 141](#)

Brachtal verschaffte sich bei mehreren Kreditinstituten Kassenkreditlinien in Höhe von 3,5 Millionen €, die in Summe den in den Haushaltssatzungen festgesetzten Höchstbetrag um 0,5 Millionen € überschritten. Während des Prüfungszeitraums wurde der in der jeweiligen Haushaltssatzung festgeschriebene Höchstbetrag mehrfach überschritten und diese überhöhten Kreditlinien voll ausgeschöpft. [Seite 142](#)

6.4 Gliederung

6.5	Geprüftes Risiko	124
6.6	Mögliche Ergebnisverbesserungen	124
6.7	Überblick	124
6.8	Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik.....	125
6.9	Haushaltsslage	126
6.10	Aussagen über die künftige Finanzlage	131
6.11	Gebühren und Beiträge.....	133
6.12	Ordnungsmäßigkeit der Vorlage der Haushaltssatzung sowie der Aufstellung und Prüfung der Jahresrechnung/ des Jahresabschlusses	136
6.13	Haushaltssicherungskonzepte.....	139
6.14	Kreditaufnahmen in fremder Währung und Kassenkredite.....	141
6.15	Vermeidung doloser Handlungen.....	142
6.16	Umsetzung der Konjunkturprogramme	144
6.17	Ausblick.....	148

6.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug insgesamt 196 Millionen € und umfasste die Gesamtaufwendungen der 25 Gemeinden im Jahr 2010.

6.6 Mögliche Ergebnisverbesserungen

Die Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen betrugen 19,5 Millionen €. Sie setzten sich zusammen aus gestiegenen Einnahmen durch höhere Realsteuerhebesätze und durch die Erhöhung der Gebührensätze für die Gebührenhaushalte Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen sowie aus niedrigeren Ausgaben durch die Verringerung der Personalausstattung in der Inneren Verwaltung.

Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen	
Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern ¹⁾	2,8 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren ²⁾	14,8 Mio. €
- Abfallentsorgung	0,5 Mio. €
- Wasserversorgung	2,7 Mio. €
- Abwasserentsorgung	5,8 Mio. €
- Friedhofswesen	5,7 Mio. €
Verringerung der Personalausstattung in der Inneren Verwaltung ³⁾	1,9 Mio. €
Summe	19,5 Mio. €

Anmerkung: Ergebnisverbesserungen wurden nur ausgewiesen, wenn eine Nichtaufgriffsgrenze von 10.000 € überschritten wurde.

¹⁾ Referenzwert: oberes Quartil des Vergleichs

²⁾ Referenzwert: volle Kostendeckung für die Gebührenhaushalte Abfallentsorgung, Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung; 90 Prozent Kostendeckung für den Gebührenhaushalt Friedhofswesen

³⁾ Referenzwert: oberes Quartil des Vergleichs.

Quelle: Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse, Haushalte und Nachtragshaushalte, eigene Berechnungen

Ansicht 101: Möglichkeiten für Ergebnisverbesserungen

6.7 Überblick

Die 153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ untersuchte die Haushaltsslage von 25 Gemeinden zwischen 3.500 und 6.000 Einwohner.

Zunächst wurde festgestellt, wie weit die Gemeinden des Vergleichs bei der Umstellung auf die Doppik fortgeschritten waren und welche Erkenntnisse sich aus der Analyse der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage ableiten ließen.

Neben Feststellungen zur Haushaltslage im Prüfungszeitraum wurden Aussagen über die zukünftige Finanzlage getroffen. Dabei wurde schwerpunktmäßig die Entwicklung der Einnahmen/ Erträge, der Schulden, der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel sowie der Hebesätze betrachtet.

Weiterhin wurden die Gebührenhaushalte Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung sowie Friedhofswesen untersucht. Die Überörtliche Prüfung betrachtete neben den Kostendeckungsgraden die Gebührenkalkulationen und die verwendeten Rechnungszinsfüße.

Im Rahmen der Überörtlichen Prüfung wurde außerdem die Ordnungsmäßigkeit der Vorlage der Haushaltssatzung sowie der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse untersucht. Die im Prüfungszeitraum erstellten Haushaltssicherungskonzepte wurden formal und inhaltlich analysiert. Die Wirkungen der Konjunkturprogramme von Land und Bund werden in Kapitel 6.16 dargestellt.

6.8 Haushaltswirtschaft nach Grundsätzen der Doppik

Die Gemeinden entschieden sich bei der Umstellung auf die Doppik für folgende Zeitpunkte (Ansicht 102).

Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte		
Jahr	Zahl	Gemeinden
2008	4 Gemeinden	Breuna, Eppertshausen, Groß-Rohrheim, Waldems
2009	21 Gemeinden	Brachtal, Brensbach, Burgwald, Diemelsee, Echzell, Glashütten, Hilders, Hohenahr, Kiedrich, Knüllwald, Lindenfels, Meinhard, Neckarsteinach, Niedenstein, Rabenau, Reinhardshagen, Stockstadt am Rhein, Tann (Rhön), Trendelburg, Walluf, Wehretal
Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 102: Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatten die 4 Gemeinden, die zum 1. Januar 2008 auf die Doppik umstellten, sowie 7 weitere Gemeinden¹⁴⁰ eine Eröffnungsbilanz aufgestellt. Davon hielten Brachtal und Breuna die Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein. 6 Eröffnungsbilanzen¹⁴¹ waren bereits durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt geprüft. 14 Gemeinden¹⁴² hatten noch keine Eröffnungsbilanz aufgestellt.

Breuna, Groß-Rohrheim, Waldems sowie Neckarsteinach hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung doppische Jahresabschlüsse aufgestellt; Groß-Rohrheim als einzige Gemeinde auch den Jahresabschluss für das Jahr 2010. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass nur auf Basis von gesicherten Jahresabschlüssen eine verlässliche Haushaltsplanung vorgenommen werden kann.

Die hessischen Gemeinden haben erstmals zum 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss aufzustellen, der die Jahresabschlüsse der Gemeinde und die der Aufgabenträger zusammenfasst (§ 112 Absatz 5 HGO¹⁴³). Davon kann laut Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik abgesehen werden, wenn keine voll zu konsolidieren-

Eröffnungsbilanzen
und
Jahresabschlüsse

Gesamtabschluss

¹⁴⁰ Brachtal, Brensbach, Kiedrich, Meinhard, Neckarsteinach, Niedenstein, Wehretal

¹⁴¹ Brachtal, Breuna, Groß-Rohrheim, Neckarsteinach, Niedenstein, Wehretal

¹⁴² Burgwald, Diemelsee, Echzell, Glashütten, Hilders, Hohenahr, Knüllwald, Lindenfels, Rabenau, Reinhardshagen, Stockstadt am Rhein, Tann (Rhön), Trendelburg, Walluf

¹⁴³ § 112 Absatz 5 HGO₂₀₁₁ – wortgleich mit § 114s Absatz 5 HGO₂₀₀₅ – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss, vergleiche Fußnote 19

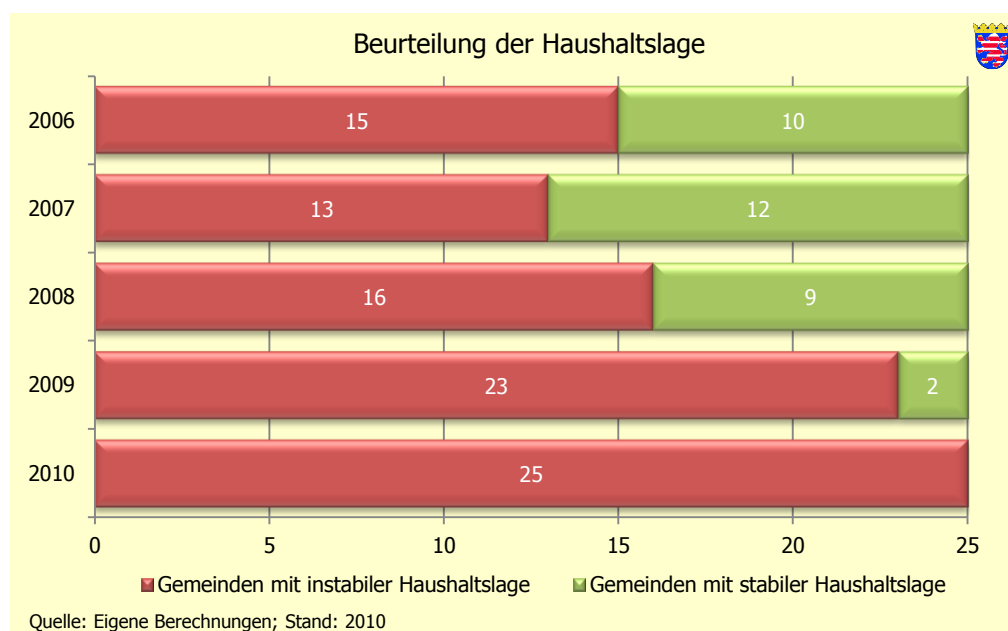
den Aufgabenträger bestehen oder bestimmte Größenkriterien unterschritten werden (Nr. 1.2 der VV₂₀₀₈ zu § 53 GemHVO-Doppik¹⁴⁴).

Die 153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ zeigte, dass die Gemeinden über wenige voll zu konsolidierende Aufgabenträger verfügten. So waren allein Diemelsee, Echzell, Kiedrich, Knüllwald und Waldems mehrheitlich an Unternehmen des Privatrechts beteiligt oder beherrschendes Mitglied eines Zweckverbands. Ob sich die Gemeinden von der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses befreien können, war auf Basis der Vermögensverhältnisse zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht hinreichend konkretisiert. Die Gemeinden sind aufgefordert, die Voraussetzungen zur verpflichtenden Aufstellung eines Gesamtab schlusses zu prüfen, um nicht Gefahr zu laufen, die Aufstellungsfristen zu verletzen. Unbeschadet der vom Gesetzgeber eingeräumten Option zur Befreiung von einem Gesamtab schluss, rät die Überörtliche Prüfung den Gemeinden, aus Steuerungs- und Informationsgründen einen Gesamtab schluss oder eine Aufstellung, die dann eine Gesamtbetrachtung nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit zulässt, zu erstellen.

6.9 Haushaltslage

Beurteilung der Haushaltslage

Die Beurteilung der Haushaltslage der Gemeinden in den einzelnen Jahren des Prüfungszeitraums ist in Ansicht 103 zusammengefasst.



Ansicht 103: Beurteilung der Haushaltslage

Während im Jahr 2006 noch zehn Gemeinden einen stabilen¹⁴⁵ Haushalt aufwiesen, waren es im Jahr 2009 allein zwei. Im Jahr 2010 hatte keine der Gemeinden einen stabilen Haushalt.

¹⁴⁴ Ziffer 1.2 VV₂₀₀₈ zu § 53 GemHVO-Doppik

Eine Gemeinde (Gv) ist von der Verpflichtung einen Gesamtab schluss aufzustellen befreit, wenn bis zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres kein voll zu konsolidierender Aufgabenträger besteht. Ferner braucht die Gemeinde (Gv) einen Gesamtab schluss nicht aufzustellen, wenn zum Ende des Haushaltsjahres und zum Ende des vorangegangenen Haushaltsjahres die zusammengefassten Bilanzsummen der in den Gesamtab schluss einzubeziehenden und voll zu konsolidierenden Aufgabenträger, 20 v.H. der in der jeweiligen Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde (Gv) ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen.

¹⁴⁵ Zum Beurteilungsmaßstab der Überörtlichen Prüfung bei ihren Haushaltsstrukturprüfungen für die Haushaltslage vergleiche auch Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 34 ff.

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

Darauf aufbauend wurde über den gesamten Prüfungszeitraum die Haushaltslage der Gemeinden zusammenfassend beurteilt. Die Überörtliche Prüfung verwendet hierfür die Wertungen „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „kritisch“ und „instabil“.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Gesamturteil	Beurteilungsmaßstab	Gemeinden
stabil	mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein)	○
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen)	Walluf
noch stabil	die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil)	Echzell, Eppertshausen, Stockstadt am Rhein, Hilders
kritisch	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil	Breuna, Burgwald, Glashütten, Groß-Rohrheim, Hohenahr, Knüllwald
instabil	mindestens vier Jahre instabil	Brachtal, Brensbach, Diemelsee, Kiedrich, Lindenfels, Meinhard, Neckarsteinach, Niedenstein, Rabenau, Reinhardshagen, Tann (Rhön), Trendelburg, Waldems, Wehretal
○ = nicht vorhanden		
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse 2006 bis 2010		

Ansicht 104: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die Mehrzahl der in den Vergleich einbezogenen Gemeinden hatte im Prüfungszeitraum einen kritischen oder instabilen Haushalt. Allein Walluf wies einen hinreichend stabilen Haushalt auf, 4 Gemeinden wurden als noch stabil bewertet, in 6 Gemeinden war der Haushalt als kritisch einzustufen und in 14 der Vergleichsgemeinden war der Haushalt instabil.

In Ansicht 105 werden die Gesamterträge/ Gesamteinnahmen und die Gesamtaufwendungen/ Gesamtausgaben¹⁴⁶ des Prüfungszeitraums gegenübergestellt.

Ergebnisse in den Jahren 2006 bis 2010					
	2006	2007	2008	2009	2010
Erträge/ Einnahmen	180 Mio. €	194 Mio. €	204 Mio. €	181 Mio. €	166 Mio. €
Aufwendungen/ Ausgaben	186 Mio. €	198 Mio. €	210 Mio. €	188 Mio. €	188 Mio. €
Ergebnisse	-6 Mio. €	-4 Mio. €	-6 Mio. €	-7 Mio. €	-22 Mio. €
Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen keine geprüften Jahresabschlüsse vor. Für Zwecke des Vergleichs wurde daher in den betreffenden Jahren auf Planzahlen zurückgegriffen.					
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse und Haushaltspläne					

Ansicht 105: Ergebnisse in den Jahren 2006 bis 2010

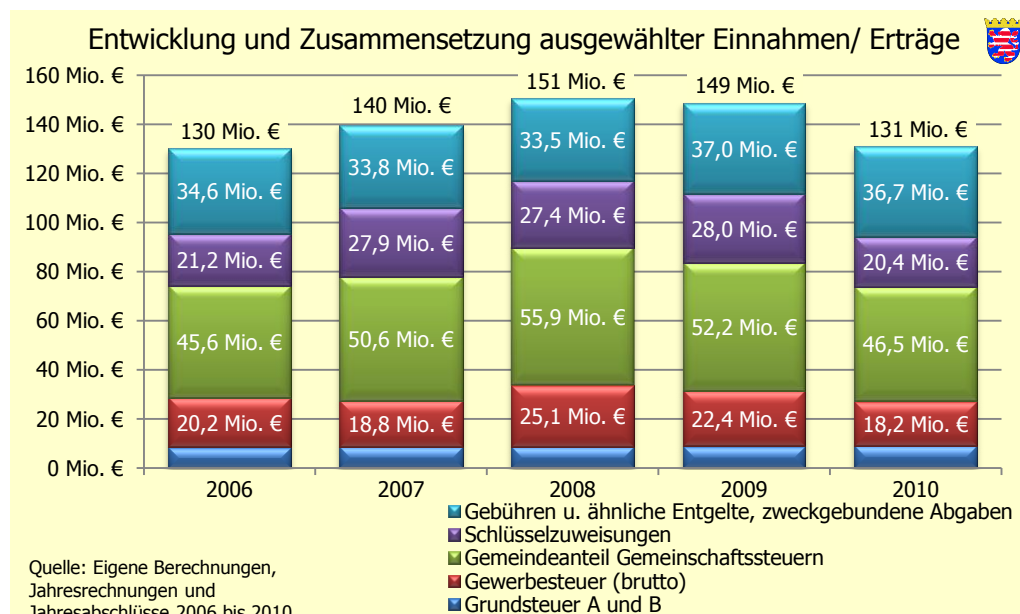
Während sich die Gesamteinnahmen zwischen den Jahren 2006 und 2008 um 14 Prozent erhöhten, sanken sie zwischen den Jahren 2008 und 2010 um 19 Prozent. Dieser Schwankung unterlagen vornehmlich die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Gemeinschaftssteuern, der Gewerbesteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Dagegen blieben die Einnahmen aus den Grundsteuern A und B sowie den Gebühren und ähnli-

Doppische Haushaltswirtschaft: Der Haushalt eines Jahres wurde als „stabil“ bezeichnet, wenn das ordentliche Ergebnis positiv war sowie die Innenfinanzierungskraft mindestens acht Prozent betrug.

Sofern bei den Gemeinden Jahresrechnungen oder – nach Umstellung auf die Doppik – Jahresabschlüsse nicht vorlagen, wurden Planzahlen zur Beurteilung herangezogen.

¹⁴⁶ Gesamteinnahmen und –ausgaben im Verwaltungshaushalt bzw. ordentliche Erträge und Aufwendungen

chen Entgelten/ zweckgebundenen Abgaben im Prüfungszeitraum annähernd konstant. Ansicht 106 stellt die Entwicklung und Zusammensetzung ausgewählter Erträge/ Einnahmen der Jahre 2006 bis 2010 dar.

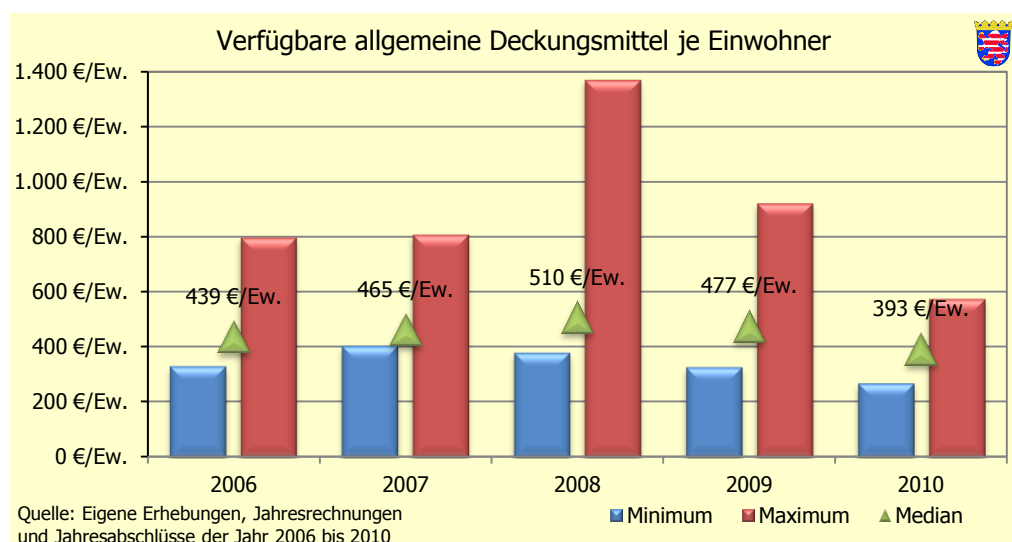


Ansicht 106: Entwicklung und Zusammensetzung ausgewählter Einnahmen/ Erträge

Die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil der Gemeinschaftssteuern¹⁴⁷ (mit durchschnittlich einem Anteil an den Gesamteinnahmen von 23 Prozent) und aus Gebühren und ähnlichen Entgelten (17 Prozent) stellten die wichtigsten Einnahmequellen der Gemeinden dar.

Nicht zweckgebundene Einnahmen stehen den Gemeinden als allgemeine Deckungsmittel¹⁴⁸ zur Finanzierung ihrer Ausgaben zur Verfügung. Als verfügbar gelten die allgemeinen Deckungsmittel, die nach Berücksichtigung der Gewerbesteuerumlage sowie der Kreis- und Schulumlage den Gemeinden für ihre Aufgabenwahrnehmung verbleiben. Ansicht 107 zeigt die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2006 bis 2010.

Verfügbare
allgemeine
Deckungsmittel



Ansicht 107: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

¹⁴⁷ Gemeindeanteile an der Einkommensteuer sowie Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer

¹⁴⁸ Sie umfassen neben den Steuereinnahmen auch die Schlüsselzuweisungen des Landes, den Familienlastenausgleich und die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen, wie etwa Konzessionseinnahmen und Gewinne von Beteiligungen, Mieten und Pachten sowie Zinseinnahmen.

Aufgrund der allgemein guten konjunkturellen Entwicklung in den Jahren 2006 bis 2008 stiegen die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel an. So hatten die Gemeinden im Jahr 2008 im Median 510 € je Einwohner zur Verfügung, während es im Jahr 2006 nur 439 € je Einwohner waren. Deutliche Rückgänge waren infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009, vor allem aber im Jahr 2010 spürbar. So lag der Median im Jahr 2010 mit 393 € je Einwohner deutlich unterhalb des Wertes aus dem Jahr 2006.

Bei der Grund- und Gewerbesteuer steht den Gemeinden das Hebesatzrecht zu.¹⁴⁹ Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport schreibt bei anhaltend defizitären Haushalten über dem Landesdurchschnitt¹⁵⁰ der Gemeindegrößenklasse liegende Hebesätze vor.¹⁵¹

Hebesätze
Realsteuern

Ansicht 108 zeigt die Höhe der Hebesätze für die Realsteuern im Jahr 2010 sowie deren Entwicklung im Prüfungszeitraum.

Hebesätze für Realsteuern 2010 und Änderung gegenüber 2006						
	Grundsteuer A ¹⁾	Änderung ²⁾	Grundsteuer B ¹⁾	Änderung ²⁾	Gewerbesteuer ¹⁾	Änderung ²⁾
Brachtal	240 %	○	240 %	○	340 %	○
Brensbach	295 %	○	255 %	35 %	350 %	10 %
Breuna	300 %	○	280 %	○	350 %	○
Burgwald	270 %	20 %	250 %	20 %	290 %	○
Diemelsee	300 %	○	270 %	○	275 %	○
Echzell	270 %	○	200 %	○	300 %	○
Eppertshausen	○ ³⁾	○	225 %	○	320 %	○
Glashütten	230 %	○	280 %	50 %	300 %	○
Groß-Rohrheim	330 %	○	210 %	○	348 %	○
Hilders	220 %	○	220 %	20 %	310 %	25 %
Hohenahr	250 %	○	250 %	○	310 %	○
Kiedrich	275 %	5 %	260 %	30 %	305 %	5 %
Knüllwald	300 %	○	300 %	○	330 %	○
Lindenfels	350 %	○	300 %	○	360 %	○
Meinhard	300 %	○	300 %	○	300 %	○
Neckarsteinach	450 %	○	250 %	○	310 %	10 %
Niedenstein	280 %	○	270 %	○	320 %	○
Rabenau	290 %	○	220 %	10 %	330 %	10 %
Reinhardshagen	320 %	○	300 %	○	340 %	○
Stockstadt am Rhein	350 %	○	250 %	○	360 %	○

¹⁴⁹ § 16 GewStG – Hebesatz

Die Steuer wird auf Grund des Steuermessbetrags (§ 14) mit einem Hundertsatz (Hebesatz) festgesetzt und erhoben, der von der heheberechtigten Gemeinde (§§ 4, 35a) zu bestimmen ist.

§ 25 Absatz 1 GrStG – Festsetzung des Hebesatzes

Die Gemeinde bestimmt, mit welchem Hundertsatz des Steuermessbetrags oder des Zerlegungsanteils die Grundsteuer zu erheben ist (Hebesatz).

¹⁵⁰ Landesdurchschnittliche Hebesätze im Jahr 2010 für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern: Grundsteuer A: 275 Prozent, Grundsteuer B: 263 Prozent, Gewerbesteuer: 322 Prozent.

¹⁵¹ Ziffer 14 der 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., geändert durch Erlass vom 27. September 2005, StAnz. 2005, Seite 4198.

Hebesätze für Realsteuern 2010 und Änderung gegenüber 2006						
	Grundsteuer A ¹⁾	Änderung ²⁾	Grundsteuer B ¹⁾	Änderung ²⁾	Gewerbesteuer ¹⁾	Änderung ²⁾
Tann (Rhön)	225 %	○	225 %	○	320 %	10 %
Trendelburg	300 %	○	300 %	○	320 %	○
Waldems	290 %	○	290 %	○	320 %	○
Walluf	220 %	○	220 %	○	320 %	○
Wehretal	270 %	○	260 %	○	300 %	○
Minimum	225 %		200 %		275 %	
Median	290 %		255 %		320 %	
Maximum	450 %		300 %		360 %	

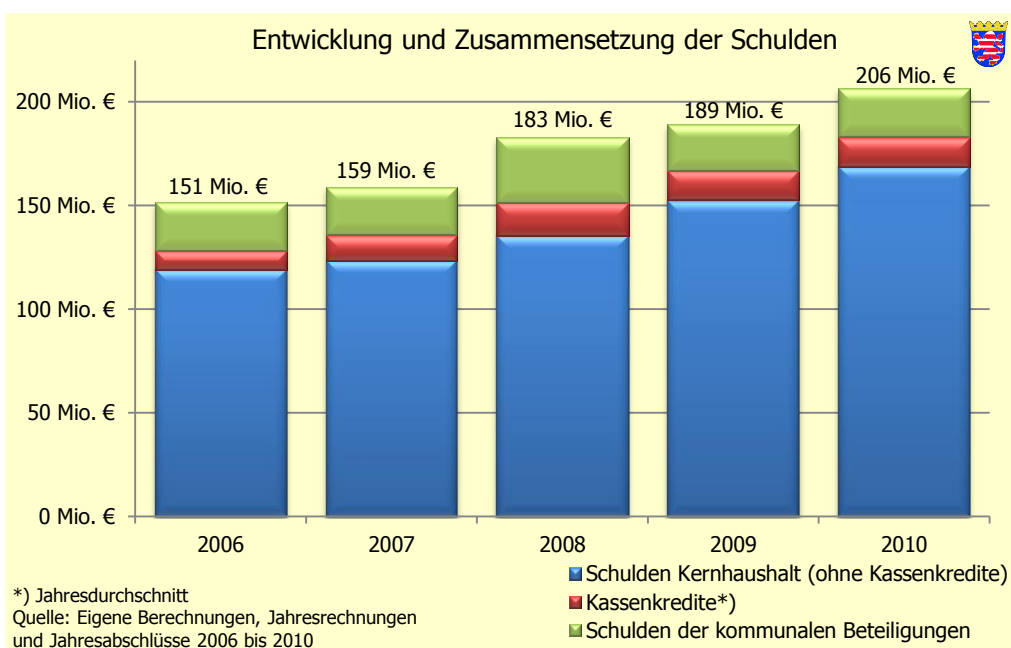
○ = nicht vorhanden
¹⁾ In der Haushaltssatzung 2010 festgelegte Hebesätze
²⁾ Änderung der Hebesätze in der Haushaltssatzung 2010 gegenüber der für das Jahr 2006
³⁾ Eppertshausen erhob im Prüfungszeitraum keine Grundsteuer A
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 108: Hebesätze für Realsteuern 2010 und Änderung gegenüber 2006

Bei angespannter Haushaltslage hatten acht Gemeinden bis zum Haushaltsjahr 2010 von der Möglichkeit der Einnahmesteigerung durch eine Anhebung der Realsteuerhebesätze Gebrauch gemacht. Die Hebesätze für alle Realsteuern erhöhte während des Prüfungszeitraums allein Kiedrich.

Schulden

Ansicht 109 zeigt die Entwicklung und die Zusammensetzung der Schulden im Prüfungszeitraum auf Grundlage der vorgelegten Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse. Die Höhe der Kassenkredite wurde auf Grundlage der Zinszahlungen für Kassenkredite als Jahresdurchschnitt berechnet.¹⁵²



Ansicht 109: Entwicklung und Zusammensetzung der Schulden

¹⁵² Die Schulden im Haushalt berücksichtigen alle Formen der Kreditaufnahme einschließlich der Kassenkredite. Zur Bemessung der Schulden der maßgeblich durch die Gemeinden beeinflussbaren Aufgabenträger wurden die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten aus den jeweiligen Bilanzen und Schuldenübersichten herangezogen.

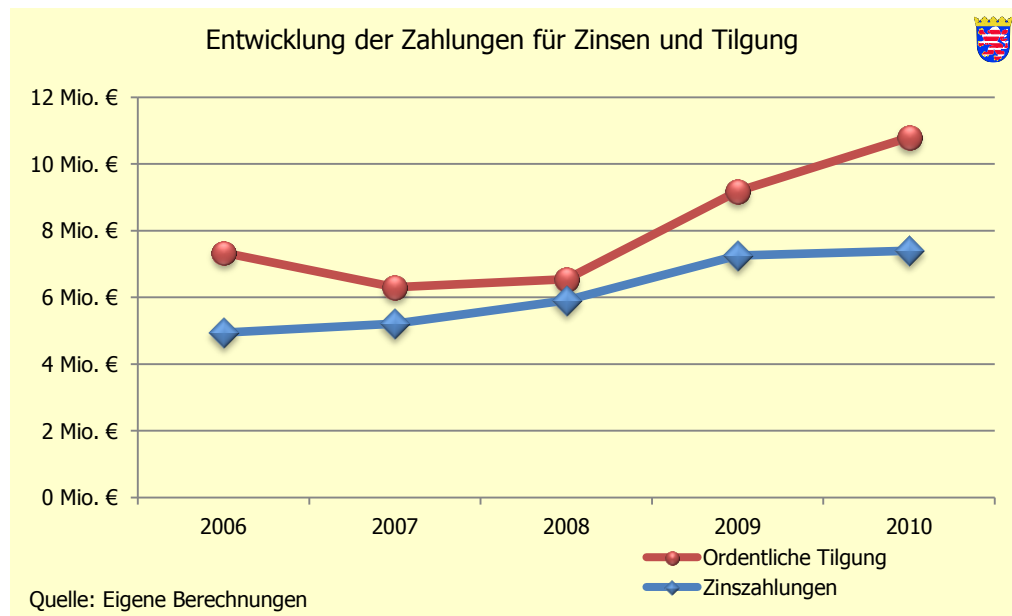
Soweit keine Jahresabschlüsse aufgestellt waren, wurden die Schulden aus den Haushaltsplänen entnommen.

Die Schulden der 25 Gemeinden erhöhten sich von 151 Millionen € (Jahr 2006) um 36 Prozent auf 206 Millionen € (2010). Dabei stiegen sowohl die Schulden im Kernhaushalt von 119 Millionen € (2006) um 42 Prozent auf 170 Millionen € (2010) als auch die durchschnittlichen Kassenkredite von 9 Millionen € (2006) um 56 Prozent auf 14 Millionen € (2010). Dagegen waren die anteiligen Schulden aus den kommunalen Beteiligungen¹⁵³ im Vergleich der Jahre 2006 und 2010 mit 23 Millionen € nahezu konstant.

Echzell, Hohenahr und Walluf reduzierten ihren Schuldenstand im Prüfungszeitraum. In den anderen Gemeinden stiegen die Schulden an. Im Jahr 2010 hatte Hohenahr mit 317 € je Einwohner die niedrigste Verschuldung. Die höchsten Schulden je Einwohner hatte Meinhard mit 4.618 €.

Mit dem Anstieg der Verschuldung erhöhten sich analog die Zahlungen für Zinsen und für ordentliche Tilgung zur Bedienung der Kredite (Ansicht 110). Eine Schuldenspirale entsteht, wenn weitere Schulden aufzunehmen sind, um Zinsen zu zahlen.

Zinsen und Tilgung



Ansicht 110: Entwicklung der Zahlungen von Zinsen und Tilgung

Der Zinsaufwand erhöhte sich im Prüfungszeitraum von 4,9 Millionen € (2006) auf 7,4 Millionen € (2010). Dies steht unmittelbar in Zusammenhang mit den höheren Schulden, denn das Zinsniveau war in den Jahren 2009 und 2010 durchgängig niedrig.

6.10 Aussagen über die künftige Finanzlage

Eine Einschätzung über die künftige Finanzlage der Gemeinden lässt sich auf Basis der erhobenen Finanzdaten unter der Prämisse eines anhaltenden Trends¹⁵⁴ modellhaft treffen. Der Modellberechnung lag die Annahme zugrunde, dass der finanzielle Gestaltungsspielraum einer Gemeinde spätestens dann vollständig aufgebraucht ist, sobald die jährlichen Zinsausgaben die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel übersteigen. Die Überörtliche Prüfung leitete so die „rechnerische Leistungsfähigkeit“ für eine Gemeinde ab, wenn folgende Bedingungen im Prüfungszeitraum zutrafen:

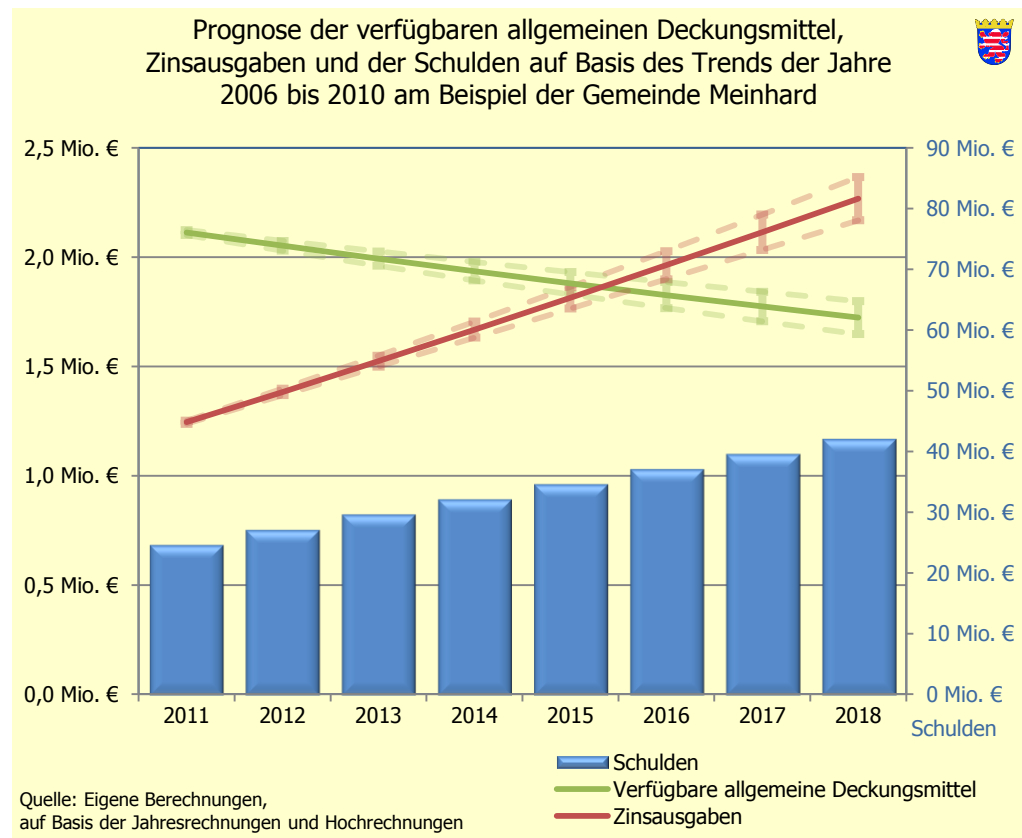
- Abnahme der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel
- Zunahme der Ausgaben für Zinsen¹⁵⁵

¹⁵³ Einbezogen sind die Beteiligungen mit einer unmittelbaren Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent (maßgebliche Beteiligungen).

¹⁵⁴ Durchschnittliche Veränderung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der Städte und Gemeinden im fünfjährigen Prüfungszeitraum.

¹⁵⁵ Unterstellt wurde, dass sich das niedrige Zinsniveau des Prüfungszeitraums langfristig dem historischen Mittelwert annähert. Vereinfachend wurde davon ausgegangen, dass die Zinssätze linear gleitend um 2,5 Prozent in 50 Jahren steigen. Dabei wird von einer zukünftigen Entwicklung der Gesamtverschuldung entsprechend der Entwicklung im Prüfungszeitraum ausgegangen.

Ansicht 111 zeigt am Beispiel der Gemeinde Meinhard, wie sich unter den getroffenen Annahmen die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, die Zinsausgaben und die Schulden entwickeln werden.



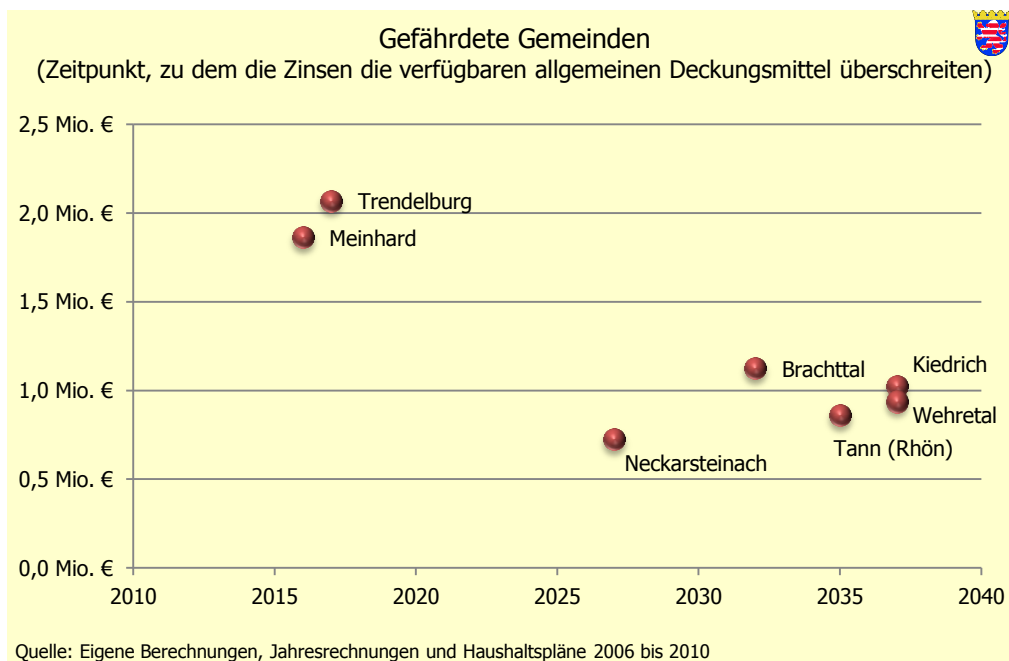
Ansicht 111: Prognose der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, Zinsausgaben und Schulden auf Basis des Trends der Jahre 2006 bis 2010 am Beispiel der Gemeinde Meinhard

Durch Fortführung der Trends des Prüfungszeitraums errechnete sich für die Gemeinde Meinhard Ende des Jahre 2015 der Zeitpunkt, zu dem die Zinsausgaben mit einem Wert von 1,9 Millionen € gleich den verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel sind. Sofern sich die Neuverschuldung analog der Jahre des Prüfungszeitraums fortsetzt, wird die Gemeinde Meinhard Anfang des Jahres 2016 einen Schuldenstand von 36,7 Millionen € ausweisen.¹⁵⁶

Gemeinden, bei denen im Rechenmodell die Zinsen bis spätestens zum Jahr 2040 die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel übersteigen¹⁵⁷, zeigt Ansicht 112.

¹⁵⁶ Die Genauigkeit der Hochrechnung nimmt mit zunehmendem Zeithorizont ab. Dies wurde durch das Einfügen eines Abweichungskorridors entlang der Haupttrendlinie von verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln und Zinsausgaben in der Ansicht deutlich gemacht.

¹⁵⁷ Die Genauigkeit der Hochrechnung nimmt mit zunehmendem Zeithorizont ab. Sofern ein Zeitpunkt errechnet wurde, der nach dem Jahr 2040 lag, wurde die betroffene Gemeinde nicht weiter berücksichtigt.



Ansicht 112: Gefährdete Gemeinden (Zeitpunkt, zu dem der Zinsaufwand die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel überschreiten)

Die „rechnerische Leistungsfähigkeit“ der bestandsgefährdeten Gemeinden lag zwischen 6 und 27 Jahren. Insbesondere Meinhard (6 Jahre) und Trendelburg (7 Jahre) werden nach der Modellrechnung bis zum Jahr 2016 bzw. 2017 ihre finanzielle Handlungsfähigkeit verlieren.

Um der aufgezeigten Entwicklung entgegenzuwirken, haben diese Gemeinden sämtliche Maßnahmen zu ergreifen, um den Haushalt umfassend zu konsolidieren. Vor diesem Hintergrund kann die Unterstützung der Gemeinden durch den kommunalen Schutzschirm¹⁵⁸ einen entscheidenden Konsolidierungsbeitrag liefern. Nach dem Hessischen Kommunalen Schutzschirmgesetz können 106 Landkreise, Städte und Gemeinden an dem Entschuldungsprogramm teilnehmen. Die Entschuldungsquote beträgt 46 Prozent der Altschulden für Städte und Gemeinden sowie 34 Prozent für die Landkreise. Von den in Ansicht 112 aufgeführten Gemeinden befanden sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Trendelburg sowie Meinhard, Brachttal und Kiedrich in dem vorgesehenen Begünstigtenkreis. Der Schutzschirm sieht eine maximale Entschuldungshilfe von 8,6 Millionen € für Meinhard und von 9,1 Millionen € für Trendelburg vor.

6.11 Gebühren und Beiträge

Die Gebührenhaushalte Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung und Friedhofswesen wurden auf ihre Auskömmlichkeit untersucht. Die Gemeinden erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen. Diese sind nach § 10 Abs. 2 KAG so zu bemessen, dass die Kosten¹⁵⁹ der Einrichtung gedeckt werden. Ansicht 113 fasst die Ausprägungen der Gebührenhaushalte zusammen.

Ausprägungen der
Gebührenhaushalte

¹⁵⁸ Hessisches Schutzschirmgesetz vom 14. Mai 2012, GVBl. I, Seite 128, vergleiche Fußnote 10

¹⁵⁹ Den Kosten werden die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, Entgelte für die in Anspruch genommenen Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zugerechnet.

Ausprägungen der Gebührenhaushalte					
	2006	2007	2008	2009	2010
Abfallentsorgung (Gebührenhoheit bei 7 Gemeinden)					
ausgeglichen ¹⁾	6	5	5	4	4
nicht ausgeglichen ²⁾	1	2	2	3	3
Wasserversorgung (Gebührenhoheit bei 20 Gemeinden)					
ausgeglichen ¹⁾	13	8	5	6	8
nicht ausgeglichen ²⁾	7	12	15	14	12
Abwasserentsorgung (Gebührenhoheit bei 25 Gemeinden)					
ausgeglichen ¹⁾	12	14	10	8	9
nicht ausgeglichen ²⁾	13	11	15	17	16
Friedhofswesen (Gebührenhoheit bei 24 Gemeinden)					
ausgeglichen ³⁾	2	1	2	0	0
nicht ausgeglichen ³⁾	22	23	22	24	24
Anmerkung: Da für die Jahr 2009 und 2010 noch keine belastbaren Jahresabschlüsse vorlagen, basierten die Angaben auf den Haushalten und ggf. Nachtragshaushalten dieser Jahre					
¹⁾ Einen Gebührenhaushalt wurde dann als ausgeglichen oder nahezu ausgeglichen angesehen, wenn eine volle Kostendeckung erzielt wurde oder die Abweichung nicht mehr als vier Prozent betrug.					
²⁾ Als nicht ausgeglichen wurden Haushalte gewertet, deren Kostendeckung gegenüber einem Haushaltsausgleich (Kostendeckung von 100 Prozent) um mehr als 4 Prozent abweicht.					
³⁾ Für die Bewertung im Friedhofswesen wurde eine volle Kostendeckung mit 90 Prozent angenommen, da in der Regel rund 10 Prozent der Kosten für die Funktion des öffentlichen Grüns aus allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren sind.					
Quelle: Eigene Erhebungen					

Ansicht 113: Ausprägungen der Gebührenhaushalte

Aus Ansicht 113 wird ersichtlich, dass die Gebührenhaushalte für die Abfallentsorgung in den Vergleichsgemeinden mehrheitlich ausgeglichen waren. Im Jahr 2010 betrug das Verhältnis 4 zu 3 zugunsten ausgeglichener Gebührenhaushalte. Hingegen waren die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserentsorgung im Prüfungszeitraum mehrheitlich nicht ausgeglichen; das Verhältnis betrug 8 zu 12 (Wasserversorgung) bzw. 9 zu 16 (Abwasserentsorgung). Die Gebührenhaushalte für das Friedhofswesen waren dadurch geprägt, dass die Gemeinden auf auskömmliche Gebühren verzichteten. In den Jahren 2009 und 2010 waren alle 24 Gebührenhaushalte für das Friedhofswesen unausgeglichen.

Ausgeglichene Gebührenhaushalte haben eine hohe Bedeutung für eine stabile Haushaltslage. Die Überörtliche Prüfung hält es für geboten, dass die Gemeinden die nach dem KAG zulässigen Gebühren vollständig und kostendeckend erheben.¹⁶⁰ Gebührenüberhänge sind Gebührenausschüttungen zuzuleiten. Diese stehen für zukünftige Perioden zur Verrechnung mit Verlusten aus Unterdeckungen zur Verfügung.

Voraussetzung für eine vollständige und kostendeckende Erhebung von Gebühren sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen.¹⁶¹ Ansicht 114 zeigt die Zahl der im Prüfungszeitraum angefertigten Kalkulationen.

Gebühren-
kalkulationen

¹⁶⁰ vergleiche auch Ziffer 7 der 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

Bei defizitärer Haushaltswirtschaft dürfen in den klassischen Gebührenhaushalten (Wasser, Abwasser, Abfall, Straßenreinigung, Bestattungswesen) grundsätzlich keine Unterdeckungen entstehen. In erster Linie soll der Ausgleich des Gebührenhaushalts durch Kostenreduzierung sichergestellt werden. Soweit das nicht ausreicht, sind die Leistungsentgelte anzuheben.

¹⁶¹ Die Kalkulation von Gebührensätzen bedarf einer Vorkalkulation. Dabei haben die kommunalen Körperschaften den erwarteten Gebührenbedarf sorgfältig und sachgerecht zu schätzen und nach dem Ergebnis dieser Schätzung die Gebührensätze so festzulegen, dass bewusste Überschüsse vermieden werden. Diese Schätzung bezieht sich zum einen auf die voraussichtlichen im Verlaufe der Festsetzungsperiode anfallenden Kosten, zum anderen auf die Zahl der voraussichtlichen Verbrauchs- oder

Voraus- und Nachkalkulationen						
	2006	2007	2008	2009	2010	Kalkulationsquote ¹⁾
Abfallentsorgung (Gebührenhoheit bei 7 Gemeinden)						
Vorauskalkulationen	3	3	3	3	2	43 %
Nachkalkulationen	1	1	1	0	0	14 %
Wasserversorgung (Gebührenhoheit bei 20 Gemeinden)						
Vorauskalkulationen	8	6	9	6	5	35 %
Nachkalkulationen	7	6	5	5	2	25 %
Abwasserentsorgung (Gebührenhoheit bei 25 Gemeinden)						
Vorauskalkulationen	9	8	9	6	7	32 %
Nachkalkulationen	7	7	6	4	2	20 %
Friedhofswesen (Gebührenhoheit bei 24 Gemeinden)						
Vorauskalkulationen	1	2	1	1	2	6 %
Nachkalkulationen	0	0	0	0	0	0 %
¹⁾ Die Kalkulationsquote berechnet sich aus dem gerundeten Durchschnitt der Zahl der Kalkulationen im Prüfungszeitraum im Verhältnis zur Zahl der Gemeinden mit Gebührenhoheit. Quelle: Eigene Erhebungen						

Ansicht 114: Voraus- und Nachkalkulationen

Im Schnitt nahmen zwischen 6 Prozent (Friedhofswesen) und 43 Prozent (Abfallentsorgung) der Gemeinden Vorauskalkulationen vor. Nachkalkulationen wurden in noch geringerem Umfang von den Gemeinden gefertigt. Die Überörtliche Prüfung kritisiert die Verfahrensweise der Gemeinden bei der Bestimmung ihrer Gebühren und beanstandet die fehlenden Voraus- und Nachkalkulationen. Von den Gemeinden sind jährliche Voraus- und Nachkalkulationen¹⁶² zu erstellen.

In den Vorauskalkulationen ist eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu berücksichtigen.¹⁶³ Die Gemeinden verwendeten bei der Berechnung der Verzinsung des Anlagekapitals unterschiedliche Rechnungszinsfüße (Ansicht 115).

Rechnungszinsfüße

Benutzungseinheiten. Dabei sind die für die Zukunft geschätzten Zahlen aus den Ergebnissen der Vergangenheit sowie aus Unterlagen oder Angaben vergleichbarer Einrichtungen abzuleiten.

¹⁶² konkretisierend zuletzt Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 83:

Vorauskalkulationen 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.

¹⁶³ Die Körperschaften haben bei der Festlegung der kalkulatorischen Zinssätze von ihrer Kommunalautonomie Gebrauch zu machen. Ein allgemeingültiger Zinssatz ist nicht vorgegeben. Einige Gemeinden des Vergleichs leiteten den angewendeten Zinssatz aus den Fremdkapitalzinsen ihrer Kapitalmarktdarlehen ab. Allerdings kann für die Berechnung der kalkulatorischen Zinsen ein einheitlicher Gesamtkapitalzinssatz (Fremd- und Eigenkapital) angesetzt werden. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollten zumindest die Fremdkapitalzinsen gedeckt sein.

Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals	
Zinssätze	Gemeinden
3,0 %	Hilders
3,2 %	Brensbach, Walluf
3,5 %	Wehretal
3,8 %	Knüllwald
4,0 %	Eppertshausen, Stockstadt am Rhein, Tann (Rhön), Trendelburg
4,3 %	Waldems
4,5 %	Hohenahr, Kiedrich, Meinhard
5,0 %	Breuna, Glashütten, Niedenstein
5,5 %	Echzell
6,0 %	Brachtal, Neckarsteinach
6,5 %	Lindenfels

Anmerkung: Gemeinden, bei denen keine Gebührenhoheit vorlag oder die keine Gebührenkalkulation fertigten (vergleiche Ansicht 114), entfiel diese vergleichende Betrachtung der Rechnungszinsfüße.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 115: Rechnungszinsfüße bei der Verzinsung des Anlagekapitals

Die Gemeinden nahmen die Spielräume bei der Bemessung der kalkulatorischen Kosten nach KAG in Anspruch und verwendeten Rechnungszinsfüße zwischen 3,0 und 6,5 Prozent zur Berechnung der Verzinsung des Anlagekapitals. Die Gemeinden sollten die Festlegung der Zinssätze begründen und nachvollziehbar dokumentieren.

6.12 Ordnungsmäßigkeit der Vorlage der Haushaltssatzung sowie der Aufstellung und Prüfung der Jahresrechnung/ des Jahresabschlusses

Eine solide Haushaltswirtschaft basiert auf einer rechtzeitigen Planung und Beschlussfassung der Haushaltssatzung für das kommende Haushaltsjahr. Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch die Gemeindevertretung vorausgehenden Schritte (Feststellung, Einbringung, Beratung sowie öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des Entwurfs) sollen so vorgenommen werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde – spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres – möglich ist.¹⁶⁴ Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt ist, unterliegt die Gemeinde der vorläufigen Haushaltsführung (§ 114f HGO¹⁶⁵).

¹⁶⁴ § 97 Absatz 4 HGO₂₀₀₅ – Erlass der Haushaltssatzung

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

¹⁶⁵ § 114f HGO₂₀₀₅ – Vorläufige Haushaltsführung (bei doppischer Haushaltswirtschaft bzw. § 99 HGO₂₀₀₅ bei kameraler Haushaltswirtschaft)

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde

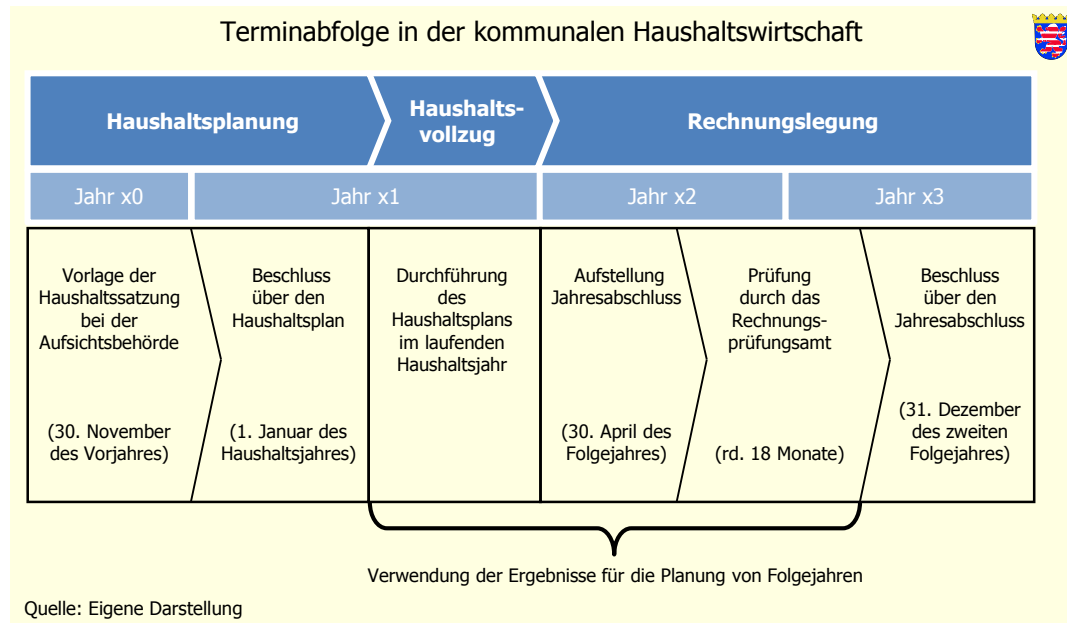
1. die Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Vermögenshaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,

2. die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,

3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Deckungsmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Vermögenshaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für In-

Die Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft zeigt Ansicht 116.



Ansicht 116: Terminabfolge in der kommunalen Haushaltswirtschaft

Weiterhin ist die Rechnungslegung für eine verlässliche Haushaltsplanung maßgeblich. So sind auch die fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses zum 30. April des Folgejahres¹⁶⁶ sowie die rechtzeitige Beschlussfassung über den geprüften¹⁶⁷ Jahresabschluss bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres für einen geordneten und zeitlich sachgerechten Ablauf in der Haushaltswirtschaft von Bedeutung. Soweit der Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht erstellt ist, muss die Gemeinde auf Schätzwerte zurückgreifen. Dies birgt die Gefahr von Fehlern bei der Haushaltsplanung.

Die Termintreue im fünfjährigen Prüfungszeitraum bei der Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde sowie bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse stellt Ansicht 117 vergleichend dar.

vestitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.

¹⁶⁶ § 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅ – 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.

¹⁶⁷ Abgeleitet aus § 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅: Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten [...] aufstellen [...]. Und in Verbindung mit § 114u Absatz 1 HGO₂₀₀₅ bzw. § 114 Absatz 1 HGO₂₀₁₁: Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss [...] bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres [...]. Daraus leitet sich für die Jahresrechnung/ den Jahresabschluss des Jahres x1 ein Prüfungszeitraum von rund 18 Monaten ab (Mai des folgenden Jahres x2 bis Oktober des übernächsten Jahres x3). Demnach ergibt sich ein als unbedenklich anzusehender Prüfungszeitraum von rund 540 Tagen. Hierzu grundlegend Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, darin Fußnote 83.

Termintreue bei Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse									
	2008			2009			2010		
	Vorlage Aufsicht	Aufstellung	Beschluss	Vorlage Aufsicht	Aufstellung	Beschluss	Vorlage Aufsicht	Aufstellung	Beschluss
Fristen	30.11. 2007	30.04. 2009	31.12. 2010	30.11. 2008	30.04. 2010	31.12. 2011	30.11. 2009	30.04. 2011	31.12. 2012
Brachtal	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	○
Brensbach	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Breuna ¹⁾	✓	✓ ¹⁾	●	✓	●	●	✓	●	○
Burgwald	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Diemelsee	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Echzell	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Eppertshausen ¹⁾	✓	● ¹⁾	●	✓	●	●	✓	●	○
Glashütten	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	○
Groß-Rohrheim ¹⁾	✓	✓ ¹⁾	●	✓	✓	●	✓	✓	○
Hilders	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Hohenahr	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Kiedrich	✓	✓✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Knüllwald	✓	✓✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Lindenfels	✓	✓✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Meinhard	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	○
Neckarsteinach	✓	✓✓	✓✓	✓	✓	●	✓	●	○
Niedenstein	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Rabenau	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Reinhardshagen	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Stockstadt am Rhein	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Tann (Rhön)	✓	✓	✓	✓	●	●	✓	●	○
Trendelburg	✓	✓✓	✓	✓	●	●	✓	●	○
Waldems ¹⁾	✓	✓ ¹⁾	●	✓	●	●	✓	●	○
Walluf	✓	✓	✓✓	✓	●	●	✓	●	○
Wehretal	✓	✓	✓	✓	●	●	✓	●	○

Anmerkung: Seit dem Jahr 2009 sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet, Jahresabschlüsse nach doppischen Grundsätzen aufzustellen.
¹⁾ Umstellung der Haushaltswirtschaft auf Doppik zum 1. Januar 2008
✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt, ✓ = Kriterium erfüllt, jedoch nicht fristgerecht, ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt, ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2012

Ansicht 117: Termintreue bei Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde sowie bei Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse

Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde

Alle Gemeinden überschritten im Prüfungszeitraum die Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde. Die Überschreitungen lagen zwischen 47 und 82 Werktagen. Die Gemeinden begründeten die Überschreitungen mit den erst im vierten Quartal bekannt gewordenen und zur Haushaltsplanung benötigten Orientierungsdaten des Landes, der eingeschränkten Zuverlässigkeit der Planzahlen sowie politischen Entscheidungen. Eine vorläufige Haushaltsführung wurde von den Gemein-

den regelmäßig als unkritisch beurteilt, da die jeweils zuständige Aufsichtsbehörde Fristenüberschreitungen nicht beanstandete.

Die Rechnungslegung für die Haushaltswirtschaft in der Kameralistik (Jahresrechnungen) stellten die Gemeinden zumeist fristgerecht auf. Mit der Umstellung auf die Doppik entstanden zeitliche Rückstände bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse sowie hinsichtlich der notwendigen Beschlussfassungen. Vier Gemeinden hatten bereits den ersten Jahresabschluss aufgestellt, allerdings nicht fristgerecht. Ferner waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine Beschlussfassungen über die Jahresabschlüsse erfolgt.

Aufstellung

Die Beschlüsse über die Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse können erst gefasst werden, wenn die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt abgeschlossen ist. Die Rechnungsprüfungsämter hatten ihre Prüfung der Jahresrechnungen 2006 bis 2008 nahezu ausschließlich innerhalb des von der HGO eingeräumten Zeitraums (540 Tage)¹⁶⁸ abgeschlossen. In einem Fall wurde dieser Zeitraum um 27 Tage überschritten. Geprüfte Jahresabschlüsse lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.

Rechnungsprüfung

In Glashütten waren bemerkenswerte zeitliche Rückstände bei der Prüfung der Jahresrechnungen festzustellen. Die Jahresrechnungen 2006 bis 2008 waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zwar aufgestellt, allerdings noch nicht geprüft. Die letzte durch das Rechnungsprüfungsamt geprüfte Jahresrechnung war die des Jahrs 2004.

Die Beschlussfassungen über die geprüften Jahresrechnungen waren im Prüfungszeitraum mehrheitlich fristgerecht vorgenommen worden. Beschlussfassungen über die ersten Jahresabschlüsse lagen noch nicht vor. Die Frist zur Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse 2008 bzw. 2009 endete zum 31. Dezember 2010 bzw. 2011 und war für alle Vergleichsgemeinden bereits verstrichen.

Beschlussfassung

Die Gemeinden sind dazu angehalten, die Fristvorgaben der Gemeindeordnung einzuhalten und die entstandenen zeitlichen Rückstände, die auch aus der einmaligen Kapazitätsbindung im Zuge der Doppikeinführung entstanden sind, zeitnah aufzuarbeiten. Hierzu sind – sofern noch nicht vorhanden – zunächst die Eröffnungsbilanz und nachfolgend alle fehlenden Jahresabschlüsse aufzuarbeiten. Die Ergebnisse der ersten doppelischen Jahre sind zu analysieren und sollten in die Haushaltsplanung einfließen. Die Gemeinden haben zudem die rechtzeitige Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde sicherzustellen, um nicht regelmäßig der vorläufigen Haushaltsführung zu unterliegen. Die Rechnungsprüfungsämter stehen in der Pflicht, ihrem gesetzlichen Auftrag zur Prüfung der Jahresabschlüsse zeitnah nachzukommen. Die Aufsichtsbehörden sind dazu aufgerufen, bei den Städten und Gemeinden auf die Einhaltung der gesetzlichen Fristen hinzuwirken.

Sicherstellung der Fristeinhaltung

6.13 Haushaltssicherungskonzepte

Die Mindestanforderungen an ein Haushaltssicherungskonzept lassen sich aus der Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung ableiten. Sie sind konkretisiert in der Leitlinie zur Konsolidierung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport.¹⁶⁹ Danach sind in einem Haushaltssicherungskonzept folgende Angaben zu treffen:

- Analyse der Ursachen für den nicht ausgeglichenen Haushalt,
- Festlegung und Darstellung notwendiger Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels sowie

¹⁶⁸ vergleiche Fußnote 167

¹⁶⁹ 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 6. Mai 2010, StAnz. 2010, Seite 1470. Vergleiche insbesondere auch Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 104 ff.

- Festlegung des Zeitraums, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

Alle 25 Gemeinden waren mindestens in einem Jahr des Prüfungszeitraums verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Sie kamen dieser Verpflichtung nach. Die Prüfung der Haushaltssicherungskonzepte des Jahres 2010 zeigte, dass sich der Umfang und die Inhalte in der Praxis deutlich unterschieden (Ansicht 118).

Haushaltssicherungskonzepte 2010				
	formale Voraussetzungen/ rechtliche Rahmenbedingungen			inhaltliche Voraussetzung
	Beschreibung der Ursachen für den unausgeglichene Haushalt	Benennung konkreter Konsolidierungs- maßnahmen mit Zukunftsbezug	Benennung eines Zeitraums, in dem ein Haus- haltsausgleich erfolgen soll	Konsolidierungs- maßnahmen zum Haushalts- ausgleich ausreichend ¹⁾
Brachtal	✓	✓	✓	●
Brensbach	✓	✓	●	●
Breuna	✓	✓	✓	●
Burgwald	✓	✓	●	●
Diemelsee	●	✓	●	●
Echzell	✓	✓	●	●
Eppertshausen	✓	●	✓	●
Glashütten	●	●	●	●
Groß-Rohrheim	✓	✓	●	●
Hilders	●	✓	●	●
Hohenahr	✓	✓	●	●
Kiedrich	✓	●	●	●
Knüllwald	✓	●	●	●
Lindenfels	✓	✓	●	●
Meinhard	✓	✓	●	●
Neckarsteinach	●	●	●	●
Niedenstein	✓	✓	●	●
Rabenau	✓	✓	✓	✓
Reinhardshagen	✓	✓	✓	●
Stockstadt am Rhein	✓	●	●	●
Tann (Rhön)	✓	✓	✓	●
Trendelburg	✓	✓	✓	●
Waldems	✓	●	✓	✓
Walluf	✓	●	●	●
Wehretal	✓	✓	✓	●

Anmerkung: In die Betrachtung wurden grundsätzlich die Haushaltssicherungskonzepte 2010 einbezogen. Für Breuna und Eppertshausen wurde das Haushaltssicherungskonzept 2009 zugrunde gelegt.

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Beurteilung auf Basis des geplanten Konsolidierungsvolumens sowie der geplanten Fehlbeträge in der mittelfristigen Finanzplanung.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 118: Haushaltssicherungskonzepte 2010

Zwar kamen alle Gemeinden ihrer Verpflichtung nach, ein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen, allerdings erfüllte die Mehrzahl der Konzepte nicht die Mindestanforde-

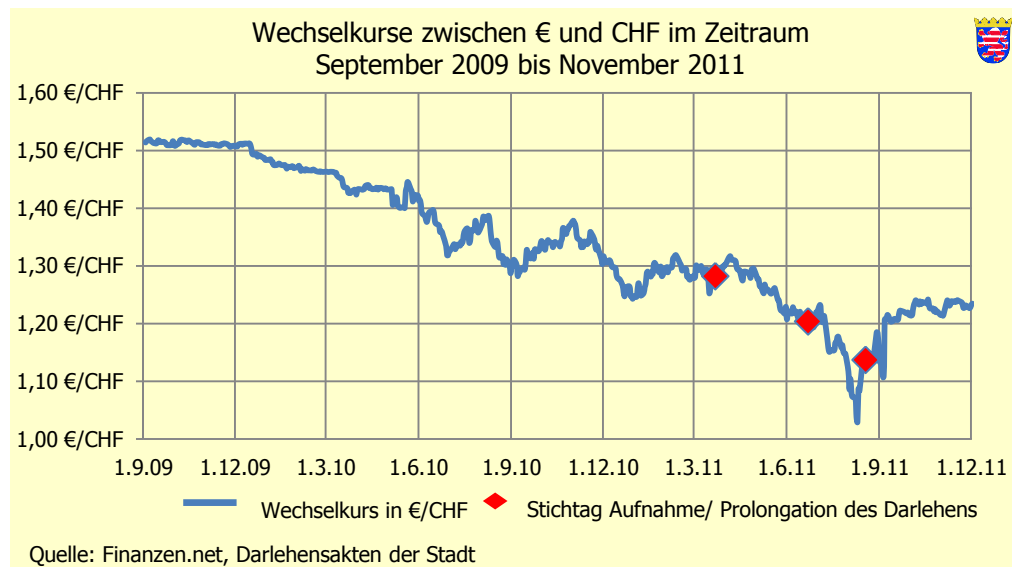
rungen. Insbesondere fehlten die Festlegung eines Zeitraums, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll, sowie hinreichend konkrete Maßnahmen, die sowohl einen Zeitbezug als auch eine monetäre Bewertung aufwiesen. Die Prüfung zeigte auch, dass die Vergleichsgemeinden die Haushaltssicherungskonzepte nur selten als Arbeitspapiere zur zeitlich strukturierten und umfassenden Haushaltskonsolidierung nutzten. Der Umfang der im Rahmen der Haushaltssicherung vorgesehenen Maßnahmen war vor dem Hintergrund der finanziellen Situation in 23 von 25 Gemeinden nicht ausreichend, um in einem angemessenen Zeitraum einen Haushaltsausgleich zu erreichen. Zur nachhaltigen Haushaltssicherung haben die Gemeinden des Vergleichs künftig ihre Konsolidierungsanstrengungen – sei es durch Einsparungen oder durch Ertragssteigerungen – voranzutreiben.

6.14 Kreditaufnahmen in fremder Währung und Kassenkredite

Kredite dürfen nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden (§ 103 Absatz 1 bzw. § 114j Absatz 1 HGO¹⁷⁰). Lindenfels nahm auf Grundlage eines Magistratsbeschlusses – und entgegen der fachlichen Bedenken des Rechnungsprüfungsamts des Kreises Bergstraße – Anfang 2011 ein endfälliges Darlehen in Höhe von 6,44 Millionen Schweizer Franken (CHF) auf. Der Wechselkurs lag bei 1,288 €/CHF, so dass sich das Darlehen umgerechnet auf 5,0 Millionen € belief. Der Sollzinssatz betrug zum Aufnahmestichtag 0,42 Prozent je Jahr. Nach Ende der Darlehenslaufzeit von 92 Tagen wurde das Darlehen zweimal prolongiert (61 Tage bzw. 184 Tage). Der Sollzinssatz lag dabei jeweils bei 0,34 Prozent je Jahr.

Kredite in fremder Währung

Ansicht 119 zeigt die Entwicklung des Wechselkurses zwischen € und CHF im Zeitraum von September 2009 bis November 2011. Ebenfalls dargestellt sind die Zeitpunkte der Aufnahme und Prolongation des Fremdwährungsdarlehens.



Ansicht 119: Wechselkurse zwischen € und CHF im Zeitraum September 2009 bis November 2011

Aufgrund des Wechselkursverlaufs hat sich der Rückzahlungsbetrag für das Fremdwährungsdarlehen seit Aufnahme erhöht. Zum Zeitpunkt der zweiten Prolongation (18. August 2011) betrug der rechnerische Rückzahlungsbetrag 5,7 Millionen € und damit um 0,7 Millionen € höher als der ursprüngliche Kreditbetrag. Ein Verlust aus dem Währungsgeschäft war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht reali-

¹⁷⁰ § 103 HGO₂₀₀₅ bzw. § 114j HGO₂₀₀₅ – Kredite

Kredite dürfen unbeschadet des § 93 Abs. 3 nur im Finanzhaushalt und nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen und zur Umschuldung aufgenommen werden. Über die Aufnahme und die Kreditbedingungen entscheidet die Gemeindevertretung, soweit sie keine andere Regelung trifft.

siert worden; er tritt erst mit Rückzahlung des Darlehens ein, sofern sich der € gegenüber dem CHF nicht deutlich erhöht.

Lindenfels setzte sich dem mit der Darlehensaufnahme verbundenen Fremdwährungsrisiko aus. Bei der Abwägung der Vorteile und Risiken des Geschäfts maß die Stadt dem Zinsvorteil aus diesem Fremdwährungsdarlehen gegenüber inländischen Darlehensangeboten höhere Erfolgsaussichten bei als einem möglichen Verlust durch die Wechselkursschwankungen. Darüber hinaus verzichtete die Stadt auf eine entsprechende Absicherung des Fremdwährungsgeschäfts und ging damit ein offenes Verlustrisiko ein.

Gemeinden sind stets gehalten, bei ihrer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung keine unüberschaubaren oder unbegrenzten Risiken einzugehen (§ 92 HGO in Verbindung mit § 22 Absatz 1 GemHVO-Doppik und unter Verweis auf die bestehenden Vorgaben für die Anlage der gemeindlichen Finanzmittelbestände¹⁷¹). Danach sollen Gemeinden der finanziellen Sicherheit eines Geschäfts den Vorrang vor einem möglichen finanziellen Ertrag geben. Dieser Haushaltsgrundsatz ist auch bei der Aufnahme eines Darlehens zu beachten. Risikobehaftete Geschäfte sollten einer permanenten und transparenten Überwachung durch die kommunalen Gremien unterliegen. Nötigenfalls sind verlustreiche Geschäfte vorzeitig zu beenden, um noch höheren finanziellen Schaden abzuwenden.

Kassenkredite

Kassenkredite sind allein zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe vorgesehen. Der Höchstbetrag der Kassenkredite ist in der Haushaltssatzung festgesetzt. Die Gemeinde Brachtal verschaffte sich in allen Jahren des Prüfungszeitraums ein Kassenkreditvolumen, welches nicht durch die jeweilige Haushaltssatzung legitimiert war.

Dabei ging die Gemeinde beispielhaft für die Jahre 2009 und 2010 folgendermaßen vor: Die Gemeindevertretung Brachtal beschloss in den Haushaltssatzungen der Jahre 2009 und 2010, den Höchstbetrag der Kassenkredite, die für rechtzeitige Auszahlungen in Anspruch genommen werden dürfen, auf 3,5 Millionen € festzulegen. Trotzdem vereinbarte die Gemeinde Brachtal bei mehreren Kreditinstituten Kassenkreditlinien, die in Summe den in den Haushaltssatzungen festgesetzten Höchstbetrag überschritten. Die Überschreitungen beliefen sich in den Jahren 2009 und 2010 jeweils auf 0,5 Millionen €. ¹⁷² Die Gemeinde handelte insoweit satzungswidrig.

Ungeachtet der satzungswidrigen Verschaffung der Kassenkreditlinien überschritt die Gemeinde Brachtal mit der tatsächlichen Inanspruchnahme bis auf das Jahr 2009 in allen Jahren des Prüfungszeitraums den in den jeweiligen Satzungen festgelegten Höchstbetrag. Im Jahr 2010 wurde die eingeräumte Kassenkreditlinie satzungswidrig voll ausgeschöpft.

6.15 Vermeidung doloser Handlungen

Gemeinden sind gehalten, Maßnahmen der Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen im Sinne der Korruptionsvorbeugung zu treffen. Empfehlungen und geeignete Verhaltensweisen zur Korruptionsvermeidung sind aus den Erlassen und Verwaltungsvorschriften ableitbar. ¹⁷³ Inwieweit die Gemeinden diese Empfehlungen umsetzten, ist in Ansicht 120 zusammengefasst.

¹⁷¹ Nr. 1 der VV₂₀₀₈ zu § 22 GemHVO-Doppik

Die Gemeinde (Gv) hat ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Die Anlage von Zahlungsmittelbeständen in Aktien, Investmentanteilen und ähnlichen Anlageformen ist wegen der möglichen Kursverluste nicht zulässig. Bei festverzinslichen Wertpapieren soll deren Laufzeit mit der Anlagefrist möglichst übereinstimmen. Die Sicherheit der Geldanlage hat Vorrang vor der Höhe des Ertrages. Das Risiko der Anlage muss in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. [...]

Siehe auch Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten des hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Februar 2009, StAnz. 2009, Seite 701.

¹⁷² Desgleichen waren bereits die Kassenkreditlinien im Jahr 2006 um 0,4 Millionen €, in 2007 und 2008 jeweils um 0,7 Millionen € höher als in den Haushaltssatzungen festgelegt.

¹⁷³ A: Bekanntgabe des Erlasses „Korruptionsvorbeugung in Hessischen Kommunalverwaltungen“ an alle Mitarbeiter der Verwaltung
B: Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlasses „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen

Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung								
	A: Be- kanntgabe Erlass Korrupti- onsver- meidung	B: Be- kanntgabe Gemein- samer Runderlass	C: Be- kanntgabe Verwal- tungsvor- schriften	D: Eigene Dienstan- weisung Vergabe- wesen	E: Verglei- chende Dokumen- tation Vergabe	F: Unab- hängiger Verhand- lungsleiter	G: Antikor- ruptions- beauftrag- ter	Punkte
Brachtal	●	●	●	✓	●	✓	●	2,0
Brensbach	●	●	●	●	●	✓	●	1,0
Breuna	✓	●	○	✓	●	✓	●	3,5
Burgwald	✓	✓	✓	●	●	○	✓	4,5
Diemelsee	✓	✓	✓	●	●	○	●	3,5
Echzell	●	●	●	✓	●	✓	●	2,0
Eppertshausen	●	●	✓	●	●	✓	●	2,0
Glashütten	✓	✓	✓	✓	●	●	●	4,0
Groß-Rohrheim	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	5,0
Hilders	✓	●	✓	✓	●	✓	●	4,0
Hohenahr	●	●	●	✓	●	✓	✓	3,0
Kiedrich	○	○	○	✓	●	●	●	2,5
Knüllwald	✓	✓	✓	●	●	●	●	3,0
Lindenfels	✓	✓	✓	○	●	✓	●	4,5
Meinhard	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	5,0
Neckarsteinach	●	●	●	●	●	●	●	0,0
Niedenstein	●	●	●	✓	●	●	●	1,0
Rabenau	✓	✓	✓	●	●	●	●	3,0
Reinhardshagen	●	●	●	✓	●	✓	●	2,0
Stockstadt am Rhein	✓	✓	✓	○	●	○	●	4,0
Tann (Rhön)	●	●	●	✓	●	○	●	1,5
Trendelburg	●	●	●	✓	●	✓	●	2,0
Waldems	○	●	●	○	●	✓	●	2,0
Walluf	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	5,0
Wehretal	○	●	●	○	●	●	●	1,0
Summe [✓]	12	10	12	13	0	14	3	Minimum: 0,0 Median: 3,0 Maximum: 5,0
Summe [○]	3	1	2	4	0	4	0	
Summe [●]	10	14	11	8	25	7	22	
✓ = erfüllt (Wertung mit 1 Punkt), ○ = zeitweise erfüllt; liegt dann vor, wenn 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 120: Umsetzung der Empfehlungen zur Korruptionsvorbeugung

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 Be-
lohnung 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

Die einschlägigen Erlasse und Vorschriften (Empfehlungen A, C) waren von jeweils 12 Gemeinden des Vergleichs im gesamten Prüfungszeitraum bekannt gemacht worden. Demgegenüber wurde der Gemeinsame Runderlass zum „Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen“ (Empfehlung B) von 10 Gemeinden bekannt gemacht.

13 Gemeinden hatten eine eigene Dienstanweisung zum Vergabewesen erlassen. Eine unabhängige Verhandlungsleitung bei Submissionen stellten 14 Gemeinden sicher. Dagegen wurde die vergleichende Dokumentation über Auftrag, Leistung, Auftragnehmer und Auftragswert bei keiner und die Benennung eines Antikorruptionsbeauftragten bei 3 Gemeinden vorgefunden.

6.16 Umsetzung der Konjunkturprogramme

Zur Stabilisierung der konjunkturellen Entwicklung vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise und ihrer Folgen für die Realwirtschaft verabschiedeten sowohl der Bund als auch das Land Hessen Konjunkturprogramme¹⁷⁴, die zusätzliche Investitionen in die Bildungsinfrastruktur der Kommunen sowie sonstige kommunale Infrastrukturinvestitionen zuließen.

Der Bund stellte mit seinem Zukunftsinvestitionsgesetz (ZuInvG – im folgenden Bundesprogramm¹⁷⁵) 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 Sonderinvestitionsprogrammgesetz (im folgenden Landesprogramm¹⁷⁶) 1,7 Milliarden € bereit.

In der 153. Vergleichenden Prüfung¹⁷⁷ nahm sich die Überörtliche Prüfung der folgenden Fragen an, um maßgebliche und messbare Indikatoren für die erfolgreiche Umsetzung der Konjunkturprogramme zu bewerten:

- Welche Maßnahmen wurden in den Gemeinden durch Mittel aus den Konjunkturprogrammen gefördert?
- In welchem Umfang waren die Gemeinden mit Eigenmitteln an geförderten Maßnahmen beteiligt?
- Sind die bereitgestellten Fördermittel zeitnah abgeflossen?
- Wann wurden die geförderten Maßnahmen begonnen und wann wurden sie abgeschlossen?
- In welchem Umfang erhielten hessische Unternehmen Mittel aus dem Landesprogramm?

Maßnahmen und Verwendungszwecke

Ansicht 121 zeigt die Verteilung der durch die Konjunkturprogramme geförderten Maßnahmen auf die vorgegebenen Verwendungszwecke:

¹⁷⁴ 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. Darüber hinaus 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.“

¹⁷⁵ Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder im kommunalen und kommunaleretzenden Bereich (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZuInvG) vom 2. März 2009, BGBl. I, Seiten 416, 428.

¹⁷⁶ Gesetz zur Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms (Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz) und Gesetz über die Anwendung kommunalrechtlicher Vorschriften bei der Umsetzung des Hessischen Sonderinvestitionsprogrammgesetzes vom 9. März 2009, GVBl. I, Seite 92.

¹⁷⁷ Mit diesen Fragestellungen beschäftigte sich die Überörtliche Prüfung bereits in vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen bei 45 Städten und Gemeinden sowie 5 Landkreisen, die im Jahr 2011 abgeschlossen wurden. Die Feststellungen finden sich im Zweiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 109 ff.

Geförderte Maßnahmen nach Verwendungszweck									
	Brand- schutz	Sport	Kinder	Verwal- tungen	Bürger- häuser	Kultur	soziale Infra- struktur	Straßen	Summe
Brachtal	3	-	1	-	-	-	-	-	4
Brensbach	1	1	1	-	2	-	-	-	5
Breuna	-	2	1	-	2	1	-	-	6
Burgwald	-	-	1	-	4	-	-	-	5
Diemelsee	-	2	7	2	9	1	4	-	25
Echzell	-	-	3	1	-	-	-	-	4
Eppertshausen	-	1	-	-	1	-	-	-	2
Glashütten	-	-	-	-	2	-	-	4	6
Groß-Rohrheim	1	-	1	1	1	-	3	1	8
Hilders	-	-	1	-	-	-	-	-	1
Hohenahr	-	-	1	-	3	-	-	-	4
Kiedrich	-	-	1	1	2	-	1	4	9
Knüllwald	3	2	3	-	12	-	5	-	25
Lindenfels	-	1	1	2	4	-	1	2	11
Meinhard	1	-	3	-	1	-	-	-	5
Neckarsteinach	-	-	2	-	-	-	-	-	2
Niedenstein	3	2	-	1	3	-	2	-	11
Rabenau	3	2	1	1	2	-	-	31	40
Reinhardshagen	2	6	3	-	1	-	1	-	13
Stockstadt am Rhein	-	3	-	-	2	-	-	-	5
Tann (Rhön)	2	-	2	-	-	-	-	4	8
Trendelburg	-	-	1	1	-	-	-	-	2
Waldems	2	1	2	1	2	-	-	-	8
Walluf	1	1	-	-	-	-	-	-	2
Wehretal	2	2	2	1	3	-	1	1	12
Summe	24	26	38	12	56	2	18	47	223

Quelle: Eigene Erhebungen

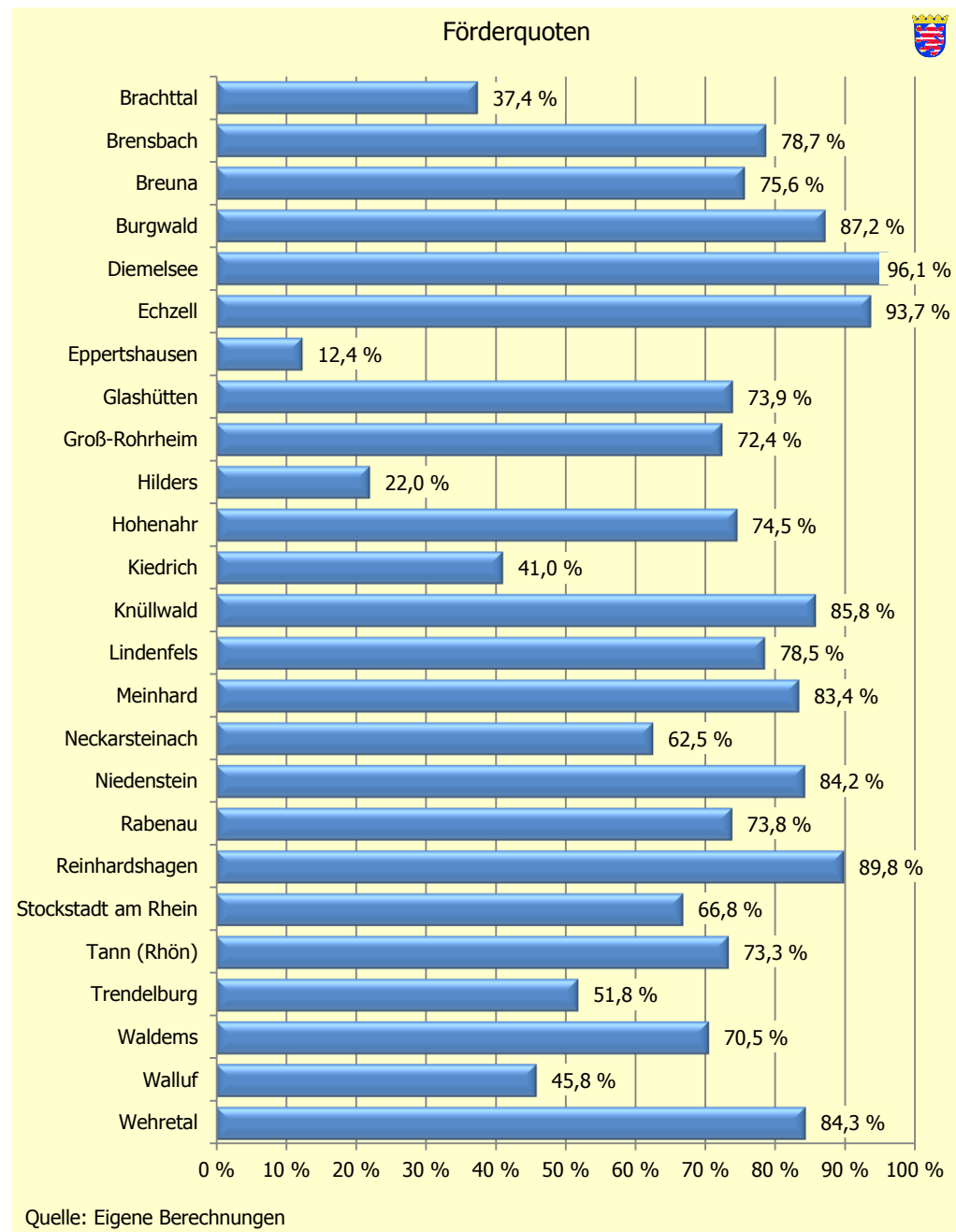
Ansicht 121: Geförderte Maßnahmen nach Verwendungszweck

Die Gemeinden investierten schwerpunktmäßig in Dorfgemeinschafts- und Bürgerhäuser, Straßen sowie Kindertageseinrichtungen. Von untergeordneter Bedeutung waren Maßnahmen für Kultureinrichtungen, Verwaltungsgebäude und bauliche Maßnahmen der sozialen Infrastruktur. Insgesamt nahmen die geprüften Gemeinden im Untersuchungszeitraum 223 geförderte Investitionen vor, das waren durchschnittlich rund 9 Maßnahmen je Gemeinde.

Die Gemeinden planten im Zusammenhang mit den Konjunkturprogrammen Maßnahmen mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 18,7 Millionen €. Die Maßnahmen des Landesprogramms wurden mit 7,6 Millionen € und damit mit einer Quote von 61 Pro-

Investitionsvolumen
und Förderquoten

zent¹⁷⁸, die Maßnahmen des Bundesprogramms mit 2,4 Millionen € und damit mit einer Quote von 38 Prozent gefördert. Insgesamt beliefen sich die durch Land und Bund übernommenen Finanzierungsanteile für die 25 geprüften Gemeinden auf 10,0 Millionen €. Der Differenzbetrag zwischen Investitionssumme und Fördervolumen wurde durch Eigenmittel der Gemeinden oder Drittmittel getragen.



Ansicht 122: Förderquoten

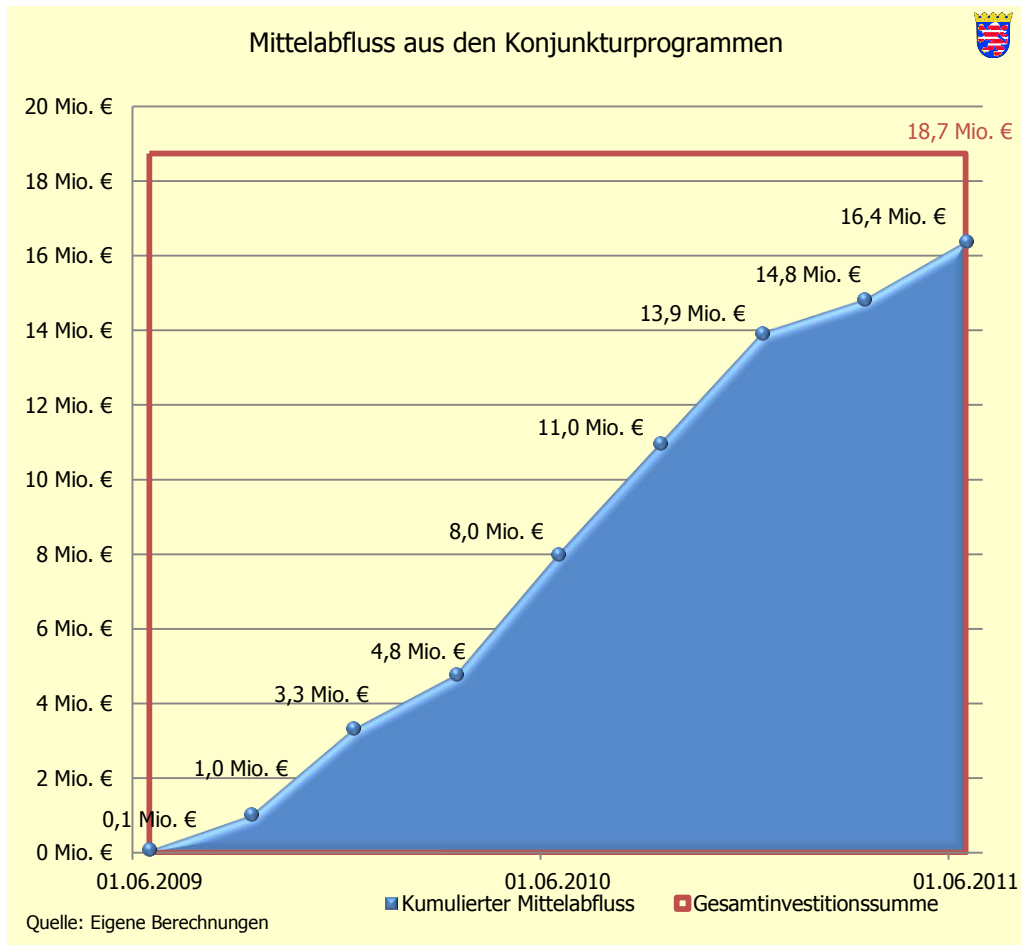
Die niedrigste Förderquote hatte Eppertshausen mit 12 Prozent. Im Mittel betrug die Förderquote der Vergleichsgemeinden 69 Prozent. Die höchste Förderquote hatte Diemelsee mit 96 Prozent.

Mittelabfluss

Die Konjunkturprogramme zielen darauf ab, die bereitgestellten Fördermittel zu einem Zeitpunkt „konjunktureller Schwäche“ in den Wirtschaftskreislauf einzubringen. Die Wirksamkeit der Konjunkturprogramme ist daher unter anderem von einem zeitnahen Abfluss der erhaltenen Mittel abhängig. In diesem Zusammenhang erhob die Überört-

¹⁷⁸ Die Förderquote wurde aus der Relation der Gesamtförderung zu der Summe der geplanten Investitionen ermittelt.

liche Prüfung in den Gemeinden den quartalsweisen Mittelabfluss bis zum Ende der örtlichen Erhebungen.



Ansicht 123: Mittelabfluss aus den Konjunkturprogrammen

Die Gemeinden hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt 16,4 Millionen € oder 88 Prozent der Gesamtinvestitionssumme ausgezahlt. Es zeigte sich, dass die gewährten Fördermittel erst mit zeitlicher Verzögerung in Bezug auf die Auflagezeitpunkte der Konjunkturprogramme in den Wirtschaftskreislauf flossen. Die zeitintensiven Verwaltungs- und Planungsprozesse zur Vorbereitung der Maßnahmen waren hierbei von besonderer Bedeutung.

Zusammenfassend kann wiederholt¹⁷⁹ festgestellt werden, dass keine verlässliche Aussage getroffen werden kann, inwiefern die Gemeinden dazu beitrugen, mit erhöhten Ausgaben den konjunkturellen Abschwung zu bekämpfen. Angesichts der günstigen konjunkturellen Entwicklung Deutschlands im Jahr 2010 und der positiven Prognosen für das Jahr 2011 – gerade im Vergleich zu anderen Staaten der Europäischen Union – kann der konjunkturelle Impuls, den die staatlichen Konjunkturprogramme geben sollten, dem Grunde nach nicht verneint werden. Die finanziellen Belastungen aus Zins- und Tilgungsleistungen, die aus den Krediten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Konjunkturprogramme entstanden sind, werden ggf. Untersuchungsgegenstand zukünftiger Haushaltsstrukturprüfungen sein.

¹⁷⁹ siehe Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 19. Oktober 2011, LT-Drucks. 18/4222, Seite 111



Ansicht 124: Wehretal. Ausbau der „Alten Schule“ zum Verwaltungsgebäude mit neuem Rathaus. Aufnahme vom 17. August 2011.

6.17 Ausblick

Die schwierige konjunkturelle Lage seit Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise Ende 2008 prägte die Haushaltslage der Gemeinden. Trotz der finanziell angespannten Situation erhoben die Gemeinden noch nicht konsequent kostendeckende Gebühren. Die Ergebnishaushalte 2010 waren alle defizitär geplant. Die Haushaltslage der Gemeinden war zum Ende des Prüfungszeitraums damit ohne Ausnahme als instabil zu beurteilen, während im Jahr 2006 noch 10 stabile Haushalte festzustellen waren.

Gemeinden sind nach § 10 Absatz 2 KAG gehalten, in den Gebührenhaushalten (Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Friedhofswesen) eine Kostendeckung zu erzielen. Dies setzt voraus, dass die Ergebnisse der Nachkalkulation in eine angemessene Vorkalkulation münden. Gerade defizitäre Gemeinden haben ihre Gebührenhaushalte durch regelmäßige Kalkulationsverfahren auf den aktuellen Stand zu bringen.

Keine der in den Vergleich einbezogenen Gemeinden erfüllte die gesetzliche Vorgabe, die Haushaltssatzung bis spätestens vier Wochen vor Beginn des neuen Haushaltsjahrs bei der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vorzulegen. Die Gemeinden stehen dabei in dem Spannungsfeld, einerseits die Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung zu erfüllen und andererseits dem politischen Gestaltungswillen ausreichenden und angemessenen Freiraum zur Diskussion und Entscheidungsfindung einzuräumen. Zudem werden die für die Haushaltsplanung erforderlichen Orientierungsdaten des Landes in den Oktober- und Novembermonaten des Haushaltsjahres bekannt gemacht. Diesen Zeitpunkt erachten die Gemeinden für eine sachgerechte Erfüllung der Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung als zu spät. Die Gemeinden warteten mehrheitlich den Zeitpunkt der Bekanntgabe der Orientierungsdaten ab und stellten damit einerseits eine zahlenmäßig fundierte Haushaltsplanung sicher, die jedoch nicht den zeitlichen Vorgaben der Hessischen Gemeindeordnung entsprach. Hier stehen alle beteiligten Akteure vor der Herausforderung, diese Diskrepanz durch einen praktikablen Ansatz zu lösen.

Die hessischen Gemeinden werden künftig ihre Konsolidierungsbemühungen deutlich zu intensivieren haben. Sie stehen vor der Aufgabe, diejenigen kommunalen Aufgaben und Handlungsfelder zu identifizieren, mit denen sich Konsolidierungsbeiträge erzielen lassen. Dabei sind zum einen die freiwilligen Aufgaben, zum anderen die Intensität der

gesetzlichen Leistungen zu hinterfragen. So dürfen angesichts der Höhe der Unterdeckungen in vielen Gemeinden bei der Haushaltskonsolidierung selbst politisch sensible Bereiche wie die Kinderbetreuung, die Feuerwehren und Dorfgemeinschaftshäuser von dieser Diskussion nicht mehr ausgenommen werden.

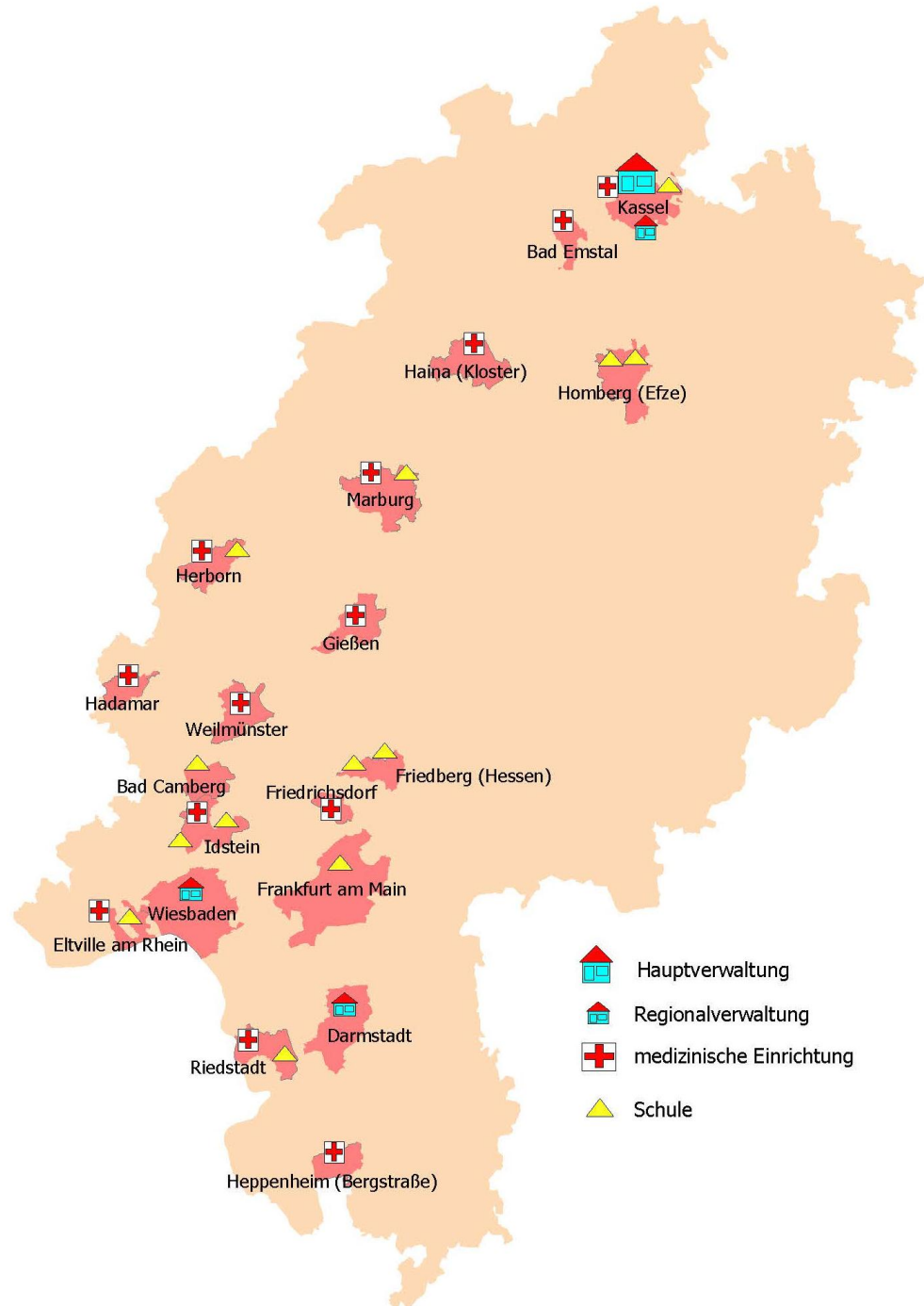
Insbesondere bei kleineren Gemeinden kann die notwendige Konsolidierung nicht mehr ausschließlich durch Maßnahmen in der eigenen Verwaltung realisiert werden. Weiterführende Konsolidierungsansätze ergeben sich insbesondere durch die gebündelte Wahrnehmung von administrativen Aufgaben mehrerer Kommunen wie Personal oder Informationstechnik, die Zusammenlegung von Ordnungsamts- oder Standesamtsbezirken oder die Bildung von Gemeinschaftskassen. Eine Intensivierung der Anstrengungen in der interkommunalen Zusammenarbeit durch innovative Ansätze wird zukünftig mehr denn je geboten sein. Die Kommunalpolitik steht dabei im Spannungsfeld zwischen der Aufrechterhaltung der eigenen kommunalen Identität und der Abgabe von Aufgaben.

Diejenigen Gemeinden, die am Hessischen Kommunalen Schutzschirm teilnehmen, haben aus eigener Kraft einen festgelegten Konsolidierungsbeitrag je Einwohner zu erbringen, um an der Teilentschuldung zu partizipieren. Auch dieser Entschuldungsbeitrag seitens der Gemeinden wird Gegenstand der politischen Debatte werden. Die Entschuldungswirkung des Schutzschirms für die hessischen Kommunen kann jedoch erst mittelfristig bewertet werden.

7. Einhundertvierundfünfzigste Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“

7.1 Geprüfte kommunale Körperschaft

Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV)



Ansicht 125: „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“ – Lage der Einrichtungen des LWV (einschließlich der Einrichtungen der Vitos GmbH)

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	September 2011 bis März 2012
Prüfungszeitraum:	2008 bis September 2011
Zuleitung des Schlussberichts:	12. April 2012
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln

7.3 Leitsätze

Die Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbands Hessen (LWV) bietet systembedingt keinen unmittelbaren Anreiz, sparsam zu wirtschaften. Gleichwohl steht der LWV unter politischem Rechtsfertigungs- und Veränderungsdruck seiner Verbandsmitglieder. Er ergriff daher Maßnahmen, um die Wirtschaftlichkeit seines Handelns zu erhöhen.

Seiten 153, 158 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfahl bereits in ihrer 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ einen Stellenabbau von 122 Stellen. Der LWV nahm daraufhin eine umfassende Reorganisation seiner Inneren Verwaltung vor, um deren Wirtschaftlichkeit zu verbessern. In den Querschnittbereichen wurden bis zum Jahr 2010 rund 72 Stellen abgebaut, wodurch der Anteil der Stellen in diesen Bereichen am Gesamtstellenbestand des LWV auf rund 23 Prozent sank (2005: 30 Prozent).

Seite 158 ff.

Durch weitere Umsetzung der Empfehlungen aus Organisationsuntersuchungen sowie der Optimierung der Finanzprozesse kann der LWV die Wirtschaftlichkeit seiner Inneren Verwaltung weiter steigern.

Seite 158 ff.

Die Organisationsstruktur des Landeswohlfahrtsverbands ist gekennzeichnet durch drei Ebenen (LWV, Vitos GmbH als Holding, Beteiligungen unterhalb der Holding). Sie nehmen unterschiedliche strategische und operative Aufgaben wahr. Das Beteiligungsmanagement steuert und überwacht dabei die Aufgabenerfüllung der Holding und der Beteiligungen. Diese Struktur ist zweckmäßig und angemessen.

Seite 171 f.

Die Aufwendungen des LWV waren zu rund 88 Prozent durch Transferleistungen geprägt. Sie beliefen sich im Jahr 2009 auf rund 1,3 Milliarden €.

Seite 155

Die Fallzahlen der Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen (Sozialhilfe) stiegen im Zeitraum 2005 bis 2010 um 10,3 Prozent auf rund 68.500.

Seite 161

Durch teilweise Selbsterstellung von Projektsteuerungs- und Planungsleistungen im Baumanagement kann der LWV ein Sparpotenzial von rund 0,7 Millionen € realisieren.

Seite 160

Mit einem höheren Eigenanteil an den Aufwendungen im Fachbereich Datenverarbeitung kann ein Sparpotenzial in Höhe von rund 0,2 Millionen € realisiert werden.

Seite 159

Der LWV begann, seine Steuerungsinstrumente auszubauen. Hierzu richtete er ein Fallmanagement ein.

Seite 165 ff.

Der LWV sollte Standards bezüglich der inhaltlichen Ausgestaltung der dezentralen Vergütungsvereinbarungen zwischen den Regionalmanagements und den Vertragspartnern festlegen. Auf diese Weise kann er eine einheitliche Vorgehensweise sicherstellen und die Wirtschaftlichkeit weiter verbessern.

Seite 164

Der LWV entwickelte ein Pilotprojekt, bei dem in ausgewählten Regionen Menschen mit verschiedenen Beeinträchtigungen nunmehr von einem Ansprechpartner (Personenzentrierung) statt wie bisher von mehreren Fachbereichen (Angebotszentrierung) betreut werden. Wenn die noch ausste-

Seite 165 ff.

Seite 170

hende Evaluation der wirtschaftlichen Auswirkungen die bisherige inhaltliche Evaluation bestätigt, sollte die Umstellung auf das personenzentrierte Verfahren landesweit weiter verfolgt werden.

Seite 175

Die wissenschaftlichen und kulturellen Aufgaben des LWV-Archivs werden derzeit nicht sachgerecht wahrgenommen. Um eine den Aufgaben angemessene Wahrnehmung auf Dauer zu gewährleisten, sollte der LWV die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit mit anderen Trägern oder die vollständige Abgabe des Archivs an einen anderen Träger erwägen.

Der LWV steht weiterhin vor der Herausforderung, bei sachgerechter Aufgabenwahrnehmung wirtschaftliche Erwägungen zu berücksichtigen. Dies stellt einen immerwährenden Prozess dar. Der LWV sollte, im Sinne eines fortlaufenden Organisationsentwicklungsprozesses, seine Aufbau- und Ablauforganisation untersuchen und sich ergebende Optimierungspotenziale nutzen.

7.4 Gliederung

7.5	Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen	152
7.6	Überblick	153
7.7	Wirtschaftliche Lage des LWV	154
7.8	Organisationsstruktur des LWV.....	156
7.9	Innere Verwaltung – Reorganisation aufgrund früherer Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung.....	158
7.10	Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen.....	160
7.11	Schulträgeraufgaben	168
7.12	Archiv des LWV	170
7.13	Wirtschaftliche Betätigung: Holdingstruktur.....	171
7.14	Ausblick.....	175

7.5 Geprüftes Risiko und Potenziale für Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko betrug rund 2,0 Milliarden €. Es umfasste die Summe der Aufwendungen des LWV und seiner Beteiligungen im Jahr 2009. Die Prüfung ergab Potenziale für Ergebnisverbesserungen von 1,7 Millionen € (Ansicht 126).¹⁸⁰

Potenziale für Ergebnisverbesserungen	
Aufwendungen für politische Gremien	0,1 Mio. €
Aufwendungen für Anwendungsentwicklung	0,2 Mio. €
Personalaufwendungen Fachbereich Finanzen	0,7 Mio. €
Aufwendungen Baumanagementaufgaben	0,7 Mio. €
Summe	1,7 Mio. €
Quelle: Eigene Berechnungen	

Ansicht 126: Potenziale für Ergebnisverbesserungen

¹⁸⁰ Die Reduzierung von Aufwendungen würde über den Ausgleich eventuell auftretender negativer Jahresergebnisse hinaus zu einer Reduzierung der Verbandsumlage führen, nicht aber zu einer Ergebnisverbesserung beim LWV.

7.6 Überblick

Die frühere 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“¹⁸¹ zeigte dem LWV deutliche Optimierungsmöglichkeiten und damit verbundene Ergebnisverbesserungspotenziale auf. Folglich untersuchte die Überörtliche Prüfung in der 154. Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“, ob und wie diese Hinweise durch den LWV aufgegriffen und umgesetzt wurden. Die Untersuchung schloss die Verwaltung des LWV sowie die Beteiligung an der Vitos GmbH ein. Hinzu kam die Betrachtung der Haushaltswirtschaft, die zum 1. Januar 2009 von der kamerale auf die doppelte Buchführung umgestellt wurde. Der LWV hatte die Umstellungsphase noch nicht abgeschlossen. Zwar lagen zum Prüfungszeitpunkt im Jahr 2011 belastbare Zahlen für das Jahr 2009 vor. Jedoch soll die Umstellung des Rechnungswesens auch eine Weiterentwicklung von Steuerungsinformationen erreichen und die Steuerungsprozesse der Gesamteinrichtung LWV verbessern.

Der LWV Hessen ist ein gesetzlicher Zusammenschluss der hessischen kreisfreien Städte und Landkreise (§ 1 VwMiStufG HE). Er wurde durch Gesetz vom 7. Mai 1953 errichtet. Seine Aufgaben blieben trotz zwischenzeitlich in Kraft getretener Gesetzesänderungen¹⁸² unberührt:

Gesetzliche
Grundlagen

- Der LWV Hessen ist überörtlicher Träger der Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen (Sozialhilfe), Kriegsofopferfürsorge und Schwerbehindertenhilfe. Er ist gleichzeitig landesweit Träger von Einrichtungen der Psychiatrie und Jugendhilfe sowie Träger von Heimen für Behinderte und von Förderschulen.
- Als Träger von Förderschulen mit überregionalen Einzugsgebieten gemäß § 139 Hessisches Schulgesetz (HSchG)¹⁸³ betreibt der LWV Schulen für Hörgeschädigte, für Blinde und Sehbehinderte, für Erziehungshilfe und Kranke sowie Schulen für Kranke an den Kliniken für Kinder- und Jugendpsychiatrie. Der LWV ist zuständig für den Bau, den Unterhalt und die Ausstattung der Schulgebäude sowie die Verwaltung.
- Daneben nimmt der LWV weitere Aufgaben wahr wie den Betrieb eines Archivs, die Herausgabe der historischen Schriftenreihe, die Pflege musealer Sammlungen sowie die Betreuung und Unterhaltung der auf seinen Flächen befindlichen Gedenkstätten, Kirchenbauten und Grabanlagen für Opfer von Kriegen und Gewalt.

Für die Wirtschaftsführung des LWV gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)¹⁸⁴. So hat der LWV bei seiner Haushaltsführung

Finanzierung

¹⁸¹ vergleiche Sechzehnter Zusammenfassender Bericht vom 18. Oktober 2006, LT-Drucks. 16/5867, Seite 226 ff.

¹⁸² Seit 1953 und bis zum Ablauf des Jahres 2011 bildete das Mittelstufengesetz die Rechtsgrundlage für den Landeswohlfahrtsverband: Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband (Mittelstufengesetz) vom 7. Mai 1953, GVBl. Seite 93, letzte Änderung vor dem Änderungsgesetz vom 16. September 2011 durch Artikel 26 b des Gesetzes vom 21. März 2005, GVBl. I, Seite 229. Gesetz über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 16. September 2011, GVBl. I, Seite 420. Das Gesetz wurde am 16. September 2011 verkündet und trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Mit dem Änderungsgesetz wurde auch der Name des Gesetzes von „Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband“ geändert in „Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband“: Gesetz über den LWV (VwMiStufG HE) vom 7. Mai 1953, GVBl., Seite 93 ff., zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 800.

¹⁸³ Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz – HSchG -) in der Fassung vom 14. Juni 2005, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. November 2011, GVBl. I, Seite 679, 682
§ 139 Absatz 1 HSchG – LWV als Schulträger
Der LWV ist Träger der Förderschulen von überregionaler Bedeutung einschließlich erforderlicher Schülerheime mit den Förderschwerpunkten Sehen, Hören und körperliche und motorische Entwicklung sowie der Schulen mit dem Förderschwerpunkt Sprachheilverbesserung, soweit nicht bei hinreichender Schülerzahl entsprechende Schulen von den Trägern nach § 138 Abs. 1 zu schaffen sind oder soweit der Bedarf nicht durch eine nach § 140 Abs. 1 begründete Schulträgerschaft gedeckt wird. Er ist ebenfalls Träger der Schulen mit den Förderschwerpunkten emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung und kranke Schülerinnen und Schüler für die Kinder und Jugendlichen, die in seinen Einrichtungen untergebracht sind.

¹⁸⁴ § 16 Absatz 1 VwMiStufG HE

die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Der LWV erhielt Finanzzuweisungen des Landes¹⁸⁵ nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes.¹⁸⁶ Daneben erzielte er eigene Erträge, so Kostenerstattungen von Sozialleistungsträgern (Kranken- und Pflegekassen). Soweit diese Erträge nicht ausreichen, finanziert der LWV seine Aufwendungen über eine Umlage von seinen Verbandsmitgliedern.¹⁸⁷

Aufgrund der Finanzierung über eine Umlage fehlen systembedingt Anreize zur Effizienzsteigerung. Eine pauschale Annahme der Unwirtschaftlichkeit ist damit jedoch nicht verknüpft, weil der LWV unter permanentem politischem Rechtfertigungs- und Veränderungsdruck seiner Verbandsmitglieder steht. Ziel des LWV muss es sein, die aktive wirtschaftliche Steuerung der Hilfen unter Beachtung einer sachgerechten Aufgabenwahrnehmung fortwährend zu verbessern.¹⁸⁸

Aufgrund der Empfehlungen aus der 107. Prüfung als Vorgängerprüfung hat der LWV in den letzten Jahren zahlreiche Organisationsuntersuchungen in verschiedenen seiner Aufgaben- und Organisationsbereichen und darauf aufbauende Veränderungen in der Organisation vorgenommen. Damit ist es gelungen, einen beträchtlichen Teil der in der 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ aufgezeigten Hinweise umzusetzen und eine modernere Struktur zu entwickeln.

7.7 Wirtschaftliche Lage des LWV

Der LWV stellte seine Haushaltswirtschaft zum 1. Januar 2009 auf die doppelte Buchführung (Doppik) um. Da für das Jahr 2009 erst ein ungeprüfter Jahresabschluss vorlag, wurden ergänzend für die Jahre 2010 und 2011 Planzahlen dargestellt (Ansicht 127).

Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2011			
	2009 Ist	2010 Plan	2011 Plan
Ordentliche Erträge	1.461,1 Mio. €	1.483,6 Mio. €	1.549,8 Mio. €
Ordentliche Aufwendungen	1.475,8 Mio. €	1.503,2 Mio. €	1.568,8 Mio. €
Verwaltungsergebnis	-14,8 Mio. €	-19,7 Mio. €	-19,1 Mio. €
Finanzergebnis	3,6 Mio. €	0,4 Mio. €	1,0 Mio. €
Außerordentliches Ergebnis	-0,1 Mio. €	19,3 Mio. ¹⁾ €	0,0 Mio. €

Für die Wirtschaftsführung des Landeswohlfahrtsverbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme des § 93 Absatz 1 und 2 Nr. 2 und der §§ 119 und 129 und die dazu ergangenen Durchführungsbestimmungen (§ 154 Absatz 3 und 4 der Hessischen Gemeindeordnung) entsprechend.

¹⁸⁵ § 14 Absatz 1 VwMiStufG HE

Der LWV erhält nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes vom 29. Mai 2007, GVBl. I, Seite 310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, Seite 160, in der jeweils geltenden Fassung Finanz- und Investitionszuweisungen. Soweit er staatliche Aufgaben erfüllt, erstattet das Land jährlich den Aufwand, der nach Abzug der entsprechenden Erträge und Einzahlungen verbleibt. Das Land kann darüber hinaus Zuwendungen gewähren, deren Höhe jeweils durch den Staatshaushaltsplan bestimmt wird.

¹⁸⁶ Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 29. Mai 2007, GVBl. I, Seite 310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2012, GVBl. I, Seite 128, 132

¹⁸⁷ § 14 Absatz 2 VwMiStufG HE

Der Landeswohlfahrtsverband hat, soweit seine sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen, um seinen Haushalt und Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen, von seinen Mitgliedern eine Umlage (Verbandsumlage) zu erheben. Der Hebesatz ist in der Haushaltssatzung für jedes Haushaltsjahr entsprechend festzusetzen. Die Umlagegrundlagen werden im Finanzausgleichsgesetz bestimmt.

¹⁸⁸ Gleichwohl ist zu beachten, dass der Umgang mit Menschen und die Beachtung der Menschenwürde den Vorrang der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung vor wirtschaftlichen Erwägungen rechtfertigen.

Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2011			
	2009 Ist	2010 Plan	2011 Plan
Jahresergebnis	-11,2 Mio. €	0,0 Mio. €	-18,0 Mio. €
Rücklagenentnahme	11,2 Mio. €	0,0 Mio. €	18,0 Mio. €
Gesamtergebnis	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €

¹⁾ Das außerordentliche Ergebnis entspricht der Rücklagenentnahme.
Quelle: Jahresabschluss 2009, Haushaltspläne 2010, 2011

Ansicht 127: Ergebnisse der Jahre 2009 bis 2011

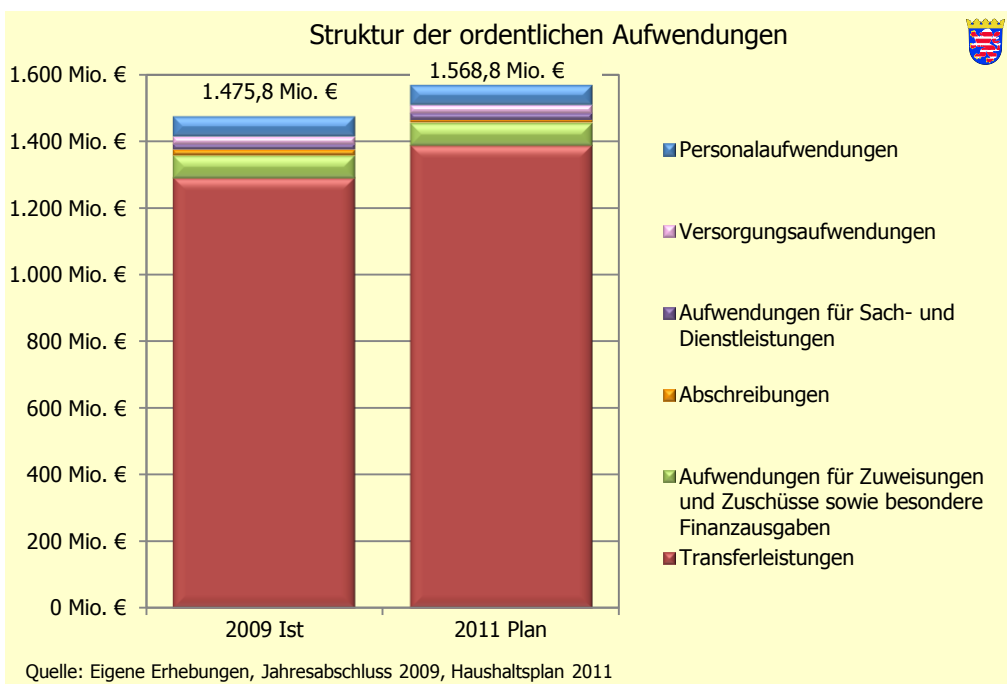
Der LWV erreichte im Jahr 2009 (Ist) erst nach Rücklagenentnahme ein ausgeglichenes Gesamtergebnis. Für das Jahr 2010 wurde eine Rücklagenverwendung vor dem Jahresergebnis als außerordentlicher Ertrag ausgewiesen und dadurch ein ausgeglichenes Ergebnis geplant. Bei einem korrekten Ausweis wäre das negative Jahresergebnis durch die Rücklagenverwendung ausgeglichen worden.

Da der Jahresabschluss 2010 zum Zeitpunkt der Erhebungen noch nicht vorlag, war ein bewertender Plan-/Ist-Vergleich nicht möglich. Für das Jahr 2011 plante der LWV erneut mit einer Rücklagenentnahme ein ausgeglichenes Gesamtergebnis.

Ansicht 128 zeigt die Struktur der ordentlichen Aufwendungen für das Jahr 2009 (Ist) und für das Jahr 2011 (Plan).

Rücklagenentnahme

Ordentliche Aufwendungen



Ansicht 128: Struktur der ordentlichen Aufwendungen

Die Transferleistungen umfassten rund 88 Prozent¹⁸⁹ der ordentlichen Aufwendungen. Es handelt sich dabei um soziale Leistungen, die anspruchsberechtigte Personen als Geld- oder Sachleistungen erhalten. Demgegenüber sind die übrigen ordentlichen Aufwendungen, wie die Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse und besondere Finanzausgaben (rund 4,5 Prozent) sowie die Personalaufwendungen (rund 3,9 Prozent), von untergeordneter Bedeutung. Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (rund 1,2 Prozent) betrafen Fremdleistungen der Tochtergesellschaft Vitos GmbH oder Dritter für Unterstützungsleistungen in der internen Organisation des

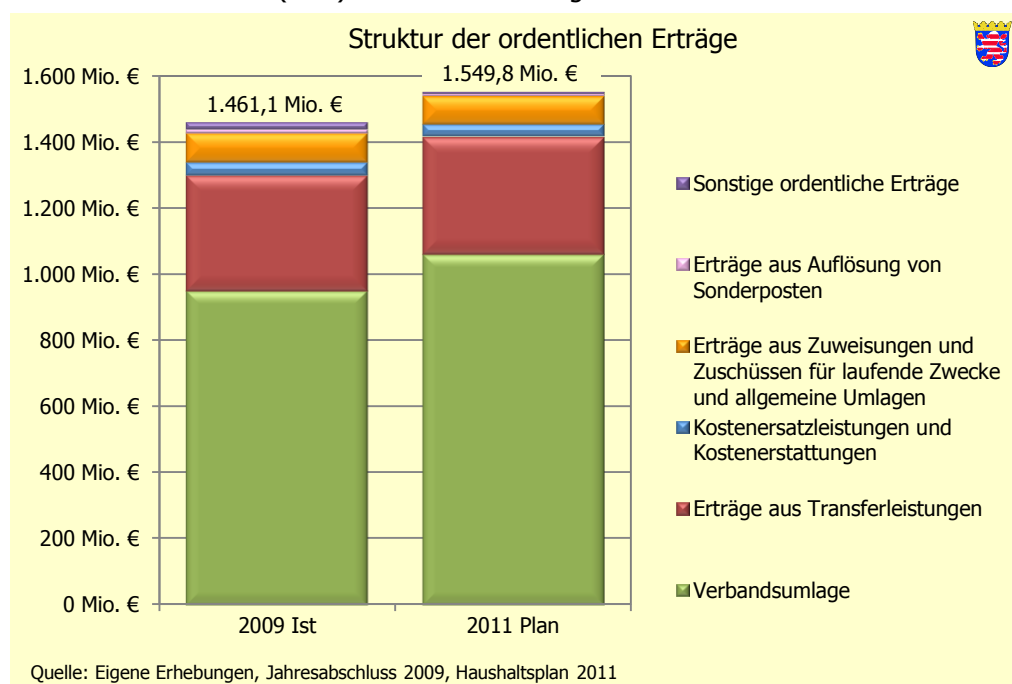
Transferleistungen

¹⁸⁹ Da die Entwicklung von 2009 bis 2011 die strukturellen Anteile der einzelnen Positionen unverändert ließ, wurde hier der Mittelwert der beiden Jahre ausgewiesen.

Ordentliche Erträge

LWV. Die Entwicklung der einzelnen Aufwandspositionen vom Jahr 2009 zum Jahr 2011 zeigte nur geringfügige Veränderungen von maximal 0,3 Prozent.

Die Zusammensetzung der ordentlichen Erträge des LWV ist für das Jahr 2009 (Ist) und für das Jahr 2011 (Plan) in Ansicht 129 dargestellt.



Ansicht 129: Struktur der ordentlichen Erträge

Ansicht 129 zeigt, dass die ordentlichen Erträge mit 0,95 Milliarden € im Jahr 2009 und 1,06 Milliarden € im Jahr 2011 (Plan) durch die Verbandsumlage maßgeblich geprägt waren. Bemessungsgrundlage der Umlage waren nicht Fallzahlen. Sie basierte auf Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der Kommunen.¹⁹⁰ Die Erträge aus Transferleistungen mit 0,35 Milliarden € in den Jahren 2009 und 2011 (Plan) bildeten die zweitgrößte Ertragsposition. Sie beinhalten die Erstattung der Kosten von Sozialleistungsträgern wie Kranken- und Pflegekassen. Die Ertragsposition „Kostenersatzleistungen und Kostenerstattungen“ bezieht sich demgegenüber auf Kosten, die nicht für Sozialleistungen entstanden sind wie Verwaltungs- und Betriebsausgaben.

Der LWV erfasste nicht das Grundvermögen der rechtlich selbständigen Stiftungen Hofheim und Nassauischer Zentralwaisenfonds, weil eine abschließende Entscheidung, wem das wirtschaftliche Eigentum zuzuordnen ist, zum Zeitpunkt der Aufstellung der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 und des Jahresabschlusses 2009 nicht vorlag. Das Grundvermögen des Hospitalfonds Hofheim hatte eine Fläche von rund 4,0 Millionen Quadratmeter und des Nassauischen Zentralwaisenfonds von rund 0,2 Millionen Quadratmeter.

Grundvermögen
der rechtlich
selbständigen
Stiftungen

7.8 Organisationsstruktur des LWV

Der LWV setzte sich organisatorisch aus der Hauptverwaltung und den drei Regionalverwaltungen, 13 Schulen sowie den medizinischen Einrichtungen (Kliniken, Tagesstätten, Ambulanzen, betreutes Wohnen, Übergangseinrichtungen) zusammen

¹⁹⁰ Die Umlagegrundlagen werden im Finanzausgleichsgesetz bestimmt.

§ 39 FAG – Verbandsumlage des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen

(1) Der Landeswohlfahrtsverband Hessen erhebt nach § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953, GVBl., Seite 93, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. September 2011, GVBl. I, Seite 420, eine Verbandsumlage.

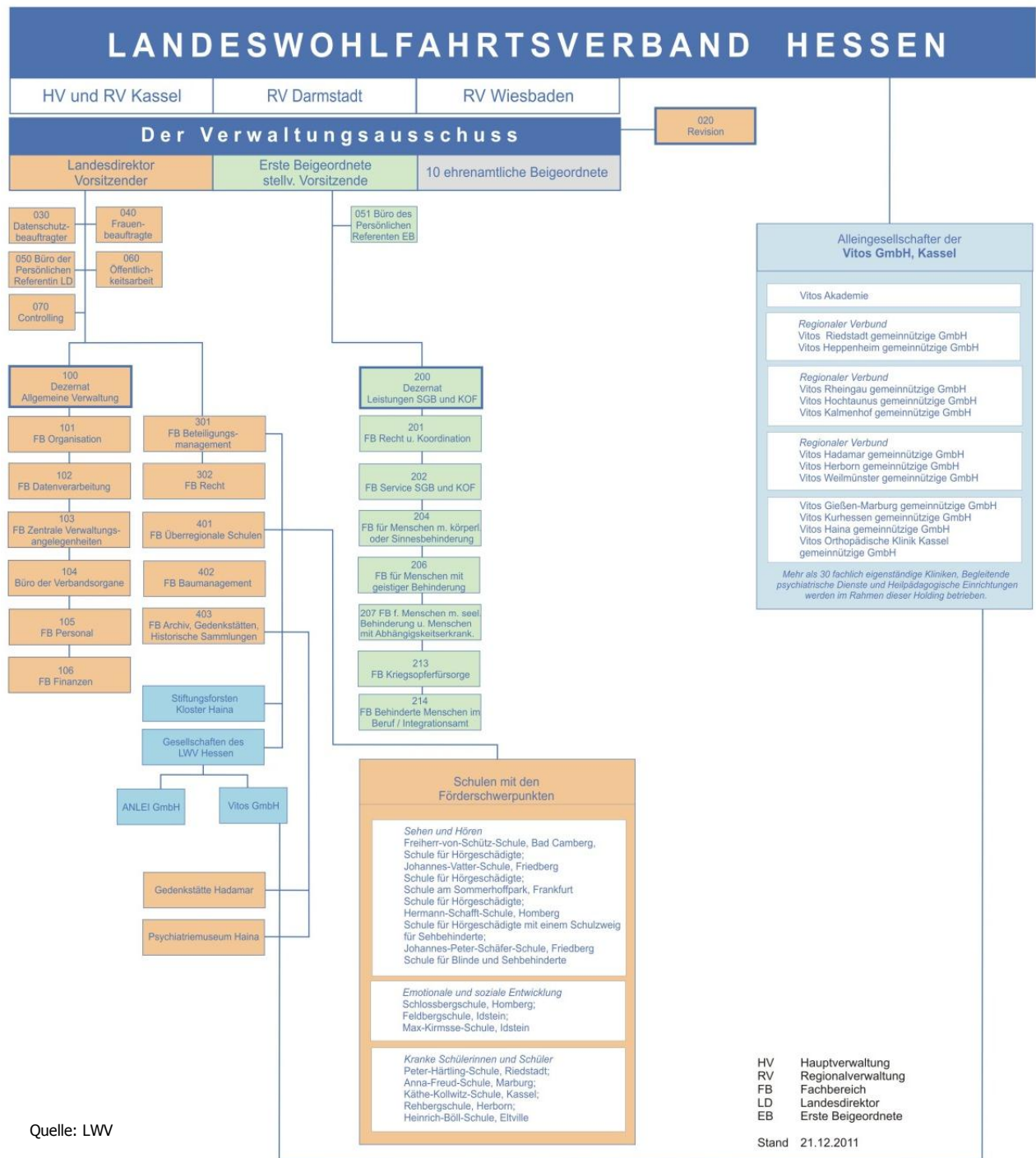
(2) Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage sind:

1. die Steuerkraftmesszahlen nach § 12 und

2. 100 vom Hundert der Schlüsselzuweisungen nach §§ 8 bis 19.

(Ansicht 130). Die medizinischen Einrichtungen waren organisatorisch in einer Holdingstruktur unterhalb der Vitos GmbH zusammengefasst.

Organigramm des LWV



Ansicht 130: Organigramm des LWV

Der Verwaltungsausschuss setzt sich aus dem Landesdirektor, dem ersten Beigeordneten und 10 ehrenamtlichen Beigeordneten zusammen. Er leitet die Hauptverwaltung, die sich in die zwei Dezernate „Leistungen Allgemeine Verwaltung“ und „Leistungen SGB und KOF (Sozialgesetzbuch und Kriegsopterfürsorge)“ gliedert. Dies entspricht der Aufgabenstruktur des LWV. Die Organisation des Dezernats „Leistungen SGB und KOF“ war entsprechend seiner zu erbringenden Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen (Sozialhilfe) gegliedert. Beim Verwaltungsausschuss war die Revision als Stabsstelle angesiedelt.

7.9 Innere Verwaltung – Reorganisation aufgrund früherer Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung

Nachschau Stelleneinsparungen

Die Überörtliche Prüfung untersuchte mit der Nachschau die Umsetzung der Empfehlungen der 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“. Im Vergleich mit anderen öffentlichen Verwaltungen wies der LWV seinerzeit eine eher ungünstige Stellenrelation zwischen Fach- und allgemeinen Aufgaben auf, da allein 30 Prozent der Stellen für allgemeine Aufgaben eingesetzt wurden. Empfohlen wurde, einen Stellenanteil für allgemeine Aufgaben von 18 Prozent anzustreben, was einem Potenzial zur Stellenreduzierung von 122 Stellen entsprach. Daraus ergab sich ein Einsparpotenzial von 5,7 Millionen €.

Änderung der Aufbauorganisation

Der LWV hatte die Empfehlungen der 107. Prüfung zum Anlass genommen, im Prüfungszeitraum seine Aufbauorganisation zu verändern und mit Hilfe von Organisationsuntersuchungen¹⁹¹ und Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen die Aufgabenwahrnehmung in den Bereichen für allgemeine Aufgaben zu optimieren.

Wirtschaftlichkeit der Aufgaben- wahrnehmung

Im Ergebnis der Umsetzung der Empfehlungen aus den Organisationsuntersuchungen sparte der LWV zum Stand 30. Juni 2011 gegenüber dem Jahr 2005 in den Organisationseinheiten, in denen allgemeine Verwaltungsaufgaben wahrgenommen wurden, rund 72 Stellen ein. Der LWV reduzierte dabei seinen Stellenbestand in der Haupt- und den Regionalverwaltungen in den Jahren von 2005 bis 2010 um 5,5 Prozent, obgleich ein Anstieg der Fallzahlen in der Sozialhilfe im gleichen Zeitraum um rund 10,3 Prozent zu verzeichnen war. Der Anteil der Stellen in den Querschnittsbereichen am Gesamtstellenbestand des LWV sank von 30 Prozent im Jahr 2005 auf rund 23 Prozent.

Umsetzung noch nicht abgeschlossen

Der LWV plante weiterhin die natürliche Fluktuation für den Fachbereich Zentrale Verwaltungsangelegenheiten zur Reduzierung von Stellen zu nutzen. Stellenmehrbedarfe aufgrund von Steigerungen der Fallzahlen im Leistungsbereich will der LWV auch künftig durch Stellenumsetzungen innerhalb des Stellenplans decken.

Die in der 107. Prüfung dargestellte Möglichkeit für die Verbandsversammlung des LWV, die Zahl ihrer Mitglieder zu verringern, wurde im Prüfungszeitraum nicht wahrgenommen. Durch eine Verringerung um maximal 20 Mitglieder könnten Aufwendungen in Höhe von rund 0,1 Millionen € eingespart werden.

Controllingaufgaben

Der LWV richtete Ende der 1990er Jahre das zentrale Controlling als Reaktion auf Haushaltsüberschreitungen ein. Grundlage war ein mit externer Unterstützung entwickeltes Controllingkonzept. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war das Controlling dem Landesdirektor als Stabsstelle zugeordnet. Die Aufgaben des zentralen Controllings umfassten das Finanzcontrolling für die Dezernate und Fachbereiche. Die Aufgabe des Controllings für die Beteiligungen wird innerhalb des Vitos-Konzern von der Vitos Holding und übergreifend für alle Beteiligungen vom Fachbereich 301 Beteiligungsmanagement wahrgenommen.¹⁹²

Der LWV hat sein Controllingkonzept im Prüfungszeitraum nicht aktualisiert. Für Planabweichungen waren Toleranz- oder Warnschwellen nicht schriftlich fixiert, sondern diese wurden anhand intern festgelegter, inoffizieller Kriterien bewertet. Für den Umgang der Fachbereiche und nachfolgend der Regionalmanagements mit den Controllingberichten bestanden keine formalen Regelungen.

Der LWV sollte sein Controllingkonzept aktualisieren. Darin sollten Warnschwellen für Planüberschreitungen und Abläufe für den Umgang mit Auffälligkeiten auf den einzelnen Verantwortungsebenen festgelegt werden, um formale Regelungen zu etablieren und überprüfbare Reaktionen auf Controllingergebnisse zu gewährleisten.

¹⁹¹ Die Organisationsuntersuchungen bezogen sich insbesondere auf die Querschnittsbereiche Datenverarbeitung, Zentrale Verwaltungsangelegenheiten, Personal, Finanzen und Baumanagement. Unabhängig von der Organisationsuntersuchung nahm der LWV für Leistungen, die extern eingekauft werden können, so Reinigung, Hausmeisterdienste und Postdienstleistungen, Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen in Form von Markttestverfahren vor.

¹⁹² vergleiche Abschnitt 7.13 Wirtschaftliche Betätigung: Holdingstruktur, Seite 171

Das Berichtswesen des zentralen Controllings verknüpfte das vom LWV für die Haushaltsplanung verwendeten Eckwerteverfahren mit der Fachanwendung ANLEI¹⁹³, die sämtliche Fall- und Finanzdaten der Leistungsbereiche abbildete. Anhand monatlicher Controllingberichte konnten die Fachbereiche interne Vergleiche zwischen den einzelnen Regionalmanagements vornehmen, beispielsweise zu Fall- und Kostenstrukturen. Jährliche Berichte für die Regionen und Träger enthielten neben Prognosen zur Finanzplanung auch die Darstellung fachbereichsübergreifender Problemlagen.

Der LWV entwickelte ein Konzept für ein Bearbeitungscontrolling auf der Basis einer Auswertung der Auslastungen der einzelnen Mitarbeiter in den Regionalmanagements. Damit können mittlere Durchlauf- und Bearbeitungszeiten für die Regionalmanagements ermittelt werden, so dass ein Benchmarking innerhalb des jeweiligen Fachbereichs möglich ist. Für die Bereitstellung von Fallzahlen für die Auslastungsauswertung der einzelnen Mitarbeiter in den leistungsgewährenden Fachbereichen war der Fachbereich Organisation zuständig. Die Auslastungsauswertung selbst wurde in den Regionalmanagements vorgenommen, in deren Verantwortung auch der Umgang mit den Ergebnissen lag. Dieses Bearbeitungscontrolling befand sich seit drei Jahren im Probeauf und wurde während dieser Zeit evaluiert und weiterentwickelt. Das Bearbeitungscontrolling ist in der derzeitigen Form für einen flächendeckenden Einsatz geeignet.

Bearbeitungscontrolling

Der LWV sollte das Bearbeitungscontrolling für die Regionalmanagements weiter ausbauen. Dabei sollten die Regionalmanagements bei der Auswertung und beim Umgang mit den Ergebnissen unterstützt werden, um gegebenenfalls bestehende Potenziale zur Steigerung ihrer Leistungsfähigkeit realisieren zu können. Insbesondere die geplante Erweiterung und Verbesserung der Anwendungsunterstützung (Fachanwendung ANLEI) sollte zu einer Effizienzsteigerung der Regionalmanagements führen.

Die IT-gestützte Fachanwendung ANLEI für Antragsaufnahme und Leistungsgewährung ist eine Eigenentwicklung des Fachbereichs Datenverarbeitung. Diese ist der Organisationsuntersuchung zufolge für den LWV wirtschaftlich, da das Verfahren höhere Einsparungen in den Leistungsbereichen erlaube als für seine Entwicklung und Pflege angefallen seien. Neben den qualitativen Vorteilen für die Sachbearbeitung ergaben sich zum Zeitpunkt der Prüfung abzüglich der für ANLEI entstehenden Aufwendungen jährliche Nettoeffekte von mindestens 2,6 Millionen €. ¹⁹⁴ Durch die bevorstehende Einführung des maschinellen Abrechnungssystems (MASS) werden sich zusätzliche Wirtschaftlichkeitspotenziale ergeben.

Datenverarbeitung

Die Empfehlung aus der Organisationsuntersuchung zur Bündelung des Aufgabenfeldes IT innerhalb des LWV und für alle konzeptionellen und operativen IT-Aktivitäten der Vitos GmbH und ihrer Tochtergesellschaften in einem zentralen Fachbereich IT-Datenverarbeitung wurde nicht umgesetzt. Stattdessen kam es infolge der operativen Trennung von LWV und Vitos GmbH zu eigenständigen IT-Abteilungen in den Tochtergesellschaften der Vitos GmbH.

Aus fachlicher Sicht bestand hierfür keine Notwendigkeit, da die Anforderungen für spezifische Anwendungen wie Krankenhaus- und Heiminformationssysteme und Datenschutzanforderungen auch vom Fachbereich Datenverarbeitung des LWV erfüllt werden könnten. Erfahrungsgemäß tragen größere IT-Bereiche durch Synergieeffekte zur besseren Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung bei. Ungeachtet dessen steht der LWV vor der Aufgabe, weitere Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung seiner IT-Landschaft zu finden. Anstelle der Zusammenführung der eigenständigen IT-Abteilungen der Tochtergesellschaften könnte auch eine Kooperation mit anderen (kommunalen) IT-Anbietern hierzu beitragen. Hinzu kommt, dass mit einem höheren Eigenanteil bei der Anwendungsentwicklung ein Sparpotenzial in Höhe von rund 0,2 Millionen € realisiert werden kann.

¹⁹³ Der LWV verwendet ein selbst entwickeltes Fachverfahren zur unmittelbaren Unterstützung der Fallsachbearbeitung, das u.a. auch das Integrierte Berichtssystem (IBS), die Schriftstückerstellung und das maschinelle Abrechnungssystem „MASS“ umfasst.

¹⁹⁴ Die Zahlen für die Prüfung basieren auf dem Abschlussbericht über die Teilprojekte I Ist-Analyse, II Bewertung Ist-Situation und III: SOLL-Konzept mit Empfehlungen der Organisationsuntersuchung des Fachbereichs 102 Datenverarbeitung, Seite 51-61.

Finanzwesen

Als Ergebnis der Organisationsuntersuchung des Fachbereichs Finanzen wurde eine Optimierung der Finanzprozesse angestoßen. Danach sollte eine neue Finanzsoftware eingeführt sowie das ANLEI-Verfahren weiterentwickelt werden. Weitere Optimierungsschritte werden mit der Einführung des maschinellen Abrechnungssystems „MASS“ und einer Portallösung für die Abrechnung mit den Einrichtungen erwartet. Das Gesamtprojekt soll in 2014 abgeschlossen werden. Durch diese Prozessoptimierungen erwartet der LWV eine Verringerung des Personaleinsatzes um rund 25 Prozent gegenüber dem Personalbestand zum 30. Juni 2010 von 69 Vollzeitstellen.

Der LWV sollte das Projekt zur Optimierung der Finanzprozesse wie geplant umsetzen. Angesichts der Größenordnung des Optimierungspotenzials sollten bereits vor Projektabschluss und der daran anschließenden Personalbemessung auf Grundlage optimierter Strukturen und Prozesse im Fachbereich Finanzen Schritte unternommen werden, um die Umsetzung von Potenzialen vorzubereiten. So sollte durch das Anbringen von kw-Vermerken im Stellenplan eine Verringerung des Personals eingeleitet werden.

Baumanagement

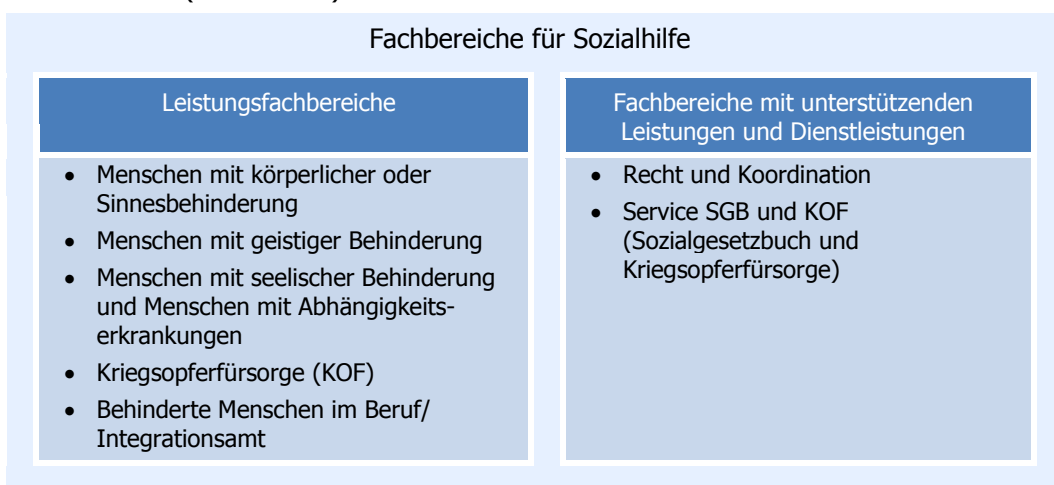
Abweichend von den Empfehlungen aus der Organisationsuntersuchung nahm der Fachbereich Baumanagement des LWV allein die nicht delegierbaren Bauherrenleistungen¹⁹⁵ für den LWV und dessen Schulen wahr. Baumanagementaufgaben für die Vitos GmbH und ihre Tochtergesellschaften erbrachte der LWV zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung nicht mehr. Der LWV nahm diese Trennung vor, um wirtschaftliche Risiken aus einem möglicherweise verminderten Bauleistungsvolumen innerhalb der Vitos Holding zu vermeiden. Er vollzog damit die strategische Trennung von LWV und Vitos GmbH.

Würde der LWV darauf verzichten, einen Teil der Planungsleistungen an externe Architekten und Ingenieure zu vergeben und diese selbst erbringen, könnte unter Berücksichtigung einer Personalaufstockung ein wirtschaftlicher Vorteil von jährlich rund 0,7 Millionen € erreicht werden. Zur Erzielung von Synergieeffekten sollte der LWV Baumanagementaufgaben für die Vitos GmbH und deren Tochtergesellschaften mit übernehmen.

7.10 Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen

Sozialhilfe

Der LWV ist aufgrund seines gesetzlichen Auftrags überörtlicher Träger der Hilfen für kranke, behinderte und sozial benachteiligte Menschen (Sozialhilfe) und der Kriegsopferfürsorge. Die Leistungsempfänger des LWV lassen sich – abgeleitet aus den Aufgaben und Hilfen – insbesondere unterscheiden in Empfänger mit Behinderung oder Beschädigung, Verletzung oder Krankheit. Hieran orientiert sich die organisatorische Aufteilung des Fachbereichs Sozialhilfe in Leistungsfachbereiche und unterstützende Fachbereiche (Ansicht 131).



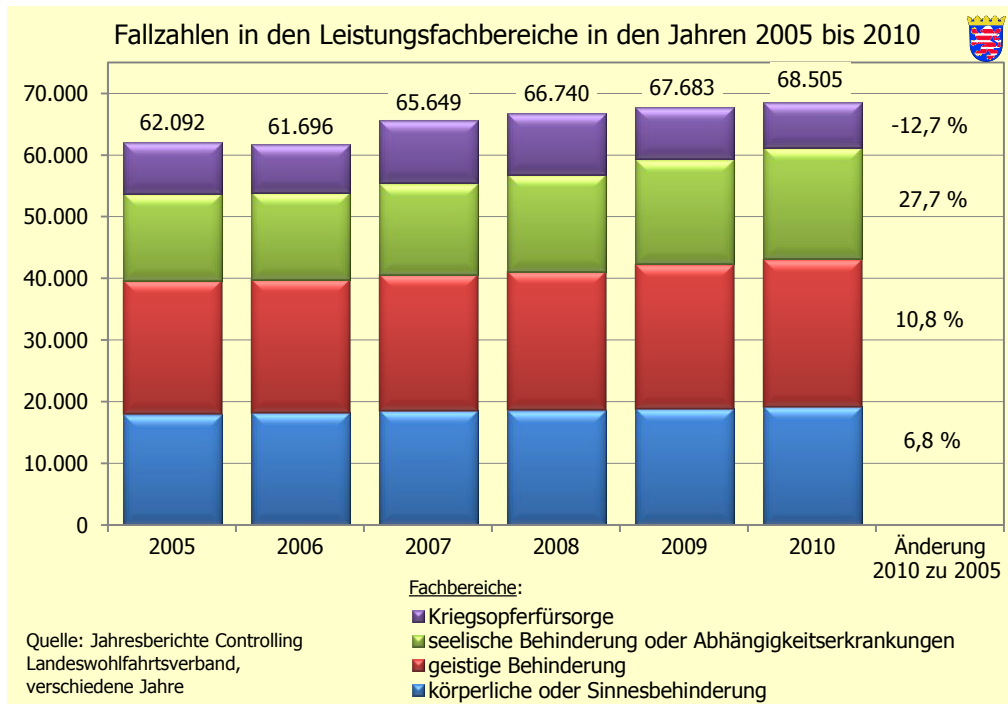
Ansicht 131: Fachbereiche für Sozialhilfe

¹⁹⁵ Die nicht delegierbaren Bauherrenaufgaben umfassen die Bedarfsfestlegung einer Baumaßnahme, die Beauftragung von externen Projektbeteiligten, die Projektsteuerung, das Finanzierungsmanagement und die Abnahme der Maßnahme.

Zur Sicherstellung einer sozialräumlichen und damit wohnortnäheren Versorgung waren die Leistungsfachbereiche in drei Regionalmanagement-Bereiche an den Standorten Kassel, Darmstadt und Wiesbaden unterteilt.

Die Entwicklung der Fallzahlen in den Leistungsfachbereichen ist in Ansicht 132 dargestellt.¹⁹⁶

Fallzahlenanstieg bei der Sozialhilfe



Ansicht 132: Fallzahlen in den Leistungsfachbereichen in den Jahren 2005 bis 2010

Während im Jahr 2005 in den Leistungsfachbereichen 62.092 Fälle betreut wurden, stieg die Fallzahl bis zum Jahr 2010 auf 68.505 Fälle (um 10,3 Prozent). Am stärksten stiegen die Fallzahlen im Leistungsfachbereich für Menschen mit seelischen Behinderungen oder Abhängigkeitserkrankungen (um 27,7 Prozent). Lediglich im Fachbereich Kriegsopferfürsorge waren die Fallzahlen ab dem Jahr 2007, in dem zusätzliche Aufgaben übernommen wurden¹⁹⁷, stetig rückläufig.

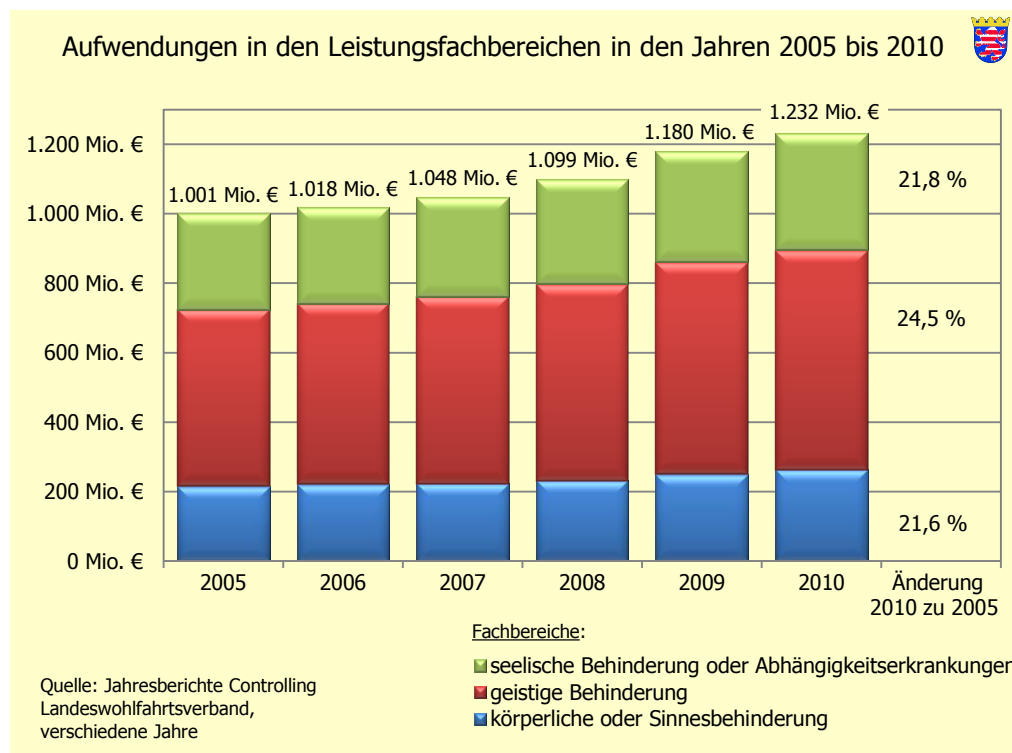
Die Entwicklung der Aufwendungen in den Leistungsfachbereichen¹⁹⁸ ist in Ansicht 133 dargestellt.

Anstieg der Aufwendungen in der Sozialhilfe

¹⁹⁶ Der Leistungsfachbereich „Behinderte Menschen im Beruf/ Integrationsamt“ ist für die Integration behinderter Menschen in den Beruf zuständig. Er zielt auf die Beratung sowohl der behinderten Menschen als auch von Arbeitgebern ab. Damit unterscheidet sich einerseits die Struktur der Leistungen von den anderen Leistungsfachbereichen. Andererseits sind die Fälle sehr heterogen. Aus diesen Gründen wurde dieser Leistungsfachbereich in die nachfolgenden Darstellungen nicht einbezogen.

¹⁹⁷ Dem LWV wurden Aufgaben der örtlichen Fürsorgestellen übertragen.

¹⁹⁸ In der weiteren Darstellung wurde neben dem Integrationsamt (siehe Fußnote 196) auf die Kriegsopferfürsorge verzichtet, weil dieser Fachbereich einerseits aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung im Gegensatz zu den anderen von sinkenden Fallzahlen geprägt und andererseits hinsichtlich der Aufwendungen nur von untergeordneter Bedeutung ist (im Jahr 2010 beliefen sich die Aufwendungen für die Kriegsopferfürsorge auf 49 Millionen €).



Ansicht 133: Aufwendungen in den Leistungsfachbereichen in den Jahren 2005 bis 2010

Die Aufwendungen stiegen im Betrachtungszeitraum in den drei Leistungsfachbereichen der Sozialhilfe um 23,1 Prozent. Den höchsten Anstieg verzeichnete der Fachbereich für Menschen mit geistiger Behinderung mit rund 24,5 Prozent. Gleichzeitig waren dort mit rund 633 Millionen € (51 Prozent) die höchsten Aufwendungen im Jahr 2010 festzustellen. Der Fachbereich für Menschen mit seelischen Behinderungen oder Abhängigkeitserkrankungen als Fachbereich mit dem höchsten Anstieg der Fallzahlen (Ansicht 132) hatte mit 21,8 Prozent den zweithöchsten Anstieg der Aufwendungen zu verzeichnen.

Die Fachbereiche zeigten eine unterschiedliche Entwicklung in der Kombination aus Fallzahlen und Aufwendungen. Im Fachbereich für Menschen mit seelischer Behinderung oder Abhängigkeitserkrankung war der Anstieg der Fallzahlen (27,7 %) größer als der Anstieg der Aufwendungen (21,8 %). Damit konnte im Durchschnitt über alle Fälle in diesem Fachbereich ein Rückgang der Aufwendungen je Fall erreicht werden.

Der Anstieg der Fallzahlen in den Fachbereichen für Menschen mit geistiger Behinderung (10,8 %) und für Menschen mit körperlicher oder Sinnesbehinderung (6,8 %) war geringer als der Anstieg der Aufwendungen (24,5 % bzw. 21,6 %). Somit mussten im Durchschnitt je Fall höhere Aufwendungen geleistet werden.

Die konkreten Ursachen für die unterschiedlichen Entwicklungen können vielfältig sein, wie z.B. unterschiedliche Schwere der Fälle, Ausgestaltung der Hilfen oder Ergebnisse der Entgeltverhandlungen. Sie könnten nur durch eine Bewertung der Einzelfälle ermittelt werden, dies war im Rahmen einer Haushaltsstrukturprüfung nicht möglich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem LWV, die Entwicklung der Aufwendungen je Fall konsequent zu überwachen und bei seinen laufenden Steuerungsinstrumenten und -maßnahmen die Leistungen und Produkte mit den höchsten Anstiegen der Aufwendungen je Fall besonders intensiv einzubeziehen.

Ansicht 134 zeigt die Aufwendungen je Fall im Jahr 2010.¹⁹⁹

¹⁹⁹ Nach der Aufgliederung wie sie nach der kameralen Struktur bis zum Jahr 2008 vorgenommen wurde, beliefen sich die Aufwendungen je Fall durchschnittlich über die Leistungsfachbereiche im Jahr 2010 wie folgt: stationäre Leistungen 41.300 €, teilstationäre Leistungen 14.900 €, betreutes Wohnen (ohne sonstige Sozialleistungen) 8.700 €.

Aufwendungen je Fall im Jahr 2010			
Hilfearten	Leistungsfachbereiche		
	körperliche oder Sinnesbehinderung	geistige Behinderung	seelische Behinderung und Abhängigkeitserkrankungen
Hilfen zur Pflege (SGB XII)	34.243 €	○	26.969 €
Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung/ Ausbildung für einen angemessenen Beruf	36.259 €	43.642 €	7.054 €
Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen (§§ 54, 55 SGB XII)	15.668 €	15.247 €	13.838 €
Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft (Tagesstätten)	○	○	23.219 €
Heilpädagogische Leistungen für Kinder (SGB IX)	86.737 €	85.915 €	○
Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten	34.999 €	31.416 €	15.736 €
Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten (Betreutes Wohnen für Nichtsesshafte)	○	○	12.300 € ¹⁾
Blindenhilfe	11.135 €	○	○
Blindengeld (Landesblindengeldgesetz)	3.821 €	○	○
○ = kein Fall			
Anmerkung: Die Hilfearten entsprechen Produkten, die sich aus mehreren Teilprodukten zusammensetzen können.			
¹⁾ Bei diesem Produkt stehen den Aufwendungen nur bei manchen Teilprodukten auch Fallzahlen gegenüber. Der Betrag ergibt sich (wenn nur die Teilprodukte mit Fallzahlausweis in die Berechnung einbezogen werden) aus der Gegenüberstellung der dortigen Aufwendungen und Fälle. Der Betrag aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Fallzahlen auf der Produktebene aus den Controlling-Jahresberichten würde bei 44.857 € je Fall liegen.			
Quelle: Eigene Berechnungen			

Ansicht 134: Aufwendungen je Fall im Jahr 2010

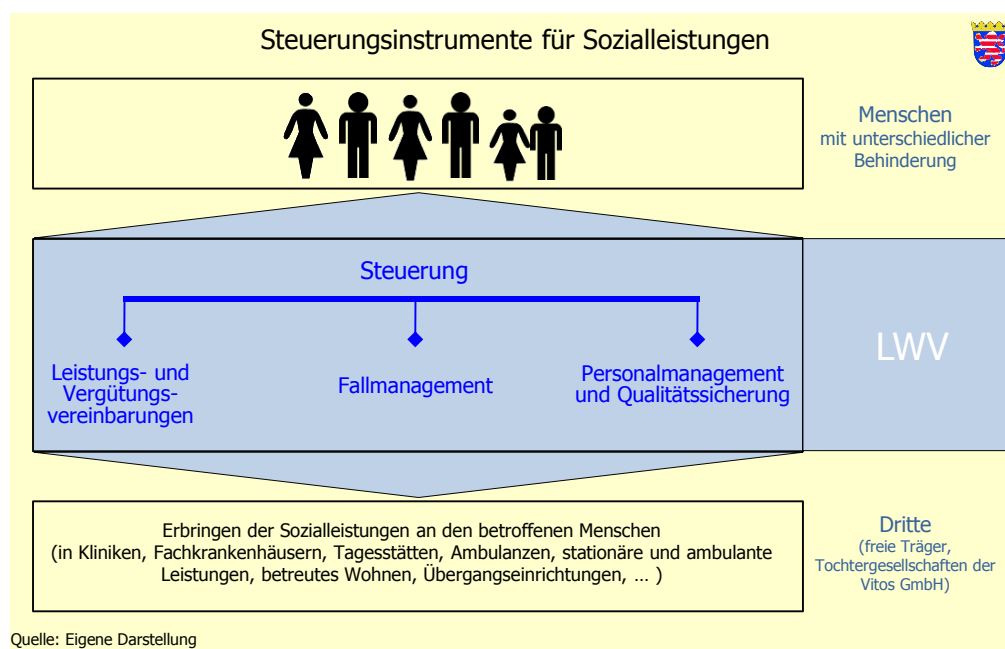
Ansicht 134 zeigt, dass im Jahr 2010 ein Fall in den verschiedenen Fachbereichen – also für Menschen mit unterschiedlicher Behinderung – zwischen rund 4.000 € (Blindengeld) und 87.000 € (Heilpädagogische Leistungen Kinder) kostete. Die letztgenannten Kosten entstanden bei Leistungen für schwerstbehinderte und schwerstmehrfachbehinderte Kinder, die noch nicht eingeschult waren.

Ein Vergleich der Aufwendungen je Fall auf Ebene einzelner Leistungen oder Produkte innerhalb der Fachbereiche in der zeitlichen Entwicklung zwischen dem Jahr 2005 und dem Jahr 2010 ist nicht möglich, weil in diesem Zeitraum beim LWV eine Umstellung der Bezeichnung, Zuordnung und Abgrenzung der Leistungen vorgenommen wurde.

Der Haushalt des LWV wird maßgeblich durch Transferleistungen der sozialen Hilfen bestimmt.²⁰⁰ Damit im Bereich der Transferaufwendungen ein wirtschaftliches Ergebnis erzielt werden kann, nutzt der LWV drei Steuerungsinstrumente, die in Ansicht 135 zusammengefasst und anschließend dargestellt sind. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Steuerungsinstrumente immer auch Kontrollaktivitäten implizieren. Denn die Ergebnisse und der Erfolg der Steuerung müssen in regelmäßigen Abständen gemessen und mit den ursprünglich angestrebten Planwerten verglichen werden, um auf dieser Basis die nächste Steuerungssequenz anschließen zu können. Ohne diese Kontrollen wäre die Steuerung wirkungslos.

Steuerungsinstrumente

²⁰⁰ vergleiche auch Ansicht 128



Ansicht 135: Steuerungsinstrumente für Sozialleistungen

◆ Leistungs- und Vergütungsvereinbarungen

Vergütungsvereinbarungen

Der LWV schloss Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen mit den Leistungserbringern auf Grundlage des Hessischen Rahmenvertrags²⁰¹ ab (§§ 75 ff. SGB XII²⁰²). Diese wurden in Vergütungsvereinbarungen vor Beginn der Wirtschaftsperiode festgelegt.²⁰³

In den Vergütungsvereinbarungen kann der LWV die Kosten der Hilfeebringung beeinflussen. Die Verantwortlichkeiten für diese Vergütungsvereinbarungen liegen in den Leistungsfachbereichen des Regionalmanagements. Infolge fehlender Standards ist keine einheitliche Vorgehensweise bei den Vergütungsvereinbarungen sichergestellt. Die nicht verbindlich vorgegebene Einbeziehung des Funktionsbereichs „Grundsatzfinanzierung“ als übergreifende Stelle stellt eine nicht genutzte Möglichkeit der Vereinheitlichung und Optimierung der Vergütungsvereinbarungen dar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem LWV, künftig die Vergütungsvereinbarungen von allen Fachbereichen standardisiert vorzunehmen. Dabei ist der Funktionsbereich „Grundsatzfinanzierung“ als übergreifende Stelle einzubinden. Nach Vorliegen der Ergebnisse der Orientierungsprüfung der Revision zu Vergütungsvereinbarungen mit Einrichtungen gemäß SGB XII sollte durch die Leitung des LWV entschieden werden, ob eine vertiefende Organisationsuntersuchung des Themas stattfinden soll.

²⁰¹ Die Umsetzung der gesetzlichen Regelungen setzen den Abschluss von einheitlichen Rahmenverträgen (§ 79 SGB XII) zu den Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen auf Landesebene zwischen den Vereinigungen der Träger der Einrichtungen, dem überörtlichen Träger der Sozialhilfe und den kommunalen Spitzenverbänden voraus.

²⁰² Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – (Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003), BGBl. I, Seite 3022 ff.; zuletzt geändert durch Artikel 13 Abs. 28 des Gesetzes vom 12. April 2012 BGBl. I, Seite 579

²⁰³ vergleiche § 77 Absatz 1 SGB XII – Abschluss von Vereinbarungen

Die Vereinbarungen nach § 75 Absatz 3 sind vor Beginn der jeweiligen Wirtschaftsperiode für einen zukünftigen Zeitraum (Vereinbarungszeitraum) abzuschließen; nachträgliche Ausgleichs sind nicht zulässig. Vertragspartei der Vereinbarungen sind der Träger der Einrichtung und der für den Sitz der Einrichtung zuständige Träger der Sozialhilfe; die Vereinbarungen sind für alle übrigen Träger der Sozialhilfe bindend. Kommt eine Vereinbarung nach § 76 Absatz 2 innerhalb von sechs Wochen nicht zustande, nachdem eine Partei schriftlich zu Verhandlungen aufgefordert hat, entscheidet die Schiedsstelle nach § 80 auf Antrag einer Partei unverzüglich über die Gegenstände, über die keine Einigung erreicht werden konnte. Gegen die Entscheidung ist der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben. Die Klage richtet sich gegen eine der beiden Vertragsparteien, nicht gegen die Schiedsstelle. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren bedarf es nicht.

◆ Fallmanagement

Angesichts von mehr als 60.000 betreuten Fällen pro Jahr²⁰⁴ in Verbindung mit den hohen Fallkosten²⁰⁵, die für verschiedene Leistungsarten deutlich variieren, kommt dem Fallmanagement eine hohe Bedeutung zu.

Die Feststellung der wesentlichen Behinderung²⁰⁶ ist im Rahmen des Fallmanagements bereits bei der Antragsaufnahme entscheidend für die Leistungsgewährung. Während der LWV die Zahl der Leistungsanträge nicht beeinflussen kann, trifft er mit der Bescheidung im Rahmen der Antragsaufnahme eine Grundsatzentscheidung über seine künftigen Transferaufwendungen.

Fallmanagement
bei der Antrags-
aufnahme

Um gerade bei dieser Entscheidung zur Feststellung des Behinderungsbegriffs nach SGB XII für die hohe Zahl der Fälle einheitliche und damit für alle Hilfeempfänger gleiche Vorgehensweisen gewährleisten zu können, gilt es, das Einzelfallmanagement zu standardisieren. Hierzu ist es erforderlich, dass die Sachbearbeiter, die auf der Grundlage ärztlicher Gutachten die Entscheidung zur Wesentlichkeit einer Behinderung treffen, im ärztlichen Gutachten für jeden Einzelfall alle für diese Entscheidung relevanten Informationen finden und transparent nachvollziehen können. Um flächendeckend für ganz Hessen in allen Fällen eine einheitliche Fallbearbeitung gewährleisten zu können, sollte der LWV die bereits standardisierte amtsärztliche Stellungnahme im Rahmen der Eingliederungshilfe nach dem SGB XII/ BVG verpflichtend für alle Regionalmanagements und Zielgruppen einsetzen.

Die in den Fachbereichen gewährten Leistungen und begleiteten Hilfefälle folgten einem strukturell einheitlichen Schema der Zugangs- und Verlaufssteuerung. Damit die Antragstellung durch die Leistungssachbearbeiter positiv beschieden werden konnte, musste mittels eines ärztlichen Gutachtens die wesentliche Behinderung festgestellt werden.

Fallzugangs- und
Verlaufssteuerung

Die Bedarfsermittlung, die Einstufung in eine Bedarfsgruppe, die Beratung in der Hilfeplankonferenz sowie die Bedarfsfeststellung und Erteilung des befristeten Bescheids bei Erstanträgen wurden über die Fachbereiche hinweg einheitlich vorgenommen. Spätestens mit Ablauf der Befristung sind Fälle zu überprüfen und bei Bedarf fortzuschreiben. In dieser Phase unterschieden sich die Ablaufstrukturen der Fachbereiche voneinander. In Folge fehlender Standards war eine einheitliche Fallbearbeitung und Leistungsgewährung nach der Erstgewährung nicht sichergestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Einführung von Standards auch für Folgeanträge. Eine Möglichkeit hierfür kann die bereits angestoßene „Personenzentrierte Steuerung“ (PerSEH) bieten.²⁰⁷ Dieser Steuerungsansatz greift den Grundgedanken der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen²⁰⁸ auf. Insofern kann PerSEH auch als Grundlage dienen, rechtskonforme Standardisierungen zu erarbeiten. Die Personenzentrierung zielt darauf ab, den Servicegedanken gegenüber den betroffenen Menschen zu erhöhen, indem hinsichtlich verschiedener Beeinträchtigungen nur noch ein Ansprechpartner zuständig ist (Ansicht 136). Die Hilfen sollen damit be-

²⁰⁴ vergleiche Ansicht 132

²⁰⁵ vergleiche Ansicht 134

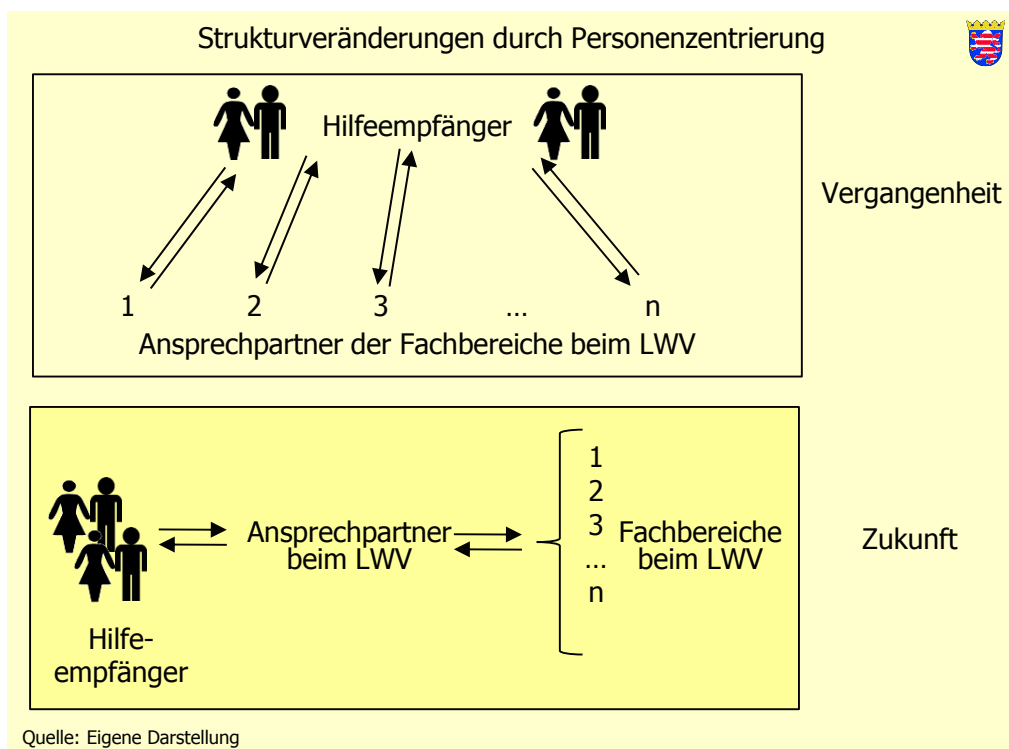
²⁰⁶ Das Sozialgesetzbuch sieht eine Trennung vor in körperlich wesentlich behinderte Menschen, geistig wesentlich behinderte Menschen und seelisch wesentlich behinderte Menschen. Konkretisierend §§ 1 bis 3 der Verordnung nach § 60 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (Eingliederungshilfe-Verordnung) vom 27. Mai 1964, BGBl. I, Seite 339, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, Seite 3022, 3059.

Wesentliche Voraussetzung, um die unterstützenden Leistungen der Hilfen nach §§ 53 ff. SGB XII zu erhalten, ist es, den Sachverhalt der wesentlichen Behinderung zu erfüllen oder von diesem bedroht zu sein.

²⁰⁷ In einzelnen Pilotregionen wurde eine Vorgehensweise nach dem Projekt „Personenzentrierte Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen“ (PerSEH) eingeführt.

²⁰⁸ Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin, den 21. Dezember 2008, BGBl. II, Seite 1419

darfsgerechter erfolgen. Zugleich soll das Verfahren wirtschaftlicher gestaltet werden. Damit entsteht eine Situation, von der alle Beteiligten profitieren.



Ansicht 136: Strukturveränderungen durch Personenzentrierung

Mit der Personenzentrierung soll von allen Fachbereichen auch für die Bedarfsfortschreibung ein einheitliches Verfahren mittels integrierter Teilhabeplanung²⁰⁹ angewendet werden. Anschließend soll der Fall in der Hilfeplankonferenz²¹⁰ beraten werden.

Die Hilfeplankonferenz stellt ein zentrales Instrument zur Planung und Umsetzung geeigneter Hilfen im Sozialraum dar. Obgleich es nicht neu ist, wurde es in der Vergangenheit nur in wenigen Fällen genutzt. Perspektivisch sollen Hilfeplankonferenzen für alle Fälle angewendet werden, die über vergleichbare, standardisierbare Fälle – etwa wie in der Blindenhilfe – hinausgehen. Der LWV hat sicherzustellen, dass Besetzung und Durchführung der Hilfeplankonferenzen qualitativ einheitlich definiert werden und landesweit einheitlich ablaufen. Zur Erhöhung der Effizienz der Konferenzdurchführung sollten im Vorfeld fallbeschreibende Unterlagen an die Teilnehmer übermittelt werden, damit eine zielführende Vorbereitung stattfinden kann.

Die durch den LWV bereits vorgenommene inhaltliche Evaluation hat für die PerSEH-Pilotregionen bei der Fallfortschreibung ein einheitliches Vorgehen gezeigt.²¹¹ Außer-

²⁰⁹ Die Integrierte Teilhabeplanung ist ein Instrument, mit dem Unterstützungsleistungen für Menschen mit Behinderung gemeinsam mit diesen geplant und auf den individuellen Bedarf der Menschen zugeschnitten werden können. Das heißt, dass die Wünsche und Ziele des Menschen mit Behinderung besondere Berücksichtigung finden.

²¹⁰ In der Hilfeplankonferenz erarbeiten fachlich kompetente Akteure zusammen mit örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe unter Mitwirkung des Leistungsempfängers passgenaue Hilfen. Der Fokus wird dabei auf die Einbindung der hilfesuchenden Menschen gelegt, damit die geplante Hilfe deren persönlichen Bedürfnissen entspricht.

²¹¹ So kam das Evaluationsteam, das sich mit der Umsetzung der gesteckten Ziele und die Entwicklung in den Pilotregionen im Zeitraum von April 2010 bis März 2011 beschäftigte, zu folgender Einschätzung: „Vor diesem Hintergrund empfiehlt das Evaluationsteam, die personenzentrierte Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen mit seinen Instrumenten und Verfahren zu optimieren und in einem schrittweisen Prozess für alle Regionen und Zielgruppen in Hessen regelhaft zu implementieren. Mit PerSEH kann die Eingliederungshilfe im Kontext einer auf Teilhabe und Inklusion zielenden behindertenpolitischen Gesamtstrategie wirksam weiterentwickelt werden.“ Quelle: Abschlussbericht zur Evaluation der Erprobung der „Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen“ (PerSEH).

halb der Pilotregionen war dies über die verschiedenen Fachbereiche hinweg nicht festzustellen.

Die Überörtliche Prüfung hatte sich im Rahmen ihrer Untersuchung einen Überblick über die einzelnen Elemente von PerSEH verschafft. Sie erachtet danach die Umsetzung eines personenzentrierten Steuerungssystems dem Grunde nach als zielführend. Im Falle der flächendeckenden Einführung empfiehlt die Überörtliche Prüfung, insbesondere auf die Einhaltung folgender Punkte zu achten:

- Definition eines transparenten Vorgehens, das die Fallfortschreibung in allen Fällen einheitlich festlegt, und Kommunikation an die verschiedenen Fachbereiche,
- Prüfung, ob die Fortschreibung durch die Sachbearbeitung auf Basis der Entwicklungsberichte zielführend in allen Fällen erfolgen kann,
- Festlegung, ab wann und in welchen Fällen der Fachdienst immer zu beteiligen ist,
- Prüfung, ob in allen Fällen die zur Bedarfsfeststellung entwickelten Instrumente eingesetzt werden und
- Definition der Rolle der Hilfeplankonferenz unter den veränderten Bedingungen.

Zudem sollte bereits vor der Einführung entsprechender IT-Verfahren eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung vorgenommen werden.

◆ Personalmanagement und Qualitätssicherung

Die Leistungssachbearbeiter hatten weitläufige und komplexe Aufgabengebiete zu erfüllen. Damit neue Mitarbeiter in der Leistungssachbearbeitung zielgerichtet und nachhaltig eingearbeitet werden konnten, durchliefen sie eine differenzierte Einarbeitungsphase. Eine fehlende konzeptionelle Grundlage bei der Einarbeitung kann dazu führen, dass die Qualität von Einzelfallsachbearbeitungen mit dem Ausscheiden von Sachbearbeitern gefährdet wird.

Personal-
management:
Differenzierte
Einarbeitung von
Mitarbeitern

Während Konzepte zur Einarbeitungsphase vom Fachbereich für Menschen mit körperlicher oder Sinnesbehinderung in Form des „Zielgruppenmanagement 204 – Einarbeitungskonzept“ vorhanden waren, fehlten sie bei den Fachbereichen für Menschen mit geistiger Behinderung sowie für Menschen mit seelischer Behinderung und Menschen mit Abhängigkeitserkrankungen.

Neue Mitarbeiter in der Leistungssachbearbeitung sollten zentral standardisiert eingearbeitet werden. Damit diese Forderung in der Struktur der dezentralen Ressourcenverantwortung des gesamten Dezernats flächendeckend erfüllt werden kann, bedarf es eines einheitlichen aktuellen Einarbeitungskonzepts. Ziel gemeinsamer Anstrengungen der Leistungsfachbereiche sollte es deshalb sein, ein zentrales Einarbeitungskonzept zu erstellen. Es sollte darauf geachtet werden, dass neben einem fachbereichsübergreifend allgemein gültigen Teil ein inhaltlich spezieller Teil je nach Funktion und organisatorischer Verantwortung entwickelt wird.

Bei der Leistungssachbearbeitung jedes Einzelfalls ist eine Qualitätssicherung vorzunehmen. Der LWV setzte eine Fachanwendung ANLEI²¹² für Antragsaufnahme und Leistungsgewährung ein, die je nach Aufgabe und Funktion des Nutzers verschiedene Auswertungen zulässt. Vollständige und umfassende Dokumentation ist ein wichtiger Bestandteil der Qualitätssicherung. Damit die Qualitätssicherung der Einzelfälle in der Datenbank regelmäßig und transparent ablaufen kann, sollte geprüft werden, ob die Funktionalitäten des Fachverfahrens erweitert werden können. So sollten unabhängig von den Anwendern zentrale Auswertungen möglich sein, um für den zu verantwortenden Fallbestand Hinweise auf Nacharbeitungsbedarfe festzustellen. Dies erhöht die Transparenz über den Bearbeitungsstand.

Qualitätssicherung

²¹² Der LWV verwendet ein selbst entwickeltes Fachverfahren zur unmittelbaren Unterstützung der Fallsachbearbeitung, das u.a. auch das Integrierte Berichtssystem (IBS), die Schriftstückerstellung und das maschinelle Abrechnungssystem „MASS“ umfasst.

7.11 Schulträgeraufgaben

Der LWV ist Träger der Förderschulen mit überregionalen Einzugsgebieten gemäß § 139 HSchG²¹³ (Ansicht 137). Diese Schulen haben aufgrund der geringen Schülerdichte große kreis- oder stadtübergreifende Einzugsbereiche oder sind an überregionale Einrichtungen angebunden.

Schulen des LWV nach Förderschwerpunkten	
Schulen für Sinnesgeschädigte	
3 Schulen	Hörgeschädigte
1 Schule	Hörgeschädigte mit Schulzweig für Sehbehinderte
1 Schule	Blinde und Sehbehinderte
Schulen für Erziehungshilfe	
3 Schulen ¹⁾	Erziehungshilfe und Kranke
Schulen für Kranke	
5 Schulen ¹⁾	Kranke an den Kliniken für Kinder- und Jugendpsychiatrie
¹⁾ angesiedelt an den jeweiligen Standorten der Vitos-Jugendhilfeeinrichtungen oder der Vitos-Kliniken für Kinder- und Jugendpsychiatrie Quelle: Angaben LWV	

Ansicht 137: Schulen des LWV nach Förderschwerpunkten

Die Situation der Schulen in seiner Trägerschaft beschrieb der LWV in einem Schulentwicklungsplan, der die Planungsgrundlagen für die Schulträgeraufgaben sowie politische Rahmenbedingungen und ein Musterraumprogramm für die Förderschulen nennt. Ferner wurden für alle Schulen die Entwicklung von Belegung, Einzugsbereichen, Angebotsstrukturen und die Schlussfolgerungen für die zukünftigen Perspektiven der Schulen mitsamt den geplanten Baumaßnahmen erläutert.

Kostenübernahme

Die Überörtliche Prüfung hatte in ihrer 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ empfohlen, die Trägerschaft der Schulen für Erziehungshilfe des LWV auf andere Träger zu überführen, wenn ein kostendeckendes Angebot nicht aufrechtzuerhalten ist. Hintergrund der Empfehlung war, dass im Jahr 2005 rund 61 Prozent der Schüler in den Schulen für Erziehungshilfe aus der Region kamen. Der LWV ist allein für die Kinder und Jugendlichen, die in seinen Einrichtungen untergebracht sind, Träger der Schulen mit den Förderschwerpunkten emotionale und soziale Entwicklung, geistige Entwicklung und kranke Schülerinnen und Schüler (§ 139 Absatz 1 Satz 2 Hessisches Schulgesetz). Die Beschulung der Schüler aus der Region ist daher Aufgabe der örtlichen Schulträger und keine Pflichtaufgabe des LWV. Im Schuljahr 2008/2009 lag der Anteil der externen Schüler an den Schulen für Erziehungshilfe bei rund 65 Prozent.²¹⁴

Inzwischen hat der LWV mit allen zuständigen Schulträgern Vereinbarungen über die Kostenübernahme der einzelfallbezogenen Schulkosten für ihre Schüler geschlossen. Dies führt beim LWV zu Kostenerstattungen (Ansicht 129). Dabei werden sämtliche Aufwendungen, welche nicht durch andere Erträge des LWV gedeckt werden, wie Zuwendungen des Landes aus der Schulbaupauschale und Kostenerstattungen anderer Schulträger für Schülerbeförderungskosten, auf die Anzahl der Schüler umgelegt und entsprechend des Anteils der internen und externen Schüler auf die verschiedenen Schulträger verteilt. Damit ist die Refinanzierung der anteiligen Kosten der externen Schüler durch die örtlichen Schulträger sichergestellt.

²¹³ vergleiche Fußnote 183

²¹⁴ Aktuelle Zahlen zum Anteil der externen Schüler lagen dem LWV zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor.

Ansicht 138 zeigt die wirtschaftlichen Ergebnisse der Schulen in Trägerschaft des LWV.

Wirtschaftliche
Ergebnisse der
Schulen

Wirtschaftliche Ergebnisse der Schulen			
	Haushaltsplan 2009	Haushaltsplan 2010	Haushaltsplan 2011
Erträge	5,5 Mio. €	5,8 Mio. €	5,4 Mio. €
Aufwendungen	18,1 Mio. €	17,7 Mio. €	18,6 Mio. €
Jahresergebnis	-12,6 Mio. €	-12,0 Mio. €	-13,2 Mio. € ¹⁾

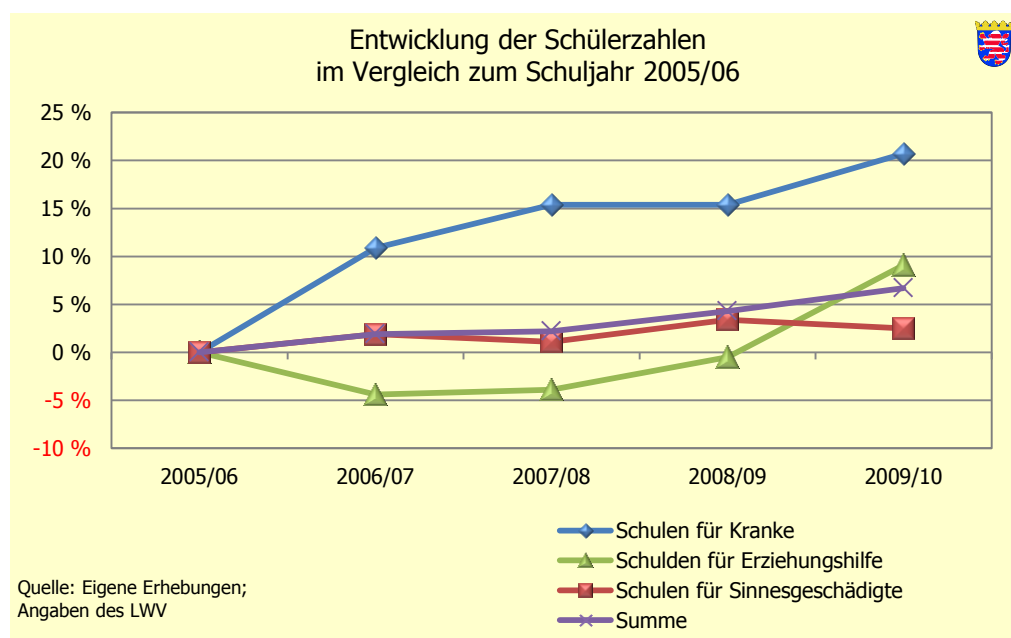
¹⁾ Der Anstieg des Defizits im Jahr 2011 ist auf den Ausweis von Mitteln für Bauunterhaltungsmaßnahmen zurückzuführen, die bisher im Finanzhaushalt veranschlagt waren. Damit macht der LWV von der seit 2011 bestehenden Möglichkeit Gebrauch, bis zu 35 Prozent der vom Land Hessen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs gewährten Schulbaupauschale für laufende bauliche Unterhaltungsaufwendungen zu verwenden.

Quelle: Haushaltspläne des LWV 2009 bis 2011, eigene Berechnungen

Ansicht 138: Wirtschaftliche Ergebnisse der Schulen

Die Schülerzahlen der Schulen in Trägerschaft des LWV sind in den Schuljahren 2005/06 bis 2009/10 gestiegen (Ansicht 139).

Steigende
Schülerzahlen



Ansicht 139: Entwicklung der Schülerzahlen im Vergleich zum Schuljahr 2005/2006

Die Schülerzahl lag im Schuljahr 2009/10 um 6,7 Prozent höher als im Schuljahr 2005/06. Die Entwicklung war bei den einzelnen Schularten unterschiedlich. Während die Schulen für Kranke insgesamt einen Anstieg von 20,7 Prozent und die Schulen für Erziehungshilfe von 9,1 Prozent verzeichneten, stieg die Schülerzahl an den Schulen für Sinnesgeschädigte um lediglich 2,5 Prozent. Bei den einzelnen Schulen lag die Spannweite der Schülerzahlentwicklung zwischen einem Zuwachs von 30,7 Prozent und einem Rückgang der Schülerzahl um 9,6 Prozent. Rückläufige Schülerzahlen waren an zwei Schulen für Sinnesgeschädigte und einer Schule für Erziehungshilfe zu verzeichnen. An den übrigen Schulen stiegen die Schülerzahlen an. Die Entwicklung folgte dabei laut Schulentwicklungsplan des LWV aus dem Jahr 2010 insgesamt dem Trend der Entwicklung an Förderschulen in Deutschland und Hessen, wobei regionale Unterschiede in der Entwicklung der Einschulungszahlen sowie lokale Sonderfaktoren die Situation an den verschiedenen Schulen unterschiedlich beeinflussen.

Der LWV steht vor absehbaren Herausforderungen – so zurückgehende Belegungsquoten in den Internaten, die Altersstruktur der Beschäftigten in den sozialen Einrichtungen, Struktur und Höhe der Vergütung für die Internate und vor allem das zentrale

Themenfeld Inklusion²¹⁵. Er initiierte daher einen Organisationsentwicklungsprozess²¹⁶, mit dem vornehmlich untersucht werden soll,

- wie sich Regionalisierungstendenzen auswirken,
- welche Anpassungen der Struktur der Schulen durch das Themenfeld Inklusion notwendig und welche Kooperationsformen mit örtlichen Schulträgern zweckmäßig sind,
- wie sich die Weiterentwicklung der Förderschulen zu Kompetenzzentren auswirken wird,
- in welchem Maße der LWV Regieaufgaben für Kommunen erbringen bzw. umgekehrt in Anspruch nehmen kann und
- ob nicht verpflichtende Angebote, wie das Wohnheim der Johann-Peter-Schäfer-Schule in Friedberg, wirtschaftlich betrieben werden können.

Die Überörtliche Prüfung begrüßt, dass sich der LWV mit der strategischen Entwicklung beschäftigt. Angesichts der möglichen strukturellen Veränderungen hinsichtlich der Entwicklung von Förderschulen bleibt es eine wichtige Aufgabe des LWV, deren Auswirkungen auf die eigene Schulträgerschaft zu beobachten.

Für eine Vereinfachung und Verbesserung der Steuerungsmöglichkeiten im Fachbereich Überregionale Schulen sollte der LWV im Zusammenhang mit der geplanten Einführung einer neuen Finanzsoftware die Prozesse der Haushaltsplanung und -ausführung für den Produktbereich Schulträgeraufgaben optimieren. Namentlich sind die Controllinginstrumente für den Produktbereich als wichtige Steuerungsinstrumente auszubauen. Außerdem sollten Daten in größerem Maße als bisher automatisiert generiert und Doppelerfassungen oder manuelle Dateneingaben vermieden werden.

7.12 Archiv des LWV

Zu den Hauptaufgaben des Archivs zählen die Bewertung, Übernahme und Archivierung der historischen Überlieferung des LWV und seiner Einrichtungen. Neben dem Aufbau, der Pflege und der Erschließung des Archivs ist der LWV auch Herausgeber einer historischen Schriftenreihe. Ferner übernimmt er die Pflege musealer Sammlungen und die Betreuung der Gedenkstätten des LWV. Hintergrund dieser Aufgaben ist hauptsächlich die Bewahrung und Aufarbeitung der Geschichte der sozialpsychiatrischen Kliniken des LWV insbesondere in der NS-Zeit.

Der Fachbereich Archiv, Gedenkstätten, Historische Sammlungen nimmt seine Aufgaben mit einem Personaleinsatz von 2,5 Stellen wahr. Die Aufwendungen beliefen sich in den Jahren 2009 und 2010 auf jeweils rund 0,6 Millionen €. Im Haushaltsplan für das Jahr 2011 waren insbesondere aufgrund von Sanierungsmaßnahmen in den Gedenkstätten Hadamar und Breitenau rund 1,1 Millionen € veranschlagt.

Vor dem Hintergrund der knappen Ressourcenausstattung des Archivs wurde im Fachbereich Archiv, Gedenkstätten, Historische Sammlungen im Jahr 2010 eine Organisationsuntersuchung vorgenommen, in deren Rahmen verschiedene Empfehlungen für eine Optimierung der Arbeit des Archivs entwickelt wurden. Die Ergebnisse der Organisationsuntersuchung wurden vom LWV bis Ende 2011 nicht umgesetzt.

Die personelle und räumliche Ausstattung des Archivs ist unter Berücksichtigung seiner Größe als sechstgrößtes öffentliches Archiv in Hessen als nicht sachgerecht zu bewerten. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollte der LWV das Archiv an andere Träger abgeben oder mit anderen Trägern gemeinsam betreiben, um die Voraussetzungen für eine sachgerechte Arbeit des Archivs des LWV zu schaffen.

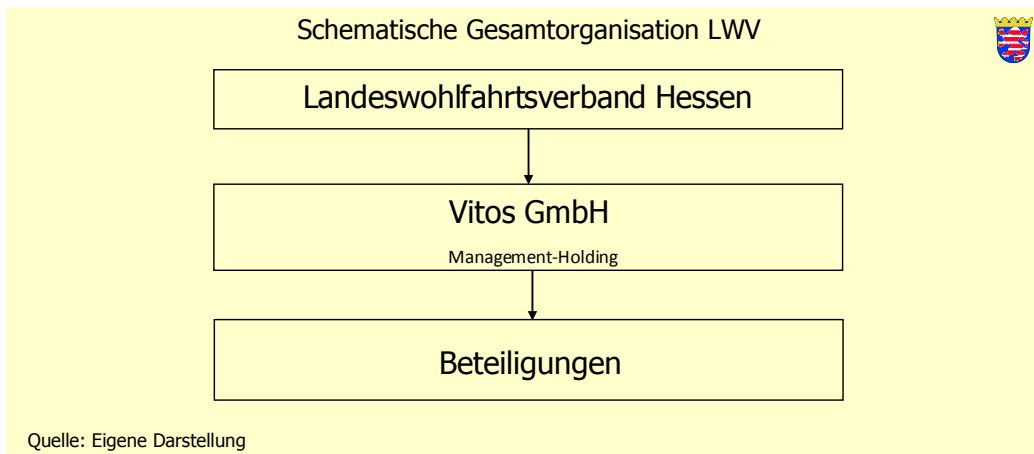
²¹⁵ Inklusive Beschulung (Inklusion) bedeutet, Schüler mit besonderem Förderungsbedarf nach Möglichkeit in Regelschulen zu beschulen, wofür diese entsprechend ausgebaut und ausgestattet sein müssen.

²¹⁶ Das Projekt „Organisationsentwicklungsprozess in den Schulverwaltungen und den angegliederten sozialen Einrichtungen“ begann der LWV auf Basis der Projektverfügung vom 23. Dezember 2010 im Januar 2011.

7.13 Wirtschaftliche Betätigung: Holdingstruktur

Zur Steuerung der operativ tätigen Tochtergesellschaften, in denen die medizinischen Einrichtungen des LWV – so die Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie, die Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters sowie Begleitende Psychiatrische Dienste – organisiert waren, errichtete der LWV eine Holding in der Rechtsform einer GmbH. Aufgabe der Vitos GmbH als Management-Holding ist die Vereinheitlichung von Vorgehensweisen und Abläufen in allen Beteiligungen mittels Rahmenvorgaben und deren Überwachung durch das Controlling. Des Weiteren fungiert die Holding als Schnittstelle zum Beteiligungsmanagement des LWV. Die Aufgaben der Management-Holding umfassen somit die Steuerung der Beteiligungen, während beim LWV selbst die strategische Planung und strategische Entscheidungen liegen. Zusammen mit dem Berichtswesen bildet dies eine ununterbrochene Kette von Steuerungs- und Controllinginstrumenten. Für die Gesamtorganisation besteht somit eine Struktur in drei Ebenen, diese Struktur korrespondiert mit den zugeordneten Aufgaben (Ansicht 140).

Gesamtorganisation
in drei Ebenen



Ansicht 140: Schematische Gesamtorganisation LWV

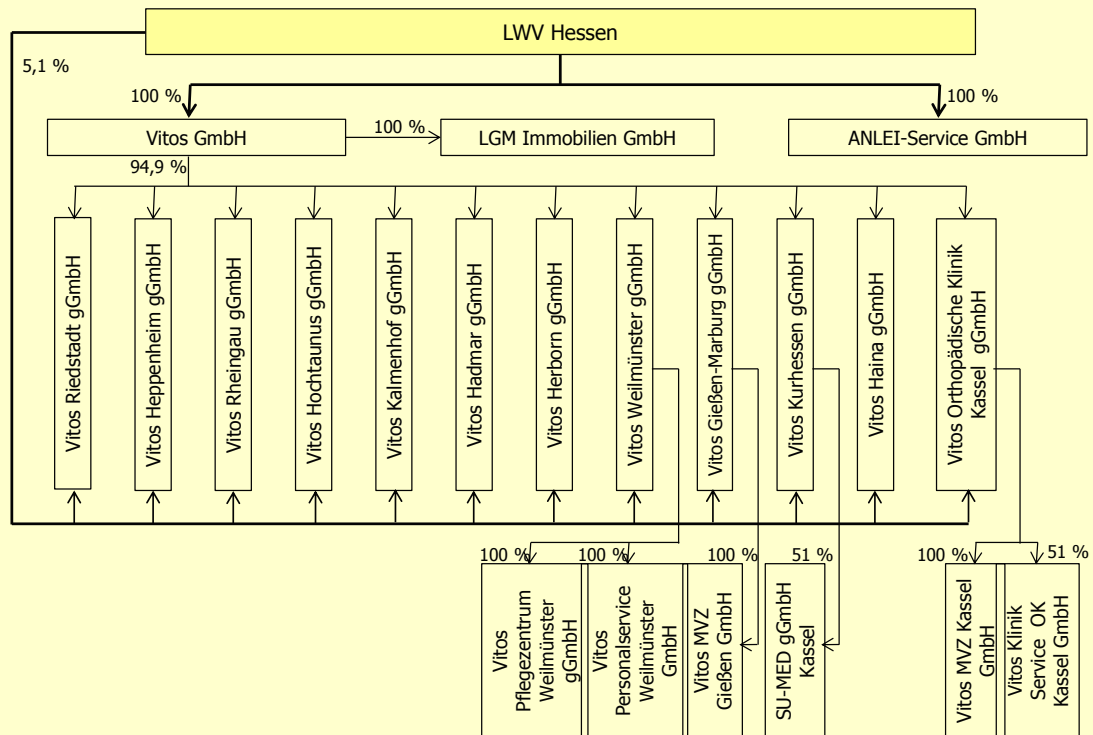
Der LWV war alleiniger Gesellschafter der Vitos GmbH und daneben auch der ANLEI-Service GmbH. An den zwölf von der Vitos GmbH zu je 94,9 Prozent gehaltenen operativ tätigen Tochtergesellschaften war der LWV somit mittelbar und darüber hinaus mit den verbleibenden 5,1 Prozent auch unmittelbar beteiligt. Für Leistungsempfänger ist dieser organisatorische Aufbau insoweit unbeachtlich, da der LWV nach außen als eine Einheit fungiert, die die Leistungssachbearbeitung wahrnimmt und damit über die Leistungsgewährung entscheidet.²¹⁷

Ansicht 141 zeigt die weitere Organisationsstruktur des LWV mit seinen Beteiligungen.

²¹⁷ vergleiche dazu Kapitel 7.9 Innere Verwaltung – Reorganisation aufgrund früherer Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung



Organisationsstruktur der Beteiligungen des LWV



Quelle: Beteiligungsbericht 2010; Stand: 31. Dezember 2010

Ansicht 141: Organisationsstruktur der Beteiligungen des LWV

Alle Beteiligungen des LWV mit Ausnahme der ANLEI-Service GmbH waren unterhalb der Vitos GmbH als Holding oder Dachgesellschaft gebündelt. Der LWV hatte die Gesellschaften am 1. Januar 2008 in die Holding überführt und ihr deren Steuerung übertragen. Einzelne Tochtergesellschaften der Vitos GmbH hatten weitere Tochtergesellschaften²¹⁸ mit unterschiedlichen Gesellschaftsanteilen.

Nachschau

Eine Organisationsstruktur mit einer Holding als Steuerungseinheit von operativen Tochtergesellschaften ist grundsätzlich für die wirtschaftliche Betätigung des LWV zweckmäßig. Damit sind einerseits Verantwortlichkeiten im Prozess der Leistungsgewährung klarer zugeordnet. Andererseits kann durch die Holding eine einheitliche Entwicklung und Steuerung vorgenommen werden. Damit wurde eine weitere Empfehlung der 107. Prüfung „Haushaltsstruktur 2006: Landeswohlfahrtsverband“ umgesetzt. Gleichzeitig wurden eine eindeutige strategische Ausrichtung sowie eine einheitlich erkennbare „Marke“ geschaffen.

Ausgliederungsgrad

Ansicht 142 stellt für das Jahr 2009 wirtschaftliche Zahlen der Beteiligungen ins Verhältnis zum LWV.

²¹⁸ Enkelgesellschaften aus Sicht der Vitos GmbH, Urenkelgesellschaften aus Sicht des Landeswohlfahrtsverbands Hessen; aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf deren Darstellung verzichtet.

Wirtschaftliche Kennzahlen des LWV und seiner unmittelbaren Beteiligungen für das Jahr 2009				
	Summe	entfällt auf		Ausgliederungsquote
		LWV	Gruppe der unmittelbaren Beteiligungen des LWV in Summe ¹⁾	
Bilanzsumme	1.438,6 Mio. €	713,1 Mio. €	725,5 Mio. €	50,4 %
Aufwendungen	1.991,8 Mio. €	1.481,9 Mio. €	509,9 Mio. €	25,6 %
Erträge	1.989,7 Mio. €	1.470,7 Mio. €	519,0 Mio. €	26,1 %
Beschäftigte	7.489,1 VZSt	1.178,5 VZSt	6.310,6 VZSt	84,3 %

Anmerkung: Der LWV erstellte noch keinen Gesamtabchluss. Die Angaben ergeben sich als Summe der Zahlen aus LWV, der Vitos GmbH und den unmittelbaren Beteiligungen der Vitos GmbH.

Eine Aufwands- und Ertragseliminierung wurde nicht vorgenommen. Bereinigt wurde die Bilanzsumme des LWV um Anteile an verbundenen Unternehmen, die hier bei der Betrachtung des Verhältnisses von Kern-LWV und Beteiligungen gerade nicht einbezogen werden sollen. Der Wert der Vitos GmbH (Holding) wurde bereinigt um deren Finanzanlagevermögen, weil das die Anteile an verbundenen Unternehmen enthielt, die aber hier durch die Bilanzsummen der einzelnen Unternehmen separat erfasst wurden.

¹⁾ Enthält auch die Stiftungsforsten Kloster Haina, die formal ein optimierter Regiebetrieb des LWV ist, aufgrund besonderer Erlasse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport ihre Buchhaltung aber außerhalb des Kernhaushalts des LWV nach kaufmännischen Grundsätzen mit eigenständigem Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Prüfung des Jahresabschlusses führt.

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschluss 2009 LWV, Prüfungsberichte 2009

Ansicht 142: Wirtschaftliche Kennzahlen des LWV und seiner unmittelbaren Beteiligungen für das Jahr 2009

Ansicht 142 zeigt, dass sich die Bilanzsummen des LWV und seiner unmittelbaren Beteiligungen nahezu entsprechen. Die Ausgliederungsquote belief sich auf rund 50 Prozent. In Bezug auf die Aufwendungen und Erträge lag sie bei rund 25 Prozent, bei der Zahl der Beschäftigten bei 84 Prozent. Diese Verhältnisse heben die wirtschaftliche Bedeutung der Vitos GmbH mit ihren Beteiligungen gegenüber dem Kernhaushalt des LWV hervor.

Der Landeswohlfahrtsverband hat erstmals die zum 31. Dezember 2015 aufzustellende Jahresabschlüsse zu einem Gesamtabchluss zusammenzufassen (§ 112 Absatz 5 HGO₂₀₁₁²¹⁹). Angesichts der wirtschaftlichen Dimension und Komplexität der Beteiligungen empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem LWV, möglichst frühzeitig einen Gesamtabchluss vorzubereiten und umzusetzen.

Alle Beteiligungen erzielten in den Jahren 2008 bis 2010 Jahresüberschüsse.²²⁰ Im Jahr 2010 wiesen die Beteiligungen in Summe – bei einem Eigenkapital von 352,6 Millionen € zum 31. Dezember 2010 – ein Jahresergebnis von 18,7 Millionen € auf. Dies entspricht einer Eigenkapitalverzinsung von durchschnittlichen 5,3 Prozent. Zwischen dem LWV und seinen Beteiligungen sowie zwischen der Vitos GmbH und deren Beteiligungen gab es in den Jahren 2008 bis 2010 weder Gewinnabführungen noch Verlustausgleiche oder direkte Zuführungen zum Eigenkapital. Die Jahresüberschüsse wurden zur Stärkung des Eigenkapitals thesauriert, um für Investitionen in Klinikneu-

Wirtschaftliche
Ergebnisse

²¹⁹ § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO₂₀₁₁ bzw. § 114s Absatz 5 Satz 2 HGO₂₀₀₅ – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss

Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

²²⁰ Für das Jahr 2011 lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine Jahresabschlüsse der Tochtergesellschaften der Vitos GmbH vor.

Beteiligungs-
management

bauten, für notwendige Instandhaltungsarbeiten oder allgemein zur Eigenkapitalstärkung zu dienen.

Der Fachbereich Beteiligungsmanagement hatte im Stellenplan 2011 eine Stellenausstattung von 5,0 Stellen, von denen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 3,9 Stellen tatsächlich besetzt waren. Der Fachbereich des LWV stützte sich auf die Informationsaufbereitung durch das Beteiligungsmanagement der Vitos GmbH. Hierzu definierte der LWV strukturelle Vorgaben zu den Informations- und Steuerungselementen sowie zum Berichtswesen. Neben den aggregierten Daten auf Ebene der Vitos GmbH konnte er durch das Berichtswesen der Vitos GmbH auch Daten auf Ebene der einzelnen Gesellschaften mit entsprechend größerer Informationstiefe nutzen. Diese Struktur des Beteiligungsmanagements ist sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Zuordnung als auch der personellen Dimensionierung zweckmäßig und angemessen.

Beteiligungs-
richtlinie

In einer Beteiligungsrichtlinie legte der LWV die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller im Kontext der Beteiligungsstruktur Handelnden fest. So waren darin auch die Aufgaben des Beteiligungsmanagements geregelt, die im Wesentlichen umfassten:

- die Beteiligungsverwaltung²²¹ und
- das Beteiligungscontrolling mit seinem Berichtswesen.

Die Beteiligungsrichtlinie des LWV stellte ein angemessenes Regelwerk zur Steuerung der Beteiligungen dar. Auch das Berichtswesen als wesentlicher Teil des Beteiligungscontrollings war zweckmäßig, weil es die Informationen von unten nach oben in der Beteiligungsstruktur verdichtete.²²²

Die Aufgaben und Kompetenzen der Gesellschaftsorgane der Vitos GmbH sowie ihrer zwölf Tochtergesellschaften waren in den Gesellschaftsverträgen, den Geschäftsordnungen für die jeweilige Geschäftsführung sowie der Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der Vitos GmbH geregelt. Die Gesellschaftsverträge und Geschäftsführer-Geschäftsordnungen der zwölf Tochtergesellschaften der Vitos GmbH waren aufbau- und inhaltsgleich. Danach war die Gesellschafterversammlung jeweils zuständig für Angelegenheiten von grundsätzlicher und wesentlicher Bedeutung, wobei zugleich ein gleicher Katalog von Beschlusszuständigkeiten der Gesellschafterversammlung festgelegt war. Dies stellt eine angemessene Struktur dar. Die Umsetzung wurde über Zielvereinbarungen sichergestellt.

Die Vitos GmbH wurde in den Gesellschafterversammlungen ihrer Tochtergesellschaften durch ihren Geschäftsführer vertreten (§ 35 Absatz 1 Satz 1 GmbHG). Dabei war der Geschäftsführer bei seinen Entscheidungen in Gesellschafterversammlungen der Vitos-Töchter an die Weisungen des Aufsichtsrats der Vitos GmbH bei den im Gesellschaftsvertrag genannten Fällen²²³ gebunden. Die Entscheidungsstrukturen und -kompetenzen waren damit in der Gruppe so angelegt, dass gleichartige Geschäftsvorfälle in den Tochtergesellschaften gleichartig behandelt werden.

Aufsichtsrat

Der Aufsichtsrat der Vitos GmbH bestand nach § 10 Absatz 2 ihres Gesellschaftsvertrags aus zwölf Mitgliedern. Die Inhaber der Aufsichtsratsmandate waren in den Beteiligungsberichten 2008, 2009 und 2010 des LWV namentlich angegeben.

Allein für die Vitos GmbH war ein fakultativer Aufsichtsrat eingerichtet, für ihre Tochtergesellschaften dagegen nicht. Dies ist nicht zu beanstanden, weil weder das Kommunal- noch das GmbH-Gesellschaftsrecht eine Pflicht zur Einrichtung von Aufsichtsräten kennen.

²²¹ Beteiligungsverwaltung im engeren Sinne, dazu gehörte auch die Mandatsbetreuung.

²²² So waren wirtschaftliche Ergebnisse einzelner Einrichtungen einer Beteiligung einerseits im Berichtswesen an die Holding enthalten. Andererseits waren diese Ergebnisse im Berichtswesen an den LWV und innerhalb des LWV nicht mehr enthalten, da als maßgebliche Steuerungsgröße auf dieser übergeordneten Ebene die Gesellschaften und nicht einzelne Einrichtungen betrachtet wurden.

²²³ So etwa bei der Bestellung der Abschlussprüfer, der Bestellung und Abberufung von Geschäftsführern und Prokuristen, der Feststellung der Wirtschafts- und Finanzpläne oder bei Grundstücksgeschäften ab in den Geschäftsführer-Geschäftsordnungen festgelegten Wertgrenzen.

Zugleich hatte die Vitos GmbH ein sich auch auf ihre Tochtergesellschaften erstreckendes Risikomanagementsystem eingerichtet, aus dem der Aufsichtsrat der Vitos GmbH seit 2010 halbjährlich schriftliche Risikoberichte erhielt. Bereits angesichts der Größe des LWV ist dies eine notwendige Entwicklung, die der LWV konsequent umsetzen sollte.

7.14 Ausblick

Der LWV in seiner Rechtsform als Zweckverband stellt seit vielen Jahren eine bewährte Form der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Er nimmt seine Aufgaben sachgerecht wahr. Darüber hinaus schafft die Bündelung der Aufgaben beim LWV die Voraussetzungen für eine erhöhte Effizienz. Die Umlagenfinanzierung trägt dem Solidärprinzip Rechnung, weil insbesondere kleine Kommunen das notwendige umfassende spezielle Wissen eigener Mitarbeiter nicht oder nicht effizient vorhalten können.

Der LWV hat immerwährend bei sachgerechter Aufgabenwahrnehmung seine Wirtschaftlichkeit zu hinterfragen. So ist der beschriebene Prozess von Organisationsuntersuchungen und deren Umsetzung noch nicht abgeschlossen. Mittels der weiteren Umsetzung von Empfehlungen aus den Organisationsuntersuchungen – insbesondere durch die Optimierung der Finanzprozesse – und den daraus realisierbaren Potenzialen wird der LWV die Wirtschaftlichkeit seiner Inneren Verwaltung weiter steigern können. Hierzu sind die aufgezeigten Optimierungsmöglichkeiten im Sinne von Steleneinsparpotenzialen zu nutzen. Der LWV bleibt angesichts der Veränderungen von Rahmenbedingungen großen Herausforderungen gegenübergestellt. So hinsichtlich:

- der demografischen Entwicklung,
- der gesetzgeberisch veranlassten Integrationsbestrebungen (Inklusion) sowie
- eines signifikanten Anstiegs der Sozialkosten.

Diese Herausforderungen sollten durch den LWV beobachtet und ggf. Anpassungen geprüft werden, um mit der Anpassung von organisatorischen Strukturen oder Steuerungsinstrumenten angemessene Lösungen erreichen zu können.

FACHPRÜFUNGEN

8. Einhundertfünfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit“

8.1 Geprüfte Städte

Baunatal, Biebertal, Butzbach Felsberg, Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus), Mörlenbach, Mühlheim am Main, Pfungstadt, Rosbach v.d. Höhe, Taunusstein



Ansicht 143: IT-Sicherheit – Lage der geprüften Städte

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	März 2011 bis Dezember 2011
Prüfungszeitraum:	2008 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	20. Januar 2012
Prüfungsbeauftragter:	PKF FASSELT SCHLAGE Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Rechtsanwälte, Duisburg

8.3 Leitsätze

In keiner der zwölf Städte war eine personenunabhängige Funktionsfähigkeit der IT-Systeme und Abläufe gewährleistet.

Seite 185

Keine Stadt verfügte über ein wirksames Notfallkonzept. Damit fehlten den Städten angemessene Regelungen für den Notbetrieb ihrer IT-Systeme.

Seite 186

Die IT-Komponenten wurden unzureichend gegen unbefugten Zugriff geschützt. Es bestand daher die Gefahr des Diebstahls von Daten oder IT-Komponenten sowie von physischen Schäden an der Technik. Zudem fehlte es an ausreichendem Schutz gegen Feuer- oder Wasserschäden.

Seite 187

In Rosbach v.d. Höhe, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus) und Mörlenbach waren die IT-Systeme nicht flächendeckend gegen das Eindringen von Schadprogrammen geschützt. Hinzu trat, dass bei allen Städten – mit Ausnahme von Baunatal und Pfungstadt – die Verwendung der USB-Anschlüsse nicht ausreichend beschränkt war. Dies erhöhte das Risiko einer Infektion mit Schadprogrammen. Die Bereinigung von bestehenden Sicherheitslücken wurde von den Städten noch im Verlauf der Prüfung initiiert. So wurden etwa die fehlenden Virenscanner im Fall von Rosbach v.d. Höhe installiert.

Seiten 190, 192

Der Zugang zum Internet wurde von acht Städten nicht ausreichend reglementiert und kontrolliert. Damit war ein Ansteuern von kritischen Internetseiten möglich.

Seite 191

Eine regelmäßige und systematische Analyse der alternativen Beschaffungsarten von IT-Komponenten (Kauf, Leasing und Miete) nahm keine Stadt vor (Wirtschaftlichkeitsgebot).

Seite 194

Die Städte widmeten der Korruptionsvorbeugung im IT-Bereich nicht ausreichend Aufmerksamkeit. So dokumentierten sieben Städte die IT-Beschaffungen nicht nachvollziehbar (Transparenzgebot). Allein Taunusstein setzte Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung angemessen um. Vier Städte ergriffen nur wenige korruptionsvermeidende Maßnahmen.

Seite 195

In Biebertal, Butzbach und Rosbach v.d. Höhe wurden Verstöße gegen die eigenen Dienstanweisungen oder Verstöße gegen Zeichnungsregelungen festgestellt.

Seite 196

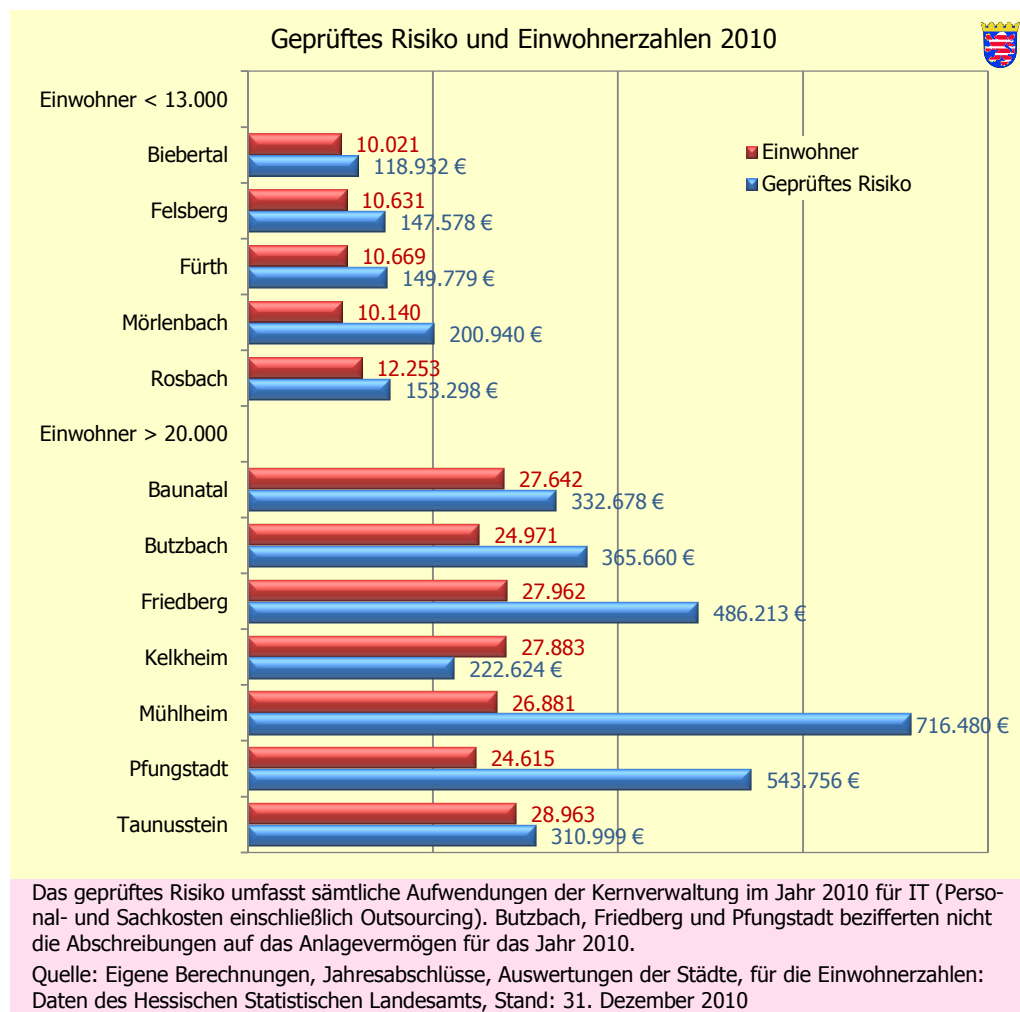
8.4 Gliederung

8.5	Geprüftes Risiko.....	180
8.6	Überblick.....	180
8.7	Organisation der Prozesse	182
8.8	Vorkehrungen für den Notbetrieb.....	186

8.9	Physische Sicherungsmaßnahmen	187
8.10	Schutz vor Schadprogrammen und Steuerung der Internet-Aktivitäten	189
8.11	Wechseldatenträger und USB-Anschlüsse.....	191
8.12	Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vergabe.....	193
8.13	Korruptionsvermeidung.....	194
8.14	Ausblick	196

8.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 3,7 Millionen € im Jahr 2010 (Ansicht 144) und wurde aus den Aufwendungen der Kernverwaltungen für die Informationstechnologie (IT) ermittelt.



Ansicht 144: Geprüftes Risiko und Einwohnerzahlen 2010

8.6 Überblick

Die Einsatzbereiche und der Umfang des Einsatzes von Informationstechnologie (IT) in den täglichen Abläufen der Verwaltungen haben sich in den letzten Jahren deutlich gewandelt. Umfangreichere Technisierung und organisatorische Veränderungen waren zuletzt im Zuge der Einführung der Doppik in der kommunalen Haushaltswirtschaft notwendig. Darüber hinaus werden etwa Meldedaten, Transferleistungen und Bußgeldverfahren überwiegend digital verarbeitet. Insgesamt hat das Erfordernis des Zusammenwirkens von IT-Infrastruktur, IT-Anwendungen und IT-Prozessen in den Verwaltungen zu einer deutlich gewachsenen Komplexität der Aufgabenerfüllung geführt. Das Bewusstsein für IT-Sicherheit und der Stellenwert geeigneter organisato-

rischer Regelungen sind hingegen nicht im gleichen Umfang gestiegen wie die Komplexität des Umfelds.

Um die dauerhafte Funktionsfähigkeit und Verfügbarkeit der eingesetzten IT sowie eine verlässliche Sicherheit der Systeme vor unberechtigten Zugriffen zu gewährleisten, haben die Städte geeignete Abläufe/ Prozesse für den IT-Einsatz einzurichten und eine Organisation zu schaffen, die technische und organisatorische Maßnahmen zur IT-Sicherheit umfasst. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, welche Maßnahmen die Städte getroffen haben, um die IT-Sicherheit in ihrer Verwaltung zu gewährleisten. Unter den Aspekten der Ordnungsmäßigkeit und Sachgerechtigkeit (Sicherheit) wurden die ergriffenen technischen Maßnahmen sowie die Organisation der durch die IT unterstützten Prozesse ab dem Jahr 2008 betrachtet.²²⁴

Ansicht 145 zeigt, dass sich die geprüften Städte hinsichtlich der Stellenanzahl in der IT-Abteilung, der betreuten PC-Arbeitsplätze und der betriebenen IT-Anwendungen unterschieden.

Profildaten der Städte			
	Stellen IT-Abteilung ¹⁾	PC-Arbeitsplätze ²⁾	Anwendungen ³⁾
Einwohner < 13.000			
Biebertal	0,0 ⁴⁾	39	14
Felsberg	0,5	59	20
Fürth	0,5	49	16
Mörlenbach	0,1	42	18
Rosbach	0,3	63	13
Einwohner > 20.000			
Baunatal	4	207	27
Butzbach	2	111	22
Friedberg	1,8	157	27
Kelkheim	2,1	112	10
Mühlheim	4	183	22
Pfungstadt	2	151	21
Taunusstein	2	175	16

¹⁾ Vollzeitstellen ohne Fachdienst- / Fachbereichsleitung

²⁾ Zentral vom IT-Bereich betreute Arbeitsplätze. Als Arbeitsplatz wurde die jeweils eigenständig einsatzfähige Kombination von Hardware und Software gezählt. So ist ein Computer mit zwei Monitoren als ein Arbeitsplatz, ein Computer mit Monitor und ein zusätzlicher Laptop hingegen als zwei Arbeitsplätze berücksichtigt worden.

³⁾ Fachverfahren zur Unterstützung der Verwaltungstätigkeiten

⁴⁾ Nach Geschäftsverteilungsplan ist der Bürgermeister für die IT zuständig. Weite Teile der operativen Betreuung werden von einem externen Dienstleister vorgenommen.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 145: Profildaten der Städte

Die Profildaten lassen erkennen, dass die Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern signifikant mehr PC-Arbeitsplätze eingerichtet haben, als dies bei den kleineren Städten der Fall ist. Auch verfügen die größeren Städte über deutlich mehr Stellen in den IT-Abteilungen. Die Anzahl der betriebenen Anwendungen hingegen unterscheidet sich in beiden Gruppen nicht so stark.

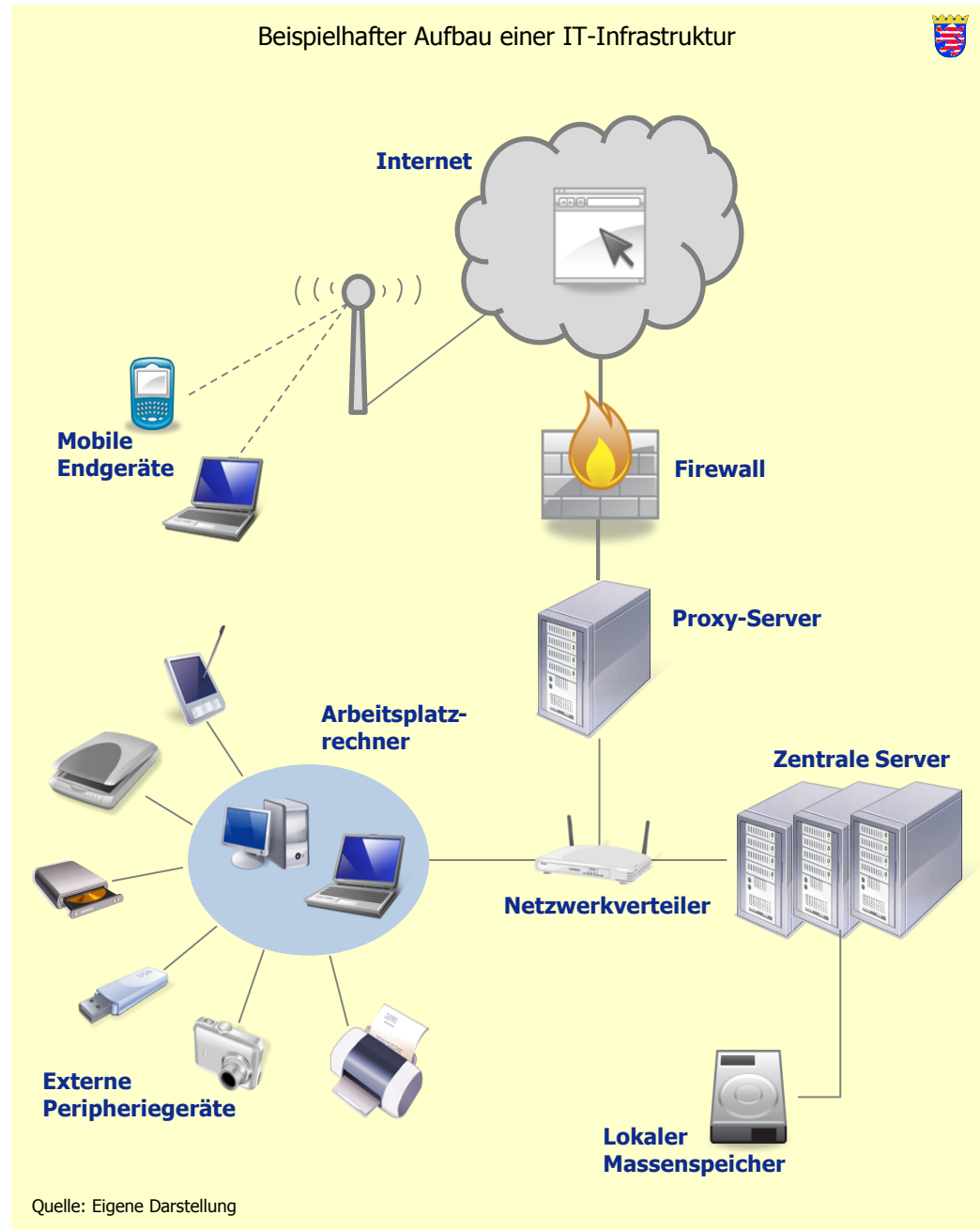
Zu berücksichtigen ist, dass die Städte sich zur konkreten Aufgabenerfüllung oftmals und in unterschiedlichem Umfang externer Dienstleister bedienen. Hierin liegt die Chance, dass Aufgaben, die detaillierte IT-Kenntnisse erfordern, von Spezialisten übernommen werden. Durch die Auslagerung von Aufgaben ergeben sich jedoch auch Risiken. So kann eine dauerhafte Übertragung von Aufgaben auf Dritte zum Verlust von „Know-how“ führen und in Abhängigkeiten von einzelnen ex-

²²⁴ Mögliche Ergebnisverbesserungen oder die Darstellung etwaiger Rückstände waren nicht maßgebliches Ziel dieser Prüfung. In Fragen von Sicherheit, Vergaben oder Korruptionsvermeidung haben Erwägungen der Rechtmäßigkeit Vorrang.

ternen Dienstleistern münden. Die Verantwortung für die IT-Sicherheit ist nicht auf Externe übertragbar. Diese verbleibt immer bei den Städten selbst.

8.7 Organisation der Prozesse

Für die IT-Sicherheit ist das Zusammenspiel von IT-Infrastruktur, IT-Anwendungen und IT-Prozessen entscheidend. Ansicht 146 zeigt einen beispielhaften Aufbau und die Bestandteile einer IT-Infrastruktur.



Ansicht 146: Beispielhafter Aufbau einer IT-Infrastruktur

Der Organisationshoheit einer Verwaltung obliegt es, in formaler, technischer und personeller Hinsicht eine an ihre Gegebenheiten angepasste Ausgestaltung der IT-Infrastruktur, der IT-Anwendungen und der IT-Prozesse vorzunehmen. Vorgegebene Standardisierungen für die Organisation der IT-Sicherheit in den Verwaltungen beste-

hen dabei keine. Verschiedene Institutionen stellen allerdings geeignete Standards²²⁵ bereit, an denen sich die Städte für einen strukturierten Aufbau der IT-Sicherheit orientieren können. Ein wesentlicher und von den Kommunen in der Praxis regelmäßig unterschätzter Grundstein für die Sicherheit ist die Dokumentation. Zum einen sind Verfahrensbeschreibungen die Basis für eine personenunabhängige Funktionsweise der IT-bezogenen Organisation. Zum anderen ist die nachvollziehbare Dokumentation der ergriffenen (technischen) Maßnahmen für den Nachweis des ordnungsmäßigen Verwaltungshandelns erforderlich. Ein solcher Nachweis kann im Falle eines rechtlichen Überprüfungsverfahrens entscheidend sein, um ein Organisationsverschulden der Städte auszuschließen.

Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Ordnungsgeber, den Kommunen in geeigneter Weise die nötige Hilfestellung und Orientierung zur Organisation der IT-Sicherheit zu geben. Es sollten mit Blick auf die Angemessenheit der Maßnahmen die wesentlichen Abläufe benannt werden, die von den Städten zu organisieren sind, sowie zu ausgewählten Themen der IT-Sicherheit Maßnahmen für die Praxis erläutert werden. Als Basis könnten die IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe²²⁶ dienen.

Hilfestellung zur
Organisation der
IT-Sicherheit

Die Überörtliche Prüfung hat den Organisationsgrad der IT-gestützten Abläufe untersucht und mittels eines Reifegradmodells eingeordnet. Die untersuchten Prozesse werden auf einer Skala von 0 („nicht existent“) bis 5 („optimiert“) bewertet.²²⁷

Reifegradmodell

Untersucht wurden die in Ansicht 147 dargestellten Prozesse.²²⁸

²²⁵ Als Standards zeigen sich beispielsweise in der Praxis:

- „IT-Grundschutzstandards“ des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)
- Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IuK-Prüfungen – (IuK-Mindestanforderungen)
- Control Objectives for Information and Related Technology (COBIT)
- Institut der Wirtschaftsprüfer, Prüfungshinweis: „Checkliste zur Abschlussprüfung bei Einsatz von Informationstechnologie“ (IDW PH 9.330.1)
- IT Infrastructure Library (ITIL)

²²⁶ IuK-Mindestanforderungen der Rechnungshöfe vom 19. Februar 2010, StAnz. 2010, Seite 544

²²⁷ Es wurden sechs verschiedene Reifegrade unterschieden:

Reifegrad 0 („nicht existent“) – Es war nicht festzustellen, dass die Stadt den Handlungsbedarf, Regelungen zu einem Problembereich zu erlassen, erkannt hat.

Reifegrad 1 („initial“) – Der Handlungsbedarf wurde zwar erkannt, die Stadt hat aber noch keine geeigneten Regelungen oder konkreten Maßnahmen ergriffen.

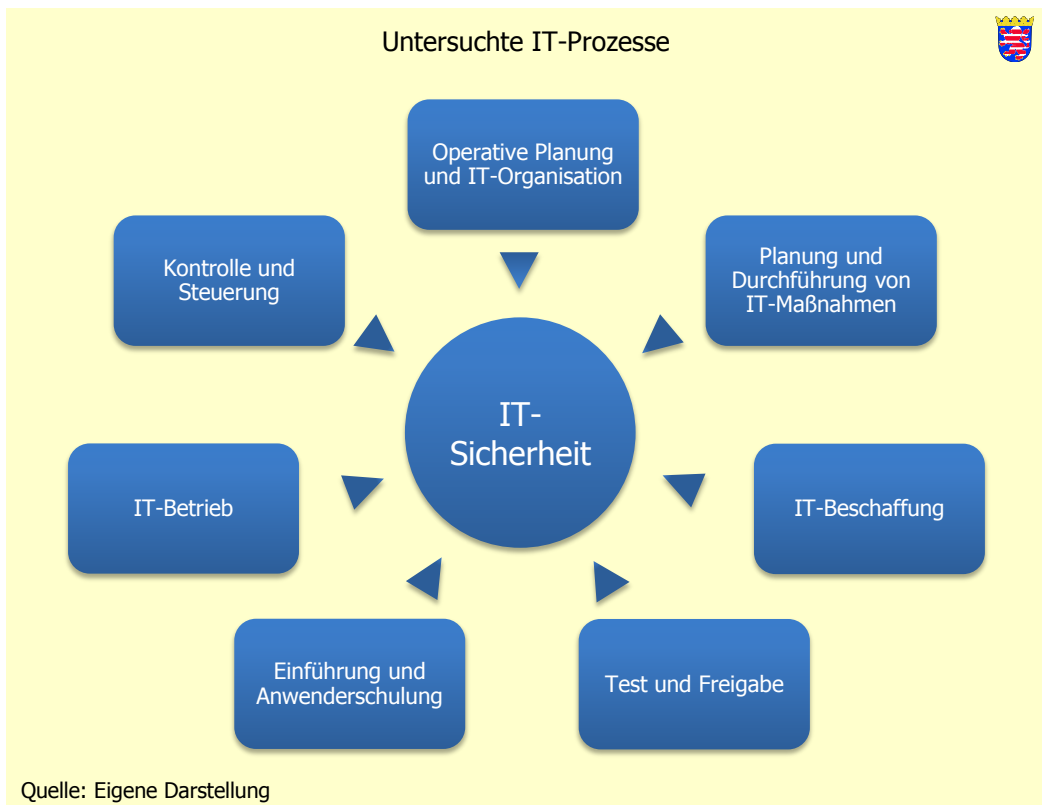
Reifegrad 2 („wiederholbar“) – Ein gleichartiger Ablauf war etabliert, ohne dass hierfür eine (Verfahrens-) Dokumentation vorlag. Die Abläufe wurden vielmehr über informelle Kommunikationswege von „Mund zu Mund“ weitergegeben.

Reifegrad 3 („definiert“) – Die eingerichteten Abläufe waren so dokumentiert, dass sich ein sachverständiger Dritter in angemessener Zeit in die Abläufe einarbeiten konnte. So stellte die Stadt eine stets gleichartige Ausführung der Abläufe – auch unabhängig von den handelnden Personen – sicher.

Reifegrad 4 („organisiert“) – Die Dokumentation der Abläufe war um eine Kontrolle ergänzt. Auf diese Weise konnte sich die Verwaltungsleitung von der Einhaltung der Regelungen zur IT-Sicherheit überzeugen und so sicherstellen, dass die festgelegten Maßnahmen und Abläufe tatsächlich angewendet werden.

Reifegrad 5 („optimiert“) – Das eigene Handeln wurde kontinuierlich überprüft und im interkommunalen Vergleich kritisch hinterfragt. Die Organisation ist so gereift, dass der Fokus auf eine kontinuierliche Weiterentwicklung gelegt wird, da nur so weitere Verbesserungen zu erreichen sind.

²²⁸ Nicht in die Bewertung des Reifegrads einbezogen wurden die Effektivität und die Qualität der festgestellten Abläufe.

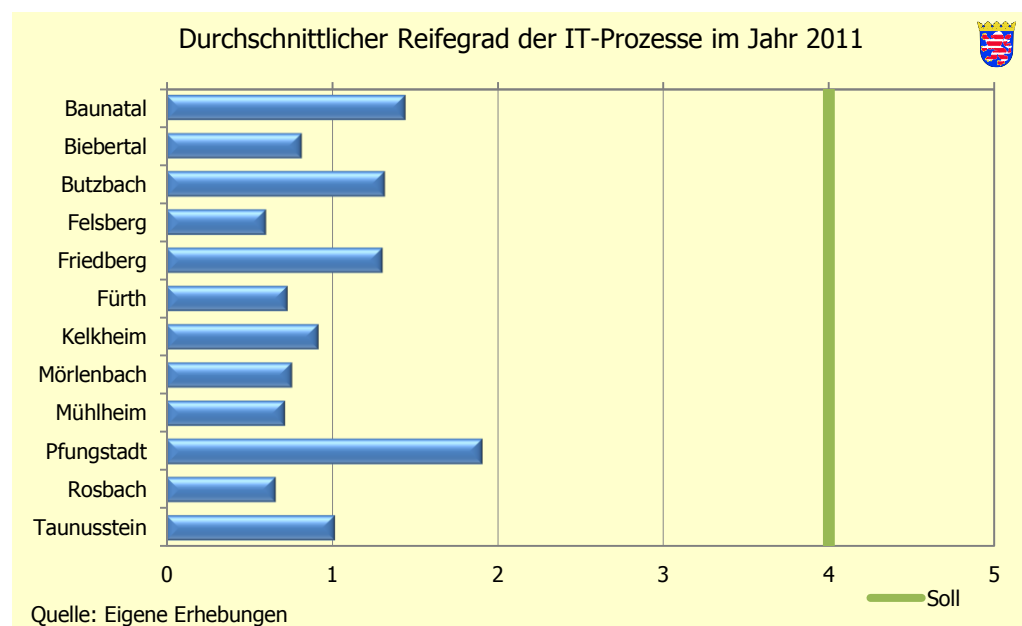


Ansicht 147: Untersuchte IT-Prozesse

Als Sollzustand hat die Überörtliche Prüfung den Reifegrad 4 definiert, der einerseits die personenunabhängige Funktionsfähigkeit durch Dokumentationen sicherstellt und andererseits eine Anpassungsfähigkeit der Prozesse durch regelmäßige Kontrollen gewährleistet. Zur Beurteilung der Prozesse wurden diese in Teilprozesse aufgegliedert sowie einzelne Anforderungen an die Teilprozesse definiert und untersucht. Jede Anforderung wurde dabei einzeln mit einem Reifegrad bewertet. Je nach Teilprozess wurden bis zu sieben Anforderungen festgelegt. Der Reifegrad des untersuchten Teilprozesses ergibt sich aus dem Mittelwert der zugehörigen Anforderungen – der Reifegrad eines IT-Prozesses entsprechend aus dem Mittelwert seiner Teilprozesse.

Ansicht 148 zeigt die durchschnittlichen Reifegrade aller untersuchten IT-Prozesse.

Sollzustand:
Reifegrad 4

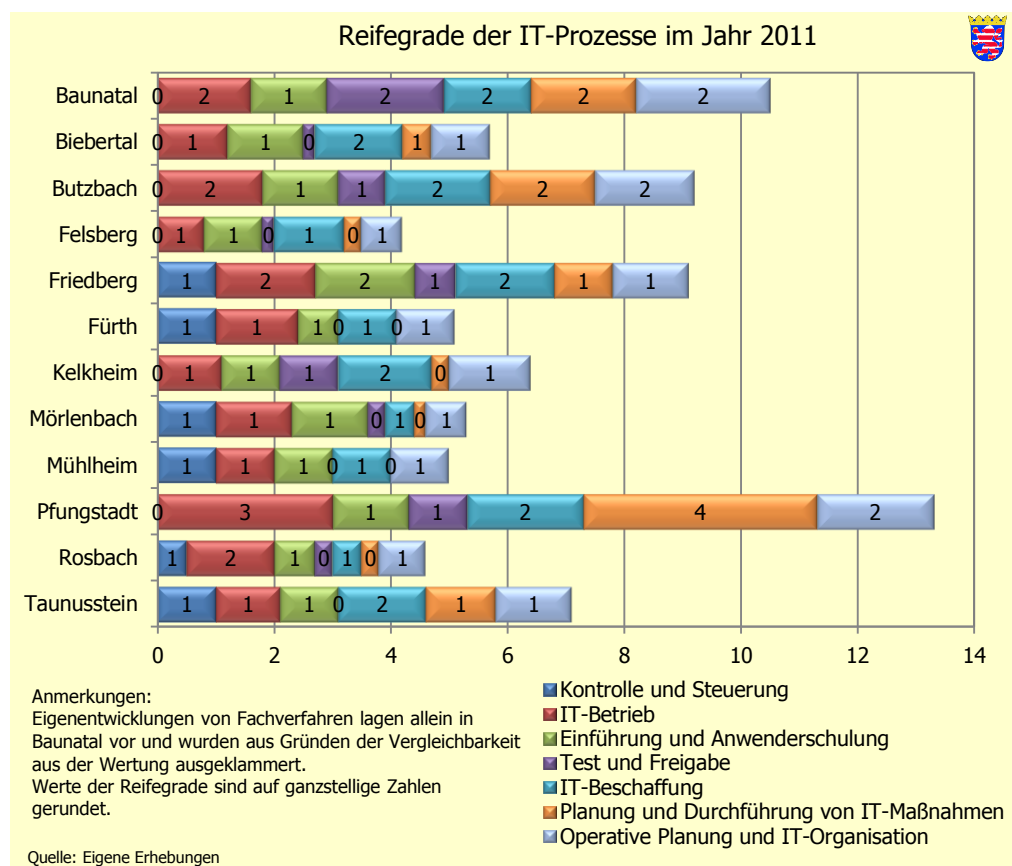


Ansicht 148: Durchschnittlicher Reifegrad der IT-Prozesse im Jahr 2011

Alle geprüften Städte wiesen Defizite bei der Dokumentation und Kontrolle der eingerichteten Abläufe auf. Wie Ansicht 148 zeigt, erreichte keine der Städte einen durchschnittlichen Reifegrad von 2, bei dem ein gleichartiger Ablauf etabliert war, ohne dass es eine Verfahrensdokumentation gab.

Durchgängig
mangelhafte
Dokumentation

Wie sich die Reifegrade der einzelnen IT-Prozesse darstellen, zeigt Ansicht 149.



Ansicht 149: Reifegrade der IT-Prozesse im Jahr 2011

Die Reifegrade der einzelnen Prozesse wiesen starke Streuung in der Umsetzung der Anforderungen auf. Einige Anforderungen wurden von den Städten überhaupt nicht umgesetzt (Reifegrad 0). Hier fehlte es bereits an dem Bewusstsein, dass dieser Bereich überhaupt einer Regelung bedarf. Als einzige Stadt konnte Pfungstadt – zumindest in einem Prozess – den für die Untersuchung definierten Soll-Zustand von dokumentierten und kontrollierten Abläufen (Reifegrad 4) erreichen.

Teilweise fehlendes
Problembewusstsein

Den geringsten durchschnittlichen Reifegrad erreichte Felsberg. Die durchgängig niedrige Ausprägung der Reifegrade in den Prozessen verdeutlichte ein fehlendes Problembewusstsein für die Bedeutung der Organisation als Beitrag zur IT-Sicherheit.

Den höchsten durchschnittlichen Reifegrad bei der Beurteilung der eingerichteten IT-Prozesse zeigte Pfungstadt. Der Prozess der Planung und Durchführung von IT-Maßnahmen war dokumentiert, wurde kontrolliert und entsprach somit dem Reifegrad 4 („organisiert“). In den übrigen Prozessen hatte Pfungstadt überwiegend wiederholbare Abläufe eingerichtet, diese jedoch, mit Ausnahme der Abläufe zum IT-Betrieb, nicht hinreichend dokumentiert und kontrolliert. Die Abläufe waren so in hohem Maße von den Kenntnissen der handelnden Personen abhängig.

Die Ergebnisse der Prüfung verdeutlichen, dass der Wert der Dokumentation von Abläufen für die IT-Sicherheit von den Städten noch nicht erkannt wurde. Wenngleich einige Städte bei den tatsächlich ergriffenen Maßnahmen zur Gewährleistung der IT-Sicherheit gute Ergebnisse erzielt haben, so ist die dauerhafte Funktionsfähigkeit der Informationstechnologie in höchstem Maße von persönlichen Kenntnissen der Handelnden und deren Verfügbarkeit abhängig.

8.8 Vorkehrungen für den Notbetrieb

Die Abläufe in den Verwaltungen sind in einem hohen Maße von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten IT abhängig. Ein Ausfall einzelner Komponenten kann die betroffenen Abläufe bereits empfindlich stören. Ein Ausfall der gesamten Infrastruktur geht unweigerlich mit einer starken Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung einher. Die Städte sind daher gehalten, entsprechende Verfahren für den Notbetrieb zu entwickeln. Diese Verfahren umfassen organisatorische Regelungen zur Wiederherstellung der Betriebsbereitschaft und reichen von Maßnahmen bei einzelnen Systemstörungen bis hin zu Konzepten mit Regelungen für einen vollständigen Ausfall des IT-Systems. Hierzu zählen die Definition von Notfällen sowie Regelungen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten im Notfall. Voraussetzung für die Erstellung eines effizienten Notfallkonzepts ist eine Risikobeurteilung der Anwendungen und Systeme, da nur so bedeutsame Risiken identifiziert werden können.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die von den Städten getroffenen Vorkehrungen dahingehend,

- ob eine Risikobeurteilung der IT-Systeme und Anwendungen vorgenommen wurde,
- ob ein auf die individuellen Verhältnisse angepasstes Notfallkonzept vorlag und
- ob regelmäßige Tests der beschriebenen Notfalllösungen durchlaufen wurden.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung und der notwendige Handlungsbedarf sind in Ansicht 150 dargestellt.

Vorkehrungen für den Notbetrieb					
Handlungs- bedarf		Risiko- beurteilung	Notfall- konzept	regelmäßige Tests	Städte
hoch		●	●	●	Baunatal, Biebertal, Butzbach, Felsberg, Mörlenbach, Mühlheim
mittel		●	⊙	●	Friedberg, Fürth, Kelkheim, Pfungstadt, Taunusstein
		●	✓	●	Rosbach

✓ = Kriterium erfüllt, ⊙ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 150: Vorkehrungen für den Notbetrieb

In Baunatal, Biebertal, Butzbach, Felsberg, Mörlenbach und Mühlheim am Main bestand ein hoher Handlungsbedarf, da die Städte keine hinreichenden Regelungen für den Notfall trafen.

Die Notfallkonzepte von Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus), Pfungstadt und Taunusstein waren nicht hinreichend. Bei ihnen lag zwar ein allgemeines Notfallkonzept vor, dieses umfasste jedoch weder eine Definition der einen Notfall auslösenden Ereignisse noch eine Beschreibung konkret zu ergreifender Maßnahmen. Hier bestand trotz erster Ansätze das Erfordernis, die Notfallkonzepte zu individualisieren. Allein Rosbach v.d. Höhe wies ein individualisiertes Notfallkonzept auf, welches die starke Einbindung eines externen Dienstleisters vorsah.

Keine der geprüften Städte nahm eine Risikobeurteilung oder regelmäßige Tests der Notfallkonzeptionen vor. Es konnte daher in keiner Stadt zuverlässig eingeschätzt werden, ob im Notfall die Betriebsbereitschaft in angemessener Zeit wiederhergestellt werden konnte und die getroffenen Notfallkonzeptionen tatsächlich wirksam sind.

8.9 Physische Sicherungsmaßnahmen

Physische Sicherungsmaßnahmen dienen dem Schutz der Hardware sowie der Programme und Daten vor Verlust, Zerstörung und unberechtigter Änderung. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei dem Serverraum zu. In einem Serverraum sind die Server und weitere IT-Komponenten²²⁹ untergebracht. Durch die Häufung dieser empfindlichen Geräte in diesen Räumen besteht ein beträchtliches Schadenspotenzial, dem nur durch eine angemessene Ausstattung und Absicherung der Räume entgegenge wirkt werden kann. Hierzu bedarf es in einem ersten Schritt, dass der Serverraum verschlossen ist und nur von befugten und entsprechend sachkundigen Personen betreten werden darf. Im Serverraum sollte weder ein ständiger Arbeitsplatz eingerichtet sein, noch sollte der Raum einer weiteren Nutzung (Lager oder Archiv) dienen. Der Serverraum sollte weder als solcher gekennzeichnet noch erkenn- und einsehbar sein.

Serversysteme erzeugen Abwärme, benötigen aber zum sicheren Betrieb eine weitgehend konstante Umgebungstemperatur. Dies erfordert den Einsatz einer Klimaanlage. Damit die Server bei Stromschwankungen oder bei Stromausfällen keinen Schaden nehmen und es zu keinem Datenverlust kommt, wird eine Anlage zur Sicherstellung einer unterbrechungsfreien Stromversorgung (USV) benötigt. Dem Einbruchschutz sowie dem Schutz vor Diebstahl und Vandalismus ist durch zugangshemmende Türen und Fenster sowie Meldeanlagen Rechnung zu tragen. Dem Risiko von Wasserschäden kann durch geeignete bauliche Maßnahmen (etwa Verlegung von wasserführenden Leitungen) und durch die Verwendung von Wassermeldern begegnet werden. Um Brandrisiken angemessen zu berücksichtigen, werden Feuerlöscheinrichtungen und Brandmeldeanlagen benötigt. Die vorgenannten Aspekte wurden von der Überörtlichen Prüfung bei der Begutachtung der Server- und IT-Räume berücksichtigt.

Ausstattung und
Absicherung der
Räume



Schwere Mängel bei
der Sicherung der
Server bei vier
Körperschaften

Ansicht 151: Fürth. Serverraum, der gleichzeitig als Archiv- und Abstellraum genutzt wurde. Aufnahme vom 28. Juni 2011.

²²⁹ Außerdem können in einem Serverraum weitere Hardware sowie in geringem Umfang serverspezifische Unterlagen und Datenträger untergebracht sein. Ein Serverraum soll ausschließlich sporadisch und für kurzfristige Arbeiten betreten werden. Aufgrund der Konzentration von IT-Geräten und zentral gespeicherten Daten kann in einem Serverraum ein deutlich höherer Schaden eintreten als in einem Büro- raum.

Keine Stadt erfüllte die Anforderungen zur physischen Sicherung der Server vollständig. In Biebertal, Mühlheim am Main, Felsberg und Fürth (Odenwald) hat die Überörtliche Prüfung schwere Mängel festgestellt. Diese umfassten das Fehlen eines eigenen Schließkreises, eine mangelnde Konfiguration der Systeme der unterbrechungsfreien Stromversorgung, das Fehlen von Feuerlöschern oder die Nutzung des Serverraums als Archivraum. Ansicht 151 zeigt den Serverraum von Fürth (Odenwald), der gleichzeitig als Archiv- und Abstellraum genutzt wurde.

Baunatal, Mörlenbach, Rosbach v.d. Höhe und Taunusstein hatten keinen ausreichenden Schutz vor Stromausfällen, Wasserschäden oder Zutritt von unberechtigten Personen. In einer Stadt war das USV-System nicht für ein geordnetes Herunterfahren der Server konfiguriert. Das geordnete Herunterfahren eines Servers bei einem Stromausfall schützt das IT-System vor einem Datenverlust und stellt gleichzeitig den fehlerfreien Abschluss der laufenden Datenverarbeitung sicher.

Wasserschäden
vermeiden

In anderen Städten verliefen wasserführende Leitungen oberhalb der Server, wodurch Wasserschäden an den Servern entstehen könnten (Ansicht 152) oder der Serverraum verfügte nicht über einen separaten Schließkreis. Sofern für einen Serverraum kein eigener Schließkreis eingerichtet ist, können auch Personen Zugang zu den IT-Systemen und IT-Komponenten erhalten²³⁰, die weder mit IT-Aufgaben betraut noch dafür ausgebildet sind.

Geringere Mängel waren in Pfungstadt, Butzbach, Friedberg (Hessen) und Kelkheim (Taunus) festzustellen. Diese waren auf die Eignung der eingesetzten Feuerlöscher, auf in den Serverräumen vorhandene wasserführende Leitungen sowie die Unterbringung von Servern auf dem Boden des Raumes zurückzuführen.

Brände
vermeiden

Um Bränden der Server / Serverräume zu begegnen, sind Feuerlöscher bereitzuhalten, die weder die Gesundheit der löschenden Person gefährden noch zu einer nachhaltigen Beschädigung der IT-Komponenten führen. Beim Einsatz eines Pulver-, Schaum- oder Wasserlöschers werden IT-Systeme dauerhaft zerstört. Ein Kohlendioxid-Löschler hingegen beschädigt nicht die zu löschenden IT-Komponenten, kann jedoch beim Einsatz in geschlossenen Räumen die Gesundheit der löschenden Person gefährden. Feuerlöscher sind außerhalb und unmittelbar vor den Serverräumen bereitzustellen, damit sie im Ernstfall schnell erreicht und eingesetzt werden können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt in Abstimmung mit der örtlichen Feuerwehr, eine an die konkreten Verhältnisse angepasste Lösung zu ermitteln.



Ansicht 152: Friedberg (Hessen). Verschaltung von wasserführenden Leitungen über den Servern. Aufnahme vom 16. Juni 2011.



Ansicht 153: Fürth (Odenwald). Brennbare Materialien im Serverraum. Aufnahme vom 28. Juni 2011

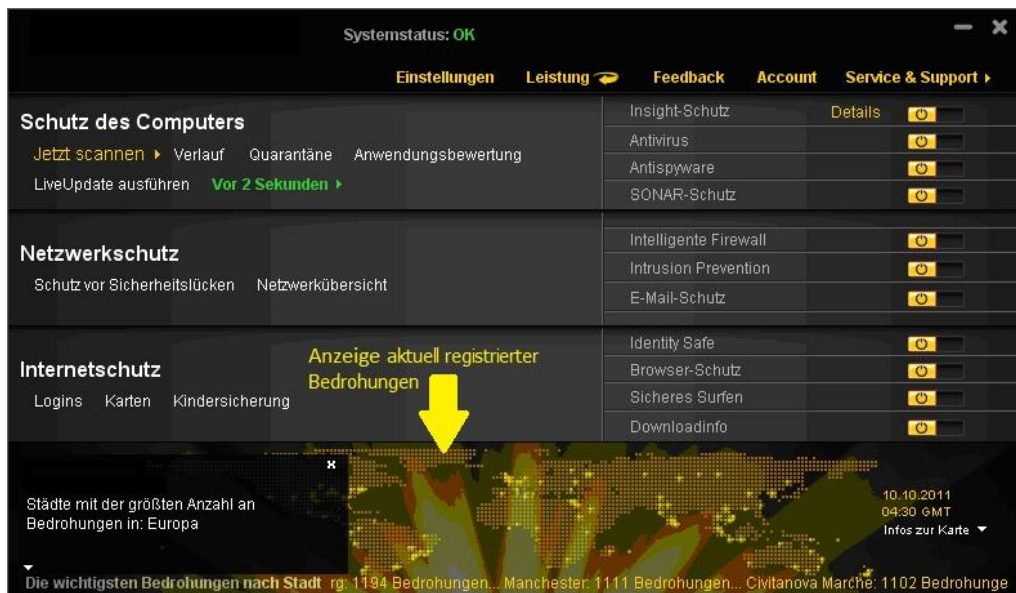
²³⁰ etwa durch die Nutzung eines Generalschlüssels

8.10 Schutz vor Schadprogrammen und Steuerung der Internet-Aktivitäten

Computerviren sind eine Form von Schadprogrammen²³¹, die sich selbst reproduzieren, verbreiten und auf den infizierten Systemen unerwünschte Funktionen ausführen oder die ordnungsmäßige Funktionsweise der Hardware unterbinden. Die Bedrohung durch Computerviren hat mit der Verbreitung der Computer im Arbeits- und Heimbereich sowie der Ausweitung der Funktionalitäten des Internets stetig zugenommen. Die untersuchten Computer verfügten über einen Internet-Anschluss und/ oder eine Verbindung zu einem Netzwerk. Hierdurch bestand das potenzielle Risiko einer Verbreitung von Viren über die gesamte Verwaltung. Aber auch Computer ohne Internetzugang oder Netzwerkeinbindung sind von der Bedrohung nicht ausgenommen, denn durch den Anschluss von Wechseldatenträgern und das Auslesen von Daten kann auch hier über einen infizierten Datenträger ein Virus auf den Computer gelangen.

Computerviren

Täglich werden neue Formen von Computerviren identifiziert. Ein hinreichender Schutz der IT-Systeme setzt eine regelmäßige Aktualisierung der Virenschutzprogramme voraus. Gängige Virenschutzprogramme ermöglichen eine maßgeschneiderte Prüfung der Dateien. Hier haben die Städte die für sie geeigneten Einstellungen zu ermitteln und den Benutzern mitzuteilen. Die Voreinstellungen der Virenschutzprogramme sind entsprechend einzurichten.

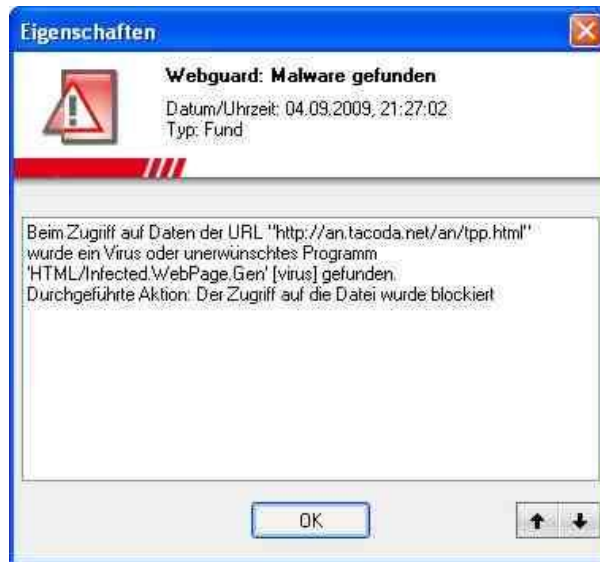


Ansicht 154: Beispiel einer Virenschutzsoftware. Konfigurationsseite mit Anzeige aktueller Bedrohungen (letzte Zeile unten).

Virenschutzprogramme können durch einen Benutzeraufruf oder automatisiert im Hintergrund gestartet werden. Die Betriebsart des Suchprogramms hat Einfluss auf den erreichbaren Schutzzumfang.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Städte Virenschutzprogramme flächendeckend einsetzten, ob die Aktualität der Virenschutzprogramme (Virendefinitionen) sichergestellt war und welche Regelungen zur Identifizierung und Kommunikation von Infektionen getroffen wurden.

²³¹ Computerprogramme oder Programmbestandteile, die vom Benutzer unerwünschte oder schädliche Funktionen ausführen. Hierzu zählen Computerviren, Computerwürmer, Trojanische Pferde (kurz: Trojaner), versteckte Einwahlprogramme (sogenannte Dialer) und Hintertüren für externe Angriffe (sogenannte Backdoors).



Ansicht 155: Beispiel einer Virusmeldung einer Virenschutzsoftware

Nur Baunatal, Biebertal, Butzbach, Felsberg, Mühlheim am Main und Pfungstadt erfüllten diese Anforderungen an den Virenschutz. Hier waren unterschiedliche Virenschutzprogramme im Einsatz und die Aktualität der Virendefinitionen wurde mit einer IT-gestützten Aktualisierung sichergestellt. Im Falle einer festgestellten Infektion auf zentralen Systemen oder den Computern wurden die IT-Verantwortlichen der betroffenen Körperschaften per E-Mail informiert. Zusätzlich informierten die IT-Verantwortlichen die Anwender fallbezogen über aktuelle Infektionsquellen oder besondere Formen der Infektion.

Mängel beim Virenschutz

Bei den übrigen Städten zeigte sich folgender Handlungsbedarf:

- In Rosbach v.d. Höhe wurden erhebliche Mängel beim Virenschutz festgestellt, da auf fünf von acht getesteten Computern ein lokales Virenschutzprogramm fehlte. Diese Systeme waren ungeschützt vor einer Infektion durch Schadprogramme. Gleichzeitig stellt die Unterbrechung des Schutzes auf einzelnen Computern eine Gefährdung des gesamten Netzwerks dar. So können auf ungeschützten Systemen vorhandene Viren über Netzwerkverbindungen und den Datenaustausch mit Wechseldatenträgern auf weitere Computer oder zentrale Server übertragen werden.
- In Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus) und Mörlenbach war es möglich, den Virenschutz auf Computern lokal zu deaktivieren. Dadurch bestand ein erhöhtes Risiko, den Schutz des gesamten IT-Systems zu unterbrechen. Ein Eindringen von Schadprogrammen kann so nicht verhindert werden.
- Mangelbehaftet war der Virenschutz auch in Fürth (Odenwald) und Taunusstein, da keine angemessene Verfahrensbeschreibung des Virenschutzkonzepts vorlag. Eine solche ist nötig, um einen personenunabhängigen Schutz der eingesetzten Systeme vor Schadprogrammen sicherzustellen.

Steuerung der Internet-Aktivitäten

Aufgrund möglicher Bedrohungen, Manipulationen oder unberechtigter Datenzugriffe von außen ist bei einer Verbindung zu öffentlichen Internetdiensten ein gesonderter Schutz der lokalen Netzwerke und der Computer erforderlich. Dies gilt ebenso beim Betrieb einer eigenen Homepage und der Bereitstellung von Dienstleistungen über Internetdienste. Eine Absicherung der ein- und ausgehenden Datenströme ist ebenso erforderlich wie organisatorische Regelungen zum Schutz der IT-Komponenten, der IT-Infrastruktur sowie zur Internetnutzung.

Die Nutzung des Internets bietet nicht nur die Möglichkeit einer schnellen Datenrecherche und eines Datenaustauschs, sondern birgt auch Risiken. Hierzu gehören einerseits die Gefahr einer Infektion mit Schadprogrammen durch heruntergeladene Inhalte und andererseits auch das Risiko einer strafrechtlichen Nutzung, die im Zugriff auf oder Herunterladen von kritischen Inhalten²³² liegt. Wird beispielsweise über den städtischen Internet-Anschluss auf urheberrechtlich geschütztes Material zugegrif-

²³² Internetseiten mit rechtlich oder moralisch bedenklichen Inhalten (Gewaltverherrlichung, extremistische Inhalte, urheberrechtlich bedenkliches Material, (Kinder-)Pornographie u. ä.)

fen²³³, so kann von dem Rechteinhaber zunächst nur der Anschluss ermittelt werden, von dem aus der Zugriff vorgenommen wurde. Folglich wird sich der Rechteinhaber mit einer Abmahnung oder Klage zunächst an die jeweilige Stadt wenden. Hieraus können Haftungsrisiken für die betroffene Stadt resultieren. Eine organisatorische wie auch technische Steuerung des Internetzugriffs ist daher geboten, um das Haftungsrisiko zu minimieren, der dienstrechtlichen Aufsichtspflicht nachzukommen (Missbrauchsvermeidung und Jugendschutz) und einen größtmöglichen Schutz der IT-Infrastruktur zu gewährleisten.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob

- von den Städten eine eigene Internetpräsenz betrieben wurde,
- selbst entwickelte Internet-Dienste im Einsatz waren,
- eine Sicherheitsrichtlinie für die Internetnutzung vorlag und
- Schutzmaßnahmen für Netzwerkzugänge und -übergänge getroffen wurden.

Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus) und Mörlenbach hatten keine Maßnahmen zur technischen Steuerung der Internet-Aktivitäten vorgenommen. In Butzbach war zwar eine Firewall im Einsatz, jedoch war diese nicht in der Art eingerichtet, dass Internet-Aktivitäten gesteuert wurden. Sämtliche Inhalte des Internets konnten bei den vorgenannten Städten unprotokolliert aufgerufen werden. Für die Städte bestanden hier Haftungsrisiken, etwa im Falle des Konsums oder der Verbreitung von urheberrechtlich geschützten oder strafrechtlich relevanten Inhalten.

Unzureichende
Steuerung der
Internet-Aktivitäten

Baunatal, Felsberg und Rosbach v.d. Höhe hatten geringe Mängel in der Sperrung von kritischen Internetseiten oder es fehlte ein Beantragungsverfahren für den Internetzugriff.

Ausreichende
Steuerung der
Internet-Aktivitäten

Taunusstein ließ einen umfänglichen Zugriff auf alle Inhalte des Internets zu. Es konnten verfassungsfeindliche und strafrechtlich verbotene Inhalte aufgerufen werden. Allerdings wurde bei Aufruf solcher Inhalte eine Protokollierung vorgenommen, die im Bedarfsfall analysiert werden konnte. Biebertal, Friedberg (Hessen), Mühlheim am Main und Pfungstadt steuerten die Internet-Aktivitäten ordnungsmäßig. Hier war der Schutz des Internetzugriffs durch eine Firewall gewährleistet. Gleichzeitig wurden die Zugriffe auf das Internet protokolliert. Entsprechende Daten standen für einzelfallbezogene Auswertungen zur Verfügung. Internetzugriffe mussten bei diesen Städten vom Benutzer beantragt und vom Fachvorgesetzten genehmigt werden.

8.11 Wechseldatenträger und USB-Anschlüsse

Auf externe Speichermedien, wie handelsübliche USB-Sticks (Ansicht 156), können größere Mengen von Daten gespeichert werden. Die Verbindung mit einem PC-Arbeitsplatz kann ohne technische Detailkenntnisse über einen offen zugänglichen USB-Anschluss vorgenommen werden, über den heute jeder Computer verfügt.²³⁴ Der Zugang zu USB-Anschlüssen birgt allerdings das Risiko des unerlaubten Datentransfers von oder auf Wechseldatenträger.

Externe
Speichermedien

Zum anderen besteht das Risiko, über solche Wechseldatenträger Schadprogramme auf den Computern einzuspeisen. Um diesen Bedrohungen entgegenzuwirken oder zumindest das Risiko eines Schadenfalls zu minimieren, sind die Städte gehalten, geeignete Maßnahmen zu ergreifen.

²³³ Ein unerlaubter Zugriff auf urheberrechtlich geschütztes Material kann durch die Beteiligung an sogenannten Tauschbörsen vorgenommen werden, in denen die Anwender Kopien von Musikdateien, Hörbüchern, elektronischen Büchern, Software u. ä. bereitstellen.

²³⁴ Über USB-Anschlüsse lassen sich eine Vielzahl von Zusatzgeräten an Computern anschließen (etwa Festplatten, CD/DVD-Brenner oder USB-Sticks).



Ansicht 156: Handelsübliche USB-Sticks. Rechts: Beispiel eines USB-Sticks mit 32 GB Speicherkapazität im Kleinformat.

Ein Verzicht auf die Nutzung von USB-Anschlüssen ist jedoch nicht möglich, da auch die für die tägliche Arbeit erforderlichen Eingabegeräte wie Tastaturen und Mäuse überwiegend hierüber mit dem Computer verbunden werden. Aus diesem Grund ist eine mechanische Sperre des USB-Anschlusses nicht zielführend. Die Nutzung des Anschlusses sollte stattdessen durch Software gesteuert und somit der Anschluss von Geräten überwacht werden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Städte eine Risikobeurteilung der PC-Arbeitsplätze vornahmen und Regelungen zur Datenübertragung auf Wechseldatenträger sowie Maßnahmen zur Kontrolle dieser Regelungen trafen (Ansicht 157).

Regelungen zum Einsatz von Wechseldatenträgern			
Handlungsbedarf		Prüfungsergebnis	Städte
hoch		uneingeschränkter Lese- und Schreibzugriff für alle Geräte und Anwender	Biebertal, Felsberg, Friedberg, Fürth, Mörlenbach, Rosbach, Taunusstein
gering		uneingeschränkter Lesezugriff für alle Geräte und Anwender oder undokumentierte Einzelfreigaben	Butzbach, Kelkheim, Mühlheim
ohne		softwaregesteuerte, anwender- und gerätespezifische Einzelfreigabe für zuvor registrierte Datenträger	Baunatal, Pfungstadt
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 157: Regelungen zum Einsatz von Wechseldatenträgern

Allein Baunatal und Pfungstadt steuerten den Zugriff über eine Software nach Anwendern und Geräten differenziert.

Biebertal, Felsberg, Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Mörlenbach, Rosbach v.d. Höhe und Taunusstein hatten den Zugriff auf Wechseldatenträger nicht reglementiert. Hier konnte über die PC-Arbeitsplätze uneingeschränkt sowohl lesend als auch schreibend auf Wechseldatenträger zugegriffen werden, wodurch die Gefahr einer Infektion der Computer mit Schadprogrammen und die Gefahr eines unautorisierten Kopierens von Daten auf die Wechseldatenträger bestand. Butzbach, Kelkheim (Taunus) und Mühlheim am Main hatten eine Einschränkung des Zugriffs – allerdings nicht für alle Anwender – vorgenommen oder es war eine pauschale Freischaltung von Lesezugriffen vorgesehen.

Unzureichende
Reglementierung des
Zugriffs auf
Wechseldatenträger

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine softwaregestützte Steuerung des Zugriffs auf Wechseldatenträger. Hierzu sind mehrere Programme unterschiedlicher Anbieter auf dem Markt erhältlich, die eine bequeme Konfiguration und Administration von Zugriffsrechten auch für eine Vielzahl von Geräten und Anwendern handhabbar machen (Ansicht 158). So kann mit überschaubarem Aufwand eine größere Sicherheit erreicht werden.

Steuerung des Zugriffs auf Wechseldatenträger



Ansicht 158: Softwaregestützte Steuerung von Zugriffsrechten bei Wechseldatenträger (Beispiel)

8.12 Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Vergabe

Kommunale Haushalte sind nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu führen (Wirtschaftlichkeitsgebot).²³⁵ Für Investitionen von beträchtlicher finanzieller Bedeutung sind die Städte gehalten, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten mittels eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs, mindestens mittels eines Vergleichs der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln (Wirtschaftlichkeitsgebot nach § 12 Absatz 1 GemHVO-Doppik²³⁶).

²³⁵ § 92 Absatz 2 HGO₂₀₀₅ – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.

§ 92 Absatz 2 HGO₂₀₁₁ – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

²³⁶ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO-Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235, in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, Seite 142, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Oktober 2005, GVBl. I, Seite 674

§ 12 Absatz 1 GemHVO-Doppik – Investitionen:

Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

Wirtschaftlichkeits-
vergleiche nur
punktuell

In der Praxis ist die Bewertung der Wirtschaftlichkeit schwierig, da die in der Anschaffung kostengünstigste Alternative nicht gleichzeitig die wirtschaftlichste Alternative sein muss. Bei der Beschaffung und dem Einsatz von IT-Hardware sowie Software ist neben dem finanziellen Aspekt der für den Einsatzzweck angemessene Funktionsumfang gleichermaßen zu berücksichtigen.

Vor diesem Hintergrund lassen sich allgemeingültige Ausstattungsstandards nicht sinnvoll festlegen und die Städte sind gehalten, für sich eigene Standards zu definieren. Dem Transparenzgebot folgend sind die jeweiligen Entscheidungen sowie die diesen zugrundeliegenden Abwägungen aktenkundig zu machen. Neben der Festlegung von Art und Umfang von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen sowie einer Regelung zum Abgleich der alternativen Beschaffungsformen und Folgekosten sind die Kapazitäten und Leistungen der eingesetzten Systeme anhand der Auslastung zu bemessen. Dies ist in keiner der geprüften Städte in zufriedenstellendem Maße geschehen.

Die Untersuchung zeigte hier mit nur wenigen Ausnahmen ein einheitlich schlechtes Bild. Baunatal, Butzbach, Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus), Pfungstadt und Taunusstein haben zwar Wirtschaftlichkeitsvergleiche vorgenommen, diese wurden aber nur bei der Planung und Durchführung von größeren IT-Maßnahmen mit Beteiligung des Magistrats oder der Stadtverordnetenversammlung vorgenommen.

Keine systematische
Abwägung zwischen
Kauf, Leasing und
Miete

Einen regelmäßigen und systematischen Vergleich von Beschaffungsalternativen (Kauf, Leasing, Miete) unter Berücksichtigung der jeweiligen Folgekosten nahm keine Stadt vor. So wurden zwar in einzelnen Fällen vergleichende Angebote sowohl für Kauf als auch für Miete von Hardware eingeholt. Weitere finanzrelevante Parameter (etwa Aufwand für Wartung oder Kapitalzinsen) blieben unberücksichtigt. Auch die Bemessung der Systemkapazität und -leistung wurde von keiner Stadt nach wirtschaftlichen Überlegungen, etwa anhand von Auslastungsdaten, geplant.

In Biebertal und Mörlenbach sowie Felsberg, Mühlheim am Main und Rosbach v.d. Höhe wurden Wirtschaftlichkeitsüberlegungen auskunftsgemäß vorgenommen, nicht aber dokumentiert.

8.13 Korruptionsvermeidung

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist ein zentraler Anspruch an die Aufgabenerfüllung durch öffentliche Körperschaften. Die Überörtliche Prüfung hat die von den Städten getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung sowie die getätigten Vergaben stichprobenweise untersucht. Die Prüfung orientierte sich an den Vorgaben des Erlasses zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen²³⁷. Folgende, im Erlass genannte Maßnahmen, wurden geprüft:

- Regelung korruptionsvermeidender Maßnahmen (etwa Vieraugenprinzip, Regelungen zur Annahme von Geschenken und Belohnungen) in einer Dienstanweisung
- Regelmäßige Belehrung und Sensibilisierung der Mitarbeiter, hierzu zählen
 - die Bekanntgabe des Erlasses zur Korruptionsvermeidung,
 - die Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlasses²³⁸ und
 - die Bekanntgabe der Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung²³⁹

²³⁷ Erlass „Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen“ des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 15. Dezember 2008, StAnz. 2009, Seite 132

²³⁸ Gemeinsamer Runderlass „Öffentliches Auftragswesen“ vom 1. November 2007, StAnz. 2007, Seite 2386; i.d.F. Vergabebeschleunigungserlass 2009 vom 18. März 2009, StAnz. 2009, Seite 831

²³⁹ Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 17. Oktober 2006 betreffend „Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung; Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Belohnungen und Geschenken“, StAnz. 2006, Seite 2490

- Fortbildungsveranstaltungen zur Korruptionsvermeidung
- Bestellung eines unabhängigen Antikorruptionsbeauftragten

Eine Übersicht der vorgenommenen Maßnahmen ist in Ansicht 159 dargestellt.

Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung				
	Dienstanweisung ¹⁾	Information der Mitarbeiter ²⁾	Fortbildungsveranstaltungen	Antikorruptionsbeauftragter
Baunatal	✓	✓	✓	●
Biebertal	●	⊗	●	●
Butzbach	✓	●	●	●
Felsberg	⊗	⊗	●	●
Friedberg	⊗	⊗	✓	●
Fürth	●	●	●	●
Kelkheim	●	⊗	✓	●
Mörlenbach	●	●	●	●
Mühlheim	●	●	●	●
Pfungstadt	⊗	⊗	●	✓
Rosbach	⊗	⊗	●	●
Taunusstein	✓	✓	✓	✓

✓ = Kriterium erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

¹⁾ Das Kriterium gilt nur als erfüllt, sofern folgende Mindestbestandteile geregelt wurden: Annahme von Geschenken, Zuständigkeiten für Anzeigen, dienstrechtliche Konsequenzen

²⁾ Das Kriterium gilt nur als erfüllt, wenn eine Belehrung mindestens einmal im Jahr vorgenommen wird

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 159: Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung

Die genannten Anforderungen wurden allein von Taunusstein vollumfänglich umgesetzt, die zusätzlich zu entsprechendem Regelwerk eine regelmäßige Sensibilisierung der Bediensteten vornahm. Antikorruptionsbeauftragte waren in Taunusstein und Pfungstadt benannt. Baunatal definierte umfassende Maßnahmen und nahm regelmäßige Belehrungen der Bediensteten vor, ein Antikorruptionsbeauftragter war hingegen nicht benannt. Empfehlenswert sind Nachbesserungen in Anlehnung an den Erlass. Gleiches gilt für Butzbach, Felsberg, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus) und Rosbach v.d. Höhe, die entweder in ihren Dienstanweisungen nicht sämtliche Mindestanforderungen geregelt haben, eine Aktualisierung der Dienstanweisung vornehmen sollten oder nur einmalige Belehrungen der Bediensteten vorgenommen haben (etwa anlassbezogen oder im Falle einer Neueinstellung).

Fürth (Odenwald), Mörlenbach sowie Mühlheim am Main haben keinerlei Regelungen getroffen. Biebertal hat nur eine einmalige, anlassbezogene Belehrung der Bediensteten im Jahr 2010 vorgenommen. Die Überörtliche Prüfung sieht das als unzureichend an. In diesen vier Städten besteht hoher Handlungsbedarf.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die von den Städten getätigten Vergaben im IT-Bereich (etwa Beschaffung von Hard- und Software) anhand von Stichproben darauf, inwieweit die Vergaben ordnungsmäßig vorgenommen und dokumentiert wurden. Der Prüfung wurden die Teile A der Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A)²⁴⁰ und Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A)²⁴¹ sowie

Anforderungen wurden nur in einer Stadt vollumfänglich umgesetzt

Präventionsmaßnahmen unzureichend

Vergaben im IT-Bereich

²⁴⁰ Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2009, BAnz. 2010, Seite 755

²⁴¹ Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB/A) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Juli 2009, BAnz. 2009, Seite 3549, geändert durch Bekanntmachung vom 19. Februar 2010, BAnz. 2010, Seite 940

der gemeinsame Runderlass zum öffentlichen Auftragswesen²⁴² in der jeweils gültigen Fassung zugrunde gelegt.

Allein Baunatal und Taunusstein waren ohne wesentliche Mängel. Taunusstein wies von allen geprüften Städten die geringsten Mängel auf. Das dort definierte Regelwerk war als Einziges auf dem aktuellsten Stand und enthielt umfangreiche Regelungen zum Vergabeprozess. Die eingerichtete zentrale Vergabestelle wurde bei größeren Vergaben im Vorfeld eingebunden und hinsichtlich etwaiger Ausschreibungspflichten konsultiert. Die geprüften Vergaben von Friedberg (Hessen) und Pfungstadt wiesen geringen Verbesserungsbedarf hinsichtlich der durchgängigen und ordnungsmäßigen Fertigung von Vergabevermerken auf.

Mängel bestanden hingegen in zehn Städten (Biebertal, Butzbach, Felsberg, Friedberg (Hessen), Fürth (Odenwald), Kelkheim (Taunus), Mörlenbach, Mühlheim am Main, Pfungstadt sowie Rosbach v.d. Höhe). Mangelhaft war die Nachvollziehbarkeit der Beschaffungsvorgänge, weil die notwendige Dokumentation fehlte. In Biebertal, Butzbach und Rosbach v.d. Höhe wurden freihändige Vergaben getätigt, obwohl die zum Vergabezeitpunkt gültigen Rechtsnormen (Erlasse des Landes Hessen) eine Ausschreibung verbindlich vorschrieben oder im letztgenannten Fall die örtliche Dienstanweisung eine Ausschreibung sowie Beteiligung des Magistrats vorsah. In Rosbach v.d. Höhe ist in einem dokumentierten Fall ein Auftrag nicht von der zeichnungsberechtigten Person unterschrieben worden. In allen übrigen Vergaben von Rosbach v.d. Höhe konnte die Einhaltung der Zeichnungsgrenzen aufgrund der mangelhaften Aktenlage nicht nachvollzogen werden. In Kelkheim (Taunus) wurden Auftragschreiben nicht durchgängig von den dafür jeweils zeichnungsberechtigten Personen unterschrieben.

8.14 Ausblick

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die IT-Sicherheit bei den in den Vergleich einbezogenen Städten nicht den Stellenwert hatte, der angemessen wäre. Die Prüfung zeigte entsprechenden Handlungsbedarf auf. Hierbei sind keineswegs immer kostenintensive Maßnahmen erforderlich. Oftmals lassen sich durch organisatorische Regelungen wirksame Beiträge zur Erhöhung der IT-Sicherheit erzielen. Etwa durch Änderungen bei der Schlüsselvergabe für Serverräume oder durch die effiziente Nutzung vorhandener Komponenten (so Konfiguration von USV-Systemen, Virenscannern oder Firewalls) kann die IT-Sicherheit entscheidend verbessert werden, ohne die Städte wirtschaftlich zu belasten.

Auch wenn bei einigen Städten die tatsächlich durchgeführten Maßnahmen geeignet waren, die IT-Sicherheit des IT-Betriebs weitestgehend zu gewährleisten, so war in keiner geprüften Stadt die personenunabhängige Funktionsweise der IT-Prozesse – und damit die Aufrechterhaltung der IT-Sicherheit – gewährleistet. Nicht zu unterschätzen ist hierbei der Stellenwert der Dokumentation von Verfahren und Abläufen für die IT-Sicherheit. Die Komplexität der IT-Systeme hat auch im kommunalen Bereich ein hohes Niveau erreicht. Zudem besteht eine hohe Abhängigkeit von der Funktionsfähigkeit der IT. Diesen Anforderungen kann nur durch eine personenunabhängige Organisation begegnet werden. Hier können die Städte durch die Erstellung von Dokumentationen wirksame und kostengünstige Beiträge zur IT-Sicherheit leisten. Etwa kann ein auf die Verhältnisse der jeweiligen Stadt angepasstes Notfallkonzept im Eintrittsfall (so Ausfall von wichtigen IT-Komponenten, externer Angriff auf die IT-Systeme oder Brandfall) deutlich zu einer Schadensvermeidung oder -begrenzung beitragen und eine zügige Wiederaufnahme des IT-Betriebs ermöglichen.

Auch in den Fällen, in denen externe Dienstleister zur Aufgabenerfüllung herangezogen werden, verbleibt die Verantwortung für die IT-Sicherheit bei den Städten selbst. Um Abhängigkeiten von externen Dienstleistern zu vermeiden und Kosten, etwa bei einem Wechsel des externen Dienstleisters, zu minimieren, ist die Dokumentation von Prozessen bedeutsam.

²⁴² Gemeinsamer Runderlass „Öffentliches Auftragswesen“ vom 1. November 2007. StAnz. 2007, Seite 2386; i.d.F. Vergabebeschleunigungserlass 2009 vom 18. März 2009, StAnz. 2009, Seite 831

Die Einrichtung von wirksamen Kontrollen stellt ein wichtiges Element der IT-Sicherheit dar. Es wird empfohlen, solche Kontrollen unmittelbar in Abläufe zu integrieren. Durch prozessintegrierte Kontrollen werden wirksame Hilfsmittel zur effizienten Aufgabenerfüllung der Fachvorgesetzten (so Überwachung) geschaffen und zudem Instrumente zur Vermeidung doloser Handlungen bereitgestellt.

Auffallend war die geringe Ausprägung der Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung. Die Prüfung zeigte stark verbesserungsbedürftige Strukturen. Die Kommunen sollten hier dringend den skizzierten Handlungsbedarf aufnehmen und Maßnahmen entwickeln.

Die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns ist unabhängig von der Größe der Körperschaft ein rechtlich verpflichtender Anspruch. Hier können die Kommunen ebenfalls voneinander lernen und im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit Abläufe gemeinsam gestalten.

9. Einhundertsechsfundfzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“

9.1 Geprüfte Körperschaften

9 Städte:

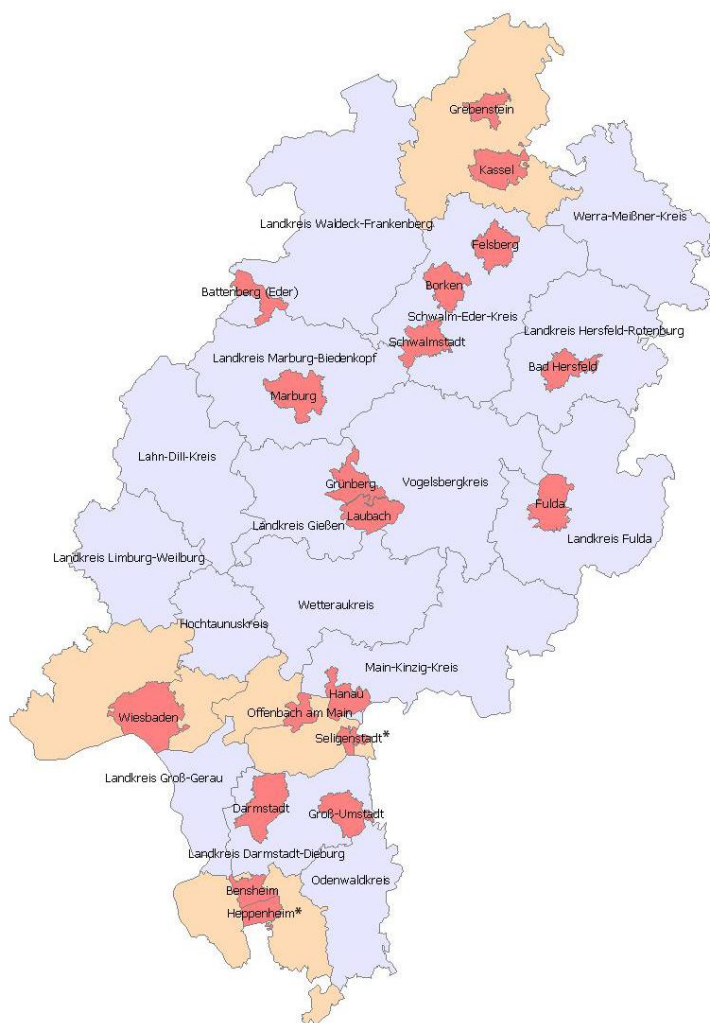
Bad Hersfeld¹⁾,
Borken (Hessen),
Darmstadt¹⁾,
Felsberg, Fulda¹⁾,
Grebenstein,
Marburg¹⁾,
Offenbach am Main,
Schwalmstadt

13 Landkreise:

Landkreis Darmstadt-Dieburg²⁾, Landkreis Fulda²⁾, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg²⁾, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf²⁾, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis²⁾, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis²⁾

14 Zweckverbände:

Zweckverband Sparkasse Battenberg [Battenberg],
Zweckverband Sparkasse Bensheim [Bensheim], Sparkassenzweckverband Dieburg [Landkreis Darmstadt-Dieburg], Sparkassenzweckverband Dillenburg [Lahn-Dill-Kreis], Sparkassenzweckverband Gießen [Landkreis Gießen, Stadt Gießen⁴⁾], Sparkassenzweckverband Grünberg [Grünberg], Zweckverband Sparkasse Hanau [Hanau], Sparkassenzweckverband Heppenheim [nicht vorhanden], Zweckverband Kasseler Sparkasse [Kassel⁵⁾], Sparkassenzweckverband Langen-Seligenstadt [nicht vorhanden], Zweckverband Sparkasse Laubach-Hungen [Laubach], Sparkassenzweckverband Nassau [Wiesbaden], Sparkassenzweckverband Taunus [Hochtaunuskreis], Zweckverband Sparkasse Wetzlar [Lahn-Dill-Kreis]



* Sitz eines Sparkassenzweckverbands ohne federführendes Mitglied

Landkreise als Träger oder federführende Mitglieder
 Städte als Träger oder federführende Mitglieder

Ansicht 160: „Betätigung bei Sparkassen“ – Lage der Träger oder federführende Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden

¹⁾ Städte als Träger von Gemeinschaftssparkassen

²⁾ Landkreise als Träger von Gemeinschaftssparkassen

³⁾ Die [] Klammerangaben bezeichnet das federführende Mitglied eines Sparkassenzweckverbands. Die Federführung liegt bei dem Mitglied, das auf Grundlage der Satzung den Vorsitzenden des Verwaltungsrats stellt.

⁴⁾ Satzungsgemäß wechselt der Verbandsvorsitzende und dessen Stellvertreter im Turnus von jeweils zwei Jahren zwischen dem Oberbürgermeister der Stadt Gießen und dem Landrat des Landkreises Gießen

9.2 Informationsstand

Informationsstand:	Januar bis April 2012
Prüfungszeitraum:	2008 bis 2010
Zuleitung des Schlussberichts:	31. Mai 2012

9.3 Leitsätze

Mangels eindeutiger gesetzlicher Regelungen in HGO und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung der Trägerschaft von Sparkassen war die Bilanzierungspraxis im Prüfungszeitraum 2008 bis 2010 in den kommunalen Abschlüssen uneinheitlich. Die 16 Landkreise und 16 Städte als unmittelbare Träger oder als federführende Mitglieder eines Sparkassenzweckverbands (mittelbarer Träger) setzten im Zeitraum vor dieser Prüfung für die Anteile in ihren Eröffnungsbilanzen insgesamt Vermögensgegenstände im Wert von 1,9 Milliarden € an.

Seite 209 ff., 226 ff.

Die Träger wiesen die Vermögensgegenstände im Finanzanlagevermögen entweder unter den verbundenen Unternehmen oder als Beteiligungen aus. Dies ist Indiz dafür, dass die Trägeranteile an Sparkassen aus kommunaler Sicht Vermögensgegenstände und somit als kommunales Eigentum angesehen werden. Vier Träger änderten ihre Bilanzierungspraxis bei der Folgebilanzierung in den Jahresabschlüssen. Dabei aktivierten drei Träger erstmals die Trägeranteile. Ein weiterer Träger erhöhte den Wertansatz. Die bilanzierten Trägeranteile hatten am Ende des Prüfungszeitraums einen Wert von insgesamt 2,1 Milliarden € in den Bilanzen.

Zur Sicherstellung einer ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung ist es erforderlich, dass die Träger ausreichende Informationen über ihre Sparkassen und deren Wertentwicklung besitzen. Die Prüfung zeigte, dass der Kenntnisstand der Träger für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse nicht immer hinreichend war.

Seite 216 ff.

Mittelbare Träger (als Verbandsmitglied bei Sparkassenzweckverbänden) haben für eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse in den Verbandsversammlungen eine zusätzliche Grundlage zur Informations- und Auskunftseinholung. Damit haben sie weitreichendere Informations- und Auskunftsrechte gegenüber ihren Sparkassen als Städte und Landkreise, die unmittelbare Träger sind. Allerdings ist die Möglichkeit eines Auskunfts- und Informationsersuchens der unmittelbaren Träger (nicht als Verbandsmitglied) bislang auch nicht ausdrücklich untersagt.

Seite 217

Hinsichtlich der Information der Trägerkommunen wird ein systematischer Prozess empfohlen. Dieser hat sicherzustellen, dass die Träger zeitnah Kenntnisse über die wirtschaftliche Lage der Sparkassen erlangen. Ferner sollten die kommunalen Verwaltungsorgane und ihre Beteiligungsverwaltungen regelmäßig wiederkehrende Unterlagen (z.B. Jahresabschlüsse, mittelfristige Unternehmensplanung) standardisiert erhalten. Bei sich konkretisierenden Risiken für den Träger ist zügig eine umfassende Berichterstattung geboten.

Seite 216 ff.

Anders als bei Beteiligungen des privaten Rechts, die nach dem Haushaltsgrundsatzgesetz betrachtet werden, fehlen den Trägern wesentliche Informationen über ihre Sparkassen. Daher haben die Verwaltungsorgane der meisten Träger nicht die Möglichkeit, sich zeitnah über die

Seite 217

- **Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Sparkasse,**
- **Entwicklung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sowie der Liquidität und Rentabilität der Sparkasse,**

- verlustbringenden Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrags
- zu informieren.

Seite 204 f., 232 ff.

Staatliche Haftungsgarantien in Form von Anstaltslast und Gewährträgerhaftung wurden mit der Brüsseler Verständigung von 2001 abgeschafft. Gleichwohl kann auch unter Berücksichtigung der gesetzlichen Übergangsregelung und grundsätzlichem Wegfall der Gewährträgerhaftung ein Träger selbst noch nach Ende 2015 für Verbindlichkeiten seiner Sparkasse haften. An die Stelle der Anstaltslast tritt seitdem eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem betreffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut. Damit bleibt es letztlich bei einer gesellschaftsähnlichen Haftung der Träger. Diese sollten ihre Verpflichtungen und Risiken, die der Trägerschaft folgen, aber auch die sich ergebenden Vorteile kennen und gegebenenfalls bei den eigenen Planungen berücksichtigen.

Seite 232 ff.

Nahezu keiner der Träger kannte die Höhe seiner Gewährträgerhaftung. Elf Träger machten in den Anhängen ihrer Eröffnungsbilanz oder den Jahresabschlüssen Angaben über das Vorhandensein dieser Haftungsverpflichtung, indem auf die gesetzliche Übergangsregelung bis Ende 2015 nach § 32 SparkG HE hingewiesen wurde. Ein Landkreis ging trotz gesetzlicher Übergangsfrist bereits davon aus, nicht mehr von der Gewährträgerhaftung betroffen zu sein. Letztlich blieb die Frage nach der Höhe der Risiken aus der kommunalen Gewährträgerhaftung insgesamt mangels Dokumentation unbeantwortet.

Seite 236 ff.

Im Jahr 2010 führten neun Sparkassen 20,2 Millionen € aus den im Vorjahr insgesamt erwirtschafteten Jahresüberschüssen (145,5 Millionen €) an ihre Träger ab. Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag flossen den kommunalen Haushalten 17,0 Millionen € netto zu. Die Verwaltungsräte beschlossen, den weitaus höheren Teil der Überschüsse zur Stärkung der Rücklagen der Sparkassen (125,3 Millionen € oder 86,1 Prozent) zu verwenden.

Sofern die Sparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 6,8 Prozent bis 54,3 Prozent der Jahresüberschüsse. Nach SparkG HE wären nach einer Pflichtzuführung zu den Rücklagen (ein Drittel der Jahresüberschüsse) Abführungen von bis zu 97,0 Millionen € an alle hessischen Sparkassenträger möglich gewesen.

Seite 240

Alle Träger oder die federführenden Mitglieder der Sparkassenzweckverbände, die Abführungen der Sparkassen für das Geschäftsjahr 2009 erhielten, erwarteten diese auch. Sie setzten diese in den Haushaltsplänen an. Insofern belegt die Praxis, dass die strikte Trennung von Sparkassenrecht und Gemeinderecht im tatsächlichen Miteinander zwischen den Sparkassen und ihren Trägern in Einzelfällen schon überwunden ist.

Seite 237

Die erhaltenen (Netto-)Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel und unterliegen somit der freien Verwendung durch die Kommunen. Sofern Sparkassen hierfür Verwendungsnachweise verlangen, sollten die Kommunen solche Forderungen zurückweisen, da Kommunen ohnehin grundsätzlich im Interesse des Gemeinwohls handeln.

Seite 242

Angesichts der kommunalen Haushaltslage sollten Kommunen sämtliche Einnahmepotenziale ausschöpfen. Sie sind daher auch auf Abführungen der Sparkassen angewiesen. Verbindliche Abmachungen zwischen Träger und Sparkasse zu Mindestabführungen verbietet derzeit das Sparkassengesetz.

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern (§ 2 SparkG HE). Hierfür gaben die Sparkassen im Jahr 2009 entsprechend den Angaben in den Statistischen Berichten 30,7 Millionen € aus. Annähernd die Hälfte hiervon waren Zustiftungen für die verschiedensten Sparkassenstiftungen. Die Sparkassenstiftungen ihrerseits förderten im Jahr 2009 die besonderen kommunalen Belange mit 3,9 Millionen €. Das Stiftungskapital belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 118,3 Millionen €.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Trägern, über ihre Vertreter in den Verwaltungsräten der Sparkassen – gerade in Zeiten knapper kommunaler Kassen – auf deren besondere regionale Verantwortung gegenüber ihren kommunalen Trägern hinzuweisen. Auf Grundlage der Satzung und unter Berücksichtigung der jeweiligen wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse können auch Sparkassen einen Beitrag für die kommunalen Haushalte leisten.

Die Überörtliche Prüfung spricht sich weiter dafür aus, dass die Träger die gleichen Informationsrechte wie der Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens erhalten. Sie empfiehlt Landtag und Landesregierung zu erwägen, eine Anpassung des Sparkassengesetzes vorzunehmen. Die Überörtliche Prüfung macht dazu einen konkreten Vorschlag.

9.4 Gliederung

9.5	Überblick.....	201
9.6	Informationsbeschaffung der Träger	216
9.7	Informationsaufbereitung – von den Trägern verwendete Kennziffern	224
9.8	Bilanzierungspraxis der Städte und Landkreise	226
9.9	Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	232
9.10	Abführungen der Sparkassen	236
9.11	Kenntnisse der Träger über die Aufgaben der Sparkassen für regional- und strukturpolitische Zielsetzungen	241
9.12	Einflussmöglichkeiten	242
9.13	Ausblick.....	242

9.5 Überblick

Die hessische Sparkassenlandschaft ist von der unterschiedlichen Verfasstheit der Träger und den sehr unterschiedlichen Größen der Sparkassen geprägt.²⁴³ Überwiegend hält ein Träger eine Sparkasse (Stadt- oder Kreissparkassen). Daneben arbeiten auch organisatorisch verselbständigte Zweckverbände als Sparkassenträger. Gemeinschaftssparkassen werden direkt von zwei Trägern gehalten.²⁴⁴ Von den sechs kleinsten deutschen Sparkassen sind allein fünf in Hessen angesiedelt.²⁴⁵ Das Eigenkapital der hessischen Sparkassen belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 4 Milliarden € bei einer Bilanzsumme von 72 Milliarden €.

²⁴³ In Hessen sind 33 Sparkassen mit kommunalen Trägern (Städte, Landkreise oder Zweckverbände) ansässig: 19 Stadt- und/ oder Kreissparkassen (davon 5 Gemeinschaftssparkassen) und 14 Zweckverbandssparkassen. Träger der Frankfurter Sparkasse ist keine kommunale Körperschaft, sondern die Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale (Helaba). Daher erübrigten sich hier Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung.

²⁴⁴ vergleiche Überblick über die geprüften Gebietskörperschaften und Zweckverbände unter Kapitel 9.1.

²⁴⁵ vergleiche Deutscher Sparkassen-und Giroverband: Sparkassenrangliste 2010
Quelle: http://www.dsgv.de/_download_gallery/statistik/Sparkassenrangliste_2010.pdf (zuletzt aufgerufen am 23. August 2011)

In die 156. Vergleichende Prüfung wurden Städte, Landkreise und Zweckverbände als kommunale Träger von 33 hessischen Sparkassen einbezogen.²⁴⁶ Die Überörtliche Prüfung befasste sich mit den Konsequenzen, die sich für die Haushalte der hessischen Städte, Landkreise und Zweckverbände aus ihrer Trägerschaft bei den Sparkassen ergeben. Auf gemeinsame Anregung des Hessischen Landkreistags und des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen entschloss sich die Überörtliche Prüfung zu einer Prüfung durch eigene Bedienstete.

Sparkassen sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 1 Hessisches Sparkassengesetz – SparkG HE²⁴⁷). Sie betreiben Bankgeschäfte im Sinne des § 1 Absatz 1 des Gesetzes über das Kreditwesen (KWG)²⁴⁸ und sind damit Kreditinstitute. Die Fach-

²⁴⁶ Aus Gründen der Verfahrens- und Prüfungsökonomie wurden die Sparkassenzweckverbände an der Prüfung beteiligt, auch wenn das Volumen ihres Verwaltungshaushalts im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro nicht überstieg. Sofern Fragen bei Mitgliedern des Zweckverbandes zu klären waren, zog die Überörtliche Prüfung zu ihrer Beurteilung aus Gründen der Prüfungsökonomie allein die vom federführenden Mitglied vorgelegten Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke sowie die erhaltenen Auskünfte heran. Als federführendes Mitglied des Zweckverbandes wurde das Mitglied angesehen, das den Verwaltungsratsvorsitzenden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen stellte.

Nicht einbezogen in die 156. Vergleichende Prüfung waren Träger oder Mitglieder eines Sparkassenzweckverbandes, wenn die Sparkasse ihren Sitz nicht in Hessen hat. Beispielsweise war die Stadt Lampertheim Mitglied in einem nichthessischen Sparkassenzweckverband (vergleiche Zweiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/4222, Seite 160).

²⁴⁷ § 1 SparkG HE – Rechtsnatur und Errichtung

(1) Sparkassen, deren Träger eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) ist, sind rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts.

(2) Gemeinden, Gemeindeverbände, öffentlich-rechtliche Stiftungen im Sinne des § 18 Abs. 4 des Hessischen Stiftungsgesetzes vom 4. April 1966 (GVBl. I, Seite 77), zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. September 2007 (GVBl. I, Seite 546) oder kommunale Zweckverbände können neue Sparkassen errichten; Stiftungen oder rechtsfähige Vereine, die eine Sparkasse betreiben, können auf ihren Antrag nach Anhörung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen mit Genehmigung der obersten Sparkassenaufsichtsbehörde – unbeschadet der Zuständigkeiten der Aufsichtsbehörden nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit – Mitglied eines kommunalen Zweckverbandes werden. Die Errichtung der Sparkasse bedarf der Genehmigung der Sparkassenaufsichtsbehörde. Die Genehmigung wird im Benehmen mit der Kommunalaufsichtsbehörde erteilt. Mit der Erteilung der Genehmigung erlangt die Sparkasse Rechtsfähigkeit.

(3) Die Sparkassen können im Gebiet ihres Trägers Zweigstellen errichten. Die Errichtung einer Zweigstelle außerhalb des Gebietes des Trägers oder im Gebiet des Trägers einer anderen Sparkasse bedarf der Zustimmung der Aufsichtsbehörde; die andere Sparkasse ist vorher zu hören. Die Errichtung nach Satz 2 setzt voraus, dass die Zweigstelle in dem bereits bestehenden satzungsmäßigen Geschäftsbereich der Sparkasse liegen würde.

(4) Sofern die Satzung dies vorsieht, kann der Verwaltungsrat mit Zustimmung des Trägers oder der Träger beschließen, dass ausschließlich zum Zwecke der vollständigen oder teilweisen Übertragung von Sparkassen auf öffentlich-rechtliche Stiftungen, Sparkassen mit Sitz in Hessen, kommunale Träger nach Abs. 1, die Landesbank Hessen-Thüringen – Girozentrale – oder eine Sparkassen-Holding öffentlich-rechtliche Trägeranteile gebildet werden. Im Rahmen der Übertragung auf eine öffentlich-rechtliche Stiftung sind die Trägeranteile als Stiftungsvermögen der Stiftung festzulegen. Das Stiftungsvermögen ist auf Dauer an den Stiftungszweck gebunden. Das Stiftungsvermögen und die Trägeranteile dürfen weder vom kommunalen Träger noch von der Aufsichtsbehörde für andere Zwecke eingesetzt werden; Übertragungen nach Satz 1 bleiben unberührt.

²⁴⁸ § 1 Absatz 1 KWG – Begriffsbestimmungen

Kreditinstitute sind Unternehmen, die Bankgeschäfte gewerbsmäßig oder in einem Umfang betreiben, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert. Bankgeschäfte sind 1. die Annahme fremder Gelder als Einlagen oder anderer unbedingt rückzahlbarer Gelder des Publikums, sofern der Rückzahlungsanspruch nicht in Inhaber- oder Orderschuldverschreibungen verbrieft wird, ohne Rücksicht darauf, ob Zinsen vergütet werden (Einlagengeschäft),

1a. die in § 1 Abs. 1 Satz 2 des Pfandbriefgesetzes bezeichneten Geschäfte (Pfandbriefgeschäft),

2. die Gewährung von Gelddarlehen und Akzeptkredit (Kreditgeschäft);

3. der Ankauf von Wechseln und Schecks (Diskontgeschäft),

4. die Anschaffung und die Veräußerung von Finanzinstrumenten im eigenen Namen für fremde Rechnung (Finanzkommissionsgeschäft),

5. die Verwahrung und die Verwaltung von Wertpapieren für andere (Depotgeschäft),

6. (weggefallen)

7. die Eingehung der Verpflichtung, zuvor veräußerte Darlehensforderungen vor Fälligkeit zurückzuerwerben,

8. die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen für andere (Garantiegeschäft),

9. die Durchführung des bargeldlosen Scheckeinzugs (Scheckeinzugsgeschäft), des Wechseleinzugs

aufsicht über die Sparkassen übt die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht aus (§ 6 Absatz 1 KWG)²⁴⁹, die Staatsaufsicht obliegt dem Land Hessen (§ 20 SparkG HE).²⁵⁰ Träger der Sparkasse kann eine Gemeinde, ein Landkreis, ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband sein (§ 1 SparkG HE).

Sparkassen sind dem Gemeinwohl verpflichtet und nehmen im Gebiet ihrer Träger vor allem durch das flächendeckende Anbieten von Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsgruppen sowie die Förderung und Finanzierung des Mittelstands öffentliche Aufgaben wahr. Dabei haben sich die Aufgaben von Sparkassen, wie in § 2 SparkG HE²⁵¹ niedergelegt, seit den Anfängen des Sparkassenwesens nicht wesentlich geändert.

(Wechseleinzugsgeschäft) und die Ausgabe von Reiseschecks (Reisescheckgeschäft).

10. die Übernahme von Finanzinstrumenten für eigenes Risiko zur Plazierung oder die Übernahme gleichwertiger Garantien (Emissionsgeschäft),

11. (weggefallen),

12. die Tätigkeit als zentraler Kontrahent im Sinne von Absatz 31.

²⁴⁹ § 6 Absatz 1 KWG – Aufgaben

Die Bundesanstalt übt die Aufsicht über die Institute nach den Vorschriften dieses Gesetzes aus.

²⁵⁰ § 20 SparkG HE – Staatsaufsicht

(1) Die Sparkassen stehen unter der Aufsicht des Staates. Aufsichtsbehörde ist das Regierungspräsidium. Oberste Aufsichtsbehörde ist das für das Sparkassenwesen zuständige Ministerium.

(2) Die Aufsichtsbehörden üben in Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung ihre Befugnisse im Benehmen mit den Kommunalaufsichtsbehörden aus; sie können sich der Prüfungseinrichtung des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen bedienen.

(3) Die Aufsicht soll sicherstellen, dass die Sparkassen im Einklang mit den Gesetzen und den auf Grund der Gesetze erlassenen aufsichtsbehördlichen Anordnungen verwaltet werden. Sie soll so gehandhabt werden, dass die Entschlusskraft und die Verantwortungsfreude der Sparkassen nicht beeinträchtigt werden.

(4) Nach der Satzung nicht zulässige Geschäfte bedürfen der Genehmigung der Aufsichtsbehörde. Solche Geschäfte können allgemein durch die oberste Aufsichtsbehörde genehmigt werden.

(5) Die oberste Aufsichtsbehörde kann erlassen:

1. Beleihungsgrundsätze für das Real- und Personalkreditgeschäft,

2. Richtlinien für die Vergütung und Versorgung der angestellten Vorstandsmitglieder,

3. Richtlinien über die Zahlung von Aufwandsentschädigungen und Ersatz des Verdienstausfalles an die Mitglieder des Verwaltungsrates und seiner Ausschüsse sowie von Aufwandsentschädigungen an die Mitglieder des Vorstandes, an die Leiter von Zweigstellen und an sonstige Bedienstete, denen auf Grund ihrer marktbezogenen Tätigkeit ein erhöhter Aufwand entsteht,

4. Richtlinien über die Gewährung von Spenden der Sparkasse für dem gemeinen Nutzen dienende Zwecke.

Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen erlässt Grundsätze und Richtlinien nach Satz 1 Nr. 1 bis 4, wenn und soweit die oberste Sparkassenaufsichtsbehörde von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht.

(6) Die Aufsichtsbehörde kann sich jederzeit über die Angelegenheiten der Sparkasse unterrichten; sie kann an Ort und Stelle prüfen und besichtigen, mündliche und schriftliche Berichte anfordern sowie Akten und sonstige Unterlagen einsehen. Sie kann an den Sitzungen des Verwaltungsrates teilnehmen; sie kann auch verlangen, dass der Verwaltungsrat zur Behandlung einer bestimmten Angelegenheit einberufen wird.

(7) Die Aufsichtsbehörde kann Beschlüsse und Anordnungen der Organe der Sparkasse, die das Recht verletzen, aufheben und verlangen, dass Maßnahmen, die auf Grund derartiger Beschlüsse getroffen worden sind, rückgängig gemacht werden.

(8) Erfüllt eine Sparkasse die ihr gesetzlich obliegenden Pflichten oder Aufgaben nicht, so kann die Aufsichtsbehörde die Sparkasse anweisen, innerhalb einer bestimmten Frist das Erforderliche zu veranlassen. Kommt die Sparkasse der Anweisung nicht innerhalb der ihr gesetzten Frist nach, so kann die Aufsichtsbehörde anstelle der Sparkasse das Erforderliche anordnen und auf deren Kosten selbst durchführen oder durch einen Dritten durchführen lassen.

(9) Wenn und solange der ordnungsmäßige Gang der Verwaltung der Sparkasse es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach Abs. 6 bis 8 nicht ausreichen, kann die Aufsichtsbehörde Beauftragte bestellen, die alle oder einzelne Aufgaben der Sparkasse oder eines ihrer Organe auf Kosten der Sparkasse wahrnehmen.

²⁵¹ § 2 SparkG HE – Aufgaben

(1) Die Sparkassen haben die Aufgabe, als dem gemeinen Nutzen dienende Wirtschaftsunternehmen ihrer Träger geld- und kreditwirtschaftliche Leistungen zu erbringen, insbesondere Gelegenheit zur sicheren Anlage von Geldern zu geben. Sie erledigen im Interesse ihrer Kunden Dienstleistungen nach Maßgabe der Satzung. Sie fördern die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich.

Historisch gesehen waren die Sparkassen überwiegend als rechtlich unselbständige Anstalten der Kommunen verwurzelt. Sie wurden wie Abteilungen der örtlichen Kommunalverwaltung geführt. Die Kommunen verwalteten die Einlagengelder als Sparkassensondervermögen. Im Zuge der Bankenkrise von 1931 wurde das Sparkassenrecht reformiert.²⁵² Die Sparkassen sind seitdem rechtlich selbständige kommunale Anstalten des öffentlichen Rechts (§ 1 Absatz 1 SparkG HE). In den darauffolgenden Jahrzehnten kennzeichneten Anstaltslast²⁵³ und Gewährträgerhaftung²⁵⁴ die Haftungsstruktur für die Sparkassen.²⁵⁵

In der Literatur²⁵⁶ und der Rechtsprechung²⁵⁷ wird allgemein unter Hinweis auf die Sparkassengesetze der Länder und die Satzungen der Sparkassen die Auffassung vertreten, dass das Sparkassenrecht abschließend geregelt sei. Daraus wird abgeleitet, dass der Vorsitzende des Verwaltungsrats seine Rechtsstellung nicht aus der Gemeindeordnung, sondern allein aus dem Sparkassengesetz herleitet und dass es sich bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben als geborener Verwaltungsratsvorsitzender nicht um eine Angelegenheit der Gemeinde und ihrer Verwaltung, sondern um eine solche der Sparkasse handelt. Diese Auffassung vertritt auch der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen (SGVHT).²⁵⁸ Jenseits des im SparkG HE geregelten Katalogs von Zuständigkeiten des kommunalen Trägers würden alle die Sparkassen betreffenden Entscheidungen von deren Organen (Vorstand und Verwaltungsrat) unter Anwendung der gesetzlich vorgegebenen Maßstäbe in eigener Verantwortung getroffen.

Da die Anstaltslast und die Gewährträgerhaftung für die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute als kommunale Unternehmen zu Vorteilen bei der Refinanzierung führen konnten und als verbotene Beihilfe nach Art 87 EGV²⁵⁹ hätten angesehen werden

(2) Den Sparkassen obliegt insbesondere die Förderung des Sparens und der übrigen Formen der Vermögensbildung, die Befriedigung des örtlichen Kreditbedarfs unter besonderer Berücksichtigung der Arbeitnehmer, des Mittelstandes, der gewerblichen Wirtschaft und der öffentlichen Hand.

(3) Die Sparkassen arbeiten mit den Verbundunternehmen der S-Finanzgruppe Hessen-Thüringen zusammen.

(4) Die Sparkassen sollen nach Maßgabe der Mustersatzung jeder Einwohnerin und jedem Einwohner im Gebiet ihres Trägers auf Verlangen ein Girokonto auf Guthabenbasis einrichten.

(5) Die Sparkassen sind grundsätzlich verpflichtet, jede Existenzgründerin und jeden Existenzgründer im Gebiet ihres Trägers zu beraten. Sie betreuen bei dem Zugang zu Förderkrediten und kooperieren mit den Förderbanken von Land und Bund.

(6) Die Geschäfte der Sparkassen sind unter Beachtung ihres öffentlichen Auftrags nach kaufmännischen Grundsätzen zu führen. Die Erzielung von Gewinn ist nicht Hauptzweck des Geschäftsbetriebes.

²⁵² Verordnung des Reichspräsidenten über die Spar- und Girokassen sowie die kommunalen Giroverbände und kommunalen Kreditinstitute vom 5. April 1931, RGBl. 1931, Seite 429. Durch § 1 des Reichsgesetzes vom 5. Dezember 1934, RGBl. 1934, Seite 1203, erhielten die Sparkassen den Status eines Kreditinstituts.

²⁵³ Anstaltslast ist die Verpflichtung des Trägers einer Sparkasse, das jeweilige öffentliche Unternehmen, die Anstalt, mit den zur Aufgabenerfüllung nötigen finanziellen Mitteln auszustatten und so für die Dauer ihres Bestehens funktionsfähig zu erhalten. Die öffentlichen Institute sollten immer über genügend Eigenkapital verfügen, um ihre gesetzlichen Aufgaben zu erfüllen, beispielsweise um einen flächendeckenden Zugang zu Finanzdienstleistungen für alle Bevölkerungsteile zu sichern.

²⁵⁴ Die Gewährträgerhaftung beinhaltet die unmittelbare Haftung des Trägers einer Sparkasse für die Verbindlichkeiten der Anstalt, soweit die Gläubiger nicht durch die Anstalt selbst befriedigt werden (subsidiäre Haftung).

²⁵⁵ Fünfter Teil, Kapitel 1 Art. 1 § 2 Absatz 1 Satz 2 der Dritten Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung von politischen Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931, RGBl. 537, 554: Insoweit die Gemeinde, der Gemeindeverband oder die Körperschaft nach der bisherigen Rechtslage für die Verbindlichkeiten der Spar- oder Girokasse haftet (Gewährverband), bleibt diese Haftung für die bisherigen und künftigen Verpflichtungen bestehen.

²⁵⁶ Schlierbach, Helmut: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage (2003)

²⁵⁷ zuletzt VGH Baden-Württemberg, 1 S 2029/10 vom 18. Oktober 2010

²⁵⁸ Gemeinsames Schreiben des Hessischen Landkreistags und des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen vom 13. Dezember 2010 an den Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

²⁵⁹ Artikel 87 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. EG Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, Seite 47

(1) Soweit in diesem Vertrag nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen

können, einigten sich die EU-Kommission und die Regierung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2001²⁶⁰ auf eine grundsätzliche Abschaffung der kommunalen Garantien. Das Hessische Sparkassengesetz folgte dieser Verständigung (§ 32 SparkG HE)²⁶¹:

- Im Hinblick auf den notwendigen Vertrauensschutz wurde für die Gewährträgerhaftung eine 4-jährige Übergangsfrist bis zum 18. Juli 2005 vereinbart. Darüber hinaus kann die Gewährträgerhaftung unter bestimmten Vorgaben aufrechterhalten werden (Grandfathering).²⁶² Danach haftet der Träger für die bis zum Zeitpunkt der Verständigung Mitte 2001 begründeten Verbindlichkeiten der Sparkasse weiterhin unbegrenzt. Dies gilt auch für die bis zum 18. Juli 2005 begründeten Verbindlichkeiten mit Laufzeiten bis Ende 2015. In welchem Umfang die Gewährträgerhaftung bei den einzelnen Sparkassen heute noch besteht, kann von Sparkasse zu Sparkasse je nach vorhandenen Produkten erheblich abweichen. Alleine aus den Spareinlagen, welche oftmals bereits vor 2001 vorhanden waren, bestehen Haftungsrisiken, die in ihrer Höhe nicht abschließend bestimmt werden können. Festzuhalten bleibt, dass finanzielle Risiken erheblichen Umfangs aus der Gewährträgerhaftung nicht auszuschließen sind.
- Die Anstaltslast endete ebenfalls am 18. Juli 2005.²⁶³ An dessen Stelle tritt seitdem eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung zwischen dem öffentlichen Eigner und dem betreffenden öffentlich-rechtlichen Kreditinstitut.²⁶⁴

Fraglich ist, ob die Anstaltslast als eine Eigenhaftung des Staates für seine unternehmerische Tätigkeit anzusehen ist, wie der Deutsche Sparkassen- und Giroverband

oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

²⁶⁰ Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Bundesländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverbands vom 17. Juli 2001 (Brüsseler Verständigung); vergleiche Schreiben der EU-Kommission vom 27. März 2002 C(2002) 1286 oder unter www.europa.eu – Commission Press Releases IP/02/343 vom 28. Februar 2002 und IP/03/49 vom 15. Januar 2003.

²⁶¹ § 32 SparkG HE Haftung des Trägers ab dem 19. Juli 2005

(1) Der Träger der Sparkasse am 18. Juli 2005 haftet für die Erfüllung sämtlicher zu diesem Zeitpunkt bestehender Verbindlichkeiten der Sparkasse. Für solche Verbindlichkeiten, die bis zum 18. Juli 2001 vereinbart waren, gilt dies zeitlich unbegrenzt, für danach bis zum 18. Juli 2005 vereinbarte Verbindlichkeiten nur, wenn deren Laufzeit nicht über den 31. Dezember 2015 hinausgeht. Der Träger wird seinen Verpflichtungen aus der Gewährträgerhaftung gegenüber den Gläubigern der bis zum 18. Juli 2005 vereinbarten Verbindlichkeiten umgehend nachkommen, sobald er bei deren Fälligkeit ordnungsgemäß und schriftlich festgestellt hat, dass die Gläubiger dieser Verbindlichkeiten aus dem Vermögen der Sparkasse nicht befriedigt werden können. Verpflichtungen der Sparkasse aufgrund eigener Gewährträgerhaftung oder vergleichbarer Haftungszusage oder einer durch die Mitgliedschaft im Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen als Gewährträger vermittelten Haftung sind vereinbart und fällig im Sinne von Satz 1 bis 3 in dem gleichen Zeitpunkt wie die durch eine solche Haftung gesicherte Verbindlichkeit. Mehrere Träger haften als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis gemäß der Regelung in der Satzung der Sparkasse.

(2) Verbindlichkeiten der Sparkasse aus der Begebung von Genussrechtskapital und gegenüber Beteiligten sind von der Haftung des Trägers nach Abs. 1 ausgeschlossen.

²⁶² Für die Gewährträgerhaftung wurde eine Übergangsfrist von vier Jahren bis zum 18. Juli 2005 vereinbart, wonach für die zum Zeitpunkt der Brüsseler Verständigung bereits bestehenden bzw. während der Übergangsfrist eingegangenen Verbindlichkeiten Vertrauensschutz gilt. Solche Bestandsschutzklauseln werden auch Grandfathering-Klauseln bezeichnet.

²⁶³ § 3 SparkG HE – Trägerschaft und Haftung

(1) Die Anstaltslast wird ersetzt durch die folgenden Bestimmungen.

(2) Der Träger unterstützt die Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben mit der Maßgabe, dass ein Anspruch der Sparkasse gegen den Träger oder eine sonstige Verpflichtung des Trägers, der Sparkasse Mittel zur Verfügung zu stellen, nicht besteht.

(3) Die Sparkasse haftet für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen. Der Träger der Sparkasse haftet nicht für deren Verbindlichkeiten.

²⁶⁴ vergleiche Schreiben der EU-Kommission vom 27. März 2002 C(2002) 1286, Seite 2 oder unter www.europa.eu – Commission Press Releases IP/02/343 vom 28. Februar 2002, Ziffer 2.2 und IP/03/49 vom 15. Januar 2003

noch im Jahr 2001 argumentierte.²⁶⁵ Danach beruhe sie auf einem ungeschriebenen Rechtsgrundsatz des allgemeinen deutschen Verwaltungsrechts und gelte auch ohne gesetzliche Regelung als verbindliche Rechtsnorm. An anderer Stelle argumentiert der Deutsche Sparkassen- und Giroverband, dass die Verpflichtung des Trägers einer Sparkasse mit derjenigen zwischen einem privaten Anteilseigner und einem Unternehmen in einer Gesellschaftsform mit beschränkter Haftung vergleichbar ist.²⁶⁶ Namentlich dürfte damit dem Grunde nach eine Art Gesellschafterhaftung bei den Trägern verbleiben. Vor diesem Hintergrund können (Rest-)Risiken aus der Trägerschaft nicht vollständig ausgeschlossen werden.

Angesichts der beschriebenen Risiken aus der Gewährträgerhaftung sowie wegen der eigentümerähnlichen Stellung der Träger und der damit verbundenen faktischen Verpflichtung, notleidende Sparkassen finanziell zu unterstützen, ist es grundsätzlich erforderlich, dass die Träger ausreichende Kenntnisse über die Sparkassen haben. Es sollte ihnen möglich sein, die Risiken einzuschätzen und ihre eigentümerähnliche Stellung wahrzunehmen.

Nach dem Sparkassengesetz haben die Träger nach wie vor wesentliche und ausschließliche Rechte. Ein Träger

Wesentliche und ausschließliche Rechte der Träger

- entscheidet über die Errichtung (§ 1 Absatz 2 SparkG HE), Vereinigung (§ 17 Absatz 1 SparkG HE) und Auflösung der Sparkasse (§ 19 Absatz 2 SparkG HE),
- erlässt die Sparkassensatzung und teilt sie der Aufsichtsbehörde mit (§ 10 Absatz 1 SparkG HE),
- stellt den Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Sparkasse (§ 5d Absatz 1 SparkG HE) und die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrats (§ 5a SparkG HE)²⁶⁷,
- wirkt maßgeblich bei der Bestellung des Vorstands der Sparkasse mit (§ 8 Absatz 4 SparkG HE),
- erhält die geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse der Sparkasse (§ 15 Absatz 1 SparkG HE) und
- erhält die Abführungen (§ 16 Absatz 4 SparkG HE).

Diese Rechte der Träger umfassen Verwaltungs- und Vermögensrechte, die auch einem Eigentümer zustehen.²⁶⁸ Sie zeigen, dass die Sparkasse trotz ihrer Verselbstständigung als Anstalt des öffentlichen Rechts unverändert Teil der mittelbaren Kommunalverwaltung ist, selbst wenn das SparkG HE dem Träger keine unmittelbaren Durchgriffsrechte auf den Verwaltungsrat der Sparkasse verleiht. Mit der Einrichtung einer Sparkasse fördert die Gemeinde das Wohl ihrer Einwohner und erfüllt damit eine kommunale Aufgabe, obwohl die Sparkasse aus der Verwaltungsorganisation der Kommune ausgegliedert ist.²⁶⁹

²⁶⁵ Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband e.V. setzt die Anstaltslast mit der Eigenhaftung des privaten Unternehmers, der als Einzelkaufmann oder im Rahmen einer offenen Handelsgesellschaft (oHG), Kommanditgesellschaft (KG) oder Kommanditgesellschaft auf Aktien (KGaA) persönlich für sein unternehmerisches Handeln haftet, gleich. Vergleiche Stellungnahme des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes zu der gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Deutschland gerichteten Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung vom 31. Januar 2001.

²⁶⁶ Deutscher Sparkassen- und Giroverband: Fakten, Analysen, Positionen 2005|16; Für die Kunden der Sparkassen ändert sich nichts – Informationen zu Anstaltslast und Gewährträgerhaftung, Seite 4

²⁶⁷ Demzufolge stellt eine Sparkasse ein „öffentliches Unternehmen“ dar, auf das der Träger einen beherrschenden Einfluss ausübt, da die öffentliche Hand unmittelbar oder mittelbar mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leistungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen kann (Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe c der Richtlinie 80/723/EWG (Transparenz-Richtlinie) vom 29. Juli 1980, ABl. L 195, Seite 35, zuletzt geändert durch Richtlinie 2005/781 EG der Kommission vom 28. November 2005, ABl. L 312, Seite 47.

²⁶⁸ Näher zur Eigentümerstellung der Träger, Ude, Die Mutter aller Bankkrisen, Vortrag anlässlich der Strategietagung des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands am 29. Januar 2009, <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/verffentlichungen/udetexte/14.pdf>

²⁶⁹ Schlierbach, Helmut: Das Sparkassenrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 5. Auflage (2003), Seite 42

Die Mitglieder des Verwaltungsrats, dem obersten Organ der Sparkasse (§ 5 SparkG HE²⁷⁰), werden für fünf Jahre gewählt (§ 5b Absatz 1, Satz 1 SparkG HE²⁷¹). Sie haben ihre Tätigkeit im Interesse der Sparkasse auszuüben, sind nicht weisungsgebunden und unterliegen Verschwiegenheitspflichten (§ 5d Absatz 8 und 9 SparkG HE²⁷²). Regelmäßig kommt dem Leiter der Verwaltung des Trägers die Position des geborenen Vorsitzenden des Verwaltungsrats der Sparkasse zu (§ 5d Absatz 1 Satz 1 SparkG HE²⁷³).

In dem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Willensbildung des Trägers in zwei Organen – Gemeindevorstand und Gemeindevertretung bzw. Kreisausschuss und Kreistag – vollzogen wird (§ 9 HGO²⁷⁴, § 8 HKO²⁷⁵, §§ 14 ff. KGG²⁷⁶). Hingegen fungiert der Hauptwahlbeamte des Trägers (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat oder Vorsitzender des Verbandsvorstands) nicht als Organ des Trägers. Der Gemeindevorstand bzw. Kreisausschuss wird im Folgenden als kommunales Verwaltungsorgan bezeichnet.

²⁷⁰ § 5 SparkG HE – Verwaltungsrat

Der Verwaltungsrat ist das oberste Organ. Er bestimmt insbesondere die Richtlinien der Geschäftspolitik der Sparkasse und beaufsichtigt die Geschäftsführung des Vorstandes. Der Verwaltungsrat, vertreten durch seinen Vorsitzenden, vertritt die Sparkasse gegenüber den Vorstandsmitgliedern und den Stellvertretern mit Sitz und Stimme gerichtlich und außergerichtlich.

²⁷¹ § 5b Absatz 1 Satz 1 SparkG HE – Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrates und des Stiftungsvorstandes

Die Mitglieder des Verwaltungsrates nach § 5a Absatz 1 Nr. 2 und Absatz 2 Nr. 2 werden für die Dauer der Wahlperiode nach den für den Träger geltenden Vorschriften von der Vertretungskörperschaft des Trägers gewählt, soweit nachstehend nichts anderes bestimmt ist.

²⁷² § 5d Absatz 8 und 9 SparkG HE – Vorsitz im Verwaltungsrat, Rechtsstellung, Pflichten und vorzeitige Beendigung des Amtes der Mitglieder

(8) Die Mitglieder des Verwaltungsrates haben ihre Tätigkeit uneigennützig und verantwortungsbewusst auszuüben und im Interesse der Sparkasse mit der Sorgfalt eines ordentlichen Verwaltungsratsmitgliedes wahrzunehmen. Die Mitglieder des Verwaltungsrates handeln nach ihrer freien, nur durch die Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Aufgaben der Sparkasse bestimmten Überzeugung und sind an Weisungen nicht gebunden.

(9) Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind zur Amtsverschwiegenheit über den Geschäftsverkehr der Sparkasse und die sonstigen vertraulichen Angelegenheiten verpflichtet. Sie dürfen die bei ihrer Tätigkeit erworbene Kenntnis vertraulicher Angelegenheiten nicht unbefugt verwerten. Die Verpflichtungen nach Satz 1 und 2 bleiben auch nach dem Ausscheiden aus dem Verwaltungsrat bestehen.

²⁷³ § 5d Absatz 1 SparkG HE – Vorsitz im Verwaltungsrat, Rechtsstellung, Pflichten und vorzeitige Beendigung des Amtes der Mitglieder

Den Vorsitz im Verwaltungsrat führt der Vorsitzende der Verwaltung des Trägers. Im Falle seiner Verhinderung kann er sich nach Maßgabe der Satzung vertreten lassen. In kreisfreien Städten und in Gemeindeverbänden kann der Vorsitzende der Verwaltung des Trägers einen Beigeordneten oder ein dem Verwaltungsrat nach § 5a Abs. 1 Nr. 2 oder Abs. 2 Nr. 2 angehörendes Mitglied als Vorsitzenden bestellen.

²⁷⁴ § 9 HGO – Organe

(1) Die von den Bürgern gewählte Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde. Sie trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Sie führt in Städten die Bezeichnung Stadtverordnetenversammlung.

(2) Die laufende Verwaltung besorgt der Gemeindevorstand. Er ist kollegial zu gestalten und führt in Städten die Bezeichnung Magistrat.

²⁷⁵ § 8 HKO – Organe

Der von den wahlberechtigten Kreisangehörigen gewählte Kreistag ist das oberste Organ des Landkreises; er trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung. Die laufende Verwaltung besorgt der Kreisausschuss.

²⁷⁶ § 14 KGG – Organe

Organe des Zweckverbandes sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand. Die Verbandsatzung kann weitere Organe vorsehen.

§ 15 Absatz 1 KGG – Verbandsversammlung

Die Verbandsversammlung ist das oberste Organ des Zweckverbandes. Sie entscheidet über die Aufgaben, die ihr dieses Gesetz und die Verbandsatzung zuweisen, sowie über alle wichtigen Angelegenheiten des Verbandes.

§ 16 Absatz 1 KGG – Verbandsvorstand

Der Verbandsvorstand ist die Verwaltungsbehörde des Zweckverbandes. Er besteht aus dem Verbandsvorsitzenden, dessen Stellvertreter und mindestens einem weiteren Mitglied. Die Mitglieder des Verbandsvorstandes können nicht gleichzeitig der Verbandsversammlung angehören.

Das Verwaltungsorgan setzt die Beschlüsse der Gemeindevertretung um und vertritt die Gemeinde nach außen. Dem kommunalen Verwaltungsorgan kommt die Aufgabe zu, in eigener Verantwortung die kommunalen Vertretungen (Stadtverordnetenversammlung, Kreistag) in geeigneter Weise über haushaltsrelevante Sachverhalte zu informieren. In dieser Prüfung galt es festzustellen, wie das Verwaltungsratsmitglied des Trägers bei Personenidentität mit dem Leiter der Verwaltung des Trägers – etwa im Falle von besonderen wirtschaftlichen Entwicklungen der Sparkasse – das kommunale Verwaltungsorgan über drohende wirtschaftliche Risiken für den kommunalen Haushalt informieren könnte bzw. informiert.

Sparkassen unterliegen einerseits weitreichenden Prüfungs- und Kontrollvorschriften. Andererseits ist bemerkenswert, dass die Prüfungsberichte des Abschlussprüfers²⁷⁷ nicht den Trägern zugeleitet werden.



Ansicht 161: Landkreis Marburg-Biedenkopf. Zufahrt zum Landratsamt. Aufnahme vom 17. November 2011.

Nahezu alle Träger der Sparkassen entschieden sich dafür, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen (§ 92 Absatz 3 HGO₂₀₀₅)²⁷⁸. Ausnahmen waren die Stadt Bad Hersfeld und die nicht bilanzierenden Zweckverbände. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Träger dem Gebot der rechtmäßigen, sachgerechten und wirtschaftlichen Verwaltung ihres Vermögensgegenstands und den daraus resultierenden Risiken ausreichend Rechnung tragen.

²⁷⁷ Der vom Vorstand unterschriebene Jahresabschluss und der Lagebericht werden durch die Prüfungsstelle des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen geprüft. Der Umfang der Berichterstattung des Abschlussprüfers ist geregelt in der Verordnung über die Prüfung der Jahresabschlüsse der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute sowie die darüber zu erstellenden Berichte (Prüfungsberichtsverordnung – PrüfbV), vom 23. November 2009, BGBl. I, Seite 3793, zuletzt geändert durch Artikel 16a des Gesetzes vom 9. Dezember 2010, BGBl. I, Seite 1900. Danach hat der Abschlussprüfer auch die Angemessenheit des Risikomanagements gemäß § 25a Absatz 1 Satz 3 des Kreditwesengesetzes sowie die weiteren Anforderungen an die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation gemäß § 25a Absatz 1 Satz 6 Nummer 1 des Kreditwesengesetzes unter Berücksichtigung der Komplexität und des Umfangs der von dem Institut eingegangenen Risiken zu beurteilen (§ 10 Absatz 1 Satz 1 PrüfbV in Verbindung mit § 6 Absatz 1 PrüfbV).

²⁷⁸ Maßgeblich für den Prüfungszeitraum der früheren Haushaltsstrukturprüfungen wie auch für diese 156. Vergleichende Prüfung war die Hessische Gemeindeordnung (HGO₂₀₀₅) in der Fassung vom 1. April 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119.

§ 92 Absatz 3 Satz 1 und 2 HGO₂₀₀₅ – 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.

In den aufzustellenden kommunalen Jahresabschlüssen sind unter anderem die bilanzierten Trägeranteile an den Sparkassen wertmäßig fortzuschreiben. Gleichzeitig sind etwaige aus der Trägerschaft resultierende Risiken abzubilden. Die Träger, die ihre Jahresabschlüsse innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen sollen (§ 114s Absatz 9 HGO₂₀₀₅), müssen als Voraussetzung für einen vollständigen und richtigen Vermögens- und Schuldenausweis über die in den folgenden Ausführungen dargestellten Informationen rechtzeitig verfügen.

Unbeschadet einer Fortwirkung der grundsätzlich abgeschafften Anstaltslast und Gewährträgerhaftung (§ 3 SparkG HE) können Krisenfälle dazu führen, dass sich eine faktische Verpflichtung des Trägers ergibt. So kann etwa eine notleidend gewordene Sparkasse finanziell zu unterstützen sein. Alleine die Aufrechterhaltung der Zwecke der Sparkasse, u.a. die Sicherstellung einer flächendeckenden Geldversorgung, kann eine solche faktische Verpflichtung begründen.²⁷⁹ Dafür liefert die kommunale Praxis bereits Beispielfälle.²⁸⁰

Sparkassenzweckverbände sind verpflichtet, sinngemäß die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts für ihre Wirtschafts- und Haushaltsführung anzuwenden (§ 18 Absatz 1 KGG).²⁸¹ Danach sind die Vorschriften der §§ 92 ff. HGO maßgeblich, die den Zweckverbänden die Möglichkeit²⁸² eröffnen, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung oder der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen. Die Überörtliche Prüfung beschäftigte sich bei den Zweckverbänden mit der Frage, wie die Zweckverbände Rechnung legen.

Die Sparkassenzweckverbände erstellten weder Eröffnungsbilanzen noch Jahresabschlüsse. Die Verbandskosten trugen satzungsgemäß die Sparkassen. Aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung verzichteten die Sparkassenzweckverbände auf eine Haushaltsführung. Sie erstellten weder Haushaltspläne noch kamerale Jahresrechnungen oder doppische Jahresabschlüsse. Die Überörtliche Prüfung kritisiert es nicht, wenn die Sparkassenzweckverbände aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung so verfahren. Sie nahm sich daher der Frage an, wie (federführende) Zweckverbandsmitglieder den Wertansatz ihrer Mitgliedschaftsrechte ermittelten.

Bei den Haushaltsstrukturprüfungen der kreisfreien Städte, Landkreise und kreisangehörigen Städte und Gemeinden untersuchte die Überörtliche Prüfung auf vergleichender Basis die Haushaltswirtschaft der hessischen Gebietskörperschaften.²⁸³ Die Ergebnisse wurden in der Reihe der Zusammenfassenden Berichte²⁸⁴ veröffentlicht. Die Feststellungen zeigten, dass die Anteile an den Sparkassen – sofern sie angesetzt wurden – in den Eröffnungsbilanzen bzw. den Vermögensrechnungen (Bilanzen) der Kommunen – und deutlicher in denen der Landkreise – einen wesentlichen Posten darstellen (Ansicht 162).

Sonderlage
Zweckverbände

Bilanzierungspraxis
in der
Eröffnungsbilanz

²⁷⁹ Zu erwähnen ist, dass der Deutsche Sparkassen Giroverband e.V. in seiner Stellungnahme zu der gegen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung in Deutschland gerichteten Beihilfebeschwerde der Europäischen Bankenvereinigung vom 31. Januar 2001 gerade Argumente vortrug, die Anstaltslast sei als allgemeiner Rechtsgrundsatz und Selbstverständlichkeit durch Normierung in den Sparkassengesetzen rein deklaratorischer Natur. Vergleiche ebenda, Textziffern 95 ff. und 370.

²⁸⁰ So zahlten die Stadt Flensburg im Jahr 2010 zur Stützung der Nord-Ostsee Sparkasse 14 Millionen € bzw. die Stadt Borken im Jahr 1986 – zum Zeitpunkt, als die Anstaltslast noch vollumfänglich bestand – zur Stützung ihrer Stadtparkasse rund 9,6 Mio. DM (4,9 Mio. €).

²⁸¹ § 18 Absatz 1 KGG – Wirtschaftsführung

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes sind die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts sinngemäß anzuwenden mit Ausnahme der Bestimmungen über die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung und die Einrichtung des Rechnungsprüfungsamtes.

²⁸² vergleiche Fußnote 278

²⁸³ Sparkassenzweckverbände wurden bislang nicht überörtlich geprüft.

²⁸⁴ vergleiche vor allem Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633

Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen		
	Wertansatz der Sparkassen ¹⁾	Eigenkapital der Träger
Großstädte	488 Mio. €	10.461 Mio. €
Darmstadt	160 Mio. €	502 Mio. €
Frankfurt	46 Mio. €	8.287 Mio. €
Kassel	108 Mio. €	237 Mio. €
Offenbach	kein Ansatz	56 Mio. €
Wiesbaden	174 Mio. €	1.379 Mio. €
Landkreise	256 Mio. €	137 Mio. €
Gießen	i.B.	i.B.
Groß-Gerau	kein Ansatz	-7 Mio. €
Limburg-Weilburg	i.B.	i.B.
Main-Kinzig ²⁾	112 Mio. €	3 Mio. €
Main-Taunus	144 Mio. €	199 Mio. €
Odenwald	i.B.	i.B.
Schwalm-Eder ³⁾	1 €	-58 Mio. €
Wertansätze aller geprüften Träger	744 Mio. €	10.598 Mio. €
¹⁾ vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 25 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 105. ²⁾ Der Main-Kinzig-Kreis aktivierte die Trägeranteile an Sparkassen nicht in seiner Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2004, sondern erstmals im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005. ³⁾ Der Schwalm-Eder-Kreis nahm abweichend zu den Entwürfen der Eröffnungsbilanz zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der 134. Vergleichenden Prüfung Haushaltsstrukturprüfung 2009: „Landkreise“ eine Aktivierung der Trägeranteile zum Erinnerungswert vor. Die aufgestellte Eröffnungsbilanz datiert vom 6. Dezember 2010. i.B. = in Bearbeitung – Bilanzierungspraxis war zum Zeitpunkt dieser Haushaltsstrukturprüfungen noch nicht bekannt. Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 162: Bilanzierungspraxis der Großstädte und Landkreise in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen in den kommunalen Eröffnungsbilanzen

Die Prüfungserfahrungen zeigten, dass die Träger, die ihre Anteile an den Sparkassen aktivierten, zumeist nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode bilanzierten. Ansicht 162 macht deutlich, dass der Main-Kinzig-Kreis infolge des Ansatzes der Trägeranteile an den Sparkassen ein positives Eigenkapital ausweisen konnte. Die Landkreise Groß-Gerau und Schwalm-Eder aktivierten die Trägeranteile nicht. Diese Trägerkommunen wiesen nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge aus. Weitere Ergebnisse sind auf Seite 226 ff. dargestellt.

Zusammenfassend war bei der Untersuchung der rechtlichen Grundlagen für die Bilanzierung und Bewertung dieser Sparkassenanteile festzustellen, dass die maßgeblichen Rechtsvorschriften (HGO₂₀₀₅ und GemHVO-Doppik)²⁸⁵ im Prüfungszeitraum spe-

²⁸⁵ vergleiche redaktionellen Hinweis auf Seite XX des vorliegenden Berichts

ziell zur Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen keine Regelungen enthielten.²⁸⁶ Die HGO₂₀₀₅ befasst sich an zwei Stellen mit Sparkassen (§§ 121 Absatz 9²⁸⁷, 114s Absatz 5 Nr. 2 HGO₂₀₀₅²⁸⁸). In den nachrangigen, vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport erlassenen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik (VV₂₀₀₈) werden in Nr. 10.3 der VV₂₀₀₈ zu § 59 GemHVO-Doppik die Sparkassen wegen der zwischen den Sparkassen und ihren Trägern bestehenden öffentlich-rechtlichen Sonderbeziehungen als „Beteiligungen im weiteren Sinne“ bezeichnet. Die Verwaltungsvorschriften empfehlen deshalb a.a.O., die Beteiligung an einer Sparkasse in den Bilanzen der Körperschaften als (besonderen) Vermögensgegenstand unter dem Posten „Beteiligungen“ gesondert auszuweisen.²⁸⁹ Generell sieht Nr. 10.2 der VV₂₀₀₈ zu § 59 GemHVO-Doppik den Ansatz von Beteiligungen der Gemeinden in der Eröffnungsbilanz mit dem anteiligen Eigenkapital vor.

Mangels eindeutiger gesetzlicher Regelungen in HGO₂₀₀₅ und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung von Sparkassen waren bislang verschiedene Möglichkeiten denkbar und in der Praxis vorzufinden. Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich in ihrem Zwanzigsten und Einundzwanzigsten Bericht²⁹⁰ darauf, Chancen und Risiken der fünf Varianten darzustellen. Ansicht 163 ist um die Ergebnisse dieser Vergleichenden Prüfung ergänzt.²⁹¹

²⁸⁶ Erst die seit dem 1. Januar 2012 in Kraft getretene Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006, zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 840, sieht für die Trägeranteile an Sparkassen einen eigenständigen Bilanzposten „sparkassenrechtliche Sonderbeziehung“ vor (§ 49 Absatz 2 Nr. 1.4 GemHVO). Demzufolge wird die Bilanzierungspflicht, die bisher aus dem Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. Dezember 2007 hervorging, bekräftigt.

²⁸⁷ § 121 Absatz 9 HGO – Wirtschaftliche Unternehmen
Bankunternehmen darf die Gemeinde nicht errichten, übernehmen oder betreiben. Für das öffentliche Sparkassenwesen verbleibt es bei den besonderen Vorschriften.

²⁸⁸ § 114s Absatz 5 Nr. 2 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss
Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen [...] 2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches, [...] zusammenzufassen.
vergleiche Hessische Gemeindeordnung (HGO₂₀₀₅), Fußnote 278
Die Vorschrift ist wortidentisch mit § 112 Absatz 5 Nr. 2 HGO₂₀₁₁ nach der aktuellsten Fassung der Gemeindeordnung (vergleiche Änderung der HGO₂₀₁₁ durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786).

²⁸⁹ Mit der Änderung der Hessischen Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) wurde für die Gliederung der Vermögensrechnung (Bilanz) in § 49 Absatz 3 um die Nr. 1.4 „Sparkassenrechtliche Sonderbeziehungen“ ergänzt.

²⁹⁰ vergleiche Zwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2632, Seite 26 und Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drucks. 18/2633, Seite 92 ff.

²⁹¹ Die Überörtliche Prüfung wird vor dem Hintergrund der Änderungen in der Hessischen Gemeindeordnung und der Gemeindehaushaltsverordnung mit Wirkung ab dem Jahr 2012 über die Bilanzierungspraxis in laufenden oder künftigen Haushaltsstruktur- oder Betätigungsprüfungen berichten.

Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen

Variante	Vorteile (V)/ Nachteile (N)	
1 keine Bilanzierung	V	Schwankungen des Werts der Sparkasse bzw. der Sparkassenanteile schlagen nicht auf das Ergebnis oder die Bilanz der Körperschaft durch.
	N	Der Verzicht auf die Aktivierung widerspricht dem Vollständigkeitsgebot (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO ₂₀₀₅). Die Nicht-Aktivierung der Sparkassenanteile könnte als Dokumentation eines Verzichts auf Eigentümerrechte gewertet werden. Außerdem berücksichtigt diese Variante nicht, dass mit der Eigenkapital-Spiegelbildmethode für die Erstbewertung von Beteiligungen eine klare Regelung besteht ² . Offen bleibt, ob es sich bei einer Trägerschaft an einer Sparkasse um eine Beteiligung im engeren Sinne handelt.
2 Bilanzierung mit Erinnerungswert	V	Dem Vollständigkeitsgebot wird entsprochen. Durch eine strikte Auslegung des Anschaffungswert-Prinzips wird die Problematik der Erstbewertung, die zwangsläufig bei Variante 3 entsteht, vermieden.
	N	Durch die Stellung als Träger der Sparkasse hat die Körperschaft wesentliche wirtschaftliche Vorteile (Vereinnahmung ausschüttungsfähiger Überschüsse [§ 16 Absatz 3 SparkG HE] oder Vereinnahmung eines Verkaufserlöses [§§ 17a ff. SparkG HE]). Ein Erinnerungswert bildet das wirtschaftlich verwertbare Potenzial nicht angemessen ab. Der Erinnerungswert widerspricht der Darstellung der tatsächlichen Vermögenslage (§ 114s Absatz 1 Satz 4 HGO ₂₀₀₅).
3 Ansatz zum Marktpreis oder mit dem beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens ¹⁾	V	Das Vermögen der Körperschaft wird vollständig und – ungeachtet der Probleme bei der Wertermittlung – grundsätzlich in voller Höhe in der Eröffnungsbilanz abgebildet. Weiterhin könnten die (möglicherweise großen) Effekte aus einer außerplanmäßigen Abschreibung auf den Sparkassenanteil und einer etwaigen späteren Wertaufholung durch die neutralisierende Bilanzierung des Sonderpostens ausgeglichen werden.
	N	Die Ermittlung eines Marktpreises bzw. eines beizulegenden Werts auf der Grundlage der der Körperschaft zur Verfügung stehenden Informationen dürfte schwierig sein. Dies gilt auch für eine Bewertung in den folgenden Jahresabschlüssen. Ferner ist festzustellen, dass ein Sonderposten nicht Eigenkapital darstellt. Dies könnte soweit verstanden werden, dass die Körperschaft keine Eigentümerstellung bei der Sparkasse hat.
4 Ansatz zum anteiligen Eigenkapital ²⁾ ohne passivischen Sonderposten	V	Die Bewertung der Trägeranteile an einer Sparkasse als kommunale Beteiligung mit dem anteiligen Eigenkapital stellt eine praktikable und einfache Verfahrensweise dar.
	N	Eine voraussichtlich dauernde Wertminderung der Anteile an einer Sparkasse führt dazu, dass nach § 43 Absatz 3 Satz 2 GemHVO-Doppik die Beteiligung außerplanmäßig abzuschreiben und das außerordentliche Ergebnis der Körperschaft erheblich belastet wäre. Für die Folgebewertungen sind bestimmte Verfahren und Methoden vorgesehen (Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Sie sind aufwendig und könnten auf der Grundlage der Daten, die üblicherweise den Körperschaften vorliegen, nicht ordnungsgemäß angewendet werden. Hinzu tritt, dass die von den Sparkassen zu liefernden Daten nicht von den Körperschaften validiert werden können.
5 Ansatz zum anteiligen Eigenkapital und Ausweis eines gesonderten Postens innerhalb des Eigenkapitals (Rücklage oder erweiterte Nettoposition)	V	Ein Sparkassenanteil entspricht aufgrund der sich aus dem Hessischen Sparkassengesetz ergebenden Restriktionen nicht in vollem Umfang einer Beteiligung an einer Eingengesellschaft. Um diesem besonderen Charakter Rechnung zu tragen, ist mit Blick auf die Generalnorm des § 114s Absatz 1 Satz 4 HGO ₂₀₀₅ die Bildung einer gesonderten Rücklage („Rücklage für Sparkassenanteile“) unterhalb der Nettoposition aber innerhalb des Eigenkapitals sachgerecht. Die Bildung dieser gesonderten Rücklage ist der entscheidende Vorteil von Variante 5 gegenüber Variante 4. Da im Falle einer außerplanmäßigen Abschreibung eine Entnahme aus der gesonderten Rücklage vorzunehmen ist, wird der negative Effekt aus der Abschreibung zumindest bilanziell ausgeglichen. Gleiches gilt, wenn statt einer gesonderten Rücklage eine erweiterte Nettoposition ausgewiesen wird.
	N	Wie bei Variante 4 besteht aber auch bei Variante 5 das Problem der aufwendigen Folgebewertungen.

¹⁾ Die Variante eines Ansatzes zum Marktpreis oder zum beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens fußt auf Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 41 GemHVO-Doppik.

²⁾ Bei der Erstbewertung sind kommunale Beteiligungen mit dem anteiligen Eigenkapital anzusetzen (§ 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik).

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 163: Varianten der Bilanzierung von Anteilen an Sparkassen

Für die Folgebewertung im Jahresabschluss ist zu beachten, dass für Vermögensgegenstände des Anlagevermögens – so auch die Trägeranteile an Sparkassen als besondere Beteiligungen – im Falle einer dauernden Wertminderung eine Wertberichtigung auf den niedrigeren Wert nötig ist (§ 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik). Eine voraussichtlich dauernde Wertminderung ist bei Verlusten der Beteiligung in drei aufeinanderfolgenden Jahren anzunehmen. Eine Überprüfung der Werthaltigkeit der Buchwerte kann anhand vorgegebener Verfahren alternativ vorgenommen werden (Nr. 9 der VV₂₀₀₈ zu § 43 GemHVO-Doppik).²⁹²

Um belastbare Aussagen über die Werthaltigkeit der Trägeranteile bzw. über mögliche, damit im Zusammenhang bestehende Risiken in Jahresabschlüssen²⁹³ und Rechenschaftsberichten²⁹⁴ des Trägers treffen zu können, sind regelmäßige Informationen über die Sparkasse erforderlich. Zur ordnungsmäßigen Bilanzierung und Bewertung und für eine angemessene Risikoanalyse und –bewertung benötigen die kommunalen Verwaltungsorgane bzw. deren Beteiligungsverwaltungen zumindest die nachfolgenden Unterlagen:

- Jahresabschluss der Sparkasse
- Lagebericht der Sparkasse
- Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts
- Aufstellung über die Höhe der Gewährträgerhaftung

Weiterhin sollten den Verwaltungsorganen – insbesondere zur Einschätzung der Risiken – Informationen über die Entwicklung der Sparkasse, wie sie in der mittelfristigen Unternehmensplanung genannt sind, zur Verfügung stehen. Diese Unterlagen können auch zur sachgerechten Wertüberprüfung des Bilanzansatzes verwendet werden. Die Verwaltungsvorschriften sehen hierfür verschiedene Verfahren vor (vergleiche Fußnote 292).

Die Träger sollten diese Unterlagen systematisch auswerten und das Ergebnis der Auswertung dokumentieren. Sicherzustellen ist, dass die für die Aufstellung des Jahresabschlusses des Trägers verantwortlichen Beschäftigten die zuvor erwähnten Informationen erhalten. Ferner sollte der Träger bei seiner Bilanzierung auch solche Ereignisse berücksichtigen, die bis zum Abschlussstichtag eingetreten und erst in dem Zeitraum zwischen dem Abschlussstichtag und der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind (sog. wertaufhellende Ereignisse). Dies setzt voraus, dass diese Unterlagen dem Träger vor Aufstellung seiner Bilanz vorliegen sollten.

Das Argument einzelner Träger, allein auf einen geprüften Jahresabschluss oder öffentlich zugänglichen Quellen (Elektronischer Bundesanzeiger) angewiesen zu sein, vermag nicht zu überzeugen. Die Sparkassen haben per Ende März eines jeden Jahres

²⁹² Nr. 9 der VV₂₀₀₈ zu § 43 GemHVO-Doppik

Folgende Verfahren und Methoden für die Bewertung können angewendet werden: Ertragswertermittlung, vereinfachte Ertragswertermittlung (Wertindikation), Stuttgarter Verfahren (für nicht kapitalmarktorientierte Beteiligungen) und Substanzwertermittlung (für nicht gewinnorientierte Beteiligungen). Die Ertragswertermittlung richtet sich nach Standard S 1 des Instituts der Wirtschaftsprüfer e.V. (IDW) und seinen Ergänzungen im Rechnungslegungsstandard IDW RS HFA 10. Grundlage der Bewertung bildet die von der zu bewertenden Beteiligung aufgestellte mehrjährige Unternehmensplanung in Form einer Gewinn- und Verlustrechnung sowie einer Bilanz und einer Kapitalflussrechnung.

²⁹³ In Bad Hersfeld Jahresrechnung mit ihren beizufügenden Anlagen nach § 44 GemHVO-Vwbuchfg 2009

²⁹⁴ § 51 Absatz 2 GemHVO-Doppik – Rechenschaftsbericht

Der Rechenschaftsbericht soll auch darstellen

1. Angaben über den Stand der Aufgabenerfüllung mit den Zielsetzungen und Strategien,
2. Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss des Haushaltsjahres eingetreten sind,
3. die voraussichtliche Entwicklung mit ihren wesentlichen Chancen und Risiken von besonderer Bedeutung; zugrunde liegende Annahmen sind anzugeben,
4. wesentliche Abweichungen zwischen geplanten und tatsächlich durchgeführten Investitionen.

der BaFin²⁹⁵ ihren vorläufigen Jahresabschluss des letzten abgeschlossenen Geschäftsjahrs vorzulegen. Zeitnah hierzu informierten manche Sparkassen im Rahmen von Bilanzpressekonferenzen die Öffentlichkeit über ihre wirtschaftliche Entwicklung. Es ist nicht nachzuvollziehen, warum die jeweiligen Träger der Sparkassen zuzuwarten haben, bis ein geprüfter Jahresabschluss vorliegt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die kommunalen Träger zeitlich parallel zur Unterrichtung von BaFin ausreichende Informationen über die wirtschaftliche Entwicklung der kommunalen Sparkassen erhalten.

Risikoeinschätzung

Es besteht zwar keine kommunalrechtliche Grundlage für eine Haftung des Trägers nach Auslaufen der Anstaltslast und Gewährträgerhaftung. Dennoch sind Verpflichtungen aus der Eigentümerhaftung – wie Erfahrungen in anderen Bundesländern zeigten²⁹⁶ – tatsächlich nicht auszuschließen. Aus diesem Grund ist zu fordern, dass sich die Träger auch mit den Risiken der Sparkassen auseinandersetzen.

Eine Einschätzung des Risikos, soweit sie für die Eigentümerüberwachung notwendig ist, verlangt die Erhebung und Analyse betriebswirtschaftlich anerkannter Kennzahlen, sowohl stichtagsbezogen für die vergangenen Jahre als auch unterjährig für das laufende Geschäftsjahr. Nur durch die Definition und Auswertung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen ist es möglich, sich einen Überblick über die aktuelle Lage und künftige Entwicklung eines Unternehmens zu verschaffen. Gleiches gilt für die Trägerschaft einer Sparkasse. Vom Träger einer Sparkasse ist aus den dargestellten Gründen zu erwarten, dass er sich mit solchen Kennziffern auseinandersetzt, die für die Beurteilung von Finanzdienstleistungsunternehmen bedeutsam sind. Daher war zu untersuchen, welche Kennziffern die jeweiligen Träger ihren Analysen zugrunde legen.

Informationsbeschaffung

Ein Träger sollte aufgrund seiner Beziehung zur Sparkasse typischerweise nicht nur auf den öffentlich zugänglichen Jahresabschluss²⁹⁷ beschränkt sein, wie es derzeit § 15 Absatz 1 SparkG HE vorsieht. Vielmehr sollte er zur sachgerechten Beurteilung der wirtschaftlichen Lage seiner Sparkasse und deren künftiger Entwicklung auf weitergehende Informationen zurückgreifen können. Informationen, die typischerweise einem Mehrheitsgesellschafter bzw. Eigentümer eines öffentlichen Unternehmens zustehen, können den nachstehend genannten Unterlagen entnommen werden:²⁹⁸

- Satzung der Sparkasse
- Jahresabschlüsse und Lageberichte der Sparkasse²⁹⁹

²⁹⁵ Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) übt als zuständige Verwaltungsbehörde die Aufsicht über die Institute nach Maßgabe des KWG aus (§ 6 Absatz 1 KWG, vergleiche Fußnote 249). Die Bankenaufsicht überwacht die Institute nach ihrer Gründung laufend. Zu den wesentlichen Informationsquellen der Bankenaufsicht gehören neben den Jahresabschlüssen die Prüfungsberichte, die Wirtschaftsprüfer oder Prüfungsverbände im Rahmen der Jahresabschlussprüfung erstellen. Darüber hinaus müssen die Institute monatlich Kurzbilanzen, sogenannte Monatsausweise, einreichen, aus denen die wichtigsten Bilanz- und Risikopositionen und ihre Veränderungen hervorgehen. Außerdem müssen die Institute wichtige Veränderungen melden – zum Beispiel auftretende Bilanzverluste oder Änderungen in der Geschäftsleitung, im in- und ausländischen Zweigstellennetz oder bei Beteiligungen ab zehn Prozent. Meldepflichtig sind auch Groß- und Millionenkredite. Zudem kann sich die BaFin in Sonderprüfungen vor Ort einen vertieften Einblick in die wirtschaftliche Lage einer Bank verschaffen. Die BaFin kann diese Prüfungen anmelden, sie kann der Bank aber auch einen "Überraschungsbesuch" abstatten. Quelle (zuletzt aufgerufen am 5. Oktober 2011): http://www.bafin.de/DE/BaFin/Aufgaben/Bankenaufsicht/bankenaufsicht__node.html?__nnn=true.

²⁹⁶ vergleiche Fußnote 280

²⁹⁷ Hierunter zählen der geprüfte und festgestellte Jahresabschluss (einschließlich Anhang) und Lagebericht mit statistischem Bericht über die Aufgabenerfüllung nach § 2 SparkG HE

²⁹⁸ Rechtsform-, branchen- und satzungsabhängig können einzelne Unterlagen andere Bezeichnungen tragen, beispielsweise Gesellschaftsvertrag statt Satzung.

²⁹⁹ Die Sparkassen sind trotz ihrer öffentlich rechtlichen Organisationsform aufgrund ihrer Eigenschaft als Kreditinstitut größen- und rechtsformunabhängig zur Rechnungslegung nach §§ 340 ff. HGB und der Rechnungslegungsverordnung der Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute verpflichtet.

Die Sparkasse fügt dem Lagebericht einen statistischen Bericht über die Erfüllung ihrer Aufgaben nach § 2 (Aufgaben) bei, vergleiche § 15 Absatz 2 Satz 2 SparkG HE.

Der Jahresabschluss und der Lagebericht sind in den ersten drei Monaten des Geschäftsjahres für das vergangene Geschäftsjahr aufzustellen.

- Bericht über die Prüfung der Jahresabschlüsse und der Lageberichte
- Bericht über die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung (erweiterte Abschlussprüfung nach § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG³⁰⁰)
- Offenlegungsbericht der Sparkasse (§ 26a KWG i.V.m. §§ 319 ff SolvV)
- Höhe der Gewährträgerhaftung
- mittelfristige Unternehmensplanung der Sparkasse.

Anhand dieser Unterlagen lassen sich die Tätigkeit und Entwicklung des Unternehmens erkennen, die Bewertung der bilanzierten Anteile im eigenen Abschluss vornehmen und mögliche Risiken einschätzen.

Des Weiteren liegen nachfolgende Unterlagen dem Verwaltungsrat der Sparkasse vor:

- Geschäftsanweisung des Verwaltungsrats für den Vorstand³⁰¹
 - Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat³⁰²
 - Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats
 - Protokolle der Sitzungen des Bilanzprüfungsausschusses des Verwaltungsrats
-

Anschließend muss der aufgestellte Jahresabschluss der Sparkasse nach § 340k HGB geprüft werden. Bei Sparkassen darf die Prüfung von der Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbands durchgeführt werden, vergleiche § 340k HGB.

Der Vorstand hat dem Träger der Sparkasse den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht vorzulegen, vergleiche § 15 Absatz 1 Satz 1 SparkG HE.

Die Offenlegung des Jahresabschlusses und der übrigen in § 325 HGB bezeichneten Unterlagen muss bei Kapitalmarktorientierung der Sparkasse innerhalb von vier Monaten, in den übrigen Fällen innerhalb von zwölf Monaten im Elektronischen Bundesanzeiger erfolgen, vergleiche § 340l i.V.m § 325 HGB.

Jahresabschluss und Lagebericht sind nach § 26 Absatz 1 KWG der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht sowie der Deutschen Bundesbank mit einer Frist von drei Monaten einzureichen. Bei Kreditinstituten, die durch die Prüfungsstelle eines Sparkassen- und Giroverbandes geprüft werden, hat der Abschlussprüfer den Prüfungsbericht nur auf Anforderung der Bundesanstalt einzureichen, vergleiche § 26 Absatz 1 Satz 1 KWG.

Die Aufsichtsbehörde (i.e. das Regierungspräsidium vergleiche § 20 Absatz 1 Satz 2 SparkG HE) erhält den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht sowie den Prüfungsbericht, vergleiche § 15 Absatz 1 Satz 2 SparkG HE.

³⁰⁰ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG), vom 19. August 1969, BGBl. I, Seite 1273, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 27. Mai 2010, BGBl. I, Seite 671

§ 53 Absatz 1 HGrG – Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

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

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;
2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

³⁰¹ Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen, Erlass des Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) vom 27. Januar 2010, III 4–1–038–h–08, StAnz. 2010, Seite 346

§ 32 Absatz 1 Nr. 1 und Nr. 2 der Mustersatzung – Zuständigkeit des Verwaltungsrates

Der Verwaltungsrat beschließt in den gesetzlich und durch diese Satzung bestimmten Fällen, insbesondere über:

1. den Erlass einer Geschäftsordnung für sich und seine Ausschüsse,
2. den Erlass einer Geschäftsanweisung für den Vorstand, [...].

³⁰² siehe Fußnote 301; nicht bei allen Sparkassen vorhanden

- Beteiligungsorganigramm der Sparkasse
- Beschluss über die Abführung von Überschüssen an den Träger, soweit Abführungen getätigt wurden.

Die Überörtliche Prüfung hält es für begrüßenswert, wenn den Trägern von Sparkassen ähnliche Informationsrechte zustünden wie etwa bei privatrechtlich strukturierten kommunalen Unternehmen. Sie ist daher der Auffassung, dass die letztgenannten Unterlagen grundsätzlich auch dem Verwaltungsorgan bzw. der Beteiligungsverwaltung eines Sparkassenträgers zugänglich sein sollten.³⁰³ Damit wird die Transparenz insgesamt gesteigert.

9.6 Informationsbeschaffung der Träger

In dieser Prüfung galt es festzustellen, ob bei den kommunalen Verwaltungsorganen der Träger und ihren Beteiligungsverwaltungen ausreichende Kenntnisse vorhanden sind, um eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse vornehmen zu können. Die Kenntnisse des rechtlichen und wirtschaftlichen Umfelds der Sparkasse sowie die regelmäßige Auswertung aktueller Informationen und Kennzahlen über die Sparkasse ist zum einen für die Aufstellung des eigenen Jahresabschlusses der Kommunen nötig. Zum anderen ist sie Voraussetzung dafür, etwaige Risiken oder Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen und auf entsprechende Gegenmaßnahmen zu drängen. Aus diesem Grund obliegt es dem Träger, dafür Sorge zu tragen, dass er die erforderlichen Informationen zeitnah, vollständig und in regelmäßigen Zeitabständen erhält.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, ob den unmittelbaren oder mittelbaren³⁰⁴ Trägern zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse die unter Ansicht 164 genannten Unterlagen vorlagen, wem diese vorlagen und ob ein systematischer Prozess beim Träger eingerichtet war, der die laufende Aktualisierung der Unterlagen sicherstellte.

Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen	
Unterlagen	Träger
Satzung	alle Träger
Jahresabschluss und/ oder Geschäftsbericht	alle Träger
Prüfungsbericht	Fulda ¹⁾ , Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾ , Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis ²⁾
Geschäftsanweisung des Verwaltungsrats für den Vorstand, Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat	Bad Hersfeld, Fulda ¹⁾ , Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾
Protokolle der Sitzungen des Verwaltungsrats, Sitzungsprotokolle des Bilanzausschusses, Beteiligungsorganigramm der Sparkasse	Bensheim, Fulda ¹⁾ , Kassel, Wiesbaden, Landkreis Fulda ¹⁾
¹⁾ Auskunftsgemäß werden sämtliche Akten, die der Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Verwaltungsratsvorsitzender erhält, von der Kommune als Gemeindeakten erkannt. ²⁾ Im Einzelfall lag ein Prüfungsbericht eines Jahres vor.	

Ansicht 164: Bei den unmittelbaren oder mittelbaren Trägern vorgehaltene Unterlagen

Ansicht 164 führt die bei den Trägern vorgehaltenen Unterlagen auf. Die Überörtliche Prüfung differenzierte nicht, ob die Unterlagen bei der Beteiligungsverwaltung oder der Kämmerei (oder der Finanzbuchhaltung) vorlagen.

³⁰³ Demgegenüber sieht die Überörtliche Prüfung keine Notwendigkeit darin, dass der Träger die Unterlagen des Kreditprüfungsausschusses erhält.

³⁰⁴ Die Untersuchungen bei einem mittelbaren Träger bezogen sich auf das federführende Mitglied eines Sparkassenzweckverbands als Träger.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Sparkassen regelmäßig ihrer Verpflichtung nach § 15 Absatz 1 SparkG HE nachkamen, ihre geprüften und festgestellten Jahresabschlüsse (einschließlich Anhang) und den Lagebericht dem Träger vorzulegen. Hinsichtlich der Offenlegung der Jahresabschlüsse durch die Sparkassen ergaben sich keine Beanstandungen, da alle Sparkassen die Jahresabschlüsse im Elektronischen Bundesanzeiger offenlegten. Es zeigte sich, dass den Trägern zumeist – anders als bei Beteiligungen des Privatrechts, auf die die Grundsätze des § 53 HGrG³⁰⁵ anzuwenden sind – zusätzliche Informationen über ihre Sparkassen fehlten. Namentlich waren dies:

- die Ergebnisse des Abschlussprüfers in Bezug auf seine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung der Sparkasse
- die Berichterstattung des Abschlussprüfers über
 - die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Sparkasse,
 - verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - die Ursachen eines Jahresfehlbetrages.

Bei den örtlichen Erhebungen führten Beschäftigte der bilanzierenden Stellen der Träger aus, die Jahresabschlüsse der Sparkassen oftmals allein aus öffentlich zugänglichen Quellen (Elektronischer Bundesanzeiger) zu beschaffen, um für Zwecke der Rechnungslegung eine Beurteilung der Werthaltigkeit des bilanzierten Trägeranteils vorzunehmen.

Über die obigen Grundlagen hinaus hatte sich die Überörtliche Prüfung anhand ausgewählter Fragestellungen einen Überblick darüber verschafft, inwieweit der Träger Kenntnisse über die Sparkasse besitzt, um eine sachgemäße Beurteilung ihrer wirtschaftlichen Lage vorzunehmen.

Träger von Sparkassen können eine Gemeinde, ein Gemeindeverband, eine Gemeinde und ein Gemeindeverband (Gemeinschaftssparkasse) oder ein kommunaler Zweckverband (Zweckverbandssparkasse) sein (§ 1 SparkG HE). Es stellte sich die Frage, ob die Träger der Sparkassen einen rechtlichen Anspruch darauf haben, vom Vorstand der Sparkasse über wesentliche Entwicklungen oder besondere Vorfälle unterrichtet zu werden.

Auskunfts- und Informationsrechte des Trägers gegenüber den Organen der Sparkasse

Ein Informationsrecht ergibt sich aus § 15 Absatz 1 SparkG HE, wonach der Vorstand der Sparkasse verpflichtet ist, dem Träger den geprüften und festgestellten Jahresabschluss (einschließlich Anhang) und den Lagebericht vorzulegen.

Darüber hinaus werden den Mitgliedern eines Sparkassenzweckverbands Auskunfts- und Informationsrechte in der Versammlung i.S.d. § 8 Absatz 8 der Musterstatzung für Sparkassenzweckverbände³⁰⁶ eingeräumt. Danach nehmen neben dem Vorstand auch die Mitglieder der Organe der Zweckverbandssparkasse an den Sitzungen der Versammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Vorstand ist verpflichtet, der Versammlung auf Anforderung Auskünfte zu erteilen und Rechenschaft zu legen. Damit leisten sowohl der Vorstand³⁰⁷ als auch die Mitglieder der Organe der Sparkasse (namentlich der Vorstand und der Verwaltungsrat) Auskünfte und Informationen gegenüber den Vereinsmitgliedern. Eine solche Möglichkeit eines Auskunfts- und Informationsersuchens ist den Städten und Landkreisen

³⁰⁵ vergleiche Fußnote 300

³⁰⁶ Anlage 7 zum Schreiben SGVHT vom 22. Februar 2010 – Synopse über die Anpassung der Musterstatzung für Sparkassenzweckverbände an die zum 7. Oktober 2008 in Kraft getretene Novellierung des SparkG HE

³⁰⁷ Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang auf die Personenidentität von Vorstandsvorsitzendem als Vorsitzenden des Verwaltungsrats (vergleiche Ansicht 166 und Ansicht 167 auf Seite 220 f.).

als unmittelbare Träger bislang nicht ausdrücklich eingeräumt. Sie ist auch nicht ausdrücklich untersagt.

Allen Städten und Landkreisen, die Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands sind, lagen geprüfte und festgestellte Jahresabschlüsse (einschließlich Anhang) und die Lageberichte ihrer Sparkassen vor (vergleiche Ansicht 164). Die Überörtliche Prüfung untersuchte des Weiteren, ob die Vorstände der Sparkasse zusätzlich jährlich oder auch unterjährig Erläuterungen in den Gemeindeorganen gaben (Ansicht 165).

Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen	
Angabe	Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands
ja	Städte: Bensheim³⁾, Borken¹⁾, Darmstadt²⁾, Felsberg^{1), 4)}, Laubach³⁾, Schwalmstadt¹⁾, Wiesbaden³⁾ Landkreise: Schwalm-Eder¹⁾, Werra-Meißner-Kreis¹⁾
nein	Städte: Bad Hersfeld²⁾, Battenberg³⁾, Fulda²⁾, Grebenstein¹⁾, Grünberg³⁾, Hanau³⁾, Kassel³⁾, Marburg²⁾, Offenbach am Main¹⁾, Landkreise: Darmstadt-Dieburg^{2), 3)}, Fulda²⁾, Gießen³⁾, Groß-Gerau¹⁾, Hersfeld-Rotenburg²⁾, Hochaunus³⁾, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf²⁾, Odenwald, Vogelsbergkreis²⁾ [2008], Waldeck-Frankenberg¹⁾, Wetteraukreis²⁾ [2008], Werra-Meißner¹⁾
Angaben in []-Klammern geben das Jahr an, in dem zuletzt der Sparkassenvorstand den Verwaltungsorganen Bericht erstattete. ¹⁾ unmittelbarer Träger ²⁾ Träger einer Gemeinschaftssparkasse ³⁾ federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands ⁴⁾ Erläuterungen wurden dem Finanz- und Hauptausschuss gegeben. Quelle: Eigene Erhebungen	

Ansicht 165: Erläuterungen des Sparkassenvorstands in den Gemeindeorganen

Bei sechs Städten und einem Landkreis gaben die Sparkassenvorstände im Zusammenhang mit der Vorlage des Jahresabschlusses – in sogenannten Bilanzgesprächen – Erläuterungen in den kommunalen Verwaltungsorganen, im Einzelfall auch dem Haupt- und Finanzausschuss. Sie standen dort auch für Auskünfte zur Verfügung.

Einzelne Träger kommunaler Verwaltungsorgane deuteten gegenüber der Überörtlichen Prüfung an, dass solche Bilanzgespräche in der Vergangenheit nicht stattfanden, da sie von den kommunalen Verwaltungsorganen bisher nicht gewünscht seien. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den kommunalen Verwaltungsorganen, sich den Jahresabschluss der Sparkasse vom Sparkassenvorstand erläutern zu lassen.

Der Vorsitzende des Verwaltungsrates (Bürgermeister, Oberbürgermeister, Landrat) erhält aus den Verwaltungsratssitzungen wesentliche für die Überwachung der Sparkasse bedeutende Informationen. Einerseits ist er als Mitglied des Verwaltungsrats der Sparkasse zur Verschwiegenheit verpflichtet, andererseits ist er als Leiter der Verwaltung des Trägers auch verpflichtet, das Verwaltungsorgan über alle ihm bekannt gewordenen Umstände, die auf den kommunalen Haushalt Auswirkungen haben können, zu informieren. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass über innere Angelegenheiten der Sparkasse, etwa Kreditentscheidungen, nicht im Verwaltungsorgan des Trägers berichtet werden darf. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, ob bzw. wie sichergestellt wird, dass die haushaltsrelevanten Informationen auch dem kommunalen Verwaltungsorgan des Trägers und den mit der Verwaltung der Beteiligungen betrauten Personen (Beteiligungsverwaltung) bekannt werden. Das SparkG HE enthält diesbezüglich keine Regelung.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass kein Träger dokumentierte, dass der Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Vorsitzender des Verwaltungsrates

der Sparkasse regelmäßig und standardisiert eine Berichterstattung an das Verwaltungsorgan unmittelbar vornahm. Im Wesentlichen stützten sich die Leiter der Verwaltungen auf ihre Verschwiegenheitspflicht nach § 5d Absatz 9 SparkG HE³⁰⁸. Die Zuständigkeiten und Aufgaben der Verwaltungsräte von Sparkassen sind grundsätzlich denen der Aufsichtsräte des Aktiengesetzes nachgebildet.³⁰⁹ Deshalb sollte sich nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Erfordernis eines Informationsflusses zwischen den entsandten Verwaltungsräten und den sie entsendenden Gebietskörperschaften aus den Vorschriften des Aktiengesetzes herleiten lassen.

Wiederholt hoben die Leiter der Verwaltungen der Träger hervor, dass sie selbstverständlich im Krisenfall der Sparkasse³¹⁰ unmittelbar den Magistrat/ den Kreisausschuss hinreichend informieren würden. Im Untersuchungszeitraum waren solche Berichterstattungen infolge der wirtschaftlichen Entwicklung der Sparkassen³¹¹ auskunftsgemäß – bis auf einen Einzelfall im Landkreis Waldeck-Frankenberg – nicht notwendig.

Die Überörtliche Prüfung sieht es als kritisch an, wenn es dem Wissen und Gewissen eines Verwaltungsratsvorsitzenden oder auch eines anderen von der Kommune gewählten Verwaltungsratsmitglieds überlassen wird, ob über wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen der Sparkasse dem Träger Bericht zu erstatten ist oder nicht. Die Überörtliche Prüfung erachtet diese Praxis als nicht zielführend. Sie fordert grundsätzlich einen standardisierten Informationsfluss von der Sparkasse zum Verwaltungsorgan des Trägers und seiner kommunalen Beteiligungsverwaltung. Aus Gründen der Angemessenheit und Nachvollziehbarkeit sind die Berichte nicht mit unnötigen Details oder Erläuterungen zu überfrachten. Es sollte jedoch möglich sein, alle finanziellen Auswirkungen der Trägerschaft für den Träger abzuleiten. Es sollte sichergestellt werden, dass Informationen dem Verwaltungsorgan des Trägers regelmäßig – spätestens zur Aufstellung des kommunalen Jahresabschlusses Ende April eines Jahres – vorliegen. Nur so besitzt der Träger ausreichende Kenntnisse, um nach seiner sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse die bewertungsrelevanten Tatsachen in Bezug auf den Bilanzansatz der Trägeranteile und die haushaltsrelevanten Risiken aus der Trägerschaft im eigenen Jahresabschluss berücksichtigen zu können.

Aus dieser Gesetzesinterpretation folgt: Entsandte oder gewählte Mitglieder von Aufsichts- oder Verwaltungsräten haben Informationspflichten gegenüber ihren Gebietskörperschaften, damit diese nicht Gefahr laufen, ihre Pflichten aus der eigentümerähnlichen Stellung zu verletzen.

³⁰⁸ vergleiche Fußnote 272

³⁰⁹ Sowohl die Verwaltungsräte als auch die Aufsichtsräte unterliegen dem Gebot zur Verschwiegenheit (vergleiche § 5d Absatz 9 SparkG HE und §§ 116 i.V.m. 93 AktG). So sieht die aktienrechtliche Sondervorschrift bei Beteiligungen von Gebietskörperschaften vor, dass Aufsichtsräte, die auf Veranlassung einer Gebietskörperschaft in den Aufsichtsrat gewählt oder entsandt worden sind, hinsichtlich der Berichte, die sie der Gebietskörperschaft zu entrichten haben, keiner Verschwiegenheitspflicht unterliegen. Konsequenterweise ergibt sich ergänzend aus § 395 AktG, dass die Empfänger der Informationen, namentlich die Beteiligungsverwaltungen der Gebietskörperschaften, ihrerseits zur Verschwiegenheit über vertrauliche Informationen verpflichtet sind.

Allerdings regelt das Aktienrecht nur die Entbindung von der Verschwiegenheit über die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Aktiengesellschaft. Eine Berichtspflicht, der das entsandte oder gewählte Aufsichtsratsmitglied gegenüber der Gebietskörperschaft nachkommen muss, wird in § 394 AktG nicht geregelt. Sondern es setzt ein Auskunftsrecht voraus. Dieses kann durch andere Gesetze oder durch schuldrechtliche Vereinbarungen, die mit dem entsandten oder gewählten Mitglied getroffen wurden, bedingt sein.

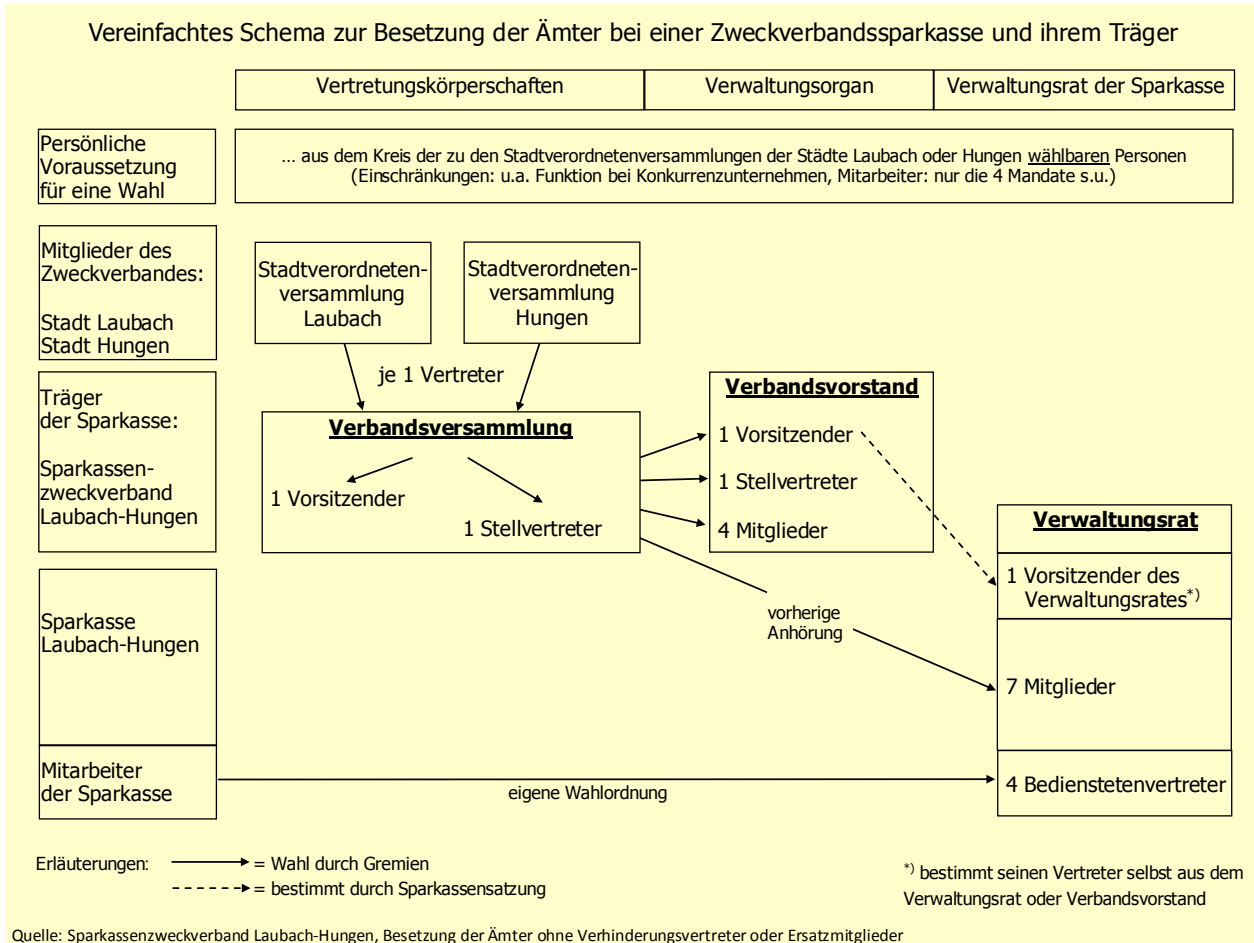
Zu den Aufgaben des Aufsichtsrats vergleiche Lutter, Marcus: Professionalisierung des Aufsichtsrats, Der Betrieb (2009), Seite 775 ff.

Bei der Frage der Haftung von Verwaltungsratsmitgliedern sind die Regelungen der Sparkassensatzungen heranzuziehen. Danach ist die Haftung auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

³¹⁰ In diesem Zusammenhang nannten Leiter der Verwaltungen auch den Begriff „Gefahr in Verzug“.

³¹¹ Für die Sparkassen in Hessen und Thüringen war das Jahr 2010 in geschäftlicher Hinsicht erfolgreich. vergleiche Vorwort zum Jahresbericht 2010 des Sparkassen- und Giroverbands Hessen-Thüringen, Quelle: http://www.sparkassen-finanzzgruppe-ht.de/finanzgruppe/verband/_pdf/Jahresbericht-2010.pdf, (zuletzt aufgerufen am 18. Oktober 2011)

Durch die Zwischenschaltung einer rechtlich selbständigen Körperschaft ist die einzelne Mitgliedskommune des Zweckverbands tendenziell weiter von der Sparkasse entfernt als ein unmittelbarer Träger. Zu untersuchen war im Hinblick auf die Zweckverbände, in welcher Form der Zweckverband seine Informations- und Einflussrechte wahrnimmt, wie er diesbezüglich organisiert ist und wie er sich mit den hinter dem Zweckverband stehenden Kommunen abstimmt. Zunächst wird der Ablauf der Gremienwahl als Schaubild beispielhaft am Sparkassenzweckverband Laubach-Hungen dargestellt (Ansicht 166).



Ansicht 166: Vereinfachtes Schema zur Besetzung der Ämter bei einer Zweckverbandssparkasse und ihrem Träger

Die Satzungen der Sparkassenzweckverbände sehen für die Verbandsmitglieder eine zusätzliche Grundlage zur Informations- und Auskunftseinholung in der Verbandsversammlung vor. Danach nehmen die Mitglieder der Organe der Sparkasse – je nach individueller Satzung insgesamt oder einzeln – in der Verbandsversammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Verbandsvorstand ist verpflichtet, der Verbandsversammlung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen und Rechenschaft zu legen (§ 8 Absatz 8 Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände).³¹²

Ansicht 167 fasst den Regelungsinhalt der Satzungen zu diesem Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung zusammen.

³¹² § 8 Absatz 8 der Mustersatzung für Sparkassenzweckverbände

Der Verbandsvorstand und die Mitglieder der Organe der Zweckverbands-/Bezirkssparkasse nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil. Sie müssen auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden. Der Verbandsvorstand ist verpflichtet, der Verbandsversammlung auf Anforderung Auskünfte zu den Beratungsgegenständen zu erteilen und Rechenschaft abzulegen.

Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung		
Wortlaut	Teilnehmer	Sparkassenzweckverband
A	• Verbandsvorstand • Vorstand der Sparkasse • Vorsitzender und Stellvertreter des Verwaltungsrats der Sparkasse¹⁾	ZwV Kasseler Sparkasse, SpZwV Taunus
B	• Verbandsvorstand • Vorstand der Sparkasse • Verwaltungsrat der Sparkasse	ZwV Sparkasse Battenberg, ZwV Sparkasse Bensheim, SpZwV Dieburg, SpZwV Dillenburg ²⁾ , SpZwV Gießen, SpZwV Grünberg, SpZwV Langen-Seligenstadt, ZwV Sparkasse Laubach-Hungen, SpZwV Nassau, SpZwV Heppenheim, ZwV Sparkasse Wetzlar
C	• Verbandsvorstand • Vorstand der Sparkasse	ZwV Sparkasse Hanau

Wortlaut der Satzungen (§ 8 Absatz 7 [ZwV Kasseler Sparkasse, SpZwV Taunus], § 7 Absatz 8 [SpZwV Nassau] oder § 8 Absatz 8 [übrige]):

A: *Der Verbandsvorstand, der Sparkassenvorstand, der Vorsitzende des Verwaltungsrates und dessen Stellvertreter nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.*

B: *Der Verbandsvorstand und die Mitglieder der Organe der (Zweckverbands-)Sparkasse [...] nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.*

C: *Der Verbandsvorstand und die Mitglieder des Vorstands der Zweckverbandssparkasse nehmen an den Sitzungen der Verbandsversammlung beratend teil.* Aus der Personenidentität von Verbandsvorstandsvorsitzendem und Vorsitzendem des Verwaltungsrates (entsprechendes gilt für dessen Stellvertreter) kommt diese Satzungsregelung dem unter Buchstabe A genannten Wortlaut gleich.

¹⁾ Personenidentität mit Verbandsvorstand

²⁾ bis auf den Vorsitzenden keine Teilnahme des Verwaltungsrats an den Sitzungen der Verbandsversammlung

Quelle: Satzungen der Zweckverbandssparkassen

Ansicht 167: Satzungsmäßiges Informations- und Auskunftsrecht der Verbandsversammlung

Bei allen Sparkassenzweckverbänden bestand in der Verbandsversammlung die Möglichkeit zur Informations- und Auskunftseinholung in jedem Fall gegenüber dem Vorstand der Sparkasse, da diese auf Verlangen jederzeit zu den Beratungsgegenständen gehört werden müssen. Darüber hinaus sind auch Mitglieder des Verwaltungsrats gegenüber der Verbandsversammlung auskunftspflichtig. Insoweit dürften keine Informationslücken bestehen.

Die Vorstände der Sparkassen kamen ihrer Verpflichtung nach, dem Träger (Verbandsversammlung) den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und Lagebericht vorzulegen (§ 15 Absatz 1 SparkG HE). Entsprechend der Satzung nahmen die Vorstände und Verwaltungsräte (im Einzelfall Vorsitzender und stellvertretender Vorsitzender des Verwaltungsrats) an einer oder mehreren Verbandsversammlungen im Jahr teil. Die Vorstände berichteten über den Jahresabschluss und standen für Auskünfte zur Verfügung. Bislang seien keine Auskünfte verweigert worden. Die Überörtliche Prüfung sieht die Grenzen der Informationsgewährung dort, wo Angelegenheiten einzelner Kunden (etwa aus Kreditverhältnissen) thematisiert würden.

Hervorzuheben ist die breite Informationsgewährung des Sparkassenzweckverbands Langen-Seligenstadt. Dieser informiert seine Mitglieder jährlich in drei Verbandsversammlungen. Neben der jährlichen Sitzung über den Jahresabschluss bzw. den Geschäftsbericht wurde so auch anlassbezogen die Geschäfts- und Rentabilitätsentwicklung der Sparkasse mittels branchenspezifischer Kennzahlen über eine längere Zeitreihe von 5 Jahren erläutert. Auskunftsgemäß werden für die Sitzungen vom Sparkassenvorstand gefertigte, mit einem Sperrvermerk versehene Tischvorlagen vorab den Vertretern zugeleitet, um ihnen die inhaltliche Befassung mit den Themen der Tagesordnung zu ermöglichen. Ebenso werden zu ausgewählten Sach- und Finanzmarktthemen Unterlagen/ Informationen an die Mitglieder übersandt. Als Besonderheit ist

ferner zu erwähnen, dass beim Sparkassenzweckverband Bensheim zuletzt jährlich eine Magistratssitzung der Stadt Bensheim als federführendes Mitglied gemeinsam mit dem Vorstand der Sparkasse stattfand.

Bei Zweckverbänden hat die Überörtliche Prüfung untersucht, ob bei diesen ergänzend zu den in Ansicht 164 aufgeführten Unterlagen auch die Protokolle über die Sitzungen des Verbandsvorstands und der Verbandsversammlung vorliegen.

Die Sparkassenzweckverbände hatten keine eigenständige Verwaltung. Die Geschäftsbesorgung übernahmen die Sparkassen, namentlich Sparkassenmitarbeiter aus den Bereichen Interne Revision, Risikomanagement oder Vorstandsstab/-sekretariat. Alle Geschäftsunterlagen wurden somit in der Sparkasse verwaltet, darunter auch die Protokolle über die Sitzungen der Organe des Zweckverbands.

Nach übereinstimmenden Auskünften wurden die Protokolle über die Sitzungen der Verbandsorgane nur allen Mitgliedern des jeweiligen Organs persönlich zur Verfügung gestellt, das heißt zur Einsichtnahme bereitgehalten oder in Einzelfällen an die persönliche Adresse übersandt. In diesem Zusammenhang war daher von Interesse, ob die bei den Zweckverbänden vorliegenden Protokolle und weiteren Informationen bzw. Unterlagen an die Kommunen als Zweckverbandsmitglieder weitergegeben wurden und wie diese Weitergabe im Einzelnen organisiert war. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die bilanzierenden Stellen oder Beteiligungsverwaltungen der Städte oder Landkreise – mit Ausnahme der Städte Bensheim, Kassel und Wiesbaden – die Protokolle über die Sitzungen der Organe eines Sparkassenzweckverbands nicht kannten. Ein standardisierter Informationsfluss zu den hinter den Zweckverbänden stehenden Kommunen als bilanzierende mittelbare Träger fehlte.

Sparkassen kann es in der Satzung gestattet werden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften des privaten Rechts (Beteiligte) sogenannte stille Einlagen entgegenzunehmen (§ 22 Absatz 1 SparkG HE).³¹³ Die Vermögenseinlagen stiller Beteiligter zählen zum Haftungskapital der Sparkasse und werden im Jahresabschluss im Eigenkapital unter dem Posten Gezeichnetes Kapital – gegebenenfalls mit einer weiteren Untergliederung als Einlage stiller Gesellschafter – ausgewiesen.³¹⁴ Die Vermögenseinlagen können der Sparkasse zeitlich befristet zur Verfügung gestellt werden.

Die Beteiligten üben ihre Rechte in Angelegenheiten der Sparkasse in der Versammlung der Beteiligten aus, soweit die Satzung der Sparkasse nichts anderes bestimmt (§ 24 Absatz 1 SparkG HE).³¹⁵ Gegenüber dieser Versammlung der Beteiligten hat der

Informations-
beschaffung –
Sonderlage Stille
Beteiligung Privater

³¹³ § 22 Absatz 1 SparkG HE – Stille Beteiligung Privater

Der Sparkasse kann in der Satzung gestattet werden, von natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften des privaten Rechts (Beteiligte) stille Einlagen im Sinne der §§ 230 bis 237, ausgenommen § 231 Abs. 2, des Handelsgesetzbuches als Eigenkapital nach Maßgabe des § 10 Absatz 4 des Gesetzes über das Kreditwesen entgegenzunehmen; § 21 Abs. 1 Satz 2 gilt entsprechend. Die Beteiligten nehmen an den stillen Reserven der Sparkasse nicht teil. Beteiligter darf nicht sein, wer im Wettbewerb mit der Sparkasse Einlagen annimmt oder gewerbsmäßig Kredit- oder Versicherungsgeschäfte betreibt oder vermittelt. Die Zulässigkeit der Aufnahme von Haftenlagen von Gesellschaften, an denen der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen mehrheitlich beteiligt ist, bleibt unberührt.

³¹⁴ Vermögenseinlagen stiller Gesellschafter gab es bspw. bei der Sparkasse Borken (255.646 €), der Sparkasse Oberhessen (900.000 €) oder der Nassauischen Sparkasse (100.000.000 €).

³¹⁵ § 24 SparkG HE – Versammlung der Beteiligten

(1) Die Beteiligten üben ihre Rechte in Angelegenheiten der Sparkasse in der Versammlung der Beteiligten aus, soweit die Satzung der Sparkasse nichts anderes bestimmt.
(2) Die Versammlung der Beteiligten hat folgende Zuständigkeiten:
1. Entgegennahme des vom Vorstand zu erläuternden Jahresabschlusses und eines Berichts des Vorstandes über die wirtschaftliche Lage der Sparkasse (Lagebericht),
2. Wahl der auf die Beteiligten entfallenden Verwaltungsratsmitglieder,
3. Abgabe von Stellungnahmen nach § 26 Abs. 1 und 2.
(3) Jeder Beteiligte hat eine Stimme. Die Satzung der Sparkasse kann ab einer in ihr festzulegenden Gesamthöhe der stillen Einlagen eines Beteiligten Mehrfachstimmrechte bis zu höchstens fünf Stimmen gewähren. Das Stimmrecht ist persönlich auszuüben. Bei Geschäftsunfähigen oder in der Geschäftsfähigkeit beschränkten Personen sowie bei juristischen Personen wird das Stimmrecht durch deren gesetzliche Vertreter und bei Personengesellschaften durch deren vertretungsberechtigte Gesellschafter ausgeübt.

Sparkassenvorstand den Jahresabschluss und die wirtschaftliche Lage der Sparkasse zu erläutern (§ 24 Absatz 2 SparkG HE). In Konkretisierung des § 24 SparkG HE räumt § 36 Absatz 3 der Mustersatzung für kommunale Sparkassen³¹⁶ einem privaten Beteiligten bzw. Delegierten ein Auskunftsrecht ein, soweit dies zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse erforderlich ist. Nur soweit die Auskunftserteilung nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung geeignet ist, der Sparkasse einen nicht unerheblichen Nachteil zuzuführen, steht dem Vorstand ein Auskunftsverweigerungsrecht zu (§ 36 Absatz 3 der Mustersatzung). Diese Regelungen lassen dem Sparkassenvorstand einen Interpretationsspielraum, was im einzelnen Fall dazu führen könnte, dass die privaten Beteiligten notwendige Informationen nicht erhalten.



Ansicht 168: Wetteraukreis. Europaplatz in Friedberg. Aufnahme vom 14. November 2011.

Der Sparkasse Oberhessen, eine Gemeinschaftssparkasse des Vogelsbergkreises und des Wetteraukreises, wurden Vermögensanlagen in Höhe von insgesamt 900.000 € von 19 Einzelpersonen zeitlich befristet zur Verfügung gestellt, die am 31. Dezember 2011 zur Rückzahlung fällig wurden. Nach Auskünften des Vogelsbergkreises wurden die stillen Beteiligten einmal jährlich innerhalb eines Monats nach Feststellung des Jahresabschlusses der Sparkasse Oberhessen in einer eigenen Versammlung der Beteiligten eingehend über den Jahresabschluss der Sparkasse informiert. Ein entsprechendes Informationsrecht sei im Beteiligungsvertrag der seinerzeitigen Sparkasse Vogelsbergkreis mit den stillen Beteiligten verankert und auch in der Satzung der Sparkasse Vogelsbergkreis geregelt. Darüber hinaus verweist der

Vogelsbergkreis auf § 24 SparkG HE. Dem gegenüber enthält die Satzung der Sparkasse Oberhessen nicht die nach der Mustersatzung (§ 36 Absatz 3 der Mustersatzung, vergleiche Fußnote 316) vorgesehenen Regelungen zur Versammlung der Beteiligten.

³¹⁶ Mustersatzung für kommunale Sparkassen in Hessen, Erlass des Hessischen Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) vom 27. Januar 2010, III 4-1-038-h-08, StAnz. 2010, Seite 346

§ 36 Absatz 3 der Mustersatzung – Versammlung der Beteiligten/ Delegiertenversammlung

Jedem Beteiligten/Delegierten ist auf Verlangen in der ordentlichen Versammlung der Beteiligten/ Delegiertenversammlung zu dem Jahresabschluss/und Konzernabschluss einschließlich Lagebericht/e vom Vorstand Auskunft zu geben, soweit dies zur sachgemäßen Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse erforderlich ist.

Der Vorstand darf die Auskunft verweigern, soweit

- a) die Erteilung der Auskunft nach vernünftiger kaufmännischer Beurteilung geeignet ist, der Sparkasse einen nicht unerheblichen Nachteil zuzufügen;
- b) die Fragen steuerliche Wertansätze oder die Höhe einzelner Steuern betreffen;
- c) sich der Vorstand durch Erteilung der Auskunft strafbar macht oder soweit er eine gesetzliche, satzungsmäßige oder vertragliche Verschwiegenheitspflicht verletzen würde;
- d) das Auskunftsverlangen die geschäftlichen Verhältnisse eines Kunden oder sonstiger Geschäftspartner der Sparkasse betrifft;
- e) es sich um dienst- oder arbeitsvertragliche Vereinbarungen mit Vorstandsmitgliedern oder Bediensteten der Sparkasse handelt.

Insgesamt wird deutlich, dass die kommunalen Träger bei der Informationsbeschaffung über die Sparkasse von der Sparkasse abhängig sind. Damit kontrolliert der zur Information Verpflichtete selbst den Informationsfluss, was unter Governance-gesichtspunkten problematisch werden kann.

Die Mitglieder der Zweckverbände haben über die Verbandsversammlung weitergehende Informations- und Auskunftsrechte gegenüber dem Vorstand und dem Verwaltungsrat als eine Stadt oder ein Landkreis, die unmittelbare Träger an einer Sparkasse sind. Unmittelbare Träger sollten hinsichtlich ihrer Eigentümerrechte den mittelbaren Mitgliedern bei Sparkassenzweckverbänden gleichgestellt werden.

Überdies ist es nicht einsichtig, weshalb eine Stadt oder ein Landkreis als Träger einer Sparkasse über weniger Informationen verfügen sollte als ein privater stiller Beteiligter i.S.d. §§ 22, 24 SparkG HE.

9.7 Informationsaufbereitung – von den Trägern verwendete Kennziffern

Zur Analyse finanzwirtschaftlicher Einrichtungen werden üblicherweise von Beteiligungsverwaltungen verschiedene Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation herangezogen. Ansicht 169 fasst diese bedeutsamen Kennzahlen zusammen. Sie leiten sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung ab.³¹⁷

Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse	
Kennzahl	Beschreibung
Zinsüberschuss	Der Zinsüberschuss ist die wesentliche Ertragskomponente einer Sparkasse. Er ist definiert als Saldo aus Zinserträgen, Zinsaufwendungen und laufenden Erträgen aus Aktien und anderen nicht festverzinslichen Wertpapieren, Beteiligungen und Anteilen an verbundenen Unternehmen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-3).
Betriebsergebnis vor Bewertung	Das Betriebsergebnis enthält neben dem Zinsüberschuss die übrigen Erträge und Aufwendungen vor Bewertung (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-12).
Bewertungsergebnis/ Risikovorsorge	Ein wesentliches Risiko einer Sparkasse stellt das Adressenausfallrisiko dar, das in der Gewinn- und Verlustrechnung im Bewertungsergebnis aus dem Kreditgeschäft abgebildet wird (Formblatt 3 RechKredV, Posten 13 und 14). Daneben wird hier das Bewertungsergebnis aus Beteiligungen und aus – wie Anlagevermögen behandelten – Wertpapieren ausgewiesen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 15 und 16).
Aufwands-Ertrags-Verhältnis (Cost-Income-Ratio)	Das Aufwands-Ertrags-Verhältnis als Verhältnis zwischen den Aufwendungen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 10-12) und den Erträgen (Formblatt 3 RechKredV, Posten 1-9) gibt als zentrale Kennzahl Aufschluss über die Effizienz einer Sparkasse.
Eigenkapitalrentabilität vor Steuern	Die Kennzahl setzt das Ergebnis der normalen Geschäftstätigkeit ins Verhältnis zum Eigenkapital und zeigt somit die Rentabilität einer Sparkasse.
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 169: Bedeutsame Kennzahlen zur wirtschaftlichen Situation einer Sparkasse

Gegenüber der Überörtlichen Prüfung wurde nicht belegt, wie die Träger diese Kennzahlen systematisch auswerteten. Die Städte Bensheim und Wiesbaden sowie der Hochtaunuskreis³¹⁸ verfügten auskunftsgemäß über eine kennzahlenbezogene Aus-

³¹⁷ Die Gliederung der Gewinn- und Verlustrechnung orientiert sich für Kreditinstitute nach Formblatt 3 zur RechKredV – GuV (Staffelform; nicht amtliche Fassung) der BaFin vom 20. Juli 2010; vergleiche http://www.bafin.de/nn_1894468/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Formulare/BA/fo__rech kredv__fbl3.htm (zuletzt aufgerufen am 10. Oktober 2011)

³¹⁸ Gegenüber der Überörtlichen Prüfung hob der Leiter der Verwaltung des Trägers hervor, dass die Auswertungen, die ein Beschäftigter der Beteiligungsverwaltung fertigt, zur persönlichen Sphäre des Funktionsträgers zu zählen seien. Sonach lägen die Auswertungen nicht im Verfügungsbereich des Verwaltungsorgans des Trägers. Die Überörtliche Prüfung überzeugt diese Differenzierung nicht. Eine andere Auffassung vertritt der Leiter der Verwaltung der Stadt Fulda. Er erklärte gegenüber der Überörtlichen Prüfung, dass alle Unterlagen, die ihm als Funktionsträger zuzingen, Gemeindeakten darstellten.

wertung.³¹⁹ Ob weitere Träger eine regelmäßige und systematische Auswertung dieser Kennzahlen vornahmen, um daraus folgend die wirtschaftliche Lage der Sparkasse sachgemäß zu beurteilen, blieb offen.

Weitere öffentlich zugängliche Informationen, so aus der Tagespresse, wurden auskunftsgemäß in Einzelfällen herangezogen, jedoch nicht systematisch ausgewertet.

Die kommunalen Körperschaften haben zur Information der Gemeindevertretung bzw. des Kreistags und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts vorzulegen (§ 123a Absatz 1 HGO). Im Beteiligungsbericht sind alle Unternehmen aufzuführen, an denen die Kommunen mindestens über einen Beteiligungsanteil von 20 Prozent verfügen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, welche Träger Angaben zu den Sparkassen in ihren Beteiligungsberichten aufnahmen, obgleich es sich hierbei nicht um Beteiligungen im Sinne des § 123a Absatz 1 HGO handelt.

Informations-
aufbereitung –
Beteiligungsbericht

Angaben im Beteiligungsbericht	
Angabe	Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands
ja	Städte: Bensheim¹⁾, Darmstadt, Hanau, Marburg Landkreise: Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunus, Lahn-Dill¹⁾, Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Schwalm-Eder, Vogelsberg, Werra-Meißner, Wetterau
nein	Städte: Bad Hersfeld, Battenberg, Borken, Felsberg, Fulda, Grebenstein, Grünberg, Kassel, Laubach, Offenbach am Main²⁾, Schwalmstadt, Wiesbaden Landkreise: Fulda, Gießen³⁾, Waldeck-Frankenberg
¹⁾ Angaben über Sparkassen, deren Träger ein Sparkassenzweckverband ist ²⁾ ohne Angabe von wirtschaftlichen Daten und Kennzahlen ³⁾ Die Stadt Gießen dagegen veröffentlichte Angaben über die Sparkasse in ihren Beteiligungsberichten. Quelle: Beteiligungsberichte	

Ansicht 170: Angaben im Beteiligungsbericht

Nicht alle Träger machten in ihren Beteiligungsberichten Angaben über die Trägerschaft bei den Sparkassen bzw. der Mitgliedschaft in Sparkassenzweckverbänden. Insgesamt führten 17 Träger die Sparkassen in ihrem Beteiligungsbericht auf, auch wenn es sich um eine mittelbare Trägerschaft über einen Sparkassenzweckverband handelte. Die Angaben umfassten rechtliche und wirtschaftliche Daten, namentlich Angaben über die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Sparkasse. Die Träger stützten sich bei der Erstellung ihrer Beteiligungsberichte überwiegend auf die geprüften Jahresabschlüsse der Sparkassen. In Einzelfällen fragten die Träger zur Erstellung des Beteiligungsberichts bei der Sparkasse unmittelbar Informationen ab.

Obgleich der Landkreis Groß-Gerau auf die Aktivierung der Trägeranteile verzichtete, gab er in seinem Beteiligungsbericht einen „Überblick über die aus der Kernverwaltung ausgegliederten öffentlichen Dienstleistungen“³²⁰, so auch über seine Kreissparkasse. Drei Landkreise³²¹ und sechs Städte³²², die ihre unmittelbaren Trägeranteile an den Sparkassen bzw. ihre mittelbaren, über die Mitgliedschaft an einem Sparkassenzweckverband gehaltenen Trägeranteile bilanzierten³²³, machten keine Angaben im Beteiligungsbericht. Die Angaben sind zwar nach § 123a HGO nicht gefordert, sind aber we-

³¹⁹ Auskunftsgemäß werden solche Analysen gefertigt, von der Richtigkeit dieser Aussage konnte sich die Überörtliche Prüfung in den örtlichen Erhebungen nicht überzeugen.

³²⁰ vergleiche Vorwort zum Beteiligungsbericht 2009 des Landkreises Groß-Gerau

³²¹ Fulda, Gießen, Waldeck-Frankenberg

³²² Bad Hersfeld, Fulda, Grünberg, Kassel, Laubach, Wiesbaden

³²³ vergleiche Ansicht 171

gen der Besonderheit der Vermögensposition und den erhaltenen Abführungen (vergleiche Kapitel 9.10) nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sachgerecht.³²⁴ Sie tragen zur notwendigen Transparenz der öffentlichen Aufgaben in den Kommunen insgesamt bei. So empfiehlt sich die Angabe in jedem Fall, wenn Träger oder Zweckverbandsmitglieder Abführungen erhalten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die kommunalen Träger vornehmlich die vorgelegten Jahresabschlüsse der Sparkassen zur Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse nutzten. Bei der Erstellung der Beteiligungsberichte übernahmen die Träger – mit redaktionellen Anpassungen – die Angaben aus den geprüften Jahresabschlüssen oder den Geschäftsberichten der Sparkassen. Eigenständige Analysen wurden bis auf Einzelfälle (Wiesbaden, Hochtaunuskreis) nicht erstellt.

9.8 Bilanzierungspraxis der Städte und Landkreise

Ansicht 171 fasst die Bilanzierungspraxis der geprüften Träger oder federführenden Mitglieder in Bezug auf die Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen zusammen. Sie verdeutlicht auch die Bedeutung der Trägeranteile an Sparkassen in den Bilanzen der Träger. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bilanzierten die untersuchten unmittelbaren und mittelbaren Träger Vermögensgegenstände von insgesamt rund 2,1 Milliarden €. ³²⁵

Die Sparkassenzweckverbände als Träger bilanzierten nicht. Daher wurde in dieser Prüfung die Bilanzierungspraxis am Beispiel des federführenden Mitglieds, einer Stadt oder eines Landkreises, dargestellt. Wie alle Mitglieder des Zweckverbands ihre Anteile an einer Sparkasse bilanzieren, wurde in dieser Prüfung nicht erhoben, sondern wird Gegenstand künftiger Haushaltsstrukturprüfungen sein.

³²⁴ Keine Angaben im Beteiligungsbericht trotz erhaltener Abführungen machte der Landkreis Fulda sowie die Städte Bad Hersfeld, Fulda und Kassel.

³²⁵ Die Höhe der bilanzierten Vermögensgegenstände zog die Überörtliche Prüfung als geprüftes Risiko bei dieser 156. Vergleichenden Prüfung heran.

Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen					
Träger (einschl. federführender Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden)	Doppik- umstel- lung	Eröffnungsbilanz		Jahresabschlüsse	
		Wertansatz	Variante (vgl. Ansicht 163, Seite 212)	geänderter Wertansatz	Variante (vgl. Ansicht 163, Seite212)
Städte					
Bad Hersfeld ^{2), 4)}	2009	22,0 Mio. €	4	○	
Battenberg ³⁾	2008	i.B.	i.B.	○	
Bensheim ³⁾	2008	43,5 Mio. €	4	○	
Borken ¹⁾	2009	i.B.	i.B.	○	
Darmstadt ²⁾	2008	160,4 Mio. €	4	○	
Felsberg ¹⁾	2009	1 €	2	○	
Fulda ²⁾	2008	47,7 Mio. €	4	○	
Grebenstein ¹⁾	2009	i.B.	i.B.	○	
Grünberg ³⁾	2007	12,1 Mio. €	4	○	
Hanau ³⁾	2009	122,3 Mio. €	4	○	
Kassel ³⁾	2006	107,8 Mio. €	4	○	
Laubach ³⁾	2006	[i.B.] 5,3 Mio. €	4	○	
Marburg ²⁾	2009	51,3 Mio. €	5	○	
Offenbach am Main ¹⁾	2008	kein Ansatz	1	1 €	2
Schwalmstadt ¹⁾	2009	i.B.	i.B.	○	
Wiesbaden ³⁾	2007	173,6 Mio. €	4	○	
Zwischensumme		745,9 Mio. €		[745,9 Mio. €]	
Landkreise					
Darmstadt-Dieburg ^{2), 3)}	2001	128,1 Mio. €	4	169,6 Mio. €	4
Fulda ²⁾	2009	81,5 Mio. €	5	○	
Gießen ^{3), 4)}	2009	10,8 Mio. €	4	○	
Groß-Gerau ¹⁾	2008	kein Ansatz	1	○	
Hersfeld-Rotenburg ²⁾	2005	76,8 Mio. €	5	○	
Hochtaunus ³⁾	2007	133,4 Mio. €	4	○	
Lahn-Dill ³⁾	2001	kein Ansatz	1	58,9 Mio. €	4
Limburg-Weilburg ¹⁾	2009	149,5 Mio. €	4	○	
Main-Kinzig ^{1), 3)}	2004	kein Ansatz	1	111,8 Mio. €	4
Marburg-Biedenkopf ²⁾	2009	153,9 Mio. €	4	○	
Odenwald ¹⁾	2009	[i.B.] 1 €	2	○	
Schwalm-Eder ^{1), 5)}	2008	73,4 Mio. €	4	○	
Vogelsberg ²⁾	2009	56,9 Mio. €	5	○	

Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen					
Träger (einschl. federführender Mitglieder von Sparkassenzweckverbänden)	Doppik- umstel- lung	Eröffnungsbilanz		Jahresabschlüsse	
		Wertansatz	Variante (vgl. Ansicht 163, Seite 212)	geänderter Wertansatz	Variante (vgl. Ansicht 163, Seite 212)
Waldeck-Frankenberg ¹⁾	2008	88,0 Mio. €	5	○	
Werra-Meißner ¹⁾	2008	85,7 Mio. €	5	○	
Wetterau ²⁾	2007	155,7 Mio. €	4	○	
Zwischensumme [Zwischensumme Folgejahr]		1.192,7 Mio. €		[1.404,9 Mio. €]	
Summe		1.938,6 Mio. €		[2.150,9 Mio. €]	
Die Bilanzierungspraxis in den Eröffnungsbilanzen, nach den Varianten gruppiert, zeigt folgendes Bild: Variante 1: vier Träger, 2: zwei Träger, 3: kein Träger, 4: sechzehn Träger, 5: sechs Träger, i.B.: vier Träger					
Anmerkungen: - Der SpZwV Heppenheim und der SpZwV Langen-Seligenstadt hatten kein federführendes Mitglied, so dass keine Aussage über die Bilanzierungspraxis getroffen werden konnte. - Der Landkreis Bergstraße ist der einzige hessische Landkreis, der kein Träger einer Sparkasse oder Mitglied eines Sparkassenzweckverbands ist. i.B. = in Bearbeitung, [i.B.] = Bilanzierungspraxis gegenüber Überörtlicher Prüfung erklärt, ○ = kein geänderter Wertansatz in den Jahresabschlüssen oder Jahresabschlüsse noch in Bearbeitung, ¹⁾ unmittelbarer Träger ²⁾ Träger einer Gemeinschaftssparkasse ³⁾ federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands; Hinweis: Wechsel in der Federführung zwischen Stadt Gießen und Landkreis Gießen zum 1. April 2011 – Gießen aktivierte die mittelbaren Anteile an der Sparkasse mit 40,0 Millionen € (Variante 4) ⁴⁾ Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung ⁵⁾ Aktivierung nach Kreistagsbeschluss vom 27. Februar 2012 Quelle: Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse der Kommunen, eigene Erhebungen, rundungsbedingte Abweichungen					

Ansicht 171: Ansatz und Bewertung der Trägeranteile in der Eröffnungsbilanz und in folgenden Jahresabschlüssen

Mehrheitlich bilanzierten die Träger ihre unmittelbaren oder mittelbaren Anteile an der Sparkasse – wie es nach dem Schreiben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 19. Dezember 2007 vorgegeben wurde – in den Eröffnungsbilanzen. Die Bilanzierung dokumentiert somit nach außen, dass die Trägeranteile an Sparkassen aus kommunaler Sicht Vermögensgegenstände darstellen und wie Eigentum behandelt werden.

Die nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode³²⁶ vorgenommene Bilanzierung der Trägeranteile wurde von 16 Landkreisen oder Städten (Variante 4, Ansicht 163) vorgenommen. Allein 6 Träger³²⁷ setzten in korrespondierender Höhe einen Passivposten im Eigenkapital an, um die Besonderheit dieser Vermögensposition zu dokumentieren (Variante 5, Ansicht 163).³²⁸ Die Verwaltungsvorschriften empfahlen den (besonderen) Vermögensgegenstand in der Bilanz unter dem Posten Beteiligungen gesondert auszuweisen (Nr. 10.3 der VV₂₀₀₈ zu §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik). Die Landkreise und Städte wiesen die Anteile an den Sparkassen im Finanzanlagevermögen

³²⁶ Bei der Eigenkapital-Spiegelbildmethode zogen die Träger das bilanzielle Eigenkapital der Sparkassen heran. Das Eigenkapital nach seinen bankspezifischen Besonderheiten, wie die Vorsorgen nach § 340f HGB – die zwar als Sonderposten für allgemeine Bankrisiken bankaufsichtsrechtlich als Ergänzungskapital qualifiziert aber für einen externen Bilanzleser nicht transparent sind – blieb unberücksichtigt.

³²⁷ Stadt Marburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis

³²⁸ vergleiche Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 des Vogelbergkreises, Anhangangabe in Ziffer 1.2.4 Sonderrücklagen

unter den Verbundenen Unternehmen³²⁹ oder Beteiligungen aus. Bemerkenswert war, dass der Landkreis Groß-Gerau auf eine Bilanzierung der Trägeranteile verzichtete, obgleich er in der Vergangenheit Abführungen³³⁰ erhalten hatte.



Ansicht 172: Landkreis Groß-Gerau. Parkplatz vor dem Landratsamt. Aufnahme vom 28. November 2011

Anhand der kommunalen Jahresabschlüsse nahm die Überörtliche Prüfung eine Untersuchung der Wertfortschreibung des Vermögenswertes vor. Aus Ansicht 171 geht hervor, ob die Träger die Anteile an der Sparkasse im letzten vorgelegten Jahresabschluss mit einem veränderten Wert bilanzierten.

Ansatz und
Bewertung in den
Jahresabschlüssen
(Folgebewertung)

Im Prüfungszeitraum nahm kein Träger außerplanmäßige Abschreibungen auf den Bilanzansatz der Trägeranteile vor. Vier der untersuchten Träger korrigierten in ihren Jahresabschlüssen den ursprünglichen Bilanzansatz – mit entsprechender Erhöhung des Eigenkapitals – um 212,3 Millionen € auf insgesamt 2.150,9 Millionen €.

Die Überörtliche Prüfung befasste sich ferner mit der Frage, wie die Träger die Werthaltigkeit des Bilanzansatzes bei der Folgebewertung überprüften. Die Träger, die bereits eine Folgebewertung im Rahmen des Jahresabschlusses vornahmen, beurteilten die Werthaltigkeit der bilanzierten Anteile anhand der geprüften Jahresabschlüsse oder Geschäftsberichte der Sparkassen.³³¹ Ebenso verwendeten sie diese Informationen, um zu beurteilen, ob aus der Betätigung bei der Sparkasse Risiken bestehen, die im Jahresabschluss abzubilden wären. Namentlich stützten sich die Träger bei ihrer Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse auf die Entwicklung des Eigenkapitals oder die Höhe des Bilanzgewinns der Sparkasse in deren Jahresabschluss. Darüber hinausgehende Unterlagen – etwa Prüfungsberichte des Abschlussprüfers oder mittelfristige Unternehmensplanungen – standen weder den Verwaltungsorganen der Träger und ihren Beteiligungsverwaltungen noch den bilanzierenden Stellen der Träger zur Verfügung. Kein Träger, der bereits eine Folgebewertung vornahm, verwendete

Beurteilungsmaßstab
für die Überprüfung
der Werthaltigkeit

³²⁹ Sowie Bad Hersfeld als auch der Wetteraukreis nahmen einen Ausweis unter dem Bilanzposten Anteile an verbundenen Unternehmen vor. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg wies die Anteile am SpZwV Dieburg unter dem Bilanzposten Anteile an verbundenen Unternehmen aus und die Trägeranteile an der Sparkasse Darmstadt unter den Beteiligungen.

³³⁰ So beliefen sich die Einnahmen aus der Abführung der Sparkasse für das Jahr 2009 auf 0,94 Millionen € (nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag) bei einer Bruttoabführung von 1,12 Millionen €, vergleiche auch Ansicht 179 auf Seite 237.

³³¹ Jahresabschlüsse oder Geschäftsberichte der Sparkassen lagen bei allen Trägern vor (vergleiche Ansicht 164 auf Seite 216).

te zur Wertüberprüfung die Verfahren, die in den Verwaltungsvorschriften vorgegeben sind (Nr. 9 der VV₂₀₀₈ zu § 43 GemHVO-Doppik).

Die Überörtliche Prüfung hält es für geboten, dass bei einer sachgemäßen Beurteilung der Werthaltigkeit eines Beteiligungsansatzes neben dem geprüften Jahresabschluss mindestens die mittelfristige Unternehmensplanung der Sparkasse herangezogen werden sollte.³³²

Kein Träger bezifferte in seiner Eröffnungsbilanz oder seinem Jahresabschluss materielle Risiken aus den Sparkassen. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie sich die Träger mit den Risiken aus ihren Sparkassen auseinandersetzen.

Bei nahezu keinem Träger wurden regelmäßige und standardisierte Berichterstattungen an die kommunalen Verwaltungsorgane über die wirtschaftliche Entwicklung der Sparkassen vorgenommen. Weder vom Leiter der Verwaltung des Trägers in seiner Funktion als Vorsitzender des Verwaltungsrates der Sparkasse noch von den Organen der Sparkasse gab es außer der jährlichen Vorlage des geprüften Jahresabschlusses nach § 15 Absatz 1 SparkG HE oder eines Geschäftsberichts der Sparkasse zusätzliche Informationen. Magistrat und Stadtverordnetenversammlung (Kreisausschuss und Kreistag) entscheiden über den kommunalen Jahresabschluss, der zugleich die Eröffnungsbilanz des Folgejahres darstellt, ohne Kenntnis³³³ eventueller Risiken aus der Sparkassenträgerschaft.

Hingegen informierte die Stadt Wiesbaden als federführendes Mitglied des Sparkassenzweckverbands Nassau mit einem Status- und Risikobericht zur Nassauischen Sparkasse sowohl den Magistrat als auch die Stadtverordneten anhand einer institutsvergleichenden, umfassenden Kennzahlensystematik über Risiken und Fehlentwicklungen der Sparkassen im Verbund³³⁴. Zudem wurde er den Mitgliedern des Sparkassenzweckverbands Nassau zur Verfügung gestellt.

Auch der Sparkassenzweckverband Bensheim nutzte für Informationen über Risiken aus der Sparkasse ein Ampelsystem³³⁵. Dieses basiert auf dem Berichtswesen von Sparkassenvorstand an den Verwaltungsrat. Gegenüber der Überörtlichen Prüfung sprach sich der Träger dafür aus, dieses Ampelsystem künftig noch stärker zu nutzen, um die notwendige Transparenz zwischen Sparkasse und Kommune herzustellen.

Insgesamt war das Bewusstsein der Träger für etwaige aus der Trägerschaft bestehende Risiken nur schwach ausgeprägt. Die Überörtliche Prüfung regt deshalb an, dass sich die Träger auch für die Beurteilung, ob für sie (haushalts-)relevante Risiken

³³² Vergleiche Ausführungen des vorliegenden Berichts auf Seite 213.

³³³ Die Vorlage eines Beteiligungsberichts nach § 123a HGO, in dem über die gesetzlichen Angaben zu den kommunalen Unternehmen in der Rechtsform des Privatrechts hinaus auch Aussagen über die Trägerschaft – jedoch zumeist verkürzt und überwiegend unreflektiert aus dem Jahresabschluss der Sparkassen wiedergegeben sind –, erfüllt nicht das Informationserfordernis über mögliche Risiken.

³³⁴ Institutsvergleich innerhalb der Sparkassen im Verbund des Sparkassen- und Giroverbandes Hessen-Thüringen. Bei diesem Ampelsystem werden die Institute nach ihrer Risikosituation differenziert. Die Ampelfarbe legt zugleich fest, welche Aufgaben wahrzunehmen sind (Informationsrecht – Einblicksrechte – Einflussrechte des Sparkassen- und Giroverbandes) und beeinflusst ferner die Beiträge der Institute zu den Sicherungseinrichtungen.

³³⁵ Bei diesem Konzept zur Bewertung für sämtliche wesentlichen Risiken ist ein durchgängiges Limitsystem mit definierten Schwellenwerten vorhanden. Anhand dieses Ampelsystems werden Risiken bewertet und entsprechend gegenüber dem Verwaltungsrat kommuniziert und erläutert:

Grüner Bereich (< 80 Prozent Limitauslastung bzw. besser als erster Schwellenwert) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird in den regelmäßigen Sitzungen erörtert. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist nicht erforderlich.

Gelber Bereich (80 Prozent < x < 100 Prozent Limitauslastung bzw. Überschreitung erster Schwellenwert) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird in den regelmäßigen Sitzungen erörtert. Die Ursachen für die Überschreitung definierter Schwellenwerte sind zusätzlich zu erläutern und die weitere Vorgehensweise zu skizzieren. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist nicht erforderlich.

roter Bereich (> 100 Prozent Limitauslastung bzw. Überschreitung des zweiten Schwellenwerts) = Die Risikosituation ist integraler Bestandteil der Berichterstattung und wird erörtert. Die Ursachen für die Überschreitung definierter Schwellenwerte ist zusätzlich zu erläutern und die weitere Vorgehensweise und die ergriffenen Maßnahmen sind detailliert darzulegen. Eine besondere Kenntnisnahme oder Beschlussfassung durch den Verwaltungsrat ist erforderlich.

bestehen, die in ihrem Jahresabschluss³³⁶ auszuweisen wären, nicht allein auf den geprüften Jahresabschluss der Sparkasse als Informationsgrundlage beziehen. So könnten die Verwaltungsorgane des Trägers regelmäßig unterjährig Informationen über die Risikoentwicklung der Sparkasse durch einen kurzen schriftlichen Bericht des Instituts – auch unter Verwendung eines Ampelsystems – erhalten.

Die Sparkassenzweckverbände als unmittelbarer Träger bilanzierten nicht. Die kommunalen Zweckverbandsmitglieder (mittelbare Träger) orientierten sich bei der Ermittlung des Wertansatzes für ihren Anteil am Zweckverband am Eigenkapital der Sparkasse unter Berücksichtigung des jeweiligen Beteiligungsanteils.³³⁷ Ausgangspunkt waren die geprüften Jahresabschlüsse der Sparkasse. Überdies teilten auch Sparkassen den Mitgliedskommunen die Höhe der Sicherheitsrücklage der Sparkasse und den einwohnerbezogenen Anteil der Mitgliedskommune mit.³³⁸

Die Höhe des Beteiligungsanteils bestimmt sich auf der Basis des Anteils an der Gewährträgerhaftung eines Verbandsmitglieds nach § 20 Absatz 3 der Zweckverbandsatzung³³⁹ und ist damit teilweise über das – von Jahr zu Jahr geänderte – Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder untereinander abhängig. Ansicht 173 stellt zusammenfassend dar, wie sich die Beteiligungsanteile der Sparkassenzweckverbände bestimmen.

Ansatz und Bewertung in der Eröffnungsbilanz eines Verbandsmitglieds – Sonderlage Zweckverbände

Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden	
Zurechnung (nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung)	Sparkassenzweckverbände
Beteiligungsanteil nach festen Quoten	ZwV Sparkasse Hanau ZwV Kasseler Sparkasse ZwV Sparkasse Laubach-Hungen SpZwV Taunus
Beteiligungsanteil nach Einwohnerzahlen	ZwV Sparkasse Battenberg ZwV Sparkasse Bensheim SpZwV Dieburg SpZwV Grünberg SpZwV Heppenheim SpZwV Nassau
Beteiligungsanteil zunächst nach festen Quoten, im Übrigen nach Einwohnerzahlen	SpZwV Dillenburg SpZwV Gießen SpZwV Langen-Seligenstadt ZwV Sparkasse Wetzlar
Quelle: § 20 Absatz 3 der Verbandssatzungen, vergleiche Ansicht 176 auf Seite 233	

Ansicht 173: Bestimmung der Beteiligungsanteile bei Sparkassenzweckverbänden

Ausschließlich feste Beteiligungsquoten bestanden bei vier Zweckverbänden. Für die Mehrzahl der Mitglieder (zehn Zweckverbände) waren auch die Verhältnisse der Einwohnerzahlen untereinander maßgeblich. Grundsätzlich werden den Landkreisen satzungsgemäß feste Quote vorab zugerechnet.

³³⁶ Bilanz oder Anhang

³³⁷ Beteiligungen sind mit dem anteiligen Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz anzusetzen. Dies gilt insbesondere für Eigenbetriebe, Gesellschaften und Zweckverbände.

Das Eigenkapital der Beteiligung wird nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode wie folgt ermittelt: Gezeichnetes Kapital + Rücklagen +/- Ergebnisvorträge +/- Jahresergebnis = Eigenkapital der Beteiligung. Die Mitgliedschaft in einem Zweckverband kann nur dann nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode bewertet werden, wenn der Verband sein Rechnungswesen nach den Regeln der doppelten Buchführung führt. Bei Zweckverbänden mit zahlungsorientierter Rechnungslegung ist anteilig die Differenz aus Vermögen (laut Anlagennachweis) und bestehenden Kreditverpflichtungen als Wert der Beteiligung anzusetzen.

³³⁸ etwa ZwV Sparkasse Bensheim

³³⁹ Verteilung im Einzelnen vergleiche Ansicht 176 auf Seite 233.

Soweit die Zurechnung der Anteile der Verbandsmitglieder satzungsgemäß im Verhältnis der Einwohnerzahlen untereinander vorgenommen wurde, informierten teilweise auch die Sparkassen über den wertmäßigen Ansatz des Anteils am Zweckverband für Zwecke der Bilanzierung (etwa ZwV Sparkasse Bensheim, SpZwV Dieburg, SpZwV Dillenburg und ZwV Sparkasse Laubach-Hungen).

Bei den Zweckverbänden nahm sich die Überörtliche Prüfung ferner der Frage an, ob und in welcher Form sich die Zweckverbände mit der Werthaltigkeit der Sparkasse und darüber hinausgehenden Risiken beschäftigten. Dabei war auch festzustellen, wie der Informationsfluss an die hinter den Zweckverbänden stehenden Gemeinden ausgestaltet war.³⁴⁰

9.9 Anstaltslast und Gewährträgerhaftung

Staatliche Haftungsgarantien in der Form von Anstaltslast³⁴¹ und Gewährträgerhaftung³⁴² wurden aufgrund der Verständigung zwischen der EU-Kommission und der Regierung der Bundesrepublik Deutschland, den Bundesländern und dem Deutschen Sparkassen- und Giroverband am 17. Juli 2001 (Brüsseler Verständigung) abgeschafft. Die Anstaltslast wird durch eine normale wirtschaftliche Eigentümerbeziehung gemäß marktwirtschaftlichen Grundsätzen ersetzt. Für die Gewährträgerhaftung wurde eine Übergangsfrist von vier Jahren bis zum 18. Juli 2005 vereinbart.³⁴³

Einen Überblick über die wesentlichen Inhalte der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung gibt Ansicht 174.

Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick)			
	Fälligkeit der Verbindlichkeiten		
Zeitpunkt der Emissionen	bis 18.7.2005	19.7.2005 bis 31.12.2015	nach dem 31.12.2015
bis 18.7.2001	Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	Gewährträgerhaftung	Gewährträgerhaftung
19.7.2001 bis 18.7.2005	Anstaltslast und Gewährträgerhaftung	Gewährträgerhaftung	keine Garantie
nach dem 18.7.2005	○	keine Garantie	keine Garantie

Quelle: Brüsseler Verständigung vom 17. Juni 2001

Ansicht 174: Regelungen der Brüsseler Verständigung zur Gewährträgerhaftung (Überblick)

Auch nach dem Wegfall der Gewährträgerhaftung haftet ein³⁴⁴ Träger unter Umständen auch noch nach Ende 2015 für Verbindlichkeiten seiner Sparkasse (§ 32 SparkG HE).

³⁴⁰ Da die Überörtliche Prüfung im Wesentlichen ihre Prüfungserfahrung aus den Untersuchungen bei dem federführenden Mitglied eines Zweckverbands schöpfte, können keine Aussagen über die Informations- und Einwirkungsmöglichkeiten der übrigen Mitglieder eines Sparkassen-Zweckverbands gemacht werden.

³⁴¹ Unter der Anstaltslast ist der Träger verpflichtet, die wirtschaftliche Basis einer Anstalt zu sichern, sie für die gesamte Dauer des Bestehens funktionsfähig zu erhalten und etwaige finanzielle Lücken durch Zuschüsse oder auf andere geeignete Weise auszugleichen.

³⁴² Gewährträgerhaftung begründet die Verpflichtung des Gewährträgers, im Falle von Zahlungsunfähigkeit oder Liquidation des Kreditinstituts einzutreten. Sie begründet einen unmittelbaren Anspruch des Gläubigers des Kreditinstituts gegenüber dem Gewährträger. Sie kann nur geltend gemacht werden, wenn das Vermögen des Kreditinstituts nicht ausreicht, um die Gläubiger zu befriedigen. Eine Gewährträgerhaftung ist grundsätzlich weder betragsmäßig noch zeitlich beschränkt.

³⁴³ Vergleiche die Ausführungen auf Seite 204 f. des vorliegenden Berichts.

³⁴⁴ Mehrere Träger haften dabei als Gesamtschuldner, im Innenverhältnis entsprechend der satzungsmäßigen Regelung der jeweiligen Sparkasse oder Sparkassenzweckverbands.

Die Träger der Gemeinschaftssparkassen haften satzungsgemäß als Gesamtschuldner. Im Innenverhältnis wurden hiervon abweichende Regelungen getroffen (Ansicht 175).

Gewährträgerhaftung bei Gemeinschaftssparkassen und Sparkassenzweckverbänden

Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkasse		
Sparkasse	Träger	Verteilung (nach § 49 Absatz 4 der Satzung)
Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg	Landkreis Hersfeld-Rotenburg	80 %
	Bad Hersfeld	20 %
Stadt- und Kreissparkasse Darmstadt	Landkreis Darmstadt-Dieburg	40 %
	Stadt Darmstadt	60 %
Sparkasse Fulda	Landkreis Fulda	65 %
	Stadt Fulda	35 %
Sparkasse Marburg-Biedenkopf	Landkreis Marburg-Biedenkopf	75 %
	Stadt Marburg	25 %
Sparkasse Oberhessen	Wetteraukreis	74 %
	Vogelsbergkreis	26 %
Quelle: Satzungen der Gemeinschaftssparkassen		

Ansicht 175: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen

Die Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten der Gemeinschaftssparkassen ist nach festen Quoten satzungsgemäß festgelegt.

Auch die Träger der Zweckverbandssparkassen haften satzungsgemäß als Gesamtschuldner. Die für das Innenverhältnis maßgeblichen abweichenden Regelungen der jeweiligen Satzungen stellt Ansicht 176 zusammen.

Zweckverbands-sparkassen

Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands		
Zweckverband	veränderliche Verteilung	Verteilung (nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung)
ZwV Sparkasse Battenberg	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen. [...] Bei der Gemeinde Münchhausen beschränkt sich die zugrunde zu legende Einwohnerzahl auf die Einwohnerzahl des Ortsteils Oberasphe. Die Einwohnerzahl dieses Ortsteils wird nach der Einwohnerkartei der Gemeinde Münchhausen festgestellt.
ZwV Sparkasse Bensheim	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen.
SpZwV Dieburg	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen.
SpZwV Dillenburg	teilweise	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander, der Lahn-Dill-Kreis in Höhe von 51 von Hundert, im Übrigen die weiteren Mitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die gemäß § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehörenden Gebiete.
SpZwV Gießen	teilweise	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften Mitglieder untereinander und zwar der Landkreis Gießen in Höhe von 10 Prozent und die weiteren Mitglieder im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die Gebiete, die nach § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehören.
SpZwV Grünberg	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen, bezogen auf die Gebiete, die nach § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehören.
ZwV Sparkasse Hanau	nein	Stadt Hanau und der Main-Kinzig-Kreis haften für Verbindlichkeiten untereinander im Verhältnis zwei Drittel zu einem Drittel.

Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands		
Zweckverband	veränderliche Verteilung	Verteilung (nach § 20 Absatz 3 der Verbandssatzung)
SpZwV Heppenheim	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen.
ZwV Kasseler Sparkasse	nein	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften der Landkreis Kassel und die Stadt Kassel untereinander im Verhältnis 50 zu 50.
SpZwV Langen-Seligenstadt	teilweise	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften untereinander der Landkreis Offenbach mit 30 Prozent, im Übrigen die weiteren Mitglieder untereinander im Verhältnis ihrer Einwohnerzahlen (bezogen auf die gemäß § 2 der Satzung zum Verbandsgebiet gehörenden Gebiete).
ZwV Sparkasse Laubach-Hungen	nein	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander im Verhältnis je zur Hälfte.
SpZwV Nassau ¹⁾	ja	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften die Verbandsmitglieder untereinander nach dem Verhältnis der Gesamtbeträge der aus dem Gebiet der einzelnen Verbandsmitglieder stammenden Verbindlichkeiten aus dem Sparkassengeschäft gegenüber Kunden und aus den Schuldverschreibungen der Sparkasse sowie aus den Forderungen an Kunden mit Ausnahme der Forderungen aus Schuldscheindarlehen; maßgebend ist für jeweils vier Jahre der Stand am 31. Dezember des der Ermittlung vorangegangenen Geschäftsjahres, erstmals der Stand am 31. Dezember 1989. Im Falle des Beitritts eines neuen Mitglieds erfolgt eine Neuberechnung. [§ 19 Absatz 3 der Satzung]
SpZwV Taunus	nein	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften der Hochtaunuskreis und der Main-Taunus-Kreis untereinander im Verhältnis zu je 50 vom Hundert.
ZwV Sparkasse Wetzlar	teilweise	Für die Verbindlichkeiten des Verbandes haften untereinander der Lahn-Dill-Kreis in Höhe von 40 von Hundert, die Stadt Wetzlar in Höhe von 20 von Hundert und die weiteren Mitglieder – zu gleichen Teilen – mit 40 von Hundert.
¹⁾ § 19 Absatz 3 der Verbandsatzung Quelle: Satzungen der Sparkassenzweckverbände		

Ansicht 176: Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands

Aus Ansicht 176 geht hervor, dass die Haftung im Innenverhältnis neben festen Quoten auch veränderlich geregelt ist. Bei der Ermittlung des Anteils an der Gewährträgerhaftung ist das Verhältnis der Einwohnerzahlen der Verbandsmitglieder untereinander maßgeblich. Im Prüfungszeitraum von drei Jahren hat sich dieses Verhältnis nur marginal verändert. Maßgebend sind die Einwohnerzahlen, die das Hessische Statistische Landesamt vor der Inanspruchnahme des Verbandes zuletzt veröffentlicht hat. Die Ermittlung des auf die einzelnen Mitglieder entfallenden Anteils wird stichtagsbezogen vorgenommen.

**Gewährträgerhaftung
Abschließende
Feststellungen**

Die Höhe der Gewährträgerhaftung war bis auf den SpZwV Gießen³⁴⁵ keinem Träger bekannt. Die Angaben der Träger in Gesprächen mit der Überörtlichen Prüfung reichten von null Euro bis eine Milliarde Euro für eine einzelne Sparkasse. Darüber hinaus wurden als grobe Schätzungen 20 Prozent der Spareinlagen per Ende 2009 als Obergrenze angegeben.³⁴⁶ Auswertungen wurden der Überörtlichen Prüfung nicht zur Verfügung gestellt. Den Trägern lagen auch keine Mitteilungen seitens der Sparkassen darüber vor, dass die Träger vor Ablauf der gesetzlichen Übergangsfrist aus der Gewährträgerhaftung entlassen worden sind.

Ansicht 177 zeigt, ob und wie die Träger Angaben zur Gewährträgerhaftung in ihren Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen machten.

³⁴⁵ Der Träger wurde am 27. September 2011 von der Sparkasse über die Höhe der Gewährträgerhaftung (10,0 Millionen €) in Kenntnis gesetzt.

³⁴⁶ Diese Schätzung wurde seitens einer Gemeinschaftssparkasse im Benehmen mit dem SGVHT geschätzt. Demnach belief sich die Gewährträgerhaftung für alle hessischen Sparkassen mit kommunalen Trägern auf mehr als 3 Milliarden €.

Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen	
Angabe	Träger oder federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands
ja [12 Träger]	▷ 11 Träger mit Hinweis auf die gesetzliche Regelung in § 32 SparkG HE: Städte: Bensheim³⁾, Grünberg³⁾ Landkreise: Darmstadt-Dieburg^{2), 3)}, Fulda²⁾, Hersfeld-Rotenburg²⁾, Lahn-Dill³⁾, Marburg-Biedenkopf²⁾, Vogelsberg²⁾, Werra-Meißner¹⁾ ▷ 1 Träger mit der Aussage, von der Gewährträgerhaftung ausgeschlossen zu sein Landkreis Groß-Gerau¹⁾
nein [15 Träger]	Städte: Bad Hersfeld^{2), 4)}, Darmstadt^{2), 4)}, Felsberg¹⁾, Fulda²⁾, Hanau³⁾, Kassel³⁾, Laubach³⁾, Marburg²⁾, Offenbach am Main¹⁾, Wiesbaden³⁾ Landkreise: Main-Kinzig^{1), 3)}, Hochtaunus³⁾, Schwalm-Eder¹⁾, Waldeck-Frankenberg¹⁾, Wetterau²⁾
i.B. [7 Träger]	Städte: Battenberg³⁾, Borken¹⁾, Grebenstein¹⁾, Schwalmstadt¹⁾ Landkreise: Gießen³⁾, Limburg-Weilburg¹⁾, Odenwald¹⁾
i.B. = in Bearbeitung, Bilanzierungspraxis war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht bekannt ¹⁾ unmittelbarer Träger ²⁾ Träger einer Gemeinschaftssparkasse ³⁾ federführendes Mitglied eines Sparkassenzweckverbands ⁴⁾ Bad Hersfeld und Darmstadt trafen im Anhang eine generelle Aussage, dass keine Haftungsverhältnisse bekannt seien bzw. keine wesentlichen Sachverhalte bestünden, die zu einer Haftungsverpflichtung führen könnten. Quelle: Satzungen der Gemeinschaftssparkassen	

Ansicht 177: Angaben zur Gewährträgerhaftung in den Eröffnungsbilanzen oder Jahresabschlüssen

15 Träger stellten weder in der Eröffnungsbilanz noch im Jahresabschluss, z.B. im Anhang oder Lagebericht, eventuelle Risiken aus der Gewährträgerhaftung dar. Dagegen machten 9 Träger die Angabe, in einer Übergangsfrist bis zum Jahr 2015 noch mit einer Gewährträgerhaftung nach § 32 SparkG HE belastet zu sein. Bemerkenswert ist, dass der Landkreis Groß-Gerau trotz der gesetzlichen Übergangsfrist davon ausging, von der Gewährträgerhaftung ausgeschlossen worden zu sein.³⁴⁷

In den örtlichen Erhebungen und den Stellungnahmen erklärten die Träger grundsätzlich, dass der Haftungsverbund der Sparkassen-Finanzgruppe, dem die Sparkassen angeschlossen sind, diese besonderen Haftungsrisiken auffangen würde. Dieser Verbund gewährleiste ausdrücklich die Liquidität und Solvenz der Sparkassen.³⁴⁸ Der Haftungsverbund war nicht Prüfungsgegenstand, so dass die Überörtliche Prüfung keine Aussage über seine Wirksamkeit treffen kann. Auch kann die Überörtliche Prüfung weder be- noch widerlegen, ob eine sachgerechte Kalkulation der Gewährträgerhaftung zu komplex und aufwendig wäre. Eine fehlende Kenntnis über die tatsächliche Höhe der Gewährträgerhaftung erschwert eine generelle Aussage, ob die Gewährträgerhaftung durch den Haftungsverbund gesichert ist. Letztlich blieb die Frage nach

³⁴⁷ Zitat aus dem Anhang der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2008, Abschnitt 1.3 Finanzanlagevermögen: „In der Satzung der Kreissparkasse ist ausdrücklich geregelt, dass die Sparkasse für ihre Verbindlichkeiten mit ihrem gesamten Vermögen haftet und der Träger von der Haftung ausgeschlossen ist.“

³⁴⁸ Die Praxis zeigte allerdings, dass trotz des Haftungsverbunds auch der kommunale Träger zur Stützung einer Sparkasse 14,0 Millionen € beizutragen hatte (vergleiche Fußnote 280).

den Risiken aus der Gewährträgerhaftung mangels Dokumentation aus kommunaler Sicht insgesamt unbeantwortet.

9.10 Abführungen der Sparkassen

Überblick

Der Verwaltungsrat der Sparkasse beschließt Jahr für Jahr auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes über die Verwendung des Jahresergebnisses und über die Höhe einer Gewinnabführung (§ 16 Absatz 3 Satz 3 SparkG HE).³⁴⁹ Ansicht 178 stellt zusammenfassend dar, wie hoch die Abführungen der 33 Sparkassen in Hessen an ihre kommunalen Träger im Jahr 2010 waren.

Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010		
Eigenkapital zum 1.1.2009	3.853,6 Mio. €	
Jahresüberschüsse 2009	145,5 Mio. €	
Abführungen (brutto) ¹⁾	20,2 Mio. €	
Abführungen (netto) ¹⁾ nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %)	17,0 Mio. €	
Quoten	bezogen auf das Eigenkapital zum 1.1.2009	bezogen auf die Jahresüberschüsse 2009
Abführungsquote (brutto)	0,52 %	13,90 %
Abführungsquote (netto)	0,44 %	11,70 %
¹⁾ Abführungen (brutto) von 9 Sparkassen aus dem Jahresergebnis 2009, Zufluss (netto) bei den Trägern im Jahr 2010 nach Abzug von Kapitalertragssteuer und Solidaritätszuschlag Quelle: Jahresabschlüsse 2008 und 2009 der Sparkassen, Elektronischer Bundesanzeiger		

Ansicht 178: Abführungen der Sparkassen an ihre Träger im Jahr 2010

Die hessischen Sparkassen mit kommunalen Trägern erzielten im Jahr 2009 Jahresüberschüsse in Höhe von 145,5 Millionen €. Da das Sparkassengesetz (§ 16 Absatz 3 SparkG HE³⁵⁰) zunächst eine Pflichtzuführung von einem Drittel (48,5 Millionen €) zur Sicherheitsrücklage vorsieht, hatten die Verwaltungsräte über die weitere Verwendung des verbleibenden Betrags von 97,0 Millionen € zu entscheiden. ⁹³⁵¹ der 33 Sparkassen nahmen Abführungen von insgesamt 20,2 Millionen € an ihre kommunalen Träger vor, während der weitaus größere Betrag von 76,8 Millionen € ebenfalls zur Stärkung der Rücklagen verwendet wurde. Insgesamt wurden rund 86 Prozent (125,5 Millionen €) des Jahresüberschusses den Rücklagen zugeführt. Die Leiter der Verwaltungen der Träger befürworteten diese Zuführungen zu den Rücklagen vor dem Hintergrund, dass auch Sparkassen die verschärften Eigenkapitalanforderungen nach Basel III zu erfüllen hätten.³⁵²

³⁴⁹ § 16 Absatz 3 SparkG HE – Überschüsse

Der im Jahresabschluss ausgewiesene und um einen Verlustvortrag aus dem Vorjahr geminderte Jahresüberschuss wird mindestens zu einem Drittel den Rücklagen zugeführt. Soweit der verbliebene Betrag nicht zur weiteren Stärkung der Rücklagen benötigt wird, können aus ihm in angemessenem Umfang Abführungen an den Träger erfolgen. Über die Höhe der Abführung beschließt der Verwaltungsrat auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes. Besteht eine Trägerversammlung, so beschließt diese nach Anhörung des Verwaltungsrates auf der Grundlage eines Vorschlages des Vorstandes. Mehrere Träger sind entsprechend der Trägeranteile an der Abführung beteiligt.

³⁵⁰ vergleiche Fußnote 349

³⁵¹ vier Gemeinschaftssparkassen, eine Kreissparkasse und drei Zweckverbandssparkassen

³⁵² Nach Basel III ist die Kernkapitalquote von 2013 bis 2019 schrittweise anzuheben. Basel III ist eine Empfehlung des Basler Ausschusses und derzeit noch nicht rechtlich bindend. Auf europäischer Ebene würden die Vorschriften vermutlich durch eine Änderung der Eigenkapitalrichtlinie (bestehend aus der Bankenrichtlinie 2006/48/EG und der Kapitaladäquanzrichtlinie 2006/49/EG) übernommen und schließlich vornehmlich über das Kreditwesengesetz in bindendes deutsches Recht umgesetzt. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband (DSGV) kritisiert die verschärften Kapitalvorschriften von Basel III für kleine Kreditinstitute wie Sparkassen. Sie seien nur für international tätige Großbanken anzuwenden

Die (Brutto-)Abführungen an die Träger unterliegen der Kapitalertragsteuer (15 Prozent) und dem Solidaritätszuschlag (5,5 Prozent)³⁵³. Eine Anrechnung der einbehaltenen Steuer ist nicht möglich. Die Erträge aus den Abführungen der Sparkassen beliefen sich insgesamt auf 17,0 Millionen € netto im Jahr 2010. Dies entspricht einer Abführungsquote bezogen auf die Jahresüberschüsse von 11,7 Prozent und bezogen auf das eingesetzte Eigenkapital der Sparkassen von 0,44 Prozent.³⁵⁴

Die erhaltenen (Netto-)Abführungen sind Teil der allgemeinen Deckungsmittel des Trägers. Die Organe des Trägers entscheiden frei Jahr für Jahr über deren Verwendung. Die Träger unterliegen keinerlei Nachweispflichten gegenüber den Sparkassen über die Verwendung dieser Mittel. Sofern Sparkassen – wie im Odenwaldkreis – Verwendungsnachweise verlangen, haben die Träger solche Forderungen zurückzuweisen.

Die Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen im Jahr 2010 an ihre Träger zeigt im Einzelnen Ansicht 179.

Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen					
Träger	Abführung ¹⁾ (anteilig)	Eigenkapital zum 1.1.2009 ²⁾	Jahresüberschuss 2009 ²⁾	Quote ^{2), 3)}	Anteil ⁴⁾
Städte					
Bad Hersfeld ⁵⁾	0,1 Mio. €	109,8 Mio. €	7,3 Mio. €	6,8 %	20 %
Borken ⁶⁾	k.A.	9,4 Mio. €	0,3 Mio. €	○	100 %
Darmstadt ⁵⁾	2,1 Mio. €	277,7 Mio. €	14,0 Mio. €	25,0 %	60 %
Felsberg ⁶⁾	k.A.	8,5 Mio. €	0,2 Mio. €	○	100 %
Fulda ⁵⁾	0,3 Mio. €	137,7 Mio. €	2,8 Mio. €	35,0 %	35 %
Grebenstein ⁶⁾	k.A.	9,1 Mio. €	0,4 Mio. €	○	100 %
Marburg ⁵⁾	1,2 Mio. €	205,2 Mio. €	9,3 Mio. €	50,0 %	25 %
Offenbach am Main ⁶⁾	k.A.	55,6 Mio. €	0,5 Mio. €	○	100 %
Schwalmstadt ⁶⁾	k.A.	9,1 Mio. €	0,5 Mio. €	○	100 %
Landkreise					
Darmstadt-Dieburg ⁵⁾	1,4 Mio. €	277,7 Mio. €	14,0 Mio. €	25,0 %	40 %
Fulda ^{5), 7)}	0,6 Mio. €	137,7 Mio. €	2,8 Mio. €	35,0 %	65 %
Groß-Gerau ⁶⁾	1,1 Mio. €	136,3 Mio. €	2,1 Mio. €	54,3 %	100 %
Hersfeld-Rotenburg ⁵⁾	0,4 Mio. €	109,8 Mio. €	7,3 Mio. €	6,8 %	80 %
Limburg-Weilburg ⁶⁾ [Limburg]	k.A.	63,6 Mio. €	2,0 Mio. €	○	100 %
Limburg-Weilburg ⁶⁾ [Weilburg]	k.A.	45,7 Mio. €	0,6 Mio. €	○	100 %
Main-Kinzig ⁶⁾ [Gelnhausen]	k.A.	59,5 Mio. €	2,5 Mio. €	○	100 %
Main-Kinzig ⁶⁾ [Schlüchtern]	k.A.	23,5 Mio. €	1,3 Mio. €	○	100 %

(vergleiche Handelsblatt vom 14. September 2011, Sparkassen wollen die neuen Eigenkapitalregel ignorieren, Seite 33 f.).

³⁵³ Nach § 2 Nr. 2 KStG sind die Träger als sonstige Körperschaften beschränkt körperschaftsteuerpflichtig. Die Abführungen der Sparkassen sind Einkünfte i. S. von § 20 Absatz 1 Nr. 1 EStG, von denen nach § 43 Absatz 1 Nr. 1 EStG Kapitalertragsteuer erhoben wird. Die Sparkassen haben als Schuldner der Kapitalerträge nach § 44 Absatz 1 Satz 3 EStG den Steuerabzug für Rechnung des Gläubigers der Kapitalerträge (also der Träger) vorzunehmen. Nach § 43a Absatz 1 Nr. 1 EStG beträgt die Kapitalertragsteuer 25 Prozent des Kapitalertrags. Speziell für den Fall, dass Gläubiger der Kapitalerträge eine inländische juristische Person des öffentlichen Rechts ist, die zudem nicht unter § 44a Abs. 7 EStG fällt, regelt § 44a Absatz 8 EStG, dass der Steuerabzug nur in Höhe von drei Fünfteln vorzunehmen ist (also 3/5 von 25 Prozent = 15 Prozent) bzw. zwei Fünftel zu erstatten sind (25 Prozent abzüglich 2/5 = 10 Prozent). In jedem Fall verbleibt so eine Kapitalertragsteuer von 15 Prozent auf die Abführungsbeträge.

³⁵⁴ Bezogen auf das Eigenkapital zum 31. Dezember 2009 von 3.987,8 € Millionen € beträgt diese Quote 0,43 Prozent.

Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen					
Träger	Abführung ¹⁾ (anteilig)	Eigenkapital zum 1.1.2009 ²⁾	Jahresüber- schuss 2009 ²⁾	Quote ^{2), 3)}	Anteil ⁴⁾
Marburg-Biedenkopf ⁵⁾	3,5 Mio. €	205,2 Mio. €	9,3 Mio. €	50,0 %	75 %
Odenwald ⁶⁾	0,2 Mio. €	84,4 Mio. €	2,6 Mio. €	7,8 %	100 %
Schwalm-Eder ⁶⁾	k.A.	75,4 Mio. €	2,2 Mio. €	○	100 %
Vogelsberg ⁵⁾	k.A.	216,1 Mio. €	6,2 Mio. €	○	26 %
Waldeck-Frankenberg ⁶⁾	k.A.	92,7 Mio. €	2,8 Mio. €	○	100 %
Werra-Meißner ⁶⁾	k.A.	88,0 Mio. €	2,8 Mio. €	○	100 %
Wetterau ⁵⁾	k.A.	216,1 Mio. €	6,2 Mio. €	○	74 %
Summe (ohne Mehrfachnennungen)	11,0 Mio. €	1.707,5 Mio. €	60,2 Mio. €		
Abführungsquote (brutto)		0,64 %	18,21 %		
Abführungen (netto) nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %)	9,2 Mio. €				
Abführungsquote (netto)		0,54 %	15,33 %		

Anmerkung: Die Abführungen an die Städte und Landkreise umfassen nicht die der Zweckverbandssparkassen.

k.A. = keine Abführung, Thesaurierung von Gewinnen zur Stärkung des Eigenkapitals

¹⁾ Anteilige Abführung (brutto) an die Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats. Zufluss der Abführungen (netto) an die Träger nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag

²⁾ Mehrfachnennungen möglich; Eigenkapital zum 1.1.2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2008), Jahresüberschüsse des Geschäftsjahres 2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2009); Quelle: Elektronischer Bundesanzeiger

³⁾ Quote als Verhältnis der (Brutto-)Abführung und Jahresüberschuss

⁴⁾ Verteilungsschlüssel für die Gewinnabführung ergibt sich bei den Gemeinschaftssparkassen (mit Ausnahme der Satzung für die Sparkasse Bad Hersfeld-Rotenburg) nach § 44 Absatz 4 der Satzung.

⁵⁾ Träger einer Gemeinschaftssparkasse

⁶⁾ unmittelbarer Träger

⁷⁾ Nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag werden hiervon vereinbarungsgemäß 9 Prozent an die Stadt Hünfeld abgeführt (vergleiche Fußnote 355)

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen, Stand: Juli 2011

Ansicht 179: Abführungen der Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen an die geprüften Träger und Kennzahlen

Im Jahr 2010 nahmen vier Gemeinschaftssparkassen und zwei Kreissparkassen Brutto-Abführungen von 11,0 Millionen € aus ihren erwirtschafteten Jahresüberschüssen an ihre Träger vor. Das entsprach 54 Prozent aller Abführungen in Höhe von 20,2 Millionen € (vergleiche Ansicht 178). Die Netto-Abführungen nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag beliefen sich auf 9,2 Millionen €. ³⁵⁵ Sofern die Gemeinschaftssparkassen sowie der Stadt- oder Kreissparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 6,8 Prozent und 54,3 Prozent der Jahresüberschüsse.

An der Verteilung von Überschüssen einer Zweckverbandssparkasse, die diese an den Sparkassenzweckverband abführen, nehmen diejenigen Verbandsmitglieder teil, die am Ende des Kalenderjahres, bei dessen Jahresabschluss der Überschuss festgestellt wird, Mitglied des Verbands sind; § 20 Abs. 3 der Zweckverbandssatzung für die Haftung des Trägers gilt entsprechend (vergleiche Ansicht 176).

Abführungen –
Sonderlage
Zweckverbände

³⁵⁵ Der Landkreis Fulda zahlt von seiner erhaltenen Netto-Abführung 9 Prozent an die Stadt Hünfeld gemäß Vereinbarung zwischen Landkreis Fulda und Stadt Fulda über die Vereinigung der Kreissparkasse Fulda und der Städtischen Sparkasse und Landesleihbank Fulda. Danach und aufgrund der früheren Fusionsvereinbarungen zwischen den Sparkassen der Stadt Hünfeld, des Landkreises Hünfeld (1937) sowie den Kreissparkassen Hünfeld und Fulda (1972) steht der Stadt Hünfeld ein Anspruch auf Beteiligung an den Gewinnausschüttungen der Kreissparkasse zu. Dieser Anspruch gilt auch nach der Vereinigung der Kreissparkasse mit der Städtischen Sparkasse und Landesleihbank Fulda weiter. So verteilte sich die Netto-Abführung an den Landkreis Fulda von insgesamt 589.914 € für das Jahr 2009 wie folgt: Landkreis Fulda: 541.205 € und Hünfeld: 48.708 €

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie die Abführungen von den Sparkassen über den Zweckverband an die Zweckverbandsmitglieder geleistet wurden (Ansicht 180). Ferner war zu prüfen, nach welchem Schema die Weiterverteilung erfolgt und ob entsprechend § 17d Absatz 2 Nr. 4 SparkG HE ein Beschluss der Trägerversammlung über die Gewinnabführung getroffen wurde.

Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen				
Träger	Abführung ¹⁾	Eigenkapital zum 1.1.2009 ²⁾	Jahresüberschuss 2009 ²⁾	Quote ³⁾
ZwV Sparkasse Battenberg	k.A.	11,7 Mio. €	0,7 Mio. €	○
ZwV Sparkasse Bensheim	k.A.	90,5 Mio. €	4,7 Mio. €	○
SpZwV Dieburg	3,5 Mio. €	132,5 Mio. €	7,0 Mio. €	50,0 %
SpZwV Dillenburg	k.A.	60,4 Mio. €	1,5 Mio. €	○
SpZwV Gießen	k.A.	107,6 Mio. €	3,1 Mio. €	○
SpZwV Grünberg	k.A.	21,0 Mio. €	0,9 Mio. €	○
ZwV Sparkasse Hanau	k.A.	183,5 Mio. €	8,5 Mio. €	○
SpZwV Heppenheim ⁴⁾	k.A.	140,4 Mio. €	7,8 Mio. €	○
ZwV Kasseler Sparkasse	4,5 Mio. €	226,3 Mio. €	9,0 Mio. €	49,9 %
SpZwV Langen-Seligenstadt	1,3 Mio. €	189,8 Mio. €	8,0 Mio. €	15,6 %
ZwV Sparkasse Laubach-Hungen	k.A.	12,8 Mio. €	0,5 Mio. €	○
SpZwV Nassau	k.A.	678,9 Mio. €	22,5 Mio. €	○
SpZwV Taunus	k.A.	179,5 Mio. €	7,0 Mio. €	○
ZwV Sparkasse Wetzlar	k.A.	111,3 Mio. €	4,0 Mio. €	○
Summe (ohne Mehrfachnennungen)	9,3 Mio. €	2.146,1 Mio. €	85,2 Mio. €	
Abführungsquote (brutto)		0,43 %	10,85 %	
Abführungen (netto) nach Kapitalertragsteuer (15 %) und Solidaritätszuschlag (5,5 %)	7,8 Mio. €			
Abführungsquote (netto)		0,36 %	9,13 %	

Anmerkung: Der Verteilungsschlüssel für die Gewinnabführung ergibt sich bei den Sparkassenzweckverbänden (mit Ausnahme des SpZwV Nassau, der die Überschüsse der Sparkasse an die Stiftung „Initiative und Leistung – Stiftung der Nassauischen Sparkasse für Kultur, Sport und Gesellschaft“ weiterleitet) nach § 15 Absatz 1 der Satzung entsprechend der Verteilung der Haftung für Verbindlichkeiten des Sparkassenzweckverbands nach § 20 Absatz 3 der Satzung (vergleiche Ansicht 176).

k.A. = keine Abführung, Thesaurierung zur Stärkung des Eigenkapitals

¹⁾ Anteilige Abführung an die Träger ausgehend vom Beschluss des Verwaltungsrats. Zufluss der Abführungen (netto) an die Träger nach Abzug von Kapitalertragsteuer und Solidaritätszuschlag

²⁾ Eigenkapital zum 1.1.2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2008), Jahresüberschüsse des Geschäftsjahres 2009 (Basis: Jahresabschlüsse 2009); Quelle: Elektronischer Bundesanzeiger

³⁾ Quote als Verhältnis der (Brutto-)Abführung und Jahresüberschuss

⁴⁾ Erstmals wurde im Jahr 2011 eine Abführung an den Sparkassenzweckverband als Träger der Sparkasse Starkenburg beschlossen.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse der Sparkassen, Stand: Juli 2011

Ansicht 180: Abführungen der Zweckverbandssparkassen an ihre Träger und Kennzahlen

Allein drei Zweckverbandssparkassen nahmen Abführungen an ihre Träger im Jahr 2010 in Höhe von 9,3 Millionen € brutto oder entsprechend 7,8 Millionen € netto vor. Die (Netto-)Abführungen wurden den Beschlüssen der Sparkassenzweckverbände folgend unmittelbar an die Verbandsmitglieder ausgezahlt. Sofern die Zweckverbandssparkassen aus ihren Jahresüberschüssen Abführungen an ihre kommunalen Träger vornahmen, bewegten sich diese in einer Bandbreite von 15,6 Prozent und 50,0 Prozent der Jahresüberschüsse.

Ansicht 181 zeigt, welche Träger bzw. federführende Mitglieder der Sparkassenzweckverbände Abführungen in ihren Haushaltsplänen berücksichtigen.

Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan	
ja	11 Träger
	Städte: Bad Hersfeld ¹⁾ , Darmstadt ¹⁾ , Fulda ¹⁾ , Kassel ²⁾ , Marburg ¹⁾
	Landkreise: Darmstadt-Dieburg ¹⁾ , ²⁾ , Fulda ¹⁾ , Groß-Gerau, Hersfeld-Rotenburg ¹⁾ , Marburg-Biedenkopf ¹⁾ , Odenwald
nein	21 Träger
	Städte: Battenberg ²⁾ , Bensheim ²⁾ , Borken, Felsberg, Grebenstein, Grünberg ²⁾ , Hanau ²⁾ , Laubach ²⁾ , Offenbach, Schwalmstadt, Wiesbaden ²⁾
	Landkreise: Gießen ²⁾ , Hochtaunus ²⁾ , Lahn-Dill ²⁾ , Limburg-Weilburg, Main-Kinzig, Schwalm-Eder, Vogelsberg ¹⁾ , Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner, Wetterau ¹⁾
Anmerkung: Der SpZwV Heppenheim und der SpZwV Langen-Seligenstadt hatten kein federführendes Mitglied, so dass keine Aussage über den Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan getroffen werden konnte.	
¹⁾ Träger einer Gemeinschaftssparkasse	
²⁾ federführendes Mitglied mindestens eines Sparkassenzweckverbands	
Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltspläne, Stand: Juli 2011	

Ansicht 181: Ansatz der Abführungen im Haushaltsplan

Alle elf Träger oder federführenden Mitglieder der Sparkassenzweckverbände, die im Jahr 2010 Abführungen der Sparkassen für das Geschäftsjahr 2009 erhielten, erwarteten diese auch, denn sie setzten die Abführungen in einer bestimmten Höhe in den Haushaltsplänen 2010/ 2011 an. Gleichwohl bemerkten die Träger gegenüber der Überörtlichen Prüfung, keinen Einfluss auf die Festsetzung der Abführungen zu nehmen, da dies in den Kompetenzbereich des Verwaltungsrats der Sparkasse fällt.

Die Träger, die keine regelmäßigen Abführungen von den Sparkassen erhielten, gaben mit Bezug auf die künftigen Erfordernisse nach Basel III an, die Stärkung der Eigenkapitalausstattung der Sparkasse sei ein wichtigeres Ziel als Abführungen an den Landkreis oder die Stadt.

Ob stille Beteiligte an den Jahresüberschüssen oder den Jahresfehlbeträgen teilhaben, ist Angelegenheit des jeweiligen Beteiligungsvertrags (§ 22 Absatz 3 SparkG HE³⁵⁶). Der Überörtlichen Prüfung kam es bei ihren Untersuchungen darauf an festzustellen, ob es den Trägern bekannt ist, dass stille Beteiligte eine – gegebenenfalls auch vertraglich garantierte – Vergütung für ihre Vermögenseinlage erhalten.

Im Falle der Sparkasse Oberhessen erhielten die stillen Beteiligten für jedes Kalenderjahr eine Vergütung von 6,25 Prozent des Nennbetrags ihrer Vermögenseinlagen. Der Vogelsbergkreis bemerkte hierzu, dass dieser Vergütungsanspruch zwar nicht garantiert sei, aber in den vergangenen Jahren stets in voller Höhe von insgesamt 56.250 € jährlich ausgezahlt wurde. Im Gegensatz hierzu erhielten in den letzten beiden Jahren weder der Vogelsbergkreis noch der Wetteraukreis als Träger der Gemeinschaftssparkasse Vergütungen oder Abführungen aus dem Jahresüberschuss.

Die Nassauische Sparkasse zahlte – nach den der Überörtlichen Prüfung vorliegenden Unterlagen aus einer ihrer laufenden Haushaltsstrukturprüfung – für das Geschäftsjahr 2008 der RTK Holding GmbH, Beteiligungsgesellschaft des Rheingau-Taunus-Kreises, die eine stille Einlage von 16,0 Millionen € gewährte, eine Vergütung in Höhe von 1.173.440 €. Dies entsprach einer Verzinsung der Einlage vor Steuern von 7,33 Prozent.

³⁵⁶ Die Sparkasse schließt mit den Beteiligten Beteiligungsverträge ab. Der Sparkassen- und Giroverband Hessen-Thüringen gibt Muster-Beteiligungsverträge heraus.

9.11 Kenntnisse der Träger über die Aufgaben der Sparkassen für regional- und strukturpolitische Zielsetzungen

Die Sparkassen sollen die kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich fördern (§ 2 Absatz 1 Satz 3 SparkG HE). Prüfungsziel war festzustellen, ob den Trägern bekannt ist, inwieweit die Sparkassen dieser speziellen öffentlichen Aufgabe entsprachen.

Bei kaum einem Träger lagen zusätzlich zu den Angaben in den Jahresabschlüssen der Sparkassen (Statistische Berichte)³⁵⁷ detaillierte Berichte der Sparkassen vor, in denen sie unter Nennung der speziellen öffentlichen Aufgabe und des Finanzvolumens informierten. Auch die Höhe der Ausschüttungen der Stiftungen war den meisten Trägern nicht bekannt.

Um einen Blick auf die finanzielle Größenordnung der Förderung nach § 2 Absatz 1 Satz 3 SparkG HE zu gewinnen, wertete die Überörtliche Prüfung die Angaben in den Jahresabschlüssen der Sparkassen daraufhin aus, welche Beträge die Sparkassen mit hessischen kommunalen Trägern für die genannten Ziele ausgaben. In diesem Zusammenhang ermittelte sie auch die Höhe der finanziellen Ausstattung der für die Förderung dieser besonderen öffentlichen Aufgabe eingerichteten Stiftungen. Es macht vom Ergebnis nämlich keinen Unterschied, ob die Sparkassen selbst fördern oder über den Umweg einer Stiftung. Die Angaben in den Statistischen Berichten ergaben folgendes Bild (Ansicht 182).

Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009			
	Ausgaben für öffentliche Zwecke	Ausgaben der Stiftungen	Stiftungskapital zum 31.12.2009 ¹⁾
Kreis- und Stadtsparkassen	4,5 Mio. €	0,6 Mio. €	19,3 Mio. €
Gemeinschaftssparkassen	5,7 Mio. €	0,7 Mio. €	16,7 Mio. €
Zweckverbandssparkassen	20,5 Mio. €	2,6 Mio. €	82,2 Mio. €
Summe	30,8 Mio. €	3,9 Mio. €	118,3 Mio. €

¹⁾ Darin enthalten sind Zustiftungen des Jahres 2009, die teilweise als Ausgaben für öffentliche Zwecke in den Jahresabschlüssen der Sparkassen zum 31. Dezember 2009 aufgeführt wurden.

Quelle: Jahresabschlüsse der Sparkassen zum 31. Dezember 2009

Ansicht 182: Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse im Geschäftsjahr 2009

In den Ausgaben der Sparkassen zur Förderung der kommunalen Belange insbesondere im wirtschaftlichen, regionalpolitischen, sozialen und kulturellen Bereich sind auch Zustiftungen in das Stiftungskapital der Sparkassenstiftungen enthalten. So nahm allein die Sparkasse Starkenburg im Jahr 2009 eine Dotation in das Stiftungskapital von 10,0 Millionen € vor. Die Erträge aus dem Stiftungskapital können nachhaltig zum Wohle der Menschen und der Kultur der Region eingesetzt werden.³⁵⁸ Aus der cursorsichen Durchsicht der Jahresabschlüsse waren weitere Zustiftungen zu erkennen. Überschlüssig war davon auszugehen, dass annähernd die Hälfte der Ausgaben zur Förderung der kommunalen Belange für Einzahlungen in das Kapital verschiedener Stiftungen verwendet wurde.

³⁵⁷ Der Statistische Bericht ist ein dem Jahresabschluss beigefügte Anlage und soll über die Erfüllung des öffentlichen Auftrags der Sparkasse gemäß den Vorgaben des Hessischen Sparkassengesetzes informieren.

³⁵⁸ vergleiche Jahresabschluss der Sparkasse Starkenburg zum 31. Dezember 2009

Die Sparkassen-Stiftung-Starkenburg wurde am 13. Juni 2000 errichtet. Stiftungszweck ist die Förderung von Kunst und Kultur, der Jugend- und Altenhilfe, des Sports, des Umwelt- und Klimaschutzes und die Unterstützung hilfsbedürftiger Personen im Geschäftsgebiet der Sparkasse. Die Stiftung wurde mit Bar- und Sachvermögen ausgestattet. Das Stiftungsvermögen belief sich zum 31. Dezember 2009 auf 31,8 Millionen €.

Insgesamt betrug das Stiftungskapital der Sparkassenstiftungen 118,3 Millionen € zum 31. Dezember 2009. Es verteilte sich auf die Stiftungen der Kreis- und Stadtsparkassen mit 19,7 Millionen €, der Gemeinschaftssparkassen mit 16,7 Millionen € und auf die Zweckverbandssparkassen mit 82,2 Millionen €.

Die Überörtliche Prüfung hat nicht die Aufgabe, den Aufbau und den Förderzweck der Stiftungen in Frage zu stellen oder zu kommentieren. Sie hebt aber hervor, dass Landkreise und Städte aus der Natur der Sache unzweifelhaft die kommunalen Belange fördern. Angesichts der kommunalen Haushaltslage hält es die Überörtliche Prüfung für sachgerecht, wenn die Kommunen stärker an den Jahresüberschüssen ihrer Sparkassen teilhaben. Denkbar wären jährliche Abführungen an die Träger, statt erhebliche Finanzmittel den Stiftungen zweckgebunden zur Verfügung zu stellen. Denn dann obliegt es den kommunalen Vertretungsorganen, verantwortlich über die regionalpolitische Verwendung der Mittel zu entscheiden.

9.12 Einflussmöglichkeiten

Das SparkG HE sieht nur wenige unmittelbare Einflussmöglichkeiten des Trägers vor. Zu nennen sind hierbei im Wesentlichen die Möglichkeiten der Auflösung, Vereinigung und Übertragung von Sparkassen. Darüber hinaus kann ein Träger dem Grunde nach entweder über die Vertretung im Verwaltungsrat oder aber über seinen Einfluss auf die Besetzung des Vorstands mittelbar auf die strategische Ausrichtung und im weiteren Sinne auch auf das operative Geschäft der Sparkasse einwirken.³⁵⁹

Es ist Aufgabe des Trägers, die ihm zustehenden Einflussmöglichkeiten wahrzunehmen. Grundlage seiner mittelbaren Einflussmöglichkeiten sind hinreichende Informationen, die eine sachgemäße Beurteilung der wirtschaftlichen Lage der Sparkasse zulassen. Die Überörtliche Prüfung nahm sich der Frage an, wie der Träger im Prüfungszeitraum von seinen Einflussmöglichkeiten Gebrauch machte und ob die Träger die Ausübung ihrer Rechte dokumentierten. Alle Träger befassten sich im Wesentlichen mit folgenden Themen:

- Änderungen der Sparkassensatzung im Zusammenhang mit der Novellierung des Sparkassengesetzes im Jahr 2010
- Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats als Vertreter des Trägers³⁶⁰
- Vorschlagsrecht bei der Besetzung eines Sparkassenvorstands

In allen Fällen lag eine nachvollziehbare Dokumentation vor.

9.13 Ausblick

Das Zusammenwirken von Sparkassen und ihren kommunalen Trägern ist geprägt durch eine wechselseitige Verantwortung. Gleichwohl fehlt eine deutliche Verzahnung von Gemeinderecht und Sparkassenrecht. Die Träger der hessischen Sparkassen (Städte, Landkreise oder Zweckverbände) besitzen eine eigentümerähnliche Stellung; sie übten ihre diesbezüglichen Rechte bislang nur begrenzt aus. Die Kommunen sehen sich selbst zum Teil als Eigentümer der Sparkassen, zum Teil wird die Eigentümereigenschaft verneint.

Mit der Brüsseler Verständigung aus dem Jahr 2001 wurden die staatlichen Haftungsgarantien in Form der Gewährträgerhaftung und Anstaltslast grundsätzlich abgeschafft. Ungeachtet dessen ist die Überörtliche Prüfung der Auffassung, dass die Diskussion um den zivilrechtlichen Eigentumsbegriff nicht zielführend ist. Sparkassen sind keine herrenlosen Sachen. Sollte ein Institut oder gar die gesamte Sparkassenlandschaft finanziell in Schieflage geraten, wird sich in der Praxis kaum ein Träger davor verschließen können, für die Sparkassen einzustehen. Nicht grundlos wird seitens der

³⁵⁹ Festzustellen ist, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates den Interessen der Sparkasse verpflichtet sind und weisungsungebunden handeln. Gleichwohl begründet die personelle Verknüpfung des Amtes „Leiter der Verwaltung des Trägers“ und „Vorsitzender des Verwaltungsrats der Sparkasse“ eine gesetzlich gewollte ideelle Einflussnahme.

³⁶⁰ Nicht betrachtet wurden die Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Verwaltungsräte nach der Kommunalwahl im Jahr 2011.

europäischen Wettbewerbshüter oder einzelnen Sparkassen angeführt, dass die Beziehung zwischen einem Träger und der Sparkasse einer normalen privatwirtschaftlichen Beziehung entspricht. Ein Träger unterstützt seine Sparkasse bei der Erfüllung ihrer Aufgaben. Die Überörtliche Prüfung bezweifelt nicht, dass nötigenfalls – unter Berücksichtigung der europäischen Beihilferegulungen – auch eine finanzielle Unterstützung darunter zu fassen wäre. So erwiesen sich staatliche Garantien während der Krise als wirksames Instrument, um Banken den Zugang zu Finanzierungsmitteln zu erleichtern und das Marktvertrauen wiederherzustellen.³⁶¹

Wenn die Trägeranteile in den Jahresabschlüssen der Gebietskörperschaften bilanziert werden, müssen die bilanzierenden Stellen hinreichende Informationen besitzen. Damit sind sie in der Lage, selbständig bei der Bilanzierung zu den jeweiligen Stichtagen zum einen die Werthaltigkeit des Buchwerts der Sparkasse anhand aussagekräftiger Informationen zu überprüfen und zum anderen alle Risiken aus der Betätigung bei Sparkassen, wie Eventualverbindlichkeiten oder Haftungsverhältnisse, im eigenen Jahresabschluss anzugeben. Damit erfüllen die Landkreise, Städte und Gemeinden ihre Verpflichtungen zur ordnungsmäßigen Rechnungslegung.

Die Überörtliche Prüfung hält es daher für geboten, dass die kaufmännisch bilanzierenden hessischen Landkreise, Städte und Gemeinden mindestens wie ein privater Beteiligter an einer Sparkasse oder darüber hinausgehend wie ein Mehrheitsgesellschafter bzw. Eigentümer eines öffentlichen Unternehmen in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaft über die Lage ihrer Sparkassen informiert werden. Im letzteren Fall stünden der Gebietskörperschaft die Informationsrechte nach § 53 Haushaltsgrundgesetz zu. In Anbetracht der Berichtspflicht des Abschlussprüfers einer Sparkasse über die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsorganisation nach Vorschriften der Prüfberichtsverordnung (PrüfBV)³⁶² bedarf es im Grunde keiner Erweiterung des Prüfungsumfangs bzw. der Berichtspflichten in Anlehnung an § 53 Absatz 1 Nr. 1 HGrG³⁶³. Es mangelt bisher an der direkten Weitergabe der Informationen an die Träger. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deshalb Landtag und Landesregierung zu erwägen, § 15 Absatz 1 Satz 2 des Hessischen Sparkassengesetzes *[durch Streichung]* wie folgt zu ändern:

§ 15 Absatz 1 SparkG HE – Jahresabschluss

Der Vorstand der Sparkasse hat dem Träger und der Aufsichtsbehörde den geprüften und festgestellten Jahresabschluss einschließlich Anhang und den Lagebericht (§ 24 Abs. 2 Nr. 1) vorzulegen. Der Vorlage ~~[an die Aufsichtsbehörde]~~ ist der Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses beizufügen.

Die Überörtliche Prüfung vertritt nicht die Auffassung, dass eine zu detailgetreue Betrachtung der Sparkassen oder gar einzelner Engagements der Sparkassenkunden durch die kommunalen Gremien stattfinden sollte. Vielmehr geht es darum, in dem Fall, in dem das wirtschaftliche Sparkassenrisiko zu einem kommunalen Haushaltsrisiko werden könnte, die kommunalen Entscheidungsgremien risikoadäquat zu informieren.

Die Überörtliche Prüfung versteht sich als Partner der kommunalen Familie. Ihr geht es darum, die Möglichkeit der Risikoanalyse und -bewertung der Kommunen und ihre Rechtsstellung im Zusammenspiel mit den Sparkassen zu stärken. Sie kommt dem gesetzlichen Auftrag nach, den Kommunen sowie Landtag und Landesregierung in ihren Berichten mitzuteilen, welche Maßnahmen für die Zukunft empfohlen werden (§ 6 ÜPKKG).

³⁶¹ vergleiche BERICHT DER KOMMISSION Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010 vom 14. Juni 2011, KOM/2011/0328

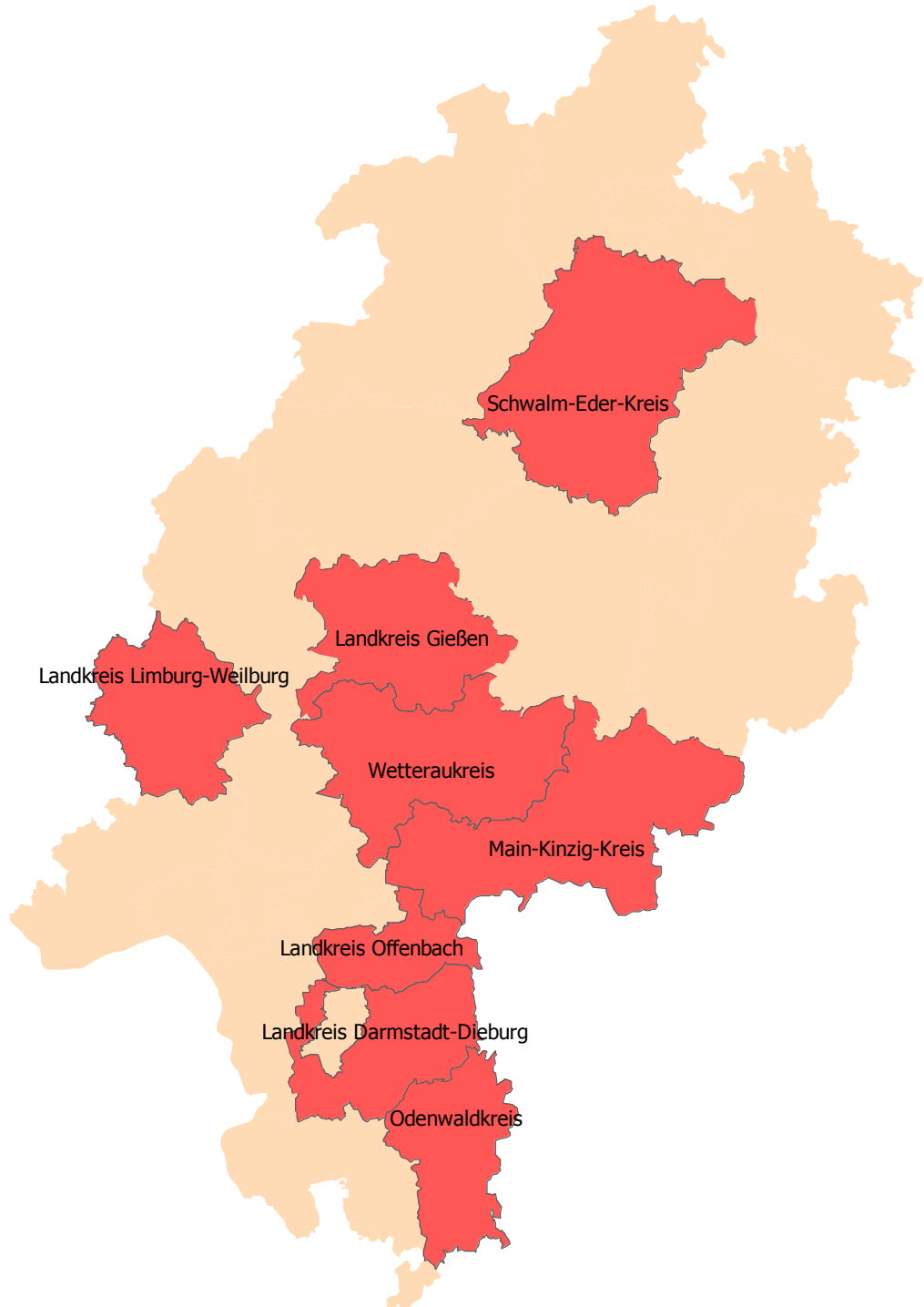
³⁶² § 6 Absatz 1 PrüfBV – Zusammenfassende Schlussbemerkung, vergleiche Fußnote 277

³⁶³ vergleiche Fußnote 300

10. Einhundertsiebenundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Naturschutz 2011“

10.1 Geprüfte Körperschaften

Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Gießen, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Schwalm-Eder-Kreis, Wetteraukreis



Ansicht 183: „Naturschutz 2011“ – Lage der Landkreise

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	November 2010 bis Juli 2012
Prüfungszeitraum:	2008 bis 2010
Zuleitung der Schlussberichte:	17. April 2012
Prüfungsbeauftragter:	BSL Public Sector Managementberatung GmbH, Bergheim Landschaftsarchitekturbüro grün ³ , Frankfurt am Main

10.3 Leitsätze

Die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen nahmen ihre Aufgaben im Umgang mit Eingriffen in Natur und Landschaft sowie zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft in fachlicher Hinsicht sachgerecht wahr.

Seite 252 f., 264

Die Landkreise überwachten die genehmigten Eingriffe und deren Kompensation vor Ort unzureichend. Die Überwachung könnte durch die Forderung von Sicherheitsleistungen bei Großprojekten und die Forderung von Fotonachweisen verbessert werden. Soweit möglich und sinnvoll, ist die Verwendung von Bedingungen statt Auflagen als Nebenbestimmungen vorteilhafter, weil Bedingungen – anders als Auflagen – dazu führen, dass die Genehmigung nur bei Erfüllung der Bedingungen als erteilt gilt.

Seite 252 ff., 257 f.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Unteren Naturschutzbehörden, auf unwesentliche Genehmigungsdetails zu verzichten. Stattdessen sollten sie die Umsetzung der verlangten notwendigen Maßnahmen kontrollieren und die Kontrollen dokumentieren.

Seite 254

Die Landkreise nahmen die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden nicht kostendeckend wahr. Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern deckten rund acht Prozent der anfallenden Aufwendungen. Selbst bei einer deutlichen Erhöhung der Gebührensätze und der Bußgelder wird eine Kostendeckung in der Praxis nicht zu erzielen sein. Gleichwohl nutzten die Landkreise ihre Möglichkeiten zur Einnahmenerhöhung unzureichend.

Seite 250 f.

Durch Erlass könnte ein landeseinheitlicher Bußgeldkatalog festgelegt werden, um die Bußgelderhebung zu vereinfachen und das Bußgeldverfahren zu beschleunigen.

Seite 252

Die Kompensationsverordnung (Anlage 3) zählt Maßnahmen auf, die zur Kompensation von Eingriffen von den Unteren Naturschutzbehörden genehmigt werden können. Den Aufwand für die Überwachung einzelner Maßnahmen, die aus einem Unterlassen von Handlungen bestehen (etwa ein Unterlassen von Düngergaben) beurteilt die Überörtliche Prüfung als zu aufwendig. Sie empfiehlt dem zuständigen Ministerium (HMUELV) eine Überarbeitung des Maßnahmenkatalogs, um sicherzustellen, dass die Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen mit vertretbarem Aufwand überwacht werden kann.

Seite 259

Die Landkreise nahmen ihre Verpflichtung zur Beseitigung oder nachträglichen Legalisierung ungenehmigter Freizeitgärten im Außenbereich unterschiedlich wahr. Drei von acht Landkreisen verfügten nicht über ein systematisches Konzept zur Behandlung solcher ungenehmigter Bauten und Anlagen.

Seite 262

Die Ausweisung von Schutzgebieten, die in der Regel eher auf Erhaltung des Status Quo ausgerichtet sind, ist rückläufig. Stattdessen engagieren sich die Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen verstärkt für flächenhafte Naturschutzprojekte und Biotopvernetzungen, bei denen dynamische Prozesse in der Natur berücksichtigt werden.

Seite 264

Die nachhaltige Sicherung der biologischen Vielfalt erfordert Konzepte und Maßnahmen, die die Nutzinteressen an den schützenswerten Flächen – wie beim Projekt Ried und Sand (Landkreis Darmstadt-Dieburg) – mit den Schutzinteressen in Einklang bringen.

10.4 Gliederung

10.5	Geprüfte Risiken.....	246
10.6	Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften	246
10.7	Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden	247
10.8	Grunddaten der Landkreise	248
10.9	Haushaltswirtschaft	250
10.10	Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft	252
10.11	Umgang der Landkreise mit ungenehmigten Eingriffen in Natur und Landschaft	259
10.12	Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden zum Schutz von bestimmten Teilen von Natur und Landschaft	264
10.13	Ausblick	266

10.5 Geprüfte Risiken

Das geprüfte Risiko setzte sich aus den Personal- und Sachkosten der Unteren Naturschutzbehörden sowie den für das Land Hessen verausgabten Mitteln der Ausgleichsabgabe zusammen. Es betrug im Prüfungszeitraum durchschnittlich 4,8 Millionen €³⁶⁴ je Jahr über alle einbezogenen Landkreise.

10.6 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Nach dem Bundesnaturschutzgesetz³⁶⁵ sind unvermeidbare Eingriffe in Natur und Landschaft auszugleichen. Die Kompensationsverordnung³⁶⁶ liefert eine Aufstellung der zur Eingriffskompensation geeigneten Maßnahmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Anlage 3 der Kompensationsverordnung um die Maßnahmen zu reduzieren, deren Umsetzung mit vertretbarem Aufwand nicht kontrolliert werden kann. Dies betrifft insbesondere solche Maßnahmen, die aus einem Unterlassen von Handlungen bestehen, beispielsweise Extensivierung einer Weide oder Verzicht auf Düngung.³⁶⁷

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem zuständigen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELV), die Kostensätze der Nummer 5 „Naturschutz“ der Anlage zu § 1 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des anzupassen. Die Gebührenhöhe sollte sich mehr an den Kosten der jeweiligen Leistung orientieren.³⁶⁸

Die Erhebung von Bußgeldern sollte vereinfacht und beschleunigt werden. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem zuständigen Ministerium (HMUELV) die Ein-

³⁶⁴ Personal- und Sachkosten: 4,0 Millionen €, Ausgleichsabgabe: 0,8 Millionen €

³⁶⁵ Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I, Seite 2542, in Kraft getreten am 1. März 2010; zuletzt geändert am 6. Februar 2012, BGBl. I, Seite 148

³⁶⁶ Verordnung über die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen, Ökokonten, deren Handelbarkeit und die Festsetzung von Ausgleichsabgaben (Kompensationsverordnung – KV) vom 1. September 2005, GVBl. I, Seite 624

³⁶⁷ vergleiche Seite 259

³⁶⁸ vergleiche Seite 251

führung eines landeseinheitlichen Bußgeldkatalogs für Ordnungswidrigkeiten nach dem Naturschutzrecht.³⁶⁹

10.7 Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden

Ziel des Naturschutzes in Deutschland ist, Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlage des Menschen zu erhalten (§ 1 des Bundesnaturschutzgesetzes). Um die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu verwirklichen, bietet das Naturschutzrecht den Naturschutzbehörden fünf grundsätzlich verschiedene Aufgabenbereiche. Die Aufgaben der Unteren Naturschutzbehörden können danach exemplarisch unterteilt werden.

Die Eingriffsregelung verlangt vom Verursacher, erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig zu vermeiden (§ 14 Absatz 1 BNatSchG³⁷⁰). Nicht vermeidbare erhebliche Beeinträchtigungen sind durch Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder, soweit dies nicht möglich ist, durch einen Ersatz in Geld zu kompensieren (§ 15 BNatSchG). Um die Einhaltung dieser Regelung überprüfen zu können, sind Eingriffe genehmigungspflichtig. Zuständige Behörde für den Vollzug des Naturschutzrechts ist die Untere Naturschutzbehörde, soweit durch Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist (§ 2 Absatz 1, Satz 1 HAGBNatSchG³⁷¹), so auch für die Genehmigung von Eingriffen in Natur und Landschaft. Das heißt, die Untere Naturschutzbehörde ist zuständig, sofern nicht eine höherrangige Genehmigungsbehörde vorgesehen ist. Beispielsweise liegt es nicht im Zuständigkeitsbereich einer Unteren Naturschutzbehörde, eine Windparkanlage, eine Bergbauanlage oder ein sonstiges größeres (Bau-) Projekt, das stärker in die Natur eingreift, zu genehmigen. Dafür ist das Regierungspräsidium zuständig, das als Obere Naturschutzbehörde bei diesen Verfahren als Naturschutz-Fachbehörde mitwirkt. In der Praxis ist damit eine Gesamtverantwortung für einen bestimmten Landschaftsraum nicht gegeben.

1. Eingriffs-/
Ausgleichsregelung

Die Naturschutzgesetzgebung sieht vor, ein Netz verbundener Biotop zu schaffen, das mindestens zehn Prozent der Fläche eines jeden Bundeslandes umfassen soll (§ 20 BNatSchG). Teile dieser Flächen können unter Schutz gestellt werden. Dabei werden folgende Schutzkategorien unterschieden: Naturschutzgebiete, Nationalparke, nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Naturdenkmäler, geschützte Landschaftsbestandteile, gesetzlich geschützte Biotop und Natura-2000-Gebiete.³⁷²

2. Schutzgegen-
stände und
Schutzzweck

Die Unterschutzstellung ergibt sich durch Verordnung.³⁷³ Diese bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote, und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen oder enthält die erforderlichen Ermächtigungen hierzu. In die Zuständigkeit der Unteren Naturschutzbehörden fallen die Ausweisung und die Pflege der Naturdenkmäler, geschützter Landschaftsbestandteile und kleinflächiger Naturschutzgebiete bis fünf Hektar sowie die Pflege der gesetzlich geschützten Biotop.

³⁶⁹ vergleiche Seite 252

³⁷⁰ § 14 Absatz 1 BNatSchG – Eingriffe in Natur und Landschaft

Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne dieses Gesetzes sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

³⁷¹ Hessisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz – HAGBNatSchG vom 20. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 629

³⁷² Mit der Übernahme der FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22. Juli 1992, Seite 7 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) und der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung), ABl. L 207 vom 26. Januar 2010, Seite 7) in das BNatSchG wurde neben den herkömmlichen Schutzkategorien das europäische Schutzgebietsnetzwerk Natura-2000 (FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete) als zusätzliche Schutzkategorie eingeführt.

³⁷³ Bei gesetzlich geschützten Biotopen ergibt sich der Schutz unmittelbar aus dem BNatSchG.

3. Arten- und
Habitatschutz

Arten- und Habitatschutz umfasst den Schutz und die Pflege bestimmter, aufgrund ihrer Gefährdung als schützenswert erachteter, wild lebender Tier- und Pflanzenarten in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Vielfalt (Artenvielfalt) und ihrer Lebensräume durch den Menschen. In diesem Aufgabengebiet sind die Unteren Naturschutzbehörden dafür zuständig, Maßnahmen Dritter auf Belange des Artenschutzes zu überprüfen. Außerdem sind die Unteren Naturschutzbehörden Genehmigungsbehörde für artenschutzrelevante Fragestellungen. Die artenschutzrechtlichen Genehmigungen werden im Regelfall von den Unteren Naturschutzbehörden gemeinsam mit anderen Genehmigungen, insbesondere den Eingriffsgenehmigungen bearbeitet.

4. Landschafts-
planung

Die Landschaftsplanung hat die Aufgabe, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren. Hierbei hat sie die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele auch für die Planungen und Verwaltungsverfahren aufzuzeigen, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft im Planungsraum auswirken können. Die Zuständigkeit der Unteren Naturschutzbehörden ist in Hessen darauf beschränkt, Anträge auf Konformität mit der Landschaftsplanung zu prüfen.

5. Landschafts-
pflagemassnahmen

Die Pflege der Landschaft zielt auf die Erhaltung der gewachsenen Kulturlandschaft mit ihren vielfältigen Elementen und Nutzungsformen sowie der Lebensräume gefährdeter Tier- und Pflanzenarten. Durch eine nachhaltige, umweltverträgliche Nutzung werden die natürlichen Lebensgrundlagen erhalten und aktiver Ressourcenschutz betrieben. Dabei gilt in Hessen der Vorrang des Vertragsnaturschutzes vor der Anwendung behördlicher Maßnahmen. Im Rahmen des Vertragsnaturschutzes verpflichten sich Landwirte oder Waldbesitzer gegen vertraglich vereinbartes Entgelt zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung von Teilen ihrer Nutzflächen. Der Vertragsnaturschutz wird insbesondere bei solchen Flächen angewendet, die bevorzugte Lebensräume für seltene oder in ihrem Bestand bedrohte Tiere und Pflanzen sind.

Der Aufgabenschwerpunkt der Unteren Naturschutzbehörden bei den Landkreisen lag im Umgang mit Eingriffen in Natur und Landschaft.

10.8 Grunddaten der Landkreise

Ansicht 184 zeigt die zu betreuenden Flächen, die Einwohnerzahlen und die Bevölkerungsdichte der in den Vergleich einbezogenen Landkreise.

Grunddaten der Landkreise			
	Fläche	Einwohner	Bevölkerungsdichte
Darmstadt-Dieburg	659 km ²	289.000	439 Ew./km ²
Gießen ¹⁾	782 km ²	180.000	230 Ew./km ²
Limburg-Weilburg	738 km ²	171.000	232 Ew./km ²
Main-Kinzig ²⁾	1.321 km ²	319.000	241 Ew./km ²
Odenwald	624 km ²	97.000	155 Ew./km ²
Offenbach	356 km ²	338.000	949 Ew./km ²
Schwalm-Eder	1.539 km ²	183.000	119 Ew./km ²
Wetterau	1.100 km ²	298.000	271 Ew./km ²

¹⁾ ohne Stadt Gießen (Sonderstatusstadt mit eigener Unteren Naturschutzbehörde)

²⁾ ohne Stadt Hanau (Sonderstatusstadt mit eigener Unteren Naturschutzbehörde)

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Daten der Landkreise

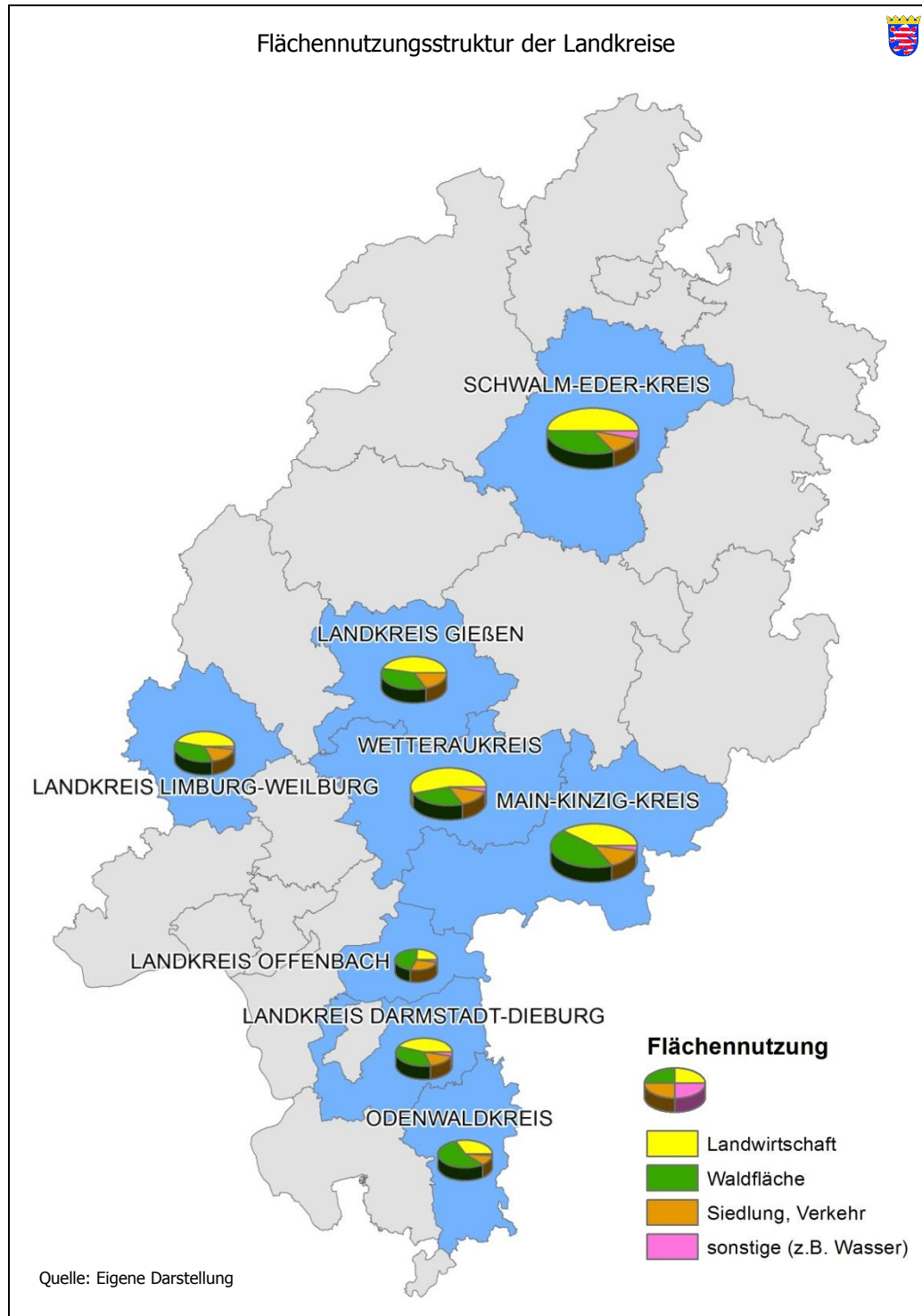
Ansicht 184: Grunddaten der Landkreise

Die geprüften Landkreise unterscheiden sich nach ihrer Flächennutzungsstruktur (Ansicht 185). Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Offenbach haben aufgrund ihrer Lage im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main eine hohe Bevölkerungsdichte. Im Landkreis Offenbach lag die Siedlungsnutzung mit 29 Prozent der Kreisfläche hinter der Waldnutzung in der Flächennutzungsstruktur.

Flächennutzungsstruktur

Die Landkreise Odenwald und Schwalm-Eder sind durch eine geringe Bevölkerungsdichte gekennzeichnet. Die Siedlungsnutzung lag mit maximal 17 Prozent hinter der landwirtschaftlichen Nutzung und der Waldnutzung.

Die landwirtschaftliche Nutzung war in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Gießen, Limburg-Weilburg, Schwalm-Eder und Wetterau höher als die Waldnutzung, umgekehrt im Main-Kinzig-Kreis und im Odenwaldkreis.



Ansicht 185: Flächennutzungsstruktur der Landkreise

Die Unterschiede in der Flächennutzungsstruktur beeinflussen die Tätigkeitsschwerpunkte der Unteren Naturschutzbehörden. Im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hat insbesondere der Landkreis Offenbach dem hohen Freizeitnutzungsdruck gegenüber Natur und Landschaft entgegenzuwirken. Demgegenüber steht in den ländlichen Bereichen die Herbeiführung eines Interessensausgleichs zwischen der landwirtschaftlichen Nutzung und den Belangen des Naturschutzes im Vordergrund.

10.9 Haushaltswirtschaft

Die Landkreise wiesen Ausgaben für die Unteren Naturschutzbehörden von rund 4,0 Millionen € jährlich aus. Diesen standen Einnahmen von rund 0,4 Millionen € aus Gebühren und Bußgeldern sowie aus Zuwendungen für vom Land Hessen, vom Bund oder von der EU geförderte Projekte gegenüber.

Einnahmen und Ausgaben der Landkreise für die Unteren Naturschutzbehörden				
	Einnahmen ¹⁾	Ausgaben ^{1), 2)}	Gesamthaushalt ¹⁾	Anteil am Gesamthaushalt
Darmstadt-Dieburg ³⁾	120 T€	461 T€	313 Mio. €	0,2 %
Gießen	13 T€	602 T€	306 Mio. €	0,2 %
Limburg-Weilburg	29 T€	405 T€	167 Mio. €	0,2 %
Main-Kinzig ³⁾	80 T€	579 T€	462 Mio. €	0,1 %
Odenwald ³⁾	11 T€	277 T€	132 Mio. €	0,2 %
Offenbach	38 T€	661 T€	469 Mio. €	0,1 %
Schwalm-Eder ³⁾	49 T€	302 T€	178 Mio. €	0,2 %
Wetterau	29 T€	727 T€	263 Mio. €	0,3 %
Summe	368 T€	4.014 T€	2.289 Mio. €	0,2 %
Mittelwert	46 T€	502 T€	286 T€	

¹⁾ Mittelwert der Jahre 2008 bis 2010

²⁾ bereinigt um Ausgaben für nicht dem Naturschutz zuzurechnende Leistungen, beispielsweise Immissionsschutz in Darmstadt-Dieburg oder Aufgaben der Wasserwirtschaft in Offenbach

³⁾ einschließlich an anderen Haushaltsstellen des Landkreises vereinnahmter Gebühren für naturschutzrechtliche Genehmigungen

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Daten der Unteren Naturschutzbehörden

Ansicht 186: Einnahmen und Ausgaben der Landkreise für die Unteren Naturschutzbehörden

Die Ausgaben verteilten sich im Mittel der Prüfungsjahre auf 432 T€ Personalausgaben (86 Prozent) und 70 T€ Ausgaben für Sachmittel (14 Prozent). Ein Zusammenhang zwischen den Ausgaben der Landkreise und den erzielten Ergebnissen wurde nicht festgestellt. Die Analyse der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung setzt eine verursachungsgerechte Zuordnung der Kosten zu den einzelnen Leistungen des Naturschutzes voraus. Diese war zum Prüfungszeitpunkt nicht gegeben.

Ansicht 187 stellt die Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern den nicht durch Zuwendungen Dritter finanzierten Ausgaben gegenüber.³⁷⁴

³⁷⁴ Die Betrachtung beschränkt sich auf die Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern, da nur sie in ursächlichem Zusammenhang mit dem laufenden Verwaltungshandeln stehen. Bei den übrigen Einnahmen handelt es sich um Zuwendungen für Maßnahmen, die außerhalb des Prüfungszeitraums ausgeführt wurden.

Deckungsgrad der Gebühren und Bußgelder					
	Ausgewählte Einnahmen ¹⁾			Ausgaben ^{1) 2)}	Deckungsgrad
	Gebühren	Bußgelder	Summe		
Darmstadt-Dieburg ³⁾	82 T€	4 T€	86 T€	461 T€	18,6 %
Gießen	12 T€	0 T€	12 T€	602 T€	2,1 %
Limburg-Weilburg	27 T€	1 T€	29 T€	405 T€	7,4 %
Main-Kinzig ³⁾	80 T€	0 T€	80 T€	579 T€	13,8 %
Odenwald ³⁾	11 T€	0 T€	11 T€	277 T€	4,0 %
Offenbach	33 T€	2 T€	35 T€	661 T€	5,3 %
Schwalm-Eder ³⁾	47 T€	2 T€	49 T€	302 T€	16,2 %
Wetterau	17 T€	2 T€	19 T€	727 T€	2,5 %
Summe	310 T€	11 T€	321 T€	4.014 T€	8,0 %

¹⁾ Mittelwert der Jahre 2008 bis 2010

²⁾ bereinigt um Ausgaben für nicht dem Naturschutz zuzurechnende Leistungen

³⁾ einschließlich an anderen Haushaltsstellen des Landkreises vereinnahmter Gebühren für naturschutzrechtliche Genehmigungen

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Daten der Unteren Naturschutzbehörden

Ansicht 187: Deckungsgrad der Gebühren und Bußgelder

Die Einnahmen aus Gebühren und Bußgeldern deckten 8,0 Prozent der um Ausgaben für nicht zum Naturschutz gehörende Aufgaben bereinigten laufenden Ausgaben ab. Ihr Deckungsgrad lag in einer Bandbreite zwischen 2,1 Prozent (Landkreis Gießen) und 18,6 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg).

Die Gebührensätze werden vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (HMUELTV) festgelegt.³⁷⁵ Die in den Gebührentabellen festgesetzten Sätze orientierten sich am Wert für den Leistungsempfänger. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem zuständigen Ministerium, die Gebührensätze der Nummer 5 „Naturschutz“ der Anlage zu § 1 der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz anzupassen. Die Gebührenhöhe sollte sich an den tatsächlichen Kosten der jeweiligen Leistung orientieren.³⁷⁶

Außerdem nutzten die Landkreise die Möglichkeiten der Gebührenerhebung nicht konsequent. So teilte der Landkreis Gießen nach umfassender Prüfung eines Antrags dem Antragsteller in Form einer Stellungnahme mit, dass man beabsichtige, den Antrag abzulehnen. In der Stellungnahme führte die Untere Naturschutzbehörde beim Landkreis Gießen weiterhin aus: „Außerdem weisen wir darauf hin, dass Sie die kostenpflichtige Verfügung vermeiden können, indem Sie Ihren Antrag schriftlich zurückziehen“. Zwei Tage später wurde der Antrag zurückgenommen. Der Landkreis verzichtete dadurch auf die ihm im Hinblick auf die bereits geleisteten Arbeiten zustehenden Ge-

Gebühren

³⁷⁵ Verwaltungskostenordnungen für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (VwKostO-MUELTV) vom 8. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 522

³⁷⁶ § 3 Satz 1 Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970, BGBl. I Seite 821, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. März 2011, BGBl. I, Seite 338

Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass zwischen der den Verwaltungsaufwand berücksichtigenden Höhe der Gebühr einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung andererseits ein angemessenes Verhältnis besteht.

Bußgelder

bühreneinnahmen. Die Ortsbesichtigung der Überörtlichen Prüfung zeigte, dass die Maßnahme trotzdem durchgeführt worden war. Dem Landkreis war dies nicht bekannt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, der Gebührenerhebung und der Verhängung von Bußgeldern höhere Bedeutung beizumessen und das Ziel einer höheren Kostendeckung bei Gebühren zu beachten. Überdies besteht die bisher nur vom Landkreis Darmstadt-Dieburg genutzte Möglichkeit zur Erhebung von Gebühren für öffentlich-rechtliche Verträge.

Wie Ansicht 187 zeigt, vereinnahmte der Landkreis Gießen im Prüfungszeitraum keine Bußgelder, der Odenwaldkreis durchschnittlich in Höhe von 8 € jährlich und der Main-Kinzig-Kreis durchschnittlich in Höhe von 387 € jährlich. Im Vergleich zu den anderen Landkreisen, die Bußgelder in erheblich größerer Höhe vereinnahmten, wurden in diesen Landkreisen entweder erheblich weniger Bußgeldtatbestände verwirklicht oder verwirklichte Bußgeldtatbestände wurden nicht verfolgt.

Die Landkreise als Untere Naturschutzbehörden gaben an, dass es bei der Ahndung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen mittels Bußgeldbescheiden zu praktischen Schwierigkeiten komme. Zum Beispiel in Fällen, in denen ein angefochtener Bußgeldbescheid vor Gericht verhandelt werde, erziele der Landkreis selbst im Erfolgsfall keine Einnahmen, da ein Bußgeld der Landeskasse zufließe. Die Akzeptanz der Bußgelder litt nach Ansicht der Unteren Naturschutzbehörden auch darunter, dass es anders als bei den Gebühren keine Vorgabe der übergeordneten Behörden bezüglich der Höhe der Bußgelder gab. Um Rechtsstreitigkeiten um ordnungspolitisch sinnvolle Bußgelder zu vermeiden und um in Bezug auf Bußgelder hessenweit normierte Bescheide erstellen zu können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem HMUELV die Einführung eines landeseinheitlichen Bußgeldkatalogs für den Bereich des Naturschutzrechts. So hat beispielsweise das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (HMWVL) zwecks Sicherung eines einheitlichen und wirksamen Vorgehens gegen Ordnungswidrigkeiten nach dem Bauordnungsrecht und Vereinfachung und Beschleunigung der Bußgeldverfahren einen Bußgelderlass mit Bußgeldkatalog herausgegeben.³⁷⁷ Die Forderung nach einem einheitlichen Bußgeldkatalog stammt aus der Praxis der Unteren Naturschutzbehörden. So verspricht man sich durch eine klare einheitliche Normierung mehr Rechtssicherheit für alle Beteiligten. Damit würde auch der gewünschten Steuerungsfunktion der Bußgelder Rechnung getragen.

10.10 Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden bei Eingriffen in Natur und Landschaft

Eingriffe in Natur und Landschaft bedürfen einer behördlichen Genehmigung, die oftmals die Untere Naturschutzbehörde erteilt. Eingriffe in Natur und Landschaft sind genehmigungsfähig, wenn diese rechtlich zulässig und kompensierbar sind. Bereits vorgenommene ungenehmigte Eingriffe sind zu beseitigen, wenn sie nicht genehmigungsfähig sind. Die Untere Naturschutzbehörde wirkt auch als Fachbehörde in Genehmigungsverfahren anderer Genehmigungsbehörden mit, überwiegend der Unteren Bauaufsichtsbehörde.³⁷⁸

Dokumentationsmängel

Die Unteren Naturschutzbehörden wirkten im Prüfungszeitraum an rund 12.000 naturschutzrechtlichen Verfahren zum Umgang mit Eingriffen in Natur und Landschaft mit.³⁷⁹ Die Überörtliche Prüfung untersuchte mit Dokumentenprüfungen und darauf folgenden Ortsbesichtigungen stichprobenweise Genehmigungsverfahren.³⁸⁰

³⁷⁷ Bußgelderlass mit Bußgeldkatalog für Ordnungswidrigkeiten nach der Hessischen Bauordnung, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 14. Januar 2008, StAnz. 2008, Seite 258 zuletzt geändert am 8. März 2011, StAnz. 2011, Seite 557

³⁷⁸ Bei der Genehmigung sind neben dem Naturschutzrecht die Regelungen des Baugesetzbuchs und der Hessischen Bauordnung zu beachten. Hessische Bauordnung (HBO) vom 18. Juni 2002, GVBl. I Seite 274, zuletzt geändert am 25. November 2010, GVBl. I, Seite 429; Neufassung vom 15. Januar 2011, GVBl. I, Seite 46

³⁷⁹ Die Zahl der Verfahren bietet mangels zentraler Vorgaben und der unterschiedlichen Zählweise lediglich einen Überblick.

³⁸⁰ Die Untersuchung umfasste bearbeitete Genehmigungsverfahren, die Maßnahmenverfolgung bereits abgeschlossener Verfahren, die Behandlung aktueller ungenehmigter Eingriffe und den Umgang mit

Alle Unteren Naturschutzbehörden waren grundsätzlich in der Lage, die zu genehmigenden Sachverhalte inhaltlich zu beurteilen. Die Nachvollziehbarkeit der Sachverhalte und Entscheidungen anhand der Akten war aufgrund von Dokumentationsmängeln allerdings nicht immer gegeben. So war zum Beispiel die Genehmigungsfähigkeit eines Gartens mit Bienenhaus in Freigericht-Altenmittlau (Main-Kinzig-Kreis) aus den Akten nicht ersichtlich. Es lag aber auch keine Genehmigung in den Akten vor. Die Untere Naturschutzbehörde erklärte, das Bienenhaus genieße Bestandsschutz, da es bereits seit zwei Generationen im Eigentum der Familie des Antragstellers sei. Die Rechtsgrundlage für den angenommenen naturschutzrechtlichen Bestandsschutz war nicht aus den Akten ersichtlich und konnte auch nicht angegeben werden.



Ansicht 188: Main-Kinzig-Kreis. Garten mit Bienenhaus in Freigericht-Altenmittlau. Aufnahme vom 11. August 2011.

Lücken in der Dokumentation zeigten sich auch bei der Kontrolle von Ausgleichsmaßnahmen für genehmigte Eingriffe. Aus der Dokumentation war nicht erkennbar, inwieweit die geforderten Ausgleichsmaßnahmen auch überprüft wurden.

In Einzelfällen zeigten sich neben dem Dokumentationsmangel auch Vollzugsmängel. So stellte die Überörtliche Prüfung bei der Ortsbesichtigung fest, dass Genehmigungsbestandteile offensichtlich nicht umgesetzt wurden. So wurde eine im Jahr 2005 als Streuobstwiese in Reichelsheim (Odenwaldkreis) festgesetzte Kompensationsfläche als Pferdeweide genutzt (Ansicht 189).

Vollzugsmängel

sogenannten Altfällen, d.h. mit seit Jahrzehnten existierenden ungenehmigten Kleinbauten und Anlagen.



Ansicht 189: Odenwaldkreis. Pferdeweide statt einer festgesetzten Streuobstwiese in Reichelsheim. Aufnahme vom 29. August 2011.

Der Erhalt und die Pflege der als Kompensation festgesetzten Obstbaum- und Heckenpflanzungen war durch die gleichzeitige Nutzung der Fläche als Pferdeweide erheblich erschwert. Dieser Sachverhalt war der Unteren Naturschutzbehörde beim Odenwaldkreis bekannt, jedoch nicht in den Akten vermerkt. Die Untere Naturschutzbehörde versäumte es, auf die Umsetzung und den Erhalt der Pflanzungen hinzuwirken.

Vollzugsmängel
wegen zu hohem
Detaillierungsgrad in
Genehmigungen

Die Unteren Naturschutzbehörden setzten in ihren Genehmigungsbescheiden Nebenbestimmungen fest, die darauf zielten, die Eingriffswirkung zu minimieren und/ oder einen angemessenen Ausgleich oder Ersatz herzustellen. Die im Rahmen der Prüfung stichprobenweise eingesehenen Genehmigungen aller Unteren Naturschutzbehörden waren naturschutzfachlich angemessen begründet. Allerdings war im Odenwaldkreis ein zu hoher Detaillierungsgrad bei den Nebenbestimmungen festzustellen. Die Vielzahl der festgesetzten Details führte dazu, dass der Vollzug der Nebenbestimmungen nur noch mit unangemessen hohem Aufwand kontrollierbar war.

Ein typisches Beispiel für einen zu hohen Detaillierungsgrad war ein vom Odenwaldkreis eigenverantwortlich genehmigter Ziegenunterstand in Brombachtal-Birkert (Ansicht 190).



Ansicht 190: Odenwaldkreis. Ziegenunterstand in Brombachtal-Birkert. Aufnahme vom 29. August 2011

Die Untere Naturschutzbehörde legte im Genehmigungsbescheid fest, dass der Ziegenunterstand maximal 1,5 Meter hoch werden dürfe und an einer Seite vollständig offen sein müsse. Sie hatte allerdings die Einhaltung dieser Vorgaben vor Ort nie überprüft. Die Überörtliche Prüfung stellte im Rahmen einer Ortsbesichtigung fest, dass der Unterstand rund drei Meter hoch und an keiner Seite vollständig offen war. Des Weiteren war das Pultdach grau statt wie beschrieben rotbraun, dunkelrot, schwarz oder dunkelgrün. Der Ziegenunterstand war trotz der Abweichungen von der Genehmigung landschaftsangepasst. Hätte die Untere Naturschutzbehörde in der Genehmigung weniger detaillierte Vorgaben gemacht, hätte sie einen Widerspruch zwischen Genehmigung und errichtetem Ziegenunterstand vermieden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Unteren Naturschutzbehörden, auf unwesentliche Genehmigungsdetails zu verzichten. Stattdessen sollte sie die Umsetzung der verlangten notwendigen Maßnahmen kontrollieren und die Kontrollen dokumentieren. Dabei kann durch die Möglichkeit von Fotonachweisen der Überwachungsaufwand vor Ort gering gehalten werden.

Als wirksame Vorgehensweise zur Eingriffsminimierung erwies sich die frühzeitige Mitwirkung der Unteren Naturschutzbehörde bereits bei der Standortwahl für Eingriffe in Natur und Landschaft. So hatte im Odenwaldkreis ein Landwirt eine Bauvoranfrage zum Neubau einer landwirtschaftlichen Lagerhalle für Heu, Stroh und Maschinen gestellt. Die Untere Naturschutzbehörde führte in ihrer Stellungnahme Folgendes aus: „Bei dem vom Antragsteller favorisierten Standort handelt es sich um eine exponierte, von weither einsehbare Außenbereichslage. Aus Sicht von Naturschutz und Landschaftspflege bestehen, besonders wegen der Beeinträchtigung des Landschaftsbilds, Bedenken gegen die Errichtung der Lagerhalle am vorgesehenen Standort.“

Vorgehensweise zur
Eingriffsminimierung



Ansicht 191: Odenwaldkreis. Von der Unteren Naturschutzbehörde favorisierter Standort mit dem Neubau einer landwirtschaftlichen Lagerhalle. Aufnahme vom 25. August 2011.

Der ursprünglich vom antragstellenden Landwirt vorgesehene Standort präsentierte sich bei der Ortsbesichtigung als freie Kuppe (Ansicht 192).



Ansicht 192: Odenwaldkreis. Für den Neubau einer landwirtschaftlichen Lagerhalle verworfener Standort. Aufnahme vom 25. August 2011.

Die Untere Naturschutzbehörde schlug mehrere Alternativstandorte vor und suchte sie bei einem Ortstermin gemeinsam mit dem Antragsteller auf. Dabei einigten sich die Untere Naturschutzbehörde und der Antragsteller auf einen für den Betrieb geeigneten

ten Standort. Die Eingriffswirkung war deutlich geringer als bei der Ursprungsvariante, da keine ökologisch oder landschaftlich bedeutsamen Strukturen betroffen waren (Ansicht 191 und Ansicht 192).

Im Schwalm-Eder-Kreis war es Praxis, bei landschaftsbedeutenden Maßnahmen vor Antragstellung einen Grundsatztermin mit dem Bauherrn und den zu beteiligenden Behörden³⁸¹ anzuberaumen, sofern der Bauherr frühzeitig eine der beteiligten Behörden informierte. So hatte der Landkreis in der Gemeinde Wabern vor Beginn des Genehmigungsverfahrens für einen Schweinemaststall in einem Grundsatztermin mit dem Bauherrn, dem Ortslandwirt und Vertretern anderer Behörden die Standortfrage und weitere Details geklärt. Auf dieser Grundlage wurde zeitnah der Bauantrag gestellt und genehmigt. Dieser Vorgang war diesbezüglich ein positives Beispiel für den Ablauf eines Genehmigungsverfahrens.



Ansicht 193: Schwalm-Eder-Kreis. Fehlende Eingrünung eines Schweinemaststalls in Wabern-Unshausen. Aufnahme vom 22. September 2011.

Gleichwohl ist der weitere Umgang mit dieser Baumaßnahme im Genehmigungsverfahren Beispiel für einen Vollzugsmangel. Die Genehmigung enthielt elf naturschutzrechtliche Auflagen, deren Umsetzung die Untere Naturschutzbehörde allerdings nicht überprüfte. Die Ortsbesichtigung der Überörtlichen Prüfung ergab, dass die Auflagen nur in Teilen erfüllt waren. So hatte der Antragsteller zum Beispiel die geforderte Eingrünung mit Pflanzungen und Ansaaten nicht vorgenommen (Ansicht 193).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Unteren Naturschutzbehörden, für die Überwachung und Kontrolle von Sicherheitsleistungen Gebrauch zu machen (§ 17 Absatz 5 BNatSchG). Dabei wird dem Antragsteller in der Genehmigung von Großprojekten auferlegt, eine Sicherheitsleistung in Höhe der voraussichtlichen Kosten für den Eingriffsausgleich zu hinterlegen. Dieses Instrument fördert das Eigeninteresse der Antragsteller an einer zeitnahen Umsetzung der Naturschutzforderungen sowie der entsprechenden Erfolgsmeldung an die Untere Naturschutzbehörde. Der Wetteraukreis wandte erfolgreich Sicherheitsleistungen³⁸² an.

Die Landkreise bezeichneten die Nebenbestimmungen zu den Genehmigungen als Auflagen, Bedingungen und/ oder Hinweise. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die

Sicherheitsleistungen

Bedingungen statt Auflagen

³⁸¹ Untere Bauaufsichtsbehörde, Untere Naturschutzbehörde, Untere Landwirtschaftsbehörde

³⁸² Sicherheitsleistungen beliefen sich regelmäßig auf Beträge unter 5.000 €.

Überwachung von
Kompensations-
maßnahmen, die aus
einem Unterlassen
von Handlungen be-
stehen

Nebenbestimmungen zu nicht-befristeten Genehmigungen, soweit sinnvoll und möglich³⁸³, als Bedingung³⁸⁴ statt als Auflage³⁸⁵ zu formulieren. Bedingungen haben gegenüber Auflagen den Vorteil, dass die Genehmigung nur bei Erfüllung als erteilt gilt. Bei Nichterfüllung einer Auflage gilt die Genehmigung jedoch weiterhin.

Soweit ein Genehmigungsbescheid der Unteren Naturschutzbehörde dem Antragsteller ein Unterlassen von Handlungen – beispielsweise bei der Extensivierung einer Weide oder bei dem Verzicht auf Düngung – als Kompensationsmaßnahme auferlegt, besteht die Gefahr, dass bei Nichterfüllung die Einhaltung kaum oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand überprüfbar ist. Die Unterlassungshandlungen, die als geeignete Maßnahmen für den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft in Betracht kommen, ergeben sich aus Anlage 3 der Kompensationsverordnung.³⁸⁶ Bei der Frage, ob Maßnahmen grundsätzlich geeignet sind, haben die Unteren Naturschutzbehörden keinen Ermessensspielraum. So genehmigte der Landkreis Limburg-Weilburg einen Antrag auf Fällung von sieben Pappeln am Wörsbach in Hünfelden-Dauborn (Ansicht 194). Antragsgemäß wurde als Ausgleich die extensive Bewirtschaftung eines Wiesenstreifens festgesetzt. Dies bedeutete den Verzicht auf Pflanzenschutz- und Düngemittel sowie die Festsetzung des 1. Juli als frühest zulässigen Termin zur Mahd.



Ansicht 194: Limburg-Weilburg. Gefällte Pappeln entlang des Wörsbachs in Hünfelden. Aufnahme vom 27. Juni 2011.

Die Ortsbesichtigung der Überörtlichen Prüfung am 27. Juni 2011 ergab, dass die Wiese jedoch bereits gemäht war. Ob der Verzicht auf Pflanzenschutz- und Düngemittel eingehalten wurde, ließ sich im Rahmen der Ortsbesichtigung nicht untersuchen. Die Untere Naturschutzbehörde war sich bei der Antragsgenehmigung bewusst, dass

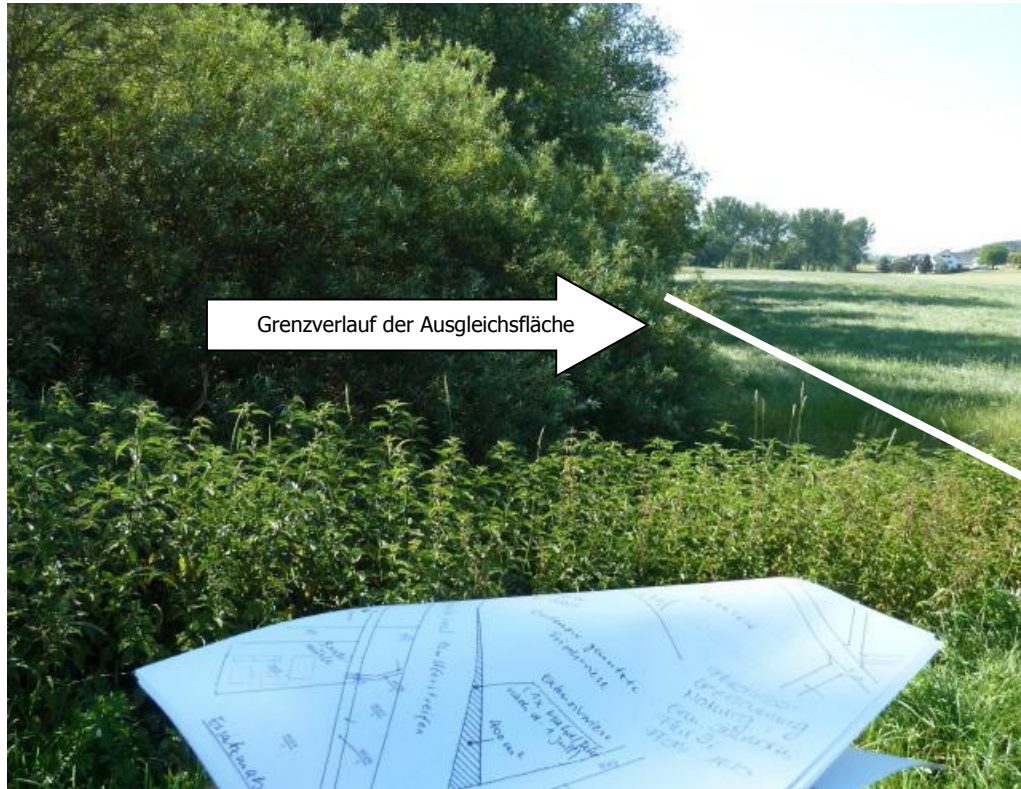
³⁸³ Insbesondere bei der Genehmigung von Eingriffen, bei denen artenschutzrechtliche Belange (§ 44 BNatSchG) und/ oder gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG) betroffen sind, tragen Bedingungen als Nebenbestimmungen sinnvoll zur Verwaltungsvereinfachung bei. In solchen Fällen ist zumindest ein Teil des Ausgleichs regelmäßig dem Eingriff zeitlich vorgelagert. Auch die Zahlung des Ersatzgeldes sollte als Bedingung zur Genehmigung von Eingriffen formuliert sein.

³⁸⁴ vergleiche § 36 Absatz 2, Ziffer 2 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) vom 15. Januar 2010, GVBl. I 2010, Seite 18

³⁸⁵ vergleiche § 36 Absatz 2, Ziffer 4 HVwVfG

³⁸⁶ Anlage 3 der Kompensationsverordnung definiert die als Kompensation geeigneten Maßnahmen sowie ihren Bilanzwert in der Eingriffs-/Ausgleichsbilanz.

die Überprüfung des Genehmigungsinhalts flächendeckend objektiv unmöglich ist. Eine Untere Naturschutzbehörde ist hiermit in zeitlicher und personeller Hinsicht überfordert. Aufgrund der Antragskonformität mit der Kompensationsverordnung war die Untere Naturschutzbehörde jedoch verpflichtet, die vorgeschlagene Kompensationsmaßnahme anzuerkennen. Wollte man die Unteren Naturschutzbehörden entsprechend den Überprüfungserfordernissen ausstatten, würde dies zu unverhältnismäßig hohen Kosten führen.



Ansicht 195: Limburg-Weilburg. Ausgleichsfläche für die Pappelfällung am Wörsbach in Hünfelden. Aufnahme vom 27. Juni 2011.

Die Kompensation von Eingriffen sollte auf solche Maßnahmen beschränkt werden, die mit vertretbarem Aufwand überwacht werden können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deshalb dem zuständigen Ministerium (HMUELV), die in Anlage 3 der Kompensationsverordnung aufgeführten Maßnahmen dahingehend zu überprüfen, ob ihre Umsetzung nachhaltig sichergestellt werden kann. Weiterhin sollte das Ministerium den Unteren Naturschutzbehörden entsprechende Hinweise zu Möglichkeiten der Überprüfbarkeit der nachhaltigen Sicherung in der Praxis geben.

Es wäre zweckdienlich und würde eine praxisnahe Arbeitsweise ermöglichen, wenn das Ministerium derartige Hinweise in ein Weisungsportal einstellen würde. Zusätzlich wäre aus Sicht der Unteren Naturschutzbehörden für Rechtsklarheit und Rechtssicherheit gesorgt.

10.11 Umgang der Landkreise mit ungenehmigten Eingriffen in Natur und Landschaft

Die Landkreise als Bauaufsichtsbehörde und/ oder als Naturschutzbehörde sind unter anderem dafür zuständig, im unbebauten Außenbereich³⁸⁷ rechtswidrige Zustände zu beseitigen, die durch ungenehmigte Eingriffe in Natur und Landschaft sowie vor Ein-

³⁸⁷ vergleiche § 35 BauGB – Bauen im Außenbereich

Baugesetzbuch (BauGB), neugefasst durch Bekanntmachung vom 23. September 2004, BGBl. I, Seite 2414, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Juli 2011, BGBl. I, Seite 1509

führung der Eingriffsregelung im Jahr 1976³⁸⁸ errichtete ungenehmigte Bauten und/oder Anlagen aufgetreten sind. Die Landkreise können rechtskonforme Zustände entweder durch Beseitigung der ungenehmigten Eingriffe oder – bei Vorliegen der Voraussetzungen – durch ihre Genehmigung herstellen.³⁸⁹

In den Jahren 2008 bis 2010 wurden den Landkreisen 1.224 ungenehmigte Eingriffe in Natur und Landschaft bekannt (Ansicht 196).

Neu aktenkundig gewordene, ungenehmigte Eingriffe 2008 bis 2010				
	Eingriffe (gesamt)	Eingriffe (Mittelwert ¹⁾)	jährliche Eingriffe je 1.000 Einwohner	jährliche Eingriffe je km ²
Darmstadt-Dieburg	230	77	0,27	0,12
Gießen	245	82	0,45	0,10
Limburg-Weilburg	166	55	0,32	0,07
Main-Kinzig	131	44	0,11	0,03
Odenwald	86	29	0,30	0,05
Offenbach	196	65	0,19	0,18
Schwalm-Eder	54	18	0,10	0,01
Wetterau	116	39	0,13	0,04
Summe	1.224	409	0,21	0,06

¹⁾ Mittelwert der Jahre 2008 bis 2010

Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Daten der Unteren Naturschutzbehörden

Ansicht 196: Neu aktenkundig gewordene, ungenehmigte Eingriffe 2008 bis 2010

Die Überörtliche Prüfung bewertete den Umgang der Landkreise mit ungenehmigten Eingriffen aufgrund der Erkenntnisse aus ihren Aktenprüfungen und Ortsbesichtigungen. Bei den ungenehmigten Eingriffen waren Unterschiede festzustellen. Ein hoher Freizeitnutzungsdruck im dicht besiedelten Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zeigte sich in zahlreichen ungenehmigten Freizeitgärten (Ansicht 197).

³⁸⁸ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 20. Dezember 1976, BGBl. I, Seite 3574

³⁸⁹ Bei nicht genehmigungsfähigen Eingriffen besteht die Möglichkeit, die Genehmigungsfähigkeit mit Hilfe der Bauleitplanung nach dem Baugesetzbuch herbeizuführen, d.h. durch Änderung des Flächennutzungsplans oder Aufstellung/ Änderung von Bebauungsplänen. Die Zuständigkeit für die Anpassung der Bauleitplanung liegt jedoch nicht auf der Landkreis-, sondern auf der Gemeindeebene.



Ansicht 197: Darmstadt-Dieburg. Ungenehmigte Freizeitgärten am Ufer der Gersprenz in Babenhausen. Aufnahme vom 23. November 2010.

Im ländlichen Gebiet des Main-Kinzig-Kreis stellte die Untere Naturschutzbehörde überwiegend durch landwirtschaftliche Betriebe verursachte Eingriffe fest, beispielsweise ungenehmigte Baumfällungen oder Rodungen. Ansicht 198 zeigt ein Grundstück im Außenbereich von Hasselroth-Gondsroth (Main-Kinzig-Kreis), auf dem im Jahr 2008 ungenehmigt 35 größere Laubbäume gefällt wurden. Die Untere Naturschutzbehörde blieb untätig, ein Bußgeld wurde nicht verfügt, obgleich sie nach Aktenlage von dem Fall Kenntnis hatte. Die Untere Naturschutzbehörde hätte weiterhin den Ausgleich einfordern müssen.



Ansicht 198: Main-Kinzig-Kreis. Stümpfe gefällter Birken in Hasselroth-Gondsroth. Aufnahme vom 11. August 2011.

Fünf Landkreise³⁹⁰ hatten ein Konzept für den Umgang mit ungenehmigten Eingriffen. Drei Landkreise reagierten anlassbezogen. So ging der Landkreis Limburg-Weilburg bei der Umsetzung seines Konzepts in der Reihenfolge der Gemeinden vor, wie hoch der gemeindliche Anteil an den im Kreisgebiet liegenden großflächigen Schutzzonen LSG „Auenverbund Lahn-Dill“ und Natura-2000-Gebiet „Lahntal und seine Hänge“ war. Der Landkreis Offenbach gruppierte die Eingriffe hinsichtlich der Schutzwürdigkeit der Umgebung. Die ungenehmigten Eingriffe in Landschaftsschutzgebieten wurden zuerst beseitigt.

Ein Positivbeispiel war die mit der Unteren Naturschutzbehörde beim Main-Kinzig-Kreis abgestimmte Vorgehensweise von Maintal als Träger der Bauleitplanung. Die Stadt erstellte einen Rahmenplan zum Umgang mit ungenehmigten Kleinbauten und Freizeitanlagen im Außenbereich.

Mit einer Vollerfassung aller ungenehmigten Kleinbauten und Freizeitanlagen teilte die Stadt Maintal den Außenbereich in Gebiete nach den Kategorien „Legalisierung mit Auflagen“ und „keine Legalisierung“ ein. Für die zu legalisierenden Anlagen war die planungsrechtliche Sicherung durch Bebauungspläne vorgesehen, für die übrigen die Beseitigung.

Ansicht 199 zeigt einen ungenehmigten Freizeitgarten, dessen Legalisierung mit Auflagen beabsichtigt war.



Ansicht 199: Main-Kinzig-Kreis. Ungenehmigter Garten in Maintal. Aufnahme vom 11. August 2011.

Der Main-Kinzig-Kreis begleitete dieses Modell seit dem Jahr 2009. Dabei wurde insbesondere auf die ökologische Wertigkeit der im Gebiet der Stadt Maintal vorhandenen Schutzgebiete und gesetzlich geschützten Biotopie geachtet. Die Überörtliche Prüfung beurteilte bei ihrer Ortsbesichtigung die Klassifizierung auf ihre Nachvollziehbarkeit. Sie war bis auf die beabsichtigte Legalisierung von siedlungsfernen Gärten im Stadtteil Wachenbuchen gegeben. Der Landkreis sollte auf die Verlagerung dieser Gärten in andere zur Legalisierung vorgesehene Gebiete hinwirken.

Der von der Stadt Maintal eingeschlagene Weg der planungsrechtlichen Sicherung ist die einzige zulässige Möglichkeit der Erhaltung rechtswidrig errichteter Freizeitgärten. Der Main-Kinzig-Kreis hat im weiteren Verfahren die Aufgabe, sicherzustellen, dass die erforderlichen Bauleitpläne bis zu ihrer Rechtskraft weiter entwickelt werden. Dem

³⁹⁰ Landkreise Darmstadt-Dieburg, Gießen, Limburg-Weilburg, Offenbach und Wetterau

kommt hohe Bedeutung zu. Denn nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs ist die Voraussetzung für die Nicht-Beseitigung der Eingriffe, dass die Gemeinde sich zur Bauleitplanung entschließt und diese ernsthaft betreibt. Davon kann erst bei Planreife im Sinne von § 33 Baugesetzbuch ausgegangen werden. Anderenfalls bleibt nur die Beseitigung der ungenehmigten Freizeitgärten.

Im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main fassten zahlreiche Gemeinden vor mehr als zwanzig Jahren Aufstellungsbeschlüsse mit dem Ziel einer Legalisierung ungenehmigter Kleinbauten. Die Überörtliche Prüfung fand keinen Fall vor, in dem ein Bebauungsplan bis zur Rechtskraft weitergeführt wurde, etwa in Dietzenbach (Landkreis Offenbach) oder in Seeheim-Jugenheim (Landkreis Darmstadt-Dieburg). Die Illegalität der ungenehmigten Kleinbauten ist in diesen Gebieten somit weiterhin gegeben. Die Landkreise sind gehalten, die Beseitigung dieser Kleinbauten zu veranlassen.

Die Gemeinde Guxhagen (Schwalm-Eder-Kreis) leitete ein Änderungsverfahren für den Flächennutzungsplan mit dem Ziel der Legalisierung einer bestehenden Solaranlage im Außenbereich ein (Ansicht 200). Seit der Einleitung waren jedoch für die Untere Naturschutzbehörde beim Landkreis keine Verfahrensfortschritte erkennbar. Der Landkreis als zuständige Kommunalaufsicht sollte darauf hinwirken, dass Guxhagen das Verfahren bis zum Ende weiterführt. Weiterhin wäre ein Bußgeld gegen den Betreiber der rechtswidrig errichteten Solaranlage geboten gewesen. Die Untere Naturschutzbehörde versäumte die Verhängung eines Bußgelds. Der Bußgeldtatbestand ist verjährt.



Ansicht 200: Schwalm-Eder-Kreis. In Solaranlage umgewandelte Gewächshäuser in Guxhagen. Aufnahme vom 22. September 2011.

10.12 Tätigkeit der Unteren Naturschutzbehörden zum Schutz von bestimmten Teilen von Natur und Landschaft

In den geprüften Landkreisen waren 869 km² als Landschafts- oder Naturschutzgebiete nach dem BNatSchG (12,2 Prozent der Gesamtfläche) und 1.186 km² als Natura-2000-Flächen (16,6 Prozent der Gesamtfläche) ausgewiesen.

Schutzflächen der Landkreise					
	Landschafts- schutzgebiete		Naturschutzgebiete		Natura-2000-Gebiete]
Darmstadt-Dieburg	65 km²	[9,9 %]	10 km²	[1,5 %]	150 km² [22,8 %]
Gießen	30 km²	[3,8 %]	11 km²	[1,4 %]	167 km² [21,4 %]
Limburg-Weilburg	25 km²	[3,4 %]	6 km²	[0,8 %]	144 km² [19,5 %]
Main-Kinzig	228 km²	[17,3 %]	26 km²	[2,0 %]	82 km² [6,2 %]
Odenwald	0 km²	[0,0 %]	2 km²	[0,3 %]	13 km² [2,1 %]
Offenbach	204 km²	[57,3 %]	16 km²	[4,5 %]	0,5 km² [0,2 %]
Schwalm-Eder	161 km²	[10,5 %]	0 km²	[0,0 %]	488 km² [31,7 %]
Wetterau	68 km²	[6,2 %]	17 km²	[1,5 %]	141 km² [12,8 %]
Summe	781 km²	[12,2 %]	88 km²	[16,6 %]	1.186 km² [16,6 %]
Anmerkung: Teilweise Doppelerfassung wegen der Überschneidung von Schutzgebieten nach BNatSchG mit Natura-2000-Flächen. Angaben in []-Klammern geben den Anteil der Schutzflächen im Verhältnis zur Kreisfläche wieder.					
Quelle: Eigene Erhebungen auf der Grundlage der Daten der Unteren Naturschutzbehörden					

Ansicht 201: Schutzflächen der Landkreise

Die Anteile der Schutzgebiete an der Kreisfläche waren zwischen den einzelnen Landkreisen stark unterschiedlich. Während im Odenwaldkreis nur 0,3 Prozent der Kreisfläche als Schutzgebiete nach dem BNatSchG ausgewiesen waren, betrugen sie im Landkreis Offenbach 61,8 Prozent. Diese Bandbreite resultiert aus der unterschiedlichen Schutzbedürftigkeit von Natur und Landschaft. Während im ländlich strukturierten Odenwaldkreis die Gefährdung schützenswerter Flächen gering ist, bewirkt der Freizeitnutzungsdruck im Rhein-Main-Gebiet für Natur und Landschaft auch im Landkreis Offenbach ein hohes Gefährdungspotenzial.

Alle Landkreise kamen ihren Verpflichtungen zur Erhaltung und Pflege der Schutzflächen ordnungsgemäß und sachgerecht nach. Die Ausweisung weiterer Schutzflächen war nicht vorgesehen. Ursächlich dafür war, dass durch Genehmigungsvorbehalte in den jeweiligen Schutzgebietsverordnungen die nötige Flexibilität für einen zukunftsweisenden Naturschutz nicht gegeben ist. Die neueren europäischen Ansätze des Naturschutzes aus FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie setzen stärker auf natürlich ablaufende, dynamische Prozesse in der Natur.

Keine Ausweisung
weiterer
Schutzflächen

Ein weiterer Grund, insbesondere keine Naturdenkmäler als Schutzflächen auszuweisen ist, dass in Hessen bei Naturdenkmälern die Verkehrssicherungspflicht auf die Untere Naturschutzbehörde übergeht.³⁹¹ Den geprüften Landkreisen entstanden für die Verkehrssicherung jährliche Ausgaben von zusammen rund 95.000 €. Art und Umfang der aus der Verkehrssicherungspflicht resultierenden Aufgaben sind nicht gesetzlich normiert, sondern resultieren aus der Rechtsprechung. Der Bundesgerichtshof (BGH) hat bislang für Kontrollen der Verkehrssicherheit von Bäumen keine konkreten Zeitvorgaben gemacht. Er verlangt, dass Bäume an öffentlichen Straßen in angemessenen Zeitabständen – beispielsweise auf Krankheitsbefall oder Sturmschäden – überwacht werden müssen.³⁹² Im sogenannten Grenzbaumurteil³⁹³ führte der BGH weiter aus, dass sich die Frage, in welcher Intensität Baumkontrollen vorzunehmen sind, nicht generell beantworten lasse. Die Häufigkeit der Baumkontrollen und ihr Umfang seien vom Alter, Zustand und dem Standort der Bäume abhängig. Für die praktische Wahrnehmung der Verkehrssicherungspflicht bei Bäumen, nicht nur bei der Pflege von Naturdenkmälern, sondern vielmehr für alle Bäume in verkehrsexponierten Lagen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Bäume mindestens zweimal jährlich abwechselnd im belaubten und unbelaubten Zustand – ebenso wie nach Sturmereignissen – auf ihre Verkehrssicherheit zu untersuchen. Die Untersuchungsergebnisse sind zu dokumentieren. Stichproben zeigten, dass diese Dokumentation nicht in allen Fällen vollständig war. Beispielsweise fehlten bei zwei als Naturdenkmal geschützten Linden in Gilserberg im Schwalm-Eder-Kreis die Baumkontrollbögen.

Verkehrssicherungspflicht bei Naturdenkmälern/ Abwehr von Haftungsansprüchen

Die Landkreise engagierten sich im Sinne des Natura-2000-Ziels „Erhaltung der biologischen Vielfalt in Europa“ verstärkt in der Biotopvernetzung und in Naturschutzprojekten. Gemäß Bundesnaturschutzgesetz sind „zur Vernetzung von Biotopen erforderliche lineare und punktförmige Elemente zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, zu schaffen“³⁹⁴. Innovativ war der Landkreis Darmstadt-Dieburg in den FFH-Gebieten³⁹⁵ im südlichen Landkreis mit dem Sonderprojekt „Ried und Sand“, in dem er sich in den Jahren 2004 bis 2010 unter Koordinierung von Verwaltung, Wissenschaft und Praxis über die gesetzlichen Vorgaben hinaus engagierte. Ziel war es, mit Hilfe von neuartigen Beweidungskonzepten mit angepassten Tierrenten wie Robustrindern und Schafen wertvolle Ried- und Sandrasenlebensräume nachhaltig zu sichern. Dazu lenkte der Landkreis beabsichtigte Kompensationsmaßnahmen gezielt in die Projektflächen.

Biotopvernetzung und Naturschutzprojekte

Die Ausgaben für das Projekt betrugen im Projektzeitraum rund 1,0 Millionen €. Davon trugen das Bundesamt für Naturschutz 0,8 Millionen € und der Landkreis 0,2 Millionen €. Der jährliche Eigenaufwand des Landkreises Darmstadt-Dieburg während der Projektlaufzeit lag mit rund 28.000 € in der gleichen Größenordnung wie die Ausgaben für die Erhaltung der Naturdenkmäler. Nach Projektabschluss wurden keine öffentlichen Mittel für das Erreichen der Schutzziele mehr eingesetzt. Das Projekt war so konzipiert, dass es sich – anders als beim klassischen Naturschutz – in der Betriebsphase ohne Zuschüsse trug, da die neuartigen Beweidungskonzepte³⁹⁶ eine wirtschaftliche Tierhaltung auf den zu schützenden Flächen ermöglichen.

Der Projekterfolg stellte sich überzeugend in den Altneckarschlingen zwischen Pfungstadt und Alsbach-Hähnlein dar, wo Rinder die „Seeheimer Weide“ am Landbach beweideten (Ansicht 202). Das Projekt hatte Modellcharakter für die erfolgreiche Zusammenarbeit der Schutz- und der Nutzfunktion der Landschaft zum gegenseitigen Vorteil.

³⁹¹ OLG Frankfurt vom 31. März 1989, NJW 1989, Seite 2825

³⁹² BGH vom 30. Oktober 1973, Az. VI ZR 115/72

³⁹³ BGH vom 2. Juli 2004, Az. V ZR 33/04

³⁹⁴ vergleiche § 20 Absatz 6 BNatSchG

³⁹⁵ vergleiche Fußnote 372

³⁹⁶ Im Rahmen des Projekts wurden nährstoffreiche landwirtschaftliche Flächen mit nährstoffarmen Biotopflächen vernetzt. Durch ein intelligentes Weidemanagement auf diesen Flächen wurden die Anforderungen an die Tierernährung mit denen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Einklang gebracht.



Ansicht 202: Landkreis Darmstadt-Dieburg. Projekt Ried und Sand; Extensive Beweidung mit Rindern am Landbach in Pfungstadt. Aufnahme vom 23. November 2010.

10.13 Ausblick

Der Naturschutz der letzten Jahrzehnte operierte überwiegend mit ordnungsrechtlichen Instrumenten. Dabei wurde viel erreicht: Schutzgebiete und Naturdenkmäler wurden ausgewiesen, Artenschutz und Landschaftsplanung aufgebaut, Eingriffe in Natur und Landschaft grundsätzlich vermieden sowie unvermeidbare Eingriffe minimiert und ausgeglichen.

Mit der Übernahme der europäischen Bestimmungen aus der Vogelschutzrichtlinie und der FFH-Richtlinie in die deutsche Naturschutzgesetzgebung wurde die Zielsetzung des Naturschutzrechts neu ausgerichtet. Sie zielt nun stärker auf eine unmittelbare Sicherstellung der Artenvielfalt in Natur und Landschaft ohne den Umweg der Schutzgebietsausweisung.

Um dieses Ziel nachhaltig zu erreichen, sollten künftig Naturschutz und Landschaftsnutzung so gestaltet werden, dass sie für beide Seiten vorteilhaft sind. Im Hessischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz ist der Vorrang des Vertragsnaturschutzes festgeschrieben. Danach ist bei allen Maßnahmen zur Durchführung des Naturschutzrechts vertraglichen Vereinbarungen der Vorzug vor ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu geben, soweit der beabsichtigte Zweck auf diese Weise mit angemessenem Aufwand erreicht werden kann oder die Art der Maßnahme dem nicht entgegensteht. Der Wetteraukreis und der Main-Kinzig-Kreis wendeten dieses Instrument regelmäßig an.

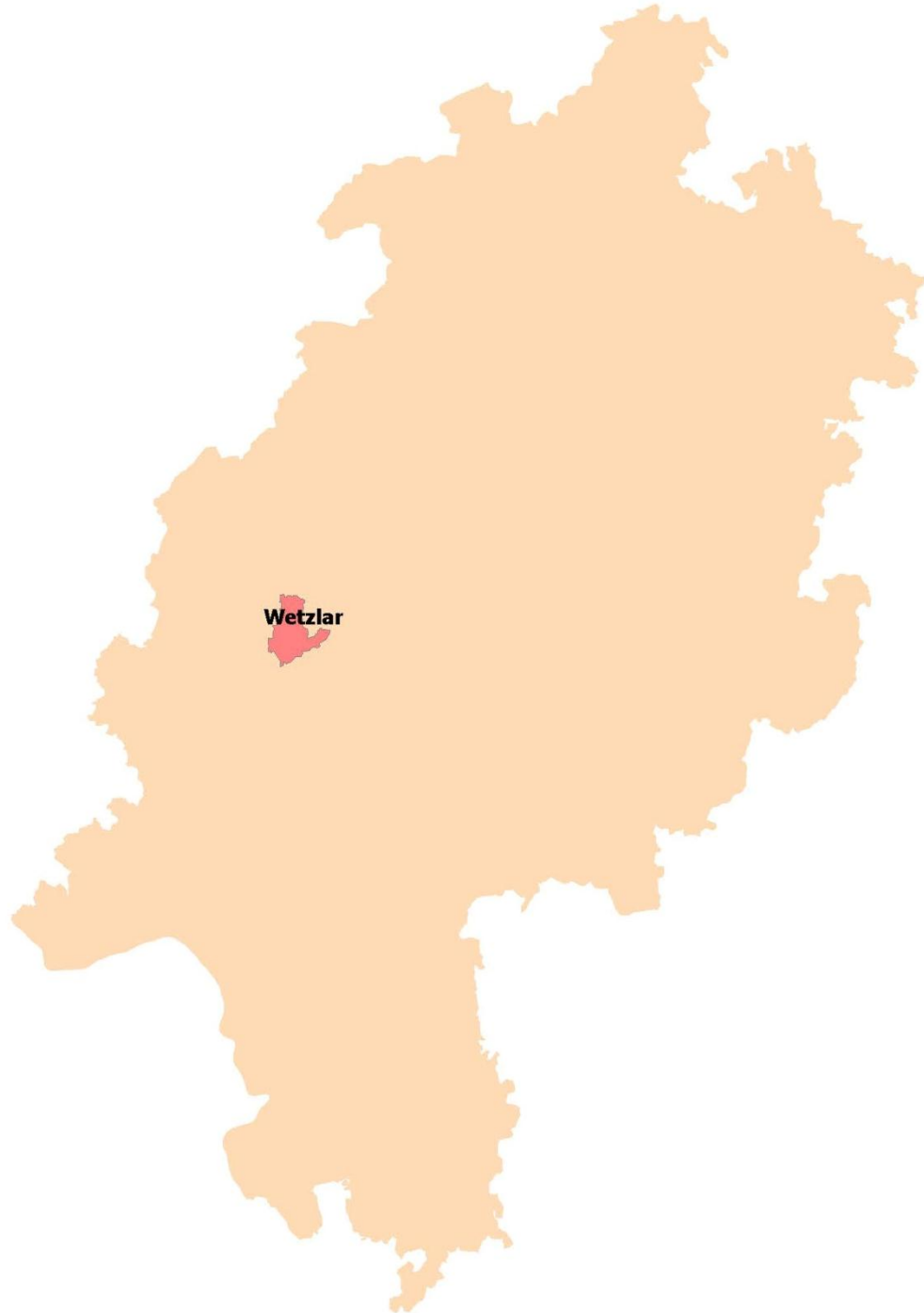
Wie das Projekt „Ried und Sand“ im Landkreis Darmstadt-Dieburg zeigt, können Nutz- und Schutzinteressen erfolgreich zwecks einer nachhaltigen Erhaltung der biologischen Vielfalt zusammengeführt werden. Wichtige Erfolgsfaktoren sind ein gezielter Informationsaustausch innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowie die Kooperation und der Austausch mit Naturschutzverbänden, der Wirtschaft, den Hochschulen und den Medien sowie die Nutzung von Erfahrungen aus erfolgreichen Projekten Dritter zur Erweiterung der eigenen Kompetenzen.

Vor neue Herausforderungen werden die Naturschutzbehörden durch Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wie die Energiewende oder den demographischen Wandel gestellt. Dabei ist der aus der Energiewende resultierende Flächenbedarf für Anlagen zur Energiegewinnung und –verteilung mit den Naturschutzinteressen in Einklang zu bringen. Im Falle eines Rückgangs der kleinbäuerlichen landwirtschaftlichen Nutzung aufgrund der Abwanderungsentwicklung im ländlichen Raum wird besonderes Augenmerk auf den Erhalt der Diversität der ländlichen Kulturlandschaft zu legen sein.

11. Einhundertachtundfünfzigste Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“

11.1 Geprüfte Körperschaft

Stadt Wetzlar



Ansicht 203: „Wasserversorgung in Wetzlar“ – Lage der geprüften Körperschaft

11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand:	Mai 2011 bis Februar 2012
Prüfungszeitraum:	2009 bis 2011
Zuleitung der Schlussberichte:	20. März 2012
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Köln

11.3 Leitsätze

Die von der Stadt Wetzlar gewählte Organisation zur Wahrnehmung der Aufgabe der Versorgung mit Trinkwasser ist rechtmäßig.

Seite 271 ff.

Ein Gestaltungsmissbrauch insbesondere mit Blick auf die geänderten Zuständigkeiten bei der Entgeltüberprüfung besteht nicht.

Seite 272 f.

Die Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar wurde durch den Eigenbetrieb Wasserversorgung sachgerecht organisiert und betrieben. Die Anforderungen des § 30 HWG wurden erfüllt. Die Einbeziehung von Erfüllungsgehilfen fand in zulässiger und sachgerechter Art und Weise statt.

Seite 271 f.

Die Erhebung von Gebühren durch den Eigenbetrieb Wasserversorgung ist zulässig. Bei der Bemessung der Gebühren werden die Kalkulationsgrundsätze eingehalten. Dabei wurde insbesondere festgestellt:

Seiten 273, 276

- **Die Berücksichtigung der Konzessionsabgabe der enwag mbH als Bestandteil des Pacht- und Betriebsführungsentgelts bei der Kalkulation der Gebühr ist dem Grunde nach zulässig.**
- **Die vorkalkulierte Gebühr war der Höhe nach trotz fehlender Berücksichtigung der Kosten für die Löschwasservorhaltung insgesamt nicht zu beanstanden.**

Durch den Vorwegabzug bei den Entgelten für in Anspruch genommene Fremdleistungen war kein Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot festzustellen.

Bei einzelnen Aufwandspositionen waren Optimierungspotenziale festzustellen. Die rechnerisch ermittelten Werte beliefen sich auf eine Summe von bis zu 1,1 Millionen €. Deren praktische Umsetzung ist zu erwägen. Auch wenn eine kurzfristige Realisierung dieser Potenziale in vollem Umfang nicht zu erwarten ist, sollte die Stadt Wetzlar alle Möglichkeiten zur Realisierung der Optimierungspotenziale prüfen und den Zielerreichungsgrad eingeleiteter Maßnahmen mit einer Nachschau überprüfen und dokumentieren.

Seite 279 ff.

Die von der Landeskartellbehörde im Rahmen des Vergleichsmarktkonzeptes festgesetzte Erlösobergrenze von 3,9 Millionen € wird auch bei vollständiger Realisierung der aufgezeigten betrieblichen Optimierungspotenziale nicht erreicht. Die höchstrichterliche Bestätigung der Preissenkungsverfügung gegen die enwag mbH beruht darauf, dass im Verfahren die Rechtfertigung der höheren Vergleichskosten nicht gelungen ist. Die höheren Vergleichskosten der enwag mbH resultieren nicht aus tatsächlich ungerechtfertigt hoch angesetzten Kosten.

Seite 279 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land, zur Entgeltüberwachung konkrete Anforderungen an den standardisierten Nachweis der tatsächlichen Kosten in der Wasserversorgung zu erarbeiten. Dies kann durch zwischen den Beteiligten abgestimmte Vorgaben zur Kosten- und Leistungsrechnung von Wasserversorgungsunternehmen und durch die Kalkulation von Wasserentgelten geschehen.

Seite 282

11.4 Gliederung

11.5 Überblick	270
11.6 Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung	271
11.7 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung	273
11.8 Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung	277
11.9 Wasserpreisverfügung der Landeskartellbehörde	279
11.10 Ausblick	282

11.5 Überblick

Die Überörtliche Prüfung untersuchte Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung der Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar. Sie überprüfte auch, inwieweit es möglich ist, die Anforderungen aus der Wasserpreisverfügung der hessischen Landeskartellbehörde zu erfüllen.

Wasserversorgung
kommunale
Pflichtaufgabe

Die Stadt Wetzlar hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen (§ 19 Absatz 1 HGO³⁹⁷). Die Wasserversorgung ist als der „Volksgesundheit dienende öffentliche Einrichtung (§ 19 Absätze 1 und 2 HGO)“ kommunale Pflichtaufgabe (§ 30 Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Wassergesetzes (HWG)³⁹⁸).

Wirtschaftliche
Betätigung
i.S.d. HGO

Bei Vorliegen eines öffentlichen Zwecks können sich die Gemeinden wirtschaftlich betätigen und zu diesem Zweck Gesellschaften gründen oder sich an Gesellschaften beteiligen (§ 121 Absatz 1 HGO i.V.m. § 122 Absatz 1 HGO). Für die Wasserversorgung ist der öffentliche Zweck aufgrund der bestehenden gesetzlichen Pflicht gegeben.³⁹⁹ Trotz der Möglichkeit zur materiellen Privatisierung muss sichergestellt werden, „dass die Gemeinde weiterhin in die Verantwortung für die Wasserversorgung eingebunden bleibt und damit auch gegenüber der Bevölkerung verantwortlich ist und deren Interessen zu wahren hat“⁴⁰⁰. Demzufolge hat die Gemeinde institutionelle Strukturen zu schaffen, mit denen sie vollständig und dauerhaft ihre Überwachungs- und Kontrollpflichten wahrnehmen kann und tatsächlich wahrnimmt.

Die öffentliche Versorgung der Stadt Wetzlar und ihrer Einwohner sowie der gewerblichen und sonstigen Einrichtungen mit Trink- und Betriebswasser wird seit dem 1. Januar 2011 durch die Stadt Wetzlar, vertreten durch den Eigenbetrieb⁴⁰¹ „Wasserversorgung Wetzlar“⁴⁰² (nachfolgend Eigenbetrieb), erbracht. Bis einschließlich 31. Dezember 2010 hat die enwag mbH, Wetzlar, (nachfolgend enwag) diese Leistung

³⁹⁷ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Gesetz 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786; während des Zeitraums der örtlichen Erhebungen war die HGO vom 7. Mai 2005, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119 maßgeblich.

³⁹⁸ Hessisches Wassergesetz (HWG) in der Fassung vom 14. Dezember 2010, GVBl. I 2010, Seite 548
§ 30 Absatz 1 Satz 1 HWG – Öffentliche Wasserversorgung
Die Gemeinden haben in ihrem Gebiet die Bevölkerung und die gewerblichen und sonstigen Einrichtungen ausreichend mit Trink- und Betriebswasser zu versorgen.

³⁹⁹ vergleiche Gerhold in Bennemann/ Beinlich/ Brodbeck/ u.a., Hessische Gemeindeordnung (HGO), Kommentar, Erl. 5.1 zu § 121 HGO; abgedruckt in Kommunalverfassungsrecht Hessen, Kommentare, Loseblatt, Stand: Juni 2007, Kommunal- und Schulverlag Wiesbaden.

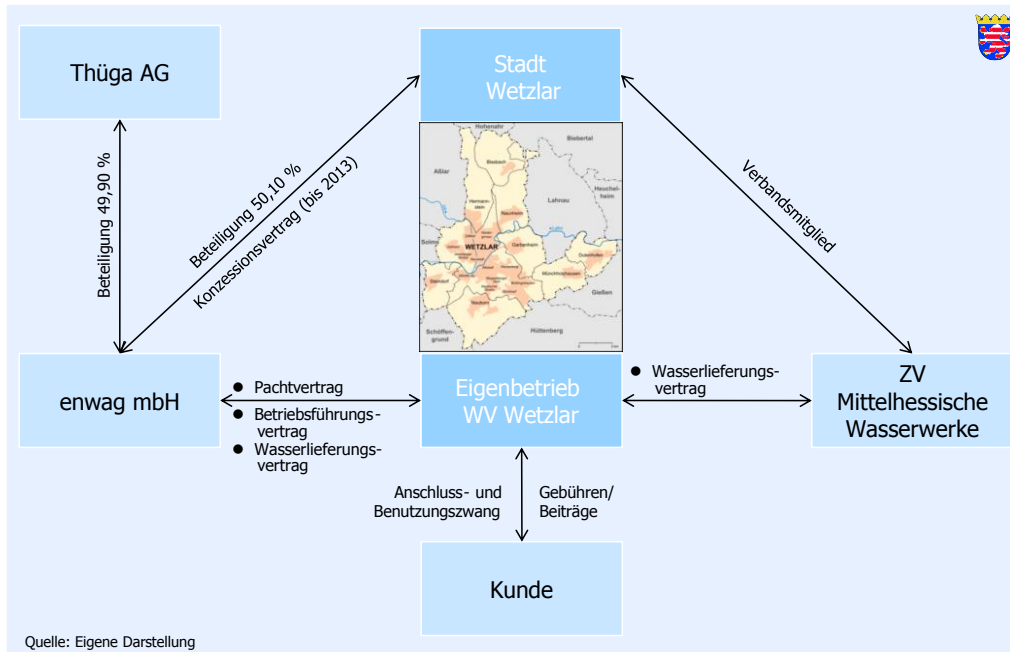
⁴⁰⁰ Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 28. September 2004, LT-Drucks. 16/2721, Seite 55, zu § 39 Absatz 3 und 4 Satz 2. Der Entwurf wurde rechtskräftig, vergleiche § 30 Absatz 3 und 4 Satz 2 HWG.

⁴⁰¹ Ein Eigenbetrieb ist ein wirtschaftliches Unternehmen der Kommune ohne eigene Rechtspersönlichkeit (vergleiche § 1 Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) in der Fassung vom 9. Juni 1989, GVBl. I, Seite 154, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 800).

⁴⁰² Der Eigenbetrieb Wasserversorgung Wetzlar agiert im Rahmen der Betriebssatzung vom 6. Oktober 2010 und hat den Auftrag, „das Stadtgebiet [Wetzlars] mit Trinkwasser zu versorgen und das hierfür benötigte Wasser zu beschaffen.“ Vergleiche § 1 Absatz 2 Betriebssatzung für den Eigenbetrieb Wasserversorgung Wetzlar vom 6. Oktober 2010.

erbracht. Gesellschafter der enwag sind zu 50,1 Prozent die Stadt Wetzlar und zu 49,9 Prozent die Thüga AG, München. Die enwag als Eigentümerin der Wasserversorgungsnetze und -anlagen sowie als Beauftragte zur Betriebsführung hat weiterhin die zentrale Rolle bei der Wasserversorgung für die Stadt Wetzlar. Der Eigenbetrieb bezog sein Wasser im Jahr 2011 zu zwei Dritteln vom Zweckverband Mittelhessische Wasserwerke und zu einem Drittel von der enwag.

Ansicht 204 gibt einen Überblick über die Organisation der Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar.



Ansicht 204: Organisation der Wasserversorgung in der Stadt Wetzlar

Die Gemeinden können die Verpflichtung zur Wasserversorgung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auf private Dritte übertragen oder sich dieser bei der Erfüllung ihrer Aufgaben bedienen (§ 30 Absatz 2 Satz 1, 1. Halbsatz HWG). Die Übertragung von Aufgaben auf private Dritte ist zu befristen und mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen (§ 30 Absatz 3 Satz 1 HWG).

Die Übertragung darf nach § 30 Absatz 3 Satz 2 HWG nur erfolgen, wenn

1. der Dritte fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig ist,
2. die Erfüllung der übertragenen Pflichten dauerhaft sichergestellt ist und
3. der Übertragung keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Es liegt im Wesen einer sachgerechten Delegation, dass den Delegierenden auch nach der Übertragung der Aufgaben die Verpflichtung trifft, den ausgewählten Dritten regelmäßig zu überwachen und zu kontrollieren.

Der Eigenbetrieb ist in der Lage, die dafür erforderliche Überwachungs- und Kontrollfunktion für die Stadt wahrzunehmen. Die Voraussetzungen des § 30 Absatz 3 Satz 2 Ziffern 1 und 3 HWG sind im vorliegenden Fall gegeben.

11.6 Rechtmäßigkeit der Aufgabenerfüllung

Der Eigenbetrieb „Wasserversorgung Wetzlar“ ist ein zulässiges wirtschaftliches Unternehmen im Sinne des § 121 Absatz 1 HGO.

Die Übertragung der Wasserversorgung der Stadt Wetzlar auf einen Eigenbetrieb ist auch unter dem Eindruck des Kartellverfahrens gegen die enwag wegen missbräuchlicher Wasserpreisgestaltung Ausdruck des grundgesetzlich garantierten Rechts der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze

Wasserversorgung
durch Dritte nach
HWG

in eigener Verantwortung zu regeln⁴⁰³. Dieses Recht auf freie Organisationsentscheidungen auf Grund einer vermeintlichen Kollision mit den Zielen der Wettbewerbsaufsicht einzuschränken, wäre aus Sicht der Überörtlichen Prüfung zu weitgehend und nicht sachgerecht. Die Übertragung der Aufgabe der Trinkwasserversorgung gemäß § 30 Absatz 1 HWG durch die Stadt Wetzlar auf den Eigenbetrieb ist mithin nicht zu beanstanden.

Interner Dienstleister

Der Eigenbetrieb bedient sich zur Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben interner und externer Dienstleister. Der Stadtkasse Wetzlar (Kassen- und Steueramt) wurde im Herbst 2010 die Aufgabe übertragen, die Bescheiderstellung, das Inkasso sowie alle damit zusammenhängenden Aufgaben für den Eigenbetrieb Wasserversorgung zu erbringen. Die Stadtkasse stellt diese Leistungen dem Eigenbetrieb in Rechnung. Die Zuweisung von Aufgaben im Zusammenhang mit der Versorgung der Stadt Wetzlar mit Trinkwasser an die Stadtkasse ist zulässig.

Wasserbezug

Das vom Eigenbetrieb für den Betrieb des Versorgungssystems und die Erfüllung der Versorgungsaufgabe erforderliche Trinkwasser wurde im Jahr 2011 zu 66 Prozent vom Zweckverband Mittelhessische Wasserwerke (ZMW) bezogen. Die Stadt Wetzlar ist Mitglied in diesem Zweckverband. Die Rechte und Pflichten des Zweckverbands sowie die der Mitglieder sind in der Verbandssatzung des ZMW vom 1. Januar 2010 geregelt. Die Mitgliedschaft im ZMW ist nicht zu beanstanden.

Betriebsführung

Der Eigenbetrieb hat die Anlagen zur Versorgung der Stadt Wetzlar mit Trinkwasser mit Ausnahme der Wassergewinnungsanlagen mit Pacht- und Betriebsführungsvertrag vom 9. Dezember 2010 von der enwag gepachtet. Die Anlagen sind öffentlich dem Zweck der Wasserversorgung gewidmet.⁴⁰⁴ Der Eigenbetrieb beauftragte die enwag mit der Betriebsführung des Pachtgegenstands. Grundlage dieser Beauftragung ist ebenfalls der Pacht- und Betriebsführungsvertrag vom 9. Dezember 2010. Der Vertrag sieht eine Laufzeit von fünf Jahren mit automatischer Verlängerung vor, sofern nicht fristgerecht gekündigt wird. Die Beauftragung der enwag mit der Betriebsführung der gepachteten Anlagen ist gemäß § 30 Absatz 2 Satz 1 HWG zulässig. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Erfüllung der an die enwag übertragenen Aufgaben dauerhaft sichergestellt ist und Einflussmöglichkeiten seitens des Eigenbetriebs bestehen.

Die enwag erfüllte die Aufgabe der Wasserversorgung im Versorgungsgebiet bis zum 31. Dezember 2010. Sie verfügt über eine gültige Überprüfung des Technischen Sicherheitsmanagements gemäß Arbeitsblatt W 1000 des Deutschen Vereins des Gas- und Wasserfachs (DVGW) und ist daher als fachkundig, sachkundig und zuverlässig anzusehen.

Schließlich besteht zwischen dem Eigenbetrieb Wasserversorgung und der enwag ein Wasserlieferungsvertrag vom 9. Dezember 2010, um die Versorgung mit Trinkwasser im Versorgungsgebiet sicherzustellen. Überwiegende öffentliche Interessen, die der Übertragung der vertraglich vereinbarten Leistungen auf die enwag entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Die Einbeziehung der enwag als Erfüllungsgehilfe für die Erbringung von Leistungen zur Wasserversorgung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Gebühren

Der Eigenbetrieb Wasserversorgung erhebt ausschließlich Gebühren. Die Höhe der Gebühren wurde von einem externen Gutachter vorauskalkuliert. Damit der Eigenbetrieb von seinen Kunden auf Basis einer Satzung Benutzungsgebühren erheben kann, muss es sich bei der Wasserversorgung um eine öffentliche Einrichtung der Stadt Wetzlar handeln (§ 10 Absatz 1 KAG⁴⁰⁵). Der Begriff der öffentlichen Einrichtung in § 10 KAG ist identisch mit dem Begriff in §§ 19 und 20 HGO. Außerdem bedarf es ei-

⁴⁰³ Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Absatz 2 Grundgesetz

⁴⁰⁴ vergleiche § 1 Absatz 2 Wasserversorgungssatzung Eigenbetrieb Wasserversorgung Wetzlar vom 13. Oktober 2010 (nachfolgend Eigenbetriebssatzung)

⁴⁰⁵ Hessisches Gesetz über Kommunale Abgaben (KAG) vom 17. März 1979, GVBl I, Seite 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005, GVBl I, Seite 54

§ 10 Absatz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.

ner Gebührensatzung. Gründe, die einer Einordnung der Wasserversorgung als öffentliche Einrichtung der Stadt Wetzlar entgegenstehen, sind nicht ersichtlich. Eine durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossene Gebührensatzung liegt vor.

Die Stadt hat die Löschwasserbereitstellung sicherzustellen. Die Übertragung der Durchführungsverantwortung auf Dritte ist zulässig.

Löschwasser-
bereitstellung

Für den Fall der Übertragung der Aufgabe der Löschwasserbereitstellung von der Stadt Wetzlar auf den Eigenbetrieb kann auf eine Kostentragung durch die Stadt zu Lasten des Eigenbetriebs verzichtet werden. Die Belastung des städtischen Haushalts mit diesen Kosten bleibt davon im Ergebnis jedoch unberührt. Denn es ist unerheblich, ob die Stadt die Kosten trägt und entsprechende Mittel an den Eigenbetrieb abfließen oder ob der Eigenbetrieb den Gewinn aus der Wasserversorgung in Wetzlar reduziert, um daraus die Aufwendungen zu finanzieren. Im Ergebnis haben beide Varianten die gleiche Wirkung auf den städtischen Haushalt.

Der Eigenbetrieb selbst entrichtet keine Konzessionsabgabe oder konzessionsabgabenähnliche Leistung an die Stadt Wetzlar. Hingegen ist die enwag verpflichtet, eine Konzessionsabgabe für „das ausschließliche Recht [...], die öffentlichen Verkehrsräume (Straßen, Wege, Brücken, Plätze usw.) in Durchführung dieses Vertrages [des Konzessionsvertrages] zur Verlegung, zum Betrieb und zur Unterhaltung von Versorgungsleitungen und der dazu erforderlichen Anlagen zu benutzen“⁴⁰⁶, an die Stadt Wetzlar zu zahlen. Die Konzessionsabgabe der enwag wird über das vom Eigenbetrieb zu leistende Pacht- und Betriebsführungsentgelt mittelbar in die Wassergebühr einkalkuliert.⁴⁰⁷

Konzessionsabgabe

Dies ist sachgerecht, weil sich die vorliegende Konstellation von der unterscheidet, die die Grundlage der Rechtsprechung zur Umlagefähigkeit von Konzessionsabgaben bei Eigenbetrieben ist.⁴⁰⁸ Da die enwag zu Recht für eine Konzessionsabgabe in Anspruch genommen wird und die Zahlung der Konzessionsabgabe eine notwendige Bedingung dafür ist, um die Anlagen zur Wasserversorgung an den Eigenbetrieb verpachten zu können, ist sie Bestandteil des in der Gebührenkalkulation des Eigenbetriebs anzusetzenden Pacht- und Betriebsführungsentgelts.

Eine sonderrechtsbedingte Verschiebung von Lasten, wie sie bei der unmittelbaren Belastung eines Eigenbetriebs mit einer Konzessionsabgabe entsteht, liegt bei der von der Stadt Wetzlar gewählten Organisationsform nicht vor. Die Erhebung einer Konzessionsabgabe seitens der Stadt Wetzlar gegenüber der enwag ist somit nicht zu beanstanden. Ebenso ist die mittelbare Einbeziehung der Konzessionsabgabe in die Kalkulation der Gebühren durch den Eigenbetrieb zulässig.

11.7 Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung anhand der in der Gebührenkalkulation des Eigenbetriebs berücksichtigten Kosten- und Erlöspositionen. Dabei wurde die Finanzierung des Eigenbetriebs über mengenabhängige und mengenunabhängige Gebühren ebenso wie die Einhaltung maßgeblicher Kalkulationsgrundsätze, der gewählte Kalkulationszeitraum und der zugrunde liegende Entgeltmaßstab (entgeltliche Wasserabgabemenge) beleuchtet. Für die Bemessung von Gebühren können nach dem Hessischen Gesetz über Kommunale Abgaben (KAG) folgende gebührenrelevanten Kostenbestandteile angesetzt werden (Ansicht 205).

Gebühren-
kalkulation

⁴⁰⁶ § 1 Absatz 3 Wasser-Konzessionsvertrag zwischen der Stadt Wetzlar und der Stadtwerke Wetzlar GmbH vom 15. Dezember 1994. Der Wasser-Konzessionsvertrag hat eine Laufzeit von 20 Jahren und ist auf die enwag mbh übergegangen. Auch nach Änderung des Wasser-Konzessionsvertrags vom 9. Dezember 2012 bleibt die enwag mbh Konzessionsnehmer.

⁴⁰⁷ § 5 Absatz 3 Satz 3 Betriebsführungs- und Pachtvertrag zwischen dem Eigenbetrieb Wasserversorgung Wetzlar und der enwag mbh vom 9. Dezember 2010

⁴⁰⁸ Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 670, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2007

Kostenbestandteile bei der Gebührenkalkulation nach KAG

Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung (Personal- und Sachkosten)

Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen

angemessene Abschreibungen auf das Anlagevermögen

angemessene Verzinsung des Anlagekapitals¹⁾

¹⁾ Sonstige Kosten (kalkulatorische Wagniszuschläge), wie sie das KAG auch vorsieht (Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 675, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2010), wurden auf Ebene des Eigenbetriebs nicht berücksichtigt.

Quelle: § 10 Absatz 2 bis 4 KAG

Ansicht 205: Kostenbestandteile bei der Gebührenkalkulation nach KAG

Zur Bestimmung der gebührenrelevanten Kosten für die Wasserversorgung in Wetzlar wurde eine getrennte Ermittlung der einzelnen gebührenfähigen Bestandteile sowohl auf Ebene des Eigenbetriebs als auch auf Ebene der enwag vorgenommen. Die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung, die angemessenen Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals wurden dabei auf Ebene des Eigenbetriebs ermittelt.

Den maßgeblichen Anteil an den gebührenrelevanten Kosten bildeten jedoch Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen. Diese umfassen Wasserlieferungsentgelte für den Wasserbezug vom ZMW und der enwag sowie das Pacht- und Betriebsführungsentgelt an die enwag.

Ansicht 206 gibt einen Überblick über die beiden Ebenen der Kalkulation der Wassergebühren des Eigenbetriebs.

Kalkulationsebenen
Gebührenkalkulation

Kalkulationsebenen der Wassergebühr

Kostenbestandteil		Kalkulationsebene
1. Aufwendungen für laufende Verwaltung und Unterhaltung [Eigenbetrieb]		Kommunal- abgabenrecht (KAG)
2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen		
darin	Wasserlieferungsentgelt I [ZMW]	Satzung ZMW
	Wasserlieferungsentgelt II [enwag]	öffentliches Preisrecht (LSP)
	Pacht- und Betriebsführungsentgelt [enwag]	
3. angemessene Abschreibungen [Eigenbetrieb]		Kommunal- abgabenrecht (KAG)
4. angemessene Verzinsung des Anlagekapitals [Eigenbetrieb]		
LSP = Ermittlung des Selbstkostenfestpreisbedarfs nach den geltenden Vorschriften des öffentlichen Preisrechts (VO PR Nr. 30/53 vom 21. November 1953, BAnz. 1953 Nr. 244), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. November 2003, BGBl. I, Seite 2304) mit ihrer Anlage „Leitsätze für die Preisermittlung auf Grund von Selbstkosten“ (LSP).		
Quelle: Eigene Darstellung		

Ansicht 206: Kalkulationsebenen der Wassergebühr

1. Aufwendungen für
laufende Verwaltung
und Unterhaltung
[Eigenbetrieb]

Bei den Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung sind Personal- und Sachkosten des Eigenbetriebs bei der Ermittlung der Gebühren ansatzfähig.⁴⁰⁹ Bei den angesetzten Kosten handelte es sich um Kosten für die Betriebsführung des Eigenbetriebs Wasserversorgung Wetzlar. Kosten für Leistungen der enwag waren nicht enthalten. Den größten Anteil an den sonstigen betrieblichen Aufwendungen des Eigenbetriebs hatten die „Dienstleistungen Stadt“. Diese enthielten den Verwaltungskostenanteil des Kassen- und Steueramts für die Gebührenveranlagung einschließlich gegebenenfalls notwendiger Vollstreckungsmaßnahmen. In geringem Umfang wurden daneben Kosten des Eigenbetriebs Stadtreinigung Wetzlar berücksichtigt. Eine exakte-

⁴⁰⁹ Driehaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 669, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2012

re Differenzierung war dem Eigenbetrieb zum Prüfungszeitpunkt nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand möglich.

Die Überörtliche Prüfung empfahl eine detailliertere Aufschlüsselung der Bestandteile der laufenden Aufwendungen für Verwaltung und Unterhaltung. Dies galt insbesondere für die Position „Dienstleistungen Stadt“.

Der Eigenbetrieb schätzte das Wasserlieferungsentgelt I (ZMW) für das Wirtschaftsjahr 2011 auf Basis von Vergangenheitswerten. Für Zwecke der Gebührenkalkulation war der Kostenansatz plausibel.⁴¹⁰ Die Überörtliche Prüfung empfahl, die gewählten Ansätze bei einer Nachkalkulation für das Wirtschaftsjahr 2011 im Hinblick auf die folgende Kalkulationsperiode der Höhe nach zu überprüfen und, falls notwendig, anzupassen.

Die enwag ermittelte für ihre Leistungen das Wasserlieferungsentgelt II sowie das Pacht- und Betriebsführungsentgelt auf Basis des Selbstkostenfestpreisbedarfs⁴¹¹ nach den geltenden Vorschriften des öffentlichen Preisrechts (LSP). Bei der Ermittlung eines Selbstkostenfestpreises ist „auf die angemessenen Kosten des Auftragnehmers abzustellen“⁴¹². Diese setzen eine wirtschaftliche Betriebsführung bei der Leistungserstellung Wasserproduktion auf Seiten des Auftragnehmers (enwag) voraus. Für alle zur Berechnung des Selbstkostenfestpreises relevanten Positionen lagen Spartenplanungen der enwag der Jahre 2010 und 2011 zugrunde, die bei Bedarf im Sinne der Vorschriften der LSP angepasst wurden.

Zur Bestimmung des Selbstkostenfestpreisbedarfs wurde eine Korrektur der auf die Wassersparte der enwag verbuchten Kosten vorgenommen. Diese umfasste einerseits die Aussonderung nicht preisfähiger Kosten (Vorwegabzug), andererseits die kostenmindernde Absetzung von Erträgen der Wasserversorgung (Nebenerträge). Die gewählten Ansätze waren sachgerecht. Der ermittelte Selbstkostenfestpreisbedarf war auf die Kostenträger Wasserlieferungsentgelt und Pacht- und Betriebsführungsentgelt zu verteilen.

Die Grundlage für die Ermittlung des Pacht- und Betriebsführungsentgelts war im Pacht- und Betriebsführungsvertrag geregelt. Das Pacht- und Betriebsführungsentgelt ging wie das Wasserlieferungsentgelt für den Wasserbezug des Eigenbetriebs von der enwag aus dem ermittelten Selbstkostenfestpreisbedarf hervor. Zum Ansatz kamen Betriebs- und Personalkosten, Steuern, sonstige betriebliche Aufwendungen und kalkulatorische Kosten⁴¹³. Hierzu wurde insbesondere festgestellt:

- Sonstige betrieblichen Aufwendungen – Konzessionsabgabe

In den sonstigen betrieblichen Aufwendungen war unter anderem eine Konzessionsabgabe enthalten. Ausgehend von einer preisrechtlich maximal zulässigen Gebühr von 2,19 €/m³ wurde die Konzessionsabgabe dem Grunde und der Höhe nach sachgerecht ermittelt. Im Vergleich zum Wasserpreis der enwag bzw. einer kostenneutralen Gebühr des Eigenbetriebs von 1,95 €/m³ reduzierte sich die Höhe der maximal zulässigen Konzessionsabgabe. Dadurch ergibt sich eine geringere Zahlungsverpflichtung aus dem bestehenden Wasser-Konzessionsvertrag zwischen der Stadt Wetzlar und der Stadtwerke Wetzlar GmbH (Rechtsvorgänger der enwag). Nach Berechnungen der Überörtlichen Prüfung dürfte sich die Konzessionsabgabe um rund 66.000 € reduzieren. Da die Kürzung des maximal zulässigen Selbstkostenfestpreisbedarfes – unter der Maßgabe der Gewährleistung unveränderter Gebühren – zu dem vorher geltenden Preis der enwag höher als die ermittelten 66.000 € ausfiel, hatte die Verringerung der maximal zulässigen Konzessionsabgabe keinen Einfluss auf die Entgelte für in An-

2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen

⁴¹⁰ Hinsichtlich der grundsätzlichen Frage zum Verhältnis Fremdbezug vom ZMW und von der enwag vergleiche Kapitel 7.1.

⁴¹¹ Nachfolgend werden die Begriffe Selbstkostenfestpreisbedarf und Selbstkostenfestpreis synonym verwendet.

⁴¹² § 5 Absatz 1 VO PR 30/53

⁴¹³ Neben aufwandsgleichen Ist-Kosten sind bei der Kalkulation des Selbstkostenfestpreises kalkulatorische Kosten ansatzfähig. Dies sind kalkulatorische Abschreibungen, kalkulatorische Zinsen, kalkulatorische Einzelwagnisse und ein kalkulatorischer Gewinn.

spruch genommene Fremdleistungen. Damit blieb die Gebührenhöhe konstant. Es änderte sich lediglich die Höhe der Konzessionsabgabe der enwag gegenüber der Stadt Wetzlar.

Die Rechtmäßigkeit der Gebührenhöhe bleibt davon unberührt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allerdings, die Höhe der Konzessionsabgabe vor dem Hintergrund der von der Stadt Wetzlar gewollten Kostenneutralität der Wassergebühren des Eigenbetriebs Wasserversorgung Wetzlar zu dem Wasserentgelt der enwag zu überprüfen. Daneben empfahl die Überörtliche Prüfung, die gewählten Umlageschlüssel für die der Wasserversorgung zugeschlüsselten Kosten auf Ebene der enwag regelmäßig der Höhe nach zu überprüfen.

3. Angemessene
Abschreibungen
[Eigenbetrieb]

Auch auf Ebene des Eigenbetriebs sind angemessene Abschreibungen und eine angemessene Verzinsung als Teil der Kosten der eigenen Einrichtungen bei der Gebührenkalkulation zu berücksichtigen. Unter den Abschreibungen sind „die Kosten der Wertminderung der Anlagegüter durch die der Leistungserstellung dienende Nutzung in einer bestimmten Periode zu verstehen“⁴¹⁴. Der Eigenbetrieb verfügte über keine abschreibungsfähigen Anlagegüter. Demzufolge wurde auf Ebene des Eigenbetriebs keine kalkulatorische Abschreibung in die Gebühr eingestellt. Dies ist sachgerecht.

4. Angemessene
Verzinsung des
Anlagekapitals
[Eigenbetrieb]

Daneben ist eine angemessene Verzinsung ansatzfähiger Gebührenbestandteile (Ebene Eigenbetrieb) möglich. Abzustellen ist auf das „Anlagekapital im Sinne des Anschaffungspreises“⁴¹⁵. Der Eigenbetrieb verfügt über kein Anlagekapital im Sinne dieser Vorschrift und setzt keine Verzinsung bei der Gebührenermittlung an. Dies ist sachgerecht.

Beibehaltung des
Wasserpreises nach
Umstellung auf
Wasserentgelte

Die Stadt Wetzlar setzte sich bei der Rekommunalisierung zum Ziel, die Entgeltbelastung der Kunden nach Übernahme der Wasserversorgung durch den Eigenbetrieb beizubehalten (Kostenneutralität). Um dies zu erreichen, wurden die Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen bei der enwag pauschal gekürzt. Das in die Gebührenkalkulation eingestellte Wasserlieferungsentgelt II sowie das Pacht- und Betriebsführungsentgelt induzierte nach Kürzung einen Selbstkostenfestpreis⁴¹⁶ von 4,4 Millionen €.

Die Kürzung des maximal zulässigen Selbstkostenfestpreises ist sachgerecht. Die kalkulierte Gebühr des Eigenbetriebs wurde mit 1,95 €/m³ angegeben. Das Wasserlieferungsentgelt II und das Pacht- und Betriebsführungsentgelt wurden dem Eigenbetrieb von der enwag gekürzt in Rechnung gestellt.

Korrektur bei der
Kalkulation: Kosten
für Löschwasser-
vorhaltung

Die Stadt Wetzlar hat unter bestimmten Voraussetzungen Kosten des Eigenbetriebs unmittelbar zu tragen. Im Falle der „Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung zugunsten der Allgemeinheit“⁴¹⁷ geschieht dies durch den Vorwegabzug von den Kosten, die auf die Gebühr umgelegt wurden. Bereinigungspflichtig sind hier unter anderem die Kosten im Zusammenhang mit der Entnahme von Trinkwasser aus Hydranten für Feuerlöschzwecke (Löschwasser⁴¹⁸). Die Kosten der Löschwasserbereitstellung und die Kosten für die Vorhaltung der dafür notwendigen Anlagen wurden bislang weder von der Stadt Wetzlar noch von der enwag ermittelt. Im Rahmen der Prüfung wurden

⁴¹⁴ DrieHaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 671, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2007

⁴¹⁵ DrieHaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 674, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2011

⁴¹⁶ Nach Berücksichtigung des Vorwegabzugs, der Nebenerträge, des kalkulatorischen Gewinns und der pauschalen Kürzung des Selbstkostenfestpreisbedarfs zur Gewährleistung von für die Verbraucher umstellungsneutralen Wasserentgelten.

⁴¹⁷ DrieHaus (Hrsg.), Kommentar zum Kommunalabgabenrecht, § 6 Rn. 677, Bearbeiter Lohmann, Stand: März 2010

⁴¹⁸ Die Gemeinden sind Aufgabenträger für den Brandschutz und die Allgemeine Hilfe. Der Begriff des Brandschutzes ist gesetzlich definiert und umfasst die Gewährleistung vorbeugender und abwehrender Maßnahmen gegen Brände und Brandgefahren (§ 1 Absatz 1 Nr. 1 HBKG). Die Gemeinden haben zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Brandschutz für eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung zu sorgen (§ 3 Absatz 1 Nr. 4 HBKG).

Hessische Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) in der Fassung vom 3. Dezember 2010, GVBl. I, Seite 502

diese Kosten auf der Basis von Erfahrungswerten des Prüfungsbeauftragten mit 0,1 Millionen € jährlich veranschlagt.

Der Eigenbetrieb hat dafür Sorge zu tragen, dass eine Umlage der Kosten für die Löschwasserbereitstellung auf die Wassergebühr ausgeschlossen wird. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Aufgabe der Löschwasservorhaltung dem Eigenbetrieb zu übertragen und Regelungen zur Kostentragung zu treffen.

11.8 Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung

Im Mittelpunkt der Prüfung der Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung standen strategische Entscheidungen, die Einfluss auf die Gebührenhöhe haben. Sie beurteilte die Investitionen der enwg anhand des Netzzustands (Wasserverluste und Schadensraten), der technischen (Netzerneuerungsrate) und der kaufmännischen Substanzerhaltung (Investitionsrate und Reinvestitionsrate). In die Betrachtung wurden ferner die mittelfristige Investitionsplanung, die Versorgungssicherheit sowie die Mitarbeiterausstattung und -qualifikation einbezogen. Für die Prüfung der wirtschaftlichen Sachgerechtigkeit der Aufgabenerfüllung wurden – soweit möglich – öffentlich zugängliche Vergleichswerte zugrunde gelegt. Diese resultierten aus dem landesweiten Kennzahlenvergleich Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern⁴¹⁹.

Den größten Anteil am Anlagevermögen der Unternehmen der Wasserversorgung haben die Verteilungsnetze mit Nutzungsdauern bis zu 100 Jahren. Ansicht 207 stellt die durchschnittlichen Kennzahlenwerte bei der enwg den Vergleichswerten gegenüber.

Netzzustand sowie Substanzerhaltung

Kennzahlen Anlagen- und Netzzustand sowie Substanzerhaltung		
	Werte der enwg	Vergleichswerte
Netzzustand		
reale Wasserverluste	0,08 m ³ /(Km * h)	0,10 m ³ /(Km * h)
kaufmännische Wasserverluste	6,5 %	9,1 %
Schäden Leitungen	17 Schäden/100 km	10 Schäden/100 km
Schäden Hausanschlüsse (HA)	3,26 Schäden/1.000 HA	6 Schäden/1.000 HA
Substanzerhaltung		
Netzerneuerungsrate	0,68 %	0,72 %
Investitionsrate	0,35 €/m ³	0,43 €/m ³
Reinvestitionsrate	70 %	k.A.
Definitionen der Kennzahlen:		
- reale/ technische Wasserverluste ¹⁾ : m ³ realer Verlust pro Kilometer Netzleitung und Stunde		
- kaufmännische Wasserverluste ¹⁾ : Anteil der nicht verkauften Wassermenge im Verhältnis zur gesamten Netzeinspeisung		
- Schäden Leitungen ¹⁾ : Anzahl Schäden je 100 km Leitungsnetz		
- Schäden Hausanschlüsse ¹⁾ : Anzahl Schäden je 1.000 Hausanschlüsse		
- Netzerneuerungsrate ¹⁾ : Länge der erneuerten oder sanierten Leitungen bezogen auf das gesamte Leitungsnetz		
- Investitionsrate ²⁾ : Verhältnis der getätigten Investitionen in der Wasserversorgung zur nutzbaren Wasserabgabe		
- Reinvestitionsrate ³⁾ : Verhältnis der Investition in Anlagenerhaltung und -erneuerung zur Abschreibung		
¹⁾ Durchschnittswerte der Jahre 2000 bis 2009		
²⁾ Durchschnittswerte der Jahre 2001 bis 2009		
³⁾ Durchschnittswerte der Jahre 2006 bis 2010		
Quellen: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Daten der enwg. Für die Vergleichswerte wurden die Kennzahlen der Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (vergleiche Fußnote 419) herangezogen.		

Ansicht 207: Kennzahlen Anlagen- und Netzzustand sowie Substanzerhaltung

⁴¹⁹ Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (EffWB), 4. Abschlussbericht 2010, Unternehmensvergleich mit Kennzahlensystem und Benchmarking für das Erhebungsjahr 2009, Quelle: <http://www.roedl-benchmarking.de/downloads/BerichtBY2010.pdf> (zuletzt aufgerufen am 10. September 2012)

Investitions-
entscheidungen

Die Betrachtung der Wasserverluste, Schadensraten und Netzerneuerungsraten ließ auf einen guten Netzzustand und auf eine sachgerechte technische Substanzerhaltung der Verteilnetze schließen. Auch die kaufmännische Substanzerhaltung aus Investitions- und Reinvestitionsrate war insgesamt nicht zu beanstanden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte exemplarisch Investitionsentscheidungen. Insgesamt ist die Gebührenwirkung einer einzelnen Investitionsentscheidung in der Regel gering. Gleichwohl empfahl die Überörtliche Prüfung dem Eigenbetrieb, Planungsgrundlagen zu hinterfragen.

Die Investitionen spiegeln sich in den Kapitalkosten der enwag wider. Diese machten rund ein Viertel des Wasserpreises aus und betrugen 0,43 €/m³ im Jahr 2009 und 0,47 €/m³ im Jahr 2010. Diese Werte entsprechen den herangezogenen Vergleichswerten.⁴²⁰ Die Überörtliche Prüfung erachtet die Kapitalkosten als sachgerecht.

Seit dem 1. Januar 2011 hat der Eigenbetrieb die Anlagen zur Wasserversorgung von der enwag gepachtet. Als Verpächterin obliegt der enwag die Erweiterung und Erneuerung des Pachtgegenstands. Hierzu ist gemäß § 8 des Pacht- und Betriebsführungsvertrags eine Abstimmung zwischen dem Eigenbetrieb und der enwag erforderlich. Die Überörtliche Prüfung erachtet dies als sinnvoll und sachgerecht.

Mittelfristiger
Investitionsplan

Der mittelfristige Investitionsplan der enwag sah für den Zeitraum 2011 bis 2015 eine durchschnittliche Investitionsrate in Höhe von 0,41 €/m³ Netzaufgabe (Netzeinspeisung abzüglich Wasserverluste und Betriebswasserverbrauch) vor. Dieser Wert ist etwas höher als die durchschnittliche Investitionsrate der enwag in den letzten zehn Jahren und bewegt sich auf dem Niveau von Vergleichswerten.⁴²¹ Vor dem Hintergrund der kaufmännischen Substanzerhaltung wird dieser Wert für sachgerecht erachtet.

Versorgungs-
sicherheit

Ausreichende Behälterkapazitäten, Einhaltung der qualitativen Grenzwerte und die Ausstattung mit Fernwirkssystemen sind wichtige Voraussetzungen für eine dauerhafte Versorgungssicherheit. Ferner ist der Nutzungsgrad der verfügbaren Ressourcen von Bedeutung.

Insgesamt zeigte sich bei der enwag aufgrund ausreichender Behälterkapazitäten und Ressourcen, umfassender Fernwirkanbindung und einwandfreien Trinkwasseranalysen ein positives Bild der Versorgungssicherheit.

Mitarbeiter-
ausstattung

Die Zuordnung der Mitarbeiter der enwag zu den einzelnen Sparten fand entsprechend der Tätigkeitsanteile der Mitarbeiter statt. Nach dieser Verteilung ordnete die enwag der Trinkwasserversorgung im Jahr 2010 insgesamt 22,8 Vollzeitäquivalente (VZÄ) zu. Den technischen Aufgaben waren davon 13,7 VZÄ und den Verwaltungsaufgaben 9,1 VZÄ zuzurechnen.

Ansicht 208 stellt die Mitarbeiterausstattung der enwag im Jahr 2009 Vergleichswerten anderer Versorger gegenüber.

Mitarbeiterausstattung		
	Werte der enwag	Vergleichswerte
Mitarbeiterausstattung	8,2 VZÄ/Mio. m ³	7,6 VZÄ/Mio. m ³
davon Mitarbeiter Verwaltung	40 %	24 %
VZÄ/Mio. m ³ = Vollzeitäquivalente je Millionen m ³ Netzeinspeisung Quellen: Eigene Erhebungen auf Grundlage der Daten der enwag. Für die Vergleichswerte wurden die Kennzahlen der Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (vergleiche Fußnote 419) herangezogen.		

Ansicht 208: Mitarbeiterausstattung

⁴²⁰ Im Jahr 2009 lag der entsprechende Vergleichswert in Bayern bei 0,36 €/m³. Quelle: Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (Fußnote 419), a.a.O. Seite 27

⁴²¹ Quelle: Effizienz- und Qualitätsuntersuchung der kommunalen Wasserversorgung in Bayern (vergleiche Fußnote 419), a.a.O. Seite 45

Vor dem Hintergrund der höheren Mitarbeiterausstattung empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Mitarbeiterausstattung – speziell in der Verwaltung – zu hinterfragen und die möglichen Auswirkungen einer Reduzierung der Personalkosten auf die Wassergebühren zu prüfen. Hierzu wäre eine Organisationsuntersuchung sinnvoll.

Eine Bescheinigung des Technischen Sicherheitsmanagements nach Arbeitsblatt W 1000 des DVGW (Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Trinkwasserversorgern) wurde ausgestellt. Damit kann die Mitarbeiterqualifikation als sachgerecht betrachtet werden.

Mitarbeiter-
qualifikation

11.9 Wasserpreisverfügung der Landeskartellbehörde

Die enwag erwirtschaftete im Jahr 2009 Erlöse in Höhe von 5,9 Millionen €. Mit der auf der Basis eines Vergleichsmarktkonzepts erarbeiteten Wasserpreisverfügung vom 23. Dezember 2010 untersagte die Landeskartellbehörde der enwag „für Ihre Lieferungen und Leistungen im Zusammenhang mit der Wasserversorgung im Versorgungsgebiet Wetzlar Entgelte zu verlangen, die insgesamt zu einem Erlös führen, der 3,9 Millionen € pro Jahr überschreitet“⁴²². Damit fordert die Landeskartellbehörde von der enwag eine Erlösreduzierung um 2,0 Millionen € pro Jahr.⁴²³ Diese induziert die Forderung nach einer Kostenreduzierung und Gebührensenkung in gleicher Höhe.

Im Folgenden werden auf der Basis von Kennzahlenvergleichen die Bereiche aufgezeigt, bei denen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung Kostensenkungspotenziale durch betriebliche Optimierung bestehen und die letztlich in Gebührensensenkungspotenziale münden. Dabei untersuchte die Überörtliche Prüfung auch solche Aspekte, die über die von der Landeskartellbehörde in ihrer Preissenkungsverfügung aufgegriffenen Aspekte hinausgingen. Die Feststellungen betrafen im Wesentlichen den Wasserbezug des Eigenbetriebs, die Personalausstattung, die laufenden Kosten der Versorgungsnetze sowie die Korrekturpositionen für die Kosten der Löschwasservorhaltung und für die Konzessionsabgabe.

Dem Planansatz im Wirtschaftsplan des Eigenbetriebs lag eine Wasserbedarfsmenge von 2,8 Millionen m³ zugrunde, die zu 66 Prozent vom ZMW und zu 34 Prozent von der enwag bezogen wurde. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ist das Bezugsverhältnis aufgrund der durchschnittlichen Entgeltbelastung je Kubikmeter⁴²⁴ für den Eigenbetrieb nachteilig.

Wasserbezug des
Eigenbetriebs

Die enwag nutzt in der Gewinnung derzeit 51 Prozent ihrer genehmigten Wassermengen. Eine Vollausschöpfung der Wassergenehmigung der enwag bei gleichzeitiger Reduktion der Tagesbestellmenge und des tatsächlichen Bezugs vom ZMW auf den notwendigen Bedarf würde sich beim Eigenbetrieb kostensenkend auswirken.

Als Voraussetzungen für die Umsetzung veränderter Bezugsanteile wurden die technische Realisierbarkeit, veränderte Mischungsverhältnisse in den bezogenen Wässern sowie die Möglichkeit der Reduktion der Tagesbestellmenge vom ZMW identifiziert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Voraussetzungen zu prüfen bzw. soweit diesbezüglich bereits Prüfungen oder Initiativen angestoßen wurden, diese weiter zu verfolgen und zu dokumentieren.

Personalkosten können aufgrund unterschiedlicher Outsourcinggrade immer nur gemeinsam mit den Kosten für Fremdleistungen analysiert werden. Bezogen auf einen Kubikmeter Netzaufgabe verglich die Überörtliche Prüfung die Personalkosten zuzüglich der Kosten für Fremdleistungen der enwag mit Vergleichswerten. Danach zeigten sich vergleichsweise hohe Personalkosten bei der enwag, was sowohl auf den Umfang der Personalausstattung (Zahl der Vollzeitäquivalente) als auch auf die Personalkosten je

Personalkosten

⁴²² Wasserpreisverfügung der hessischen Landeskartellbehörde Energie und Wasser gegen Enwag Wetzlar, 23. Dezember 2010, Seite 2

⁴²³ Eine Bezugnahme auf die von der Landeskartellbehörde gebildeten Preisvorgaben nach Typfällen erscheint in diesem Zusammenhang nicht sinnvoll, weil die Erlösobergrenze entscheidend für die wirtschaftliche Ausstattung des Wasserversorgers ist, nicht die Verteilung der Erlöse auf bestimmte Abnehmergruppen.

⁴²⁴ gewogene Durchschnittswerte des Wasserlieferungsentgelts I (ZMW) und des Wasserlieferungsentgelts II (enwag) in €/m³

VZÄ der enwag zurückzuführen war. Mitarbeiter der Wassersparte der enwag übernahmen auch die Betriebsführung für das Domblickbad und das Europabad. Für diese Betriebsführung erhält die Sparte Wasser der enwag ein Dienstleistungsentgelt. Weder Zeitaufwand noch Kosten, die für die Tätigkeit dieser Betriebsführung anfielen, wurden erfasst. Ob dies ein hinreichender Erklärungsansatz für die erhöhte Personalausstattung war, belegte die enwag nicht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, künftig eine separate Erfassung der Personalkosten für die Betriebsführung dieser beiden Bäder vorzunehmen. Ferner erzielte die enwag einen vergleichsweise höheren Erlös aus Nebengeschäft, aktivierten Eigenleistungen und sonstigen betrieblichen Erträgen als die zum Vergleich herangezogenen bayerischen Wasserversorger. Dies könnte einen Teil des Personalkosten- und Fremdleistungsmehraufwands erklären. Es bleibt einer Organisationsuntersuchung vorbehalten, beim Personal realisierbare Effizienzpotenziale aufzudecken.

Laufende Kosten Netz

Laufende Kosten Netz sind die Kosten der Technik, die nicht den wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sowie der Gewinnung und Aufbereitung zuzurechnen sind. Die enwag wies im Jahr 2009 deutlich höhere Werte auf als vergleichbare Versorger.

Ob insoweit Effizienzpotenziale bei der enwag vorliegen, bleibt einer eingehenden Prozessanalyse vorbehalten. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung, zunächst darauf hinzuwirken, dass das interne Rechnungswesen der enwag ausgebaut wird, um eine vollständige Transparenz über die Entstehung der laufenden Kosten in den einzelnen Aufgabenbereichen zu erreichen.

Kosten der Löschwasser- vorhaltung

Die Vorhaltung und Bereitstellung von Löschwasser verursachte bei der enwag einerseits laufenden Aufwand und andererseits Kapitalkosten (Abschreibungen und Zinsen). Eine separate Erfassung oder Zuordnung der löschwasserinduzierten Kosten erfolgte nicht, so dass deren tatsächliche Höhe nicht bekannt ist. Eine Umlage der für die Bereitstellung von Löschwasser entstehenden Kosten auf die Gebührenschuldner der Wasserversorgung ist nicht zulässig. Somit sind diese aus den ansatzfähigen Kosten der Gebührenkalkulation herauszurechnen. Erfahrungswerte des Prüfungsbeauftragten gehen davon aus, dass die Löschwasserkosten 1,5 bis 2 Prozent der Gesamtkosten der Wasserversorgung ausmachen (vorliegend derzeit 0,1 Millionen € jährlich). Die vorkalkulierte Gebühr war der Höhe nach trotz fehlender Berücksichtigung der Kosten für die Löschwasservorhaltung nicht zu beanstanden, da die pauschale Kürzung der Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen (enwag) diese Kosten kompensiert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Höhe der löschwasserinduzierten Kosten gutachterlich untersuchen zu lassen. In der Kostenrechnung der enwag sollten künftig die Kosten für Löschwasser separat ausgewiesen werden.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte inklusive einer Bereinigung löschwasserinduzierter Kosten und der rechnerischen Korrektur der Konzessionsabgabe eine theoretische Obergrenze an Positionen mit potenzieller Wirkung zur Senkung der Gebühren in Höhe von bis zu 1,3 Millionen € (Ansicht 209). Darin ist ein Potenzial in Höhe von 0,5 Millionen € für den Wasserbezug berücksichtigt. Die durch die Kürzung beim Fremdbezug entstehenden Mehrkosten für die Eigengewinnung der enwag sind dabei gegengegerechnet, eine mögliche Preiserhöhung bezüglich der weiterhin vom ZMW bezogenen Mengen ist indes nicht angesetzt und müsste gegebenenfalls zusätzlich noch vom ermittelten Kostensenkungspotenzial abgezogen werden. Mit Blick auf die Forderung der Landeskartellbehörde ist in diesem Zusammenhang festzuhalten, dass die Landeskartellbehörde im Rahmen der Prüfung nach § 19 GWB die für die Eigengewinnung bzw. den Fremdbezug von Trinkwasser bestehenden Kosten als nicht vermeidbare Kosten akzeptierte.⁴²⁵

In welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die aufgezeigten theoretischen Anpassungspositionen zu einer Kosten- und damit Gebührensenkung führen können, bedarf einer detaillierten Untersuchung.

⁴²⁵ vergleiche Wasserpreisverfügung der Hessischen Landeskartellbehörde Energie und Wasser gegen enwag Wetzlar, 23. Dezember 2010, Seite 59

Ansicht 209 gibt eine Übersicht über die in der Prüfung ermittelten theoretischen Anpassungspositionen.⁴²⁶

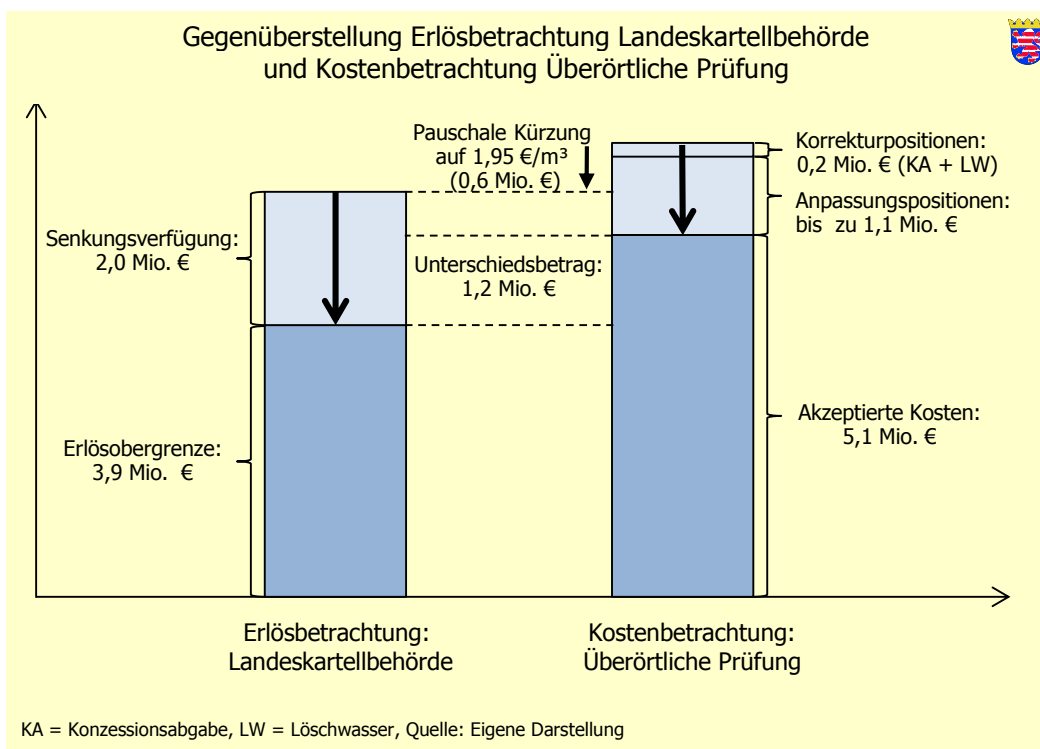
Übersicht ermittelter theoretischer Anpassungspositionen		
Bereich	Theoretische Obergrenze	Anmerkungen
Wasserbezug	bis zu 0,5 Mio. €	Prüfung technischer und rechtlicher Voraussetzungen nötig, wobei austrittsbezogene Kosten und veränderte Wasserbeschaffungskosten anfallen, die der Höhe nach hier nicht beurteilt werden können, da die Frage der Wirtschaftlichkeit erst nach den Verhandlungen mit dem ZMW beurteilt werden kann. Insofern ist eine Kostensenkung kurzfristig nicht möglich.
Personalkosten zzgl. Fremdleistungen bzw. laufende Kosten Netz	bis zu 0,6 Mio. €	Die vergleichsweise höheren Erlöse aus Nebengeschäft, aktivierten Eigenleistungen und sonstigen betrieblichen Erträge können gegebenenfalls einen Teil des Mehraufwands erklären.
Summe	bis zu 1,1 Mio. €	
Korrekturpositionen		
- Löschwasservorhaltung (LW)	0,1 Mio. €	Bereinigung löschwasserinduzierter Kosten, die bei der Gebührenkalkulation nicht ansatzfähig sind.
- Konzessionsabgabe (KA)	0,1 Mio. €	nachträgliche rechnerische Korrektur
Summe (einschl. Korrekturpositionen)	bis zu 1,3 Mio. €	
Quelle: Eigene Erhebungen, vergleiche Ausführungen auf Seite 279 ff.		

Ansicht 209: Übersicht ermittelter theoretischer Anpassungspositionen

Die bei der Untersuchung der Gebührenkalkulation und der Erfüllung der Anforderungen der Landeskartellbehörde identifizierten theoretischen Anpassungspositionen der gebührenbeeinflussenden Kosten könnten zu einer Verringerung der aktuellen Gebühr führen. Ihre Realisierung in Form einer Senkung der umlagefähigen Kosten hängt von Voraussetzungen ab, die vom Eigenbetrieb nicht unmittelbar beeinflussbar sind.

Erlösbetrachtung
versus
Kostenbetrachtung

⁴²⁶ Die Konzessionsabgabe könnte theoretisch um 66.000 € gekürzt werden, dies ist aber bereits durch Vorwegabzug erfolgt. Dies hätte somit keine Auswirkung auf die Gebühr (vergleiche Seite 275 des vorliegenden Berichts).



Ansicht 210: Gegenüberstellung Erlösbetrachtung Landeskartellbehörde und Kostenbetrachtung Überörtliche Prüfung

Die Landeskartellbehörde Hessen hat für die enwag eine Erlösobergrenze von 3,9 Millionen € festgesetzt. Die Überörtliche Prüfung ermittelte ansatzfähige Kosten in Höhe von zumindest 5,2 Millionen €⁴²⁷. Diese liegen deutlich über der von der Landeskartellbehörde Hessen festgesetzten Erlösobergrenze.

Die Abweichung von der durch die Landeskartellbehörde Hessen ermittelten Erlösobergrenze bedeutet nicht, dass die Preissenkungsverfügung fehlerhaft sein muss. Es bedeutet lediglich, dass seitens der enwag nicht ausreichend Argumente vorgelegt werden konnten, um die kartellrechtlich indizierten Argumente wirksam entkräften zu können.

Eine vollständige Realisierung der Potenziale zur Senkung der Erlöse entsprechend der Vorgaben der Landeskartellbehörde hält die Überörtliche Prüfung für nicht vertretbar. Dies birgt die Gefahr, dass die Wasserversorgung in Wetzlar nicht mehr angemessen betrieben werden könnte.

11.10 Ausblick

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt darauf hinzuwirken, die Effizienzpotenziale im Bereich der Betriebsführung beim beauftragten Dienstleister enwag umfassend analysieren zu lassen. Die so erzielten wirtschaftlichen Verbesserungen sollten umgesetzt und bei der regelmäßigen Neukalkulation der Gebühren berücksichtigt werden. Um diesen Prozess zu fördern, könnte der Pacht- und Betriebsführungsvertrag, wie in vergleichbaren Fällen üblich, mit wirtschaftlichen Anreizen zur Reduzierung des Betriebsführungsentgelts ausgestattet werden.

Die wesentlichen Empfehlungen der Prüfung lauteten:

- Auf Landesebene sind zum Zwecke der Entgeltüberwachung konkrete und standardisierte Anforderungen an den Kostennachweis in der Wasserversorgung zu erarbeiten. Dies kann durch Vorgaben zur Kosten- und Leistungsrechnung von Wasserversorgungsunternehmen und für die Kalkulation von Wasserentgelten er-

⁴²⁷ Dieser Betrag ergibt sich nach Abzug sämtlicher theoretischer Anpassungspositionen. Er umfasst das geprüfte Risiko dieser 158. Prüfung „Wasserversorgung Wetzlar“.

möglichst werden. Diese wären zwischen den Beteiligten (Verbände und Aufsichtsbehörden) zu initiieren und abzustimmen.

- Die Kartellbehörde sollte den vom BGH⁴²⁸ dem Grunde nach anerkannten kartellrechtlichen Ansatz des Vergleichsmarktkonzepts in Bezug auf die Rechtfertigung durch einen Wasserversorger fortentwickeln und dabei die vorhandenen etablierten Instrumente, wie Kennzahlenvergleiche zur Leistungsbewertung, miteinbeziehen. Sie sollte dabei die Besonderheiten der Leistungen der Daseinsvorsorge berücksichtigen und auch die zugunsten der Allgemeinheit erbrachten Leistungen des Umwelt- und Ressourcenschutzes eines Wasserversorgers nicht außer Acht lassen. Bei der Wasserversorgung ist der Gedanke einer nachhaltigen und sicheren Leistungserbringung von größerer Bedeutung als in anderen, wettbewerblichen Wirtschaftszweigen.
- Die Anforderungen und anerkannten Rechtfertigungsgründe der Aufsichtsbehörden für eine sachgerechte Wasserversorgung sollten verbindlich offengelegt werden. Dadurch würden die überwachten Betriebe in die Lage versetzt, sich individuell auf den Nachweis der effizienten Leistungserbringung vorzubereiten. Hierzu sollten insbesondere einheitliche Vorgaben zur Behandlung von Investitionen sowie zur Kalkulation von Entgelten entwickelt werden.

Die sich aus diesen Empfehlungen ergebenden Erkenntnisse könnten grundsätzlich auch von den Rechtsaufsichtsbehörden für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit, und damit der Gebühren, der öffentlich-rechtlichen Wasserversorgung herangezogen werden.

⁴²⁸ vergleiche BGH, Beschluss vom 2. Februar 2010 (Az. KVR 66/08)

ANLAGEN

12. 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)⁴²⁹ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG ist in Ansicht 211 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 81 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 138 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 129 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	374 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 ⁴³⁰ ²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ⁴³¹ 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 211: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

⁴²⁹ 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 15 dieses Berichts

⁴³⁰ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, Seite 142 ff.; zuletzt mehrfach geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786

⁴³¹ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005 zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, Seite 786, 794

13. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 19 Projekte zu bearbeiten, von denen 9 beendet wurden. Geprüft wurden 269 Einzelprojekte.

13.1 Beendete 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, Lahnau, Linsengericht, Neukirchen (Knüllgebirge), Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schöffengrund, Sinntal, Waldeck, Wehrheim, Weilmünster, Weilrod, Wetter (Hessen))

153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“ bei 25 Städten und Gemeinden

(Brachtal, Brensbach, Breuna, Burgwald, Diemelsee, Echzell, 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, Sparkassenzweckverband Heppenheim, Zweckverband Kasseler Sparkasse, Sparkassenzweckverband Langen-Seligenstadt, Zweckverband Sparkasse Laubachhungen, Sparkassenzweckverband Nassau, Sparkassenzweckverband Taunus, 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. Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“ bei der Stadt Wetzlar

Die Überörtliche Prüfung bespricht im Verlauf eines Prüfungsverfahrens mit den geprüften kommunalen Körperschaften die aufgenommenen Sachverhalte und deren Bewertungen in den Prüfungsfeststellungen. Ansicht 212 zeigt den Umfang der Besprechungen mit den geprüften Körperschaften aus den im Berichtsjahr beendeten neun Prüfungen mit ihren 120 Einzelprojekten.

Beendete Prüfungen: Besprechungen			
	Körperschaften	Besprechungen	Dauer ¹⁾
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	63	171	264:15
150. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“	5	18	49:45
151. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“	7	23	51:20
152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“	25	66	89:45
153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“	25	60	65:50
154. Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“	1	4	6:35
FACHPRÜFUNGEN	57	110	184:25
155. Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit“	12	28	43:10
156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“	36	57	90:35
157. Vergleichende Prüfung „Naturschutz 2011“	8	21	43:30
158. Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“	1	4	7:10
Summe	120	281	447:40

¹⁾ Angabe in Stunden und Minuten

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 212: Beendete Prüfungen: Besprechungen

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung innerhalb einer Frist von drei Wochen zu dem Zusammenfassenden Bericht zu äußern. Die Anmerkungen fanden Eingang in die Berichterstattung.

13.2 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			
	Körperschaften	Geprüfte Risiken	Ergebnisverbesserungen
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	63	5,3 Mrd. €	128 Mio. €
150. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“	5	1,0 Mrd. €	7 Mio. €
151. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“	7	1,0 Mrd. €	74 Mio. €
152. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Größere Gemeinden“	25	1,1 Mrd. €	26 Mio. €
153. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Kleinere Gemeinden“	25	0,2 Mrd. €	20 Mio. €
154. Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landeswohlfahrtsverband“	1	2,0 Mrd. €	2 Mio. €
FACHPRÜFUNGEN	57	5,8 Mrd. €	0 Mio. €
155. Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit“	12	3,7 Mrd. €	n.a.
156. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Sparkassen“	36	2,1 Mrd. €	n.a.
157. Vergleichende Prüfung „Naturschutz 2011“	8	5 Mio. €	n.a.
158. Prüfung „Wasserversorgung in Wetzlar“	1	5 Mio. €	n.a.
Summe	120	11,1 Mrd. €	128 Mio. €
n.a. = nicht ausgewiesen Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 213: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko der im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht veröffentlichten Prüfungen bezifferte sich auf 11,1 Milliarden €. Die in diesen Prüfungen festgestellten Ergebnisverbesserungen betrugen 128 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.

13.3 Laufende Prüfungen

159. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Landkreise“ bei 3 Landkreisen

(Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg)

160. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Kleinere Gemeinden“ bei 37 Städten und Gemeinden

(Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Dipperz, Ehrenberg, Fränkisch-Crumbach, Frankenau, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Grebenau, Haina, Hatzfeld, Hauneck, Haunetal, Herleshausen, Hesseneck, Hirschhorn, Hohenroda, Kirtorf, Kirchheim, Liebenau, Meißner, Merenberg, Morschen, Mossautal, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Neuenstein, Neuental, Oberweser, Poppenhausen, Ringgau, Schrecksbach und Ulrichstein)

161. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2012: Größere Gemeinden“ bei 39 Städten und Gemeinden

(Aarbergen, Alheim, Allendorf (Eder), Amöneburg Beselich, Bickenbach, Brechen, Breitscheid, Burghaun, Driedorf, Espenau, Gersfeld (Rhön), Grebenhain, Guxhagen, Habichtswald, Helsa, Hofbieber, Kalbach, Leun, Lohra, Ludwigsau, Mittenaar, Modautal, Münzenberg, Neuberg, Niederaula, Ranstadt, Reichelsheim (Wetterau), Schlangenbad, Sinn, Söhrewald, Vöhl, Waldbrunn (Westerwald), Waldsolms, Weimar, Willingen (Upland), Willingshausen, Wöllstadt und Zwingenberg)

162. Vergleichende Prüfung „Asylverfahren 2012“ bei 5 Landkreisen

(Landkreis Gießen, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Werra-Meißner-Kreis)

163. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter: Städte und LWV“ bei 12 Städten und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen

(Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen)

164. Vergleichende Prüfung „Kommunale Grünflächen“ bei 10 Städten

(Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar)

165. Vergleichende Prüfung „Kredite und Geldanlagen“ bei 12 Städten und Gemeinden

(Bad Camberg, Biblis, Groß-Zimmern, Gudensberg, Hessisch Lichtenau, Liederbach am Taunus, Neustadt (Hessen), Petersberg, Raunheim, Rüdesheim am Rhein, Schmitten im Taunus, Solms)

166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach“ bei 14 Städten und Gemeinden und einem Landkreis

(Dietzenbach, Dreieich, Egelsbach, Hainburg, Heusenstamm, Langen, Mainhausen, Mühlheim am Main, Neu-Isenburg, Obertshausen, Landkreis Offenbach, Rodgau, Rödermark, Seligenstadt, Wiesbaden)

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)

168. Vergleichende Prüfung „Gesundheitswesen – Kliniken“ bei 6 Städten und 2 Landkreisen

(Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Hochtaunuskreis, Kassel, Main-Taunus-Kreis, Offenbach am Main, Wiesbaden)

14. Stichwortverzeichnis

Aarbergen.....	290
Abschreibungen	81, 276
Alheim	290
Allendorf (Eder).....	33, 290
Allgemeine Deckungsmittel	85, 86, 128
Amöneburg	290
Anlagevermögen	77, 83
Anschaffungskosten.....	47
Anschaffungswertprinzip	82
Anstalt des öffentlichen Rechts.....	202
Antikorruptionsbeauftragter	195
Antragsgenehmigung.....	258
Archiv	153
Arten- und Habitatschutz	248
Aufgabenkritik.....	66
Ausfallbürgschaften	112
Ausgaben	26, 127, 289
Ausgliederungen	79, 82, 91, 92, 95
Ausgliederungsquoten	60, 92
Betriebsleistung	61
Eigentümerinteressen.....	92
Einflussnahmemöglichkeiten	92
Bad Camberg	290
Bad Emstal	96, 109, 287
Bad Endbach.....	96, 110, 287
Bad Hersfeld	198, 225, 287
Bad Homburg v.d. Höhe	70, 73, 78, 79, 86, 87, 90, 93, 94, 287, 290
Bad Karlshafen.....	34
Bad Sooden-Allendorf	34
Basel III	236, 240
Baunatal 178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287	
Beerfelden	96, 117, 287
Bensheim.....	224
Berechtigungskonzept.....	53
Berichtswesen.....	50, 62, 102
Berkatal	290
Beselich	290
Beteiligungsberichte	225
Beteiligungsmanagement.....	61, 91
Beteiligungsunternehmen ...	57, 60, 61, 106
Betriebsleistung.....	60
Betriebszuschuss	61
Biblis	290
Bickenbach	290
Biebertal 178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287	
Bilanzierungsspielräume.....	46
Biotop.....	247, 265
Borken (Hessen)	198, 287
Brachtal.....	122, 142, 287
Brechen	290
Breitenbach am Herzberg.....	290
Breitscheid	290
Brensbach	122, 287
Breuna.....	122, 125, 287
Brombachtal.....	290
BSL Public Sector Management- beratung GmbH	245
Budgetierung	50
Bundesnaturschutzgesetz	246
Bürgerhäuser	110
Burghaun	290
Burgwald	122, 287
Bußgelder	252
Butzbach 178, 186, 188, 190, 192, 194, 195, 196, 287	
Controlling	50
Cornberg.....	290
Darmstadt.....	33, 91, 198, 287, 290
Datenmissbrauch	53
Diemelsee	122, 126, 287
Dietzenbach	290
Dipperz	290
Doppik .. 41, 73, 74, 77, 79, 85, 95, 99, 102, 125, 154	
Dornburg	96, 117, 119, 287
Dreieich	290
Driedorf	290
Echzell	122, 126, 131, 287
Edertal.....	96, 287
Egelsbach	290
Ehrenberg	290
Ehringshausen.....	96, 105, 114, 287
Eigenkapital-Spiegelbildmethode ..	210, 228, 231
Eigenmittel.....	67, 144
Einnahmen	26, 127
Eppertshausen	122, 146, 287
Ergebnisorientierte Steuerung	50
Ergebnisverbesserungen	40, 72, 98, 113, 124, 289
Erlösbetrachtung	281
Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft ...	39
ERP-Systeme	53
Ertragswertverfahren	47
Eschborn.....	34
Espenau.....	290
Felsberg. 178, 185, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 198, 287	
FFH-Richtlinie	264
Finanzanlagen	47
Finanzierungsdefizit	30

Finanzlage	
Modellberechnung	131
Finanzrechnung	51, 79
Finanzrelevante Prozesse	52
Firewall	191
Fliesen	96, 114, 117, 287
Florstadt	96, 287
Forderungen	47
Frankenau	290
Frankfurt am Main	33, 91, 290
Fränkisch-Crumbach	290
Freibäder	109
Freiensteinau	290
Freiwillige Leistungen	86, 90, 109, 110
Fremdwährungsdarlehen	58, 59, 141
Friedberg (Hessen)	178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287
Fulda	70, 87, 90, 93, 198, 225, 287, 290
Fuldabrück	96, 113, 119, 287
Funktionstrennung	53, 102
Fürth (Odenwald)	178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287
Gebührenhaushalte	108, 112, 124, 133
Abfallentsorgung	124, 133
Abwasserentsorgung	112, 124, 133
Friedhofswesen	112, 124, 133
Kalkulatorische Kosten	113
Rechnungszinsfüße	135
Voraus- und Nachkalkulationen	134
Wasserversorgung	112, 124, 133, 272
Gebührenkalkulation	113, 273, 281
Gemeindehaushaltsverordnung-Doppik § 12	193
Gemeinschaftsparkassen	201
Abführungen	237
Haftung der Träger	233
Genehmigungsverfahren	252, 257
Geprüftes Risiko	40, 72, 98, 124, 180, 226, 246, 282, 289
Gersfeld (Rhön)	290
Gesamtabschluss ...	36, 44, 77, 79, 125
Gießen	70, 78, 86, 87, 89, 93, 287, 290
Gilserberg	290
Glashütten	122, 287
Glauburg	290
Grasellenbach	290
Grebenau	290
Grebenhain	290
Grebenstein	198, 287
Großalmerode	96, 287
Groß-Rohrheim	122, 125, 287
Groß-Zimmern	290
Grünberg	225
Grund und Boden	81
Gründau	34
Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung	84
Grünflächenpflege	91
Gudensberg	290
Guxhagen	290
Habichtswald	290
Haina	290
Hainburg	290
Hallenbad	65
Hanau ...	70, 79, 82, 84, 86, 87, 89, 90, 92, 287, 290
Hasselroth	96, 287
Hatzfeld	290
Haunack	290
Haunetal	290
Haushaltsgrundsätzegesetz § 53	93
§ 54	62, 93, 112
Haushaltskonsolidierung	56
Haushaltslage ...	53, 54, 68, 85, 87, 89, 95, 104, 110, 126, 127
Haushaltsplanung	
Fristen	138
Haushaltssicherungskonzept ..	139, 140
Haushaltssicherungskonzepte	56
Hebesatz	55, 56, 88, 129
Helsa	290
Heringen (Werra)	33
Herleshausen	290
Hesseneck	290
Hessisch Lichtenau	290
Hessische Gemeindeordnung	41, 60, 139, 153, 204, 286
Fristen	42, 74, 99, 136, 139
Hessische Landkreisordnung	56, 286
Hessisches Gesetz über Kommunale Abgaben	273
Hessisches Schulgesetz	153
Hessisches Schuttschirmgesetz ..	34, 35, 133
Hessisches Sparkassengesetz ..	202, 206
Hessisches Wassergesetz	270
Heusenstamm	290
Hilders	122, 287
Hilfeplankonferenz	166
Hirschhorn	290
Hochtaunuskreis	32, 33, 224, 226, 290
Hofbieber	290
Hohenahr	122, 131, 287
Hohenroda	290
Hohenstein	96, 120, 287
Homburg (Ohm)	33
Hünstetten	96, 107, 114, 287
Immobilien- und Baumanagement ...	91

Informationstechnologie	180	Kiedrich	122, 126, 287
Ingenieurverfahren.....	82	Kinderbetreuung.....	91
Inklusion.....	170	Altersübergreifende Gruppe	118
Innenfinanzierungskraft.....	53, 85, 86, 105	Ausbauquote.....	115
Innere Verwaltung.....	64, 113, 124	Betreuungsdauer.....	117
Interne Leistungsverrechnung ..	62, 102	Betreuungsgebühr	117
Internes Kontrollsystem	52, 79, 95, 101, 102	Betreuungsintensität.....	117
Investitionsrate	277	Betreuungsquote.....	94
IT-Anwendungen.....	182	Fachkraftquote.....	119
IT-Beschaffung		Ganztagsbetreuung	117
Vergabeverfahren	195, 196	Gebührendifferenzierung	117
IT-Betrieb		Geöffneter Kindergarten	118
Serversysteme	187	Kinderkrippe	94, 118
IT-Infrastruktur.....	182	Kindertagespflege	94, 95, 118
IT-Komponenten		Tagesmütter	94
externe Speichermedien	191	U3-Betreuung	118
Wechseldatenträger	191, 192	U3-Kinder	93, 95, 114, 116
IT-Prozesse.....	182, 183	Kinderförderungsgesetz	93, 115
Reifegrad.....	183, 184, 185	Kindertageseinrichtungen ..	65, 94, 114, 116, 145
Reifegradmodell.....	183	Auslastungsquote	119
Sollzustand	184	Kirchheim.....	290
IT-Sicherheit	180, 183, 185	Kirtorf	290
Computerviren	189	Knüllwald	122, 126, 287
Internetdienste	190	Kommunaler Schutzschirm ..	34, 69, 133, 149
Schadprogramme.....	189, 191, 192	Kompensationsmaßnahmen....	259, 265
Vierenschutzprogramme	189	Kompensationsverordnung	246
Virenschutzkonzept	190	Konjunkturprogramme ..	31, 67, 68, 106, 144
Wechseldatenträger	190	Konsolidierter Abschluss.....	77
Zugriffssteuerung.....	193	Konsolidierungsmaßnahmen	57, 76, 140
IT-Sicherheitsstandards	53	Konsolidierungsziel	139
IT-System		Konzessionsabgabe.....	273, 275
Datenverlust	188	Korruptionsbekämpfung	194
Feuerschutz	188	Korruptionsvermeidung	142, 195
Notbetrieb	186	Kosten- und Leistungsrechnung ..	50, 51, 102
Notfallkonzept.....	186	Kostenträgerrechnung	50
Stromausfall	188	Kreis- und Schulumlage	84, 85
Unterbrechungsfreie		Kreisumlage	63
Stromversorgung	187	Schulumlage	63
Wasserschäden.....	188	Lahnau	96, 114, 287
IT-Verfahren	52	Lahn-Dill-Kreis	290
Jahresabschluss	42, 43, 74, 99, 125	Landesmittel	67
ausgewählte Posten	44, 81	Landeswohlfahrtsverband Hessen ..	150, 152, 173, 287, 290
Fristen... ..	42, 43, 75, 76, 95, 99, 126, 137	Archiv	170
Sachanlagevermögen	45	Baumanagement	160
Terminreue.....	76, 137	Bearbeitungscontrolling	159
Jahresergebnisse.....	54, 78	Beteiligungsmanagement.....	174
Jossgrund	34	Beteiligungsverwaltung.....	174
Kalbach	290	Controllingkonzepte.....	158
Kapitalkosten	278	Datenverarbeitung	159
Kassel.....	33, 225, 290	Fallmanagement.....	165
Kassenkredite ...	31, 32, 33, 58, 60, 88, 106, 130, 142	Finanzierung	153
Schweizer Franken	58		
Kelkheim (Taunus) ..	178, 186, 188, 191, 192, 194, 195, 196, 287		

Förderschulen	168	Lohra	290
Gesetzliche Grundlagen	153	Löschwasser	276, 280
Innere Verwaltung	158	Ludwigsau	34, 290
Kriegsopferfürsorge	153	Mainhausen	290
Leistungsfachbereiche	160	Main-Kinzig-Kreis ..	198, 210, 244, 249, 252, 253, 261, 262, 287, 290
Organisationsstruktur	156	Main-Taunus-Kreis	290
PerSEH - Personenzentrierte Steuerung	165, 167	Mainz	91
Personenzentrierung	166	Marburg ..	70, 83, 87, 94, 198, 287, 290
Regionalmanagement	159	Meinhard	122, 132, 287
Schwerbehindertenhilfe	153	Meißner	290
Sozialhilfe	160	Merenberg	290
Stellenbestand	158	Mittenaar	290
Steuerungsinstrumente	163	Modautal	290
Träger von Schulen	153, 168	Mörlenbach....	178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287
Überörtlicher Träger der Sozialhilfe	153	Morschen	290
Wirtschaftliche Lage	154	Mossautal	290
Landkreis Bergstraße	38, 41, 43, 45, 48, 49, 53, 54, 58, 287, 290	Mühlheim am Main	178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287, 290
Landkreis Darmstadt-Dieburg	198, 244, 249, 252, 265, 287, 290	Münzenberg	290
Landkreis Fulda	33, 198, 225, 287	Naturdenkmal	247, 265
Landkreis Gießen ..	225, 244, 249, 251, 287, 290	Naturschutz	247, 265
Landkreis Groß-Gerau ...	198, 210, 225, 229, 287	Naturschutzgebiet	247, 264
Landkreis Hersfeld-Rotenburg...	38, 41, 43, 45, 48, 51, 64, 198, 287, 290	Nebenbestimmungen	254, 257
Landkreis Kassel	290	Neckarsteinach	122, 125, 287
Landkreis Limburg-Weilburg .	198, 244, 249, 258, 287, 290	Nentershausen.....	290
Landkreis Marburg-Biedenkopf	198, 287, 290	Neuberg	290
Landkreis Odenwald.....	249	Neu-Eichenberg	290
Landkreis Offenbach	244, 249, 264, 287, 290	Neuenstein	290
Landkreis Schwalm-Eder	249	Neuental	290
Landkreis Waldeck-Frankenberg ...	198, 225, 287, 290	Neu-Isenburg	290
Landkreis Werra-Meißner	43	Neukirchen (Knüllgebirge)	96, 107, 287
Landschaftsarchitekturbüro grün ³ ..	245	Neustadt (Hessen)	290
Landschaftspflege	255	Nidderau	33
Landschaftsplanung	248	Niedenstein	122, 287
Landschaftsschutzgebiet	247	Niederaula	290
Langen.....	290	Normiertes Haushaltsergebnis ..	54, 85, 105
Laubach	33, 225	Nutzungsdauer	45, 46, 47, 83, 84, 277
Leistungen der Sozialhilfe und Jugendhilfe	29	Obertshausen	290
Leistungskennzahlen	50	Oberweser.....	290
Leistungsziele	49	Odenwaldkreis	34, 198, 244, 252, 253, 254, 255, 287
Leun	290	Offenbach am Main..	33, 198, 287, 290
Liebenau	290	Öffentliches Auftragswesen, Runderlass	196
Liederbach am Taunus	290	Ordentliche Aufwendungen.....	155
Linden.....	34	Ordentliche Erträge	156
Lindenfels	122, 287	Ordentliches Ergebnis.....	85, 104, 154
Linsengericht	96, 120, 287	Organisationsgrad	183
		Organisationsuntersuchungen	158
		P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ Steuerberatungsgesellschaft...	71, 97

Petersberg	290	Schulden je Einwohner ..33, 88, 106, 110	
Pfungstadt 178, 185, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287		Schuldenspirale.....88, 109, 131	
PKF FASSETL SCHLAGE Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Rechtsanwälte	179	Sonderstatusstädte.....34	
Plan-/Ist-Vergleiche	102, 103	Zweckverbände.....35	
Poppenhausen	290	Schulen	
PricewaterhouseCoopers		Sportanlagen	65
Aktiengesellschaft		Schulgebäude.....	45, 83
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft .	123	Schwalm-Eder-Kreis.....	198, 210, 244, 257, 263, 265, 287, 290
Qualitätssicherung.....	167	Schwalmstadt.....	198, 287
Rabenau	122, 287	Schweizer Franken.....	58, 141
Ranstadt.....	290	Selbstkostenfestpreis	276
Rasenmähermethode.....	56	Selbstkostenfestpreisbedarf.....	275
Raunheim	290	Seligenstadt	290
Rechnungsprüfungsamt 43, 62, 139		Sicherheitskonzept.....	53
Rechnungswesen		Sicherheitsleistung	257
Organisation	79, 95, 100	Sicherungsmaßnahmen	187
Reichelsheim (Odenwald)	96, 287	Sinn.....	290
Reichelsheim (Wetterau).....	290	Sinntal	96, 287
Reinhardshagen	122, 287	Söhrewald	290
Reinvestitionsrate	277	Solms	290
Rheingau-Taunus-Kreis. 38, 48, 53, 54, 58, 59, 62, 64, 65, 240, 287, 290		Sonderposten	47
Kreishaus	59	Sonderstatusstädte	72
Ringgau	290	Sozialausgaben.....	28
Rödermark.....	290	Spangenberg	34
Rodgau.....	290	Sparkasse Oberhessen	223
Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte ... 151, 269		Sparkasse Starkenburg	241
Rosbach v.d. Höhe 178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287		Sparkassen	
Rücklagenentnahme	155	Anstaltslast	204, 232
Rückstellungen..... 48, 84		finanzwirtschaftliche Kennzahlen	224
Instandhaltungsrückstellung	48	Förderung der kommunalen Belange	241
Rüdesheim am Rhein.....	290	Geschäftsberichte.....	229
Rüsselsheim 34, 70, 86, 87, 89, 90, 91, 287, 290		Gewährträgerhaftung 204, 206, 232, 234	
Schaafheim	96, 287	Prüfungs- und Kontrollvorschriften	208
Schadensraten	277	Stille Beteiligung Privater	222
Schlangenbad	290	Verwaltungsrat.....	204, 207
Schmitt im Taunus.....	290	Wirtschaftliche Eigentümerbeziehung	205
Schnittstellen	52	Sparkassenlandschaft	201
Schöffengrund	96, 287	Sparkassenstiftungen	241, 242
Schrecksbach	290	Sparkassenträger.....	201, 208
Schulden..... 33, 34, 106, 132		Abführungen.....	236, 237, 238
bilanziell	58	Abführungen in Haushaltsplänen	240
Eigen- und Mehrheitsgesellschaften	36	Berichtswesen mit Ampelsystem.	230
Eigenbetriebe	34, 107	Bilanzielle Wirkungen.....	208
Eigengesellschaften.....	35	Bilanzierungspraxis.... 209, 211, 226, 228	
Indirekte Schulden	107	Eigentümerähnliche Stellung	206, 242
Kernhaushalt	31, 34, 57, 130	Eigentümerstellung.....	206
		Einflussmöglichkeiten	242
		Folgebewertung	229
		Folgebilanzierung	213

Informationsbeschaffung .. 214, 216, 218	Einnahmen.....26
Rechte.....206	Gewerbesteuereinnahmen.....27
Risiken/ Bilanzierungspraxis 230	Personalausgaben.....28
Risikoeinschätzung 214	Sozialausgaben.....28
Sparkassenzweckverband Dieburg 198, 287	Steuereinnahmen 27
Sparkassenzweckverband Dillenburg 198, 287	Unterdeckung.....30
Sparkassenzweckverband Gießen.. 198, 234, 287	Zinsen.....29
Sparkassenzweckverband Grünberg 198, 287	Vieraugenprinzip 52, 80, 100, 194
Sparkassenzweckverband Heppenheim 198, 287	Vitos GmbH ...155, 157, 159, 160, 171, 172, 173, 174, 175
Sparkassenzweckverband Langen-Seligenstadt 198, 221, 287	Vogelsbergkreis 38, 41, 43, 59, 198, 223, 287, 290
Sparkassenzweckverband Laubach-Hungen..... 220	Vogelschutzrichtlinie.....264
Sparkassenzweckverband Nassau . 198, 287	Vöhl 290
Sparkassenzweckverband Taunus . 198, 287	Volkmarsen 33
Sparkassenzweckverbände ... 209, 217, 220, 226, 231	Volkshochschulen.....66
Abführungen 239	Vorverfahren 41, 52, 80, 101
Haftung 233	Wabern 34
Verbandsversammlung 220, 221, 224	Wahlsburg 33
Sportförderung 66	Waldbrunn (Westerwald).....290
Sporthallen.....65	Waldeck 96, 287
Stadt- oder Kreissparkassen 201	Waldems 122, 125, 126, 287
Abführungen 237	Waldkappel.....34
Standards..... 69, 110	Waldsolms.....290
Stellenbesetzung 64	Walluf 122, 127, 131, 287
Steuereinnahmen 27, 127	Warngrenze..... 85, 105
Steuerungs- und Kontrollsystem 69	Wasserbedarfsmenge.....279
Stockstadt am Rhein 122, 287	Wasserentgelt.....276
Straßen-Infrastrukturvermögen 46, 81, 82, 84	Wasserlieferungsentgelt 275
Tann (Rhön)..... 122, 287	Wasserpreisverfügung.....279
Taunusstein... 178, 186, 188, 190, 191, 192, 194, 195, 196, 287	Wasserverluste 277
Teilhaushalte.....49	Wasserversorgung 270
Transferleistungen 69, 155, 163	Wehretal 122, 287
Trendelburg 122, 287	Wehrheim 96, 107, 111, 112, 113, 287
Ulrichstein 290	Weilmünster 96, 105, 114, 287
Untere Naturschutzbehörden 247	Weilrod 96, 113, 114, 287
Unterrichtungs- und Prüfungsrechte 62, 92	Weimar 290
ÜPKKG 298	Werra-Meißner-Kreis38, 41, 48, 51, 59, 198, 287, 290
Verbandsumlage..... 156	Wetter (Hessen) 96, 107, 114, 287
Verbindlichkeiten 78	Wetteraukreis 198, 223, 244, 249, 257, 287, 290
Verkehr und Entsorgung 91	Wetzlar 70, 270, 287, 290
Verwaltungshaushalt	Wiesbaden 33, 91, 224, 225, 226, 230, 290
Allgemeine Zuweisungen 26	Willingen (Upland) 290
Ausgaben.....28	Willingshausen.....290
	Wirtschaftliche Betätigung 60, 61, 171, 172
	Ausschüttungen.....61
	Bürgschaften 61
	Darlehen 61
	Nachschusspflichten.....61
	Verlustrausgleiche.....61
	Wöllstadt.....290
	Zinsen 29, 59, 86, 88, 89, 108, 131

Zinsersparnis.....	58, 59	Zweckverband Sparkasse Bensheim	
Zugriffs- und Nutzungsrechte	102		198, 287
Zugriffsrechte.....	79	Zweckverband Sparkasse Hanau...	198,
Zukunftsinvestitionsgesetz	67, 144		287
Zweckverband Kasseler Sparkasse	198,	Zweckverband Sparkasse Laubach-	
	287	Hungen	198, 287
Zweckverband Mittelhessische		Zweckverband Sparkasse Wetzlar .	198,
Wasserwerke	272		287
Zweckverband Sparkasse Battenberg		Zwingenberg	290
.....	198, 287		

15. 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 Behörde⁴³²

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 Prüfungen⁴³³

(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.⁴³⁴

(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,⁴³⁵
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁴³⁶
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,⁴³⁷
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,⁴³⁸
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 Körperschaft-

⁴³⁴ [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

⁴³⁵ § 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)

⁴³⁶ § 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).

⁴³⁷ § 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).

⁴³⁸ § 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.)

⁴³² § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, Seite 542).

⁴³³ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, Seite 54 ff.)

ten errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.⁴³⁹

(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, Auskunftspflicht⁴⁴⁰ (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 übersen-

den. 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.

⁴³⁹ § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, Seite 666 ff)

⁴⁴⁰ § 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.)

16. 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

Dr. Walter Wallmann

Direktor beim Hessischen Rechnungshof

Abteilungsleiter

Telefon: (0 61 51) 381 250

Willi Petri

Ministerialrat

Stv. Abteilungsleiter

Projektleiter

Telefon: (0 61 51) 381 256

Peter Meyer

Regierungsdirektor

Projektleiter

Telefon: (0 61 51) 381 253

Martina Geis

Regierungsdirektorin

Projektleiterin

Telefon: (0 61 51) 381 257

Martin Westermann

Regierungsoberrat

Projektleiter

Telefon: (0 61 51) 381 258

Dr. Hava Erdem

Regierungsrätin

Projektleiterin

Telefon: (0 61 51) 381 259

Daniel Becker

Forstrat

Projektleiter

Telefon: (0 61 51) 381 252

Heike Weyell

Oberrechnungsrätin

Projektleiterin

Telefon: (0 61 51) 381 260

Ralf Sieg

Oberrechnungsrat

Projektleiter

Telefon: (0 61 51) 381 117

Isolde Schatz-Görisch

Verwaltungsangestellte

Telefon: (0 61 51) 381 251

Natascha Ehret

Verwaltungsangestellte

Telefon: (0 61 51) 381 254

Seraphine Reigl

Verwaltungsangestellte

Telefon: (0 61 51) 381 254