

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS



ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2016

Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/3908

Eingegangen am 1. Dezember 2016

Ausgegeben am 2. Dezember 2016

Kommunalbericht 2016

Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber:	Dr. Walter Wallmann Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt poststelle@uepkk.hessen.de www.rechnungshof-hessen.de
Satz:	Eigensatz
Druck:	Ph. Reinheimer GmbH, Gagernstraße 7 – 9, 64283 Darmstadt
Druckdatum:	16. November 2016
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.400
Landtagsdrucksache	19/3908

Vorwort

Die Finanzen der hessischen Kommunen entwickelten sich im Jahr 2015 unterschiedlich. Während es 231 Kommunen gelang, einen Finanzierungsüberschuss zu erzielen, verzeichneten noch immer 217 Kommunen Defizite. Der kommunale Schuldenstand stieg insgesamt um 53 Millionen Euro auf 18.220 Millionen Euro. Die Heterogenität der hessischen Kommunen zeigt sich auch bei der Inanspruchnahme von Kassenkrediten: Zwölf Kommunen hatten mehr als 50 Prozent der Kassenkredite aller 448 Kommunen aufgenommen.

Ziel der vergleichenden Prüfung ist es, kommunale Problembereiche zu identifizieren und hierfür erfolgversprechende, in der Praxis erprobte Lösungen aufzuzeigen. Durch das „Lernen von den Besseren“ sollen künftig gerade defizitäre Kommunen Handlungsspielraum zurückgewinnen. Die ausgesprochenen Empfehlungen richten sich auch in diesem Jahr nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften, sondern können letztendlich für alle Kommunen hilfreich sein.

Im Kommunalbericht 2016 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen und fünf Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 114 kommunale Körperschaften in die Prüfungen einbezogen. Bei den Haushaltsstrukturprüfungen lag der Fokus auf der Frage, wie der Haushaltsausgleich gelingen kann und welche Potenziale in den einzelnen Kommunen bestehen. Unsere Handlungsempfehlungen würden bei vielen Kommunen bereits zu einem Ausgleich führen. In einer Fachprüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung die Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen aus wirtschaftlicher Sicht. Ferner waren die für die Kommunen und Bürger wichtigen Infrastrukturbereiche Trinkwasser, Abwasser und Straßen sowie die örtlichen Betreuungsbehörden Gegenstand weiterer Fachprüfungen.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung für die konstruktive und professionelle Diskussion. Nur durch das faire Zusammenwirken aller Beteiligten waren der Erfolg der Prüfungen und das Gelingen des Kommunalberichts 2016 möglich.

Darmstadt, im November 2016

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis.....	IV
Redaktionelle Hinweise	IX
LEITSÄTZE	1
1. Leitsätze.....	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – 185. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ – 186. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ – 187. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Trinkwasser III“ – 189. Vergleichende Prüfung	11
1.5 „Abwasserverbände“ – 190. Vergleichende Prüfung	13
1.6 „Kinderbetreuung“ – 191. Vergleichende Prüfung	15
1.7 „Straßenunterhalt II“ – 192. Vergleichende Prüfung	17
1.8 „Örtliche Betreuungsbehörden“ – 202. Vergleichende Prüfung	19
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	21
2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2015	22
2.1 Haushaltssituation	22
2.2 Verschuldung	27
2.3 Einnahmen	32
2.3.1 Steuereinnahmen	32
2.3.2 Hebesätze der Realsteuern	35
2.4 Ausgaben	37
2.5 Konsolidierung der Nicht-Schutzschirmkommunen	39
2.6 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	41
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	43
3. „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – 185. Vergleichende Prüfung	44
3.1 Vorbemerkung	44
3.2 Leitsätze	46
3.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen	46
3.3.1 Haushaltslage	46

3.3.2	Schulden	50
3.4	Haushaltswirtschaft.....	53
3.4.1	Stand der Rechnungslegung	53
3.4.2	Organisation des Rechnungswesens.....	54
3.5	Gesamtabschluss	57
3.6	Rechnungsprüfungsämter	60
3.7	Konsolidierungsmöglichkeiten.....	61
3.7.1	Allgemeine Verwaltung	61
3.7.2	Schulträgerschaft.....	62
3.7.3	Zusammenfassung der Konsolidierungsmöglichkeiten	68
3.8	Mehrbelastungen	69
3.9	Laufende Haushaltswirtschaft – uneinheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen.....	73
3.10	Nachschau	75
3.11	Ausblick	76
4.	„Haushaltsstruktur 2015: Städte“ – 186. Vergleichende Prüfung	78
4.1	Vorbemerkung	78
4.2	Leitsätze	80
4.3	Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf	81
4.4	Ertragsstruktur und Einnahmekraft.....	87
4.5	Gesamtverschuldung	92
4.6	Allgemeine Verwaltung	93
4.7	Tageseinrichtungen für Kinder	95
4.8	Betrachtung weiterer ausgewählter Produkte	99
4.9	Formale Behandlung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse	101
4.10	Wirtschaftliche Betätigung.....	104
4.11	Finanz- und Forderungsmanagement	106
4.12	Vorbereitung des Gesamtabchlusses.....	110
4.13	Gewerbesteuerrückzahlungen	114
4.14	Ausblick	116
5.	„Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ – 187. Vergleichende Prüfung	118
5.1	Vorbemerkung	118
5.2	Leitsätze	120
5.3	Haushaltslage	122
5.3.1	Ertragslage	124
5.3.2	Entwicklung von Vermögen und Schulden.....	129
5.3.3	Finanzlage.....	135
5.4	Konsolidierung	139

5.4.1	Gebührenhaushalte (Wasser, Abwasser und Bestattung)	139
5.4.2	Kindertageseinrichtungen	148
5.4.3	Allgemeine Verwaltung	150
5.4.4	Freiwillige Leistungen	153
5.4.5	Hebesätze für Realsteuern	157
5.5	Steuerungssysteme.....	162
5.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	169
FACHPRÜFUNGEN		171
6.	„Trinkwasser III“ – 189. Vergleichende Prüfung	172
6.1	Vorbemerkung.....	172
6.2	Leitsätze.....	174
6.3	Überblick	175
6.4	Versorgungsstruktur	176
6.5	Versorgungsqualität und -sicherheit	178
6.6	Personal.....	184
6.7	Aufgabenwahrnehmung	189
6.8	Technische Anlagen.....	192
6.9	Kostenstruktur/ Aufwendungen der Wasserversorgung	200
6.10	Gebühren	201
6.11	Interkommunale Zusammenarbeit	209
6.12	Ergebnisverbesserungspotenziale und Reifegrad der Wasserversorgung	209
6.13	Ausblick.....	212
7.	„Abwasserverbände“ – 190. Vergleichende Prüfung.....	214
7.1	Vorbemerkung.....	214
7.2	Leitsätze.....	217
7.3	Überblick	219
7.4	Einfluss der Verbandsstruktur auf die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung	224
7.4.1	Vorgehensweise	224
7.4.2	Bewertung der Verbandsstruktur.....	225
7.4.3	Zusammenhang zwischen Verbandsstruktur und Umlage	227
7.4.4	Zusammenschlüsse und Verbandserweiterungen.....	228
7.4.5	Interkommunale Zusammenarbeit.....	231
7.5	Finanzierung der Abwasserbeseitigung	232
7.5.1	Kalkulatorische Verzinsung und Eigenkapitalausstattung	232
7.5.2	Umlage als Bestandteil der Abwassergebühren	233
7.5.3	Eigenkapitalausstattung	240

7.6	Sicherheit der Abwasserbeseitigung	244
7.6.1	Klärschlamm Entsorgung und Energieeffizienz	244
7.6.2	Grenzwerteinhaltung	253
7.7	Ausblick	265
8.	„Kinderbetreuung“ – 191. Vergleichende Prüfung	266
8.1	Vorbemerkung	266
8.2	Leitsätze	268
8.3	Überblick	269
8.3.1	Haushaltssituation und Verschuldung	269
8.3.2	Betreuungsformen der Kinderbetreuung	270
8.4	Kindertageseinrichtungen	271
8.4.1	Zuschussbedarf und Determinanten der Wirtschaftlichkeit	271
8.4.2	Auslastung (nach HessKiföG)	272
8.4.3	Betreuungsdauer	275
8.4.4	Standardsetzung und Steuerung	276
8.4.5	Elternbeiträge	285
8.5	Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen	291
8.6	Schulkindbetreuung	293
8.6.1	Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen	293
8.6.2	Finanzierung der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen	295
8.7	Ergebnisverbesserungspotenziale	297
8.8	Ausblick	298
9.	„Straßenunterhalt II“ – 192. Vergleichende Prüfung	300
9.1	Vorbemerkung	300
9.2	Leitsätze	301
9.3	Aufgabenwahrnehmung und Organisation	302
9.4	Straßenunterhalt – technische Anforderungen	307
9.5	Straßenunterhalt – wirtschaftliche Perspektiven	313
9.5.1	Finanzierung des Straßenunterhalts	313
9.5.2	Aufwendungen des Straßenunterhalts	327
9.6	Ausblick	334
10.	„Örtliche Betreuungsbehörden“ – 202. Vergleichende Prüfung	336
10.1	Vorbemerkung	336
10.2	Leitsätze	337
10.3	Überblick	338
10.4	Tätigkeit der Betreuungsbehörden	342
10.4.1	Fallzahlen	342

10.4.1.1	Betreuungen	343
10.4.1.2	Neue Betreuungen.....	346
10.4.1.3	Alter der Betreuten.....	350
10.4.2	Verfahrensfragen	350
10.4.2.1	Anhörung der Betreuungsbehörde	351
10.4.2.2	Interne Arbeitshilfen der Betreuungsbehörden	352
10.4.2.3	Gewinnung von Betreuern	353
10.4.2.4	Betreuervorschlag durch die Betreuungsbehörden	353
10.4.3	Zusammenarbeit mit den Betreuungsgerichten	356
10.4.4	Mitteilungspflicht von Berufs- und Vereinsbetreuern (§ 10 VBVG)	357
10.4.5	Zusammenarbeit mit Betreuungsvereinen.....	358
10.4.6	Vorsorgevollmachten, Querschnittsaufgaben und andere Hilfen	361
10.4.7	Personalausstattung und Personalbedarf	363
10.4.8	Aufwendungen für Betreuungsbehörden und Förderung der Vereine.....	366
10.5	Ausblick.....	367
ANLAGEN.....		369
11.	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	370
12.	Prüfprogramm	371
12.1	Beendete Prüfungen	371
12.1.3	Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen.....	371
12.1.4	Prüfungsbeauftragte	374
12.2	Laufende Prüfungen.....	379
13.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	380
14.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....	382

Redaktionelle Hinweise

Grundsätzlich werden für die herangezogenen Rechtsquellen die jeweils aktuellen Fassungen in den Fußnoten dargestellt. In Einzelfällen werden die im jeweiligen Prüfungszeitraum oder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gültigen Vorschriften angegeben.

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

Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterin und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

LEITSÄTZE

1. Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – 185. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 44.

Die Haushaltslage aller acht geprüften Landkreise hat sich in den vergangenen fünf Jahren insgesamt verbessert. Dies ist auf eine günstigere Ertragssituation zurückzuführen. Die Landkreise Bergstraße, Fulda, Main-Kinzig und Wetterau hatten bereits in 2014 ausgeglichene Haushalte. Würden die Landkreise Offenbach und Vogelsberg die errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale nutzen, wäre ein Haushaltsausgleich möglich. Beim Odenwaldkreis reichten diese Potenziale allein nicht aus.

Seite 46 ff., 68 f.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für die Landkreise im Wesentlichen bei der Allgemeinen Verwaltung, der Sicherheit und Ordnung sowie der Schulträgerschaft Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 70,1 Millionen Euro.

Seite 61 ff.

Die Schulbewirtschaftung im Landkreis Offenbach, die über ein Public Private Partnership (PPP)-Projekt betrieben wurde, war vergleichsweise teuer. Hieraus ergab sich für den Landkreis eine Mehrbelastung von insgesamt 32,9 Millionen Euro.

Seite 62 ff.

Bei den DV-gestützten Fachanwendungen (Subsystemen) gewährleistete kein Landkreis die vollständige Beachtung des Vieraugenprinzips. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass es bei allen Landkreisen möglich gewesen wäre, ungerechtfertigte Auszahlungen vorzunehmen.

Seite 55 f.

Mit Vorbereitungen zur Erstellung des Gesamtabchlusses zum 31. Dezember 2015 hatten alle Landkreise begonnen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die Landkreise ihre Bemühungen verstärken. Durch eine zielgerichtete Prozesssteuerung sollte sichergestellt werden, dass der Gesamtabschluss fristgerecht aufgestellt wird.

Seite 57 f.

Bei drei Landkreisen waren für den Zeitraum 2009 bis 2014 weniger als 50 Prozent der Jahresabschlüsse von kreisangehörigen Kommunen aufgestellt und geprüft. Die Landkreise und die kreisangehörigen Kommunen sollten alle Anstrengungen unternehmen, um den Rückstand abzubauen.

Seite 60 f.

Die Landkreise ermittelten ihre Schulumlage unterschiedlich. Aufgrund der Änderung im Finanzausgleichsgesetz ist es notwendig, diesen Bereich zu harmonisieren.

Seite 73 f.

Die Landkreise verbuchten ausgewählte Geschäftsvorfälle unterschiedlich. Hierdurch wird die interkommunale Vergleichbarkeit eingeschränkt. Wichtiger ist aber, dass sich dies in der Folge über die Meldung für die Finanzstatistik auch auf die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs auswirken kann.

Seite 73 ff.

1.2 „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ – 186. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 78.

Im Zeitraum 2010 bis 2014 wiesen 12 der 17 geprüften Kommunen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Die Haushaltslage der anderen Kommunen war zumindest als kritisch (Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar, Langenselbold, Pohlheim) einzuordnen.

Seite 81

Insgesamt lag der Konsolidierungsbedarf aller Kommunen unter Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren und der Ergebnisplanung bis 2018 bei 111,8 Millionen Euro. Für die einzelnen Kommunen ergab sich ein Gesamtkonsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018 zwischen 0,4 Millionen Euro und 20,6 Millionen Euro. Dabei planten 10 der 17 Kommunen für die Jahre 2015 bis 2018 ausgeglichene Haushalte.

Seite 83

Die Ursachen der Konsolidierungsdefizite sind auch in der Nicht-Erfüllung formaler Kriterien zu sehen. Es mangelte den Kommunen an einer validen Datenbasis für die Einschätzung der Haushaltslage und als Grundlage für die Haushaltsführung und Steuerung, insbesondere für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung.

Seite 81

Im Oktober des Jahres 2015 wiesen die geprüften Kommunen erhebliche Rückstände bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse auf. So fehlten 45 von 85 für die Jahre 2010 bis 2014 aufzustellende Jahresabschlüsse. Hierbei standen insbesondere Buchungen für Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten und Zuführungen zu Rückstellungen sowie Wertberichtigungen aus, so dass die tatsächliche Ergebnis- und Vermögenslage nicht abgebildet war.

Für alle Kommunen zeigten sich Schwachstellen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte. Dabei waren insbesondere die Angaben über die Wirkung einzelner Maßnahmen sowie der Gesamtbeitrag aller Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nur lückenhaft dargestellt. 14 von 17 Kommunen hatten kein Konsolidierungsmanagement auf Ebene der Einzelmaßnahmen eingerichtet.

Seite 86

Für zehn der zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichteten Kommunen ergab sich im Hinblick auf die getroffenen Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses ein gewichteter Fertigstellungsgrad unterhalb von 60,0 Prozent. Konsequente Bestrebungen der Kommunen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses waren damit nicht erkennbar.

Seite 110

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die Kommunen zwischen 1,7 und 2,7 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,1 Millionen Euro kann bei einer Reduzierung auf 2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierendes Personalmanagement mit einer an den Anforderungen und dem Leistungsumfang der Kommune ausgerichteten Personalbedarfsplanung.

Seite 93

In zehn Kommunen ergab sich eine Überschreitung des gesetzlichen Mindeststandards für die Personalausstattung in der Kinderbetreuung. Dies hat eine Mehrbelastung in Höhe von insgesamt 2,7 Millionen Euro je Jahr zur Folge. Darüber hinaus erreichte keine Kommune einen Deckungsbeitrag der Elternbeiträge von mehr als 21,2 Prozent. Bei einer Weiterbelastung von einem Drittel der Aufwendungen an die Eltern ergä-

Seite 95

be sich für die Kommunen ein zusätzliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 6,8 Millionen Euro.

Die Kommunen gaben 2014 zwischen 45 Euro und 157 Euro je Einwohner für Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder aus. Bei einer Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf den unteren Quartilswert je Einwohner ergibt sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 12,0 Millionen Euro für die Kommunen.

1.3 „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ – 187. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 118.

Insgesamt waren 16 der 19 Städte und Gemeinden als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen. Auf Grundlage vorläufiger Zahlen war die Haushaltslage der Stadt Gernsheim sowie der Gemeinden Heuchelheim und Neuhoof zumindest als noch stabil anzunehmen.

Seite 124

Vier Städte und Gemeinden (Gernsheim, Heuchelheim, Neuhoof, Niestetal) erwirtschafteten im Prüfungszeitraum positive kumulierte fortgeschriebene Ergebnisse. Erhebliche Fehlbeträge wiesen im Prüfungszeitraum dagegen Bad Sooden-Allendorf (-23,8 Millionen Euro) Erlensee (-15,9 Millionen Euro) und Trebur (-18,3 Millionen Euro) aus.

Seite 125

Die kommunalen Gesamtschulden (Kernhaushalt und anteilig die der Beteiligungen) stiegen in den Jahren 2010 bis 2014 von 304 Millionen Euro um 44 Millionen Euro auf 348 Millionen Euro. Der größte Zuwachs zeigte sich mit 23 Millionen Euro bei den Investitionskrediten. Ohne die Entschuldungshilfen des Landes aus dem Kommunalen Schutzschirm und weiteren Zahlungen aus dem Landesausgleichsstock an Bad Sooden-Allendorf (insgesamt 37,3 Millionen Euro) wären die Kassenkredite aller geprüften Städte und Gemeinden jedoch um 73 Prozent gestiegen.

Seite 130

Rückstellungen für den Finanzausgleich (namentlich für die Kreis- und Schulumlage) bildete allein die Gemeinde Niddatal in voller Höhe der Zahlungsverpflichtungen. Fünfzehn Städte und Gemeinden passivierten diese Rückstellungen als sogenannten Spitzbetrag aufgrund von ungewöhnlich hohen Steueraufwendungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagengrundlage einbezogen werden (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO). Drei Städte und Gemeinden bildeten keine Rückstellungen für den Finanzausgleich oder nahmen eine abweichende Bewertung vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen, die Passivierungspflicht in § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO zu konkretisieren.

Seite 132 f.

Allein Altenstadt, Gernsheim und Neuhoof bildeten Rückstellungen für die Rückerstattung von Gewerbesteuerzahlungen. Der Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage war durch die Bilanzierung der Rückstellungen klarer als bei denjenigen Städten und Gemeinden, die keine Passivierung vornahmen. Die Überörtliche Prüfung erkennt in den rechtlichen Regelungen zur Bildung von Rückstellungen für Rückerstattung von Gewerbesteuerzahlungen einen Konkretisierungsbedarf und empfiehlt dem Land Hessen, den § 39 GemHVO entsprechend zu ergänzen.

Seite 134

Allein Ahnatal und Heuchelheim erhoben – bei eigener Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Wasserversorgung – eine kostendeckende Gebühr. Im Bereich der Abwasserentsorgung hatten 15 Städte und Gemeinden keine kostendeckenden Gebühren, wovon elf sogar eine Kostenüberdeckung von über 104 Prozent auswiesen. Im Bestattungswesen erreichten drei Städte und Gemeinden eine Kostendeckung von rund 80 Prozent. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale aus Kostenunterdeckungen ergaben sich mit rund 136.000 Euro in den Gemeinden Altenstadt (Wasserversorgung) mit rund 369.000 Euro in Langgöns (Abwasserentsorgung) und rund 195.000 Euro in Erlensee (Bestattungswesen). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Städten und Gemeinden,

Seite 87

kostendeckende Gebühren zu erheben. Kostenüberdeckungen sind bei künftigen Kalkulationen gebührenmindernd zu berücksichtigen.

Seite 143 ff.

Heuchelheim kalkulierte im Gebührenhaushalt der Wasserver- und Abwasserentsorgung als einzige Gemeinde des Vergleichs die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Dies wirkte sich auf die gebührenfähigen Kosten mit rund 208.000 Euro aus. Das KAG als auch die GemHVO enthalten zum Umgang mit den aufgrund von Wiederbeschaffungszeitwerten erwirtschafteten Mehrerlösen bei künftigen Investitionen bisher keine Regelungen. Sie empfiehlt dem Land Hessen zur Konkretisierung eine Ergänzung in § 10 Absatz 2 KAG vorzusehen.

Seite 151

Die Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung (ohne Bürgermeister) lag im Median bei 1,2 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Nahezu doppelt so hoch war die Personalausstattung in Sulzbach (Taunus) mit 2,48 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Den günstigsten Wert mit 0,77 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner wies Geisenheim auf. Gemeinden mit unausgeglichene Haushalten und vergleichsweise hoher Verschuldung ist eine qualitative Betrachtung der Allgemeinen Verwaltung zu empfehlen.

Seite 152 f.

Vier von sieben Städten und Gemeinden, die den Jahresabschluss 2012 aufgestellt hatten, verfügten über eine Personalausstattung der Finanzverwaltung unterhalb des Medians. So konnte Geisenheim mit der geringsten Personalausstattung von 0,34 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner im Bereich Finanzen das Zahlenwerk aller Jahresabschlüsse innerhalb des Prüfungszeitraums fristgerecht erstellen. Das klare Ergebnis zeigt trotz vergleichsweise kleiner Datenbasis, dass die Jahresabschlusserstellung nicht allein durch mehr Personal beschleunigt wird. Vielmehr ist ein strukturiertes Vorgehen mit klaren Zuständigkeiten ein wesentlicher Erfolgsfaktor der fristgerechten Abschlusserstellung.

Seite 150

Aus der Kinderbetreuung ermittelten sich für die Städte und Gemeinden erhebliche Zuschussbedarfe. Zieht man die sogenannte Drittelregelung als Maßstab heran, ergab sich über alle geprüften Städte und Gemeinden mit zuordenbaren Kosten ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 4,6 Millionen Euro aus den Elternbeiträgen. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist ein höherer Eigenanteil der Städte und Gemeinden an der Finanzierung der Kinderbetreuung nicht zu beanstanden, sofern diese einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Bei Verschlechterung der Ertragslage sollten allerdings auch hier Potenziale genutzt werden. So reduzierte die Gemeinde Niestetal die Freistellung der Elternbeiträge für die Vormittagsbetreuung aufgrund verringerter Steuererträge auf 50 Prozent (vorher 100 Prozent).

Seite 155 f.

Für die Bereiche Sport und Kultur wendeten die Städte und Gemeinden im Jahr 2014 im Median 78,37 Euro je Einwohner auf. Die höchste Förderung mit 135,46 Euro je Einwohner wies Niestetal auf, die niedrigste mit 36,78 Euro je Einwohner Wald-Michelbach. Die höchste absolute Haushaltsbelastung im Jahr 2014 hatte Erlensee mit 1,84 Millionen Euro (133,95 Euro je Einwohner). Allein durch Reduzierung der indirekten Förderung um rund ein Drittel hätte die Stadt den voraussichtlichen Fehlbetrag des ordentlichen Ergebnisses 2014 ausgleichen können.

Seite 158 f.

Die Gemeinden erhöhten die Hebesätze der Realsteuern im Prüfungszeitraum. Lediglich bei der Gewerbesteuer lag der Median mit einem Prozentpunkt über dem Landesdurchschnitt von 359 Prozent. Für die Erträge aus der Grundsteuer B ergaben sich bei Zugrundelegung des oberen Quartilswerts als Maßstab Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 2,6 Millionen Euro und aus der Gewerbesteuer von 8,4 Millionen Euro. Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale als Ultima Ratio zeigten

sich aus der Anhebung der Realsteuerhebesätze auf die höchsten Hebesätze hessischer Gemeinden in der betroffenen Größenklasse.

Die Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungs- und Steuersystem war in den Städten und Gemeinden noch nicht abgeschlossen. Eine ergebnisorientierte Haushaltssteuerung fand nicht statt. So hatte lediglich Wächtersbach strategische Ziele definiert, die sich allerdings nicht im Haushalt niederschlugen. Keine Stadt oder Gemeinde hatte ein standardisiertes Berichtswesen, in dem die Zielerreichung abgebildet wird, etabliert.

Seite 163 ff.

1.4 „Trinkwasser III“ – 189. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 172.

Die gemäß Trinkwasserverordnung erforderlichen regelmäßigen Wasserproben wurden lückenlos vorgenommen. Danach waren die an das Lebensmittel Trinkwasser gestellten gesundheitlichen und ästhetischen Qualitätsanforderungen ohne Beanstandung. Seite 180

Der Zustand sowie die Funktionsweise der Anlagen zur Wasserversorgung wurden in den vorgesehenen Intervallen inspiziert. Von den 298 untersuchten technischen Anlagen wies allein die Wasserkammer eines Wasserbehälters in Gemünden (Felda) Mängel auf, die die Trinkwasserhygiene potenziell gefährdeten. Seite 194

Zur Sicherung der Qualität der Rohwässer führten die Kommunen wirksame Maßnahmen zum Grundwasserschutz durch. Nitratbelastungen über der Warngrenze von 25 Milligramm je Liter traten in acht Kommunen auf, wovon sechs Kommunen Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags unternahmen. Seite 181

In allen Kommunen waren Bewilligungen zur Entnahme von Grundwasser beantragt oder erteilt. Wasserschutzgebiete waren in drei Fällen nicht ausgewiesen, da seitens der Wasserbehörden seit über 20 Jahren kein Bescheid erging. Fehlende Wasserschutzgebiete ermöglichen Verunreinigungen und Einträge in den Einzugsgebieten der Wassergewinnung und stellen eine Gefahr für die Wasserqualität dar. Die betroffenen Kommunen sollten daher initiativ auf eine Ausweisung der Wasserschutzgebiete hinwirken. Seite 180

Die Kostendeckung der Trinkwasserversorgung war verbesserungsfähig. Die Überörtliche Prüfung ermittelte jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 542 Tausend Euro (oder rund 7,53 Prozent der rund 7,2 Millionen Euro Gesamtaufwendungen). Der Median des Kostendeckungsgrads lag bei 96 Prozent. Durch kostendeckende Gebühren können 409 Tausend Euro kurzfristig erzielt werden. Seite 204 ff.

In acht Kommunen lagen keine, unvollständige oder veraltete Gebührenkalkulationen vor. Die Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen verdeutlichen die Notwendigkeit, die Gebührenkalkulationen seitens der Kommunen zu verbessern. Elf Kommunen berücksichtigten die Kosten der Löschwasserversorgung nicht gebührenmindernd. Seite 205

Mit einer Ausnahme erfüllten alle geprüften Kommunen die Qualifikationsanforderungen an das Personal. Die jeweiligen Wassermeister zeigten einen hohen persönlichen Einsatz. Fünf Kommunen sollten die eingesetzten Vollzeitstellen auf mehrere Mitarbeiter verteilen, um bei einem Ausfall der Mitarbeiter eine adäquate Vertretung und eine notwendige personenunabhängige Dokumentation sicherzustellen. Seite 184 ff.

Dokumentationen waren unvollständig oder nicht aktuell. Bestandspläne waren in vier Fällen veraltet und in drei Fällen konnte das Personal nicht uneingeschränkt darauf zugreifen. Um in Notfällen zielgerichtet Maßnahmen ergreifen zu können, müssen aktuelle Bestandspläne jederzeit zugänglich sein. Seite 189

Acht Kommunen dokumentierten Schadensereignisse nicht ausreichend. Vier Kommunen führten Dokumentationen, werteten diese aller- Seite 189

dings nicht in Schadensstatistiken aus. Schäden im Leitungsnetz sollten zentral dokumentiert und Schadensstatistiken aufgestellt und analysiert werden, um eine wirtschaftliche Instandhaltungs- und Investitionsplanung zu ermöglichen.

Zudem sollten Versorgungskonzeptionen der Investitionsplanung zugrunde gelegt werden. In zwei Kommunen lag eine vollständige Versorgungskonzeption vor. Eine Kommune analysierte die hydraulischen Verhältnisse im Rohrnetz. Bei neun Kommunen waren Informationen über die Versorgungsverhältnisse teilweise vorhanden. Vier Kommunen verfügten über keine dieser Informationen.

Seite 183

Der Nachweis der Sicherstellung der Löschwasserversorgung konnte in zehn Kommunen nicht erbracht werden, da weder Druck- und Mengmessungen an Hydranten noch Löschwasserbereitstellungspläne vorlagen. Die Kommunen sollten die Informationen ermitteln, um die sicher gestellte Löschwasserversorgung nachzuweisen.

1.5 „Abwasserverbände“ – 190. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 214.

Die Struktur der Verbände beeinflusste die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung. Eine zentrale Verbandsstruktur und damit verbundene Größenvorteile führten tendenziell zu einer wirtschaftlichen Umlage. Ergebnisverbesserungspotenziale können insbesondere durch die Schaffung größerer Einheiten, so durch Verbandszusammenschlüsse oder -erweiterungen, erreicht werden. Bei den Abwasserverbänden Mittlerer Rheingau und Oberhessen sowie dem Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal erwies sich die Stilllegung sanierungsbedürftiger Kläranlagen und deren Anschluss an größere Einheiten bei Einhaltung der Planwerte als wirtschaftlich.

Seiten 227 f.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Abwasserverbänden und Kommunen, bei bevorstehenden Sanierungen von Anlagen zu prüfen, ob die Anbindung an eine größere Anlage in der Umgebung technisch umsetzbar und wirtschaftlich ist.

Lassen sich solche strukturellen Maßnahmen nicht umsetzen, können Betriebsführungsmodelle dazu beitragen, die positiven Effekte größerer Einheiten zu nutzen. Diese Modelle können auch ein Zwischenschritt zu einem späteren Zusammenschluss sein. Das weitreichendste Betriebsführungsmodell des Vergleichs wies dabei der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal auf.

Seite 232 f.

Von den 17 geprüften Verbänden bezogen 12 Verbände keine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in die Berechnung ihrer Umlagen ein. Hierdurch entzogen die Verbände den Mitgliedskommunen die Grundlage, diese kalkulatorischen Kosten in den Gebührenhaushalten zu berücksichtigen und über die Gebühren zu refinanzieren. Mittelbar werden hierdurch die Gebührenhaushalte der Mitgliedskommunen aus allgemeinen Deckungsmitteln subventioniert.

Seiten 236 f.,
240 f.

Die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten in den Umlagen ermöglicht es den Verbänden, Rücklagen für notwendige Investitionen zu bilden. Der Abwasserverband Vorderer Odenwald nahm die Empfehlung der Überörtlichen Prüfung noch während der Prüfung auf und bezog im Wirtschaftsplan 2016 eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in die Bemessungsgrundlage der Umlagen ein.

Die Überörtliche Prüfung regt an, eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in Anlehnung an § 10 Absatz 2 KAG für solche Verbände anwendbar zu erklären, die gebührenrelevante Leistungen erbringen und diese über Umlagen der Mitglieder finanzieren.

Als einziger Verband des Vergleichs kalkulierte der Abwasserverband Oberhessen Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Investitionszuschüsse nicht gebühren- oder umlagenmindernd in die Bemessungsgrundlage der Umlage ein. Die Erträge führte der Verband einer Rücklage zu; für das Jahr 2014 waren dies rund 421.000 Euro. Die Überörtliche Prüfung erkennt hierzu in den rechtlichen Regelungen einen Konkretisierungsbedarf und gibt einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des KAG.

Seite 238 ff.

Die Bandbreite des Anteils der Klärschlammentsorgungskosten an den ordentlichen Aufwendungen lag zwischen 1,8 und 11,6 Prozent. Der Abwasserverband Oberes Niddertal, der den höchsten Anteil der Klär-

Seite 247 f.

schlammmentsorgungskosten an den ordentlichen Aufwendungen aufwies, hatte mit rund 173.000 Euro auch das höchste jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial in diesem Bereich. Noch während der Prüfung teilte der Verband mit, dass er nun das Problem der vergleichsweise teureren Nassschlammmentsorgung erkannt habe und Maßnahmen zur Reduzierung der Klärschlammmentsorgungskosten ergreifen werde.

Seite 251 f.

8 der 17 Verbände nutzten die landesseitige Förderung von Energiegutachten zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen. Das Land Hessen setzte so einen wirkungsvollen Anreiz, die Energieverbräuche von Kläranlagen zu verbessern.

Seite 251 f.

Bei 14 der 16 Kläranlagen mit Klärgasnutzung der insgesamt 26 untersuchten Kläranlagen nutzte der Verband das Klärgas zur Stromerzeugung. Für die Eigenenergieversorgung bei sieben Verbänden ermittelte die Überörtliche Prüfung Verbesserungspotenziale durch Klärgasnutzung. Vernetzte Konzepte der Nutzung von Photovoltaik bieten ebenfalls weitere Möglichkeiten der Eigenversorgung und der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch Energieeinspeisung. Unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung sollten bei investiven Maßnahmen die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Eigenerzeugung von Energie von den Verbänden in Betracht gezogen werden.

Seite 256 ff.

22 der geprüften 26 Kläranlagen hielten die rechtlichen Grenzwerte für die Schmutzfrachtparameter im gesamten Prüfungszeitraum ein. Der Abwasserverband Oberes Fuldata wies als einziger Verband drei rechtliche Verstöße auf. Die Reinigungsleistungen bei den betrachteten Anlagen für die Schmutzfrachtparameter Stickstoff und Phosphor lagen im Median über 80 Prozent sowie für die Sauerstoffparameter sogar über 95 Prozent und damit insgesamt hoch.

Seite 256 f.

Die Verbandsstruktur wirkte sich neben der Wirtschaftlichkeit auch auf die Reinigungsleistung aus. Es zeigte sich, dass Verbände mit einer günstigen Verbandsstruktur und folglich größeren Kläranlagen bei ordnungsgemäßen Betrieb bessere Reinigungsleistungen erreichten. Soweit sachgerecht und wirtschaftlich möglich, sollten die Verbände – gerade bei anstehenden größeren Investitionen – den Anschluss von kleineren an größere Kläranlagen mit freien Kapazitäten erwägen.

Seite 263 f.

Die Eigenkontroll(EKVO)-Berichte einzelner Verbände, so bei den Abwasserverbänden Oberes Fuldata und Oberhessen, wiesen Schwächen hinsichtlich der Einhaltung von Fristen, Angaben zu Einwohnerwerten, Zahl der Proben oder der Störfalldokumentation auf. Eine Beanstandung oder Sanktion durch die zuständige Wasserbehörde als Fachaufsicht gab es bei den 26 untersuchten Kläranlagen im Prüfungszeitraum nicht. Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die Aufsichtsbehörden hinzuwirken, die Verbände zu einer stärkeren Einhaltung der Eigenkontrollverordnung anzuhalten.

Seite 263 f.

Die EKVO-Berichte und Abwasserabgabeerklärungen einzelner Verbände enthielten unterschiedliche Daten für gleiche Sachverhalte, so bei den Abwasserverbänden Oberes Fuldata und Oberhessen. Weiterhin lagen Bescheide zur Abwasserabgabe durch die zuständige Wasserbehörde in 6 von 26 Fällen für bis zu drei Jahren nicht vor. Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die Wasserbehörden hinzuwirken, dass spätestens nach einem Jahr ein Bescheid zur Abwasserabgabe erteilt werden sollte. Zudem sollten die Berechnungsgrundlagen für die EKVO-Berichte und die Abwasserabgabe aus Gründen der Rechtssicherheit einheitlich geregelt werden.

1.6 „Kinderbetreuung“ – 191. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 266.

Den von der Überörtlichen Prüfung errechneten Ergebnisverbesserungspotenzialen von insgesamt 30,3 Millionen Euro stehen kumulierte durchschnittliche ordentliche Jahresfehlbeträge der Jahre 2010 bis 2014 in Höhe von 58,9 Millionen Euro gegenüber.

Seiten 269 f.,
298 f.

Elf von zwölf Städten gaben einen höheren eigenen Standard (Soll-Fachkraftquote) als das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vor.

Seite 277

Vier von acht Landkreisen empfahlen höhere Standards (Soll-Fachkraftquoten) als das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB). Durch diese Empfehlungen werden Maßstäbe gesetzt, die zu höheren Soll-Fachkraftquoten in den Städten und Gemeinden führen.

Seite 279 f.

Bei den Städten Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf und Oberursel (Taunus) lag die Ist-Fachkraftquote deutlich über der angestrebten Soll-Fachkraftquote. Abweichungen von den Soll-Vorgaben stellen einen Steuerungsmangel dar. Die Überörtliche Prüfung erachtet hierzu eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent als sachgerecht. Diese erreichten nur vier der zwölf Städte.

Seite 277 f.

Die Ist-Fachkraftquote der städtischen Kindertageseinrichtungen lag in elf von zwölf Städten über der Ist-Fachkraftquote der freien Träger. In Mörfelden-Walldorf wurden 50 Prozent mehr Fachkräfte bei den städtischen Kindertageseinrichtungen eingesetzt als bei den freien Trägern.

Seite 281 f.

Keine der zwölf Städte erreichte mit den Elternbeiträgen eine Deckungsquote von 33,3 Prozent. Die Gewährung von Ermäßigungen erschwert bei rein wirtschaftlicher Betrachtung das Erreichen der Drittelregelung. Wenn aus sozialpolitischen Überlegungen heraus Ermäßigungen gewährt werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Aufwendungen hierfür transparent darzulegen.

Seite 289 f.

Die Betreuungsdauer hat sich an der tatsächlichen Nachfrage auszurichten. Die tatsächliche Nachfrage lässt sich durch eine differenzierte Staffelung bei den Elternbeiträgen nach Betreuungsformen und -dauer feststellen. Nach Betreuungsform und -dauer differenzierte Elternbeiträge dienen damit als zentrales Steuerungsinstrument für ein nachfragegerechtes Angebot.

Seite 285 f.

Die gleichrangige aber kostengünstigere Kindertagespflege (durch Tagespflegepersonen) sollte von den Städten ausgebaut werden.

Seite 291 f.

Die Kosten für die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen (Median: 4.576 Euro je Kind) waren rund neunmal höher als bei einer Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen (Median: 464 Euro je Kind). Die Schulkindbetreuung sollte aus wirtschaftlichen Gründen außerhalb von Kindertageseinrichtungen – insbesondere nicht durch reine Hort-Gruppen – organisiert werden.

Seite 293 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Schulkindbetreuung in den Räumlichkeiten der Schulen vorzunehmen. Dies erfordert eine Abstimmung zwischen dem Landkreis als Schulträger, dem Land Hessen als Dienstherr der Schulleitung und der Stadt.

Seite 293 ff.

1.7 „Straßenunterhalt II“ – 192. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 300.

Das Straßennetz der geprüften Kommunen befand sich zu

Seite 313

- 36 Prozent in einem sehr guten bis guten Zustand,
- 38 Prozent in einem brauchbaren (mittelmäßigen) Zustand,
- 20 Prozent in einem schlechten Zustand (Maßnahmen sind innerhalb der nächsten ein bis fünf Jahre zu ergreifen) und zu
- 6 Prozent in einem sehr schlechten bis unbrauchbaren Zustand (sofortiger Handlungsbedarf).

Sieben Kommunen führten Prioritätenlisten zur Erstellung von kurzfristigen Bauprogrammen. Keine der geprüften Kommunen richtete die Erhaltung der Straßen an strategischen Zielen (Darstellung des mittel- und langfristigen Ressourcenbedarfs sowie der Auswirkung verschiedener Erhaltungsstrategien auf das Zustandsniveau des Netzes) aus.

Seite 309

Der Aufbau eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements kann den effizienten Einsatz der Finanzmittel erhöhen. Notwendige Grundlage ist eine Zustandserfassung und -bewertung des gesamten Straßennetzes. Bei zehn der 19 geprüften Kommunen lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits eine technische Zustandserfassung und -bewertung vor. Angesichts der Größenordnung der geprüften Kommunen schlägt die Überörtliche Prüfung die Umsetzung eines solchen Systems mittels Tabellenkalkulationsprogrammen vor. Wichtig für ein wirkungsvolles Erhaltungsmanagementsystem ist es, das System auf die kommunalen Bedürfnisse auszurichten.

Seite 307 ff., 334

Bei keiner der 19 geprüften Kommunen lag eine eigene Planung zur regelmäßigen Kontrolle der Straßen vor. In der Regel übernahmen die Mitarbeiter des Bauhofs die Kontrolle bei ihrer täglichen Arbeit. Zudem dokumentierte nur eine Kommune die Kontrollen beweiskräftig. Zur Wahrung der Verkehrssicherungspflicht sollten die Kommunen ihre Straßen regelmäßig und in angemessenen Zeitabständen kontrollieren und die Kontrollen beweiskräftig dokumentieren.

Seite 303

13 der 19 untersuchten Kommunen dokumentierten Aufgrabungen unter Angabe der Lage, des Materials, der Ausprägung sowie des Ausführungszeitraums und prüften vor Ablauf der Gewährleistungsfrist die Flächen auf Mängel, um etwaige Schäden an die bauausführenden Firmen zu melden. Die Kontrolle von Aufgrabungen im Straßennetz ist nicht nur in Bezug auf die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen wichtig, sondern auch zur Sicherstellung einer langen Nutzungsdauer von großer Bedeutung. Die Kommunen sollten eine hinreichende Dokumentation sicherstellen.

Seite 309

Im Prüfungszeitraum führten 14 Kommunen beitragsfähige Maßnahmen aus. Davon erhoben zehn Kommunen Straßenbeiträge auf Grundlage ihrer Satzung. Acht dieser Kommunen erhoben ihre Straßenbeiträge auf Grundlage einer veralteten Satzung und setzten sich damit dem Risiko eines rechtswidrigen Beitragsbescheids aus. Allein Einhausen hatte von den untersuchten 19 Kommunen – trotz Vorgaben der Kommunalaufsicht – bislang noch keine Straßenbeitragssatzung verabschiedet.

Seite 319

1.8 „Örtliche Betreuungsbehörden“ – 202. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 336.

Nur bei drei der sieben geprüften Betreuungsbehörden (Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Stadt Kassel, Odenwaldkreis) hat eine Beteiligung der Betreuungsbehörden bei der Erstbestellung durch die Betreuungsgerichte nahezu vollständig stattgefunden. Bei den übrigen vier Betreuungsbehörden (Stadt Darmstadt, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Schwalm-Eder-Kreis) lag entgegen den seit dem 1. Juli 2014 geltenden gesetzlichen Vorgaben die Anhörungsquote nur zwischen 30 und 60 Prozent. Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Anhörungspflicht beachtet werden.

Seite 356

Bei keiner der geprüften Betreuungsbehörden wurden Beratungen zu Vorsorgevollmachten sowie die Gewinnung und Beratung von ehrenamtlichen Betreuern in vollem Umfang angeboten. Diese sogenannte Querschnittsarbeit sollte bei Betreuungsbehörden und -vereinen zur Verbreitung von Vorsorgevollmachten intensiviert werden.

Seite 361

Vier Betreuungsbehörden (Stadt Darmstadt, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Stadt Kassel und Landkreis Limburg-Weilburg) nahmen eine Prüfung des Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung vor einer Berufsbetreuung nicht in der gebotenen Tiefe und Systematik vor.

Seite 353

Personalbedarfsberechnungen basierten auf Schätzungen und verwendeten unterschiedliche Parameter und Zeiteinsätze. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, detailliertere Daten zur tatsächlichen Arbeitsbelastung der Betreuungsbehörden zu erheben. Auf deren Grundlage sollte die Personalausstattung der Betreuungsbehörden hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden.

Seite 363

Die Daten der Betreuungsbehörden über die Betreuungen in ihrer Zuständigkeit waren unvollständig und fehlerhaft. Dies war sowohl in ihrer Abhängigkeit von Mitteilungen der Betreuungsgerichte als auch in mangelnder Datenpflege und fehlerhaften Auswertungen begründet.

Seite 342

Die Zahl der Betreuungen ist von 2010 bis 2014 um durchschnittlich 20 Prozent gestiegen. Die Zahl der Berufsbetreuungen stieg dabei mit 27 Prozent wesentlich stärker an als die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen (16 Prozent).

Seite 343

Die Zahl neuer Betreuungen konnte in der Stadt Kassel und den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis ausgewertet werden. Mit Ausnahme eines deutlichen Anstiegs im Landkreis Marburg-Biedenkopf (um 64 Prozent) sank die Zahl der jährlichen neuen Betreuungen in den übrigen vier Landkreisen und zwei kreisfreien Städten (um 7 bis 33 Prozent).

Seite 346

Die Altersstruktur der Betreuten hat sich im Prüfungszeitraum verjüngt. Der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 18 bis 40 Jahren stieg von 19 Prozent auf 21 Prozent und der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 41 bis 60 Jahren von 26 Prozent auf 28 Prozent. Der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 61 und mehr Jahren reduzierte sich dagegen von 56 Prozent auf 52 Prozent.

Seite 350

Seite 358

Verwendungsnachweise, die Betreuungsvereine für erhaltene Förderungen des Landes und von Kommunen führen müssen, wurden unzureichend geprüft.

Seite 358

Die Zuwendungen an Betreuungsvereine waren mit Ausnahme des Landkreises Marburg-Biedenkopf nicht an definierte Leistungen der Empfänger gebunden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, künftig die Zuwendungen an Betreuungsvereine leistungsorientiert zu vergeben, um eine optimale Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln zu ermöglichen.

Seite 357

Berufs- und Vereinsbetreuer haben die Pflicht, der Betreuungsbehörde kalenderjährlich die Zahl der Betreuungen und den dafür erhaltenen Geldbetrag mitzuteilen. Diese Mitteilungspflicht belastete die Arbeit von Betreuungsbehörden und Berufsbetreuern, ohne einen im Verhältnis hierzu stehenden erkennbaren Nutzen zu entfalten. Zumal sich jeder Betreuer bei einer Neubestellung gegenüber dem Betreuungsgericht und der Betreuungsbehörde über die Zahl der zu diesem Zeitpunkt geführten Betreuungen zu erklären hat. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, über die zuständigen Gremien eine Diskussion über eine Gesetzesinitiative zur Änderung dieser Vorschrift anzustoßen.

Seite 352

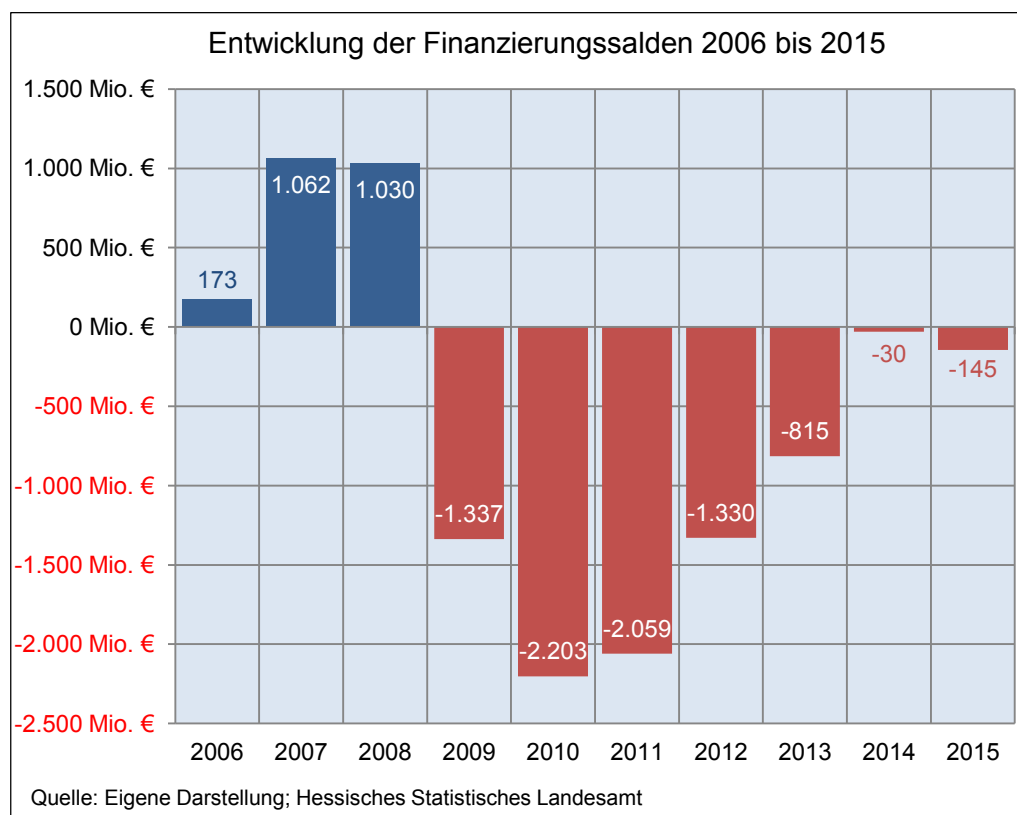
Für die Kernaufgaben der Betreuungsbehörden (§§ 4 bis 10 BtBG) ist es zielführend, Arbeitshilfen wie Checklisten, Musterschreiben, Berichtsvorlagen zu erarbeiten. Diese sollten landesweit mit den Betreuungsbehörden sowie mit den Betreuungsgerichten abgestimmt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration als überörtliche Betreuungsbehörde um die Erarbeitung dieser Arbeitshilfen zu bitten.

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2015

2.1 Haushaltssituation

In ihrer Gesamtheit verzeichneten die Kernhaushalte der 448 hessischen Kommunen¹ im Jahr 2015 einen Finanzierungssaldo² in Höhe von rund -145 Millionen Euro (Ansicht 1).³



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2006 bis 2015

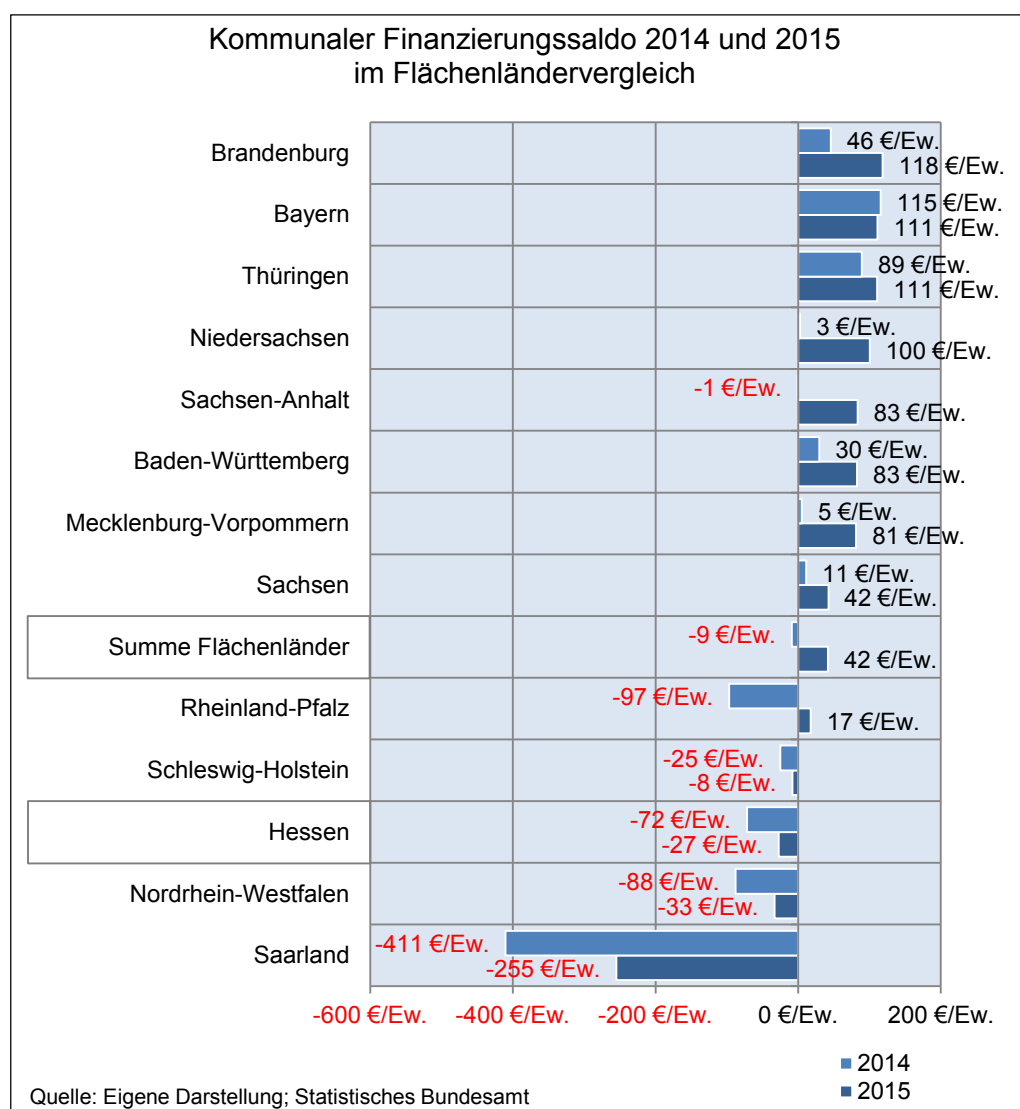
- 1 Die 448 Kommunen setzen sich zusammen aus fünf kreisfreien Städten, 21 Landkreisen, 421 kreisangehörigen Gemeinden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV).
- 2 Finanzstatistisch können gegenwärtig Ergebnishaushalt und -rechnung nicht exakt nachgezeichnet werden. So werden insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst. Vgl. zu den Grenzen der Abbildung von Positionen der Ergebnisrechnung durch finanzstatistische Darstellungen exemplarisch Frankenberg/ Junkernheinrich (2014): Kommunalfinanzen im Jahr 2013: Der lange Weg zur Konsolidierung, in Junkernheinrich et. al. (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 304. Mangels flächendeckend vorliegender Jahresabschlüsse und darauf aufbauender statistischer Datensätze ist eine lückenlose Betrachtung der kommunalen Finanzsituation nicht möglich. Aus diesem Grund wird bei der Analyse der finanziellen Lage der Kommunen hilfsweise auf den – kameral geprägten – Finanzierungssaldo zurückgegriffen.
- 3 Der kommunale Finanzierungssaldo 2015 von -145 Millionen Euro (2014: -30 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 18.569 Millionen Euro (2014: 18.101 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 18.714 Millionen Euro (2014: 18.131 Millionen Euro). Sofern nicht explizit anders angegeben, nutzen die Daten zum kommunalen Finanzierungssaldo im vorliegenden Kommunalbericht die kameralen Haushaltssystematik. Der Finanzierungssaldo nach kameraler Haushaltssystematik weicht aufgrund methodischer Unterschiede vom Finanzierungssaldo nach doppischer Haushaltssystematik ab. Nach doppischer Haushaltssystematik lag der Finanzierungssaldo im Jahr 2015 bei -148 Millionen Euro (2014: -44 Millionen Euro). Die bereinigten Einzahlungen im Jahr 2015 beliefen sich nach doppischer Haushaltssystematik auf 18.553 Millionen Euro (2014: 18.045 Millionen Euro) und die bereinigten Auszahlungen auf 18.701 Millionen Euro (2014: 18.090 Millionen Euro). Hinweise: Bei den Bereinigungen handelt es sich um die Herausrechnung der Zahlungen innerhalb der kommunalen Familie, etwa im Fall der Kreis- und Schulumlage, sowie von haushaltstechnischen Verrechnungen und von besonderen Finanzierungsvorgängen. Die Entwicklung des Finanzierungssaldos 2015 gegenüber den Salden der Vorjahre kann aus unterschiedlichen methodischen Ansätzen der verwendeten Statistiken resultieren.

Im Vorjahr belief sich der Finanzierungssaldo auf -30 Millionen Euro.⁴ Das um 115 Millionen Euro verschlechterte Finanzierungsdefizit war vor allem im Zusammenhang mit der Stadt Frankfurt am Main zu sehen; allein diese Stadt verringerte ihren Finanzierungsüberschuss von 197 Millionen Euro (2014) um 122 Millionen Euro auf nunmehr 75 Millionen Euro (2015).

Unter Ausblendung der Stadt Frankfurt am Main war damit eine leichte Verbesserung im Finanzierungssaldo von -227 Millionen Euro auf -220 Millionen Euro festzustellen. Von den 448 hessischen Kommunen verzeichneten 217 im Jahr 2015 Finanzierungsdefizite im Kernhaushalt, die sich insgesamt auf -725 Millionen Euro summierten.⁵ Diese Kommunen haben alle Anstrengungen für die Haushaltskonsolidierung zu unternehmen, um vorrangig die Wiedererreichung und die dauerhafte Sicherstellung des Haushaltsausgleichs zu erzielen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 3 HGO⁶).

Der kommunale Finanzierungssaldo Hessens unter Berücksichtigung der Kernhaushalte und der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors verbesserte sich gemäß Bundesstatistik von -438 Millionen Euro im Jahr 2014 auf -166 Millionen Euro⁷ im Jahr 2015. Die Abweichung zum Wert der Landesstatistik (Ansicht 1) begründet sich durch Unterschiede in der Zuordnungssystematik sowie durch zusätzliche Integration der FEUs des Staatssektors.⁸ Die Summe der Finanzierungssalden aller Kommunen in den Flächenländern verbesserte sich von -657 Millionen Euro auf 3.151 Millionen Euro. Den kommunalen Finanzierungssaldo der Jahre 2014 und 2015 im Flächenländervergleich⁹ in Euro je Einwohner stellt Ansicht 2 dar.

-
- 4 Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2006 bis 2014 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2015 dagegen auf der Kassenstatistik (Quelle: Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).
 - 5 Bei der Angabe der Fallzahl zu den Kommunen mit negativen Finanzierungssalden und der Höhe ihrer negativen Finanzierungssalden wurde auf die Kassenstatistik 2015 des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen (kamerale Haushaltssystematik). Dem gegenüber wiesen 231 Kommunen Finanzierungsüberschüsse auf, die sich auf insgesamt 580 Millionen Euro summierten.
 - 6 Nach § 92 Absatz 3 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr im ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren auszugleichen. In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich auf das ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung) abstellt.
 - 7 Vgl. Ansicht 2 (Finanzierungssaldo je Einwohner) multipliziert mit der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2014 in Höhe von 6.093.888.
 - 8 Verwendet werden die vierteljährlichen Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kassenstatistik) 2015 des Statistischen Bundesamts. Der Wert des Statistischen Bundesamts weicht in Bezug auf den Finanzierungssaldo des Kernhaushaltes von dem Wert nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts ab. Die Unterschiede der Finanzierungssalden der Kernhaushalte nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (-145 Millionen Euro, vgl. Ansicht 1) und Angaben des Statistischen Bundesamts (-235 Millionen Euro) resultieren nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts aus einer zwischen Bund und Ländern unterschiedlichen Zuordnungssystematik. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 (Kassenstatistik, Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).
 - 9 Für den Flächenländervergleich zu den Finanzierungssalden wird auf die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts (1. bis 4. Quartal) zurückgegriffen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Kassenstatistik 2015; Statistisches Bundesamt (2015): Kassenstatistik 2014. Die Finanzierungssalden 2014 und 2015 wurden jeweils auf die Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 2014 nach Zensus 2011 bezogen (im Falle Hessens: 6.093.888 Einwohner). Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Gebiet und Bevölkerung.

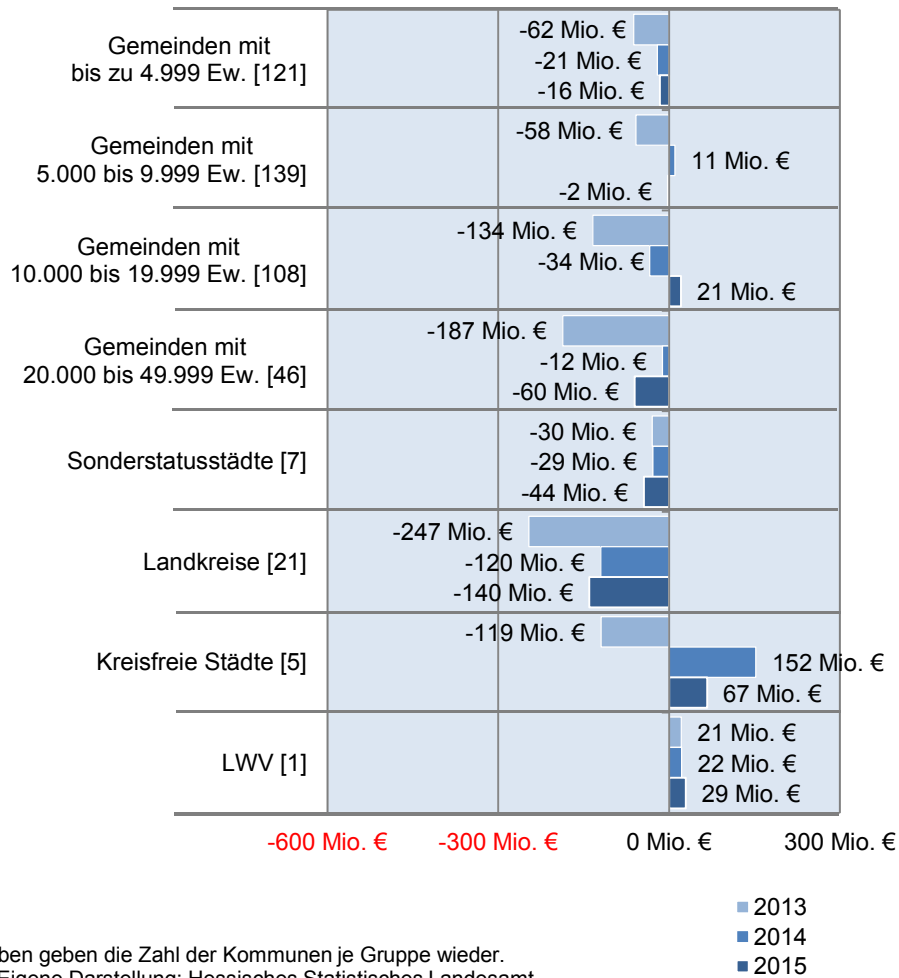


Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2014 und 2015 im Flächenländervergleich

Ansicht 2 zeigt im Flächenländervergleich die insgesamt heterogene Situation im kommunalen Raum. Vier der 13 Flächenländer erreichten im Jahr 2015 keinen Überschuss. Lediglich für die Kommunen der Länder Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein waren Finanzierungsdefizite festzustellen. Das kommunale Finanzierungsdefizit in Hessen lag im Jahr 2015 bei -27 Euro je Einwohner. Das höchste Defizit verzeichnete das Saarland mit -255 Euro je Einwohner.

Die Heterogenität der kommunalen Finanzlage lässt sich auch innerhalb Hessens darstellen. Aus Ansicht 3 geht der kommunale Finanzierungssaldo Hessens aufgliedert nach Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen hervor. Diese Darstellung basiert auf der Landesstatistik und berücksichtigt nur die Kernhaushalte.

Finanzierungssalden 2013, 2014 und 2015 im Vergleich der Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen



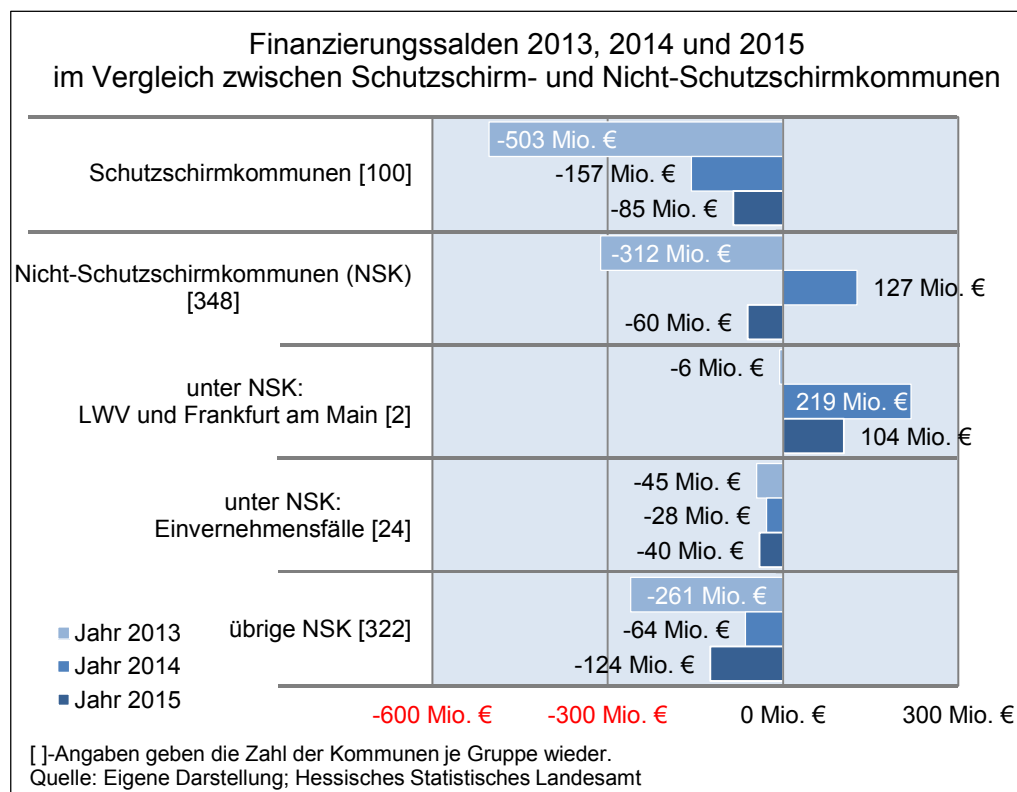
Ansicht 3: Finanzierungssalden 2013, 2014 und 2015 im Vergleich der Kommunaltypen und Einwohnergrößenklassen

Im Jahr 2015 verzeichneten die Gemeinden mit 10.000 bis 19.999 Einwohnern, die kreisfreien Städte und der Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) Finanzierungsüberschüsse. Die übrigen Kommunaltypen bzw. Größenklassen zeigten Finanzierungsdefizite. Eine durchgängige Verbesserung in der Entwicklung der Jahre 2013 bis 2015 war für die Gemeinden mit bis zu 4.999 Einwohnern, für die Gemeinden mit 10.000 bis 19.999 Einwohnern und für den LWV festzustellen. Innerhalb der einzelnen kommunaltypen und Größenklassen gab es sowohl konsolidierungsbedürftige Haushalte als auch gesunde Haushalte. Für besonders konsolidierungsbedürftige Kommunen wurde bereits im Jahr 2012 der Kommunale Schutzschirm¹⁰ aufgelegt. Dieser eröffnete 106 Kommunen die Möglichkeit, Entschuldungshilfen des Landes in Anspruch zu nehmen. Hiervon machten 100 Kommunen Gebrauch und schlossen Konsolidierungsverträge mit dem Land ab.

In Ansicht 4 sind die Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte der Jahre 2013 bis 2015 differenziert nach Schutzschirmkommunen und Nicht-Schutzschirmkommunen dargestellt. Für die Gruppe der Nicht-Schutzschirmkommunen werden der LWV und die Stadt Frankfurt am Main separat ausgewiesen, um den Effekt dieser beiden Körperschaften auf den Finanzierungs-

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

saldo aufzuzeigen. Ergänzend werden 24 der Nicht-Schutzschirmkommunen¹¹ dargestellt, deren mittelfristige Ergebnisplanung erst nach 2017 das Erreichen des jahresbezogenen Ausgleichs des ordentlichen Ergebnisses vorsieht (sogenannte „Einvernehmensfälle“). Die Aufsichtsbehörden räumten 20 der 24 Kommunen im Einvernehmen eine verlängerte Frist bis 2018 und vier Kommunen bis 2019 ein, um den ordentlichen Ergebnisausgleich zu erreichen.



Ansicht 4: Finanzierungssalden 2013, 2014 und 2015 im Vergleich zwischen Schutzschirm- und Nicht-Schutzschirmkommunen

Ansicht 4 zeigt, dass es den 100 Schutzschirmkommunen gelang, insgesamt ihren Finanzierungssaldo erneut zu verbessern. Im Jahr 2015 wiesen 43 Schutzschirmkommunen ein Finanzierungsdefizit in Höhe von -286 Millionen Euro aus. (2014: 57 Kommunen mit -260 Millionen Euro). Damit verringerte sich die Zahl der defizitären Kommunen. Von den 43 Kommunen mit Finanzierungsdefizit verschlechterten sich allerdings 29 Kommunen im Vergleich zum Vorjahr.¹²

Die 348 Nicht-Schutzschirmkommunen verzeichneten demgegenüber eine Verschlechterung von einem Überschuss von 127 Millionen Euro auf ein Defizit von -60 Millionen Euro. Von den Nicht-Schutzschirmkommunen hatten 174 im Jahr 2015 einen negativen Finanzierungssaldo in Höhe von -439 Millionen Euro (2014: 173 Kommunen mit -389 Millionen Euro). Die Verschlechterung des Finanzierungssaldos der Nicht-Schutzschirmkommunen lag unter anderem an der Verringerung des Finanzierungsüberschusses der Stadt Frankfurt

11 Die 24 Kommunen, die zum Stand 26. September 2016 als „Einvernehmensfälle“ zusammengefasst werden, sind: Bischofsheim, Büttelborn, Calden, Eppstein, Erlensee, Ginsheim-Gustavsburg, Heringen (Werra), Heusenstamm, Hosenfeld, Korbach, Langen (Hessen), Messel, Mühlheim am Main, Naumburg, Neckarsteinach, Nidda, Nidderau, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms, Tann (Rhön), Trebur.

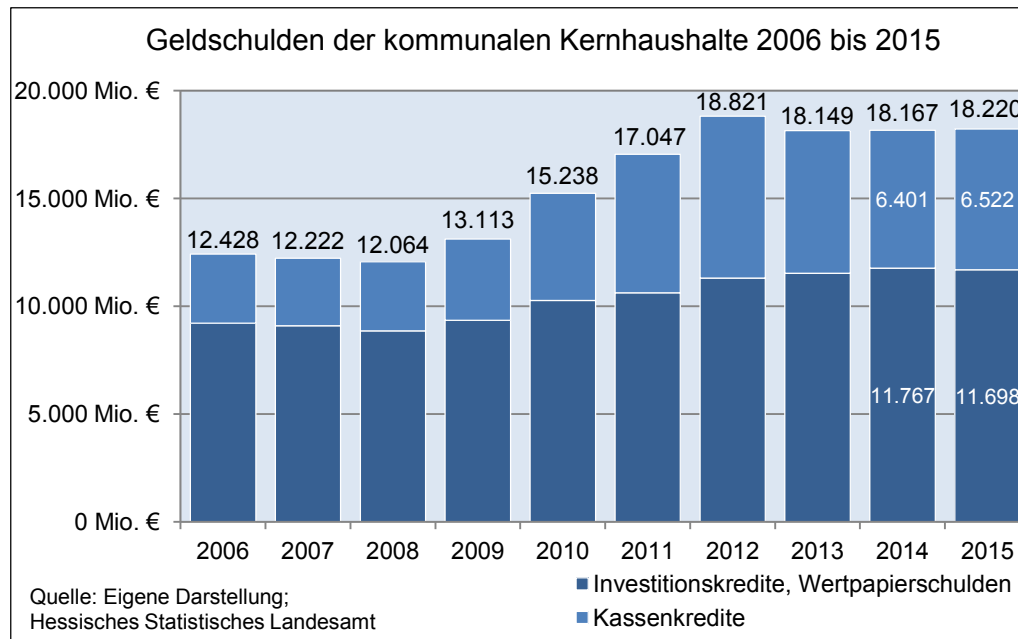
12 Die Finanzierungssalden verschlechterten sich in folgenden Kommunen gegenüber dem Vorjahr am stärksten: Darmstadt (um 42,3 Millionen Euro auf -34,7 Millionen Euro), Rheingau-Taunus-Kreis (um 32,4 Millionen Euro auf -42,7 Millionen Euro), Rüsselsheim (um 20,8 Millionen Euro auf -18,6 Millionen Euro) und Landkreis Offenbach (um 18,7 Millionen Euro auf -44,8 Millionen Euro).

am Main. Die Einvernehmensfälle erhöhten in Summe ihr Finanzierungsdefizit von -28 Millionen Euro auf -40 Millionen Euro.

Die Kommunen, die als Einvernehmensfälle bezeichnet werden, stehen in den kommenden Jahren vor weiteren Konsolidierungsherausforderungen, um zumindest ab dem Jahr 2018 beziehungsweise ab 2019 den dauerhaften Haushaltsausgleich zu erreichen. Die Überörtliche Prüfung unterstützt diese Kommunen durch ihre Prüfungstätigkeit. So werden 19 Einvernehmensfälle einer gesonderten Haushaltsstrukturprüfung¹³ unterzogen, deren Ergebnisse voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2018 veröffentlicht werden.

2.2 Verschuldung

Ansicht 5 stellt die Entwicklung der Geldschulden¹⁴ in den kommunalen Kernhaushalten der letzten zehn Jahre dar.



Ansicht 5: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2006 bis 2015

In den Jahren 2008 bis 2012 stiegen die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte deutlich von 12.064 Millionen Euro auf 18.821 Millionen Euro an.¹⁵ Nach einem Rückgang der Kommunalschulden auf 18.149 Millionen Euro im Jahr 2013¹⁶ waren die beiden Folgejahre wieder durch eine leichte

13 Hierbei handelt es sich um die 207. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“. Grundlage der Auswahl der zu prüfenden Kommunen war eine Liste der Aufsichtsbehörden über 21 Einvernehmensfälle zum Stand Mai 2016. Zwei der 21 Kommunen wurden nicht in diese Prüfung einbezogen, da sie bereits Teil anderer laufender Prüfungsprojekte waren.

14 Geldschulden umfassen Wertpapierschulden, Investitionskredite, und Kassenkredite.

15 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2006 bis 2015 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts für verschiedene Jahre zurückgegriffen. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapierschulden und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen, das heißt bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat. Zu beachten ist weiterhin, dass sich ab dem Berichtsjahr 2010 ein Systemwechsel in der Schuldenstatistik vollzog, der die intertemporale Vergleichbarkeit nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts unter Umständen beeinträchtigen kann.

16 Hinsichtlich des Rückgangs von 2012 auf 2013 ist darauf hinzuweisen, dass dieser teilweise dadurch verursacht war, dass das Land im Zuge des Kommunalen Schutzschildes einen Teil der kommunalen Schulden übernommen hat.

Zunahme im Schuldenstand geprägt. Ende 2015 lagen die Schulden bei 18.220 Millionen Euro.

Von den 447 hessischen Kommunen (ohne LWV) wiesen allein sieben Kommunen zum 31. Dezember 2015 im Kernhaushalt Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Es handelte sich hierbei um die kreisangehörigen Städte und Gemeinden: Wabern (64 Euro je Einwohner), Eschborn (64 Euro je Einwohner), Ludwigsau (67 Euro je Einwohner), Gründau (74 Euro je Einwohner), Erzhausen (82 Euro je Einwohner), Jossgrund (82 Euro je Einwohner) und Künzell (99 Euro je Einwohner). Die am geringsten verschuldete Sonderstatusstadt war Marburg mit 1.196 Euro je Einwohner. Von den kreisfreien Städten hatte die Landeshauptstadt Wiesbaden die niedrigste Verschuldung im Kernhaushalt (1.369 Euro je Einwohner). In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Landkreis Fulda mit 461 Euro je Einwohner die geringste Verschuldung.

Den höchsten Schuldenstand im Kernhaushalt hatte Ende 2015 die kreisangehörige Stadt Bad Karlshafen mit 10.415 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Hanau mit 5.131 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Offenbach am Main wies mit 7.933 Euro je Einwohner den Höchstwert der kreisfreien Städte aus. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 3.056 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Die Kassenkredite machten zum 31. Dezember 2015 insgesamt 36 Prozent der gesamten Geldschulden der Kernhaushalte aus (Vorjahr: 35 Prozent). Lediglich 139 Kommunen (einschließlich LWV) und damit nur knapp 31 Prozent aller hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Kassenkredite (Vorjahr: 131 Kommunen).¹⁷ Kassenkredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion lediglich der Liquiditätssicherung. Angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus kann jedenfalls nicht ausgeschlossen werden, dass Kassenkredite von einzelnen Kommunen auch zur Finanzierung von Investitionen zweckentfremdet wurden.

Auf 12 der 448 Kommunen in Hessen konzentrieren sich knapp mehr als 50 Prozent der Kassenkredite zum 31. Dezember 2015. Hierbei handelte es sich um folgende Kommunen: Landkreis Bergstraße, Stadt Darmstadt, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Stadt Hanau, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Stadt Offenbach am Main, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und Stadt Rüsselsheim am Main.

Insgesamt 74 Kommunen in Hessen hatten Ende 2015 Kassenkredite von über 1.000 Euro je Einwohner (Vorjahr: 71 Kommunen). Die höchsten Kassenkreditschulden hatte bei den kreisangehörigen Gemeinden die Stadt Bad Karlshafen mit 3.823 Euro je Einwohner. Von den sieben Sonderstatusstädten wies Hanau die größten Kassenkreditbestände auf (2.545 Euro je Einwohner). Unter den kreisfreien Städten bildete Offenbach am Main mit 3.298 Euro je Einwohner den Höchstwert. In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Rheingau-Taunus-Kreis mit 1.942 Euro je Einwohner den höchsten Bestand.

163 Kommunen verringerten gegenüber dem Vorjahr ihre Kassenkreditschulden. Eine Erhöhung der Kassenkredite war in 168 Kommunen zu beobachten. Den stärksten Anstieg verzeichnete die Gemeinde Morschen mit einer Zunahme um 662 Euro je Einwohner auf 893 Euro je Einwohner. Die zweitstärkste Erhöhung war in Bad Soden am Taunus zu beobachten (um 543 Euro je Einwohner auf 1.372 Euro je Einwohner). In 117 Kommunen blieb die Kassenkreditverschuldung jeweils zum Jahresende unverändert.

17 Unter den 139 Kommunen ohne Kassenkredite im Kernhaushalt sind der LWV, ein Landkreis (Landkreis Fulda), zwei Sonderstatusstädte (Bad Homburg vor der Höhe und Fulda) und 135 weitere kreisangehörige Städte und Gemeinden. Keine der fünf kreisfreien Städte war zum 31. Dezember 2015 kassenkreditfrei (die geringsten Kassenkredite hatte Wiesbaden mit 18 Euro je Einwohner).

Aus der Gegenüberstellung der stichtagsbezogenen Geldschulden zu den Einnahmen¹⁸ eines Jahres lassen sich mögliche Tragfähigkeitsprobleme bei der kommunalen Verschuldung erkennen. Da die jahresbezogenen Einnahmen Schwankungen ausgesetzt sein können, bietet es sich an, einen Mehrjahresdurchschnitt für die Einnahmen heranzuziehen. Ansicht 6 zeigt die Geldschulden der Kernhaushalte zum 31. Dezember 2015 – in der Sortierung nach kommunalen Gruppen – im Verhältnis zu den durchschnittlichen (teilbereinigten¹⁹) Einnahmen der Jahre 2013 bis 2015.

Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2015 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen der Jahre 2013 bis 2015

	Minimum	Median	Maximum
Kreisangehörige Gemeinden bis zu 5.000 Ew.	5 % (Jossgrund)	110 %	645 % (Bad Karlshafen)
Kreisangehörige Gemeinden 5.000 bis 19.999 Ew.	3 % (Schwalbach am Taunus)	74 %	294 % (Ortenberg)
Kreisangehörige Gemeinden 20.000 bis 49.999 Ew.	1 % (Eschborn)	84 %	185 % (Bad Hersfeld)
Kreisangehörige Gemeinden 50.000 bis 99.999 Ew. (Sonderstatusstädte)	41 % (Bad Homburg v.d. Höhe)	98 %	222 % (Hanau)
Kreisfreie Städte (mindestens 100.000 Ew.)	38 % (Wiesbaden)	71 %	265 % (Offenbach am Main)
Landkreise	36 % (Landkreis Fulda)	91 %	222 % (Hochtaunuskreis)

Ew. = Zahl der Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 6: Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2015 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen 2013 bis 2015

Ansicht 6 zeigt, dass die Geldschulden bei drei kommunalen Gruppen (Landkreise, Sonderstatusstädte und kleinere Gemeinden mit unter 5.000 Einwohnern) durchschnittlich bei jeweils über 90 Prozent²⁰ der teilbereinigten Einnahmen rangieren. Diese Werte signalisieren, dass die Geldschulden im Vergleich zu den tatsächlichen Einnahmen in zahlreichen Kommunen ein erhebliches Gewicht verzeichnen und damit eine Haushaltsbelastung verkörpern.²¹

18 Bei doppisch rechnenden Kommunen handelt es sich um Einzahlungen, nicht um Einnahmen.

19 Bei den teilbereinigten Einnahmen handelt es sich um die bereinigten Einnahmen ohne Bereinigung von Zahlungen gleicher Ebene und bei den sonstigen Bereinigungen nach der neu erarbeiteten Statistikvorgabe für die doppisch buchenden Kommunen. Zusätzlich wird die kassenmäßige Gewerbesteuerumlage in Abzug gebracht. Für die Jahre 2013 und 2014 konnte auf Informationen der Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände (Rechnungsstatistik) zurückgegriffen werden, für das Jahr 2015 wurde die Kassenstatistik herangezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2015): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2013, Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014 und Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

20 Bei einem Wert von über 100 Prozent reichen rein rechnerisch die Einnahmen eines Jahres nicht aus, die Geldschulden vollständig zu tilgen. Bei einer durchschnittlichen Tilgungsleistung von 2 Prozent müssten mehr als 50 Jahre lang die Schulden abgetragen werden. Unberücksichtigt blieben dabei die Ausgaben für entsprechende Zinsen oder andere Kapitalbeschaffungskosten.

21 Bei dem Anliegen zur Rückführung der Geldschulden sind mehrere Aspekte zu beachten, wie etwaige Vorfälligkeitsentschädigungen. Daneben sind Geldschulden auch nicht per se

In allen kommunalen Gruppen war eine beachtliche Spannweite zwischen dem Minimal- und dem Maximalwert festzustellen. An der Spitze müssten in Bad Karlshafen mit 645 Prozent²² theoretisch die Einzahlungen aus fast sechseinhalb Jahren komplett herangezogen werden, um die Geldschulden im Kernhaushalt vollständig zu tilgen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein derartiges Vorgehen faktisch unmöglich ist, weil die jährlichen Einzahlungen überwiegend für die Erfüllung pflichtiger Aufgaben oder laufender Verträge heranzuziehen sind.

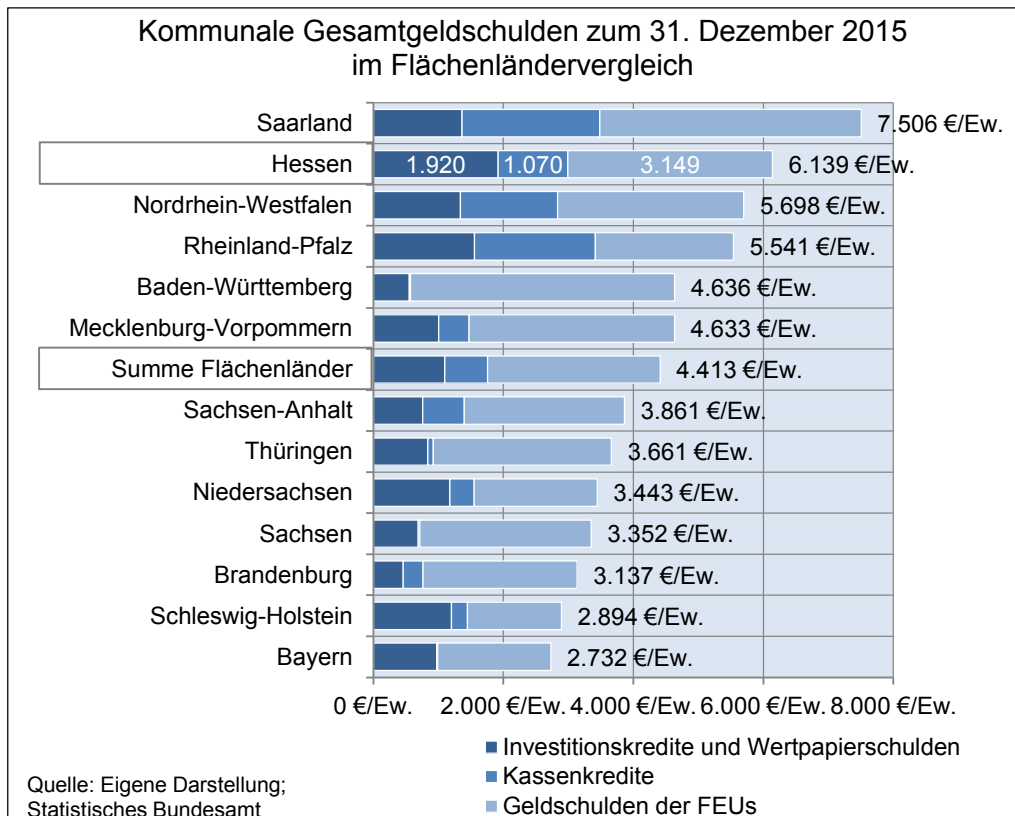
Bei der Analyse der kommunalen Geldschulden ist insgesamt zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der Kernhaushalte den Kommunen zurechenbare Schulden bei öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) bestehen.

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2015 bei 37.412 Millionen Euro (Vorjahr: 36.489 Millionen Euro) und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (18.220 Millionen Euro²³) auch die Geldschulden der FEUs des Staats- und des Marktsektors²⁴ (19.192 Millionen Euro²⁵). Aus den von den Kernhaushalten der hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors in der Vergangenheit aufgehäuften Geldschulden (20.507 Millionen Euro, Vorjahr: 20.288 Millionen Euro) resultierten im Jahr 2015 Zinsausgaben in Höhe von 578 Millionen Euro (Vorjahr: 563 Millionen Euro).²⁶

Die gesamten kommunalen Geldschulden je Einwohner²⁷ werden stichtagsbezogen in Ansicht 7 im Flächenländervergleich betrachtet.

schlecht. So sollten derartige Schulden bei kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich in die Gebührenkalkulation einbezogen sein. Daneben kann es im Einzelfall auch weitere rentierliche Geldschulden geben.

- 22 Im Vorjahr lag der Wert für Bad Karlshafen bei 406 Prozent. Im Vergleich der Stichtage 31. Dezember 2014 und 31. Dezember 2015 stiegen die Geldschulden im Kernhaushalt von 23,9 Millionen Euro auf 36,5 Millionen Euro. Nach telefonischer Auskunft der Stadt begründet sich der Schuldenanstieg größtenteils durch die Auflösung der als Eigenbetrieb geführten Stadtwerke zum 1. Januar 2015. Die Schulden wurden zusammen mit dem Vermögen des ehemaligen Eigenbetriebs in den Kernhaushalt überführt.
- 23 Im Vorjahr 2014 lagen die Geldschulden im Kernhaushalt bei 18.167 Millionen Euro.
- 24 Öffentlich bestimmt sind alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den FEUs des Staatssektors) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind (FEUs des Marktsektors/ sonstige FEUs). Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 Prozent ist. Sie werden allerdings den FEUs des Staatssektors dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Quelle: Statistisches Bundesamt (2014): Schuldenstatistik 2012, S. 6 f.
- 25 Im Vorjahr 2014 beliefen sich die Geldschulden der FEUs auf 18.321 Millionen Euro. Von den Geldschulden der FEUs im Jahr 2015 entfielen 2.286 Millionen Euro (2014: 2.121 Millionen Euro) auf die FEUs des Staatssektors und 16.906 Millionen Euro (2014: 16.200 Millionen Euro) auf die FEUs des Marktsektors. Bei den Geldschulden der FEUs des Staats- und Marktsektors wird nicht zwischen Kassen- und Investitionskrediten unterschieden.
- 26 Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Kassenstatistik 2015.
- 27 Geldschulden der FEUs werden bei Mehrheitsgesellschaften vollständig in die Statistik einbezogen. Berechnungen in Euro je Einwohner mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 auf Basis des Zensus 2011. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Gebiet und Bevölkerung.



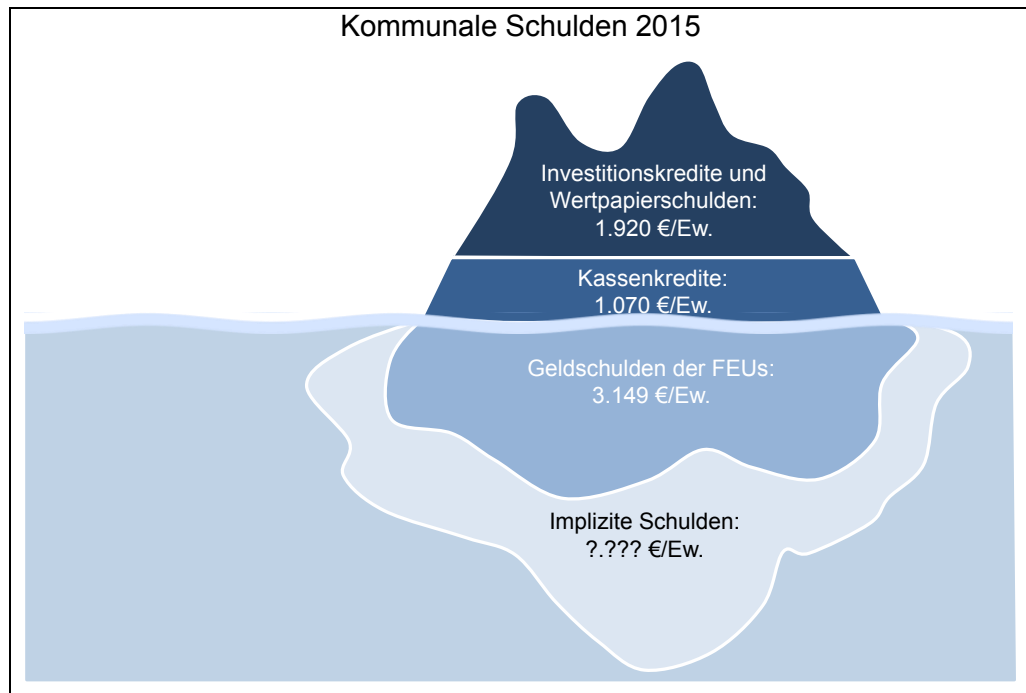
Ansicht 7: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2015 im Flächenländervergleich

Die hessischen Kommunen wiesen Ende des Jahres 2015 mit 1.920 Euro je Einwohner im Flächenländervergleich den höchsten Wert bei den Investitionskrediten und Wertpapiersschulden im Kernhaushalt aus (Ansicht 7). Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 1.101 Euro je Einwohner.

Die kommunalen Kassenkredite beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich lagen in Hessen mit 1.070 Euro je Einwohner auf dem vierthöchsten Niveau. Höhere Kassenkredite je Einwohner hatten nur die Kommunen der Länder Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland. In den drei Ländern Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen spielten Kassenkredite – mit Ausnahme einzelner Kommunen – faktisch keine nennenswerte Rolle.

Zum 31. Dezember 2015 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs des Staats- und des Marktsektors (3.149 Euro je Einwohner) knapp die Geldschulden im Kernhaushalt (2.990 Euro je Einwohner).²⁸ Insgesamt befanden sich somit 51 Prozent (Vorjahr: 50 Prozent) der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert bei 60 Prozent. Obwohl die Ausgliederungsquote der kommunalen Schulden in Hessen unterhalb des Flächenländerdurchschnitts rangiert, war dennoch knapp die Hälfte der kommunalen Geldschulden Ende des Jahres 2015 außerhalb des Kernhaushalts und dadurch für die kommunalen Entscheidungsträger nicht ohne Zusatzaufwand erkennbar und steuerbar. Die Verschuldung der drei genannten Auslagerungstypen wird in Ansicht 8 dargestellt.

²⁸ Die Schulden der FEUs umfassen die Schulden beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich. Für den Vergleich der kommunalen Geldverschuldung auf aggregierter Länderebene wird an dieser Stelle und im Folgenden auf die Schuldenstatistik des Statistischen Bundesamts zurückgegriffen. Dabei wird eine weite Abgrenzung vorgenommen, indem neben dem Kernhaushalt sowohl die FEUs des Staats- als auch des Marktsektors (sonstige FEUs) einbezogen werden. Bei den berücksichtigten Schulden werden die Schulden beim nicht-öffentlichen und beim öffentlichen Bereich berücksichtigt. Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Schuldenstatistik 2015.



Ansicht 8: Kommunale Schulden 2015

Neben den von der Statistik berichteten, quantifizierbaren Geldschulden inner- und außerhalb des Kernhaushalts müssten zudem die sogenannten impliziten Schulden der Kommunen hinzugerechnet werden. Hierzu zählen insbesondere die bilanzierten Rückstellungen. Ohne Kenntnis dieser den Kommunen zuzurechnenden impliziten Schulden bleibt jedoch das Bild der kommunalen Gesamtverschuldung unvollständig. Ein aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldung lässt sich allerdings auf Basis der Gesamtabschlüsse gewinnen. Deren Aufstellung ist erstmals zum 31. Dezember 2015 vorzunehmen (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO). Bislang liegen noch keine flächendeckenden Gesamtabschlüsse zu diesem Stichtag vor. Über den Stand der Vorbereitungs- und Aufstellungsarbeiten wurde von der Überörtlichen Prüfung bei ihren Haushaltsstrukturprüfungen untersucht.²⁹

2.3 Einnahmen

2.3.1 Steuereinnahmen

Steuern sind für die Kommunen eine der wichtigsten Einnahmequellen.³⁰ Im Jahr 2015 entfielen 43,4 Prozent der bereinigten Einnahmen der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf die Netto-Einnahmen³¹ aus Steuern (ohne

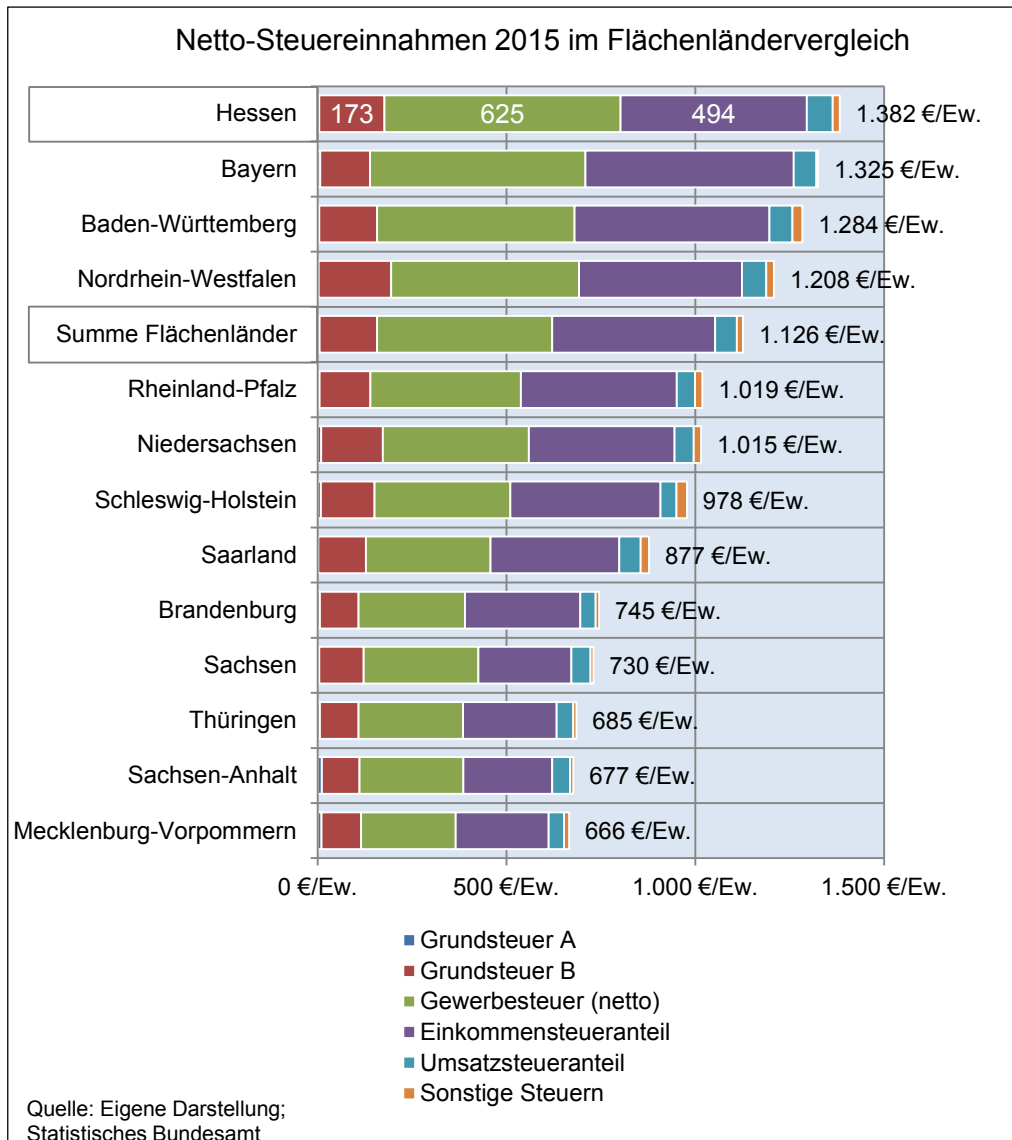
²⁹ Vgl. 185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“, Abschnitt 3.5, S. 57 und auch 186. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Städte“, Abschnitt 4.12, S. 110 ff. des vorliegenden Berichts.

³⁰ Von den gesamten kommunalen (bereinigten) Einnahmen des Jahres 2015 entfielen 43,4 Prozent (8.423 Millionen Euro) auf die Steuern (netto) und 24,3 Prozent (4.722 Millionen Euro) auf laufende Zuweisungen und Zuschüsse vom Land. Des Weiteren betraf ein Anteil von 13,0 Prozent (2.526 Millionen Euro) die Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Die übrigen Einnahmen machten einen Anteil von 19,3 Prozent (3.745 Millionen Euro) aus.

Eigene Steuereinnahmen der Landkreise sind demgegenüber gering. Diese beliefen sich im Jahr 2015 auf rund 2 Millionen Euro.

³¹ Zu den Netto-Steuereinnahmen werden gerechnet: Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer (netto, d.h. nach Abzug der Gewerbesteuerumlage), Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, sonstige Steuern (ohne steuerähnliche Einnahmen).

steuerähnliche Einnahmen).³² Die kassenmäßigen Netto-Steureinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2015 auf 8.423 Millionen Euro.³³ Dies entsprach 1.382 Euro je Einwohner. Die hessischen Kommunen hatten damit je Einwohner³⁴ im Flächenländervergleich die höchsten Einnahmen aus Steuern (Ansicht 9).



Ansicht 9: Netto-Steureinnahmen 2015 im Flächenländervergleich

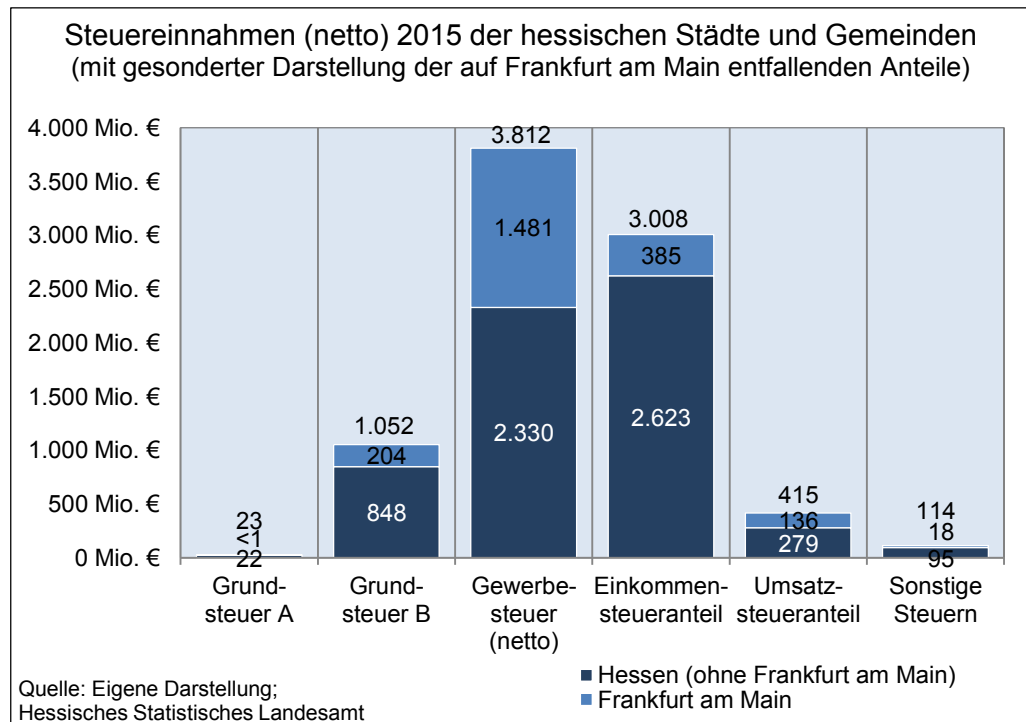
Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen ist die Gewerbesteuer. Ihre Netto-Einnahmen machten 45,3 Prozent der gesamten Netto-Steureinnahmen des Jahres 2015 aus. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam auf 35,7 Prozent.

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer waren innerhalb Hessens sehr heterogen verteilt. Besonders deutlich wird dies an der Stadt Frankfurt am Main (Ansicht 10).

³² Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Kassenstatistik 2015.

³³ In Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steureinnahmen bei 84.825 Millionen Euro.

³⁴ Berechnungen in Euro je Einwohner mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2014 auf Basis des Zensus 2011. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2016): Gebiet und Bevölkerung.



Ansicht 10: Steuereinnahmen (netto) 2015 der hessischen Städte und Gemeinden
(mit gesonderter Darstellung der auf Frankfurt am Main entfallenden Anteile)

Obwohl auf die Stadt Frankfurt am Main zum 30. Juni 2015 lediglich rund 12 Prozent der Einwohner Hessens entfielen, machten im Jahr 2015 die Netto-Gewerbesteuereinnahmen der Stadt rund 40 Prozent des hessischen Gesamtwerts aus.³⁵

Die ungleichen Einnahmensanteile der Gewerbesteuer führten dazu, dass 372 der 421 kreisangehörigen Gemeinden (88,4 Prozent) im Jahr 2015 höhere Einnahmen aus dem Einkommensteueranteil verzeichneten als aus der Gewerbesteuer (netto). In 92 kreisangehörigen Gemeinden (21,9 Prozent) fielen im Jahr 2015 sogar die Einnahmen aus der Grundsteuer B höher aus als die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto).³⁶

In allen fünf kreisfreien Städten, die jeweils über 100.000 Einwohnern aufweisen, war im Jahr 2015 die Gewerbesteuer (netto) die wichtigste Steuerart. Gleiches gilt tendenziell für die einwohnerstärkeren Gemeinden im kreisangehörigen Raum. Die 372 kreisangehörigen Gemeinden mit dem Einkommensteueranteil als wichtigster Steuerquelle hatten zum 30. Juni 2015 eine durchschnittliche Einwohnerzahl von 9.735. Die 49 kreisangehörigen Gemeinden mit der Gewerbesteuer (netto) als bedeutendste Steuer kamen demgegenüber auf durchschnittlich 20.902 Einwohner. Von den sieben Sonderstatusstädten³⁷ überstieg lediglich in Wetzlar der Einkommensteueranteil die Einnahmen aus der Gewerbesteuer (netto). Wetzlar war zum 30. Juni 2015 mit 51.416 Einwohnern die einwohnerschwächste Sonderstatusstadt.

³⁵ Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

Die Netto-Gewerbesteuereinnahmen Frankfurts (mit 724.869 Einwohnern zum 30. Juni 2015 nach Zensus 2011) lagen bei 2.044 Euro je Einwohner und die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer bei 531 Euro je Einwohner.

³⁶ Die wichtigste Steuerquelle in den 92 Gemeinden war indes der Einkommensteueranteil, der jeweils ein höheres Volumen erreichte als die Einnahmen aus der Grundsteuer B. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

³⁷ Mit jeweils über 50.000 Einwohnern sind die Sonderstatusstädte die einwohnerstärksten kreisangehörigen Gemeinden in Hessen.

Ein Beispiel für eine Nicht-Schutzschirmgemeinde mit niedrigen Netto-Steureinnahmen je Einwohner im Jahr 2015 (557 Euro je Einwohner) ist Ludwigsau mit 5.530 Einwohnern. Von den Netto-Steureinnahmen entfielen 104 Euro je Einwohner auf die Gewerbesteuer (netto) und 353 Euro je Einwohner auf die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer. Dabei gelang es der Gemeinde, im Jahr 2015 einen positiven Finanzierungssaldo (169 Euro je Einwohner) zu erzielen. Gleichzeitig verzeichnete sie zum 31. Dezember 2015 keine Kassenkredite und nur niedrige Investitionskredite (67 Euro je Einwohner).

Ein Merkmal des Einkommensteueranteils (wie auch des Umsatzsteueranteils) ist, dass die Gemeinden ihre Einnahmen daraus nicht direkt beeinflussen können. Gleiches gilt für die Einnahmen aus den Landeszuweisungen im Rahmen des Kommunalen Finanzausgleichs. Demgegenüber sind sowohl die Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer) als auch die sonstigen Steuern (etwa Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer) für die Gemeinden direkt beeinflussbar. Vor diesem Hintergrund lässt sich feststellen, dass viele Kommunen in Hessen einen wesentlichen Teil ihrer regelmäßigen Steuereinnahmen nicht unmittelbar steuern können.

2.3.2 Hebesätze der Realsteuern

Die Realsteuern hatten im Jahr 2015 über alle hessischen Kommunen hinweg einen Anteil von 58,0 Prozent der gesamten Netto-Steureinnahmen. Ohne die Stadt Frankfurt am Main waren es 51,6 Prozent des Gesamtwerts.³⁸ Durch ihr Hebesatzrecht können die Gemeinden die Einnahmen aus den Realsteuern beeinflussen. Mit der Festsetzung der Hebesätze haben die Gemeinden einen Gestaltungsspielraum. Eine Mindesthöhe gibt es lediglich beim Gewerbesteuerhebesatz. Er darf nicht unter 200 Prozent liegen (§ 16 Absatz 4 Gewerbesteuergesetz). Nach oben sind die Realsteuerhebesätze durch das Erdrösselungs- und das Willkürverbot begrenzt, allerdings gibt es bislang keinen richterlich fixierten Höchsthebesatz.³⁹

Hebesätze der Realsteuern im Jahr 2015						
		Kreisangehörige Gemeinden				Kreisfreie Städte (mind. 100.000 Ew.)
		(bis zu 5.000 Ew.)	(5.000 bis 19.999 Ew.)	(20.000 bis 49.999 Ew.)	Sondersta- tusstädte (50.000 bis 99.999 Ew.)	
Grundsteuer A	Minimum	220 %	0 %	0 %	190 %	175 %
		Dipperz	Eppertshausen, Schwalbach	Neu-Isenburg	Bad Homburg	Frankfurt
	Median	360 %	350 %	372,5 %	280 %	275 %
	Maximum	770 %	785 %	660 %	680 %	450 %
		Wanfried	Rotenburg a.d.F.	Griesheim	Rüsselsheim	Kassel
Grundsteuer B	Minimum	220 %	200 %	140 %	330 %	475 %
		Dipperz	Biebergemünd, Gründau	Eschborn	Fulda, Marburg	Wiesbaden
	Median	365 %	365 %	450 %	460 %	500 %
	Maximum	840 %	960 %	700 %	800 %	600 %
		Hirzenhain	Nauheim	Riedstadt	Rüsselsheim	Offenbach

38 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

39 So beurteilte das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen den von der nordrhein-westfälischen Stadt Selm von 445 auf 825 Prozent angehobenen Hebesatz als rechtmäßig (Quelle: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 5 K 1137/12).

Hebesätze der Realsteuern im Jahr 2015						
		Kreisangehörige Gemeinden				Kreisfreie Städte (mind. 100.000 Ew.)
		(bis zu 5.000 Ew.)	(5.000 bis 19.999 Ew.)	(20.000 bis 49.999 Ew.)	Sondersta- tusstädte (50.000 bis 99.999 Ew.)	
Gewerbesteuer	Minimum	310 %	275 %	280 %	370 %	425 %
		Dipperz, Hatzfeld Eder, Kefenrod	Beselich	Eschborn	Marburg	Darmstadt
	Median	380 %	370 %	370 %	390 %	440 %
	Maximum	450 %	480 %	410 %	430 %	460 %
		Lorch, Meinhard, Waldkappel, Wanfried	Zierenberg	Maintal, Mörfelden- Walldorf	Hanau	Frankfurt

Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt

Ansicht 11: Hebesätze der Realsteuern im Jahr 2015

Die Extremwerte und der Median der Hebesätze der Grundsteuer A werden auf Grundlage der Bundesstatistik⁴⁰ in Ansicht 11 dargestellt. Für Hessen war im Jahr 2015 eine Hebesatzspannweite von 0 Prozent (Eppertshausen, Neu-Isenburg, Schwalbach am Taunus) bis 785 Prozent (Rotenburg an der Fulda) festzustellen. Insgesamt erzielten die hessischen Städte und Gemeinden im Jahr 2015 Einnahmen aus der Grundsteuer A von 22,6 Millionen Euro. Dies waren 0,3 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen. Die Grundsteuer A ist für die meisten Kommunen in Hessen eine Steuer von nachgeordneter Bedeutung. Die höchsten Pro-Kopf-Einnahmen aus der Grundsteuer A hatte im Jahr 2015 die Stadt Waldkappel mit 35,6 Euro je Einwohner.

Die Extremwerte bei den Hebesätzen der Grundsteuer B lagen bei 140 Prozent in Eschborn und 960 Prozent in Nauheim (Ansicht 11). Der Hebesatz der Gemeinde Nauheim war im Jahr 2015 zugleich der höchste in Deutschland.⁴¹

Ansicht 11 zeigt Daten zu den Gewerbesteuerhebesätzen in Hessen. Den Mindesthebesatz von 200 Prozent hatte in Hessen keine Gemeinde beschlossen. Der niedrigste Hebesatz war im Jahr 2015 in der Gemeinde Beselich zu beobachten (275 Prozent). Den höchsten Hebesatz hatte die Stadt Zierenberg festgesetzt (480 Prozent).

Unter den in Ansicht 11 namentlich aufgeführten 16 Städten und Gemeinden mit dem niedrigsten Hebesatz bei mindestens einer Realsteuer in ihrer jeweiligen Größenklasse beziehungsweise ihres Kommunaltyps finden sich zwei Schuttschirmgemeinden.⁴² Demgegenüber zählt die Gruppe der 17 Gemeinden mit mindestens einem Höchsthebesatz zwölf Schuttschirmgemeinden.⁴³ Die höchsten Hebesätze sind damit überproportional häufig in der Gruppe der Schuttschirmgemeinden anzutreffen. Ein Grund hierfür ist, dass der Kommunale Schuttschirm darauf abzielte, die konsolidierungsbedürftigsten Städte und Gemeinden in Hessen zu identifizieren und sie als Hilfe zur Selbsthilfe bei

40 Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Hebesätze der Realsteuern 2015.

41 Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Hebesätze der Realsteuern 2015.

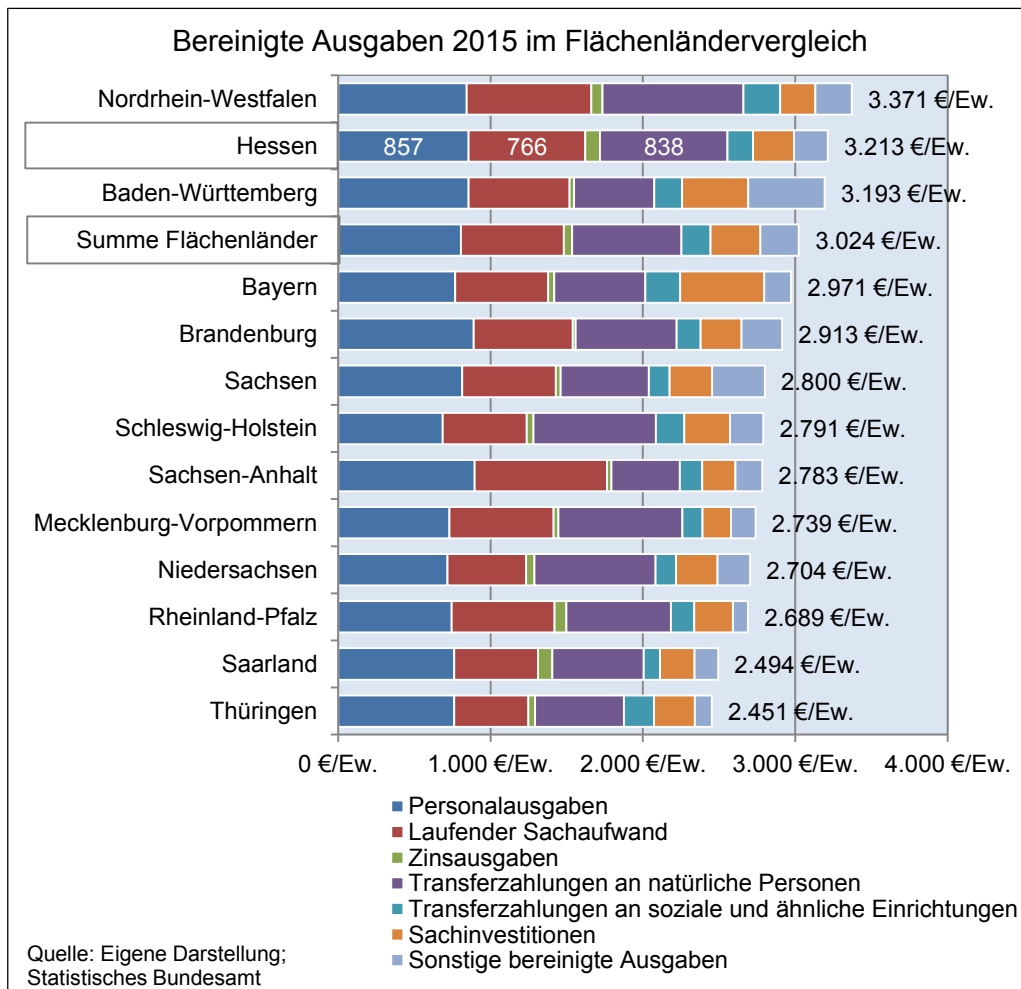
42 Es handelt sich um Darmstadt und Hatzfeld (Eder), die jeweils bei der Gewerbesteuer den niedrigsten Hebesatz ihrer Größenklasse beziehungsweise ihres Kommunaltyps festgesetzt haben.

43 Die Nicht-Schuttschirmgemeinden mit Höchsthebesätzen in ihrer Größenklasse beziehungsweise ihrem Kommunaltyp sind Frankfurt am Main (Gewerbesteuer), Griesheim (Grundsteuer A), Maintal (Gewerbesteuer), Riedstadt (Grundsteuer B) und Zierenberg (Gewerbesteuer).

der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen.⁴⁴ Zur Realisierung des Konsolidierungsbedarfs waren und sind für Aufwandsminderungen und/ oder Ertragssteigerungen entsprechende Maßnahmen zu beschließen. Dabei oblag es den Kommunen zu entscheiden, den Schwerpunkt der Konsolidierungsmaßnahmen auf die Aufwands- oder Ertragsseite zu setzen. Die Hebesätze der Realsteuern – und hier insbesondere der Hebesatz der Grundsteuer B – stellen eine „Ultima Ratio“ zum Erreichen des Haushaltsausgleichs dar. Allerdings mussten auf diesen Konsolidierungsbeitrag die Schuttschirmgemeinden aufgrund ihrer besonders hohen Defizite häufiger zurückgreifen als die Nicht-Schuttschirmkommunen.

2.4 Ausgaben

Die bereinigten Ausgaben⁴⁵ der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors lagen in Hessen 2015 gemäß der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes bei 19.581 Millionen Euro (2014: 19.114 Millionen Euro). Die wichtigsten Ausgabearten waren die Personalausgaben mit 26,7 Prozent (2014: 26,4 Prozent), der laufende Sachaufwand mit 23,8 Prozent (2014: 26,5 Prozent) und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 26,1 Prozent (2014: 24,4 Prozent). Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen.



Ansicht 12: Bereinigte Ausgaben 2015 im Flächenländervergleich

44 Insgesamt haben 86 von 426 Gemeinden sowie 14 von 21 Landkreisen am Schuttschirm teilgenommen. Der Schuttschirmanteil liegt in der Gruppe der 426 Gemeinden damit bei 20,2 Prozent.

45 Bei doppisch rechnenden Kommunen handelt es sich um Auszahlungen, nicht um Ausgaben.

Wie aus Ansicht 12 hervorgeht, hatte Hessen 2015 im Flächenländervergleich mit 3.213 Euro je Einwohner die zweithöchsten bereinigten Ausgaben je Einwohner (2014: 3.137 Euro je Einwohner). Ein höheres Ausgabeniveau verzeichneten, wie schon im Vorjahr, nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

Die Sachinvestitionen lagen 2015 in Hessen bei 267 Euro je Einwohner (2014: 281 Euro je Einwohner). Sie fielen damit niedriger aus als in der Summe der Flächenländer (2015: 328 Euro je Einwohner; 2014: 327 Euro je Einwohner). Das geringere kommunale Investitionsniveau in Hessen erklärt sich in Teilen durch höhere Investitionen in früheren Jahren aufgrund des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms⁴⁶ im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise. Damit wurden für die Kommunen auch Anreize gesetzt, geplante Investitionen zeitlich vorzuziehen beziehungsweise zuvor aufgeschobene Investitionen nachzuholen. Darüber hinaus wirkten sich auch die Konsolidierungsmaßnahmen der Schutzschirmkommunen auf das Investitionsvolumen in den Jahren 2014 und 2015 aus.

Leistungs- ausgaben Soziales und Jugend

Die Leistungsausgaben der hessischen Kommunen für Soziales und Jugend beliefen sich nach Angaben des Statistischen Landesamts im Jahr 2015 auf insgesamt 5.446,9 Millionen Euro. Dies entsprach 891 Euro je Einwohner. Die Höhe der Leistungsausgaben hatte sich im Vergleich der Jahre 2013 und 2015 um 8,1 Prozent erhöht.

Leistungsausgaben der Kommunen für Soziales und Jugend 2013 bis 2015

	Jahr	Leistungsausgaben in Mio. €				
		Gesamt	davon:			
			SGB XII	SGB II	Asyl	SGB VIII
LWV	2013	1.469,7	1.398,7	0,0	0,0	0,0
	2014	1.520,0	1.449,1	0,0	0,0	0,0
	2015	1.610,0	1.537,2	0,0	0,0	0,0
Kreisfreie Städte	2013	1.365,0	488,8	545,4	15,7	282,2
	2014	1.423,1	503,6	554,9	28,6	306,0
	2015	1.499,9	546,5	582,0	52,9	288,5
Landkreise	2013	2.138,9	573,6	998,9	80,6	452,4
	2014	2.140,4	601,9	900,7	114,1	488,6
	2015	2.239,9	565,3	919,9	171,9	536,1
Sonderstatusstädte	2013	64,0	0,0	0,0	0,1	61,1
	2014	84,4	0,0	0,0	0,0	79,5
	2015	96,9	0,0	0,0	0,0	92,3
Übrige kreisangehörige Gemeinden ¹⁾	2013	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
	2014	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	2015	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

46 Vgl. Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen vom 9. März 2009, GVBl. I, S. 92.

Leistungsausgaben der Kommunen für Soziales und Jugend 2013 bis 2015

	Jahr	Leistungsausgaben in Mio. €				
		Gesamt	davon:			
			SGB XII	SGB II	Asyl	SGB VIII
Summe	2013	5.037,7	2.461,2	1.544,3	96,5	795,8
	2014	5.167,9	2.554,6	1.455,6	142,7	874,1
	2015	5.446,9	2.649,1	1.501,9	224,8	916,9
Veränderung 2013 bis 2015		+8,1 %	+7,6 %	-2,7 %	+133,0 %	+15,2 %

SGB XII: Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII (Sozialhilfe)

SGB II: Grundsicherung für Arbeitssuchende

Asyl: Hilfen für Asylbewerber

SGB VIII: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

¹⁾ Die bei den übrigen kreisangehörigen Gemeinden ausgewiesenen Leistungsausgaben mit 0,1 Millionen Euro im Jahr 2015 betrafen vor allem die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Es handelte sich etwa um Ausgaben für städtische Freizeiten oder Zuschüsse für Freizeiten.

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt. Das Landesamt weist darauf hin, dass aufgrund von Ausgliederungen von Jobcentern die Konsistenz der Daten nicht sichergestellt ist.

Ansicht 13: Leistungsausgaben der Kommunen für Soziales und Jugend 2013 bis 2015

Die gesamten Leistungsausgaben der hessischen Kommunen im Jahr 2015 entfielen mit 48,6 Prozent auf die Grundversorgung und Hilfen nach SGB XII, mit 27,6 Prozent auf die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II und mit 16,8 Prozent auf die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nach SGB VIII. Die Hilfen für Asylbewerber machten mit 4,1 Prozent den geringsten Teil der Leistungsausgaben aus.

Den kreisfreien Städten waren 27,5 Prozent der Leistungsausgaben zuzurechnen. Auf die Landkreise entfielen 41,1 Prozent. Der LWV kam auf einen Anteil von 29,6 Prozent. In der Gruppe der kreisangehörigen Gemeinden hatten lediglich die Sonderstatusstädte nennenswerte Leistungsausgaben (1,8 Prozent des hessischen Gesamtwerts).

Die Hilfen für Asylbewerber verzeichneten unter Gegenüberstellung der Jahre 2013 und 2015 mit 133,0 Prozent den stärksten Anstieg. Die zweithöchste Zunahme war den Leistungsausgaben für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nach SGB VIII zuzurechnen (15,2 Prozent). Die Leistungsausgaben für die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II sanken um 2,7 Prozent.

2.5 Konsolidierung der Nicht-Schutzschirmkommunen

Eine sachgerechte Aufgabenerfüllung setzt – wie es die Gemeindeordnung fordert (§ 10 HGO) gesunde Kommunalfinanzen voraus. Das vorderste Ziel der kommunalen Haushaltspolitik sollte im stetigen Haushaltsausgleich liegen. Der Haushaltsausgleich ist wichtig, um die Handlungsfähigkeit und Entscheidungsspielräume der Kommunen dauerhaft sicherzustellen. Zur Unterstützung der besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen hat das Land Hessen den Kommunalen Schutzschirm aufgelegt.⁴⁷ Ein Element des Schutzschirms waren auch Konsolidierungsberatungen mit den teilnehmenden Kommunen.

Infolge der positiven Erfahrungen, die das Land mit den Beratungsgesprächen gemacht hatte, wurde seitens des Landes der Beschluss gefasst, auch den

⁴⁷ Insgesamt haben 100 Kommunen am Kommunalen Schutzschirm teilgenommen. Sechs weitere teilnahmeberechtigte Kommunen nahmen diese Möglichkeit nicht in Anspruch.

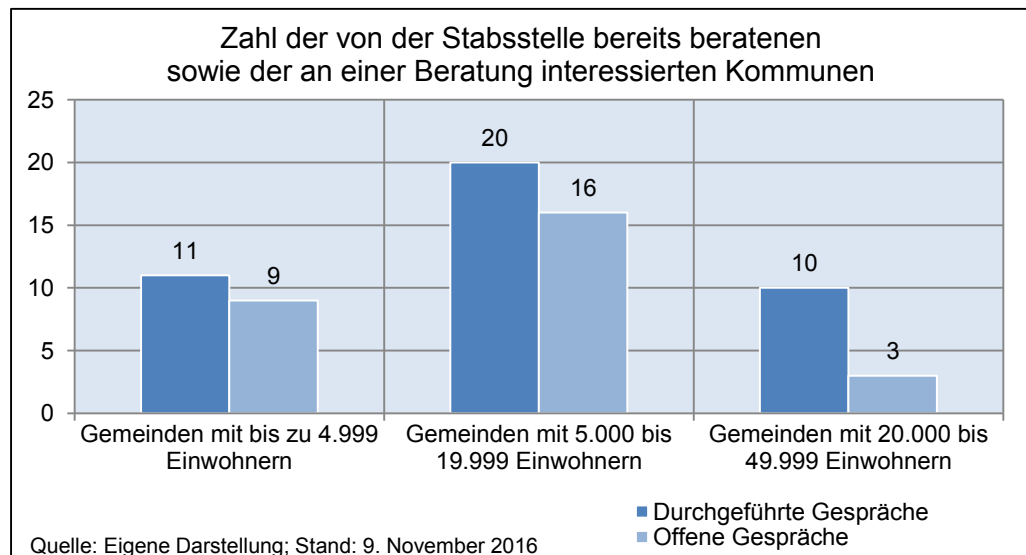
Nicht-Schutzschirmkommunen eine vergleichbare Beratung auf freiwilliger Basis anzubieten.⁴⁸ Mitte 2015 hat eine beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eingerichtete Stabsstelle ihre Arbeit aufgenommen.⁴⁹

Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, eine Funktion, die dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs übertragen wurde, wirkt maßgeblich an den Beratungsgesprächen mit. Dem unabhängigen Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung obliegt die Analyse der Kommunalhaushalte sowie die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen. Die Beratung ist organisatorisch und personell von der Prüfungstätigkeit der Überörtlichen Prüfung getrennt.

Die Beratungen können die 347 Nicht-Schutzschirmkommunen⁵⁰ in Anspruch nehmen. Die Teilnahme ist für die Kommunen freiwillig und kostenlos. Die von der Stabsstelle ausgesprochenen Empfehlungen entfalten keine Bindungswirkung. Hierdurch wird sichergestellt, dass das kommunale Selbstverwaltungsrecht durch die Beratungen nicht eingeschränkt wird. Die Gespräche werden vielmehr als Hilfe zur Selbsthilfe angeboten.

Die Beratungsgespräche zwischen der Stabsstelle und der jeweiligen Kommune fußen auf einer vom Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erstellten Haushaltsanalyse auf Basis interkommunaler Vergleiche. In den Gesprächen werden darauf aufbauend zusammen mit den kommunalen Vertretern Handlungsoptionen für die künftige Haushaltspolitik erarbeitet. Ziel ist es, durch die Identifikation aufwands- und ertragsseitiger Konsolidierungspotenziale einen Weg zu einem möglichst zeitnahen Haushaltsausgleich aufzuzeigen. Bei Kommunen, die ihren Haushalt bereits ausgeglichen führen, haben die Beratungsgespräche vor allem präventiven Charakter.

Nach dem ersten Beratungsgespräch sind – sofern dies von der betreffenden Kommune gewünscht wird – weitere Gespräche möglich. Denkbar sind beispielsweise Vorträge in der Vertretungskörperschaft oder auf Bürgerversammlungen, um die Ergebnisse der Gespräche einem breiteren Publikum zugänglich zu machen.



Ansicht 14: Zahl der von der Stabsstelle bereits beratenen sowie der an einer Beratung interessierten Kommunen

48 Ansicht 4 auf Seite 26 zeigt, dass auch in der Gruppe der Nicht-Schutzschirmkommunen (348 Kommunen) deutlicher Konsolidierungsbedarf besteht. So summierten sich die Finanzierungssalden der 174 defizitären Kommunen im Jahr 2015 auf -439 Millionen Euro.

49 Vgl. Kommunalbericht 2015 (27. Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 46 f.; Hessischer Rechnungshof (2016): Bemerkungen 2015 vom 17. Juni 2016, LT-Drs. 19/3328, S. 160 ff.

50 Hier ohne den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

Zum Stand 9. November 2016 hatten bereits 41 Kommunen⁵¹ die Offerte in Form mindestens eines Beratungsgesprächs in Anspruch genommen. In fünf dieser Kommunen hat bereits ein zweiter Termin stattgefunden. Weitere 28 Kommunen haben ihr Interesse an einer Beratung bekundet. Die Zahl interessierter Kommunen nimmt stetig weiter zu.⁵²

2.6 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

Seit dem 1. Januar 2016 gilt das neue Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs. Der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in Hessen hat damit einen Übergang vom Verbundquotenmodell zu einem bedarfsorientierten Modell vollzogen.⁵³ Eine im neuen KFA noch offene Frage betrifft die Regelung der Finanzbeziehungen zwischen den sieben Sonderstatusstädten und deren Landkreisen. Dieser Sachverhalt wird aktuell von der Überörtlichen Prüfung in einer eigenen Prüfung⁵⁴ untersucht. Die Ergebnisse der Prüfung werden voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2017 veröffentlicht.

KFA 2016

In Hessen gibt es insgesamt 426 Städte und Gemeinden. Diese Fallzahl ist bereits seit Jahrzehnten konstant. Mehrere Vorhaben zur Fusion von Gemeinden waren in der Vergangenheit gescheitert.⁵⁵ Jüngst wurde jedoch im Odenwaldkreis eine Initiative für eine freiwillige Gemeindefusion angestoßen. Die vier eigenständigen Gemeinden Beerfelden, Rothenberg, Sensbachtal und Hesseneck – mit Einwohnerzahlen zwischen 638 und 6.372 – streben nunmehr eine Fusion zur Stadt Oberzent an. Am 6. März 2016 hatten die Einwohner der vier Gemeinden mit deutlichem Votum diesem Schritt zugestimmt. In Bürgerentscheiden haben 88,5 Prozent in Beerfelden, 71,4 Prozent in Rothenberg, 71,3 Prozent in Sensbachtal und 88,7 Prozent in Hesseneck für eine Fusion votiert.⁵⁶ Die Überörtliche Prüfung begrüßt das Fusionsvorhaben.

Freiwillige
Gemeindefusion

Die neu entstehende Kommune Oberzent hätte rund 10.000 Einwohner, eine Fläche von 165,6 Quadratkilometern, eine Einwohnerdichte von 61,4 Einwohnern je Quadratkilometer und voraussichtlich rund 20 Ortsteile. Die Fusionsgemeinde wäre somit die flächengrößte kreisangehörige Gemeinde in Hessen. Zersiedelte Gemeinden mit einer großen Fläche und vielen Ortsteilen stehen vor anderen Herausforderungen als zentralisierte Gemeinden mit nur einem Ortsteil. Die Überörtliche Prüfung führt ab 2017 eine Prüfung durch, die sich schwerpunktmäßig mit den Herausforderungen kommunaler Siedlungsstrukturen vor dem Hintergrund der kommunalen Haushaltssituation befasst. In der Prüfung soll untersucht werden, wie die Haushaltswirtschaft der Kommunen durch die Art und Intensität der Flächennutzung sowie die Bereitstellung kommunaler Infrastruktur beeinflusst wird. Ferner wird geprüft wie die Kommunen mit Chancen oder Herausforderungen umgehen, die sich auf-

Siedlungsstruktur

51 Angelburg, Babenhausen, Bad Camberg, Bad König, Bad Salzschlirf, Bensheim, Burghaun, Ehrenberg (Rhön), Eppstein, Feldatal, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Haunetal, Jesberg, Kelkheim, Lampertheim, Lichtenfels, Liederbach, Neckarsteinach, Neu-Anspach, Neu-Isenburg, Neukirchen, Nidda, Niedernhausen, Otzberg, Petersberg, Rabenau, Riedstadt, Rimbach, Schmitten, Schöneck, Selters, Solms, Steffenberg, Taunusstein.

52 Obwohl sich das Angebot eigentlich nur an hessische Kommunen richtet, hat sich inzwischen sogar eine Kommune aus Baden-Württemberg an die Stabsstelle gewandt.

53 Vgl. hierzu etwa Hessischer Rechnungshof (2016): Bemerkungen 2015 vom 17. Juni 2016, LT-Drs. 19/3328, S. 157-162.

54 Es handelt sich um die 195. Vergleichende Prüfung „Aufgabenverteilung/ Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“.

55 Vgl. Keilmann/ Burth/ Gnädinger (2016): Kommunalstrukturen in Hessen, in: Hessischer Rechnungshof (Hrsg.), Kommunal Finanzen – Schriftenreihe des Hessischen Rechnungshofs, Band 3, S. 9-33 (im Erscheinen).

56 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (2016), Odenwälder Kommunen für Fusion – Grünes Licht für „Oberzent“, 7. März 2016.

grund ihrer Siedlungsstruktur ergeben. Die Ergebnisse der Prüfung werden voraussichtlich in der zweiten Jahreshälfte 2018 publiziert.

Die Überörtliche Prüfung leitet aus ihren Prüfungserfahrungen regelmäßig Vorschläge für den Gesetzgeber ab, um Rechtsvorschriften weiterzuentwickeln. Diesbezüglich wurden bereits in vorangegangenen Kommunalberichten Anregungen für Änderungen einzelner Regelungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)⁵⁷ oder ihrer Hinweise gegeben. Auch in dem vorliegenden Kommunalbericht 2016 gibt die Überörtliche Prüfung entsprechende Hinweise für das Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) wie auch für die GemHVO (vgl. Abschnitt 5.3.2 S. 129, Abschnitt 5.4.1 S. 139 ff., S. 144 ff. sowie Abschnitt 7.5.1, S. 238 ff. und Abschnitt 7.5.2, S. 240).

Zukünftig wird die Überörtliche Prüfung neben Hinweisen zu konkreten Einzelnormen verstärkt auch die Entwicklung von Standards für die staatliche Doppik im Fokus haben. Dabei wird insbesondere die Frage im Mittelpunkt stehen, ob und wie die Standards Staatlicher Doppik⁵⁸ Detailregelungen der GemHVO zu Buchführung und Rechnungslegung ersetzen können.

57 Zuletzt etwa für § 12 GemHVO – Finanzwirksame Maßnahmen, vgl. Kommunalbericht 2015 (27. Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 255 ff.

58 Nach § 92 Absatz 3 HGO ist die Haushaltswirtschaft der Gemeinden nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Die Überörtliche Prüfung und der Hessische Rechnungshof empfehlen dabei den Grundsätzen der staatlichen Doppik nach § 7a HGrG zu folgen und in § 32 GemHVO einen Verweis auf die Standards Staatlicher Doppik aufzunehmen.

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – 185. Vergleichende Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 185. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei acht Landkreisen (Einwohner von 96.082 bis 341.669). Daneben wurden die Rechtmäßigkeit sowie die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte beurteilt.

Geprüfte Körperschaften

Landkreis Bergstraße, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Vogelsbergkreis und Wetteraukreis.



Ansicht 15: „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – Lage der Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Aufwendungen der Ergebnishaushalte der acht Landkreise. Es betrug im Jahr 2014 rund 2,6 Milliarden Euro.

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 70,1 Millionen Euro. Dieses war mit 32,9 Millionen Euro im Wesentlichen auf eine vergleichsweise teurere Bewirtschaftung der Schulliegenschaften im Landkreis Offenbach zurückzuführen, die über ein Public Private Partnership-Modell (PPP-Modell) wahrgenommen wurde (Ansicht 38, S. 66).

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Allgemeine Verwaltung ¹⁾	5,9 Mio. €
Schulträgerschaft ²⁾	48,2 Mio. €
Bauen und Wohnen, Verkehrsflächen ÖPNV ¹⁾	3,1 Mio. €
Gesundheitsdienste ¹⁾	2,0 Mio. €
Sicherheit, Ordnung und sonstige Bereiche ¹⁾	10,9 Mio. €
Summe	70,1 Mio. €
¹⁾ Gegenüber dem Quantilwert (Q _{0,25}) der Personalkosten ²⁾ Gegenüber dem Quantilwert (Q _{0,25}) der Bewirtschaftungskosten je Schüler. Die Schulbewirtschaftung im Landkreis Offenbach, die über ein Public Private Partnership (PPP)-Projekt betrieben wurde, war vergleichsweise teuer. Hieraus ergab sich für den Landkreis eine Mehrbelastung von insgesamt 32,9 Millionen Euro, die in diesem Ergebnisverbesserungspotenzial eingerechnet wurde. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016	

Ansicht 16: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2015 bis Dezember 2015
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2014 für Investitionen: 1985 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	31. Mai 2016
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Idstein (vgl. S. 374)

Informationsstand
und Prüfungsbe-
auftragter

Ansicht 17: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

3.2	Leitsätze	46
3.3	Entwicklung der Kommunalfinanzen	46
3.3.1	Haushaltslage.....	46
3.3.2	Schulden	50
3.4	Haushaltswirtschaft.....	53
3.4.1	Stand der Rechnungslegung	53
3.4.2	Organisation des Rechnungswesens.....	54
3.5	Gesamtabschluss	57
3.6	Rechnungsprüfungsämter	60
3.7	Konsolidierungsmöglichkeiten.....	61
3.7.1	Allgemeine Verwaltung	61
3.7.2	Schulträgerschaft.....	62
3.7.3	Zusammenfassung der Konsolidierungsmöglichkeiten	68
3.8	Mehrbelastungen	69
3.9	Laufende Haushaltswirtschaft – uneinheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen.....	73
3.10	Nachschau.....	75

Gliederung

3.2 Leitsätze

Seite 46 ff., 68 f.	Die Haushaltslage aller acht geprüften Landkreise hat sich in den vergangenen fünf Jahren insgesamt verbessert. Dies ist auf eine günstigere Ertragssituation zurückzuführen. Die Landkreise Bergstraße, Fulda, Main-Kinzig und Wetterau hatten bereits in 2014 ausgeglichene Haushalte. Würden die Landkreise Offenbach und Vogelsberg die errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale nutzen, wäre ein Haushaltsausgleich möglich. Beim Odenwaldkreis reichten diese Potenziale allein nicht aus.
Seite 61 ff.	Die Überörtliche Prüfung ermittelte für die Landkreise im Wesentlichen bei der Allgemeinen Verwaltung, der Sicherheit und Ordnung sowie der Schulträgerschaft Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 70,1 Millionen Euro.
Seite 62 ff.	Die Schulbewirtschaftung im Landkreis Offenbach, die über ein Public Private Partnership (PPP)-Projekt betrieben wurde, war vergleichsweise teuer. Hieraus ergab sich für den Landkreis eine Mehrbelastung von insgesamt 32,9 Millionen Euro.
Seite 55 f.	Bei den DV-gestützten Fachanwendungen (Subsystemen) gewährleistete kein Landkreis die vollständige Beachtung des Vieraugenprinzips. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass es bei allen Landkreisen möglich gewesen wäre, ungerechtfertigte Auszahlungen vorzunehmen.
Seite 57 f.	Mit Vorbereitungen zur Erstellung des Gesamtabchlusses zum 31. Dezember 2015 hatten alle Landkreise begonnen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die Landkreise ihre Bemühungen verstärken. Durch eine zielgerichtete Prozesssteuerung sollte sichergestellt werden, dass der Gesamtabschluss fristgerecht aufgestellt wird.
Seite 60 f.	Bei drei Landkreisen waren für den Zeitraum 2009 bis 2014 weniger als 50 Prozent der Jahresabschlüsse von kreisangehörigen Kommunen aufgestellt und geprüft. Die Landkreise und die kreisangehörigen Kommunen sollten alle Anstrengungen unternehmen, um den Rückstand abzubauen.
Seite 73 f.	Die Landkreise ermittelten ihre Schulumlage unterschiedlich. Aufgrund der Änderung im Finanzausgleichsgesetz ist es notwendig, diesen Bereich zu harmonisieren.
Seite 73 ff.	Die Landkreise verbuchten ausgewählte Geschäftsvorfälle unterschiedlich. Hierdurch wird die interkommunale Vergleichbarkeit eingeschränkt. Wichtiger ist aber, dass sich dies in der Folge über die Meldung für die Finanzstatistik auch auf die Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs auswirken kann.

3.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen

3.3.1 Haushaltslage

Ansicht 18 zeigt die Haushaltslage der Landkreise in der Gesamtschau für die Jahre 2010 bis 2014.⁵⁹

⁵⁹ Zum Beurteilungsmaßstab vgl. zuletzt Kommunalbericht 2015 (27. Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 52 f., 91 f., 126 f., 160 f., 213 f.

In der kommunalen Doppik ist die Haushaltslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis positiv ist und die Innenfinanzierungskraft oberhalb der Warngrenze (8 Prozent) liegt. Auch wenn für ein Haushaltsjahr kein Jahresabschluss vor-

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
	Zahl der Landkreise	Landkreise
stabil	0	
hinreichend stabil	1	Fulda
noch stabil	0	
kritisch	1	Wetterau
konsolidierungsbedürftig	6	Bergstraße, Groß-Gerau, Main-Kinzig, Odenwald, Offenbach, Vogelsberg
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016		

Ansicht 18: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Mit Ausnahme des Landkreises Fulda und des Wetteraukreises wurden die Haushalte der anderen sechs Landkreise des Vergleichs als konsolidierungsbedürftig beurteilt.⁶⁰ Die Jahresergebnisse der Landkreise des Quervergleichs haben sich, in den letzten fünf Jahren deutlich verbessert. In 2010 betrug der Jahresfehlbetrag aller Landkreise noch -224 Millionen Euro, in 2014 reduzierte sich dieser um 141 Millionen Euro auf nunmehr -83 Millionen Euro.

Wie in Ansicht 19 dargestellt, sind insbesondere die Erträge aus Schlüsselzuweisungen (plus 136 Millionen Euro) sowie die Kreis- und Schulumlage (plus 143 Millionen Euro) gestiegen. Den größten Zuwachs an Erträgen aus der Kreis- und Schulumlage erzielte mit 21 Prozent der Odenwaldkreis. Die Steigerungen waren mit jeweils 11 Prozent im Landkreis Groß-Gerau und im Landkreis Offenbach relativ gesehen am geringsten. Im Wetteraukreis stiegen die Einnahmen aus der Kreis- und Schulumlage betragsmäßig mit 27 Millionen Euro (19 Prozent) am stärksten.

Verbesserte
Einnahmen

Die Erträge aus Schlüsselzuweisungen des Landes stiegen für die untersuchten acht Landkreise in den Jahren 2010 bis 2014 um 61 Prozent; die Bandbreite lag bei 41 Prozent im Odenwaldkreis und 104 Prozent im Landkreis Offenbach. Den betragsmäßig größten Zuwachs war im Main-Kinzig-Kreis mit 32 Millionen Euro (67 Prozent) festzustellen.

lag, konnte anhand der Zahlungsströme die Innenfinanzierungskraft für die Beurteilung zugrunde gelegt werden.

- 60 Die Kriterien für die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage über den fünfjährigen Prüfungszeitraum nimmt die Überörtliche Prüfung anhand des folgenden Schemas vor:

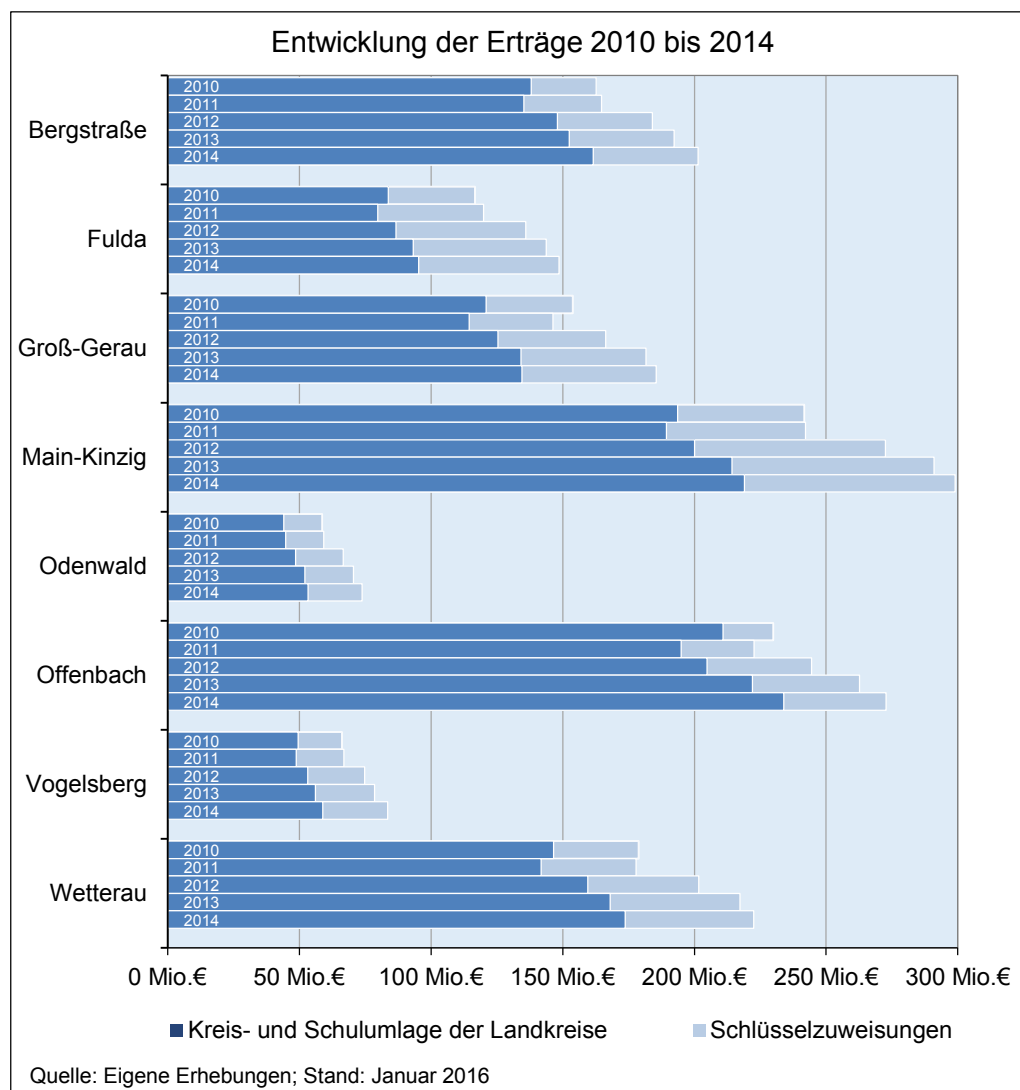
Stabil: mindestens vier Jahre stabil (das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein).

Hinreichend stabil: drei der fünf Jahre stabil (die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen).

Noch stabil: die ersten drei der fünf Jahre stabil (die letzten beiden Jahre instabil).

Kritisch: drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil.

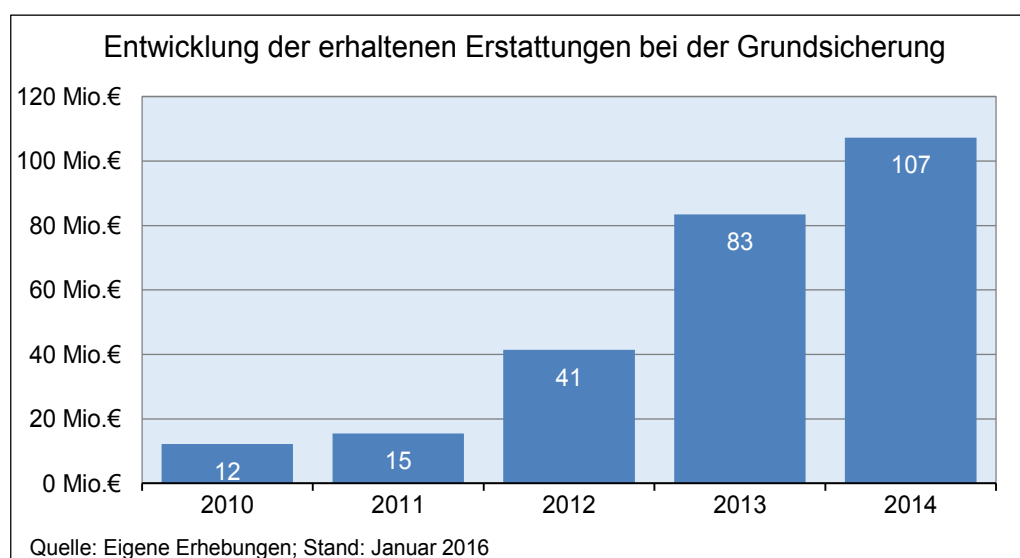
Konsolidierungsbedürftig: mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil.



Ansicht 19: Entwicklung der Erträge 2010 bis 2014

Erstattung Grundsicherung

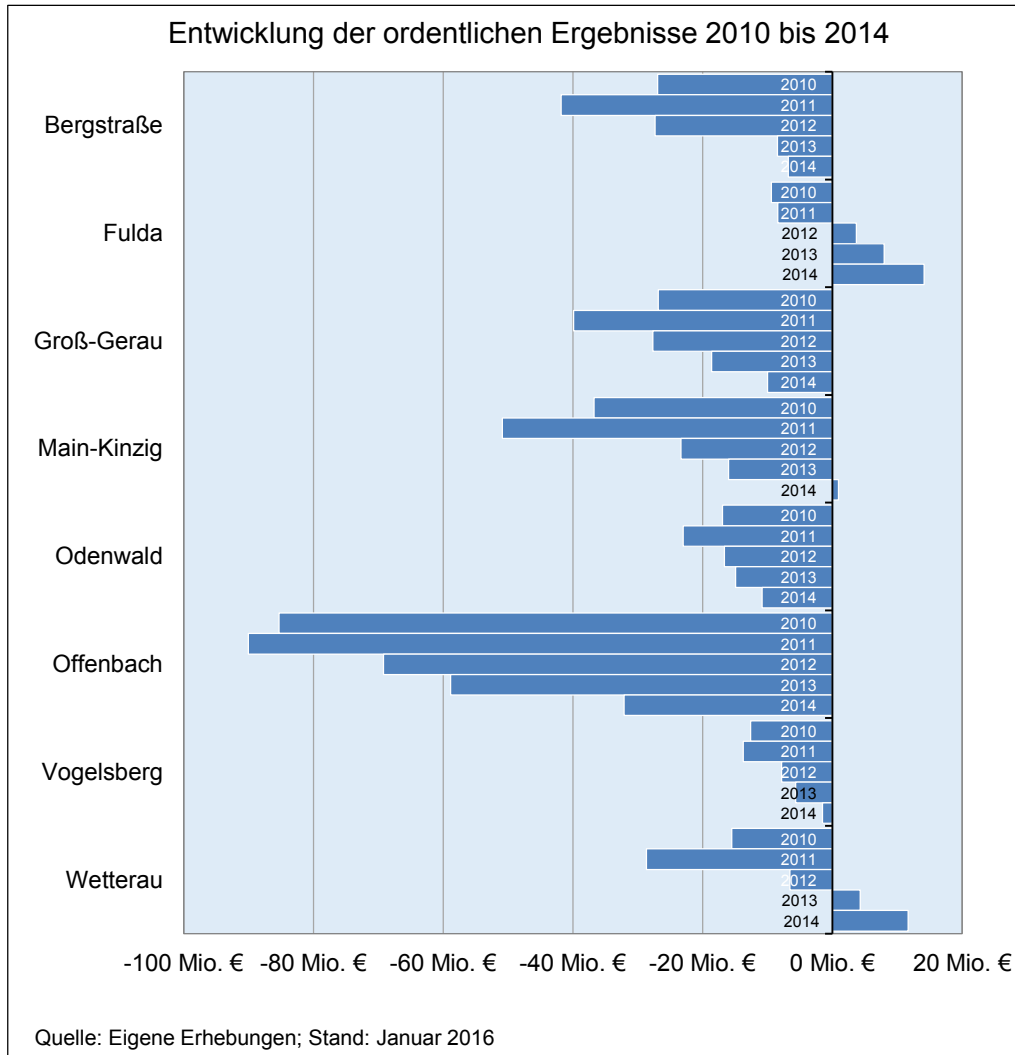
Neben den deutlichen Einnahmensteigerungen waren ferner in 2010 bis 2014 um 95 Millionen Euro höhere Erstattungen durch den Bund bei der Grundsicherung im Alter nach SGB XII⁶¹ zu verzeichnen (Ansicht 20).



Ansicht 20: Entwicklung der erhaltenen Erstattungen bei der Grundsicherung

61 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003, BGBl. I, S. 3022.

Die Verbesserung der Ertragssituation⁶² der Jahre 2010 bis 2014 spiegelt sich in gestiegenen ordentlichen Ergebnissen⁶³ wider (Ansicht 21).



Ansicht 21: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse 2010 bis 2014

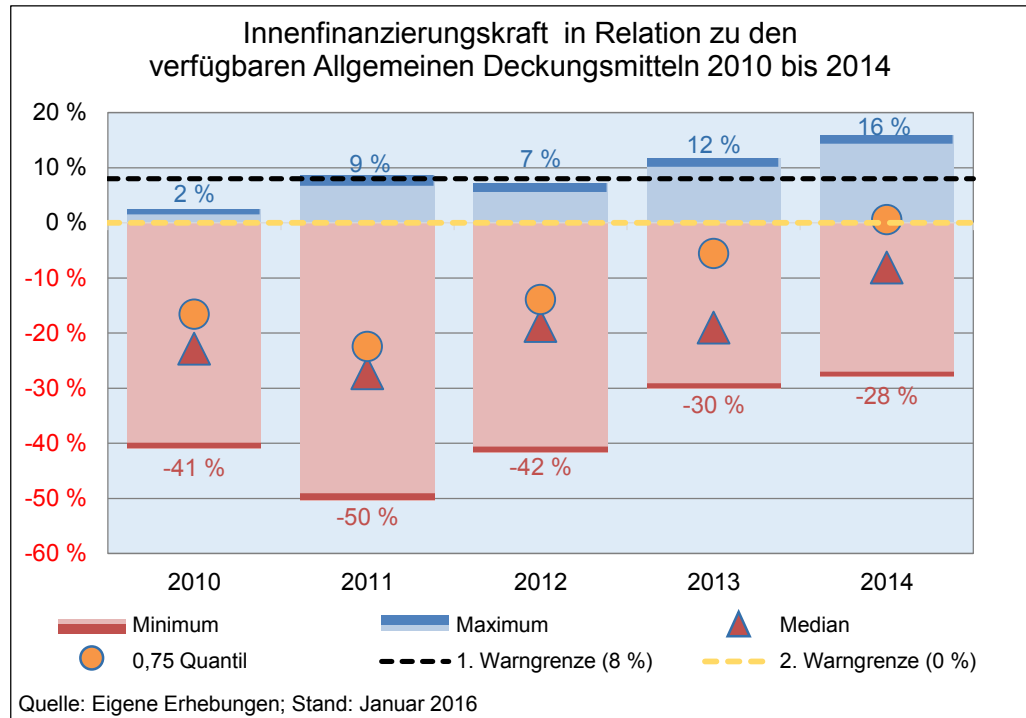
Ansicht 21 zeigt – unter Berücksichtigung der Eigenbetriebe – die verbesserten ordentlichen Ergebnisse in allen untersuchten Landkreisen im Prüfungszeitraum. Hiernach verbesserten sich die summierten ordentlichen Ergebnisse von -230 Millionen Euro um 196 Millionen Euro auf -34 Millionen Euro. Dabei waren für die Landkreise Fulda, Main-Kinzig und Wetterau im Jahr 2014 positive Ergebnisse festzustellen. Der Landkreis Fulda weist seit 2012, der Wetteraukreis seit 2013 und der Main-Kinzig-Kreis seit 2014 ein positives ordentliches Ergebnis aus. Das ordentliche Ergebnis des Vogelsbergkreises war in 2014 annähernd ausgeglichen.

Ansicht 22 stellt die Innenfinanzierungskraft⁶⁴ der Landkreise in Relation zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln in den Jahren 2010 bis 2014 dar.

62 Weiterhin wurde die Haushaltslage der Landkreise durch die geringere Zinsbelastung aufgrund der Schutzschirmverträge entlastet (vgl. Ansicht 24). Anzumerken ist, dass der Landkreis Fulda nicht in das Hessische Schutzschirmprogramm einbezogen war.

63 Für Zwecke der Vergleichbarkeit wurden die ordentlichen Ergebnisse der Eigenbetriebe, die Aufgaben für die untersuchten Bereiche (Allgemeine Verwaltung, Schulträgerschaft, Bauen und Wohnen, Verkehrsflächen ÖPNV, Gesundheitsdienste, Sicherheit und Ordnung) ausführten, dem Kernhaushalt zugerechnet.

64 Die Verbesserung der Haushaltslage lässt sich zusammenfassend durch die Innenfinanzierungskraft abbilden. Diese ergibt sich aus dem Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit vermindert um die Tilgungen von Krediten.



Ansicht 22: Innenfinanzierungskraft in Relation zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2010 bis 2014

Verbesserung der
Innenfinanzie-
rungskraft

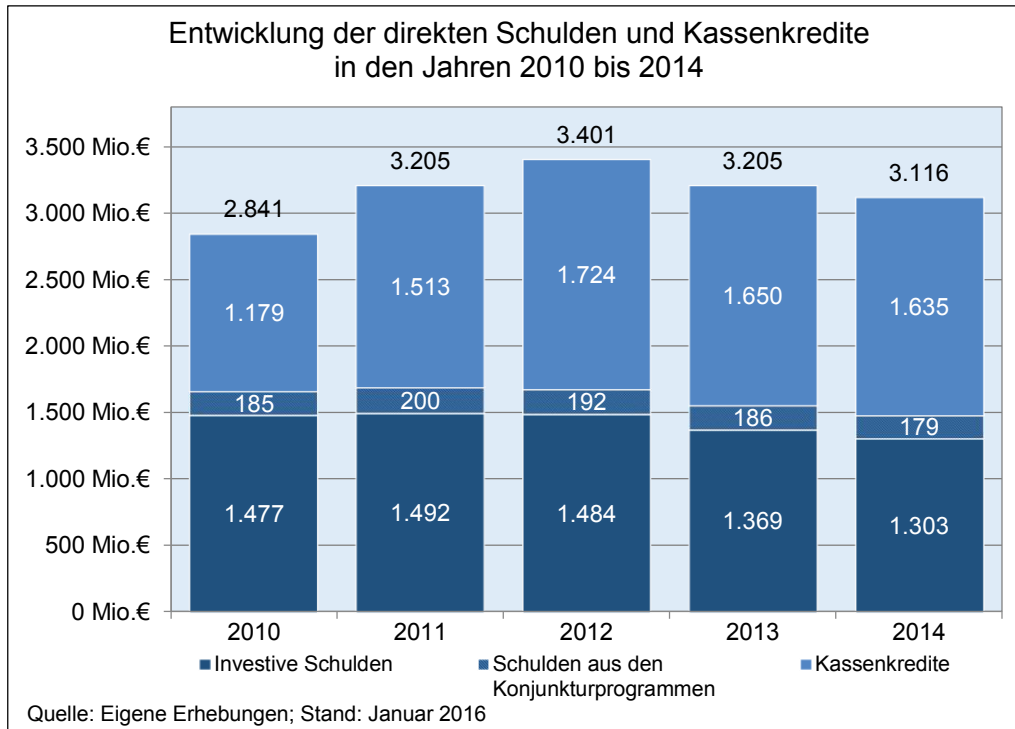
Ansicht 22 zeigt für jedes Jahr des Quervergleichs jeweils die Minimum- (rote Säule) und Maximumwerte (blaue Säule) auf. In 2014 betrug beispielsweise die Relation Innenfinanzierungskraft zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln bei einem Landkreis -28 Prozent, der im Quervergleich beste Landkreis wies dagegen 16 Prozent auf. Es ist festzustellen, dass der obere Quantilwert ($Q_{0,75}$) ab 2011 einen kontinuierlichen Anstieg verzeichnete. Im Jahr 2014 überschritt er erstmals die zweite Warngrenze.⁶⁵ Dies war vor allem auf höhere Deckungsmittel zurückzuführen, die vor allem im Zusammenhang stehen mit höheren Erträgen aus der Kreis- und Schulumlage, den Schlüsselzuweisungen sowie höhere Erstattungsleistungen des Bundes (insgesamt plus 374 Millionen Euro). Des Weiteren haben sich die gewährten Entschuldungshilfen aus dem Kommunalen Schutzschirmvertrag positiv auf die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel durch verminderte Zinsaufwendungen ausgewirkt. Die Tatsache, dass trotz höherer Deckungsmittel die ordentlichen Ergebnisse nicht gleichermaßen verbessert werden konnten (plus 196 Millionen Euro), verdeutlicht den noch bestehenden erheblichen Handlungsbedarf zur konsequenten Haushaltskonsolidierung⁶⁶ und zur daran anschließenden Verbesserung der Schuldensituation.

3.3.2 Schulden

Ansicht 23 zeigt die Entwicklung der direkten Schulden der Kernhaushalte einschließlich der Kassenkredite und Konjunkturprogramme in den Jahren 2010 bis 2014.

⁶⁵ Die erste Warngrenze zeigt das Absinken der Innenfinanzierungskraft unter 8 Prozent (Annahme des Ausgleichs doppischer Abschreibungen) der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel. Die zweite Warngrenze ist eine negative Innenfinanzierungskraft. Beim Unterschreiten der Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet, da die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen zu Abflüssen führen, die keine ausreichenden Reinvestitionen aus Eigenmitteln ermöglichen.

⁶⁶ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass, Ziffer 3.



Ansicht 23: Entwicklung der direkten Schulden und Kassenkredite in den Jahren 2010 bis 2014

Ansicht 23 zeigt, dass die Schulden im Prüfungszeitraum von 2.841 Millionen Euro um 275 Millionen Euro (9,7 Prozent) auf 3.116 Millionen Euro anstiegen.⁶⁷ Die Kassenkredite stiegen dabei von 1.179 Millionen Euro um 456 Millionen Euro (38,7 Prozent) auf 1.635 Millionen Euro an.

Kassenkredite unterliegen infolge ihrer kurzen Laufzeit und ihrer variablen Zinsstruktur einerseits einem erhöhten Zinsänderungsrisiko. Andererseits sind sie gegenwärtig vergleichsweise günstig, weil sich zum Zeitpunkt der Prüfung die Zinssätze auf dem Kapitalmarkt weiterhin auf historisch niedrigem Niveau⁶⁸ bewegten.

Kassenkredite

Die Landkreise nutzten unterschiedliche Zinsbindungsstrategien. So vereinbarte der Main-Kinzig-Kreis beispielsweise eine langjährige Zinsbindung für seine Kassenkredite. Hierdurch erhöht sich zwar die durchschnittliche gegenwärtige Zinsbelastung geringfügig, das Risiko von Zinssatzerhöhungen wird mittelfristig minimiert. Der Odenwaldkreis nutzte etwa den Schutzschirmvertrag zum Abbau von Kassenkrediten und verminderte hierdurch das Risiko von künftigen Haushaltsbelastungen durch steigende Zinssätze.

Bis auf den Landkreis Fulda waren die untersuchten Landkreise berechtigt, Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen des Kommunalen Schutzschirms⁶⁹ zu beantragen. Alle machten hiervon Gebrauch, so dass sich hierdurch die Verschuldung um 717 Millionen Euro reduzierte.

Ansicht 24 zeigt die gewährten Entschuldungshilfen gemäß § 1 Schutzschirmgesetz (SchuSG) an Landkreise im Quervergleich.

67 Der dunkelblau abgesetzte kleinere Teil der Säule stellt die Schulden dar, die im Rahmen der Konjunkturprogramme von Bund und Land aufgenommen wurden. Die Tilgung wird zu einem Achtel (Bundesprogramm) oder zu einem Sechstel (Landesprogramm) von den Landkreisen selbst übernommen.

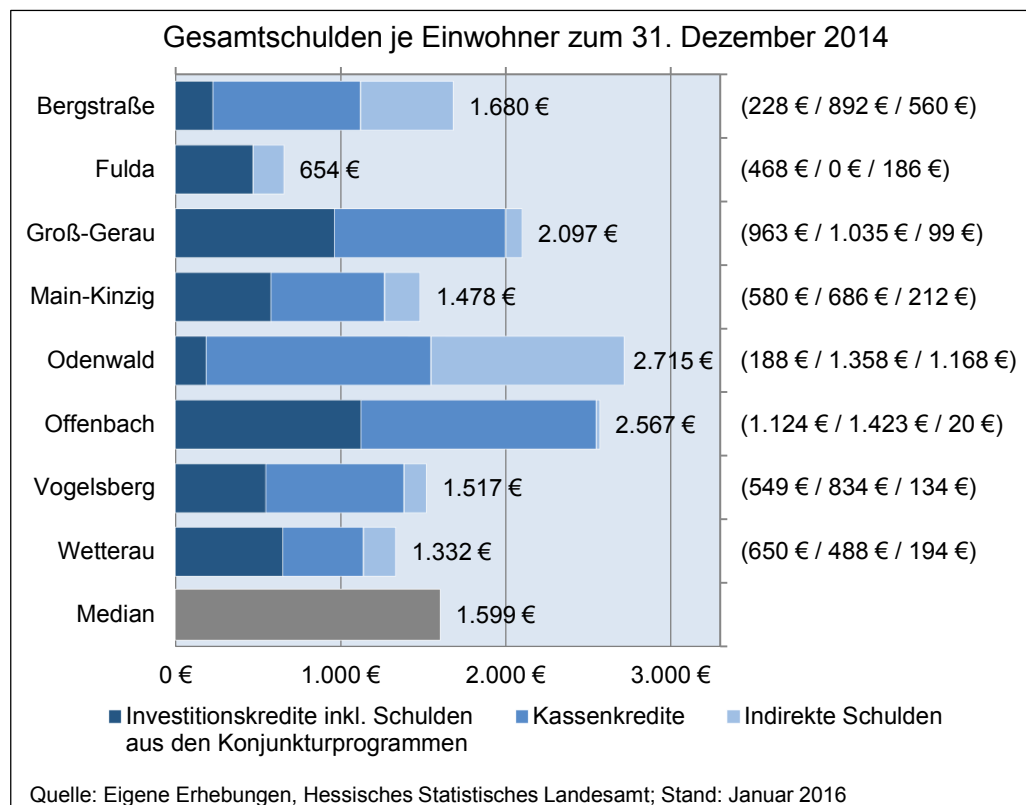
68 Vgl. Deutsche Bundesbank, Monatsbericht April 2016, S. 29, Ansicht: „Bewertungsindikatoren des Dividendenbarwertmodells und Rendite zehnjähriger Bundesanleihen“.

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

Gewährte Entschuldungshilfe nach § 1 SchuSG an Landkreise		
	Jahr des vereinbarten Haushaltsausgleichs	Vertraglich vereinbarte Entschuldungshilfe
Bergstraße	2020	74,2 Mio. €
Fulda	-	-
Groß-Gerau	2017	114,8 Mio. €
Offenbach	2020	207,2 Mio. €
Main-Kinzig	2019	143,9 Mio. €
Odenwald	2020	28,1 Mio. €
Vogelsberg	2020	32,1 Mio. €
Wetterau	2019	116,2 Mio. €
Summe		716,6 Mio. €
Rundungsbedingte Abweichungen		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016		

Ansicht 24: Gewährte Entschuldungshilfe nach § 1 SchuSG an Landkreise

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden eines Landkreises zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den investiven Schulden die Kassenkredite und die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Kassenkredite dienen zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Sie haben sich in Landkreisen mit defizitärem Haushalt in vielen Fällen zu einem langfristigen Finanzierungsinstrument entwickelt. Die Schulden der Beteiligungen eines Landkreises sind bei der Ermittlung der Gesamtschulden zu berücksichtigen. Diese dem Landkreis mittelbar zuzurechnenden Schulden sind in Ansicht 25 stichtagsbezogen zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2014 – unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote anteilig – dargestellt.



Ansicht 25: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2014

Ansicht 25 macht deutlich, dass im Quervergleich der Odenwaldkreis mit 2.715 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Er hatte jedoch mit 188 Euro je Einwohner die niedrigsten Investitionskredite inklusive Schulden aus den Konjunkturprogrammen.⁷⁰ Der Landkreis Fulda verzeichnete mit einer Verschuldung von 654 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich. Dies resultiert aus der Tatsache, dass der Landkreis Fulda im Prüfungszeitraum von 2010 bis 2014 aufgrund seiner finanziellen Situation keine Kassenkredite aufnahm.

3.4 Haushaltswirtschaft

3.4.1 Stand der Rechnungslegung

Ansicht 26 verdeutlicht inwieweit die Fristen bei der Aufstellung und Beschlussfassung der letzten Jahresabschlüsse (2012 bis 2014) eingehalten wurden.

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse						
	Jahresabschluss 2012		Jahresabschluss 2013		Jahresabschluss 2014	
	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾
Bergstraße	549	75	●	●	●	○
Fulda	505	124	357	-17	●	○
Groß-Gerau	694	●	551	●	●	○
Main-Kinzig	63	-264	37	-258	-16	○
Odenwald	●	●	●	●	●	○
Offenbach	689	●	●	●	●	○
Vogelsberg	324	●	194	●	20	○
Wetterau	633	●	456	●	●	○

Anmerkung: Angaben in Tagen (Tage zwischen Soll- und Ist-Datum)

- Aufstellung/ Beschlussfassung form- und fristgerecht.
- Aufstellung/ Beschlussfassung form-, jedoch nicht fristgerecht.
- Aufstellung/ Beschlussfassung nicht fristgerecht zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vorgenommen, deswegen Wertung mit ● = Frist nicht eingehalten.
- Aufstellung/ Beschlussfassung stand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung aus, deswegen Wertung mit ○ = Frist noch nicht abgelaufen.

¹⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet.

²⁾ Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 26: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse

Ansicht 26 zeigt, dass nur der Main-Kinzig-Kreis und der Vogelsbergkreis einen aufgestellten Jahresabschluss 2014 vorweisen konnten. Der Main-Kinzig-Kreis hatte zudem den Jahresabschluss 2014 fristgerecht aufgestellt. Der Landkreis Fulda und der Main-Kinzig-Kreis hatten als einzige Landkreise ei-

⁷⁰ Hessisches Ministerium der Finanzen (2009): 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, GVBl. I, S. 92, sowie zum Gesetz zur Umsetzung von Zukunftsinvestitionen der Kommunen und Länder (Zukunftsinvestitionsgesetz – ZulnvG) vom 2. März 2009, BGBl. I, S. 428, im kommunalen und kommunalersetzen Bereich, 2009.

Wirkung fehlender Jahresabschlüsse

nen fristgerecht beschlossenen Jahresabschluss 2013. Der Odenwaldkreis hielt die gesetzliche Frist für die Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen keine aufgestellten Jahresabschlüsse für die Jahre 2012 bis 2014 vor.

Ohne Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung. Neben fehlenden Informationen für Politik und Verwaltung können fehlende Jahresabschlüsse auch Auswirkungen auf die finanzielle Ausstattung der Landkreise haben. Auf der Grundlage des Finanzausgleichsgesetzes erhalten finanzschwache Kommunen Mittel aus dem Landesausgleichsstock (§ 28 FAG⁷¹). Dem Antrag ist der Jahresabschluss des Jahres beizufügen, für dessen Fehlbetrag eine Zuweisung beantragt wird.⁷²

Fehlende Jahresabschlüsse haben ab dem Jahr 2015 weitere Konsequenzen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat mit Erlass vom 3. März 2014 für den nachgeordneten Bereich die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung konkretisiert. Demnach wird für die Genehmigung des Haushalts 2015 ein geprüfter Jahresabschluss 2012 vorausgesetzt.⁷³ Die Überörtliche Prüfung wertet die konsequente Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch die Aufsichtsbehörden positiv.

3.4.2 Organisation des Rechnungswesens

Die Ablauforganisation des Rechnungswesens wurde durch die Überörtliche Prüfung anhand der in Ansicht 27 aufgeführten Kriterien beurteilt.

Ablauforganisation des Rechnungswesens				
	Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Kasse	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Subsystemen ²⁾	Ordnungsgemäßes Abstimmen der Finanzrechnung
Bergstraße	⊗	⊗	⊗	✓
Fulda	✓	✓	⊗	✓
Groß-Gerau	●	●	⊗	✓

71 § 28 FAG a.F. – Landesausgleichsstock

(1) Zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Durchführung dieses Gesetzes und des Gemeindefinanzreformgesetzes wird ein Landesausgleichsstock gebildet.

(2) Liegen außergewöhnliche Belastungen oder Härten bei der Durchführung vor, kann das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren.

(3) Das für die Kommunalaufsicht zuständige Ministerium erlässt im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen Verwaltungsvorschriften, die insbesondere die Verteilung der Mittel, die Art der zu fördernden Einrichtungen und die Ermittlung der Leistungsfähigkeit der Gemeinden regeln.

FAG a.F. = Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs (Finanzausgleichsgesetz - FAG-) in der Fassung vom 29. Mai 2007, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Mai 2012, GVBl., S. 128, 132.

72 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2009): Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock, III. Absatz 2, lit. c) vom 17. Februar 2009, Az: IV 23 – 33 b 09.

73 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass, Ziffer 2. Weitere konkretisierende Anforderungen an die Kommunen zur Aufstellung rückständiger Jahresabschlüsse der Jahre 2015 und folgende vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2015): Erlass zur Einhaltung fristgerechter Jahresabschlüsse vom 28. Januar 2015.

Ablauforganisation des Rechnungswesens				
	Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Kasse	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Subsystemen ²⁾	Ordnungsgemäßes Abstimmen der Finanzrechnung
Main-Kinzig	✓	✓	⊗	✓
Odenwald	✓	⊗	⊗	✓
Offenbach	●	●	⊗	✓
Vogelsberg	⊗	✓	⊗	✓
Wetterau	⊗	✓	⊗	✓

✓ = ja, ● = nein, ⊗ = teilweise

¹⁾ IKS = Internes Kontrollsystem, das sind organisatorische Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen zur Verhinderung und Aufdeckung doloser Handlungen.

²⁾ Als Subsysteme werden dv-gestützte Vorsysteme (im Bereich Lohn, Jugend und Soziales) bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 27: Ablauforganisation des Rechnungswesens

Im EDV-System sollte durch die Vergabe von Zugriffsrechten eine sachgerechte Funktionstrennung gewährleistet sein. Dies ist dann nicht der Fall, wenn viele vollumfängliche Zugriffsrechte eingerichtet sind. Die Überörtliche Prüfung erachtet es als nicht sachgerecht, wenn bei Landkreisen mehr als zwei vollumfängliche Zugriffsrechte eingerichtet sind. Ebenfalls ist zu beanstanden, wenn es möglich ist, die Einrichtung von Zugriffsrechten ungeschützt zu verändern.

Sachgerechte
Regelungen bei
EDV-
Zugriffsrechten

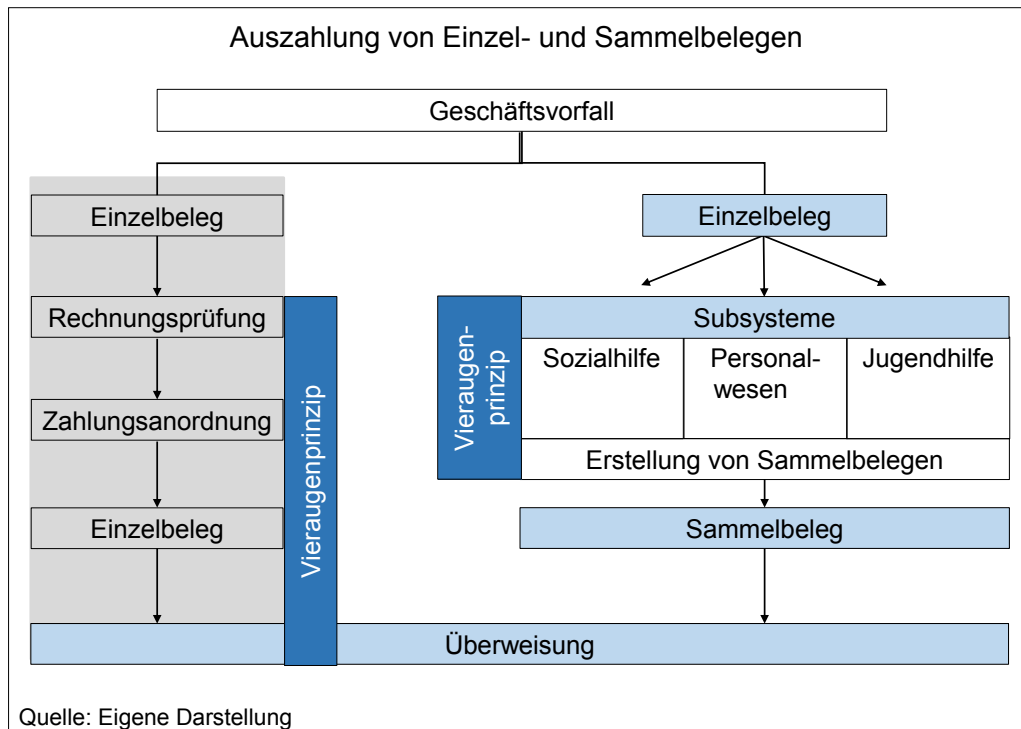
Aus Ansicht 27 ist zu entnehmen, dass die Vergabe der Zugriffsrechte bei drei Landkreisen (Fulda, Main-Kinzig und Odenwald) sachgerecht war. Bei drei Landkreisen (Bergstraße, Vogelsberg und Wetterau) wurde die Vergabe teilweise und bei zwei Landkreisen (Groß-Gerau und Offenbach) generell beanstandet. Die generelle Beanstandung im Landkreis Groß-Gerau war darin begründet, dass nahezu alle Mitarbeiter im Rechnungswesen umfassende Zugriffsrechte hatten. Beim Landkreis Offenbach wurde beanstandet, dass keine angemessene Funktionstrennung eingerichtet war und die Kassenmitarbeiter sowohl Anordnungen als auch Auszahlungen veranlassen konnten. Um ein Organisationsverschulden auszuschließen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung zeitnah die umfassenden Zugriffsrechte einzuschränken.

Das Interne Kontrollsystem (IKS) im Kassenwesen war bei dem Landkreis Fulda, dem Main-Kinzig-Kreis, dem Vogelsbergkreis und dem Wetteraukreis nicht zu beanstanden. Dagegen ergaben sich bei der Einhaltung des Vieraugenprinzips bei zwei Landkreisen teilweise und bei zwei weiteren Landkreisen größere Beanstandungen. Beim Landkreis Groß-Gerau gab es keine Trennung von Buchführung und Kassenführung, so dass alle Buchungen des Rechnungswesens nach ihrer Fälligkeit automatisch in den täglichen Zahlungslauf aufgenommen wurden. Mangels entsprechender Kontrollen konnte im Rahmen einer Funktionsprüfung eine nicht angeordnete Zahlung ohne Rechnung verbucht und zur Auszahlung gebracht werden. Aufgrund der dezentralen Organisation des Rechnungswesens im Landkreis Offenbach war es dem Kassenpersonal möglich, zur Korrektur dezentral verbuchter Vorgänge kassenbezogene Anordnungen vorzunehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, zeitnah die Berechtigungen für das Kassenpersonal organisatorisch zu ändern und die Einhaltung des Vieraugenprinzips durchgängig sicherzustellen.

Beanstandungen
beim IKS im Kas-
senwesen

Die Landkreise haben ferner ein hinreichendes IKS auch bei den Subsystemen sicherzustellen. Als Subsysteme werden EDV-gestützte Systeme bezeichnet, die Sammelanweisungen erstellen, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Bei solchen Subsystemen kann die Kasse die Funktionstrennung zwischen anordnender und auszahlender Stelle und damit die Einhaltung des Vieraugenprinzips nicht sicherstellen. Für Subsysteme müssen daher die gleichen Regelungen oder Standards in Bezug auf das Interne Kontrollsystem gelten, wie sie bei der „Kassenführung“⁷⁴ gesetzlich gefordert sind.⁷⁵

Das Vieraugenprinzip ist demnach bei der Bearbeitung in Subsystemen in gleicher Weise zu beachten wie dies bei der Auszahlung auf Basis von Einzelbelegen zu gewährleisten ist. Dieser Zusammenhang ist schematisch in Ansicht 28 dargestellt.



Ansicht 28: Auszahlung von Einzel- und Sammelbelegen

Ansicht 28 verdeutlicht im grau schattierten Bereich die typische, das Vieraugenprinzip beachtende Vorgehensweise bei der Verbuchung eines Geschäftsvorfalles, dem ein Einzelbeleg zugrunde liegt. Das Vieraugenprinzip setzt voraus, dass verschiedene Personen mit der Anordnung und der Auszahlung betraut sind und die auszahlende Person die Schlusskontrolle des Einzelbelegs vornimmt.

Eine Schlusskontrolle ist der auszahlenden Person bei einem Sammelbeleg nicht möglich. Ein Sammelbeleg kann nicht die Informationen enthalten, die die auszahlende Stelle für die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit benötigt. Deshalb muss das Vieraugenprinzip im Subsystem integriert sein. Ein Sammelbeleg, auf dessen Grundlage die Auszahlung vorzunehmen ist, darf nur generiert

74 § 110 Absätze 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.

75 Vertiefende Erkenntnisse zum eingerichteten Internen Kontrollsystem in den Sub- oder Fachsystemen hat die Überörtliche Prüfung in ihrer 171. Vergleichenden Prüfung „IKS Transferleistungen“ getroffen. Vgl. Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 17. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 120 ff.

werden, wenn eine Anordnung von einer Person erstellt wird und eine andere Person die Richtigkeit dieser Anordnung bei Vorlage sämtlicher relevanten Dokumente überprüft. Es ist notwendig, dass bei dieser Prüfung die eingesetzte Software unterstützend wirkt.

Bei den Subsystemen gewährleistete kein Landkreis die vollständige Beachtung des Vieraugenprinzips. Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass es bei allen Landkreisen möglich gewesen wäre, ungerechtfertigte Auszahlungen vorzunehmen.

Bei den Systemen zur Abrechnung von Löhnen und Gehältern ergaben sich bei den Landkreisen Bergstraße, Fulda, Groß-Gerau und Offenbach sowie dem Vogelsbergkreis Beanstandungen. Die eingesetzte Software bot hier keine Möglichkeit zur technischen Unterstützung von Kontrollen. Bei den Landkreisen Groß-Gerau und Offenbach sowie dem Main-Kinzig-Kreis, dem Odenwaldkreis und dem Wetteraukreis wurde dieser Mangel durch nachgelagerte organisatorische Maßnahmen durch stichprobenweise Kontrollen nur teilweise kompensiert. Solche alternativen Kontrollen können aber die konsequente Einhaltung des Vieraugenprinzips nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung nicht ersetzen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, das Vieraugenprinzip auch in den Subsystemen konsequent einzurichten und die Möglichkeit zur technischen Unterstützung zu nutzen.

Bei den Subsystemen zur Abrechnung von Zahlungen im Bereich des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und des SGB XII (Sozialhilfe) waren bei allen Landkreisen Organisationsstrukturen mit Kontrollinstanzen eingerichtet. Die eingesetzten Programme boten grundsätzlich die Möglichkeit zur DV-technischen Unterstützung von Kontrollen. Diese Möglichkeit nutzten allerdings nicht die Landkreise Groß-Gerau, Main-Kinzig und Offenbach.

Die Landkreise Bergstraße und Groß-Gerau sowie der Wetteraukreis versuchten, den Kontrollumfang dadurch zu minimieren, dass sie Kontrollmaßnahmen erst ab einer materiell bedeutsamen Höhe⁷⁶ vorsahen. Die Überörtliche Prüfung sieht hierin keine geeignete Maßnahme, da sich unterhalb der gesetzten Aufgriffsgrenze das Risiko doloser Handlungen erhöht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zur ordnungsmäßigen Erfassung von Zahlungen und Buchungen – auch in den vorgelagerten Fach-/ oder Subsystemen – anstelle von nachgelagerten Kontrollen, das Interne Kontrollsystem und das Vieraugenprinzip, insbesondere durch Maßnahmen einer sachgerechten Funktionstrennung präventiv auszubauen. Damit lässt sich das Risiko für ungerechtfertigte Auszahlungen und Vermögensschädigungen vermindern.

3.5 Gesamtabschluss

Die Landkreise haben erstmals auf den 31. Dezember 2015 einen Gesamtabschluss aufzustellen.⁷⁷ Dafür sind der Jahresabschluss des Landkreises und die Jahresabschlüsse der Sondervermögen der Unternehmen und Einrichtun-

76 Der Landkreis Bergstraße hatte einen Schwellenwert für Zahlungen in diesen Sozialbereichen in Höhe von 2.000 Euro, der Landkreis Groß-Gerau einen Schwellenwert in Höhe von 4.000 Euro und der Wetteraukreis einen Schwellenwert in Höhe von 2.500 Euro festgelegt.

77 § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss. (Diese Frist gilt für Landkreise wegen § 52 HKO entsprechend.)

Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

i.V.m. § 112 Absatz 9 HGO

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.

gen mit eigener Rechtspersönlichkeit, der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften, der rechtlich selbstständigen kommunalen Stiftungen und der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung zu konsolidieren. Eine Vollkonsolidierung ist für verbundene Unternehmen vorzunehmen, bei denen dem Landkreis die Mehrheit der Stimmrechte zusteht. Für maßgebliche Beteiligungen, bei denen der Landkreis 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte besitzt, ist eine Einbeziehung in den Gesamtabchluss nach der At-Equity-Bewertung⁷⁸ vorgesehen.

Bisher stellte keiner der geprüften Landkreise einen Gesamtabchluss auf. Alle Landkreise⁷⁹ beabsichtigten, die gesetzliche Frist⁸⁰ auszuschöpfen. Sie nahmen bereits erste Schritte vor (Ansicht 29).

Umgesetzte Prozesse für die Erstellung des Gesamtabchlusses												
	Konsolidierungszeitpunkt festgelegt	Projektverantwortung geregelt	Konsolidierungssoftware ausgewählt	Konsolidierungskreis festgelegt	Stichtage vereinheitlicht	Konzerninformationspflichten festgelegt	verbundene Unternehmen unterrichtet	Periodenabgrenzung vereinheitlicht	Schuldenkonsolidierung	Aufwands- und Ertragskonsolidierung	Anhangangaben	Informationen zum Rechenschaftsbericht
Bergstraße	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●
Fulda	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Groß-Gerau	✓	●	●	✓	×	●	●	●	●	●	●	●
Main-Kinzig	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	⊖	⊖	●	●
Odenwald	✓	✓	✓	✓	×	●	●	●	✓	●	●	●
Offenbach	entfällt ¹⁾											
Vogelsberg	✓	✓	●	●	×	●	●	●	●	●	●	●
Wetterau	✓	✓	●	●	×	●	●	●	✓	●	●	●
Kriterien erfüllt: ✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise, × = nicht erforderlich												
¹⁾ Der Kreistag des Landkreises Offenbach fasste am 8. Juli 2015 den Beschluss, keinen Gesamtabchluss aufzustellen. Der Landkreis Offenbach hielt keine Beteiligungen, die 20 Prozent der Bilanzsumme des Landkreises überstiegen. Der Verzicht auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses ist nach den auf dem Erlasswege eingeräumten Vereinfachungen nicht zu beanstanden.												
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015												

Ansicht 29: Umgesetzte Prozesse für die Erstellung des Gesamtabchlusses

Ansicht 29 zeigt, dass die Landkreise Bergstraße, Fulda und Main-Kinzig zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen am weitesten bei ihren Abschlussarbeiten

78 Vgl. § 52 HKO i.V.m § 112 Absatz 7 Satz 2 HGO i.V.m. §§ 311 ff. HGB.

79 Im Landkreis Offenbach fasste der Kreistag am 8. Juli 2015 den Beschluss, keinen Gesamtabchluss aufzustellen. Der Landkreis Offenbach hielt keine Beteiligungen, die 20 Prozent der Bilanzsumme des Landkreises überstiegen.

80 Vgl. Fußnote 77.

fortgeschritten waren. Die Landkreise Groß-Gerau, Vogelsberg und Wetterau hatten Nachholbedarf. Insgesamt sollten die Anstrengungen aller Landkreise wesentlich verstärkt werden, um fristgerecht bis zum 30. September 2016 einen Gesamtabschluss aufzustellen.

In Ansicht 30 ist das Jahresergebnis des Jahres 2013 des Kernhaushalts und ein von der Überörtlichen Prüfung ermitteltes indikatives konsolidiertes Jahresergebnis⁸¹ abzüglich des Anteils der Minderheitsgesellschafter abgebildet.

Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im indikativen konsolidierten Abschluss für das Jahr 2013			
	Jahresergebnis im Kernhaushalt	Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss ¹⁾	Differenz
Bergstraße ²⁾	-11,7 Mio. €	-8,8 Mio. €	2,9 Mio. €
Fulda	9,3 Mio. €	2,9 Mio. €	-6,3 Mio. €
Groß-Gerau	-19,1 Mio. €	-17,4 Mio. €	1,7 Mio. €
Main-Kinzig	-16,9 Mio. €	-8,9 Mio. €	8,0 Mio. €
Odenwald ²⁾	-14,5 Mio. €	-16,5 Mio. €	-2,1 Mio. €
Offenbach ²⁾	-29,2 Mio. €	n.a.	n.a.
Vogelsberg	-7,4 Mio. €	-7,3 Mio. €	0,1 Mio. €
Wetterau	4,9 Mio. €	15,4 Mio. €	10,5 Mio. €
n.a. = nicht anwendbar, da infolge des Kreistagsbeschlusses der Landkreis auf ein Gesamtabschluss aus Vereinfachungsgründen verzichtete. Die Überörtliche Prüfung nahm diesbezüglich keine indikative Konsolidierung vor.			
¹⁾ Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss abzüglich Anteil Minderheitsgesellschafter			
²⁾ vorläufige Jahresergebnisse im Kernhaushalt			
Quelle: Eigene Erhebungen; Jahresabschluss 2013; Stand: Januar 2016			

Ansicht 30: Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im indikativen konsolidierten Abschluss für das Jahr 2013

Das indikativ ermittelte konsolidierte Jahresergebnis war bei fünf Landkreisen besser als im Kernhaushalt. Unter Berücksichtigung der kommunalen Beteiligungen entstanden im konsolidierten Abschluss für den Landkreis Fulda und den Odenwaldkreis schlechtere Jahresergebnisse als im Einzelabschluss. Die Haushaltslage der Landkreise war mit Ausnahme des Landkreises Fulda (hinreichend stabil) und des Wetteraukreises (kritisch) für das Jahr 2013 bei der Gesamtbetrachtung als konsolidierungsbedürftig zu bewerten.

Konsolidierte
Ergebnisse

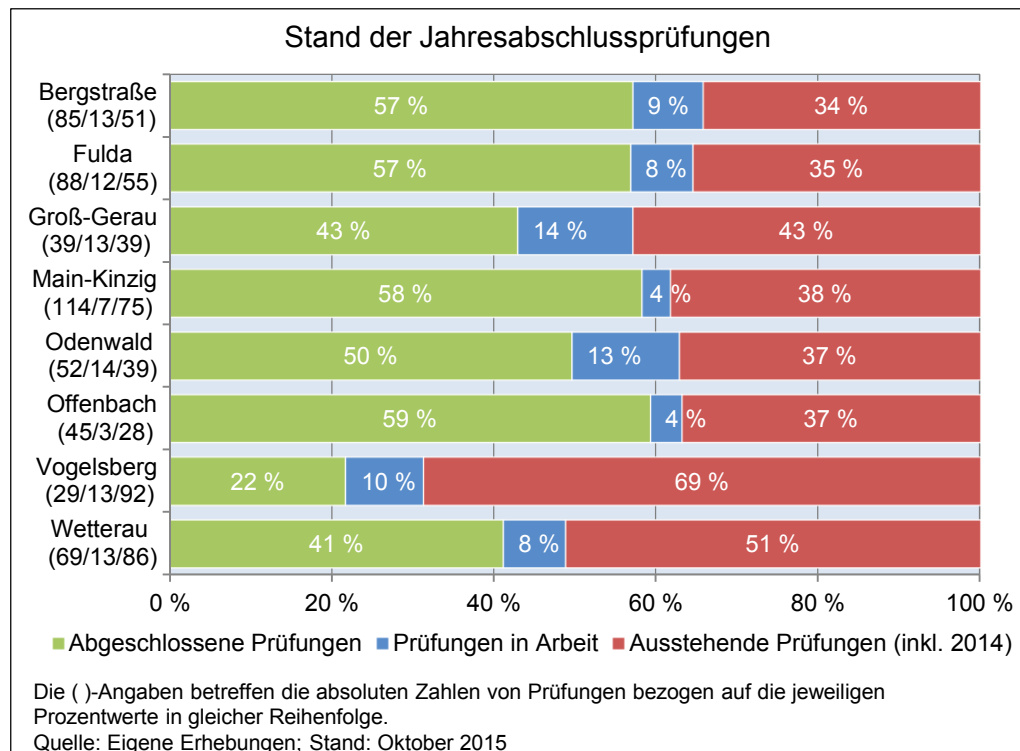
Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass ein konsolidierter Jahresabschluss den Einblick in die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise verbessert. Die in Ansicht 30 festgestellten Abweichungen zwischen den Ergebnissen des Kernhaushalts und den Ergebnissen des konsolidierten Abschlusses sollten nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung von den Landkreisen zum Anlass genommen werden, die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses⁸² zügig umzusetzen.

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

82 Vereinfachungen für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses wurden durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport im Wege eines Erlasses vom 22. August 2016 getroffen: Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben zum Gesamtabschluss.

3.6 Rechnungsprüfungsämter

Die Prüfung der aufgestellten Jahresabschlüsse von kreisangehörigen Gemeinden ohne eigenes Rechnungsprüfungsamt oder eines Rechnungsprüfungsamts im Rahmen des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) ist von den Rechnungsprüfungsämtern der jeweiligen Landkreise vorzunehmen (vgl. §§ 128, 129 HGO). Ansicht 31 zeigt den Stand der Jahresabschlussprüfungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bei kreisangehörigen Städten und Gemeinden ab dem Jahr 2009.



Ansicht 31: Stand der Jahresabschlussprüfungen

Stand der
Jahresabschluss-
prüfungen

Aus Ansicht 31 ist zu entnehmen, dass lediglich in vier (Bergstraße, Fulda, Offenbach, Main-Kinzig) der acht Landkreise mehr als 50 Prozent der Jahresabschlüsse der angehörigen Städte und Gemeinden geprüft waren. Der Vogelsbergkreis wies zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen mit 22 Prozent die wenigsten abgeschlossenen Prüfungen im Prüfungszeitraum auf. Es liegt bei allen Landkreisen ein Aufstellungs- und Prüfungsstau vor. Er ist zum überwiegenden Teil auf die verspätete Erstellung der Jahresabschlüsse durch die Gemeinden zurückzuführen. Um den zeitnahen Abbau des Aufstellungs- und Prüfungsstaus zu ermöglichen, verabschiedete das Hessische Ministerium des Innern und für Sport am 30. Juli 2014 einen Erlass, der die Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vereinfacht.⁸³ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Vereinfachungsmöglichkeiten⁸⁴ mit dem Ziel zu nutzen, zeitnaher Jahresabschlüsse zu erstellen und zu prüfen. Rechnungsprüfungsämter und Gemein-

⁸³ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2016): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vom 29. Juli 2014 bzw. für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2015 vom 29. Juni 2016, Quelle:
https://verwaltung.hessen.de/irj/servlet/prt/portal/prtroot/slimp.CMReader/HMdl_15/HMdl_Internet/med/ef8/ef829230-1875-651c-ebe0-012ae8bad548,22222222-2222-2222-2222-222222222222 (zuletzt aufgerufen am 5. September 2016).

⁸⁴ Die mit Erlass vom 30. Juli 2014 eingeräumten Erleichterungsmöglichkeiten gelten auch für die Aufstellung kommunaler Jahresabschlüsse für die Haushaltsjahre 2014 und 2015; vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2016), Fußnote 83.

den sollten gemeinsam eine Strategie zum Abbau des Aufstellungs- und Prüfungssaus entwickeln.

3.7 Konsolidierungsmöglichkeiten

3.7.1 Allgemeine Verwaltung

Die Personalkosten stellten durchschnittlich mit rund 67 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung⁸⁵ dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Die Leistungsfähigkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde anhand der Personalausstattung und der Personalkosten je 100.000 Einwohner nach standardisierten Abgrenzungen beurteilt. Aus der Abweichung zum Referenzwert⁸⁶ (2,4 Millionen Euro je 100.000 Einwohner) wurde für die geprüften Landkreise ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 3,7 Millionen Euro errechnet.

Ansicht 32 zeigt die Relation zwischen dem Ergebnisverbesserungspotenzial und dem (bereinigten⁸⁷) Jahresfehlbetrag.

Ergebnisverbesserungspotenzial – Allgemeine Verwaltung 2014				
	je 100.000 Einwohner			
	Verwaltungs- kräfte in VZÄ	Fehlbetrag	Personal- kosten	Ergebnisver- besserungs- potenzial ¹⁾
Bergstraße	46,8	3,8 Mio. €	2,7 Mio. €	0,3 Mio. €
Fulda	40,0	3,9 Mio. €	2,2 Mio. €	kE
Groß-Gerau	48,7	3,9 Mio. €	2,7 Mio. €	0,4 Mio. €
Main-Kinzig	46,2	4,5 Mio. €	2,8 Mio. €	0,4 Mio. €
Odenwald	68,9	5,6 Mio. €	4,1 Mio. €	1,7 Mio. €
Offenbach	38,3	3,8 Mio. €	2,4 Mio. €	< 0,1 Mio. €
Vogelsberg	62,2	4,7 Mio. €	3,3 Mio. €	0,9 Mio. €
Wetterau	39,7	2,9 Mio. €	2,3 Mio. €	kE
Quantilswert (Q _{0,25}) [Summe]	39,9	3,8 Mio. €	2,4 Mio. €	[3,7 Mio. €]
kE = kein Ergebnisverbesserungspotenzial				
¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Personalkosten gegenüber dem Quantilswert (Q _{0,25}) von 2,4 Millionen Euro je 100.000 Einwohner.				
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016				

Ansicht 32: Ergebnisverbesserungspotenzial – Allgemeine Verwaltung 2014

Mit der Kennzahl „Verwaltungskräfte der Allgemeinen Verwaltung (VZÄ) je 100.000 Einwohner“ wird die Personalausstattung im Quervergleich dargestellt. Der Odenwaldkreis erreichte mit 68,9 Vollzeitäquivalenten je

85 Unter der Allgemeinen Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen: Kreisorgane und ausgewählte Bereiche der Kreisverwaltung, wie Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Verwaltungsangelegenheiten, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.

86 Der Referenzwert stellt den Quantilswert (Q_{0,25}) des Vergleichs dar. Er entspricht dem unteren Quartilswert der Beobachtungswerte. Die in den Ansichten des Abschnitts 3.7.1 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 77.000 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

87 Bei den bereinigten Jahresergebnissen wurden für Zwecke der Vergleichbarkeit mit den Landkreisen abgestimmte Umbuchungen zwischen den Produkten vorgenommen.

100.000 Einwohner den höchsten Wert. Daraus resultierte ein Ergebnisverbesserungspotenzial gegenüber dem 0,25-Quantil von 1,7 Millionen Euro. Den zweithöchsten Wert im Quervergleich hatte der Vogelsbergkreis. Odenwald- und Vogelsbergkreis sind – bezogen auf die Einwohner (Ansicht 33) – die beiden kleinsten Landkreise des Quervergleichs. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die bezogen auf die Einwohnerzahl im Vergleich auffällige Personalkosten in der allgemeinen Verwaltung aufweisen, vertiefte Analysen mit dem Ziel der Personalkosteneinsparung vorzunehmen. Dabei lassen sich Personalkosteneinsparungen nicht nur intrakommunal, sondern auch durch eine interkommunale Zusammenarbeit erreichen. Die letztgenannte Alternative sollte insbesondere bei den einwohnerschwächeren Landkreisen (Odenwaldkreis und Vogelsbergkreis) genutzt werden.

3.7.2 Schulträgerschaft

Grundsätzlich obliegt den kreisfreien Städten und Landkreisen die Schulträgerschaft (§ 138 Absatz 1 HSchG).⁸⁸ Die Schulträgeraufgaben umfassen die Bewirtschaftung der Schulimmobilien, die Bereitstellung von Hausmeistern und Reinigungskräften, die Verwaltung der Schulträgeraufgaben sowie das Schulsekretariat. Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft anhand der unterhaltenen Schulflächen, der Schulverwaltung und des Sekretariats, der Bewirtschaftungskosten sowie Gebäudekosten und einzelne Kostenbereiche (wie Reinigung, Hausmeister und Energie). Im Folgenden werden die wesentlichen Kennzahlen im Prüffeld Schulträgeraufgaben (ohne Schulprojekte und Erwachsenenbildung) wiedergegeben und analysiert.

Ergebnisse der Schulträgerschaft in 2014					
	Einwohner	Fehlbetrag	Fehlbetrag je 100.000 Einwohner	Schüler ²⁾	Fehlbetrag je Schüler
Bergstraße	263.822	52,4 Mio. €	19,9 Mio. €	29.126	1.800 €
Fulda ¹⁾	151.786	29,3 Mio. €	19,3 Mio. €	16.460	1.783 €
Groß-Gerau ¹⁾	183.845	34,6 Mio. €	18,8 Mio. €	23.340	1.483 €
Main-Kinzig ¹⁾	316.685	55,6 Mio. €	17,6 Mio. €	33.695	1.651 €
Odenwald	96.082	20,2 Mio. €	21,0 Mio. €	11.581	1.746 €
Offenbach	341.669	79,7 Mio. €	23,3 Mio. €	40.539	1.966 €
Vogelsberg	105.763	20,4 Mio. €	19,3 Mio. €	13.429	1.521 €
Wetterau	297.369	44,6 Mio. €	15,0 Mio. €	36.964	1.207 €
Median			19,3 Mio. €		1.699 €

Anmerkung: Schulträgerschaft ohne Schulprojekte und Erwachsenenbildung

¹⁾ ohne jeweilige Sonderstatusstadt

²⁾ inklusive Gastschüler (2014/ 2015)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 33: Ergebnisse der Schulträgerschaft in 2014

Ansicht 33 zeigt die Höhe des Fehlbetrags je Landkreis im Bereich Schulen und das Verhältnis je Einwohner und je Schüler. Der Landkreis Offenbach hatte mit 23,3 Millionen Euro je 100.000 Einwohner und mit 1.966 Euro je Schüler die höchsten Fehlbeträge im Quervergleich. Die geringsten Fehlbeträge je Einwohner und je Schüler hatte der Wetteraukreis.

⁸⁸ Fünf Sonderstatusstädte (Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim) sowie auf freiwilliger Basis die kreisangehörige Stadt Kelsterbach sind ferner Schulträger nach § 138 Absatz 2 HSchG.

Der Landkreis Offenbach hatte mit Beschlüssen des Kreistags vom 18. Mai 2004 und 8. Oktober 2004 die Aufgaben der "baulichen Instandsetzung und Instandhaltung" sowie der "Bewirtschaftung der kreiseigenen Schulen" im Wege eines Public Private Partnership-Modells an zwei neu gegründete PPP-Projektgesellschaften, die Hochtief PPP Schulpartner GmbH & Co. KG (Los Ost) und die SKE Schul-Facility Management GmbH (Los West) übertragen. Gegenüber der Überörtlichen Prüfung konnte nicht dargelegt werden, wie die monatlichen Zahlungen der PPP-Entgelte anteilig auf Leistungen des Facility Managements entfielen. Deshalb wurde der Landkreis Offenbach bei der Analyse einzelner Leistungen (Reinigungs- oder Hausmeisterkosten) ausgeklammert. Ein Vergleich konnte demnach lediglich über die Kosten der gesamten Schulbewirtschaftung (59 Millionen Euro) vorgenommen werden.

Sondersachverhalt PPP-Projekt im Landkreis Offenbach

Die Schulbewirtschaftung im Landkreis Offenbach, die über ein PPP-Modell mit zwei Projektgesellschaften betrieben wurde, war Gegenstand in der 182. Prüfung⁸⁹. Dabei wurde festgestellt, dass die erhofften Einsparungen, die bei der Entscheidungsfindung für diese Projekte sprachen, nicht eintraten. Vielmehr ist sogar davon auszugehen, dass die tatsächlichen Kosten die prognostizierten Kosten bis zum Ablauf der PPP-Laufzeit insgesamt um 367 Millionen Euro übersteigen werden.

Insbesondere zwei Prüfungsfeststellungen der 182. Prüfung sind als Ursachen für die signifikanten Mehrkosten bei der Schulbewirtschaftung anzusehen: Es wurde ein verbesserungsbedürftiges Controlling sowie intransparente und für den Landkreis Offenbach nachteilige Wertsicherungsklauseln festgestellt. Die vereinbarten Wertsicherungsklauseln führten dazu, dass der Landkreis im Gegensatz zu den Projektbetreibern nicht an Einsparungen im energetischen Bereich partizipierte.

In Ansicht 34 werden die Reinigungskosten mit der Nettogrundfläche der Schulen ins Verhältnis gesetzt.

Reinigungskosten der Schulen in 2014					
	Gesamtkosten				Mehrbelastung je 100.000 Einwohner ³⁾
	absolut	je 100.000 Einwohner	je m ² NGF ¹⁾	je Schüler ²⁾	
Bergstraße	6,3 Mio. €	2,0 Mio. €	20,3 €	215 €	1,5 Mio. €
Fulda	4,5 Mio. €	2,3 Mio. €	22,9 €	274 €	1,4 Mio. €
Groß-Gerau	3,8 Mio. €	1,5 Mio. €	15,3 €	163 €	kE
Main-Kinzig	4,3 Mio. €	1,1 Mio. €	10,6 €	126 €	kE
Odenwald	2,2 Mio. €	1,8 Mio. €	18,2 €	186 €	0,3 Mio. €
Offenbach	PPP-Projekt				
Vogelsberg	2,7 Mio. €	1,6 Mio. €	16,2 €	198 €	0,1 Mio. €
Wetterau	5,0 Mio. €	1,6 Mio. €	15,8 €	136 €	0,1 Mio. €
Median [Summe]	[28,8 Mio. €]	1,6 Mio. €	16,2 €	186 €	[3,5 Mio. €]

¹⁾ Nettogrundfläche (NGF) ohne Sporthallen und Kantinen
²⁾ inklusive Gastschüler (2014/ 2015)
³⁾ Mehrbelastungen ergeben sich gegenüber dem Quantilswert (Q_{0,25}) auf Basis der Nettogrundfläche ohne Sporthallen und Kantinen (15,58 € je m² NGF).
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 34: Reinigungskosten der Schulen in 2014

89 Vgl. Kommunalbericht 2015 (27. Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 330 ff.

Die Reinigungskosten im Landkreis Fulda waren mit 22,9 Euro je Quadratmeter, mit 274 Euro je Schüler und mit 2,3 Millionen Euro je 100.000 Einwohner die höchsten im Quervergleich. Die geringsten Kosten im Quervergleich hatte der Main-Kinzig-Kreis mit 10,6 Euro je Quadratmeter, mit 126 Euro je Schüler und mit 1,1 Millionen Euro je 100.000 Einwohner. Hieraus ergibt sich die Empfehlung für die anderen Landkreise, die Reinigungskosten zu analysieren und gegebenenfalls neu auszuschreiben.

Der Landkreis Bergstraße hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung in 2015 die Reinigungskosten neu ausgeschrieben und wird angabegemäß dadurch eine Einsparung von bis zu 2,0 Millionen Euro pro Jahr erzielen.

Ansicht 35 zeigt die Hausmeisterkosten bezogen auf die Nettogrundfläche der Schulen.

Hausmeisterkosten bei Schulen in 2014				
	Gesamtkosten			
	absolut	je 100.000 Einwohner	je m ² NGF ¹⁾	je Schüler
Bergstraße	3,8 Mio. €	1,4 Mio. €	12,3 €	130 €
Fulda	1,7 Mio. €	1,1 Mio. €	8,8 €	105 €
Groß-Gerau	2,2 Mio. €	1,2 Mio. €	8,9 €	95 €
Main-Kinzig	3,6 Mio. €	1,2 Mio. €	9,1 €	108 €
Odenwald	1,0 Mio. €	1,0 Mio. €	8,5 €	87 €
Offenbach	PPP-Projekt			
Vogelsberg	1,6 Mio. €	1,5 Mio. €	9,5 €	117 €
Wetterau	3,0 Mio. €	1,0 Mio. €	9,6 €	82 €
Median [Summe]	[16,9 Mio. €]	1,2 Mio. €	9,1 €	105 €
¹⁾ Nettogrundfläche (NGF) ohne Sporthallen und Kantinen Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016				

Ansicht 35: Hausmeisterkosten bei Schulen in 2014

Der Quervergleich zeigt, dass der Landkreis Bergstraße bei den Hausmeisterkosten bezogen auf die Nettogrundfläche (12,3 Euro) und im Verhältnis je Schüler (130 Euro) den höchsten Vergleichswert auswies. Je 100.000 Einwohner hatte der Vogelsbergkreis (1,5 Millionen Euro) die höchsten Kosten. Die geringsten Kosten für Hausmeister an Schulen hatte mit 8,5 Euro je Quadratmeter Nettogrundfläche (NGF) der Odenwaldkreis. Je Schüler und je Einwohner wies der Odenwaldkreis und Wetteraukreis die geringsten Kosten aus.

Einen weiteren Bestandteil der Kosten einer Schule stellen die Energiekosten dar. Ansicht 36 zeigt die Energiekosten im Quervergleich.

Energiekosten der Schulen in 2014				
	Gesamtkosten			
	absolut	je 100.000 Einwohner	je m ² NGF ¹⁾	je Schüler
Bergstraße	4,5 Mio. €	1,7 Mio. €	14,7 €	156 €
Fulda	2,9 Mio. €	1,3 Mio. €	14,6 €	174 €
Groß-Gerau	3,3 Mio. €	1,3 Mio. €	13,2 €	140 €
Main-Kinzig	5,2 Mio. €	1,3 Mio. €	13,1 €	156 €
Odenwald	2,2 Mio. €	2,3 Mio. €	18,3 €	187 €

Energiekosten der Schulen in 2014				
	Gesamtkosten			
	absolut	je 100.000 Einwohner	je m ² NGF ¹⁾	je Schüler
Offenbach	PPP-Projekt			
Vogelsberg	2,6 Mio. €	2,5 Mio. €	15,9 €	195 €
Wetterau	4,2 Mio. €	1,4 Mio. €	13,2 €	113 €
Median [Summe]	[24,9 Mio. €]	12,9 Mio. €	14,6 €	156 €
¹⁾ Nettogrundfläche (NGF) ohne Sporthallen und Kantinen Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016				

Ansicht 36: Energiekosten der Schulen in 2014

Die Energiekosten je Quadratmeter Nettogrundfläche stellen ein Indiz für die Energieeffizienz der Bausubstanz dar. Hohe Werte je Quadratmeter Nettogrundfläche weisen regelmäßig auf eine energetisch unwirtschaftliche Bausubstanz hin. In Ansicht 36 ist zu erkennen, dass die Energiekosten im Odenwaldkreis mit 18,3 Euro je Quadratmeter die höchsten im Quervergleich waren. Die Energiekosten je Schüler (195 Euro) und je 100.000 Einwohner (2,5 Millionen Euro) waren im Vogelsbergkreis die höchsten im Quervergleich. Der Main-Kinzig-Kreis hatte hingegen mit 13,1 Euro je Quadratmeter die geringsten Energiekosten im Vergleich. Der wesentliche Einflussfaktor für die Energiekosten ist die zu bewirtschaftende Fläche.

Ansicht 37 zeigt die Bewirtschaftungskosten sowie die sonstigen Gebäudekosten⁹⁰ der Schulträgerschaft je 100.000 Einwohner im Quervergleich.

Bewirtschaftungskosten und sonstige Gebäudekosten der Schulträgerschaft in 2014				
	Bewirtschaftungskosten			EVP ⁴⁾ je 100.000 Einwohner
	absolut ¹⁾	je 100.000 Einwohner ²⁾	je Schüler ³⁾	
Bergstraße	25,7 Mio. €	9,7 Mio. €	883 €	2,6 Mio. €
Fulda	14,5 Mio. €	9,6 Mio. €	882 €	2,6 Mio. €
Groß-Gerau	17,5 Mio. €	9,5 Mio. €	749 €	1,3 Mio. €
Main-Kinzig	18,3 Mio. €	5,8 Mio. €	544 €	kE
Odenwald	7,8 Mio. €	8,1 Mio. €	675 €	0,4 Mio. €
Offenbach	59,0 Mio. €	17,3 Mio. €	1.456 €	9,6 Mio. €
Vogelsberg	10,2 Mio. €	9,7 Mio. €	762 €	1,5 Mio. €
Wetterau	20,5 Mio. €	6,9 Mio. €	556 €	kE
Median [Summe]	[173,5 Mio. €]	10,0 Mio. €	755 €	[18,0 Mio. €]
¹⁾ Mieten, Instandhaltung, Energie, Reinigung, Personal, ohne Abschreibungen ²⁾ ohne Sonderstatusstädte ³⁾ 2014/ 2015 inkl. Gastschüler ⁴⁾ Das Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) ergibt sich gegenüber dem Quantilwert (Q _{0,25}) auf Basis der Schülerzahlen (645 Euro je Schüler) Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016				

Ansicht 37: Bewirtschaftungskosten und sonstige Gebäudekosten der Schulträgerschaft in 2014

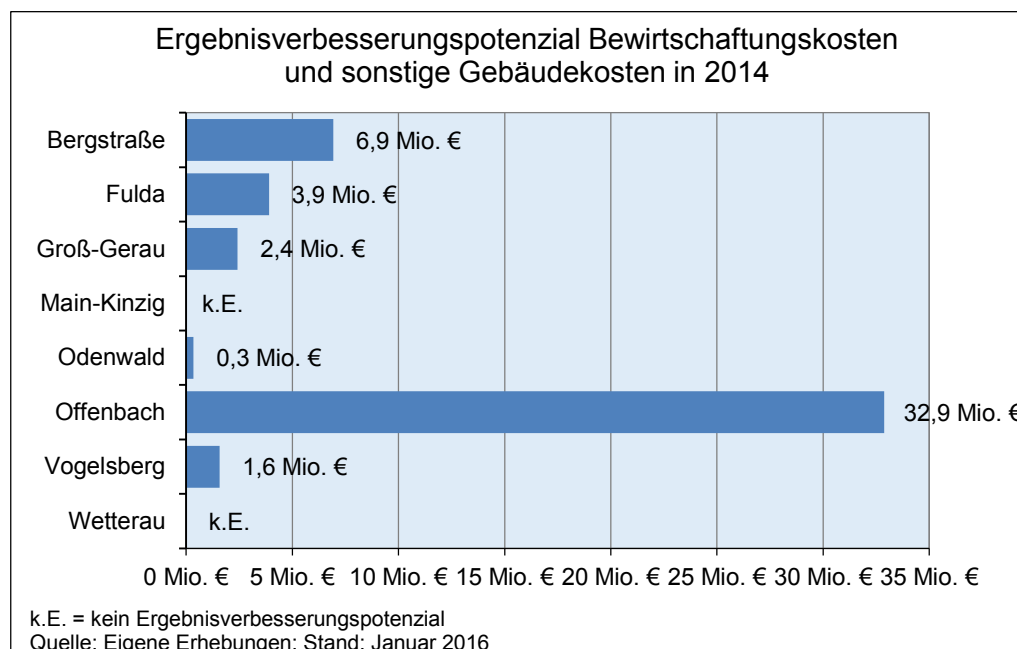
Ansicht 37 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial der Schulträgerschaft auf Basis je Schüler und je Einwohner. Bei Landkreisen, welche oberhalb des

90 Sonstige Gebäudekosten betreffen insbesondere Mieten, Versicherungen und Abgaben.

0,25-Quantils lagen, wurde das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Basis der Schüler ermittelt. Oberhalb des 0,25-Quantils waren im Quervergleich sechs Kreise.

Der Landkreis Offenbach lag mit 1.456 Euro je Schüler im Quervergleich bei den Bewirtschaftungskosten weit über dem 0,25-Quantil (645 Euro je Schüler). Insgesamt wurde für den Landkreis Offenbach eine deutliche Mehrbelastung in Höhe von 9,6 Millionen Euro für die Schulträgerschaft je 100.000 Einwohner errechnet, die im Zusammenhang mit dem PPP-Modell steht. Aufgrund der vertraglichen Bindung lassen sich hieraus aber unmittelbar keine Ergebnisverbesserungspotenziale kurzfristig heben. Den Vergleich mit den Bewirtschaftungskosten anderer Landkreise sollte jedoch der Landkreis Offenbach zum Anlass nehmen, vor Ablauf der PPP-Verträge im Jahr 2019 kritisch unter Abwägung von Kosten-Nutzen-Vorteilen über die künftige Schulbewirtschaftung zu entscheiden. Generell sollten vor Entscheidungen über die Nutzung und Bewirtschaftung kreiseigener Liegenschaften angemessene Wirtschaftlichkeitsvergleiche im Sinne des § 12 GemHVO91 vorgenommen werden.

Ansicht 38 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial der Bewirtschaftungskosten und sonstigen Gebäudekosten im Bereich der Schulträgeraufgaben bezogen auf die gesamten Einwohner.



Ansicht 38: Ergebnisverbesserungspotenzial Bewirtschaftungskosten und sonstige Gebäudekosten in 2014

Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial hatte der Landkreis Offenbach aufgrund der im Rahmen des PPP-Modells geschlossenen Facility-Verträge mit den Betreibergesellschaften. Für den Main-Kinzig-Kreis sowie den Wetteraukreis ergaben sich keine Ergebnisverbesserungspotenziale.

91 § 12 Absatz 1 GemHVO – 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.

Exkurs: Berechnung einer Schulumlage

Nach § 50 Absatz 3 FAG ist von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage zu erheben (Schulumlage).⁹² Sie ist so zu bemessen, dass das Aufkommen aus der Schulumlage die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigt.

Das Finanzausgleichsgesetz enthält keine näheren Erläuterungen, wie die Schulumlage zu ermitteln ist. Aus dem Wort „Belastung“ im § 50 Absatz 3 FAG ist zu schließen, dass die Unterdeckung nicht mit dem Ergebnisausweis des Teilergebnishaushalts der Schulträgerschaft nach § 1 Absatz 3 und § 4 GemHVO korrespondiert. Neben den Aufwendungen und Erträgen, die das Teilergebnis bestimmen, führen kalkulatorische Kosten zu Belastungen der Landkreise, die zu erfassen sind.

Nach bisheriger Lesart des alten Finanzausgleichsgesetzes war es bei ergebnisorientierter Betrachtung unbeachtlich wie hoch der Anteil der Schulumlage bestimmt wurde, weil die Summe aus Kreis- und Schulumlage auf 58 Prozent begrenzt war. Nach neuer Rechtslage sind Kreis- und Schulumlage separate Umlagen. Deshalb vermindert sich bei Gemeinden, die nicht Schulträger sind,⁹³ der Kreisumlagehebesatz um den Hebesatz der Schulumlage. Beträgt beispielsweise die Schulumlage 20 Prozent so ermäßigt sich die Kreisumlage von bisher regelmäßig 58 Prozent auf 38 Prozent. Diese Anpassung wurde bisher bei den Schulträgerstädten nicht vorgenommen, die Kreisumlage belief sich bei ihnen unverändert auf 50 Prozent (§ 37 Abs. 3 Satz 5 FAG a.F.).⁹⁴ Diese Regelung ist im neuen FAG nicht mehr enthalten.

Künftig (neue Fassung des FAG ab 2016) gilt die Anpassung des Kreisumlagehebesatzes aufgrund der ermittelten Schulumlagen auch für die Schulträgerstädte. Um im Beispiel zu bleiben: Der Kreisumlagehebesatz der Schulträgerstädte wäre dann nur noch 38 Prozent anstelle von 50 Prozent.⁹⁵

Deshalb hat die Berechnung der Schulumlage durch den Landkreis ab 2016 unmittelbare Bedeutung für den Kreisumlagehebesatz der Schulträgerstädte.

Entwicklung einer standardisierten Ermittlungsgrundlage

Die geprüften Landkreise interpretierten den auslegungsbedürftigen Gesetzestext unterschiedlich. Die Überörtliche Prüfung erachtet eine einheitliche Vorgehensweise für notwendig. Es war nicht Gegenstand dieser Vergleichenden Prüfung, die Ermittlungsgrundlagen für die Höchstsätze oder den Mindestumfang einer Schulumlage aufzuzeigen. Insofern beschränkt sich die Überörtliche Prüfung im Rahmen dieser Prüfung darauf, Harmonisierungsbereiche bei der Ermittlung der Schulumlage zu benennen:

92 § 50 Absatz 3 FAG – Kreisumlage

Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Prozentsatz auf die nicht nach Abs. 2 Satz 2 ermäßigten Umlagegrundlagen nach Abs. 2 Satz 1 festzulegen. Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

93 Bei Sonderstatusstädten, die nicht Schulträger sind, ist ein Ermäßigungssatz auf die Kreisumlage zu gewähren (§ 50 Absatz 2 FAG). Für Sonderstatusstädte gelten die folgenden Ausführungen unter Berücksichtigung dieses Ermäßigungssatzes.

94 § 37 Absatz 3 Satz 5 FAG a.F – Kreisumlage

Bei Gemeinden, die Schulträger sind, bleibt der Vorphundertatz für die Kreisumlage unverändert.

95 Auf die Übergangsregelung in § 67 Absatz 1 FAG wird aus Vereinfachungsgründen nicht eingegangen.

Abgrenzung der Schulträgerschaft

Es herrscht keine Klarheit darüber, ob die Kosten für Schulsozialarbeit, Schülerbeförderung für Behinderte und die Volkshochschule bei der kostendeckenden Schulumlage zu berücksichtigen sind.

Kalkulatorische Verzinsung des Schulvermögens

Neben der Bestimmung des Zinssatzes ist eine Abgrenzung und Konkretisierung des Schulvermögens vorzunehmen. Es ist festzulegen, ob die Bewertung sich auf die Buchwerte oder auf Zeitwerte zu beziehen hat. Es ist weiterhin zu entscheiden, inwieweit Verbindlichkeiten und Sonderposten in Abzug zu bringen sind.

Abschreibungen

In der Jahresrechnung berechnen die Landkreise die Abschreibungen auf Basis unterschiedlicher Nutzungsdauern. Die Nutzungsdauern schwankten zwischen 40 und 80 Jahren. Bei der Berechnung einer kostendeckenden Schulumlage könnten abweichende kalkulatorische Abschreibungen zum Ansatz kommen.

Personalkosten

Die Berücksichtigung des Umfangs der Personalkosten ist nicht eindeutig geregelt. Es ist zu klären, ob Personalkosten ausgeschiedener Mitarbeiter, die zukünftigen Ruhestandsgehälter der gegenwärtigen Mitarbeiter (Pensionsrückstellungen), die Kosten der Beihilfe und die Personalkosten der Auszubildenden zu berücksichtigen sind.

Interne Leistungsverrechnung

Die interne Leistungsverrechnung wird von den geprüften Landkreisen unterschiedlich bei der Ermittlung einer kostendeckenden Schulumlage berücksichtigt. Zur Vereinheitlichung wäre festzulegen, welche Kosten und Leistungen (z.B. der Allgemeinen Verwaltung) zu berücksichtigen sind.

Gewinn- und Verlustvortrag

Die Behandlung eines Gewinnvortrags ist in § 41 Absatz 8 GemHVO geregelt. Danach ist in einem Haushaltsjahr, in dem die Schulumlage die Kosten der Schulträgerschaft übersteigt, für den übersteigenden Betrag ein Sonderposten zu bilden, der im Folgejahr aufzulösen ist. Offen ist es, wie mit einem Verlustvortrag zu verfahren ist.

Die Vielzahl der aufgezeigten Harmonisierungsbereiche verdeutlicht die Notwendigkeit, Klarheit durch eine rechtliche Grundlage zu schaffen. Die Überörtliche Prüfung wird hierzu ihre Erfahrungen aus bereits begonnenen Prüfungen mit zur Harmonisierung einbringen.⁹⁶ In der Veröffentlichung einer Anlage zur GemHVO, in der die Ermittlungsschritte zur Bestimmung der Schulumlage vorgegeben werden, könnte eine sachgerechte Lösung liegen.

3.7.3 Zusammenfassung der Konsolidierungsmöglichkeiten

Die Überörtliche Prüfung ermittelte in den in Ansicht 39 aufgezeigten Konsolidierungsbereichen Ergebnisverbesserungspotenziale.

⁹⁶ So wird dieser Sachverhalt auch in der 195. Vergleichenden Prüfung „Aufgabenverteilung/ Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ aufgegriffen.

Ergebnisverbesserungspotenziale							
	Gesamt	je 100.000 Einwohner					
		Allgemeine Ver- waltung ¹⁾	Schul- träger- schaft ²⁾	Bauen und Wohnen, Verkehrs- flächen ÖPNV ¹⁾	Gesund- heits- dienste ¹⁾	Sicher- heit, Ord- nung und sonstige Bereiche ¹⁾	Summe
Bergstraße	8,8 Mio. €	0,3 Mio. €	2,6 Mio. €	0,1 Mio. €	k.E.	0,3 Mio. €	3,3 Mio. €
Fulda	7,2 Mio. €	k.E.	2,6 Mio. €	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	1,3 Mio. €	4,2 Mio. €
Groß-Gerau	3,7 Mio. €	0,4 Mio. €	1,3 Mio. €	k.E.	0,1 Mio. €	k.E.	1,8 Mio. €
Main-Kinzig	4,5 Mio. €	0,4 Mio. €	k.E.	k.E.	0,2 Mio. €	0,5 Mio. €	1,1 Mio. €
Odenwald	4,3 Mio. €	1,7 Mio. €	0,4 Mio. €	0,7 Mio. €	0,2 Mio. €	1,6 Mio. €	4,6 Mio. €
Offenbach	33,1 Mio. €	<0,1 Mio. €	9,6 Mio. €	<0,1 Mio. €	<0,1 Mio. €	k.E.	9,6 Mio. €
Vogelsberg	6,5 Mio. €	0,9 Mio. €	1,5 Mio. €	<0,1 Mio. €	0,3 Mio. €	3,4 Mio. €	6,1 Mio. €
Wetterau	2,0 Mio. €	k.E.	k.E.	0,6 Mio. €	k.E.	<0,1 Mio. €	0,6 Mio. €
Summe [Mittelwert]	70,1 Mio. €	3,7 Mio. €	18,0 Mio. €	1,6 Mio. €	0,9 Mio. €	7,1 Mio. €	[3,9 Mio. €]
EVP absolut		5,9 Mio. €	48,2 Mio. €	3,1 Mio. €	2,0 Mio. €	10,9 Mio. €	

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
¹⁾ Gegenüber dem Quantilwert (Q_{0,25}) der Personalkosten
²⁾ Gegenüber dem Quantilwert (Q_{0,25}) der Bewirtschaftungskosten je Schüler
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 39: Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale betrugen insgesamt 70,1 Millionen Euro. Die Landkreise Bergstraße, Fulda, Main-Kinzig und Wetterau hatten bereits in 2014 ausgeglichene Haushalte. Im Landkreis Offenbach und im Vogelsbergkreis reichten die aufgezeigten Potenziale aus, um den Haushalt 2014 auszugleichen. Im Odenwaldkreis reichten die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale nicht aus, um den Haushalt auszugleichen.

3.8 Mehrbelastungen

Im Gegensatz zu den Ergebnisverbesserungspotenzialen, die auf Unwirtschaftlichkeiten hinweisen, zeigen die Mehrbelastungen im Vergleich überdurchschnittliche Haushaltsbelastungen auf, deren Angemessenheit nicht beurteilt wurde. Bei der Ermittlung von Mehrbelastungen wurde zwischen den Bereichen Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Verkehrsflächen sowie ÖPNV unterschieden. Diese unterscheiden sich von den Konsolidierungsbereichen dadurch, dass überdurchschnittliche Unterdeckungen nicht zwangsläufig auf Unwirtschaftlichkeiten zurückzuführen sind. Bei den Mehrbelastungsbereichen verzichtete die Überörtliche Prüfung auf materielle Einzelprüfungen, da diese eine eingehende Analyse der zugrundeliegenden personenbezogenen Akten voraussetzen. Dies gilt auch für die Verkehrsflächen und den ÖPNV. Eine Beurteilung der Sachgerechtigkeit hätte zwingend eine Beurteilung von Verkehrskonzepten vorausgesetzt.

Mehrbelastungs-
bereiche

Ansicht 40 zeigt die ermittelte Mehrbelastung⁹⁷ je 100.000 Einwohner in den Aufgabenbereichen Soziale Leistungen, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie Verkehrsflächen und ÖPNV.

97 Im Gegensatz zu den Ergebnisverbesserungspotenzialen, die auf Unwirtschaftlichkeiten hinweisen, zeigen die Mehrbelastungen im Vergleich überdurchschnittliche Haushaltsbelastungen auf, deren Angemessenheit nicht abschließend beurteilt wurde.

Mehrbelastung auf Basis der Jahresergebnisse 2014					
	Gesamt	je 100.000 Einwohner			
		Soziale Leistungen (SGB II und SGB XII)	Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (SGB VIII)	Verkehrsflächen und ÖPNV	Summe
Bergstraße	k.M.	k.M. (15,1 Mio. €)	k.M. (12,8 Mio. €)	k.M. (1,4 Mio. €)	k.M.
Fulda	6,4 Mio. €	k.M. (14,0 Mio. €)	1,3 Mio. € (14,4 Mio. €)	2,0 Mio. € (3,6 Mio. €)	3,3 Mio. €
Groß-Gerau	12,6 Mio. €	4,7 Mio. € (21,7 Mio. €)	k.M. (12,4 Mio. €)	0,1 Mio. € (1,6 Mio. €)	4,8 Mio. €
Main-Kinzig	17,3 Mio. €	4,2 Mio. € (21,2 Mio. €)	k.M. (12,4 Mio. €)	k.M. (1,5 Mio. €)	4,2 Mio. €
Odenwald	4,2 Mio. €	k.M. (16,9 Mio. €)	0,2 Mio. € (13,3 Mio. €)	4,2 Mio. € (5,7 Mio. €)	4,4 Mio. €
Offenbach	13,8 Mio. €	4,0 Mio. € (21,0 Mio. €)	k.M. (12,9 Mio. €)	k.M. (1,2 Mio. €)	4,0 Mio. €
Vogelsberg	7,9 Mio. €	k.M. (16,0 Mio. €)	5,5 Mio. € (18,6 Mio. €)	2,0 Mio. € (3,5 Mio. €)	7,5 Mio. €
Wetterau	5,6 Mio. €	0,1 Mio. € (17,0 Mio. €)	1,8 Mio. € (14,9 Mio. €)	k.M. (1,4 Mio. €)	1,9 Mio. €
Summe [Mittelwert]	67,8 Mio. €	[3,3 Mio. €]	[2,2 Mio. €]	[2,1 Mio. €]	[4,3 Mio. €]
Median als Referenzwert je 100.000 Ew.		16,9 Mio. €	13,1 Mio. €	1,5 Mio. €	
Anmerkung: Mehrbelastungen werden jeweils gegenüber dem Median in den einzelnen Aufgabenbereichen ermittelt. ()-Angaben geben die jeweilige (Gesamt-)Belastung der Landkreise je 100.000 Einwohner an. k.M. = keine Mehrbelastung ermittelt, da Werte unterhalb des als Referenzwert herangezogenen Medians lagen. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016					

Ansicht 40: Mehrbelastung auf Basis der Jahresergebnisse 2014

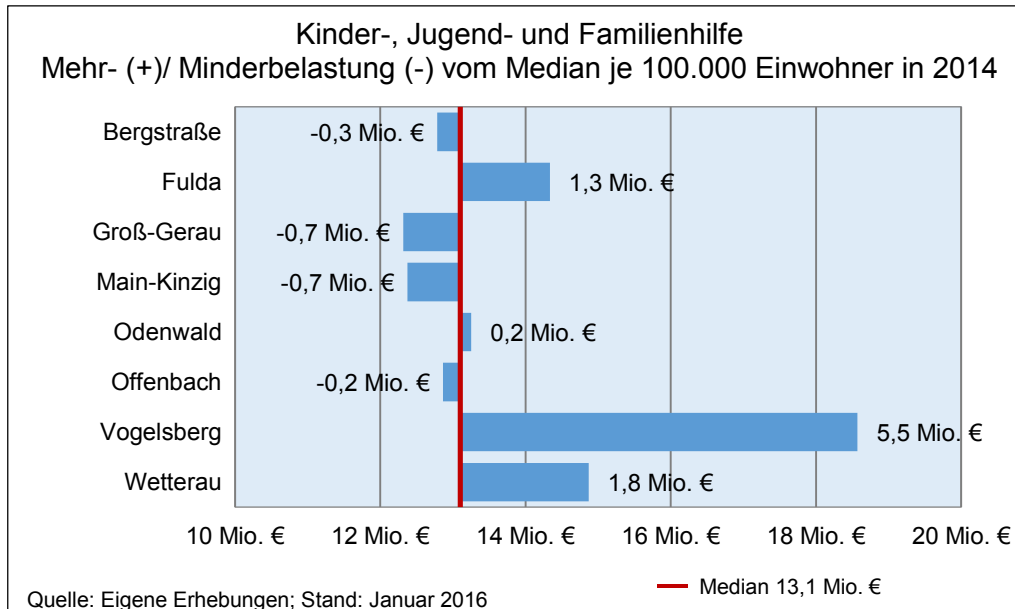
Die Mehrbelastungen betrugen insgesamt 67,8 Millionen Euro.⁹⁸ Sie waren bei den Landkreisen Groß-Gerau, Offenbach und Main-Kinzig am höchsten. Dies stand im Zusammenhang mit vergleichsweise höheren Sozialen Leistungen, die im Wesentlichen auf höhere Kosten für Unterkunft und Verpflegung (SGB II, SGB XII) sowie höhere Fallzahlen bezogen auf die Einwohnerzahl im Rahmen der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) zurückzuführen waren.

Bei Verkehrsflächen und ÖPNV hatten – bedingt durch ihre strukturelle Rahmenbedingungen⁹⁹ – der Landkreis Fulda, der Odenwaldkreis und der Vogelsbergkreis hohe Mehrbelastungen.

Ansicht 41 zeigt die Mehr-/ Minderbelastung im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe je 100.000 Einwohner im Quervergleich.

⁹⁸ Daneben bestehen in einzelnen Landkreisen Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der freiwilligen Leistungen.

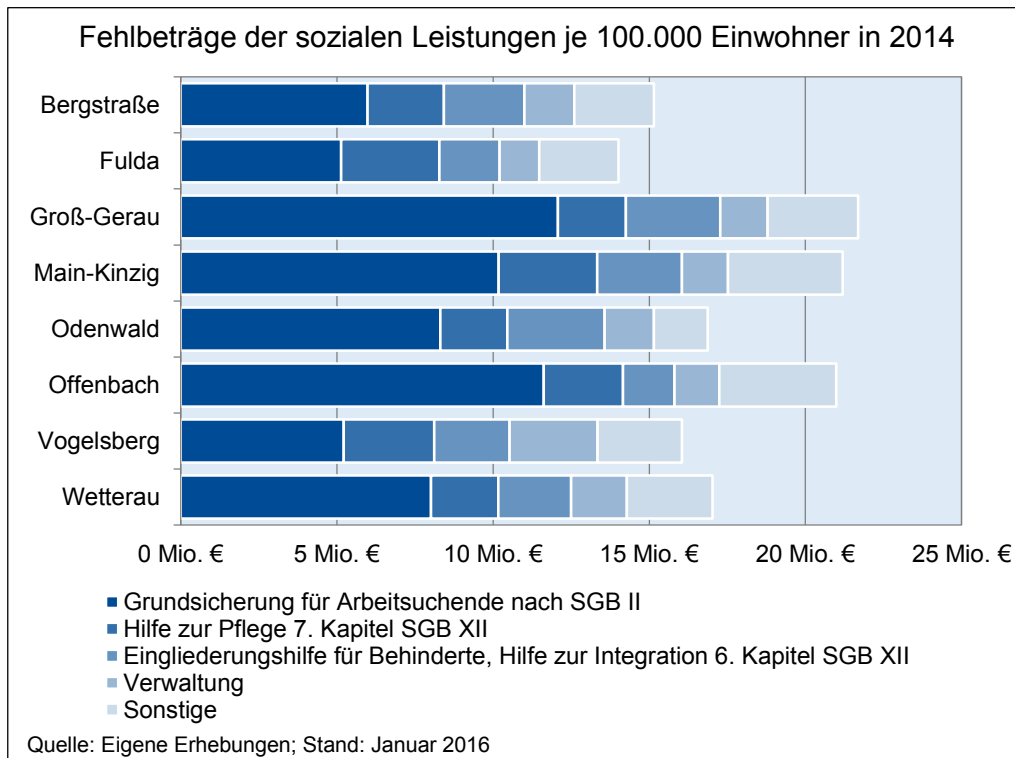
⁹⁹ Strukturelle Rahmenbedingungen, die Einfluss auf die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung von Verkehrsflächen und dem ÖPNV stehen, umfassen etwa die Länge des Straßennetzes sowie die Taktung der Verkehre.



Ansicht 41: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe – Mehr- (+)/ Minderbelastung (-) vom Median je 100.000 Einwohner in 2014

Wie in Ansicht 41 dargestellt, hatte der Landkreis Groß-Gerau (-0,7 Millionen Euro je 100.000 Einwohner) im Jahr 2014 die niedrigste Belastung gegenüber dem Median je 100.000 Einwohner bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die höchste Mehrbelastung gegenüber dem Median hatte der Vogelsbergkreis mit 5,5 Millionen Euro je 100.000 Einwohner. Sie resultierte insbesondere aus überdurchschnittlichen Kosten für die Heimerziehung und die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche.

Ansicht 42 stellt die Fehlbeträge der sozialen Leistungen je 100.000 Einwohner in Millionen Euro im Quervergleich grafisch dar.



Ansicht 42: Fehlbeträge der sozialen Leistungen je 100.000 Einwohner in 2014

Ansicht 42 verdeutlicht, dass die untersuchten Landkreise im Sozialbereich – mit Ausnahme des SGB II Bereichs (Grundsicherung für Arbeitssuchende) ähnliche Fehlbeträge aufwiesen. Nachfolgend wird daher näher auf den

SGB II Bereich eingegangen. Der Landkreis Groß-Gerau sowie der Landkreis Offenbach hatten hier die höchsten Fehlbeträge im Quervergleich.

Ansicht 43 zeigt die Zahl der Leistungsempfänger nach SGB II im Jahr 2014.

Fehlbeträge im Bereich SGB II in 2014					
	Einwohner	Zahl der Leistungsempfänger	Leistungsempfänger je Einwohner	Fehlbetrag je 100.000 Einwohner	Fehlbetrag je Leistungsempfänger
Bergstraße	263.822	7.042	2,7 %	6,0 Mio. €	2.242 €
Fulda	217.326	4.764	2,2 %	5,1 Mio. €	2.340 €
Groß-Gerau	260.793	9.665	3,7 %	12,1 Mio. €	3.257 €
Main-Kinzig	407.619	11.874	2,9 %	10,2 Mio. €	3.492 €
Odenwald	96.082	2.896	3,0 %	8,3 Mio. €	2.758 €
Offenbach	341.669	10.369	3,0 %	11,6 Mio. €	3.830 €
Vogelsberg	105.763	2.430	2,3 %	5,2 Mio. €	2.269 €
Wetterau	297.369	7.742	2,6 %	8,0 Mio. €	3.079 €
Median			2,8 %	8,2 Mio. €	2.918 €

Quelle: Bundesagentur für Arbeit – SGB II-Kennzahlen für interregionale Vergleiche auf Ebene von Kreisen und SGB II-Trägern; die Zahl der Arbeitslosen in SGB II gehen auf die Statistik der Bundesagentur für Arbeit zum Berichtsmonat Dezember 2014 zurück.

Ansicht 43: Fehlbeträge im Bereich SGB II in 2014

Im Landkreis Fulda war mit 2,2 Prozent die Quote von Leistungsempfänger SGB II zur Zahl der Einwohner (Arbeitslosenquote) im Quervergleich am niedrigsten, der Landkreis Groß-Gerau wies die höchste Arbeitslosenquote mit 3,7 Prozent auf. Bezogen auf einen arbeitslosen Menschen hatte der Landkreis Offenbach mit 3.830 Euro den höchsten und der Landkreis Bergstraße mit 2.242 Euro den niedrigsten Fehlbetrag im Quervergleich.

Die Unterschiede in den Fehlbeträgen je Leistungsempfänger sind auf Kosten der Unterkunft zurückzuführen, die in Ansicht 44 weiter aufgegliedert sind. Dort werden die angemessenen Förderbeträge für die Kosten der Unterkunft nach dem SGB II und SGB XII für einen Vierpersonenhaushalt abgebildet.

Zur Ermittlung der Kosten der Unterkunft wurden von den Landkreisen Konzepte entwickelt. Die Konzepte berücksichtigen Rahmenbedingungen, die für die Landkreise und ihre Teilräume spezifisch sind. Fünf der acht Vergleichskreise verwendeten für die Ermittlung der Mietförderbeträge durch fremde Dritte erstellte Gutachten. Drei Landkreise ermittelten eigene Mietpreisspiegel. Nach diesen Kriterien teilten sieben Landkreise ihre Landkreisfläche in zwei bis drei Vergleichsräume auf, in denen unterschiedliche angemessene Kosten der Unterkunft ermittelt wurden.¹⁰⁰

Kosten der
Unterkunft

100 Der Landkreis Offenbach differenzierte nicht zwischen Vergleichsräumen.

Kosten der Unterkunft: Angemessener Förderbetrag für Leistungsempfänger nach SGB II und SGB XII				
	Vergleichs- raum ¹⁾ 1	Vergleichs- raum ¹⁾ 2	Vergleichs- raum ¹⁾ 3	gewichteter Durchschnitt ²⁾
Bergstraße	495 €	435 €	390 €	441 €
Fulda	380 €	350 €	n.b.	363 €
Groß-Gerau	525 €	525 €	525 €	525 €
Main-Kinzig	528 €	460 €	392 €	485 €
Odenwald	600 €	556 €	523 €	541 €
Offenbach	608 €			608 €
Vogelsberg	374 €	341 €	n.b.	353 €
Wetterau	505 €	445 €	415 €	466 €
Median	515 €	453 €	469 €	476 €
n.b. = nicht belegt. Die Landkreise Fulda und Vogelsberg hatten keinen Vergleichsraum 3 ausgewiesen.				
¹⁾ Vergleichsräume sind deckungsgleich zu den von den Kreisen selbst definierten Clustern von Kommunen mit unterschiedlichen Mietniveaus.				
²⁾ Der gewichtete Durchschnitt errechnet sich aus dem Verhältnis der Einwohnerzahl der jeweiligen Vergleichsräume.				
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016				

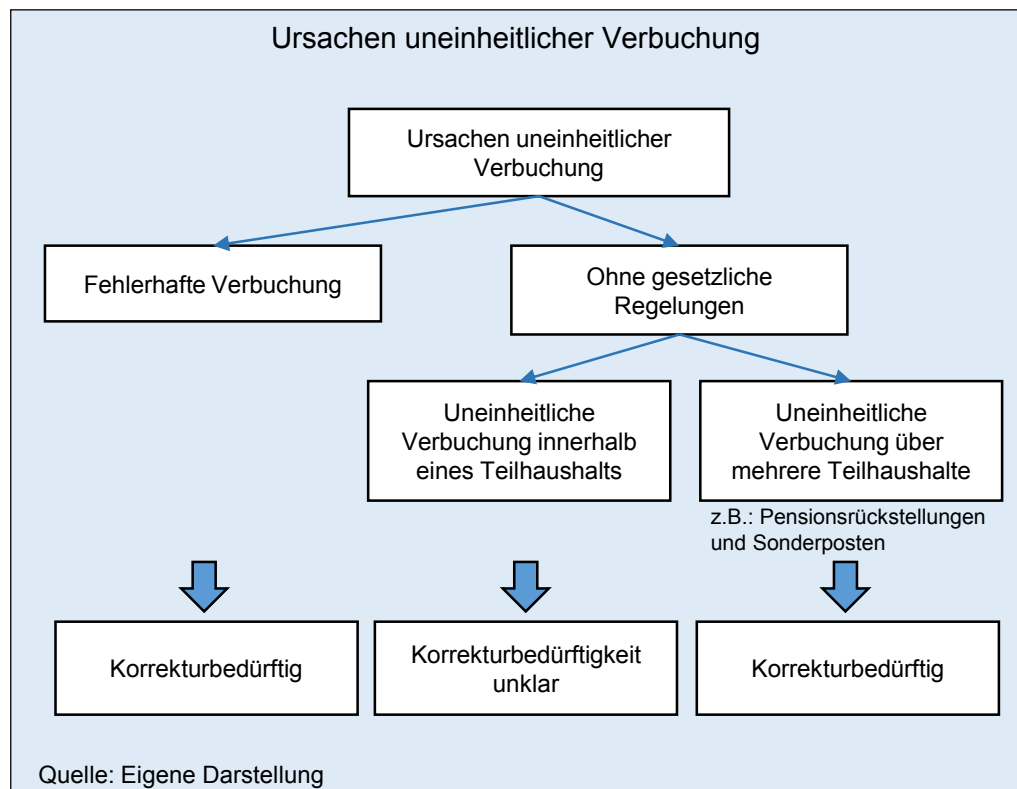
Ansicht 44: Kosten der Unterkunft: Angemessener Förderbetrag für Leistungsempfänger nach SGB II und SGB XII

Wie in Ansicht 44 dargestellt, wies der Vogelsbergkreis mit einem angemessenen Förderbetrag (gewichteter Durchschnitt) von 353 Euro den niedrigsten Wert im Quervergleich aus (Median 476 Euro). Den höchsten angemessenen Förderbetrag für die Unterkunft hatte im Quervergleich der Landkreis Offenbach (608 Euro). Die ermittelten angemessenen Förderbeträge sind im Wesentlichen ursächlich für die unterschiedlichen Fehlbeträge je Leistungsempfänger, die in Ansicht 43 dargestellt sind.

3.9 Laufende Haushaltswirtschaft – uneinheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen

Die Verbuchung von Geschäftsvorfällen wird von den Landkreisen nicht einheitlich vorgenommen. Die 185. Vergleichende Prüfung beschränkte sich darauf, Gründe für die uneinheitliche Verbuchung aufzuzeigen und den Versuch einer Strukturierung vorzunehmen. Diese Strukturierung könnte der erste Schritt zur Erreichung einer einheitlichen Verbuchung von Geschäftsvorfällen sein.

Wie aus Ansicht 45 zu sehen ist, lassen sich bei den Ursachen für eine uneinheitliche Verbuchung eine fehlerhafte und damit nicht gesetzeskonforme Vorgehensweise sowie ein nicht klar geregelter Bereich (ohne gesetzliche Regelung) unterscheiden.



Ansicht 45: Ursachen uneinheitlicher Verbuchung

Werden beispielsweise – wie beim Vogelsbergkreis festgestellt – die Entschuldungshilfe im Zusammenhang mit dem kommunalen Schutzschirm ergebniswirksam als außerordentlicher Ertrag verbucht, so ist dies fehlerhaft, da diese Handhabung nicht der vorgeschriebenen¹⁰¹ Verbuchung entspricht. Es ist geregelt, dass die Entschuldungshilfe ergebnisneutral ins Eigenkapital zu buchen ist (Passivtausch).

Bei einer Vielzahl von Verbuchungen liegt die Ursache für eine uneinheitliche Verbuchung in dem Umstand, dass es an einer rechtlichen Vorgabe mangelt. Hier ist zu unterscheiden, ob die Verbuchung lediglich innerhalb eines Teilhaushalts unterschiedlich vorgenommen wird oder ob die unterschiedliche Verbuchung dazu führt, dass unterschiedliche Teilhaushalte betroffen sind und sich folglich eine Ergebnisverschiebung bei den Teilhaushalten ergibt.

Als Beispiel für eine uneinheitliche Verbuchung innerhalb eines Teilhaushalts ist die Verbuchung von Sonderposten im Bereich der Schulen zu nennen. Drei Landkreise¹⁰² teilten die Auflösung der Sonderposten für Schulbaupauschale auf alle Schulen auf. Zwei Landkreise¹⁰³ erfassten die Auflösung der Sonderposten für Schulbaupauschalen unter den allgemeinen Einnahmen, ein Landkreis¹⁰⁴ unter dem Produkt „Finanzen und Rechnungswesen“ und ein Landkreis¹⁰⁵ in der Schulverwaltung. Durch die Auflösung der Sonderposten bei der Schulverwaltung werden Erträge generiert, denen keine korrespondierenden Abschreibungen in der Schulverwaltung entgegenstehen, da diese bei den einzelnen Schulen verbucht werden.

¹⁰¹ Vgl. Nr. 68 in der FAQ-Liste zum Kommunalen Schutzschirm der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen, <https://www.wibank.de/blob/wibank/311830/cecd957bb3bae0e8bf51a621163773ad/faq-kommunaler-schutzschirm-des-hmdf-data.pdf>, Stand: 23. Oktober 2012 (zuletzt aufgerufen am 26. Oktober 2016).

¹⁰² Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Odenwaldkreis.

¹⁰³ Vogelsbergkreis, Wetteraukreis.

¹⁰⁴ Landkreis Offenbach.

¹⁰⁵ Main-Kinzig-Kreis.

Diese uneinheitliche Verbuchung innerhalb eines Teilhaushalts erschwert zwar den interkommunalen Vergleich innerhalb des Teilhaushalts, der Einblick in die Ertragslage des Teilhaushalts wird in der Regel nicht berührt. Von daher kann dieser Teil der uneinheitlichen Verbuchung hingenommen werden.

Anders sieht es dagegen bei einer uneinheitlichen Verbuchung über Teilhaushalte hinweg aus. Als Beispiele sind hier folgende Sachverhalte zu nennen:

1. Pensionsrückstellungen
2. Vergütungen an Auszubildende
3. Vergütung für Ausgeschiedene (Ruhestandsgehälter)
4. Zuweisung aus „Kommunalisierung der Landräte“
5. Schulinvestitionen
6. Kreis- und Schulumlage

Den Beispielen 1 bis 3 ist gemeinsam, dass einige Landkreise die Verbuchung zentral über die allgemeine Verwaltung abbildeten. Andere Landkreise verteilten die Aufwendungen über mehrere Teilhaushalte. Der Vogelsbergkreis buchte den Großteil der Schulinvestitionen, anders als die anderen Landkreise, nicht auf dem Teilhaushalt Schulen, sondern auf dem Produkt Gebäudemanagement im Teilhaushalt der Allgemeinen Verwaltung. Die Schulumlage wurde von einigen Landkreisen dem Teilhaushalt Allgemeine Verwaltung zugerechnet, andere Landkreise verbuchten sie auf dem Teilhaushalt Schule oder auf dem Teilhaushalt allgemeine Finanzwirtschaft.

Die uneinheitliche Verbuchung in den aufgezeigten Beispielen erschweren nicht nur den interkommunalen Vergleich. Sie hat auch Bedeutung für die Errechnung einer kostendeckenden Schulumlage. Ferner ergeben sich Auswirkungen auf die Auswertung von statistischen Meldungen und damit auch auf weitere Finanzströme im Rahmen des KFA. Die Überörtliche Prüfung erkennt die Notwendigkeit, hier einheitliche Regelungen zur Verbuchung zu treffen.

3.10 Nachschau

Die Ergebnisse früherer Vergleichender Prüfungen wurden im Wege einer Nachschau betrachtet. Dabei wurde untersucht, ob die Landkreise sich mit den wesentlichen Ergebnissen der Prüfungen auseinandersetzten und welche Folgerungen sie daraus zogen.

Materiell wurde untersucht, ob

- Prüfungsbeanstandungen ausgeräumt und
- ausgesprochene Empfehlungen umgesetzt wurden sowie
- prognostizierte Entwicklungen eingetreten sind.

Herauszustellen ist die Umsetzung von Empfehlungen beim Landkreis Offenbach und beim Wetteraukreis. Im Rahmen der 182. Prüfung beim Landkreis Offenbach sprach die Überörtliche Prüfung Empfehlungen im Bereich der Schulträgerschaft aus, die über ein Public Private Partnership-Modell (PPP-Modell) wahrgenommen wird. Diesen Empfehlungen wurde umfassend entsprochen. So wurden bereits Verbesserungen im Controlling der PPP-Modelle eingeleitet und Planungen im Zusammenhang mit dem Vertragsauslauf vorgenommen. Es gibt mittlerweile einen Beschluss, dass die Verträge mit den PPP-Betreibern in dieser Form nicht mehr weitergeführt werden. Weiterhin hat der Landkreis Offenbach die Empfehlung der Überörtlichen Prüfung, bereits heute den Ausstieg aus dem PPP-Modell zu planen, umgesetzt. Es wurden

erste Planungen eingeleitet und Vorbereitungen für die komplexe Abnahme der zu übernehmenden Gebäude getroffen.

In der 143. Vergleichenden Prüfung beanstandete die Überörtliche Prüfung die Organisation des Rechnungswesens im Wetteraukreis. Es wurden Empfehlungen zur Einschränkung bei den Zugriffsrechten und zum Abbau des Buchungsstaus ausgesprochen. Die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung setzte der Wetteraukreis weitgehend um.

Die Empfehlung, eine Nutzungsdauer von 80 Jahren für Massivbauten zu reduzieren, wurde von den meisten Landkreisen der 185. Vergleichenden Prüfung nicht umgesetzt.

Ansicht 46 zeigt im Quervergleich die von den Landkreisen der 185. Vergleichenden Prüfung angesetzte Nutzungsdauer für Immobilien in Massivbauweise und die jeweiligen Empfehlungen vorangegangener Vergleichender Prüfungen.

Nutzungsdauer bei Massivbauten			
	Angesetzte Nutzungsdauer in der Eröffnungsbilanz	Empfehlung für angemessene Nutzungsdauer	
		von Überörtlichen Prüfung ausgesprochen in der genannten Prüfung	von den Landkreisen umgesetzt
Bergstraße	80	150. Vergleichende Prüfung	nein
Fulda	50	143. Vergleichende Prüfung	sachgerechter Ansatz
Groß-Gerau	80	134. Vergleichende Prüfung	teilweise, auf 60 Jahre
Main-Kinzig	80	134. Vergleichende Prüfung	nein
Odenwald	80	134. Vergleichende Prüfung	ja, auf 50 Jahre
Offenbach	80	182. Prüfung	nein
Vogelsberg	50	150. Vergleichende Prüfung	sachgerechter Ansatz
Wetterau	60	143. Vergleichende Prüfung	nein

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 46: Nutzungsdauer bei Massivbauten

Wie in Ansicht 46 dargestellt, wurden von fünf der acht Landkreise eine Nutzungsdauer für Massivbauten (Schulgebäude) von 80 Jahren angesetzt. Dieser Ansatz wurde beanstandet. Die Überörtliche Prüfung hatte den Landkreisen empfohlen, eine betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer anzusetzen, aber maximal eine Nutzungsdauer von 50 Jahren. Diese Empfehlung wurde allein von zwei Landkreisen (Fulda, Vogelsberg) vollständig umgesetzt.

Der Landkreis Fulda entsprach einer Empfehlung der 143. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur: Landkreise 2010“ nicht. Es wurden überdurchschnittlich hohe Kosten der Schulreinigung festgestellt. Hieraus ergab sich die Empfehlung, die Reinigungskosten zu analysieren und gegebenenfalls neu auszuschreiben. Dieser Empfehlung kam der Landkreis Fulda nicht nach.

3.11 Ausblick

Einige Landkreise wiesen erhebliche Rückstände bei der Umstellung auf die Doppik auf. Mit Hilfe der Erleichterungen des „Beschleunigungserlasses“¹⁰⁶

¹⁰⁶ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2016): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich

sind Vereinfachungen sowohl bei der Aufstellung als auch bei der Prüfung von Jahresabschlüssen möglich, die von den Kommunen verstärkt genutzt werden sollten. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass in nächster Zeit diese Rückstände abgebaut werden.

Zukünftig wird sich bei den Jahresabschlüssen die Notwendigkeit einer Vereinheitlichung bei der Verbuchung von Geschäftsvorfällen ergeben. Die Überörtliche Prüfung stellte für ausgewählte Geschäftsvorfälle eine uneinheitliche Vorgehensweise fest. Dies beeinträchtigt die Vergleichbarkeit der Jahresabschlüsse und hat vielfältige Auswirkungen auf die Aussagekraft des Jahresabschlusses.

Die uneinheitliche Verbuchung von Geschäftsvorfällen hat auch Bedeutung für die Errechnung einer kostendeckenden Schulumlage. Es wird hier notwendig sein, in diesem Bereich einheitliche Ermittlungsstandards zu schaffen. Die Landkreise nahmen sich dieses Problems noch nicht hinreichend an.

Bei dem für das Jahr 2015 erstmals zu erstellenden Gesamtabschluss haben die meisten Landkreise lediglich erste vorbereitende Schritte unternommen. Die Überörtliche Prüfung hat nachgewiesen, dass der Gesamtabchluss bei Landkreisen für den Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage wichtiger ist als der Abschluss des Kernhaushalts. Deshalb empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Landkreisen, die Intensität für die Erstellung eines Gesamtabchlusses zu erhöhen.

Bei sechs der acht geprüften Landkreise (Bergstraße, Groß-Gerau, Main-Kinzig, Odenwald, Offenbach und Vogelsberg) lagen konsolidierungsbedürftige Haushaltslagen vor. Kosteneinsparungen bei der Allgemeinen Verwaltung und bei den Schulträgeraufgaben sowie weitere Ergebnisverbesserungspotenziale wurden bislang unzureichend genutzt.

Die Haushaltssituation der meisten Landkreise hat sich in den letzten fünf Jahren, wie die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse zeigt, maßgeblich verbessert. Würden die Landkreise, die gegenwärtig noch keinen ausgeglichenen Haushalt haben, die von der Überörtlichen Prüfung errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale nutzen, wäre bei allen Landkreisen, außer beim Odenwaldkreis, ein Haushaltsausgleich möglich.

4. „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ – 186. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Gegenstand der 186. Prüfung war eine Analyse der Haushaltsstruktur von 17 Städten und Gemeinden hinsichtlich Sachgerechtigkeit, Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit im Prüfungszeitraum von 2010 bis 2015. Im Fokus der Prüfung standen Feststellungen zur Haushaltslage, eine Analyse der Einnahmekraft, des Schuldendienstes und ausgewählter Leistungsbereiche, sowie eine Betrachtung der Vorkehrungen zur Wirtschaftsführung und Steuerung in einzelnen Teilbereichen der Verwaltung. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Kommunen abgeleitet.

Geprüfte Körperschaften

Bad Arolsen, Bürstadt, Freigericht, Friedrichsdorf, Fritzlar, Haiger, Hochheim, Idstein, Korbach, Langenselbold, Münster, Neu-Anspach, Niedernhausen, Ober-Ramstadt, Pohlheim, Vellmar und Weiterstadt.



Ansicht 47: "Haushaltsstruktur 2015: Städte" – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen für die 186. Vergleichende Prüfung betrug rund 540,3 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen (Ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) des Jahres 2014.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 26,7 Millionen Euro (Ansicht 48).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Beschreibung	Betrag
Personal Allgemeine Verwaltung (Anpassung an unteren Quartilswert im Vergleich)	5,1 Mio. €
Kinderbetreuung (Personalreduzierung auf den Mindeststandard nach HessKiFöG und Erhöhung der Elternbeiträge ¹⁾)	9,5 Mio. €
Freiwillige Leistungen in den Bereichen Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder (Annäherung an unteren Quartilswert im Vergleich)	12,0 Mio. €
Beiträge (Anpassung der Beitragssätze an höchsten im Vergleich)	<0,1 Mio. €
Summe der Ergebnisverbesserungspotenziale	26,7 Mio. €
Nachrichtlich:	
Einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial : Ausgleich Kostenunterdeckungen Gebühren 2011 – 2014	6,8 Mio. €
Einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial: Erhebung kostendeckender Beiträge aus beitragsfähigen Investitionen	1,2 Mio. €
Gebühren (Kostendeckung und Erhöhung der kalkulatorischen Verzinsung)	3,0 Mio. €
Realsteuerhebesätze (Anpassung auf den höchsten Hebesatz der jeweiligen Gemeindegrößenklasse; darin enthalten eine Anpassung auf den höchsten Hebesatz im Vergleich in Höhe von 24,0 Mio. €)	52,3 Mio. €
¹⁾ Berechnet wurde das Ergebnisverbesserungspotenzial bei Weiterbelastung eines Drittels der Aufwendungen an die Eltern unter Beachtung der möglichen Einsparungen durch Anpassung des Personals an den Mindeststandard nach § 25c HKJGB). Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015	

Ansicht 48: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2015 bis April 2016
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	23. Mai 2015
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main (vgl. S. 375)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 49: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze	80
4.3	Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf	81
4.4	Ertragsstruktur und Einnahmekraft.....	87
4.5	Gesamtverschuldung	92
4.6	Allgemeine Verwaltung	93
4.7	Tageseinrichtungen für Kinder	95
4.8	Betrachtung weiterer ausgewählter Produkte	99

Gliederung

4.9	Formale Behandlung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse.....	101
4.10	Wirtschaftliche Betätigung	104
4.11	Finanz- und Forderungsmanagement.....	106
4.12	Vorbereitung des Gesamtabchlusses	110
4.13	Gewerbesteuerrückzahlungen.....	114
4.14	Ausblick.....	116

4.2 Leitsätze

Seite 81

Im Zeitraum 2010 bis 2014 wiesen 12 der 17 geprüften Kommunen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Die Haushaltslage der anderen Kommunen war zumindest als kritisch (Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar, Langenselbold, Pohlheim) einzuordnen.

Seite 83

Insgesamt lag der Konsolidierungsbedarf aller Kommunen unter Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren und der Ergebnisplanung bis 2018 bei 111,8 Millionen Euro. Für die einzelnen Kommunen ergab sich ein Gesamtkonsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018 zwischen 0,4 Millionen Euro und 20,6 Millionen Euro. Dabei planten 10 der 17 Kommunen für die Jahre 2015 bis 2018 ausgeglichene Haushalte.

Seite 81

Die Ursachen der Konsolidierungsdefizite sind auch in der Nicht-Erfüllung formaler Kriterien zu sehen. Es mangelte den Kommunen an einer validen Datenbasis für die Einschätzung der Haushaltslage und als Grundlage für die Haushaltsführung und Steuerung, insbesondere für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung.

Im Oktober des Jahres 2015 wiesen die geprüften Kommunen erhebliche Rückstände bei der Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse auf. So fehlten 45 von 85 für die Jahre 2010 bis 2014 aufzustellende Jahresabschlüsse. Hierbei standen insbesondere Buchungen für Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten und Zuführungen zu Rückstellungen sowie Wertberichtigungen aus, so dass die tatsächliche Ergebnis- und Vermögenslage nicht abgebildet war.

Seite 86

Für alle Kommunen zeigten sich Schwachstellen hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte. Dabei waren insbesondere die Angaben über die Wirkung einzelner Maßnahmen sowie der Gesamtbeitrag aller Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung nur lückenhaft dargestellt. 14 von 17 Kommunen hatten kein Konsolidierungsmanagement auf Ebene der Einzelmaßnahmen eingerichtet.

Seite 110

Für zehn der zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichteten Kommunen ergab sich im Hinblick auf die getroffenen Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses ein gewichteter Fertigstellungsgrad unterhalb von 60,0 Prozent. Konsequente Bestrebungen der Kommunen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses waren damit nicht erkennbar.

Seite 93

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die Kommunen zwischen 1,7 und 2,7 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,1 Millionen Euro kann bei einer Reduzierung auf 2,0 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner erreicht werden. Voraussetzung hierfür ist ein funktionierendes Personalmanagement mit einer an den Anforderungen und dem Leistungsumfang der Kommune ausgerichteten Personalbedarfsplanung.

In zehn Kommunen ergab sich eine Überschreitung des gesetzlichen Mindeststandards für die Personalausstattung in der Kinderbetreuung. Dies hat eine Mehrbelastung in Höhe von insgesamt 2,7 Millionen Euro je Jahr zur Folge. Darüber hinaus erreichte keine Kommune einen Deckungsbeitrag der Elternbeiträge von mehr als 21,2 Prozent. Bei einer Weiterbelastung von einem Drittel der Aufwendungen an die Eltern ergäbe sich für die Kommunen ein zusätzliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 6,8 Millionen Euro.

Die Kommunen gaben 2014 zwischen 45 Euro und 157 Euro je Einwohner für Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder aus. Bei einer Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf den unteren Quartilswert je Einwohner ergibt sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 12,0 Millionen Euro für die Kommunen.

4.3 Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf

Gemäß § 10 HGO hat die Gemeinde ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Der § 92 Absatz 1 HGO regelt weiterhin, dass die Gemeinde „ihre Haushaltswirtschaft so zu führen und zu planen hat, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.“ Insbesondere soll der Haushalt gemäß § 92 Absatz 4 HGO in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein.¹⁰⁷

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend die Haushaltslage der Kommunen im Zeitraum 2010 bis 2014 sowie deren Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018 dargestellt. Daneben wird auch die inhaltliche Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte betrachtet.

Im Rahmen der 186. Vergleichenden Prüfung wurde der finanzielle Handlungsspielraum der Kommunen im Prüfungszeitraum auf Grundlage des ordentlichen Ergebnisses sowie der Innenfinanzierungskraft¹⁰⁸ beurteilt.¹⁰⁹

Haushaltslage
2010 bis 2014

Von den 85 untersuchten Haushalten (fünf Haushaltsjahre für 17 Kommunen) im Zeitraum 2010 bis 2014 waren lediglich sieben einzelne Jahre als stabil zu bewerten. Einen stabilen Haushalt wiesen Bad Arolsen für das Jahr 2014, Haiger für das Jahr 2013, Idstein für das Jahr 2014, Langenselbold für das Jahr 2014, Pohlheim für das Jahr 2014 sowie Weiterstadt für die Jahre 2010 und 2011 auf.

Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage der einzelnen Jahre 2010 bis 2014 des Vergleichs mündet in einer zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage¹¹⁰ für den Prüfungszeitraum (Ansicht 50).

¹⁰⁷ Der Ergebnishaushalt ist ausgeglichen, wenn die ordentlichen Erträge und die Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch sind wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder wenn der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

¹⁰⁸ Die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft“ ermittelt die Überörtliche Prüfung ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit (§ 47 Absatz 1 und Absatz 3 GemHVO) und bringt hiervon Auszahlungen für Tilgungen von Krediten in Abzug.

¹⁰⁹ Die Haushaltslage wurde als „stabil“ bewertet, wenn die Kommunen ein positives ordentliches Ergebnis sowie eine Innenfinanzierungskraft von mindestens 14 Prozent erwirtschafteten. Sofern kein positives ordentliches Ergebnis erreicht wurde oder der festgestellte Wert für die Innenfinanzierungskraft unterhalb von 14 Prozent lag, wurde das Haushaltsjahr als instabil bewertet.

¹¹⁰ In Einzelfällen wurde unter Berücksichtigung der Gesamtumstände der Kommune die Gesamtbewertung angepasst. Soweit die genannten Kriterien zur Bewertung „konsolidierungsbedürftig“ führten, gleichzeitig aber auf Grundlage von belastbaren Daten (d.h. min-

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Zahl	Name der Kommunen
stabil	0	./.
hinreichend stabil	0	./.
noch stabil	0	./.
kritisch	5	Bad Arolsen ¹⁾ , Friedrichsdorf, Fritzlar, Langenselbold ¹⁾ , Pohlheim
konsolidierungsbedürftig	12	Bürstadt, Freigericht, Haiger, Hochheim, Idstein, Korbach, Münster, Neu-Anspach, Niedernhausen, Ober-Ramstadt, Vellmar und Weiterstadt
¹⁾ Schutzschirmkommune		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015		

Ansicht 50: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die zusammenfassende Beurteilung zeigt, dass – mit Ausnahme der Städte Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar, Langenselbold und Pohlheim – alle in die Prüfung einbezogenen Kommunen einen konsolidierungsbedürftigen Haushalt aufwiesen.

Mangelnde Belastbarkeit der Daten

Einen Jahresabschluss für das Jahr 2014 hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lediglich die Kommunen Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar und Niedernhausen aufgestellt. Der 186. Vergleichenden Prüfung wurden die Daten zum Buchungsstand im Oktober 2015 zugrunde gelegt. Manuelle Korrekturen der Daten für ausstehende Buchungen wie Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten, Rückstellungen und interne Leistungsverrechnungen wurden grundsätzlich nicht vorgenommen.

Für Kommunen, die noch nicht alle Jahresabschlüsse aufgestellt hatten, kann sich somit aufgrund von ausstehenden Buchungen die Einschätzung der Haushaltslage für die einzelnen Jahre sowie die Gesamteinschätzung noch verändern. Darüber hinaus können auch die Analysen einzelner Haushaltsstrukturmerkmale und Aufgaben- und Leistungsbereiche (vgl. Abschnitte 4.4 bis 4.8 und 4.10 bis 4.13) aufgrund der mangelnden Belastbarkeit der Daten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch Änderungen unterliegen.

Beispiel Idstein

Die Stadt Idstein hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine Jahresabschlüsse aufgestellt. Es standen weiterhin Abschlussbuchungen für alle Jahre des Prüfungszeitraumes aus.

Die in den vorläufigen Daten ausgewiesenen ordentlichen Ergebnisse der Stadt Idstein lagen in den Jahren des Prüfungszeitraums in einer Spannweite von -5,6 Millionen Euro (2013) bis 840 Tausend Euro (2014). Für 2014 standen insbesondere Buchungen für Abschreibungen und Rückstellungen noch aus. Weiterhin wies die Stadt Idstein zum 31. Dezember 2014 überfällige Forderungen in Höhe von 1,3 Millionen Euro aus. Davon waren 804 Tausend Euro älter als 90 Tage. Die Stadt nahm keine Einzel- oder Pauschalwertberichtigungen vor.

destens aufgestellte Jahresabschlüsse) kein Konsolidierungsbedarf oder ein geringfügiger Konsolidierungsbedarf unter 1 Million Euro bis zum Jahr 2018 vorlag, wurde die Bewertung auf „kritisch“ geändert. Soweit die genannten Kriterien zur Bewertung „kritisch“ führten, gleichzeitig aber ein hoher Konsolidierungsbedarf über 15,0 Millionen Euro bis zum Jahr 2018 vorlag, wurde die Bewertung auf „konsolidierungsbedürftig“ geändert.

Die Kriterien für die zusammenfassende Beurteilung sind in Fußnote 59 aufgeführt.

Es fehlen belastbare Ist-Werte, die eine sachgerechte Planung der Haushalte erlauben. Eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage sind auf dieser Grundlage nicht möglich.

Die Stadt hat für den Jahresabschluss 2014 notwendige Abschlussbuchungen zeitnah zu veranlassen.

Wie hoch der kumulierte Konsolidierungsbedarf¹¹¹ der Kommunen unter Berücksichtigung der Fehlbeträge aus Vorjahren sowie der geplanten ordentlichen Ergebnisse von 2015 bis 2018 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war, zeigt Ansicht 51. Hierbei handelt es sich um den Konsolidierungsbedarf zum Buchungs- und Planungsstand im Oktober 2015.

Konsolidierungs-
bedarf bis 2018

Kumulierter Konsolidierungsbedarf				
	Fehlbeträge aus Vorjahren ¹⁾	Ordentliches Ergebnis 2014 ²⁾	Mittelfristige Ergebnis- planung 2015 bis 2018	Summe
Bad Arolsen ³⁾	-5.210 T€	k.K.	k.K.	-5.210 T€
Bürstadt	-10.415 T€	-2.415 T€	-1.799 T€	-14.629 T€
Freigericht	-1.927 T€	n.b.	-175 T€	-2.102 T€
Friedrichsdorf	0,00 T€	k.K.	k.K.	k.K.
Fritzlar	-424 T€	k.K.	k.K.	-424 T€
Haiger	0,00 T€	-1.295 T€	k.K.	-1.295 T€
Hochheim	-3.428 T€	-534 T€	k.K.	-3.962 T€
Idstein	-20.593 T€	n.b.	k.K.	-20.593. T€
Korbach	0,00 T€	-1.288 T€	-5.461 T€	-6.749 T€
Langenselbold ³⁾	-12.674 T€	n.b.	-671 T€	-13.345 T€
Münster	-4.310 T€	-1.287 T€	-528 T€	-6.125 T€
Neu-Anspach	-13.183 T€	-1.894 T€	-2.318 T€	-17.395 T€
Niedernhausen	-6.245 T€	-1.246 T€	k.K.	-7.491 T€
Ober-Ramstadt	-1.000 T€	-1.318 T€	k.K.	-2.318 T€
Pohlheim	n.b.	n.b.	k.K.	n.b.
Vellmar	-8.491 T€	-1.319 T€	-356 T€	-10.165 T€
Weiterstadt	n.b.	n.b.	k.K.	n.b.
Summe	-87.901 T€	-12.596 T€	-11.308 T€	-111.804 T€

¹⁾ Fehlbeträge der Vorjahre (2010 bis 2013) wurden aus der (vorläufigen) Vermögensrechnung oder anderen bereitgestellten Unterlagen entnommen. Ausstehende Buchungen wurden nicht berücksichtigt. Mit Ausnahme der Daten für Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar, Haiger, Korbach und Niedernhausen handelt es sich um vorläufige Daten.

²⁾ Es wird der Mindestkonsolidierungsbedarf ausgewiesen. Durch ausstehende Abschlussbuchungen im Falle nicht aufgestellter Jahresabschlüsse kann sich dieser weiter erhöhen. Mit Ausnahme der Daten für Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar und Niedernhausen handelt es sich um vorläufige Daten.

³⁾ Schuttschirmkommune

n.b. = nicht bewertbar (es wurde ein positives ordentliches Ergebnis 2014 ausgewiesen, der Jahresabschluss war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen jedoch noch nicht aufgestellt)
k.K. = kein Konsolidierungsbedarf (bezogen auf das ordentliche Ergebnis beziehungsweise das geplante ordentliche Ergebnis)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 51: Kumulierter Konsolidierungsbedarf

111 Der Konsolidierungsbedarf stellt das zur Stabilisierung des Haushalts erforderliche Haushaltsvolumen einer Kommune dar. Die Stabilisierung dient dem strukturellen Ausgleich des Haushalts.

10 der 17 Kommunen planten für die Jahre 2015 bis 2018 ausgeglichene Haushalte. Bezogen auf die Gesamtsumme zeigt sich im Vergleich, dass lediglich die Stadt Friedrichsdorf zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt keinen Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018 hatte. Für die übrigen 16 Kommunen ergab sich ein Gesamtkonsolidierungsbedarf zwischen rund 0,4 Millionen Euro und 20,6 Millionen Euro. In Summe ergab sich ein Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018 über alle Kommunen in Höhe von 111,8 Millionen Euro.

Beispiel Friedrichsdorf

Obwohl sich die Stadt Friedrichsdorf einen vergleichsweise hohen Standard leistete, hatte sie als einzige Kommune zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen insgesamt keinen Konsolidierungsbedarf bis zum Jahr 2018.

Der negative Ergebnisbeitrag der freiwilligen Leistungen in den Bereichen Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder zum ordentlichen Ergebnis der Stadt Friedrichsdorf betrug im Jahr 2014 insgesamt 2,5 Millionen Euro. Im Prüfungszeitraum baute die Stadt beispielweise in den Jahren 2012 und 2013 einen Sportpark mit Kunstrasenplatz, Leichtathletikplatz, Hochsprung-, Weitsprung- und Dreisprunganlage, Kampfbahn, Volleyball- und Basketballfeld, Beachvolleyballfeld, Naturrasenplatz, Diskus- und Hammerwurfanlage, Kugelstoßring, Speerwurfanlage, Dirt-Bike-Bahn sowie Vereinshaus mit Umkleiden und Duschräumen. Die Aufwendungen im Bereich Kultur enthielten Leistungen für Museen und Sammlungen, Theater und Musik (zuzüglich einem Zuschuss an die Musikschule) sowie die Stadtbücherei. Das beheizte Freibad in Friedrichsdorf umfasste unter anderem ein Abenteuerbecken mit Wasserrutsche und Strömungskanal, ein 50 m-Becken, ein Springbecken mit Sprungturm, ein Kinder- und Babybecken mit Sonnensegel, einen Spielplatz, Sportgeräte, ein Beachvolleyball-Feld sowie eine Dampfsauna und ein Bistro mit Terrasse. Die Stadt Friedrichsdorf verfügte insgesamt über drei Dorfgemeinschaftshäuser oder vergleichbarer Einrichtungen, von denen eine (das „Forum Friedrichsdorf“, vgl. Ansicht 52) im Prüfungszeitraum grundsaniert wurde.



Ansicht 52: Friedrichsdorf. Dorfgemeinschaftshaus „Forum Friedrichsdorf“. Aufnahme der Stadt Friedrichsdorf.

Je Einwohner lag der negative Ergebnisbeitrag bei 33,32 Euro für den Bereich Sport (oberes Quartil¹¹² im Vergleich), 32,54 Euro für den Bereich Kultur (oberes Quartil im Vergleich), 16,57 Euro für die Dorfgemeinschaftshäuser (oberes Quartil im Vergleich) und 18,17 Euro im Bereich Bäder (zweites Quartil im

112 Der obere Quartilswert ($Q_{0,75}$) liegt an der Grenze zum obersten Viertel einer Reihe von Beobachtungswerten. Der zweite Quartilswert ($Q_{0,5}$) entspricht dem Median.

Vergleich). Die Stadt Friedrichsdorf verzichtete darüber hinaus auf die Einführung einer Straßenbeitragssatzung. In der Kinderbetreuung wies sie mit einer Überschreitung des Mindestbedarfs an Fachkräften in Höhe von 15,8 Vollzeit-äquivalenten den höchsten Betreuungsstandard auf.

Es zeigt sich ein Abwägungsprozess zwischen Konsolidierungsbestrebungen auf der einen und der Erhaltung kommunaler Infrastruktur und der Attraktivität der Stadt auf der anderen Seite. Die sich daraus ergebende Konsolidierungslücke schloss die Stadt Friedrichsdorf insbesondere durch Erhöhungen der Realsteuerhebesätze. So hob sie den Hebesatz der Grundsteuer A und der Grundsteuer B auf 450 Prozent. Sie hatte damit in Bezug auf diese Realsteuern den höchsten Hebesatz im Vergleich.

Vor dem Hintergrund des dargestellten Gesamtkonsolidierungsbedarfs und der kritischen beziehungsweise konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage der Kommunen untersuchte die Überörtliche Prüfung im Rahmen der 186. Vergleichenden Prüfung auch die Rechtmäßigkeit und Sachgerechtigkeit von Haushaltssicherungskonzepten gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO sowie die inhaltliche Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte in Anlehnung an die Empfehlungen der Konsolidierungsleitlinie.¹¹³

Ansicht 53 fasst zusammen, ob die Haushaltssicherungskonzepte der 17 geprüften Kommunen die Anforderungen der Gemeindehaushaltsverordnung erfüllten und ob die inhaltliche Ausgestaltung sachgemäß war.

Haushaltssicherungskonzepte

Haushaltssicherungskonzepte 2010 bis 2015																	
	Bad Arolsen	Bürstadt	Freigericht	Friedrichsdorf	Fritzlar	Haiger	Hochheim	Idstein	Korbach	Langenselbold	Münster	Neu-Anspach	Niederhausen	Ober-Ramstadt	Pohlheim	Vellmar	Weiterstadt
Anforderungen an Haushaltssicherungskonzepte gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO																	
Aufstellung und Fortschreibung	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Analyse der Ursachen	○	○	○	○	○	○	○	✓	○	✓	○	○	✓	○	○	○	○
Festlegung des Konsolidierungszieles inkl. Zeitraum des Ausgleichs	○	○	✓	○	○	○	○	○	✓	○	✓	○	○	○	○	○	●
Darstellung der Maßnahmen	✓	✓	✓	○	○	✓	✓	✓	○	✓	○	✓	✓	✓	○	✓	✓
Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte																	
Ermittlung Konsolidierungsbedarf	●	○	○	○	○	○	○	✓	○	●	✓	○	○	✓	●	●	✓
Wirkung einzelner Maßnahmen	✓	✓	○	○	○	○	○	○	○	✓	○	○	○	○	○	✓	✓
Wirkung aller Maßnahmen	✓	○	○	○	○	○	○	●	○	○	✓	○	●	✓	○	✓	✓
Maßnahmen führen zum Ausgleich	○	●	○	○	○	○	○	●	○	●	✓	○	○	○	●	○	●

113 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte „Konsolidierungsleitlinie“ vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, S. 1470, die mit Erlass im Jahr 2014 ergänzt wurde, vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass.

Haushaltssicherungskonzepte 2010 bis 2015														
	Bad Arolsen	Bürstadt	Freigericht	Friedrichsdorf	Fritzlar	Haiger	Hochheim	Idstein	Korbach	Langenselbold	Münster	Neu-Anspach	Niederhausen	Ober-Ramstadt
Mittelfristig ausgeglichener Haushalt geplant	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Konsolidierungsmanagement	✓	●	✓	●	●	●	○	●	●	●	●	●	●	●
✓ = ja, ● = nein, ○ = teilweise (nur in Haushaltssicherungskonzepten einzelner Jahre wurden die Anforderungen erfüllt) Anmerkung: Es wurden jeweils die Jahre berücksichtigt, in denen die Kommunen zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet waren. Weiterstadt stellte beispielsweise in 2010 und nach 2013 keine Haushaltssicherungskonzepte auf. Gemäß den Haushaltsplanungen und den zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vorliegenden vorläufigen Ergebnissen war die Kommune dazu nicht verpflichtet. Die oben dargestellte Bewertung bezieht sich somit auf die Haushaltssicherungskonzepte der Jahre 2011 bis 2013. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015														

Ansicht 53: Haushaltssicherungskonzepte 2010 bis 2015

Alle Kommunen stellten Haushaltssicherungs- beziehungsweise Konsolidierungskonzepte auf.¹¹⁴

Ansicht 53 verdeutlicht, dass keine der in den Vergleich einbezogenen Kommunen die Kriterien gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO und der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010 vollumfänglich erfüllte. Die Kommunen setzten insbesondere die Anforderungen an die inhaltliche Ausgestaltung gemäß Konsolidierungsleitlinie nicht um. Auffällig war dabei, dass 14 von 17 Kommunen kein Konsolidierungsmanagement, bestehend aus regelmäßigen unterjährigen Auswertungen von Kostenentwicklungen oder Analysen zur Abweichung vom Konsolidierungspfad auf Ebene der Einzelmaßnahmen, eingerichtet hatten.

Zur Förderung einer transparenten und zielgerichteten Konsolidierung wird den Kommunen empfohlen, Haushaltssicherungskonzepte mit konkreten und operationalisierten Aussagen über das Konsolidierungsziel zu erarbeiten, deren Entwicklung nachverfolgt werden kann. Dies erlaubt gleichzeitig die Nachverfolgung des Zielerreichungsgrads von Maßnahmen und die Ermittlung des Gesamtkonsolidierungsbeitrags. Zur Erreichung des Haushaltsausgleichs sollten die Kommunen ihren Konsolidierungspfad unterjährig über Plan-Ist-Vergleiche überwachen und negativen Entwicklungen mit geeigneten Notfallmaßnahmen entgegenwirken. Es sollte eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung und Information der Gemeindevertretung als Grundlage für eine aktive Steuerung der Konsolidierungsbemühungen stattfinden.

¹¹⁴ Gemäß § 92 HGO haben Städte und Gemeinden ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Der Haushalt soll gemäß § 92 Absatz 4 HGO in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt ist ausgeglichen, wenn die ordentlichen Erträge und die Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch sind wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder wenn der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können. Für den Fall, dass ein Ausgleich nicht möglich ist oder Fehlbeträge für das laufende Jahr erwartet werden, sind Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen (§ 92 Absatz 5 HGO).

4.4 Ertragsstruktur und Einnahmekraft

Nach § 93 Absatz 2 Nr. 1 HGO hat eine Kommune die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Erträge und Einzahlungen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen.

Insbesondere können Kommunen als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Dabei sind die Gebührensätze so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden (§ 10 Absatz 1 KAG¹¹⁵). Innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens stehen den Kommunen Ermessensspielräume zu. So können die Kommunen mit Festlegen der Länge ihres Kalkulationszeitraums (maximal fünf Jahre) die Frequenz von Voraus- und Nachkalkulationen bestimmen, die Grundlage für den Ausgleich von Über- und Unterdeckungen sind.¹¹⁶ Der für Zwecke der Gebührenkalkulation angewendete Zinssatz für die Verzinsung des Anlagekapitals muss angemessen sein. Er sollte sich am durchschnittlichen Marktniveau orientieren. Zulässig ist ein Mischzinssatz für Eigen- und Fremdkapital.

Gebühren

Vor dem Hintergrund dieser Ermessensspielräume nahm die Überörtliche Prüfung eine indikative Betrachtung¹¹⁷ der Kostendeckung in den Gebührenhaushalten für die Wasserversorgung, die Abwasserentsorgung, die Abfallentsorgung und das Friedhofs- und Bestattungswesen auf Grundlage der in der Buchhaltung erfassten Aufwendungen und Erträge vor. Die Betrachtung ergab Unterdeckungen und damit Anhaltspunkte für nicht kostendeckende Gebühren. Anhand dieser indikativen Betrachtung kann von einem ungenutzten Potenzial der Kommunen von bis zu 2,3 Millionen Euro im Jahr¹¹⁸ aus der künftigen Erhebung kostendeckender Gebühren ausgegangen werden.¹¹⁹

115 § 10 Absatz 1 und 2 KAG – Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) Die Kosten nach Abs. 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungswert zugrunde gelegt werden. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

116 Die bei der Vorkalkulation prognostizierte Entwicklung von Kosten lässt sich durch eine Nachkalkulation anhand festgestellter tatsächlicher Kosten verifizieren. Vgl. Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, NWB, Bearbeiter: Brüning, 51. Ergänzungslieferung (September 2014), Kommentierung zu § 6, Rn. 103 f.

117 Es handelt sich bei der indikativen Betrachtung um eine überschlägige Analyse auf Grundlage der gebuchten Erträge und Aufwendungen, interner Leistungsbeziehungen (sofern anwendbar) sowie kalkulatorischer Zinsen. Unter- sowie Überdeckungen außerhalb des Prüfungszeitraums wurden nicht in die Betrachtung einbezogen.

118 Zugrunde gelegt wurde der Mittelwert der Unter-/ Überdeckungen der Jahre 2010 bis 2014. Aufgrund der langfristigen Auswirkungen der Gebühren auf das Ergebnis im Friedhofs- und Bestattungswesen sind Verbesserungen des Ergebnisses in diesem Bereich nur sukzessive durch Verbesserung der Kostendeckung für zukünftige Sachverhalte möglich.

119 Zusätzlich ergab sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 682 Tausend Euro bei Annäherung des kalkulatorischen Zinssatzes für die Gebührenkalkulation an den oberen Quartilswert im Vergleich. Ein einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 6,8 Millionen Euro ergäbe sich aus dem rückwirkenden Ausgleich von Kostenunterde-

Werden keine kostendeckenden Gebühren im Sinne des § 10 Absatz 1 KAG erhoben, müssen die verbleibenden Kosten der jeweiligen Einrichtung aus den allgemeinen Deckungsmitteln bestritten werden. Damit hierdurch der geforderte Haushaltsausgleich nach § 92 Absatz 2 HGO nicht (zusätzlich) gefährdet wird, sind gerade Kommunen mit defizitären Haushalten gehalten, in den Gebührenhaushalten grundsätzlich keine Unterdeckung entstehen zu lassen.¹²⁰

Als Grundlage für eine hebesatzunabhängige Betrachtung der Einnahmesituation der Kommunen berechnete die Überörtliche Prüfung die Realsteueraufbringungs- sowie die Steuereinnahmekraft¹²¹ auf der Basis der Hebesätze des Hessischen Statistischen Landesamts.¹²²

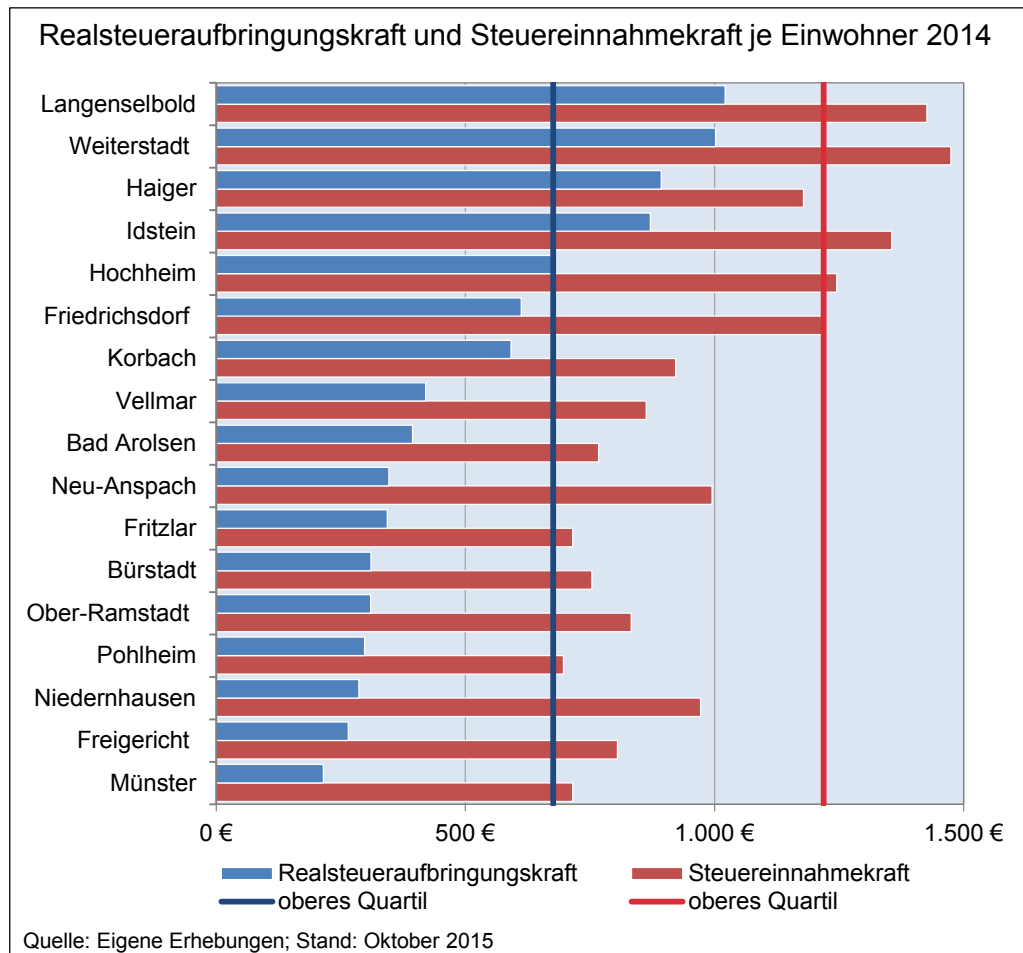
Ansicht 54 zeigt den Vergleich der Realsteueraufbringungskraft sowie der Steuereinnahmekraft für das Jahr 2014 je Einwohner der untersuchten Kommunen.

ckungen in den Gebührenhaushalten für die Jahre 2011 – 2014. Gemäß § 10 Absatz 2 KAG kann der Ermittlung der Kosten ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende des von der Körperschaft bestimmten Kalkulationszeitraumes aus nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen unter Berücksichtigung aller wesentlichen Bestandteile des KAG durchgeführten Nachkalkulationen ergeben, sind entsprechend zu passivieren und innerhalb von fünf Jahren auszugleichen. Nach ebendiesen Grundsätzen ermittelte Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

120 Der Grundsatz einer kostendeckenden Gebührenerhebung ist bei den Gebühren für Wasser, Abwasser, Abfall sowie Straßenreinigung daher künftig strikt einzuhalten. Eine vertretbare Unterdeckung im Bereich Bestattungswesen ist nach aufsichtlichen Vorgaben dagegen „hinnehmbar“. Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass, Ziffer 3 a.

121 Die Realsteueraufbringungskraft stellt das fiktive Realsteuer-Istaufkommen (vor Gewerbesteuerumlage) dar, sofern die Kommune landesdurchschnittliche Hebesätze angewandt hätte. Als Hebesätze für eine solche Betrachtung wurden die durchschnittlichen Realsteuerhebesätze des Landes Hessen für die jeweilige Gemeindegrößenklasse herangezogen. Die Steuereinnahmekraft der Kommunen wurde auf Grundlage der Realsteueraufbringungskraft durch Addition der Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer und Subtraktion der Gewerbesteuerumlage errechnet.

122 Es wurden die Landesdurchschnittswerte des Hessischen Statistischen Landesamts für die jeweilige Gemeindegrößenklasse verwendet.



Ansicht 54: Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft je Einwohner 2014

Es zeigte sich, dass die Steuereinnahmekraft je Einwohner im Jahr 2014 zwischen 696,68 Euro (Pohlheim) und 1.474,68 Euro (Weiterstadt) lag. Die Realsteueraufbringungskraft je Einwohner betrug zwischen 215,10 Euro (Münster) und 1.021,62 Euro (Langenselbold). Die Kennzahlen zeigen, dass nicht alle Kommunen unter den gleichen Bedingungen agieren. Damit hängt der Handlungsspielraum der einzelnen Kommunen auch von äußeren Faktoren ab.

Während Gemeinden wie Niedernhausen, Freigericht und Münster über eine vergleichsweise geringe Realsteueraufbringungskraft verfügten und sich zu einem größeren Anteil (knapp mehr als 70 Prozent) über die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer finanzierten, war das Verhältnis von Realsteueraufbringungskraft zur Steuereinnahmekraft bei Städten wie Haiger, Langenselbold und Idstein umgekehrt (rund 40 Prozent). Die höchste Realsteueraufbringungskraft hatte Langenselbold mit einem Anteil an der Steuereinnahmekraft in Höhe von 72 Prozent. Bemerkenswert ist dabei, dass Fritzlar trotz geringer Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft nach Friedrichsdorf den geringsten Konsolidierungsbedarf der Kommunen hatte. Idstein hingegen wies mit einer Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft oberhalb des oberen Quartilswerts den höchsten Konsolidierungsbedarf im Vergleich aus (vgl. Ansicht 51, S. 83).

Aus den genannten Daten lässt sich ableiten, dass die Kommunen unterschiedlich mit ihren Gegebenheiten umgehen. Im Sinne einer wirkungsvollen Haushaltskonsolidierung ist es für die Kommunen essentiell, sich der Chancen und Risiken, die sich aus ihren Strukturmerkmalen und sonstigen internen und externen Faktoren ergeben, bewusst zu sein. Die Haushaltsplanung und -steuerung muss diese Chancen und Risiken berücksichtigen. Nicht zu-

letzt hängen der Umfang und die Ausgestaltung der von den Kommunen zu erbringenden Leistungen von deren finanzieller Ausstattung ab.

Beispiel Langenselbold

Die Stadt Langenselbold hatte für das Jahr 2014 die höchste Realsteueraufbringungskraft und die zweithöchste Steuereinnahmekraft je Einwohner im Vergleich. Gleichzeitig wies sie für die Jahre 2010 bis 2013 durchgehend negative ordentliche Ergebnisse von bis zu -6,8 Millionen Euro (2012) aus und nahm zur Sicherung und Wiederherstellung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit am kommunalen Schutzschirm teil.

Beim Blick auf die absolute Steuereinnahmekraft der Stadt zeigt sich, dass diese im Prüfungszeitraum zwischen 11,3 Millionen Euro (2012) und 19,5 Millionen Euro (2014) schwankte. In der Ertragslage der Stadt spiegelt sich dieses Bild. Als Grund sind im Wesentlichen Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen zu nennen.

Die Abhängigkeit von äußeren Faktoren wie einzelnen großen Gewerbesteuerzahlern kann große Auswirkungen auf die Haushaltslage haben. Bestrebungen zur Haushaltskonsolidierung müssen dies berücksichtigen und im Sinne eines ganzheitlichen Konzeptes durch Maßnahmen in beeinflussbaren Bereichen ausgleichen.

Die Stadt Langenselbold hat dies erkannt und als eine von lediglich drei Kommunen im Vergleich in allen ihren Haushaltssicherungskonzepten im Prüfungszeitraum sowohl die externen als auch die internen Ursachen und Möglichkeiten zur Einflussnahme detailliert analysiert. So beschrieb sie neben allgemeinen konjunkturellen Ursachen (Realsteuereinkünften) auch die Auswirkungen des Hessentags 2009 sowie Mehraufwendungen für Sach- und Dienstleistungen und Personal. Darüber hinaus analysierte sie den negativen Ergebnisbeitrag der freiwilligen Leistungen zum Haushalt. Bereits im ersten Haushaltssicherungskonzept des Prüfungszeitraums (2010) formulierte sie folgende Maßgabe für die Haushaltskonsolidierung: „Zur Konsolidierung des defizitären Ergebnishaushaltes müssen alle Aufwendungen auf den Prüfstand. Kann auf freiwillige Leistungen verzichtet werden, können Pflichtaufgaben mit niedrigerem Aufwand erfüllt werden? Bestehen Spielräume, die Einnahmen zu erhöhen?“ Sie verpflichtete sich damit einem ganzheitlichen Konzept zur Haushaltskonsolidierung.

Die von der Stadt Langenselbold definierten Maßnahmen umfassten neben dem Wegfall von Personalstellen unter anderem pauschale Einsparungen beim Material, Reduzierung von Fremdleistungen, Einsparungen bei den freiwilligen Leistungen (etwa Vereinszuschüsse für Investitionen, Theater, Konzerte, Kulturwoche) sowie Erhöhungen von Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung, Eintrittsgeldern und Realsteuerhebesätzen. Die jeweils durch die einzelnen Maßnahmen zu erzielende Wirkung im Sinne des erwarteten Konsolidierungsbeitrags war in den Haushaltssicherungskonzepten dargestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Langenselbold, konsequent den Konsolidierungsweg fortzuführen, um die in Ansicht 51 dargestellten Konsolidierungsbedarf von 13,3 Millionen Euro konsequent abzubauen.

Hebesatzgestaltung

Durch eine Veränderung der Hebesätze können Kommunen die Erträge aus Realsteuern beeinflussen. Wenn ein Haushaltsausgleich nicht durch Reduzierung der Aufwendungen und durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale in den Gebührenhaushalten möglich ist, haben defizitäre Kommunen als Ultima Ratio die Verpflichtung zur zumutbaren Beschaffung von Steuererträgen. Zumutbar ist für defizitäre Kommunen jedenfalls alles, was andere Kommunen in

Hessen in vergleichbarer Lage ihren Einwohnern gewöhnlich bereits abverlangen.¹²³

Die aus dem Vergleich mit den Hebesätzen der übrigen Kommunen und den landesdurchschnittlichen Hebesätzen identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale für die untersuchten Kommunen sind in Ansicht 55 dargestellt.

Hebesätze und Realsteueraufkommen 2014							
	Grundsteuer A		Grundsteuer B		Gewerbesteuer		Summe
	Hebe- sätze	Steuerauf- kommen	Hebe- sätze	Steuer- aufkom- men	Hebe- sätze	Steuerauf- kommen	Steuerauf- kommen
Bad Arolsen	330 %	97 T€	380 %	2.009 T€	350 %	3.959 T€	6.065 T€
Bürstadt	330 %	62 T€	330 %	1.583 T€	350 %	3.037 T€	4.683 T€
Freigericht	310 %	24 T€	310 %	1.415 T€	350 %	2.046 T€	3.486 T€
Friedrichsdorf	450 %	39 T€	450 %	4.316 T€	350 %	11.586 T€	15.941 T€
Fritzlar	320 %	114 T€	400 %	1.537 T€	360 %	3.413 T€	5.065 T€
Haiger	230 %	21 T€	230 %	1.599 T€	330 %	13.546 T€	15.166 T€
Hochheim	335 %	59 T€	400 %	2.698 T€	310 %	7.695 T€	10.447 T€
Idstein	350 %	61 T€	390 %	3.532 T€	390 %	19.337 T€	22.930 T€
Korbach	350 %	135 T€	385 %	3.541 T€	385 %	11.142 T€	14.819 T€
Langenselbold	400 %	54 T€	400 %	2.143 T€	380 %	12.663 T€	14.859 T€
Münster	300 %	16 T€	300 %	1.140 T€	380 %	1.736 T€	2.892 T€
Neu-Anspach	250 %	19 T€	340 %	1.821 T€	345 %	2.951 T€	4.791 T€
Niedernhausen	380 %	15 T€	380 %	1.948 T€	350 %	2.192 T€	4.156 T€
Ober-Ramstadt	370 %	53 T€	370 %	2.195 T€	380 %	2.553 T€	4.801 T€
Pohlheim	325 %	54 T€	300 %	1.667 T€	380 %	3.398 T€	5.118 T€
Vellmar	330 %	11 T€	320 %	2.074 T€	400 %	5.829 T€	7.912 T€
Weiterstadt	330 %	44 T€	300 %	5.571 T€	375 %	19.083 T€	24.698 T€
Summe							167.829 T€
Verbesserung der Realsteuererträge durch Anhebung auf folgende Steuersätze ⁴⁾							
höchster Hebesatz im Vergleich	450 %		450 %		400 %		24,0 Mio. €
höchster Hebesatz der Gemeindegrößenklasse ¹⁾	630 %		630 % ³⁾		440 %		52,3 Mio. €
höchster Hebesatz der Gemeindegrößenklasse ²⁾	500 %		595 %		410 %		
Nachrichtlich							
Landesdurchschnitt ¹⁾	348 %		360 %		359 %		
Landesdurchschnitt ²⁾	343 %		383 %		347 %		
¹⁾ Kreisangehörige Gemeinden von 10.000 bis 20.000 Einwohner							
²⁾ Kreisangehörige Gemeinden von 20.000 bis 50.000 Einwohner							
³⁾ Verwendet wurde der zweithöchste Hebesatz. Der höchste Hebesatz der Gemeindegrößenklasse beträgt 960 Prozent in der Gemeinde Nauheim.							
⁴⁾ Der Berechnung liegen die Steuererträge des Jahres 2014 zugrunde. Es wird die Annahme getroffen, dass bei einer Veränderung des Hebesatzes alle übrigen Rahmenbedingungen gleich bleiben. Die Grundsteuer A wurde aufgrund ihres im Vergleich mit anderen Realsteuern geringen Steueraufkommens nicht weiter betrachtet.							
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015							

Ansicht 55: Hebesätze und Realsteueraufkommen 2014

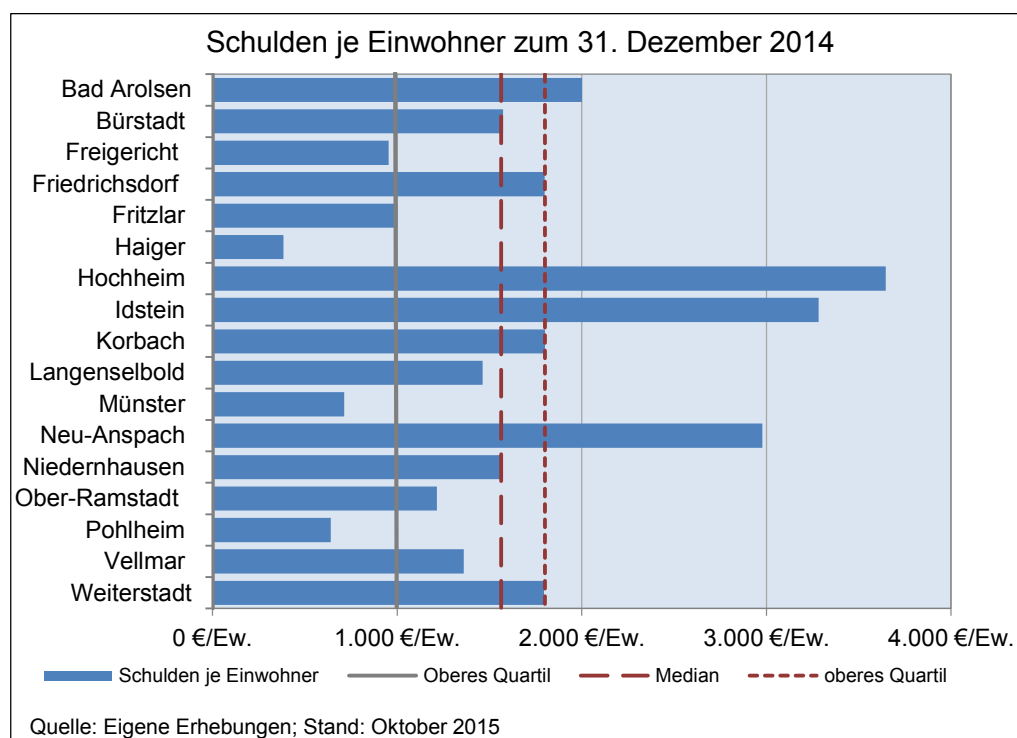
¹²³ Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass, Ziffer 3.

Bei einer Anhebung der Hebesätze auf den höchsten beziehungsweise zweithöchsten Hebesatz der jeweiligen Gemeindegrößenklasse könnten die 17 Kommunen insgesamt Mehrerträge aus der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer in Höhe von 52,3 Millionen Euro erzielen. Bei einer Anhebung auf den höchsten im Vergleich festgestellten Hebesatz lägen die Mehrerträge noch bei 24,0 Millionen Euro.

Den Städten und Gemeinden haben vor dem Hintergrund ihrer kritischen beziehungsweise konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage politisch zu entscheiden, wie ein ausgeglichener Haushalt nachhaltig erreicht werden kann. Dies kann durch Einsparungen – mit Absenkung des angestrebten Leistungsangebots im Bereich der freiwilligen Leistungen (vgl. Abschnitt 4.8) und bei der Ausgestaltung von Pflichtaufgaben (vgl. Abschnitt 4.7) – und schließlich als Ultima Ratio mittels zumutbarer Steuerbelastung erreicht werden.

4.5 Gesamtverschuldung

Gemäß § 93 Absatz 3 HGO ist die Kreditaufnahme für die Kommune nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre. Der Stand der Schulden einer Kommune gibt Hinweise darauf, inwieweit diese in der Vergangenheit dazu fähig war, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Kommunen finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte. Ansicht 56 zeigt die kommunalen Gesamtschulden¹²⁴ je Einwohner zum Ende des Jahres 2014.



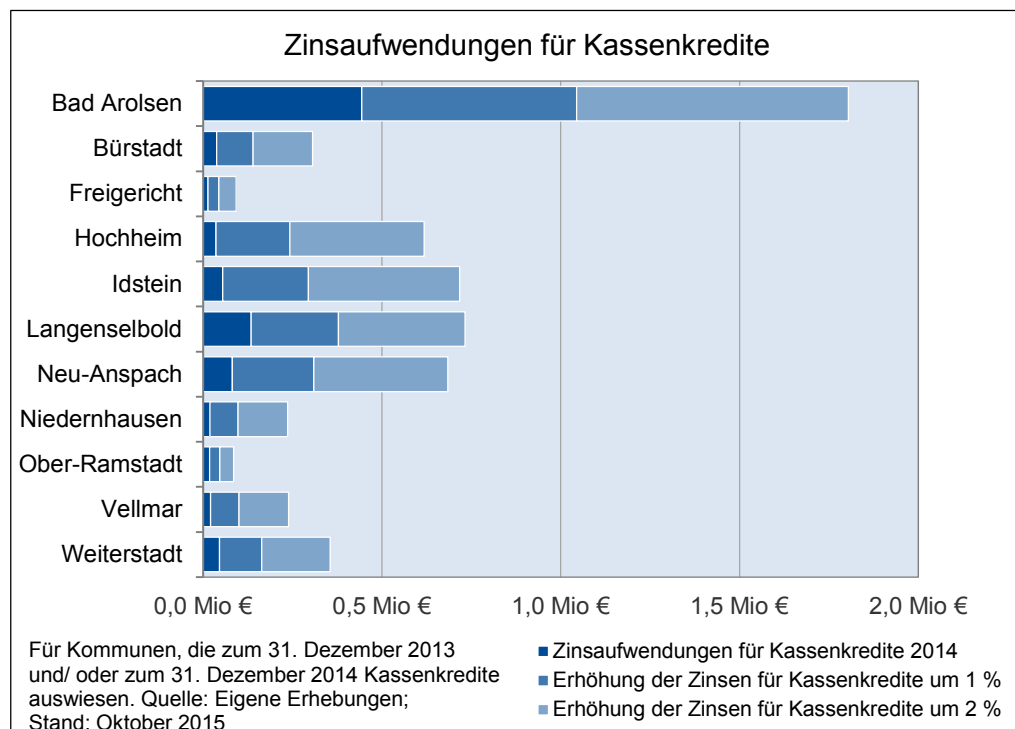
Ansicht 56: Schulden je Einwohner zum 31. Dezember 2014

¹²⁴ Gesamtschulden beinhalten Schulden des Kernhaushalts (direkte Schulden), die sich aus Investitionskrediten gegenüber Kreditinstituten sowie Kassenkrediten zusammensetzen, sowie die anteiligen Schulden der Beteiligungen (indirekte Schulden). Letztere werden bei Schulden der Eigenbetriebe und bei Beteiligungen ab 50 Prozent insgesamt eingerechnet und bei Beteiligungen unter 50 Prozent bis 20 Prozent entsprechend der Beteiligungsquote anteilig erfasst. Schulden der Beteiligungen unter 20 Prozent werden nicht berücksichtigt.

Zum Stichtag 31. Dezember 2014 hatten die 17 Kommunen Gesamtschulden in Höhe von 511 Millionen Euro. Im Vergleich zeigte sich, dass die Schulden je Einwohner zum 31. Dezember 2014 zwischen 384 Euro (Haiger) und 3.647 Euro (Hochheim am Main) lagen.

Im Jahr 2014 hatten die Kommunen insgesamt Zinsaufwendungen für Kassenkredite¹²⁵ in Höhe von 902 Tausend Euro. Die höchsten Aufwendungen wies Bad Arolsen mit 443 Tausend Euro auf. Zinsaufwendungen stehen in Abhängigkeit von der Schuldenhöhe und den Marktgegebenheiten. Ausgehend von der aktuell gegebenen Niedrigzinsphase können sich steigende Zinssätze negativ auf die Haushaltslage auswirken. Dies birgt die Gefahr einer Schuldenspirale. Ansicht 57 stellt dar, wie sich ein Anstieg der Zinssätze um einen und um zwei Prozentpunkte¹²⁶ auf die Zinsaufwendungen für Kassenkredite auswirken würde.

Zinslast



Ansicht 57: Zinsaufwendungen für Kassenkredite

Bei den hier untersuchten 11 Kommunen würden die Zinsaufwendungen bei einem Anstieg der jeweiligen Zinssätze um einen Prozentpunkt auf insgesamt 2,0 Millionen Euro und bei einem Anstieg um zwei Prozentpunkte auf 3,0 Millionen Euro steigen. Am Beispiel Bad Arolsen würde dies einen Anstieg der Zinsaufwendungen für Kassenkredite auf 760 Tausend Euro bedeuten.

Vor dem Hintergrund der möglichen Auswirkungen sollten die Kommunen Konsolidierungserfolge nutzen und Kassenkredite soweit wie möglich abbauen. Die Kommunen sollten darüber hinaus die Entwicklung der Zinssätze überwachen, um nachteilige Entwicklungen frühzeitig zu erkennen.

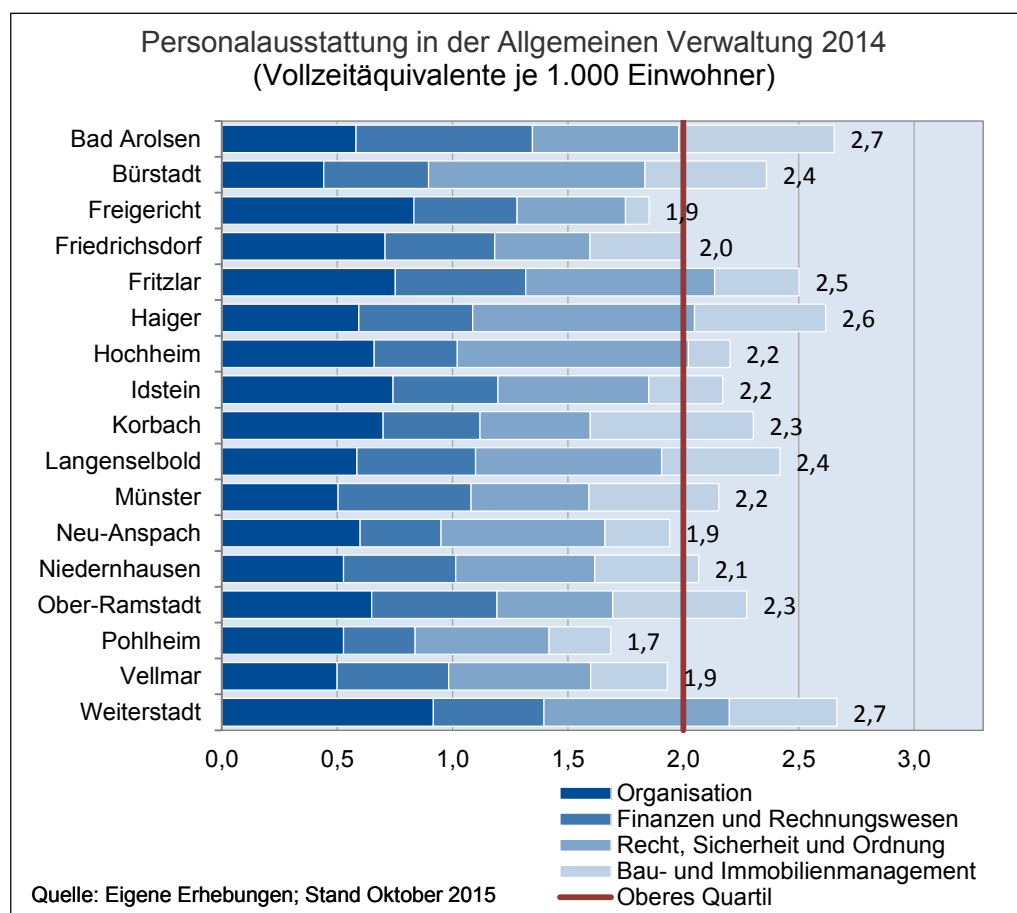
4.6 Allgemeine Verwaltung

In den 17 Kommunen fielen im Jahr 2014 für die Allgemeine Verwaltung insgesamt Personalaufwendungen (inklusive Versorgungsaufwendungen) in Hö-

¹²⁵ Für Kommunen, die zum 31. Dezember 2013 und/ oder zum 31. Dezember 2014 Kassenkredite auswiesen. Die Berechnung berücksichtigt solche Kommunen nicht, die unterjährig Kassenkredite aufnahmen und diese zum Jahresabschluss getilgt hatten.

¹²⁶ Der Berechnung wurde ein Durchschnittszinssatz zugrunde gelegt, der sich aus den Zinsaufwendungen in Bezug auf das durchschnittliche Kreditvolumen des Jahres errechnet. Als Kreditvolumen wurde der Mittelwert aus Anfangs- und Endbestand verwendet.

he von 43,3 Millionen Euro an. Im Gegensatz zu den Personalaufwendungen¹²⁷ sind die zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Vollzeitäquivalente direkt vergleichbar. In Ansicht 58 sind die Vollzeitäquivalente für die einzelnen Aufgabenbereiche je 1.000 Einwohner dargestellt.



Ansicht 58: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung 2014 (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner)

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die 17 Kommunen zwischen 1,7 und 2,7 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Bei einer Reduzierung auf den unteren Quartilswert von 2,0 Vollzeitäquivalenten je Einwohner ergibt sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial¹²⁸ von 5,1 Millionen Euro für die Kommunen. Den Kommunen wird empfohlen, nach Möglichkeiten zur Reduzierung von Vollzeitäquivalenten in der Allgemeinen Verwaltung zu suchen. Ein funktionierendes Personalmanagement, das insbesondere eine am Leistungsumfang der Kommune ausgerichtete Personalbedarfsplanung und ein zu Steuerungszwecken eingesetztes Personalcontrolling umfasst, ist dabei unabdingbar. Nur so können die Kommunen zukünftig den Herausforderungen des demographischen Wandels und den gestiegenen Anforderungen an die fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter begegnen und gleichzeitig das Ziel der Haushaltskonsolidierung im Blick behalten.

¹²⁷ Diese unterliegen verschiedenen, nur bedingt von der Aufgabenerbringung abhängigen Einflussfaktoren wie der Vergütungshöhe.

¹²⁸ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 65.000,00 Euro zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten). Dieser Wert wurde an den Mittelwert der Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent über alle in die 186. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen angelehnt.

Beispiel Weiterstadt

Die Allgemeine Verwaltung leistete im Jahr 2014 mit 4,9 Millionen Euro einen negativen Beitrag zum ordentlichen Ergebnis der Stadt Weiterstadt. Der Großteil der Ordentlichen Aufwendungen für die Allgemeine Verwaltung entfiel auf die Personalaufwendungen (inkl. Versorgungsaufwendungen) mit insgesamt 3,7 Millionen Euro.

Für die Allgemeine Verwaltung der Stadt Weiterstadt entfielen 2,7 Vollzeit-äquivalente auf 1.000 Einwohner. Damit hatte die Körperschaft zusammen mit Bad Arolsen den höchsten Wert im Vergleich.

Trotz der vergleichsweise hohen Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung hatte die Stadt Weiterstadt die Jahresabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2014 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht aufgestellt. Sie wies damit zusammen mit Idstein und Pohlheim den größten Rückstand bei der Erstellung der Jahresabschlüsse auf. Im Hinblick auf die Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabschlusses zum 31. Dezember 2015 ergab sich für die Stadt Weiterstadt ein gewichteter Fertigstellungsgrad von 6,0 Prozent, welcher zu den geringsten im Vergleich festgestellten Werten gehörte.

Ein positiver Effekt der vergleichsweise hohen Personalausstattung auf die Einhaltung von gesetzlichen Fristen und die zeitnahe Umsetzung neuer und geänderter Anforderungen an die Haushaltsführung ist damit nicht erkennbar. Es zeigt sich, dass nicht allein die Zahl der Vollzeitäquivalente in der Verwaltung, sondern auch deren zielgerichteter Einsatz für die Belange der Kommune über die Qualität des Verwaltungshandelns entscheidet.

4.7 Tageseinrichtungen für Kinder

Im Mai 2013 wurde das Hessische Kinderförderungsgesetz (HessKiFöG) beschlossen und trat zum 1. Januar 2014 in Kraft.¹²⁹ Mit dem Gesetz wurde unter anderem die Landesförderung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege im Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) neu geregelt. Zusätzlich erfolgte die Änderung der vorgegebenen erforderlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb einer Kindertageseinrichtung.

Bis zum 1. September 2015 galt für alle Kindertageseinrichtungen, die vor dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Regelung am 1. Januar 2014 eine gültige Betriebserlaubnis vorlegen konnten, eine Übergangsregelung. Diese Tagesstätten konnten bis zum Ende der Übergangsfrist nach den Rahmenbedingungen der Mindestverordnung (MVO) betrieben werden.¹³⁰

Die wesentlichen Neuregelungen beziehen sich auf die Vorgaben zur Landesförderung der Kindertageseinrichtungen in Hessen, die personelle Mindestausstattung von Kindertageseinrichtungen sowie die Gruppengröße der betreuten Kinder.

Neue gesetzliche Regelungen zu Personalbedarf und Gruppengröße

Die Förderbestimmungen für Tageseinrichtungen für die Kindertagespflege, für Fachberatungen und sonstige Fördermaßnahmen wurden aktualisiert. Im neuverfassten HKJGB werden durch § 32 bis § 32e die bisher existierenden Rechtsverordnungen gebündelt und neu bestimmt.

Weiterhin wurden mit der Einführung des HessKiFöG die personellen Mindestbedarfe für die Betreuung von Kindern neu festgelegt. Der bisherige gruppenorientierte Personalbedarf wird nunmehr individuell je Kind ermittelt. Die

¹²⁹ Außer Kraft getreten sind diese Vorschriften: Die Verordnung zur Landesförderung für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege vom 2. Januar 2007 (zuletzt geändert durch die Verordnung vom 7. November 2011), die Grundsätze zur Förderung der Integration von Kindern mit Migrationshintergrund in Kinderhorten vom 9. Januar 2007 und die Fach- und Fördergrundsätze zur „Offensive für Kinderbetreuung“ vom 18. März 2008.

¹³⁰ Vgl. § 57 Absatz 1 HKJGB.

Zahl, das Alter und die Betreuungszeit der in der Tagesstätte angemeldeten Kinder bestimmen nun die Zahl der Erziehungskräfte.

Darüber hinaus werden nach der Neuregelung auch die Vorgaben zur Gruppengröße abgeändert und nunmehr durch das einzelne betreute Kind beeinflusst. So darf die Gruppengröße maximal 25 Kinder betragen, wobei Kinder unter drei Jahren die Zahl der genehmigten Plätze in der Einrichtung um einen nach dem Alter gestaffelten Faktor reduzieren. Gemäß § 25d Abs. 1 Satz 3 HKJGB darf die Zahl der Kinder in Kinderkrippen 12 Kinder nicht überschreiten.

Ergebnisbeitrag der Kinderbetreuung

In Ansicht 59 wird dargestellt, in welchem Umfang die Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft¹³¹ den Haushalt der 17 Kommunen im Jahr 2014 belasteten.

Ordentliches Ergebnis der Produkte für Kindertageseinrichtungen 2014		
	Ordentliches Ergebnis ¹⁾	
	je angemeldetem Kind ²⁾	je Einwohner
Bad Arolsen	-3.585,69 €	-103,62 €
Bürstadt	-4.561,21 €	-176,65 €
Freigericht	-4.131,97 €	-135,71 €
Friedrichsdorf	-4.324,60 €	-182,52 €
Fritzlar	-3.637,27 €	-120,53 €
Haiger	-4.301,01 €	-135,22 €
Hochheim	-3.543,12 €	-164,38 €
Idstein	-4.086,74 €	-148,70 €
Korbach	-4.167,87 €	-145,53 €
Langenselbold	-3.602,80 €	-173,76 €
Münster	-4.249,97 €	-147,42 €
Neu-Anspach	-4.416,87 €	-204,93 €
Niedernhausen	-5.147,90 €	-169,54 €
Ober-Ramstadt	-4.912,66 €	-172,71 €
Pohlheim	-2.846,04 €	-92,87 €
Vellmar	-3.785,89 €	-124,47 €
Weiterstadt	-4.385,53 €	-184,72 €
Median	-4.167,87 €	-148,70 €
unteres Quartil	-3.637,27 €	-135,22 €
oberes Quartil	-4.385,53 €	-173,76 €

¹⁾ Für Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft. Bei den Aufwendungen für Einrichtungen in fremder Trägerschaft handelte es sich im Wesentlichen um Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse.

²⁾ Es werden sowohl die aufgenommenen Kinder der Kindertagesstätten in fremder Trägerschaft als auch die Kinder der Kindertagesstätten in der Trägerschaft der Stadt berücksichtigt. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 59: Ordentliches Ergebnis der Produkte für Kindertageseinrichtungen 2014

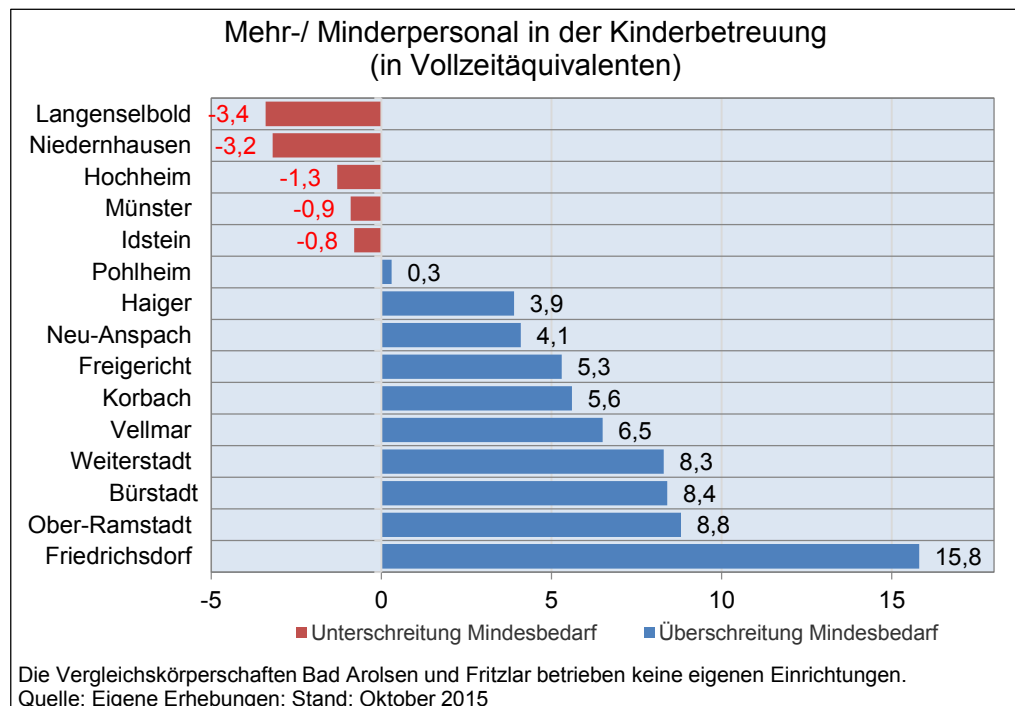
Der Ergebnisbeitrag der Kinderbetreuung wird zum einen durch die Aufwandsseite und damit durch den Standard bestimmt, der in den Einrichtungen

¹³¹ Bei den Aufwendungen für Einrichtungen in fremder Trägerschaft handelte es sich im Wesentlichen um Aufwendungen für Zuweisungen und Zuschüsse. In allen nachfolgenden Analysen werden Kindertagesstätten fremder Träger nicht berücksichtigt.

herrscht. Zum anderen hängt der Ergebnisbeitrag von der Höhe der Erträge, das heißt insbesondere von der Höhe der erhobenen Elternbeiträge ab. Im Folgenden werden der Betreuungsstandard sowie die Kostendeckung durch Elternbeiträge in den Kommunen für Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft analysiert.

Bei einem Abgleich der tatsächlichen Personalausstattung zum 1. März 2015 mit dem Bedarf an Fachkräften für den Betrieb der Einrichtungen gemäß § 25c HKJGB¹³² ergab sich das in Ansicht 60 dargestellte Bild.

Personalausstattung der Kinderbetreuungseinrichtungen



Ansicht 60: Mehr-/ Minderpersonal in der Kinderbetreuung (in Vollzeitäquivalenten)

In zehn Kommunen ergab sich bei der tatsächlichen Personalausstattung eine Überschreitung des gesetzlichen Mindestbedarfs gemäß § 25c HKJGB.¹³³ Dies hat eine Mehrbelastung¹³⁴ der Kommunen in Höhe von insgesamt 2,7 Millionen Euro je Jahr zur Folge. Für die Stadt Friedrichsdorf ergab sich die höchste Überschreitung in Höhe von 15,8 Vollzeitäquivalenten. Niedernhausen und Langenselbold hingegen wiesen Unterschreitungen¹³⁵ des personellen Mindestbedarfs von mehr als drei Vollzeitäquivalenten aus.

Den Kommunen wird geraten, unter Berücksichtigung des Kostendeckungsgrads der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung, ihrer eigenen Haushaltslage sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger die Personalausstattung

132 Zur Berechnung des personellen Mindestbedarfs wurden Zahl, Alter und Betreuungszeit der Kinder gemäß Meldung zur Statistik zum Stichtag 1. März 2015 sowie Fachkraftfaktor und Betreuungsmittelwert gemäß § 25c HKJGB herangezogen. Die tatsächliche Personalausstattung wurde der Meldung zur Statistik zum Stichtag 1. März 2015 entnommen.

Die Übergangsfrist für den gesetzlichen Mindestbedarf gemäß § 25c HKJGB endete zum 1. September 2015.

133 Zugrunde gelegt wurde das Produkt von Fachkraftfaktor und Betreuungsmittelwert zuzüglich zusätzlicher Fachkraftstunden für Integrationskinder sowie 15 Prozent Ausfallzeit. Pauschale Zuschläge für das Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit wurden nicht eingerechnet.

Kindertagesstätten fremder Träger wurden in dieser Betrachtung nicht berücksichtigt.

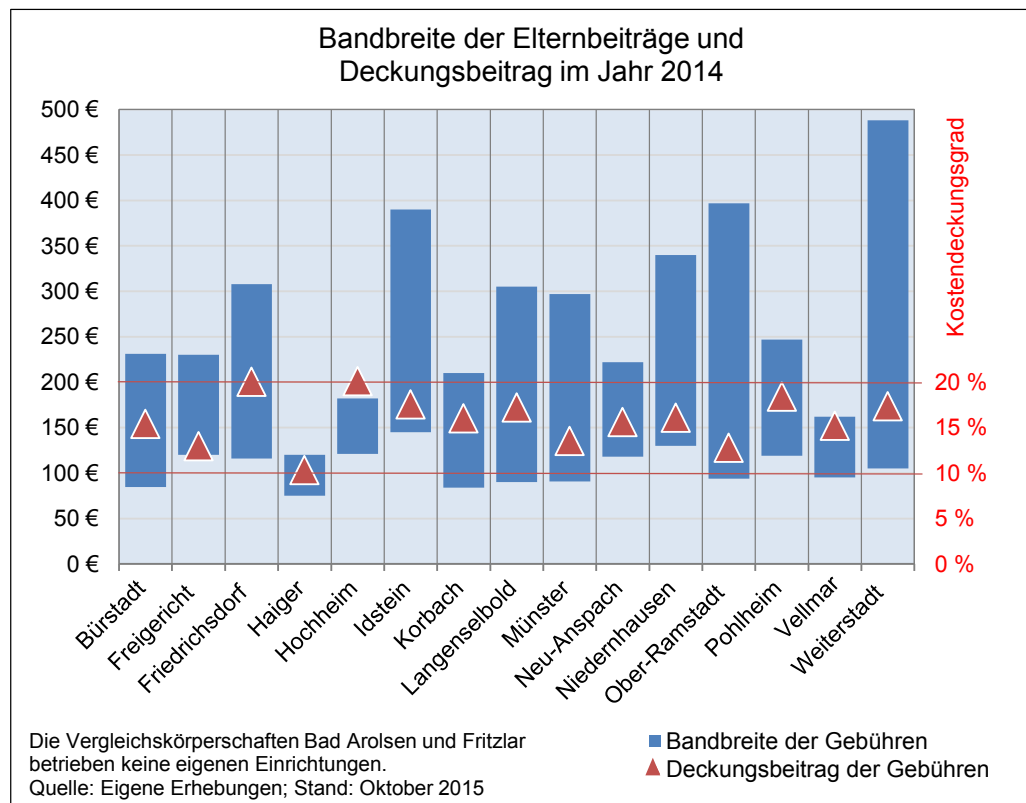
134 Die rechnerische jährliche Mehrbelastung basiert auf angenommenen Personalaufwendungen je Vollzeitäquivalent in der Kinderbetreuung in Höhe von 40.000 Euro.

135 Es handelt sich um eine Stichtagsbetrachtung. In beiden Kommunen waren zum Zeitpunkt der statistischen Erhebungen (1. März 2015) nicht alle Stellen in der Kinderbetreuung besetzt.

den gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Die dafür notwendige Personalbedarfsplanung ist an den Vorgaben des § 25c HKJGB auszurichten und hat insbesondere das Alter der Kinder, die Betreuungszeit und den Ausgleich von Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub und Fortbildung einzubeziehen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass der Träger der Tageseinrichtung gemäß § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB (inklusive Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich ist. Unterschreitungen des Mindestbedarfs sind zu vermeiden.

Elternbeiträge für die Kinderbetreuung

Neben dem Betreuungsstandard wird der Ergebnisbeitrag der Kindertagesstätten im Wesentlichen durch die Elternbeiträge beeinflusst, die für die Betreuung erhoben werden. In Anlehnung an § 28 Absatz 2 HKJGB können Kommunen ein Drittel der Aufwendungen für den Betrieb der Einrichtung durch die Erhebung von Elternbeiträgen finanzieren. In Ansicht 61 werden die Bandbreite der erhobenen Elternbeiträge je Monat in den Kommunen sowie das Verhältnis derselben zu den angefallenen Aufwendungen für das Jahr 2014 dargestellt.



Ansicht 61: Bandbreite der Elternbeiträge und Deckungsbeitrag im Jahr 2014

Alle Kommunen, die eigene Einrichtungen unterhielten, erhoben hierfür Elternbeiträge. Diese bewegten sich zwischen 75,00 Euro für die Vormittagsbetreuung in Haiger und maximal 488,00 Euro für die Ganztagsbetreuung in Weiterstadt.¹³⁶

Es zeigte sich, dass die Deckungsbeiträge der Elternbeiträge in den 17 Kommunen gemäß überschlägiger Berechnung¹³⁷ zwischen 10,3 Prozent und 21,2 Prozent lagen. In einem ersten Schritt ist den Kommunen daher eine Anpassung der Personalausstattung an den gesetzlichen Standard zu emp-

¹³⁶ Für die Ganztagsbetreuung wurde eine Betreuungszeit ab 7 Stunden zugrunde gelegt.

¹³⁷ Es wurden die gesamten ordentlichen Aufwendungen zu den Erträgen aus Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung und für die Verpflegung ins Verhältnis gesetzt. Der Deckungsbeitrag wurde unter der Annahme berechnet, dass die Aufwendungen für Mittagsverpflegung den diesbezüglichen Erträgen entsprechen und daher ohne Einfluss sind.

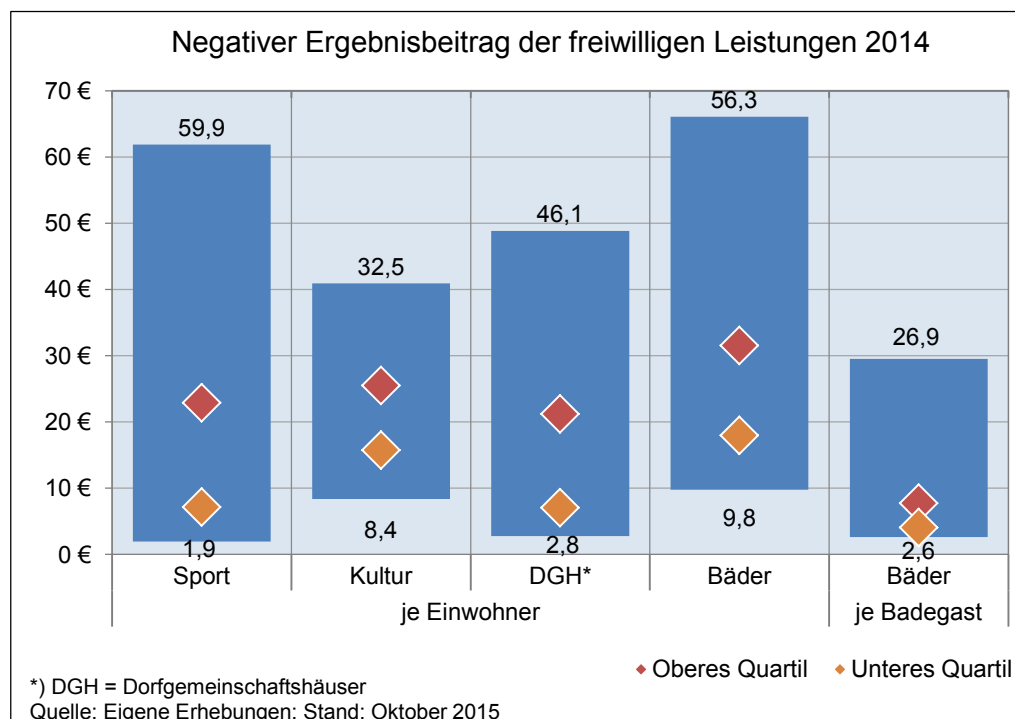
fehlen. Von den danach für Kinderbetreuung noch verbleibenden Aufwendungen sollte ein Drittel über entsprechend angepasste Elternbeiträge für die Kinderbetreuung gedeckt werden.¹³⁸ Daraus ergäbe sich für die Kommunen ein zusätzliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 6,8 Millionen Euro.

4.8 Betrachtung weiterer ausgewählter Produkte

Ein Vergleich über alle 17 Kommunen verdeutlicht, inwieweit diese ihren Haushalt mit Aufwendungen für die freiwilligen Leistungsbereiche Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder belasteten¹³⁹ (vgl. Ansicht 62).

Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen wurden in der Betrachtung nicht berücksichtigt, da nicht alle Kommunen interne Leistungsverrechnungen vornahmen.¹⁴⁰

Sport, Kultur,
Dorfgemeinschaftshäuser und
Bäder



Ansicht 62: Negativer Ergebnisbeitrag der freiwilligen Leistungen 2014

Der Vergleich über alle Kommunen zeigt, dass die betrachteten freiwilligen Leistungen in allen Fällen einen negativen Beitrag zum Ergebnis der Kommunen leisteten. Dieser reichte im Bereich Sport von 1,95 Euro je Einwohner (Freigericht) bis zu 59,95 Euro je Einwohner (Weiterstadt).

138 Für weitere Ergebnisse im Bereich der Kinderbetreuung wird auch auf die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ (Abschnitt 8, S. 266 ff. des vorliegenden Berichts) verwiesen.

139 Interne Leistungsbeziehungen wurden aus Gründen der Gleichbehandlung aller in die 186. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen in der Betrachtung nicht berücksichtigt, da (auch unter Berücksichtigung des Beschleunigungserlasses des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. Juli 2014 bzw. vom 29. Juni 2016, vgl. Fußnote 83) nicht alle Kommunen interne Leistungsverrechnungen vornahmen. Ausstehende Buchungen wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt. Die Berücksichtigung dieser Aufwendungen kann zu einem geringeren Kostendeckungsgrad führen.

140 Bei einer Berücksichtigung der Werte wären die Kommunen im Vergleich benachteiligt gewesen, die interne Leistungsverrechnungen vornahmen. Belastbare Zahlen für das Jahr 2014, das heißt aufgestellte Jahresabschlüsse inklusive ausgewiesener interner Leistungsbeziehungen, lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lediglich für die Kommunen Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar und Niedernhausen vor. Die Kommunen Freigericht, Weiterstadt, Münster, Pohlheim und Langenselbold nahmen keine internen Leistungsverrechnungen vor (vgl. auch Beschleunigungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. Juli 2014 bzw. vom 29. Juni 2016, vgl. Fußnote 83).

Im Bereich Kultur lag die Unterdeckung je Einwohner in den Kommunen zwischen 8,40 Euro (Bürstadt) und 32,54 Euro (Friedrichsdorf).

Für Dorfgemeinschaftshäuser gaben die Kommunen zwischen 2,78 Euro (Freigericht) und 46,10 Euro (Idstein) je Einwohner aus.

Beispiel Idstein

Die Stadt Idstein hatte mit 13 Dorfgemeinschaftshäusern und ähnlichen Einrichtungen¹⁴¹ die höchste Zahl im Vergleich.¹⁴² Die ordentlichen Aufwendungen im Bereich Dorfgemeinschaftshäuser im Jahr 2014 betrugen 1,2 Millionen Euro.



Ansicht 63: Dorfgemeinschaftshaus Nieder-Oberrod. Aufnahme der Stadt Idstein.

Der negative Ergebnisbeitrag je Einwohner betrug 46,08 Euro. Damit hatte die Stadt Idstein den höchsten Wert im Vergleich. Die Stadt Idstein unterhielt in jedem Stadtteil mindestens ein Dorfgemeinschaftshaus beziehungsweise eine Gemeindehalle.

Auch der Bereich Bäder wirkte negativ auf die Haushalte der Kommunen. Die Unterdeckung je Einwohner betrug zwischen 9,79 Euro (Hochheim am Main¹⁴³) und 56,31 Euro (Bad Arolsen). Je Badegast betrug die Unterdeckung zwischen 2,64 Euro (Hochheim am Main) und 26,88 Euro (Haiger).

Beispiel Korbach

Das beheizte Freibad Korbach umfasste unter anderem ein 50-Meter-Schwimmerbecken und ein Nichtschwimmer-Becken mit Wasserrutsche, Liegewiesen, ein Beachvolleyballfeld, Sportgeräte und einen Kiosk. Im Hallenbad Korbach wurden neben einem 25-m-Sportbecken unter anderem ein Nichtschwimmerbecken, ein Sprungbecken, einen Solebad-Pavillon mit Luftspru-

141 Hierzu gehörten die Stadthalle Idstein, das Dorfgemeinschaftshaus Dasbach, das Dorfgemeinschaftshaus Ehrenbach, das Dorfgemeinschaftshaus Eschenhahn, die Willi-Mohr-Halle (Heftrich), das Dorfgemeinschaftshaus Kröftel, das Dorfgemeinschaftshaus Lenzhahn, das Dorfgemeinschaftshaus Niederauroff, das Dorfgemeinschaftshaus Nieder-Oberrod, das Dorfgemeinschaftshaus Oberauroff, das Dorfgemeinschaftshaus Walsdorf, die Gemeindehalle Wörsdorf und das Dorfgemeinschaftshaus Wörsdorf.

142 Nur Haiger hatte die gleiche Anzahl.

143 Das Bad in Hochheim am Main wurde nicht durch die Kommune oder ihre Eigenbetriebe betrieben. Die Stadt Hochheim am Main unterstützte den Betrieb des Bades durch die Bürgergenossenschaft Hallenbad Hochheim e.G. lediglich durch Zuschüsse.

delsitzen, Massagedüsen und Bodensprudler sowie Saunaanlagen mit Infrarot-Wärmekabine, finnischer Sauna, Sanarium, Dampfbad, Aufgussauna, Ruheräumen und einem Saunagarten angeboten.

Das Hallenbad Korbach wurde in den Jahren 2010 bis 2012 von der Eigentümerin, der Energie Waldeck-Frankenberg GmbH, grundlegend erneuert und war in dieser Zeit geschlossen. Im Jahr 2012 wurde das Hallenbad wiedereröffnet. Allerdings musste das Hallenbad nach rund vier Wochen wieder geschlossen werden. Grund waren Keime in den Trinkwasserleitungen sowie zahlreiche weitere Mängel. Das Hallenbad war im Oktober 2015 noch nicht wieder in Betrieb.¹⁴⁴

Die Stadt Korbach zahlte im Zeitraum 2010 bis 2014 Verlustausgleiche in Höhe von insgesamt 2,1 Millionen Euro für die Bäder (Frei- und Hallenbad) an die Energie Waldeck-Frankenberg GmbH. Im Jahr 2014 betrug die Unterdeckung im Bereich Bäder je Einwohner 21,58 Euro und zeigte den Median der Vergleichswerte an.

Freiwillige Leistungen sind gemäß der Konsolidierungsleitlinie des Innenministeriums¹⁴⁵ auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Haushaltsdefizit vertretbar erscheint. Laut § 1 Absatz 1 FAG sichert das Land den Kommunen Geldmittel für ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen zu. Bei einer Reduzierung der freiwilligen Leistungen auf den unteren Quartilswert je Einwohner ergeben sich insgesamt Ergebnisverbesserungspotenziale von 12,0 Millionen Euro für die Kommunen.

Unter Berücksichtigung der Zahl der in jeder Kommune vorgehaltenen Einrichtungen sowie deren Auslastung sollten die politisch Verantwortlichen vor Ort auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen kritisch hinterfragen, ob und welche Leistungen in den Bereichen Sport, Kultur, Dorfgemeinschaftshäuser und Bäder eingespart werden können. Dies ist insbesondere bei anstehenden Investitionen wie dem Neubau, dem Erwerb oder der Sanierung bestehender Einrichtungen in Betracht zu ziehen.

4.9 Formale Behandlung der Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse

Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage ist eine fristgerechte Planung vor Beginn des Haushaltsjahres auf der Grundlage belastbarer Ist-Werte.

Die Abweichung von der gesetzlichen Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde zum 30. November¹⁴⁶ des Vorjahres ist in der nachfolgenden Ansicht 64 in Werktagen¹⁴⁷ dargestellt.

Vorlage der Haushaltssatzung an die Aufsichtsbehörde

144 Pressemeldungen zufolge nahm das Hallenbad im Januar 2016 den Betrieb wieder auf.

145 Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010.

146 § 97 Absatz 4 HGO.

147 Es wurden die Nettoarbeitstage zugrunde gelegt (ohne Wochenenden).

Verspätete Vorlage der Haushaltssatzung						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bad Arolsen	66	27	15	11	26	26
Bürstadt	14	13	15	15	14	10
Freigericht	111	20	100	119	57	84
Friedrichsdorf	11	12	15	53	12	1
Fritzlar	155	64	n.a.	12	11	15
Haiger	65	13	13	13	12	13
Hochheim	104	67	n.a.	45	n.a.	72
Idstein	12	22	9	59	12	16
Korbach	11	10	10	13	11	16
Langenselbold	81	13	71	21	11	10
Münster	79	15	18	16	15	16
Neu-Anspach	21	16	17	29	12	53
Niedernhausen	67	71	62	29	26	9
Ober-Ramstadt	158	n.a.	59	47	52	33
Pohlheim	152	n.a.	76	60	90	92
Vellmar	92	74	127	61	93	83
Weiterstadt	89	69	n.a.	84	91	42
Angaben in Werktagen. Es wurden die Nettoarbeitstage zugrunde gelegt (ohne Wochenenden).						
n.a. = Es wurde zusammen mit dem Haushalt des Vorjahres ein Doppelhaushalt vorgelegt.						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015						

Ansicht 64: Verspätete Vorlage der Haushaltssatzung

Wie Ansicht 64 zeigt, hatte keine der 17 Kommunen die vorgeschriebene Frist zur Vorlage der Haushaltssatzung eingehalten. Insgesamt wurden die Haushaltssatzungen der Jahre 2010 bis 2015 mit einer Verspätung zwischen 1 und 158 Werktagen vorgelegt.

Vor dem Hintergrund der Planungssicherheit und der notwendigen Genehmigungen sollten die Kommunen die gesetzlichen Verpflichtungen einhalten und die Haushaltssatzungen fristgerecht der Aufsichtsbehörde vorlegen. Erst auf Grundlage einer beschlossenen und genehmigten Planung ist auch eine aktive Steuerung des Haushalts möglich.

Aufstellung der Jahresabschlüsse

Valide Planungen bedürfen belastbarer Vorjahreswerte in Form von aufgestellten und bestenfalls geprüften Jahresabschlüssen. Die nachfolgende Ansicht 65 stellt dar, inwiefern die Fristen zur Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 durch die Kommunen eingehalten wurden.

Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse															
Fristen für	2010			2011			2012			2013			2014		
	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss	Aufstellung	Prüfung	Beschluss
Bad Arolsen	847	521	494	719	382	353	542	●	●	100	○	○	99	○	○
Bürstadt	491	206	192	621	297	292	495	180	201	●	○	○	●	○	○
Freigericht	901	547	560	736	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Friedrichsdorf	97	●	●	51	●	●	280	●	●	110	○	○	38	○	○
Fritzlar	518	237	239	371	103	107	228	-6	-24	30	-128	-96	48	○	○
Haiger	426	96	93	336	124	112	350	99	116	344	○	○	●	○	○
Hochheim	997	729	719	822	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Idstein	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Korbach	x	11	-12	x	-22	-34	x	19	-9	x	-14	○	●	○	○
Langenselbold	851	513	576	736	393	409	544	●	●	●	○	○	●	○	○
Münster	1021	743	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Neu-Anspach	937	729	●	687	468	●	426	●	●	●	○	○	●	○	○
Niedernhausen	122	54	93	92	77	107	185	108	146	54	-154	-117	28	○	○
Ober-Ramstadt	1021	713	715	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Pohlheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Vellmar	1127	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○
Weiterstadt	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	○	○	●	○	○

Es wurden die Nettoarbeitstage zugrunde gelegt (ohne Wochenenden).

■ = Kriterium fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen

■ = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, Angabe in Werktagen

■ und ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt

■ und ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt

x = Für die aufgestellten Jahresabschlüsse lagen keine Aufstellungsbeschlüsse vor.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015.

Ansicht 65: Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse

Der Vergleich der Kommunen in Ansicht 65 zeigt, dass lediglich in Bad Arolsen, Friedrichsdorf, Fritzlar und Niedernhausen aufgestellte Jahresabschlüsse für die Jahre 2010 bis 2014 vorlagen. Idstein, Pohlheim und Weiterstadt hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen für die untersuchten fünf Jahre keine Abschlüsse aufgestellt.

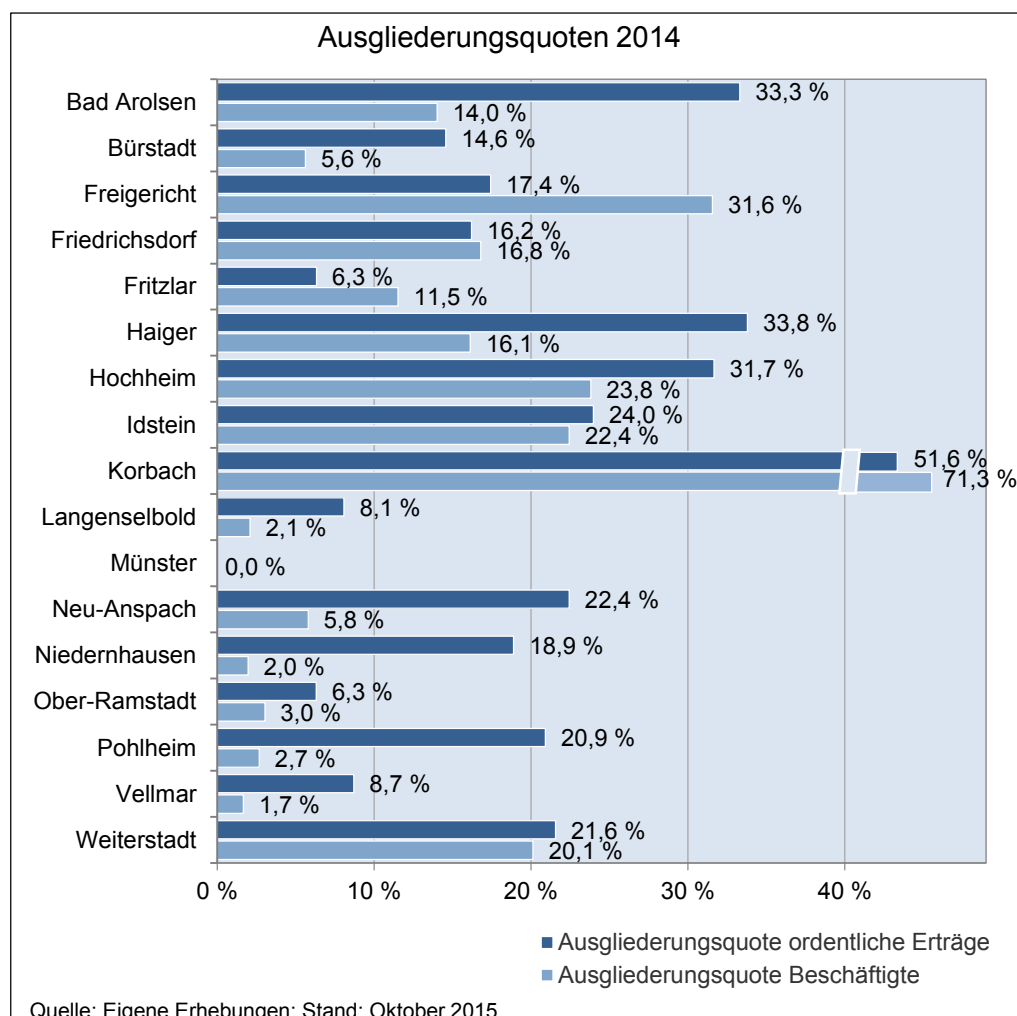
Den Kommunen standen damit nur unzureichende Informationen über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage zur Verfügung. Dies ist im Sinne einer aktiven und verantwortlichen Steuerung als nicht sachgerecht zu bewerten. Entscheidungen der Kommunen und ihrer Gremien basieren damit auf ungesicherten Datengrundlagen.

Die Kommunen sollten vor diesem Hintergrund die gesetzlichen Verpflichtungen einhalten. Um den Aufstellungsrückstand aufzuholen und so den darge-

legten Mängeln Abhilfe zu schaffen, sollten die Kommunen auch die bestehenden Möglichkeiten zur Beschleunigung der Aufstellungsarbeiten nutzen.¹⁴⁸

4.10 Wirtschaftliche Betätigung

Die 17 Kommunen wiesen im Hinblick auf die ordentlichen Erträge Ausgliederungsquoten¹⁴⁹ zwischen 0,0 Prozent und 51,6 Prozent auf. Die Ausgliederungsquote hinsichtlich der Zahl der Beschäftigten lag zwischen 0,0 Prozent und 71,3 Prozent (vgl. Ansicht 66).



Ansicht 66: Ausgliederungsquoten 2014

Korbach wies mit einer Ausgliederungsquote der ordentlichen Erträge von 51,6 Prozent und eine Ausgliederungsquote der Beschäftigten von 71,3 Prozent die höchsten Werte im Vergleich aus. Dies war im Wesentlichen auf das städtische Krankenhaus, die Hessenklinik Stadt Krankenhaus Korbach gGmbH¹⁵⁰, zurückzuführen.

Zur Verwaltung ihrer Beteiligungen hatten die Kommunen die im Folgenden dargestellten Vorkehrungen getroffen (vgl. Ansicht 67).

¹⁴⁸ Vgl. Beschleunigungserlass (2016) des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 29. Juni 2016, vgl. Fußnote 83.

¹⁴⁹ Beteiligungen und Zweckverbände mit einem Beteiligungsgrad von über 20 Prozent wurden anteilig berücksichtigt. Es wurde vereinfachend unterstellt, dass der Beteiligungsgrad den Aufgabenanteil widerspiegelt. Die einzubeziehenden Aufgabenträger mit einem Beteiligungsgrad von über 50 Prozent wurden voll berücksichtigt.

¹⁵⁰ Die Hessenklinik Stadt Krankenhaus Korbach gGmbH wurde mit Erträgen in Höhe von 44.554.541 Euro und 678 Mitarbeitern (Voll- und Teilzeitkräfte ohne geringfügig Beschäftigte) in die Berechnung einbezogen.

Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltungen						
	Unter- richtungs- rechte	Über- prüfung wirt- schaft- liche Betäti- gung	Beteili- gungs- richtlinie	Beson- dere Stelle für die Betei- ligungs- verwal- tung	Beteili- gungsbe- richt	ganzheit- liches Beteili- gungs- con- trolling
Bad Arolsen	✓	✓	✓	✓	✓	●
Bürstadt	○	●	●	●	○	●
Freigericht	x	n.a.	●	●	x	●
Friedrichsdorf	x	n.a.	●	●	x	●
Fritzlar	x	n.a.	●	●	x	●
Haiger	x	n.a.	●	✓	x	●
Hochheim	✓	✓	●	●	○	●
Idstein	●	●	●	●	○	●
Korbach	✓	n.a.	●	✓	✓	●
Langenselbold	x	n.a.	●	●	x	●
Münster	x	n.a.	●	●	x	●
Neu-Anspach	●	●	●	●	●	●
Niedernhausen	x	n.a.	●	●	x	●
Ober-Ramstadt	✓	✓	●	●	✓	●
Pohlheim	●	●	●	●	○	●
Vellmar	○	✓	●	●	○	●
Weiterstadt	x	n.a.	●	●	x	●

n.a. = es lag keine wirtschaftliche Betätigung im Sinne des § 121 HGO vor
x = es lagen keine Beteiligungen über 20 Prozent an Gesellschaften privaten Rechts vor
✓ = Kriterium erfüllt
○ = Kriterium teilweise erfüllt
● = Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 67: Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltungen

Die Städte Bad Arolsen, Hochheim, Korbach und Ober-Ramstadt hatten Unterrichtsrechte für das zuständige überörtliche Prüfungsorgan gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO¹⁵¹ eingerichtet.

Beteiligungs-
verwaltung

Eine Überprüfung der wirtschaftlichen Betätigung der Beteiligungen gemäß § 121 Absatz 7 HGO nahmen allein die Kommunen Bad Arolsen, Hochheim, Ober-Ramstadt und Vellmar vor. Bad Arolsen legte als einzige Kommune eine Beteiligungsrichtlinie vor. Eine besondere Stelle mit Verantwortung für die Beteiligungsverwaltung richteten die Städte Bad Arolsen, Haiger und Korbach ein. Lediglich drei Kommunen erstellten in allen Jahren des Prüfungszeitraums Beteiligungsberichte gemäß § 123a HGO. Keine der Kommunen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein ganzheitliches Beteiligungscontrolling mit verbindlichen Vorgaben zur Berichterstattung inklusive unterjährigen Plan-Ist-Vergleichen und einheitlichen Regelungen zur Definition von

¹⁵¹ Unterrichtsrechte für das zuständige überörtliche Prüfungsorgan nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 Absatz 1 HGrG sind gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG einzurichten, sobald einer Körperschaft die Mehrheit eines Unternehmens einer Rechtsform des privaten Rechts gehört. Sie sind ebenfalls einzurichten, wenn ihr mindestens der vierte Teil der Anteile eines Unternehmens einer Rechtsform des privaten Rechts gehört und ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zusteht.

steuernden und korrigierenden Maßnahmen, deren Dokumentation und Wirkungsanalyse im Fall von Abweichungen eingerichtet.

Insbesondere Kommunen mit hohen Ausgliederungsquoten wird empfohlen, eine Richtlinie für die Beteiligungsverwaltung zu erstellen und innerhalb der Verwaltung einen Verantwortlichen für die Verwaltung der Beteiligungen zu benennen. Damit sollte ein verbindlicher Regelungsrahmen für die Gemeinde und ihre Beteiligungen geschaffen werden. Insbesondere sollten Verantwortlichkeiten, organisatorische Abläufe und Anforderungen im Hinblick auf die Informationsbereitstellung und -verarbeitung, das Berichtswesen sowie die Vorbereitung von Entscheidungen der Gremien verbindlich und einheitlich festgelegt werden. So wird auch sichergestellt, dass Beteiligungsberichte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 HGO inklusive aller erforderlichen Angaben erstellt werden. Für die zielgerichtete Steuerung ihrer Beteiligungen sollten die Kommunen darüber hinaus unterjährige Controllinginstrumente einführen. Dazu gehören vor allem ein standardisiertes Berichtswesen mit Plan-Ist-Vergleichen, eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung an den Gemeindevorstand beziehungsweise die Gemeindevertretung sowie die Ableitung, Dokumentation und Wirkungsanalyse von korrigierenden Maßnahmen.

4.11 Finanz- und Forderungsmanagement

Gemäß § 106 Absatz 1 HGO sowie § 22 GemHVO hat eine Kommune ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Demnach müssen die flüssigen Mittel für ihren Zweck rechtzeitig verfügbar sein. Sofern sie nicht zur Auszahlung benötigt werden, sind sie sicher und Ertrag bringend anzulegen.

Finanzmanagement

Die Anforderungen an die Anlagegeschäfte der Kommunen ergeben sich aus den Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzinstrumenten¹⁵² des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Februar 2009. Die Sicherheit der Geldanlage hat demnach Vorrang vor dem Ertrag. Die Einhaltung der wesentlichen Vorgaben dieser Richtlinien sowie die Existenz weiterführender Regelungen zum Finanzmanagement in den Kommunen ist in Ansicht 68 dargestellt.

¹⁵² Hessische Ministerium des Innern und für Sport (2009): Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten vom 18. Februar 2009, StAnz., S. 701.

Vorkehrungen zur Risikominimierung im Finanzmanagement												
	Höhe der Geldanlagen zum 31.12.2014	Keine Aufnahme von Krediten zum Zweck der Geldanlage	Keine eigenverantwortliche Verwaltung durch Dritte	Keine Anlage in Aktien und Aktienfonds	Keine Erwerb von Unternehmen oder Anteilen zur Geldanlage	Keine Anlagen in Fremdwährung	Keine Derivate mit Gewinnerzielungsabsicht	Arbeitsanweisung zu Geldanlagen	Arbeitsanweisung zum Zahlungsverkehr	Arbeitsanweisung zum Umgang mit Finanztermingeschäften	Arbeitsanweisung zum Schuldenmanagement	Arbeitsanweisung zum Zinsmanagement
Bad Arolsen	793 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Bürstadt	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	●	✓
Freigericht	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●
Friedrichsdorf	9.568 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Fritzlar	2.020 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Haiger	3.900 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Hochheim	61 T€	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	✓	●	●	✓
Idstein	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●	●	●
Korbach	1.746 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Langenselbold	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Münster	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Neu-Anspach	12 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Niedernhausen	956 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Ober-Ramstadt	225 T€	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Pohlheim	3.991 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Vellmar	0 T€	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●	●	●
Weiterstadt	1.161 T€	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	✓	●	●	●
Median	225 T€											
unteres Quartil	0 T€											
oberes Quartil	1.746 T€											

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 68: Vorkehrungen zur Risikominimierung im Finanzmanagement

Insgesamt zeigte sich, dass keine der untersuchten Kommunen im Prüfungszeitraum Unternehmen oder Unternehmensanteile zur Geldanlage erwarb, Anlagen in Fremdwährung tätigte oder Derivate mit Gewinnerzielungsabsicht abschloss. Drei der Kommunen hatten Anlagen in Aktien und Aktienfonds getätigt.

Jeweils eine der Kommunen hatte eine Arbeitsanweisung zu Geldanlagen beziehungsweise zum Umgang mit Finanztermingeschäften erlassen. Arbeitsanweisungen zum Zahlungsverkehr legten 15 und Arbeitsanweisungen zum Zinsmanagement 2 der 17 Kommunen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen vor. Keine der Kommunen konnte für den Prüfungszeitraum eine Arbeitsanweisung zum Schuldenmanagement vorweisen.

Die fehlende schriftliche Regelung risikominimierender Vorkehrungen zum Finanzmanagement ist als nicht sachgerecht zu bewerten. Den Kommunen

Fälligkeitsstruktur
des Forderungs-
bestands

wird empfohlen, entsprechende Dienstanweisungen zu erlassen. Darin sollte beispielsweise die Zulässigkeit solcher Geschäfte sowie die zu berücksichtigenden Voraussetzungen geregelt werden.

Aufgabe des Forderungsmanagements ist es, zu einer verbesserten Liquidität der Kommune beizutragen und damit die Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Um dieser Aufgabe nachzukommen, muss das Ziel der Kommune sein, Forderungen zeitnah zu realisieren und die Forderungsausfälle auf ein Minimum zu reduzieren.

Die Fälligkeitsstruktur des Bestandes der überfälligen Forderungen der 17 Kommunen zum 31. Dezember 2014 stellte sich wie folgt dar (Ansicht 69). Es ist zu berücksichtigen, dass die Darstellung den Buchungsstand zum Oktober 2015 wiedergibt.¹⁵³

Fälligkeitsstruktur des Forderungsbestands zum 31. Dezember 2014							
	Überfällige Forderungen					Wertberichtigungen (WB) zum 31.12.14	Anteil der WB an den überfälligen Forderungen > 90 Tage
	zum 31.12.14		< 30 Tage	30 bis 90 Tage	> 90 Tage		
	Zahl	Summe	Betrag	Betrag	Betrag	Betrag	
Bad Arolsen ¹⁾	4.365	1.081 T€	44 T€	43 T€	994 T€	677 T€	68,1 %
Bürstadt	1.884	645 T€	402 T€	116 T€	127 T€	52 T€	41,0 %
Freigericht	2.233	581 T€	57 T€	89 T€	435 T€	0 T€	0,0 %
Friedrichsdorf ²⁾	3.821	2.243 T€	209 T€	111 T€	1.923 T€	2.871 T€	149,3 %
Fritzlar ³⁾	452	245 T€	123 T€	4 T€	118 T€	22 T€	18,4 %
Haiger	3.868	1.036 T€	65 T€	84 T€	886 T€	1.049 T€	118,4 %
Hochheim	2.801	842 T€	146 T€	113 T€	583 T€	754 T€	129,4 %
Idstein	2.110	1.280 T€	413 T€	62 T€	804 T€	0 T€	0,0 %
Korbach	1.806	403 T€	90 T€	86 T€	228 T€	133 T€	58,3 %
Langenselbold	1.097	801 T€	2 T€	31 T€	768 T€	387 T€	50,4 %
Münster	743	300 T€	23 T€	65 T€	212 T€	0 T€	0,0 %
Neu-Anspach	1.437	992 T€	399 T€	488 T€	106 T€	193 T€	183,1 %
Niedernhausen ⁴⁾	1.424	621 T€	33 T€	48 T€	540 T€	416 T€	77,1 %
Ober-Ramstadt	1.469	218 T€	1 T€	57 T€	161 T€	307 T€	191,0 %
Pohlheim	2.323	963 T€	18 T€	51 T€	894 T€	364 T€	40,7 %
Vellmar	785	703 T€	105 T€	323 T€	275 T€	1 T€	0,2 %
Weiterstadt	2.082	386 T€	12 T€	56 T€	318 T€	553 T€	174,0 %
Median	1.884	703 T€	65 T€	65 T€	435 T€	307 T€	58,3 %
unteres Quartil	1.424	403 T€	23 T€	51 T€	212 T€	6 T€	4,8 %
oberes Quartil	2.323	992 T€	146 T€	111 T€	804 T€	615 T€	139,4 %

¹⁾ Darin enthalten: längerfristige Stundungen in Höhe von 532 Tausend Euro.
²⁾ Darin enthalten: 1,3 Millionen Euro aus der Gewerbesteueranlagung der Jahre 2001 bis 2003.
³⁾ Darin enthalten: Forderungen Kreis- und Landeszuweisungen in Höhe von 144 Tausend Euro.
⁴⁾ Darin enthalten: wertberichtigte Forderungen in Höhe von 416 Tausend Euro im Zusammenhang mit Insolvenzfällen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 69: Fälligkeitsstruktur des Forderungsbestands zum 31. Dezember 2014

¹⁵³ Manuelle Korrekturen, beispielsweise von enthaltenen Stundungen, nahm die Überörtliche Prüfung nicht vor. Vgl. auch Seite 82.

Die Forderungen, die bereits mehr als 90 Tage überfällig waren, lagen bei 9,9 Millionen Euro. Hohe Bestände an überfälligen Forderungen verschlechtern die Liquidität und sind als nicht sachgerecht zu bewerten.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass drei Kommunen keine Wertberichtigung ihrer Forderungen vornahmen. In den übrigen Kommunen lag der Anteil der Wertberichtigungen an den Forderungen, die mehr als 90 Tage überfällig waren, zwischen 0,2 Prozent und 191,0 Prozent. Es ist davon auszugehen, dass mit steigendem Alter der überfälligen Forderungen regelmäßig das Ausfallrisiko steigt. Ohne angemessene Wertberichtigungen wird die tatsächliche Vermögenslage nur unzureichend abgebildet. Ein im ordentlichen Ergebnis ausgeglichener Haushalt kann sich unter Berücksichtigung notwendiger Wertberichtigungen ins Gegenteil verkehren. Eine valide Datenbasis für die Einschätzung der Haushaltslage und als Grundlage für die Haushaltsführung und Steuerung ist ohne die Vornahme der Realität entsprechender Wertberichtigungen daher nicht gegeben.

Der Bestand an überfälligen Forderungen kann durch ein funktionierendes Mahn- und Vollstreckungswesen positiv beeinflusst werden. Ansicht 70 stellt die Elemente des Forderungsmanagements der Kommunen dar.

Forderungs-
management

Forderungsmanagement							
	Zentrale Forderungsübersicht existiert	Dienst-anweisung zum Mahnwesen liegt vor	Standardisierter Mahnprozess ist implementiert	Dienst-anweisung zu Zwangsmaßnahmen der Vollstreckung liegt vor	Vollstreckung findet statt	Zusammenarbeit mit Inkassobüros oder anderen Dritten findet statt	Forderungen wurden wertberichtigt
Bad Arolsen	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Bürstadt	✓	●	✓	✓	✓	●	✓
Freigericht	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Friedrichsdorf	✓	●	✓	✓	✓	●	✓
Fritzlar	✓	●	✓	○	✓	●	✓
Haiger	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Hochheim	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓
Idstein	✓	●	✓	●	✓	●	○
Korbach	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Langenselbold	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Münster	✓	●	✓	●	✓	●	●
Neu-Anspach	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Niedernhausen	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Ober-Ramstadt	✓	a.G.	✓	a.G.	✓	●	○
Pohlheim	✓	●	✓	●	✓	●	●
Vellmar	✓	✓	✓	●	✓	●	✓
Weiterstadt	✓	a.G.	✓	a.G.	✓	●	✓

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

a.G. = ausgelagert an Gemeinschaftskasse

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 70: Forderungsmanagement

Alle Kommunen konnten eine zentrale Forderungsübersicht vorlegen. Ebenfalls fand in allen Kommunen die Vollstreckung statt. Eine Dienstanweisung zum Mahnwesen existierte nur für die Städte Hochheim und Vellmar. Ein standardisierter Mahnprozess war in allen Kommunen implementiert. Eine Dienstanweisung zu Zwangsmaßnahmen der Vollstreckung legten 3 von 17 Kommunen vor. Weiterhin zeigte sich im Vergleich, dass in allen Städten und Gemeinden keine Zusammenarbeit mit Inkassobüros oder anderen Dritten stattfand. Forderungen wurden in 14 Kommunen wertberichtigt.

Den Kommunen wird empfohlen, ihre Forderungen konsequenter zu überwachen und zu steuern, um Fehler in den bei der Buchung angegebenen Fälligkeitsdaten zu identifizieren und ihre Liquidität zu verbessern. Die gewonnenen Erkenntnisse können als Grundlage für die Wertberichtigung dienen. Weiterhin sollten entsprechende Dienstanweisungen erlassen und über die konsequente Umsetzung der darin enthaltenen Vorgaben zum Mahnwesen eine Reduzierung des Bestandes überfälliger Forderungen angestrebt werden. Eine priorisierte Bearbeitung hoher überfälliger Forderungen ist dabei zielführend.

4.12 Vorbereitung des Gesamtabchlusses

Die Kommunen haben gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zu einem Gesamtabchluss zusammenzufassen. Rechtliche Grundlagen zur Erstellung des Gesamtabchlusses¹⁵⁴ bilden die Hessische Gemeindeordnung (§ 112 Absatz 5 ff. HGO) und die Gemeindehaushaltsverordnung (§§ 53 bis 55 GemHVO) in Verbindung mit den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen.

Demnach ist der Jahresabschluss der Gemeinde mit den Jahresabschlüssen der Sondervermögen mit Sonderrechnung, der Beteiligungsunternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit¹⁵⁵, Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften mit kaufmännischer Rechnungslegung, der Gemeinde zurechenbare örtliche Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung sowie Aufgabenträger, deren finanzielle Grundlage wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird, zusammenzufassen, soweit diese nicht von nachrangiger Bedeutung¹⁵⁶ für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sind.

Ansicht 71 zeigt den Fortschritt der Kommunen bei ihren Aufstellungsarbeiten zum ersten Gesamtabchluss.

Fertigstellungsgrad
der vorbereitenden
Maßnahmen

154 Der Gesamtabchluss besteht aus der zusammengefassten Ergebnisrechnung und der zusammengefassten Vermögensrechnung (Bilanz) sowie aus dem Anhang, der Kapitalflussrechnung und dem Konsolidierungsbericht (vgl. § 112 Absatz 5 Satz 3 und Absatz 8 HGO i.V.m. § 53 ff. GemHVO). Bei der erstmaligen Aufstellung des Gesamtabchlusses kann auf Vorjahresangaben in der zusammengefassten Ergebnisrechnung und in der Kapitalflussrechnung verzichtet werden, die Posten der Eröffnungsbilanz gehen als Vorjahresangaben in die zusammengefasste Vermögensrechnung ein (Nr. 1.7 und 1.8 der VV zu § 53 GemHVO). Eine Eröffnungsbilanz muss nicht förmlich aufgestellt werden. Der Stichtag der Erstkonsolidierung ist der 1. Januar 2015 (vgl. Nr. 1.9 der VV zu § 53 GemHVO). Der Gemeindevorstand soll den Gesamtabchluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten (vgl. § 112 Absatz 9 HGO).

155 Von Gesetzes wegen sind ausgenommen Sparkassen und Sparkassenzweckverbände.

156 Gemäß Nr. 2.11 der VV zu § 53 GemHVO ist die Nachrangigkeit einzelner Aufgabenträger zu prüfen. Es ist im Zweifel von einer nachrangigen Bedeutung eines Aufgabenträgers auszugehen, wenn die ordentlichen Erträge und die Bilanzsumme des Aufgabenträgers dauerhaft maximal 5 v.H. der (nicht konsolidierten) Bilanzsumme und maximal 5 v.H. der Summe aller (nicht konsolidierten) ordentlichen Erträge der Aufgabenträger und der Gemeinde ausmachen. Als dauerhaft kann ein Zeitraum von zwei aufeinanderfolgenden Jahren angesehen werden. Ist die Nachrangigkeit eines Aufgabenträgers festgestellt worden, so muss dieser Aufgabenträger nicht konsolidiert werden. Er kann stattdessen lediglich mit den fortgeführten Anschaffungskosten in den Gesamtabchluss einbezogen werden.

Fertigstellungsgrad der Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses		
Fertigstellungsgrad	Zahl	Name der Kommunen
Geringer Fertigstellungsgrad der vorbereitenden Maßnahmen (0 % bis 29 %)	8	Bad Arolsen ¹⁾ , Bürstadt, Friedrichsdorf, Idstein, Neu-Anspach, Niedernhausen, Pohlheim, Weiterstadt
Mittlerer Fertigstellungsgrad der vorbereitenden Maßnahmen (30 % bis 59 %)	2	Hochheim, Vellmar
Sachgerechter Stand der Vorbereitung (60 % bis 79 %)	0	./.
Fortgeschrittener Stand der Vorbereitung (80 % bis 100 %)	1	Korbach
¹⁾ Schutzschirmkommune Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015		

Ansicht 71: Fertigstellungsgrad der Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses

Lediglich Korbach – als einzige der zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichteten Kommunen – wies zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Oktober 2015 einen fortgeschrittenen Stand der Vorbereitung des Gesamtabchlusses auf. Für acht Kommunen ergab sich im Hinblick auf die getroffenen Maßnahmen zur Vorbereitung des Gesamtabchlusses ein gewichteter Fertigstellungsgrad¹⁵⁷ unter 30 Prozent. Bei zwei weiteren Kommunen lag der gewichtete Fertigstellungsgrad zwischen 30 Prozent und 60 Prozent.

157 Bewertet wurden die folgenden Kriterien; []-Klammerangaben geben die Gewichtung des jeweiligen Kriteriums an:

- 1) Konsolidierungsrichtlinie [8 Prozent].
 - 2) Konsolidierungsablaufplan [2 Prozent].
 - 3) Kontenrahmen [8 Prozent].
 - 4) Checkliste für Konsolidierungsberichtsangaben [2 Prozent].
 - 5) Beschreibung der für die Konsolidierung eingesetzten IT-Systeme (System, Stammdaten, Buchungsliste) [10 Prozent].
 - 6) Schnittstellenbeschreibung zur Schnittstelle zwischen den Summen- und Saldenlisten und den Kontenrahmen für den Gesamtabchluss [10 Prozent].
 - 7) Festlegung der Verantwortlichkeiten und Schulung der involvierten Mitarbeiter [5 Prozent].
 - 8) Beteiligungsliste mit Informationen zu Firma, Sitz, Beteiligungshöhe, Muttergesellschaft, Konsolidierungsmethode [10 Prozent].
 - 9) Sind alle einbezogenen Aufgabenträger in der Lage, handelsrechtliche oder vergleichbare Jahresabschlüsse zu liefern? [5 Prozent].
 - 10) Sind die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze für den Gesamtabchluss definiert und Abweichungen begründet? [5 Prozent].
 - 11) Hatten im Rahmen der Durchführung eines Probeabschlusses alle einbezogenen Aufgabenträger die jeweils notwendigen Eingangsdaten (Summen- und Saldenliste, Angaben für den Konsolidierungsbericht, Informationen für die Spiegel) verfügbar? [17 Prozent].
 - 12) Wurden im Rahmen der Durchführung eines Probeabschlusses die internen Leistungsbeziehungen aufgelistet? [3 Prozent].
 - 13) Wurden im Rahmen der Durchführung eines Probeabschlusses alle Konsolidierungsbuchungen vorgenommen? [5 Prozent].
 - 14) Wurden die Ergebnisse des Probeabschlusses überprüft bzw. qualitätsgesichert und hieraus Erkenntnisse für den ersten Gesamtabchluss gezogen? [10 Prozent].
- Ein im Hinblick auf die Aufstellung des Gesamtabchlusses zum 31. Dezember 2015 angemessener Fertigstellungsgrad lag ab 60 Prozent vor.

Für die Kommunen, für die eine Verpflichtung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses zum 31. Dezember 2015 besteht, ist ein Fertigstellungsgrad unterhalb von 60 Prozent als nicht sachgerecht zu bewerten.

Beispiel Korbach

Die Stadt Korbach hält Anteile an verbundenen Unternehmen und Beteiligungen, die in ihrer Gesamtheit nicht von nachrangiger Bedeutung sind. Die Stadt Korbach ist folglich verpflichtet, gemäß § 112 Absatz 5 HGO einen Gesamtabschluss aufzustellen.

Die Stadt erreichte einen gewichteten Fertigstellungsgrad von 84 Prozent und war damit die einzige Stadt, die eine angemessene Vorbereitung des Gesamtabchlusses vorweisen konnte. Insbesondere hatte sie eine Konsolidierungsrichtlinie entworfen, Verantwortlichkeiten festgelegt und eine Beteiligungsliste mit den relevanten Informationen erstellt. Sie stellte bereits einen Gesamtabchluss für das Jahr 2013 auf.

Erfahrungsgemäß liegt der Zeitaufwand für die Aufstellung eines Gesamtabchlusses (nicht im Jahr der Eröffnungsbilanz und damit in Folgejahren) zwischen 80 Stunden und 200 Stunden.¹⁵⁸ Dies umfasst die Einholung aller Informationen, die Einspielung der Daten in das Konsolidierungssystem, die eigentliche Konsolidierung, die Aufstellung von zusammengefasster Ergebnisrechnung, Vermögensrechnung und Finanzrechnung sowie die Aufstellung des Konsolidierungsberichtes mit allen notwendigen Einzelinformationen. Die Höhe des Zeitaufwandes wird maßgeblich von der Anzahl der Beteiligungen und möglicher Schwierigkeiten bei der Konsolidierung (etwa bei der Datenbeschaffung oder aus Konsolidierungsdifferenzen) bestimmt.

Im ersten Jahr der Aufstellung eines Gesamtabchlusses (2015) ist mit einem doppelten bis dreifachen Zeitaufwand zu rechnen (rund 200 Stunden bis 600 Stunden¹⁵⁹). Zusätzlich zu den oben beschriebenen Aktivitäten müssen eine Konsolidierungsrichtlinie, ein Konsolidierungsablaufplan, der Kontenrahmen und eine Checkliste für die Angaben im Konsolidierungsbericht erstellt werden. Ein Konsolidierungssystem ist einzurichten, die Schnittstellen zwischen den Summen- und Saldenlisten und dem Konsolidierungssystem sind zu definieren. Alle involvierten Mitarbeiter, auch jene bei den zu konsolidierenden Einheiten, sind über die neuen Anforderungen zu informieren.

In Ansicht 72 sind wesentliche Kennzahlen der indikativen Gesamtabchlüsse¹⁶⁰ der einzelnen Kommunen im Vergleich dargestellt.¹⁶¹

Indikative Gesamtabchlüsse

¹⁵⁸ Erfahrungswerte des Prüfungsbeauftragten KPMG.

¹⁵⁹ Erfahrungswerte des Prüfungsbeauftragten KPMG.

¹⁶⁰ Bei den aufgestellten Gesamtabchlüssen handelt es sich nicht um Abschlüsse gemäß den gesetzlichen Vorgaben. Es wurde eine Kapitalkonsolidierung auf der Grundlage der Jahresabschlüsse und Prüfberichte der berücksichtigten Beteiligungen für das Jahr 2013 vorgenommen. In Ausnahmefällen wurden auch ältere Abschlüsse verwendet. Eine Schuldenkonsolidierung, eine Zwischenergebniseliminierung sowie eine Aufwands- und Ertragskonsolidierung wurden aus Vereinfachungsgründen nicht vorgenommen.

¹⁶¹ Die Stadt Korbach erstellte einen Gesamtabchluss, der von dem hier dargestellten indikativen Gesamtabchluss abweicht. Um die Vergleichbarkeit über alle Kommunen sicherzustellen, wurden die Werte des indikativen Gesamtabchlusses im Vergleich dargestellt. Eine Schuldenkonsolidierung, eine Zwischenergebniseliminierung sowie eine Aufwands- und Ertragskonsolidierung wurden aus Vereinfachungsgründen nicht vorgenommen.

Kennzahlen der indikativen Gesamtabstschlüsse				
	Jahresüber- schuss/ -fehlbetrag ¹⁾	Anlagen- intensität ²⁾	Eigenkapital- quote ³⁾	Anlagen- deckungs- grad II ⁴⁾
Bad Arolsen	575 T€	90,0 %	44,3 %	84,7 %
Bürstadt	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Freigericht	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Friedrichsdorf	-4.589 T€	84,6 %	58,2 %	103,1 %
Fritzlar	739 T€	95,3 %	67,6 %	92,2 %
Haiger	x	x	x	x
Hochheim	-2.078 T€	90,7 %	23,9 %	47,7 %
Idstein	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Korbach	-2.722 T€	81,0 %	62,6 %	98,0 %
Langenselbold	x	x	-	x
Münster	x	x	-	x
Neu-Anspach	-151 T€	78,3 %	37,0 %	84,3 %
Niedernhausen	-881 T€	94,5 %	47,1 %	89,8 %
Ober-Ramstadt	x	x	x	x
Pohlheim	2.074 T€	88,7 %	60,5 %	81,4 %
Vellmar	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Weiterstadt	2.406 T€	93,1 %	65,9 %	90,3 %
Median	-151 T€	90,0 %	58,2 %	89,8 %
unteres Quartil	-2.078 T€	84,6 %	44,3 %	84,3 %
oberes Quartil	738 T€	93,1 %	62,6 %	92,2 %

n.b. = nicht bewertbar; Aufstellung eines indikativen Gesamtabstchlusses war aufgrund der Datenlage nicht möglich.

x = Körperschaft ist nicht zur Aufstellung eines Gesamtabstchlusses verpflichtet.

Anmerkung: Bei den aufgestellten indikativen Gesamtabstschlüssen handelt es sich nicht um Abstschlüsse gemäß den gesetzlichen Vorgaben. Es wurde eine Kapitalkonsolidierung auf der Grundlage der Jahresabstschlüsse und Prüfberichte der berücksichtigten Beteiligungen für das Jahr 2013 vorgenommen. In Ausnahmefällen wurden auch ältere Abstschlüsse verwendet. Eine Schuldenkonsolidierung, eine Zwischenergebniseliminierung sowie eine Aufwands- und Ertragskonsolidierung wurden aus Vereinfachungsgründen nicht vorgenommen.

¹⁾ Ein Jahresüberschuss wird positiv, ein Jahresfehlbetrag negativ ausgewiesen.

²⁾ Die Anlagenintensität ermittelt sich aus dem Quotienten des Anlagevermögens und der Bilanzsumme.

³⁾ Die Eigenkapitalquote ermittelt sich aus dem Quotienten des Eigenkapitals und der Bilanzsumme. Eine hohe Eigenkapitalquote wird als ein Zeichen für wirtschaftliche und finanzielle Stabilität interpretiert.

⁴⁾ Der Anlagendeckungsgrad II ermittelt sich aus dem Quotienten des langfristig zur Verfügung stehenden Kapitals (Eigenkapital und langfristiges Fremdkapital) und dem Anlagevermögen. Ein hoher Anlagendeckungsgrad II wird als Zeichen für finanzielle Stabilität interpretiert.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 72: Kennzahlen der indikativen Gesamtabstschlüsse

Ansicht 72 zeigt, dass im Rahmen des indikativen Gesamtabstchlusses Friedrichsdorf mit 4,6 Millionen Euro den höchsten Jahresfehlbetrag¹⁶² auswies,

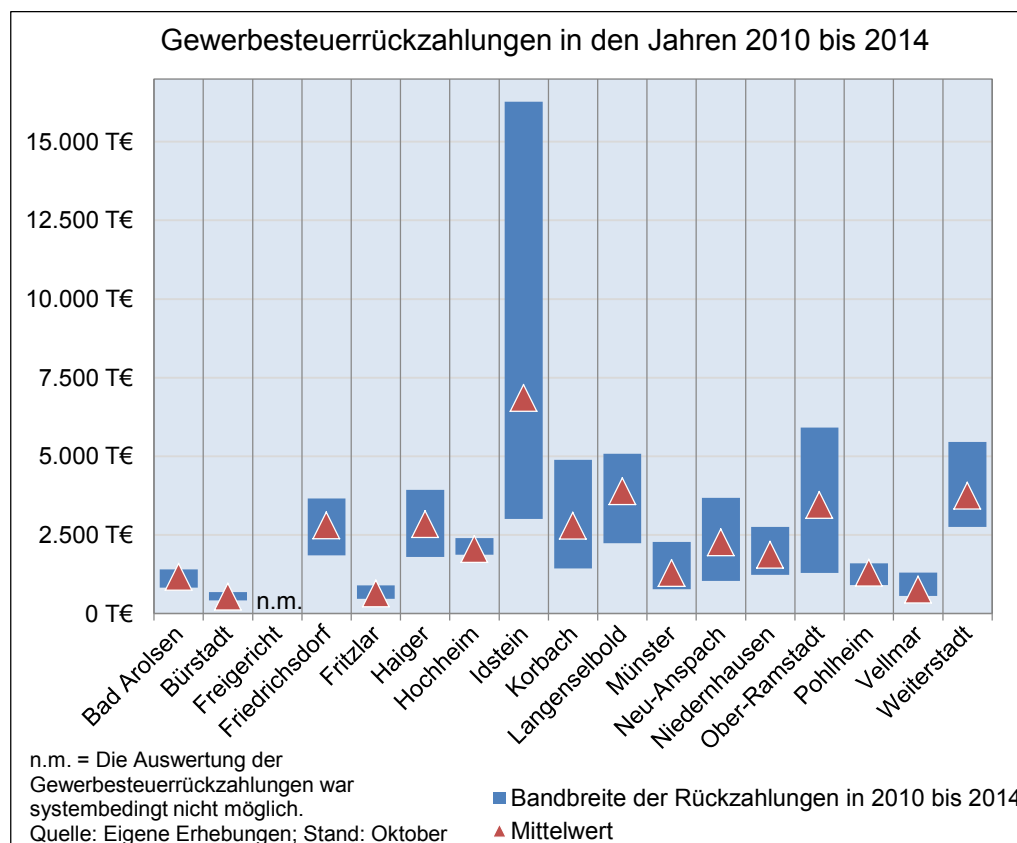
¹⁶² Indikativer Gesamtabstschluss zum 31. Dezember 2012. Der jüngste Jahresabstschluss des Abwasserverbands lag für 2012 vor.

während Weiterstadt mit 2,4 Millionen Euro den höchsten Jahresüberschuss¹⁶³ abbildete. Im Vergleich dazu betrug das Jahresergebnis des Einzelabschlusses des jeweils zugrunde gelegten Jahres für Friedrichsdorf 3,2 Millionen Euro (Jahresfehlbetrag) und für Weiterstadt 1,6 Millionen Euro (Jahresüberschuss). Dies zeigt, dass die Ertragslage im Gesamtabchluss sowohl positiv als auch negativ vom Einzelabschluss abweichen kann.¹⁶⁴

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, zeitnah Maßnahmen zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses in die Wege zu leiten. Dabei sollten sie die Möglichkeit des Austauschs und der Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in Arbeitsgruppen oder im Zuge der interkommunalen Zusammenarbeit in Erwägung ziehen. Den Kommunen wird darüber hinaus empfohlen, erneut eine Wesentlichkeitsprüfung für die potentiell einzubeziehenden Aufgabenträger durchzuführen, sobald die entsprechenden Daten für 2015 vorliegen.

4.13 Gewerbesteuerrückzahlungen

Die einbezogenen Kommunen zahlten im Prüfungszeitraum Gewerbesteuern von mindestens 413 Tausend Euro und höchstens 16,3 Millionen Euro jährlich zurück (vgl. Ansicht 73). Demgegenüber bewegte sich das Steueraufkommen aus Gewerbesteuern im Jahr 2014 zwischen 1,7 Millionen Euro und 19,3 Millionen Euro (vgl. Ansicht 55 auf Seite 91).



Ansicht 73: Gewerbesteuerrückzahlungen in den Jahren 2010 bis 2014

¹⁶³ Indikativer Gesamtabchluss zum 31. Dezember 2013.

¹⁶⁴ Hierbei handelt es sich um Daten, die aus indikativen Gesamtabchlüssen resultieren. Verschiedene Konsolidierungsschritte wie die Schulden- und Ertragskonsolidierung wurden aus Vereinfachungsgründen nicht durchgeführt. Die Zahlen sind deshalb nur als Tendenzangaben zu werten. Die Werte der tatsächlichen Gesamtabchlüsse können von den oben dargestellten Werten deutlich abweichen.

Drei der 17 Kommunen (Friedrichsdorf¹⁶⁵, Korbach¹⁶⁶ und Langenselbold¹⁶⁷) bildeten in mindestens einem Jahr des Prüfungszeitraums Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen. Diese sowie die weiteren 14 Kommunen nahmen, auch aufgrund von entsprechenden Hinweisen der Rechnungsprüfungsämter, im Übrigen von der Bildung von Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen Abstand.

Beispiel Idstein

Idstein wies im Prüfungszeitraum Erträge aus Gewerbesteuern in Höhe von 13,3 Millionen Euro (2010), 18,6 Millionen Euro (2011), 14,4 Millionen Euro (2012), 13,3 Millionen Euro (2013) und 19,3 Millionen Euro (2014) aus. Im Vergleich zum jeweils vorangegangenen Jahr waren dabei Schwankungen von bis zu 45,8 Prozent festzustellen.

Die Schwankungen bei den Gewerbesteuererträgen sind in direktem Zusammenhang mit den Rückzahlungen zu sehen.¹⁶⁸ So hatte die Stadt in 2012 – dem Jahr mit den geringsten ausgewiesenen Erträgen – 16,3 Millionen an Gewerbesteuern zurück zu zahlen.

Idstein bildete keine Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen.

Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sind aus Gründen des Vorsichts- und Realisationsprinzips nach § 40 Nr. 3 und Nr. 4 GemHVO¹⁶⁹ zu bilden, um ein vollständiges Bild über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage sicherzustellen. Gerade die Gesamtdarstellung von Ressourcenaufkommen und Ressourcenverbrauch sowie die Vermögens- und Kapitalposition zur Vermittlung eines vollständigen Bildes über die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen war ein wesentlicher

165 Friedrichsdorf bildete in den Jahren 2010 bis 2012 Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen. Im Bericht über die Prüfung des Jahresabschlusses 2010 der Stadt Friedrichsdorf wurde die Bildung einer Rückstellung für zu viel gezahlte Gewerbesteuer beanstandet. Daraufhin wurde die bereits gebildete Rückstellung in 2013 aufgelöst.

166 Korbach bildete im Jahresabschluss 2010 Rückstellungen für Gewerbesteuererstattungen.

167 Langenselbold bildete in Abstimmung mit der Aufsichtsbehörde in den Jahren 2011 und 2012 Rückstellungen.

168 Auch das Statistische Landesamt weist auf diese Effekte der Gewerbesteuer hin. Zuletzt in der Pressemitteilung vom 3. August 2016: „Generell ist zu berücksichtigen, dass es bei einzelnen Gemeinden aufgrund lokaler Besonderheiten zu starken zeitlichen Verwerfungen der Gewerbesteuereinnahmen kommen kann (etwa Überzahlungen und entsprechende Rückzahlungen, Standortverlagerungen wichtiger Gewerbebetriebe etc.), sodass eine Interpretation über kurze Zeiträume häufig problematisch ist.“ (Quelle: <https://statistik.hessen.de/print/7613>) In einer nach doppelten Grundsätzen geführten Haushaltswirtschaft kommt es aber gerade nicht auf die Zahlungsströme an, sondern auf das Ressourcenaufkommen und den Ressourceneinsatz.

169 § 40 GemHVO – Allgemeine Bewertungsgrundsätze

Bei der Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden gelten folgende Grundsätze:

1. Die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz des Haushaltsjahres müssen mit denen der Schlussbilanz des Vorjahres übereinstimmen.
2. Die Vermögensgegenstände, Rückstellungen und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten.
3. Es ist vorsichtig zu bewerten; vorhersehbare Risiken und Verluste, die bis zum Abschlussstichtag entstanden sind, sind zu berücksichtigen, selbst wenn diese erst zwischen dem Abschlussstichtag und dem Tag der Aufstellung des Jahresabschlusses bekannt geworden sind; Risiken und Verluste, für deren Verwirklichung im Hinblick auf die besonderen Verhältnisse der öffentlichen Haushaltswirtschaft nur eine geringe Wahrscheinlichkeit spricht, bleiben außer Betracht; Gewinne sind nur zu berücksichtigen, wenn sie am Abschlussstichtag realisiert sind.
4. Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen.
5. Die auf den vorhergehenden Jahresabschluss angewandten Bewertungsmethoden sollen beibehalten werden.

Bestandteil der Reform der Kommunalverwaltung.¹⁷⁰ Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten sind dabei unabhängig davon zu bilden, ob sie von Erträgen abgesetzt (wie es § 16 Absatz 1 Satz 1 GemHVO für Abgaben, abgabenähnlichen Beträgen und Zuweisungen bei Rückzahlungen fordert) oder als Aufwand gebucht werden.

Die Bildung von Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten ist auch notwendig, um den Haushalt, der gemäß § 92 Absatz 3 HGO nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen ist, korrekt darzustellen. Nur über eine korrekte und vollständige Darstellung ist erkennbar, inwieweit ein Haushaltsausgleich gemäß § 92 Absatz 4 HGO für das jeweilige Haushaltsjahr tatsächlich gegeben ist.¹⁷¹

Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen können – wie es das Beispiel Idsteins zeigt – als einzelner Sachverhalt wesentlich für die Vermittlung eines den tatsächlichen Verhältnissen entsprechenden Bildes der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage im Jahresabschluss sein. Gewerbesteuerrückzahlungen sind der Kommune in der Regel bekannt und können beispielsweise aus Insolvenz, Betriebsprüfung oder Ergebniseinbrüchen der Steuerschuldner resultieren. Die Sachverhalte sind individuell zu beurteilen und zurückzustellen. Die Überörtliche Prüfung und der Prüfungsbeauftragte empfehlen daher die Bildung von Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen.¹⁷²

4.14 Ausblick

Mit Blick auf die Zukunft planen 10 der 17 Kommunen für die Jahre 2015 bis 2018 ausgeglichene Haushalte. Der festgestellte Aufstellungsrückstand bei den Jahresabschlüssen sowie die unzureichenden Vorbereitungen der Kommunen zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses lassen zumindest Zweifel an der Belastbarkeit dieser Planungen zu. Der den Auswertungen zugrunde gelegte Buchungsstand zum Oktober 2015 wies Lücken bei wesentlichen Positionen wie Abschreibungen, Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen auf, wodurch auch die Belastbarkeit der vergangenheitsbezogenen Werte Einschränkungen unterliegt. Es waren weiterhin Jahresabschlüsse ab dem Jahr 2010 noch ausstehend.

Die Herausforderung der kommenden Jahre wird weiterhin darin bestehen, die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung und –steuerung auf eine sichere Basis zu stellen. Nur auf der Grundlage belastbarer und zeitnah verfügbarer Informationen sind gegenüber dem Bürger vertretbare Entscheidungen möglich. Dabei ist ein möglichst vollständiges Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage des „Konzerns“ Kommune unter Berücksichtigung aller ausgelagerten Organisationseinheiten vonnöten. Die Transparenz über den Ergebnisbeitrag einzelner Aufgabenbereiche und damit die Entscheidungsgrundlage eines notwendigen Abwägungsprozesses insbesondere im Bereich der freiwilligen Leistungen hängt auch von der konsequenten Abbildung interner Leistungsbeziehungen ab.

170 Vgl. Kommentar Amerkamp/ Kröckel/ Rauber zum Gemeindehaushaltsrecht Hessen (2009, 8. Nachlieferung Juli 2015): Vorbemerkungen zu GemHR, S. 2).

171 Ein ausgeglichener Haushalt ergibt sich gemäß § 92 Absatz 4 HGO, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist, wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen. Dabei sind Fehlbeträge aus Vorjahren und Rücklagen zum Ausgleich der Fehlbeträge zu berücksichtigen.

172 Auch in der 187. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Gemeinden“ traf die Überörtliche Prüfung entsprechende Feststellungen und Empfehlungen, vgl. Abschnitt 5.3.2, S. 131 ff.

Nur mit diesem Informationsstand kann eine Kommune das gesamte Spektrum aus Einnahmeverbesserungen, Senkungen von Zuwendungen, Prozessoptimierungen und Reduzierungen von Leistungen zur Konsolidierung zielgerichtet nutzen.

5. „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ – 187. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 187. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ wurde sowohl eine Analyse der jeweiligen Haushaltsstruktur, des Vermögens sowie der Schulden als auch eine Prüfung der Rechtmäßigkeit von Gebührenkalkulationen und der Kostendeckung von ausgewählten Gebühren sowie eine Analyse der Haushaltssicherungskonzepte vorgenommen. Auf Basis der gewonnenen Prüfungserkenntnisse entwickelte die Überörtliche Prüfung für die 19 Städte und Gemeinden (Einwohnerzahl von 6.783 bis 13.749 zum Stichtag 31. Dezember 2014) die im Folgenden dargestellten Handlungsempfehlungen.

Geprüfte Körperschaften

Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim, Gernsheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Lahntal, Langgöns, Neuhaus, Niddatal, Niestetal, Rodenbach, Sulzbach (Taunus), Trebur, Wächtersbach, Wald-Michelbach.



Ansicht 74: "Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden" – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasste die Summe der ordentlichen Aufwendungen unter Berücksichtigung der Zinsen und ähnlichen Aufwendungen aller geprüften 19 Städte und Gemeinden. Das Prüfungsvolumen für das Jahr 2014 betrug rund 343 Millionen Euro.

Die identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich bezogen auf das Jahr 2014 auf insgesamt rund 22 Millionen Euro. Die einmaligen Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Vergangenheit betrugen rund 19 Millionen Euro. Die jährlichen Ergebnisbelastungen aus den Bereichen Kultur und Sport beliefen sich insgesamt auf rund 15 Millionen Euro. Orientiert man sich an den höchsten Hebesätzen der hessischen Gemeinden der Größenklasse von 10.000 bis 20.000 Einwohnern ergibt sich ein zusätzliches Ergebnisverbesserungspotenzial aus Realsteuern von rund 31 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Gebührenhaushalte	
Wasserversorgung	0,83 Mio. €
Abwasserentsorgung	0,98 Mio. €
Bestattungswesen/Friedhof	1,86 Mio. €
Elternbeiträge bei Kindertageseinrichtungen	4,59 Mio. €
Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung	3,08 Mio. €
Realsteuern ¹⁾	11,10 Mio. €
Summe jährlicher Potenziale	22,44 Mio. €
Gebührenpotenziale aus der Vergangenheit	
Wasserversorgung	5,91 Mio. €
Abwasserentsorgung	13,23 Mio. €
Summe einmaliger Potenziale	19,14 Mio. €
Ergebnisbelastungen aus den Bereichen Kultur und Sport	15,33 Mio. €
Zusätzliches Potenzial aus Realsteuern ²⁾ (Ultima Ratio)	31,49 Mio. €
¹⁾ Anhebung der Hebesätze auf den oberen Quartilswerts des Quervergleichs.	
²⁾ Anhebung der Hebesätze für Gewerbesteuer auf den Höchstwert der Gemeindegrößenklasse und für die Grundsteuer A und B auf den zweithöchsten Wert.	
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2016	

Ansicht 75: Ergebnisverbesserungspotenziale

Hinsichtlich der Bildung von Rückstellungen für den Finanzausgleich und der Bildung von Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuer empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Land Hessen eine Konkretisierung/ Klarstellung der Ausführungen der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vorzunehmen (vgl. Abschnitt 5.3.2 S. 129).

Zur Sicherstellung der Mehrerträge aus der Gebührenkalkulation auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten empfiehlt die Überörtliche Prüfung sowohl das KAG als auch die GemHVO um die notwendigen Regelungen zu ergänzen (vgl. Abschnitt 5.4.1 S. 139 ff.).

Änderungs-
vorschläge für
Rechtsvorschriften

Informationsstand
und Prüfungsbe-
auftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2015 bis Mai 2016
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	14. Juni 2016
Prüfungsbeauftragter:	arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg (vgl. S. 375)

Ansicht 76: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

5.2	Leitsätze.....	120
5.3	Haushaltslage	122
5.3.1	Ertragslage	124
5.3.2	Entwicklung von Vermögen und Schulden	129
5.3.3	Finanzlage	135
5.4	Konsolidierung	139
5.4.1	Gebührenhaushalte (Wasser, Abwasser und Bestattung)	139
5.4.2	Kindertageseinrichtungen	148
5.4.3	Allgemeine Verwaltung	150
5.4.4	Freiwillige Leistungen	153
5.4.5	Hebesätze für Realsteuern	157
5.5	Steuerungssysteme.....	162
5.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	169

5.2 Leitsätze

Seite 124

Insgesamt waren 16 der 19 Städte und Gemeinden als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen. Auf Grundlage vorläufiger Zahlen war die Haushaltslage der Stadt Gernsheim sowie der Gemeinden Heuchelheim und Neuhoß zumindest als noch stabil anzunehmen.

Seite 125

Vier Städte und Gemeinden (Gernsheim, Heuchelheim, Neuhoß, Niestetal) erwirtschafteten im Prüfungszeitraum positive kumulierte fortgeschriebene Ergebnisse. Erhebliche Fehlbeträge wiesen im Prüfungszeitraum dagegen Bad Sooden-Allendorf (-23,8 Millionen Euro) Erlensee (-15,9 Millionen Euro) und Trebur (-18,3 Millionen Euro) aus.

Seite 130

Die kommunalen Gesamtschulden (Kernhaushalt und anteilig die der Beteiligungen) stiegen in den Jahren 2010 bis 2014 von 304 Millionen Euro um 44 Millionen Euro auf 348 Millionen Euro. Der größte Zuwachs zeigte sich mit 23 Millionen Euro bei den Investitionskrediten. Ohne die Entschuldungshilfen des Landes aus dem Kommunalen Schutzschirm und weiteren Zahlungen aus dem Landesausgleichsstock an Bad Sooden-Allendorf (insgesamt 37,3 Millionen Euro) wären die Kassenkredite aller geprüften Städte und Gemeinden jedoch um 73 Prozent gestiegen.

Seite 132 f.

Rückstellungen für den Finanzausgleich (namentlich für die Kreis- und Schulumlage) bildete allein die Gemeinde Niddatal in voller Höhe der Zahlungsverpflichtungen. Fünfzehn Städte und Gemeinden passivierten diese Rückstellungen als sogenannten Spitzbetrag aufgrund von ungewöhnlich hohen Steueraufwendungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagegrundlage einbezogen werden (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO). Drei Städte und Gemeinden bildeten keine Rückstellun-

gen für den Finanzausgleich oder nahmen eine abweichende Bewertung vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen, die Passivierungspflicht in § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO zu konkretisieren.

Seite 134

Allein Altenstadt, Gernsheim und Neuhoof bildeten Rückstellungen für die Rückerstattung von Gewerbesteuerzahlungen. Der Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage war durch die Bilanzierung der Rückstellungen klarer als bei denjenigen Städten und Gemeinden, die keine Passivierung vornahmen. Die Überörtliche Prüfung erkennt in den rechtlichen Regelungen zur Bildung von Rückstellungen für Rückerstattung von Gewerbesteuerzahlungen einen Konkretisierungsbedarf und empfiehlt dem Land Hessen, den § 39 GemHVO entsprechend zu ergänzen.

Allein Ahnatal und Heuchelheim erhoben – bei eigener Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Wasserversorgung – eine kostendeckende Gebühr. Im Bereich der Abwasserentsorgung hatten 15 Städte und Gemeinden keine kostendeckenden Gebühren, wovon elf sogar eine Kostenüberdeckung von über 104 Prozent auswiesen. Im Bestattungswesen erreichten drei Städte und Gemeinden eine Kostendeckung von rund 80 Prozent. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale aus Kostenunterdeckungen ergaben sich mit rund 136.000 Euro in den Gemeinden Altenstadt (Wasserversorgung) mit rund 369.000 Euro in Langgöns (Abwasserentsorgung) und rund 195.000 Euro in Erlensee (Bestattungswesen). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Städten und Gemeinden, kostendeckende Gebühren zu erheben. Kostenüberdeckungen sind bei künftigen Kalkulationen gebührenmindernd zu berücksichtigen.

Seite 87

Heuchelheim kalkulierte im Gebührenhaushalt der Wasserver- und Abwasserentsorgung als einzige Gemeinde des Vergleichs die Abschreibungen auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Dies wirkte sich auf die gebührenfähigen Kosten mit rund 208.000 Euro aus. Das KAG als auch die GemHVO enthalten zum Umgang mit den aufgrund von Wiederbeschaffungszeitwerten erwirtschafteten Mehrerlösen bei künftigen Investitionen bisher keine Regelungen. Sie empfiehlt dem Land Hessen zur Konkretisierung eine Ergänzung in § 10 Absatz 2 KAG vorzusehen.

Seite 143 ff.

Die Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung (ohne Bürgermeister) lag im Median bei 1,2 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner. Nahezu doppelt so hoch war die Personalausstattung in Sulzbach (Taunus) mit 2,48 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Den günstigsten Wert mit 0,77 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner wies Geisenheim auf. Gemeinden mit unausgeglichenen Haushalten und vergleichsweise hoher Verschuldung ist eine qualitative Betrachtung der Allgemeinen Verwaltung zu empfehlen.

Seite 151

Vier von sieben Städten und Gemeinden, die den Jahresabschluss 2012 aufgestellt hatten, verfügten über eine Personalausstattung der Finanzverwaltung unterhalb des Medians. So konnte Geisenheim mit der geringsten Personalausstattung von 0,34 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner im Bereich Finanzen das Zahlenwerk aller Jahresabschlüsse innerhalb des Prüfungszeitraums fristgerecht erstellen. Das klare Ergebnis zeigt trotz vergleichsweise kleiner Datenbasis, dass die Jahresabschlusserstellung nicht allein durch mehr Personal beschleunigt wird. Vielmehr ist ein strukturiertes Vorgehen mit klaren Zuständigkeiten ein wesentlicher Erfolgsfaktor der fristgerechten Abschlusserstellung.

Seite 152 f.

Aus der Kinderbetreuung ermittelten sich für die Städte und Gemeinden erhebliche Zuschussbedarfe. Zieht man die sogenannte Drittelregelung als Maßstab heran, ergab sich über alle geprüften Städte und Gemeinden mit zuordenbaren Kosten ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 4,6 Millionen Euro aus den Elternbeiträgen. Aus Sicht der Überörtlichen

Seite 150

Prüfung ist ein höherer Eigenanteil der Städte und Gemeinden an der Finanzierung der Kinderbetreuung nicht zu beanstanden, sofern diese einen ausgeglichenen Haushalt aufweisen. Bei Verschlechterung der Ertragslage sollten allerdings auch hier Potenziale genutzt werden. So reduzierte die Gemeinde Niestetal die Freistellung der Elternbeiträge für die Vormittagsbetreuung aufgrund verringerter Steuererträge auf 50 Prozent (vorher 100 Prozent).

Seite 155 f.

Für die Bereiche Sport und Kultur wendeten die Städte und Gemeinden im Jahr 2014 im Median 78,37 Euro je Einwohner auf. Die höchste Förderung mit 135,46 Euro je Einwohner wies Niestetal auf, die niedrigste mit 36,78 Euro je Einwohner Wald-Michelbach. Die höchste absolute Haushaltsbelastung im Jahr 2014 hatte Erlensee mit 1,84 Millionen Euro (133,95 Euro je Einwohner). Allein durch Reduzierung der indirekten Förderung um rund ein Drittel hätte die Stadt den voraussichtlichen Fehlbetrag des ordentlichen Ergebnisses 2014 ausgleichen können.

Seite 158 f.

Die Gemeinden erhöhten die Hebesätze der Realsteuern im Prüfungszeitraum. Lediglich bei der Gewerbesteuer lag der Median mit einem Prozentpunkt über dem Landesdurchschnitt von 359 Prozent. Für die Erträge aus der Grundsteuer B ergaben sich bei Zugrundelegung des oberen Quartilswerts als Maßstab Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 2,6 Millionen Euro und aus der Gewerbesteuer von 8,4 Millionen Euro. Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale als Ultima Ratio zeigten sich aus der Anhebung der Realsteuerhebesätze auf die höchsten Hebesätze hessischer Gemeinden in der betroffenen Größenklasse.

Seite 163 ff.

Die Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungs- und Steuersystem war in den Städten und Gemeinden noch nicht abgeschlossen. Eine ergebnisorientierte Haushaltssteuerung fand nicht statt. So hatte lediglich Wächtersbach strategische Ziele definiert, die sich allerdings nicht im Haushalt niederschlugen. Keine Stadt oder Gemeinde hatte ein standardisiertes Berichtswesen, in dem die Zielerreichung abgebildet wird, etabliert.

5.3 Haushaltslage

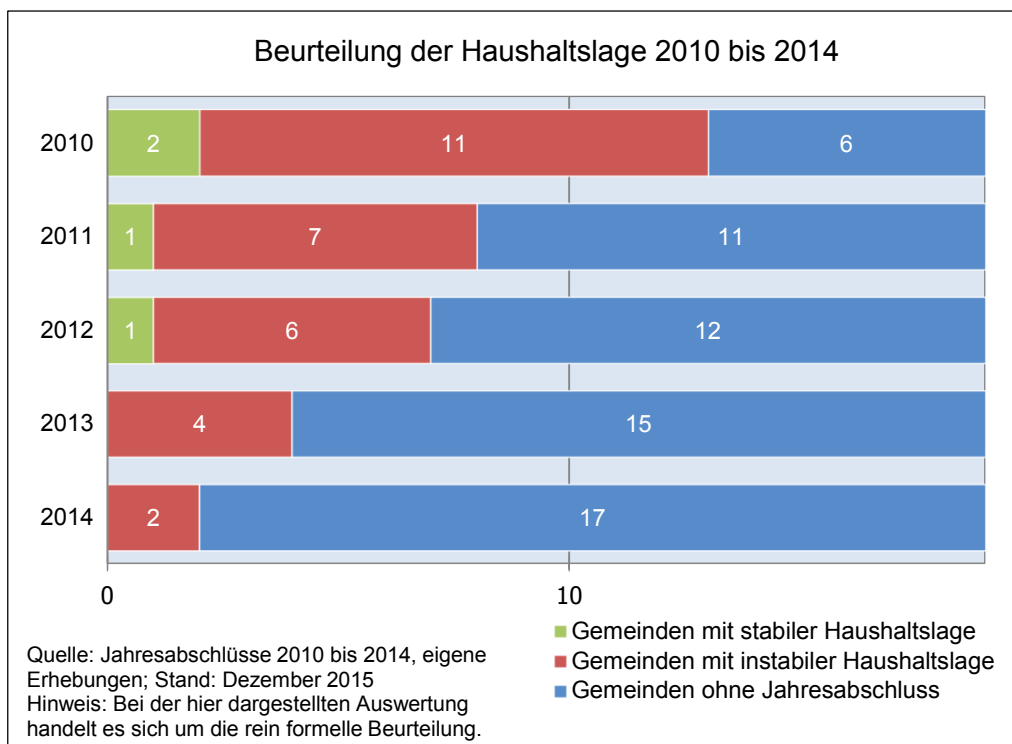
Im Zuge der 187. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ waren Aussagen über die finanzielle Lage der kommunalen Haushalte auf Basis der Jahresabschlüsse zu treffen. Zum Ende der örtlichen Erhebungen lagen 61 von 95 Jahresabschlüssen nicht vor.¹⁷³ Ersatzweise wurden die entsprechenden Daten für die Ergebnisanalyse, soweit möglich, auf Basis der vorliegenden Summen- und Saldenlisten abgeleitet. Die Bilanzen der geprüften Städte und Gemeinden analysierte die Überörtliche Prüfung hilfsweise für das Jahr 2012, weil für die Jahre danach nur insgesamt sechs von 38 Jahresabschlüssen aus den Städten und Gemeinden vorlagen.

Fehlende Jahresabschlüsse führen zu Intransparenz

Fehlende Jahresabschlüsse führen zu fehlender Transparenz, so dass Aussagen zur Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommunen nur eingeschränkt möglich sind. Zudem resultiert hieraus ein Informationsdefizit für den politischen Entscheidungsprozess, weil dem Großteil der Kommunen belastbare Ist-Werte aus der Vergangenheit zur sachgerechten zukunftsgerichteten Planung und Steuerung ihrer Haushalte fehlten. Auch eine zielgerichtete und erfolgreiche Haushaltskonsolidierung ist bei fehlenden Vergleichswerten nur eingeschränkt möglich. Die rechtzeitige Aufstellung der Jahresabschlüsse ist daher eine wichtige Aufgabe der Städte und Gemeinden.

¹⁷³ Zum Ende der örtlichen Erhebungen lagen von zwei Kommunen (Geisenheim und Rodenbach) aufgestellte Jahresabschlüsse 2014 vor. Sechs Kommunen des Vergleichsringes hatten für den Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 noch keinen Jahresabschluss aufgestellt.

Die Überörtliche Prüfung beurteilt die Haushaltslage der Kommunen mit Hilfe der Indikatoren „ordentliches Ergebnis“¹⁷⁴ und „Innenfinanzierungskraft“¹⁷⁵. Dabei werden Kommunen nur dann als stabil im jeweiligen Jahr gewertet, wenn das ordentliche Ergebnis mindestens ausgeglichen ist und die Innenfinanzierungskraft mindestens 14 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel beträgt. Kommunen, die im maßgeblichen Jahr noch keinen Jahresabschluss aufgestellt hatten, wurden aus Vorsichtsgründen formell als instabil eingestuft, da eine abschließende Aussage über das ordentliche Ergebnis nicht möglich war.



Ansicht 77: Beurteilung der Haushaltslage 2010 bis 2014

Im Jahr 2010 hatten Gernsheim und Niestetal einen stabilen, dagegen elf Städte und Gemeinden¹⁷⁶ einen instabilen Haushalt. Da sechs Gemeinden¹⁷⁷ noch keinen Jahresabschluss 2010 aufgestellt hatten, war die Haushaltslage formell als instabil zu werten. In den Jahren 2011 und 2012 wies allein NeuhoF einen stabilen Haushalt auf.¹⁷⁸

Die Haushaltslage der Städte und Gemeinden in der zusammengefassten Betrachtung über den fünfjährigen Prüfungszeitraum beurteilt die Überörtliche Prüfung anhand der Entwicklung der Stabilitätskriterien im Zeitverlauf. So sind Städte und Gemeinden, die im Prüfungszeitraum nur in einem Jahr einen in-

174 Das ordentliche Ergebnis gibt an, ob eine Gemeinde in der Lage ist, ihren Ressourcenverbrauch durch ein entsprechendes Ressourcenaufkommen zu decken. Das ordentliche Ergebnis ist die Summe aus Verwaltungsergebnis und Finanzergebnis (vgl. § 2 Absatz 2 Nr. 3 GemHVO).

175 Die Innenfinanzierungskraft gibt an, ob eine Gemeinde in der Lage ist, aus dem laufenden Verwaltungsbetrieb ausreichend Finanzmittel zur Tilgung von Schulden und Eigenanteilen an Investitionen zu erwirtschaften. Dabei sollten mindestens 14 Prozent der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel für Investitionen zur Verfügung stehen (Warngrenze).

176 Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim, Heuchelheim, Lahntal, NeuhoF, Rodenbach, Trebur und Wächtersbach hatten im Jahr 2010 instabile Haushalte.

177 Ahnatal, Hüttenberg, Langgöns, Niddatal, Sulzbach (Taunus) und Wald-Michelbach hatten zum Ende der örtlichen Erhebungen den Jahresabschluss 2010 noch nicht aufgestellt.

178 Für das Jahr 2013 hatte NeuhoF zwar mit rund 342.000 Euro ein positives ordentliches Ergebnis (Ansicht 78), die Innenfinanzierungskraft war jedoch negativ, so dass das Jahr als instabil zu werten war.

stabilen Haushalt hatten, weniger bedenklich zu bewerten, als Gemeinden mit mehreren instabilen Haushalten.¹⁷⁹ Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Mitte 2015 lagen jedoch nur Jahresabschlüsse für das Jahr 2014 von Geisenheim und Rodenbach vor. Geisenheim konnte das ordentliche Jahrergebnis 2014 mit einem Fehlbetrag von rund 1,5 Millionen Euro nicht ausgleichen. Die Innenfinanzierungskraft der Stadt lag mit -9 Prozent unterhalb der Warngrenze.¹⁸⁰ Rodenbach lag mit 28 Prozent zwar oberhalb der Warngrenze der Innenfinanzierungskraft, konnte jedoch ebenfalls das ordentliche Jahresergebnis 2014 mit einem Fehlbetrag von rund 0,5 Millionen Euro nicht ausgleichen. Beide Kommunen waren im Jahr 2014 als instabil zu werten.

Haushaltslage

Auf Grundlage der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse¹⁸¹ konnten die Haushalte von Heuchelheim – auch wenn zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Prüfungszeitraum allein der Jahresabschluss für das Jahr 2010 aufgestellt war – für die Jahre 2011 und 2012 als stabil eingestuft werden. Für Gernsheim konnten die Jahre 2013 und 2014 auf Basis der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse als stabil angesehen werden. Heuchelheim und Neuhoof erzielten im Jahr 2014 auf Basis der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse einen stabilen Haushalt.

Die Berücksichtigung der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse ergab, dass insgesamt 16 der 19 Städte und Gemeinden aufgrund ihrer Haushaltslage und/ oder aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht nur formell als „konsolidierungsbedürftig“ zu bewerten waren. Heuchelheim, Neuhoof sowie Gernsheim zeigten in den letzten Jahren des Prüfungszeitraums eine Verbesserung und konnten unter Berücksichtigung der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse insgesamt mindestens als noch stabil eingestuft werden.¹⁸²

Die Städte und Gemeinden mit instabilen Haushalten stehen damit weiterhin vor der Aufgabe, ihren Haushalt zu stabilisieren, um ihn in jedem Jahr auszugleichen und Finanzmittelüberschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zum Zwecke der Tilgung von Krediten und zur Finanzierung von Investitionen zu erwirtschaften. Besondere Anstrengungen sind dabei von den Städten und Gemeinden nötig, deren Gesamtlage als „konsolidierungsbedürftig“ einzustufen war.

5.3.1 Ertragslage

Ein stabiler Haushalt erfordert eine Ertragslage, die unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren in jedem Jahr ausgeglichen ist.¹⁸³ Die Überörtliche Prüfung betrachtete daher die Ertragslage der Städte und Ge-

179 Die Überörtliche Prüfung nimmt für die zusammengefasste Beurteilung der Haushaltslage über den Prüfungszeitraum folgende Abgrenzung vor: stabil, hinreichend stabil, noch stabil, kritisch, konsolidierungsbedürftig. Die Kriterien für die zusammenfassende Beurteilung sind in Fußnote 59 aufgeführt.

180 Vgl. Fußnote 175.

181 Das fortgeschriebene ordentliche Ergebnis beinhaltet die zum Zeitpunkt der Datenaufnahme gebuchten Beträge unter der hilfsweisen Hinzurechnung der Planwerte für Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten.

182 Die Haushalte von Heuchelheim und Neuhoof waren in den Jahren 2010 und 2013 auch auf Grundlage der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse als instabil zu werten. Für die Jahre 2011 und 2012 waren die Haushalte der Stadt Gernsheim auch auf Grundlage der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse instabil.

183 Diese Forderung ist abgeleitet aus § 92 Absatz 3 Satz 1 HGO (wortgleich in § 92 Absatz 4 Satz 1 HGO n.F.) – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein.

meinden im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014. Ansicht 78 zeigt die kumulierten fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse¹⁸⁴ im Prüfungszeitraum.¹⁸⁵

Fortgeschriebene ordentliche Ergebnisse 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Summe ¹⁾
Ahnatal	-1.103 T€	-1.396 T€	-792 T€	-809 T€	-130 T€	-4.231 T€
Alsbach-Hähnlein	-982 T€	-1.554 T€	-233 T€	144 T€	-244 T€	-2.869 T€
Altenstadt	-999 T€	-2.496 T€	-1.336 T€	-359 T€	-488 T€	-5.679 T€
Bad Sooden-Allendorf ²⁾	-8.235 T€	-5.452 T€	-5.103 T€	-3.155 T€	-1.904 T€	-23.849 T€
Erlensee	-4.423 T€	-5.664 T€	-2.682 T€	-2.536 T€	-618 T€	-15.922 T€
Geisenheim	-2.427 T€	-270 T€	-794 T€	-1.570 T€	-1.482 T€	-6.543 T€
Gernsheim	654 T€	-4.121 T€	-2.054 T€	610 T€	5.676 T€	765 T€
Heuchelheim	373 T€	3.958 T€	2.772 T€	-1.821 T€	321 T€	5.602 T€
Hüttenberg	-1.265 T€	-1.225 T€	-117 T€	-486 T€	373 T€	-2.720 T€
Langgöns	-1.834 T€	-859 T€	379 T€	-11 T€	233 T€	-2.092 T€
Lahntal	-925 T€	-509 T€	-419 T€	-98 T€	-457 T€	-2.408 T€
Neuhof ³⁾	-238 T€	8.193 T€	1.335 T€	342 T€	1.378 T€	11.009 T€
Niddatal	-1.361 T€	-1.490 T€	-1.079 T€	-922 T€	-682 T€	-5.534 T€
Niestetal	10.182 T€	10.379 T€	-6.474 T€	-5.123 T€	-1.406 T€	7.558 T€
Rodenbach	-1.609 T€	-1.508 T€	4.672 T€	-1.073 T€	-552 T€	-69 T€
Sulzbach	-1.355 T€	-1.680 T€	-1.825 T€	-2.054 T€	2.637 T€	-4.276 T€
Trebur	-37 T€	-4.825 T€	-6.420 T€	-4.078 T€	-2.946 T€	-18.306 T€
Wächtersbach	-1.586 T€	-1.164 T€	987 T€	-901 T€	-261 T€	-2.925 T€
Wald-Michelbach	-1.147 T€	-529 T€	123 T€	-65 T€	321 T€	-1.296 T€
Minimum	-8.235 T€	-5.664 T€	-6.474 T€	-5.123 T€	-2.946 T€	-23.849 T€
Median	-1.147 T€	-1.396 T€	-792 T€	-901 T€	-261 T€	-2.869 T€
Maximum	10.182 T€	10.379 T€	4.672 T€	610 T€	5.676 T€	11.009 T€

■ = bei den Angaben handelt es sich um vorläufige Werte, da für diese Jahre zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch kein Jahresabschluss vorlag.

¹⁾ Summe ergibt sich als kumuliertes fortgeschriebenes ordentliches Ergebnis der Jahre 2010 bis 2014

²⁾ Bad Sooden-Allendorf erhielt im Jahr 2013 aus dem Landesausgleichsstock 18,5 Millionen Euro zur Abdeckung von kumulierten Vorjahresergebnissen aus dem Kurbetrieb. Die Stadt buchte diesen Betrag im ordentlichen Ergebnis. Diese Erträge sind aus Sicht der Überörtlichen Prüfung dem außerordentlichen Ergebnis zuzurechnen und daher im dargestellten fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnis nicht enthalten.

³⁾ Aufgrund eines Softwarefehlers war der Jahresabschluss 2014 für Neuhof zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht aufgestellt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2010 bis 2014, vorläufige Summen- und Saldenlisten 2010 bis 2014; Stand: Mai 2015

Ansicht 78: Fortgeschriebene ordentliche Ergebnisse 2010 bis 2014

Ansicht 78 zeigt, dass vier Städte und Gemeinden¹⁸⁶ im Prüfungszeitraum ein positives kumuliertes fortgeschriebenes ordentliches Ergebnis erwirtschaftete-

184 Das kumulierte fortgeschriebene ordentliche Ergebnis summiert die ordentlichen Ergebnisse der vorliegenden Jahresabschlüsse sowie die fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse für Jahre für die noch keine Jahresabschlüsse vorlagen.

185 Einschränkung ist jedoch zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 61 von 95 Jahresabschlüssen noch nicht aufgestellt und damit wesentliche zahlungsunwirksame Aufwendungen (z.B. Abschreibungen, Zuführungen zu Rückstellungen) nicht oder nicht vollständig ermittelt waren. Hilfsweise zog die Überörtliche Prüfung die Planwerte für Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten zur Ermittlung der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse heran.

186 Gernsheim, Heuchelheim, Neuhof und Niestetal.

ten. NeuhoF erzielte mit rund 11 Millionen Euro das höchste Ergebnis. Für Geisenheim und Rodenbach lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen alle Jahresabschlüsse des Prüfungszeitraums vor. Rodenbach erwirtschaftete im Prüfungszeitraum einen kumulierten Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis in Höhe von rund 69.000 Euro, welchen sie durch Rücklagen deckte. Dabei war das Jahresergebnis 2012 durch die Änderung der GemHVO beeinträchtigt, nach der die Gemeinde die Berechnung der Rückstellungen für den Finanzausgleich auf die Spitzbetragsregelung änderte.¹⁸⁷ Geisenheim erwirtschaftete im Prüfungszeitraum einen kumulierten Fehlbetrag in Höhe von rund 6,5 Millionen Euro und befand sich im gesamten Prüfungszeitraum in der Haushaltssicherung. Im Prüfungszeitraum stiegen die ordentlichen Erträge der Stadt von rund 13,9 Millionen Euro im Jahr 2010 auf rund 18,4 Millionen Euro im Jahr 2014 um rund 4,5 Millionen Euro. Gleichzeitig stiegen im selben Zeitraum die ordentlichen Aufwendungen von rund 16,0 Millionen Euro auf rund 19,8 Millionen Euro um rund 3,8 Millionen Euro.

Schutzschirmprogramm

Auffällig war aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die Ertragslage von Erlensee und Trebur. Beide Kommunen erzielten in den Jahren 2010 bis 2014 erhebliche Fehlbeträge im fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnis.¹⁸⁸ Aufgrund ihrer Konsolidierungsbemühungen konnte Erlensee ausgehend vom Defizit des Jahres 2010 in Höhe von 4,4 Millionen Euro bis zum Jahr 2014 ihren Fehlbetrag auf rund 0,6 Millionen Euro reduzieren.

Trebur schaffte es nicht, den Rückgang der Erträge aus Gewerbesteuer in den folgenden Jahren zu kompensieren.¹⁸⁹ Die Gemeinde als potenzielle Schutzschirmkommune entschied sich mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 4. Februar 2013 gegen die Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm des Landes und verzichtete somit auf Entschuldungshilfen in Höhe von 4,6 Millionen Euro.¹⁹⁰ Für die Überörtliche Prüfung war aufgrund der Haushaltssicherungskonzepte nicht erkennbar, wie Trebur die in der Vergangenheit aufgelaufenen erheblichen Fehlbeträge in der Zukunft abbauen will.

Als einzige Gemeinde im Vergleich nahm Bad Sooden-Allendorf Entschuldungshilfen des Kommunalen Schutzschirms in Anspruch und verringerte damit im Jahr 2013 Kassenkredite in Höhe von 18,8 Millionen Euro. Zusätzlich konnte die Stadt aufgelaufene Kassenkredite aus Verlusten des Kurbetriebs in Höhe von 18,5 Millionen Euro aus Zahlungen des Landesausgleichsstocks reduzieren. Durch diese Maßnahmen und weitere Konsolidierungsbemühungen verringerte Bad Sooden-Allendorf die Fehlbeträge von 5,1 Millionen Euro im Jahr 2012 auf 1,9 Millionen Euro (fortgeschriebenes ordentliches Ergebnis) im Jahr 2014. Die im Prüfungszeitraum aufgelaufenen Fehlbeträge des fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisses¹⁹¹ machten dennoch mit 23,8 Millionen

187 Rodenbach deckte die Zahlung der Kreisumlage 2012 durch Entnahme aus der hierfür gebildeten Rückstellung, bildete jedoch aufgrund der Bewertungsänderung keine neue Rückstellung für künftige Umlagezahlungen. Dies verringerte die Ergebnisbelastung des Jahres 2012, da weder die Kreisumlagezahlung 2012 noch die künftigen Zahlungen 2013 und 2014 als Aufwand berücksichtigt waren. Es handelt sich um einen Einmaleffekt (2,6 Millionen Euro).

188 Die kumulierten ordentlichen Fehlbeträge in Erlensee beliefen sich auf 15,9 Millionen Euro (für die Jahre 2010 bis 2013 lagen Jahresabschlüsse vor; das Jahr 2014 wurde fortgeschrieben) und in Trebur auf 18,3 Millionen Euro (Jahresabschlüsse lagen für die Jahre 2010 bis 2012 vor; fortgeschrieben wurden die Ergebnisse für die Jahre 2013 bis 2014).

189 Im Jahr 2014 verzeichnete Trebur im fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnis einen Fehlbetrag von rund 2,9 Millionen Euro, nachdem das Jahr 2010 vor dem Gewerbesteueranbruch mit einem geringen Fehlbetrag von rund 40.000 Euro abschloss.

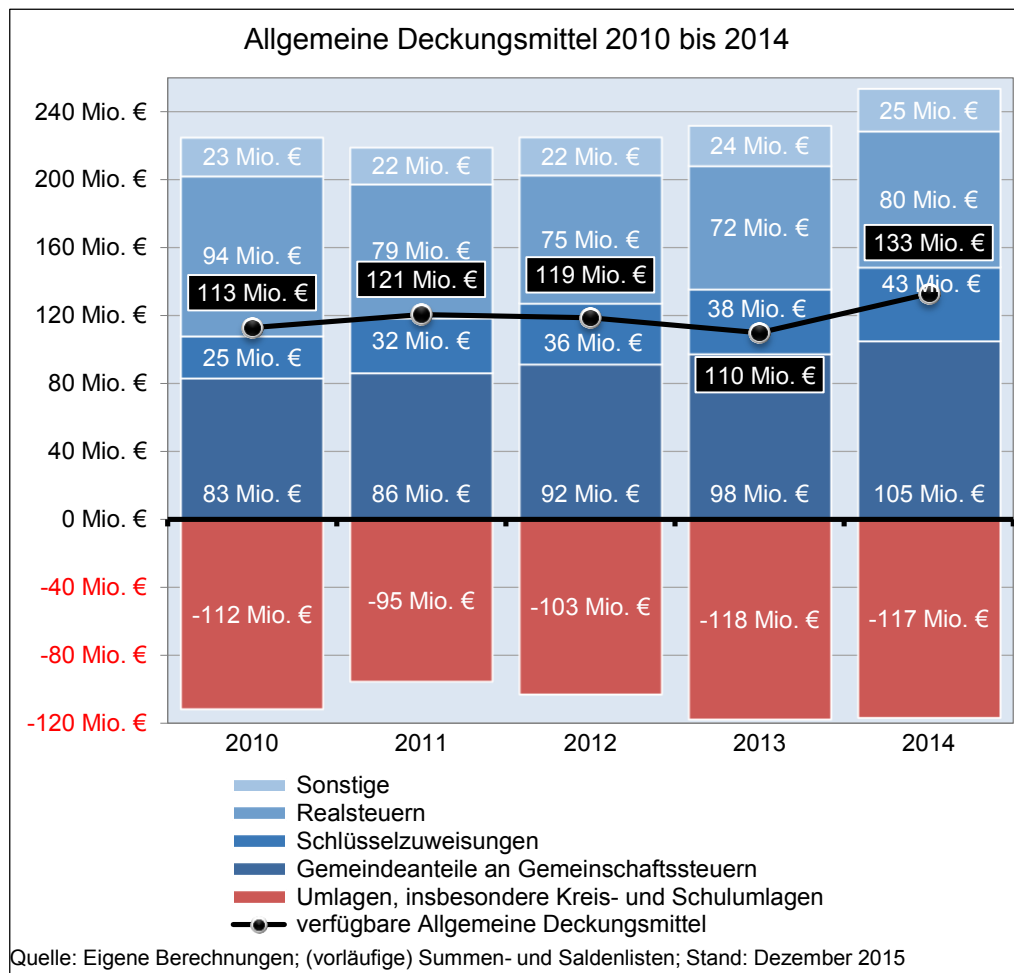
190 Gesetz zur Sicherstellung der dauerhaften finanziellen Leistungsfähigkeit konsolidierungsbedürftiger Kommunen (Schutzschirmgesetz - SchuSG) vom 14. Mai 2012, GVBl. 2012, S. 128 ff., Anlage zu den §§ 1 und 2, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

191 Die Erträge aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 18,5 Millionen Euro sind aus Sicht der Überörtlichen Prüfung dem außerordentlichen und nicht dem ordentlichen Er-

Euro den höchsten Wert im Vergleich aus. Dies zeigt, dass die Stadt ihre Konsolidierungsbemühungen auszudehnen hat, um den Haushalt zu stabilisieren. Dabei kann die Stadt aus Sicht der Überörtlichen Prüfung nicht auf einen weiteren Ausgleich von Defiziten durch das Land hoffen.

Die Ertragsstruktur einer Gemeinde zeigt ihre Finanzkraft. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel in den Jahren 2010 bis 2014 (Ansicht 79). Von diesen werden die Umlagen, insbesondere die Kreis- und Schulumlage, abgezogen und als Saldogröße die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel der Städte und Gemeinden ermittelt (schwarze Linie).

Allgemeine
Deckungsmittel



Ansicht 79: Allgemeine Deckungsmittel 2010 bis 2014

Insgesamt stiegen die Allgemeinen Deckungsmittel der geprüften Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 von 225 Millionen Euro auf 253 Millionen Euro an. Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel erhöhten sich in diesem Zeitraum von 113 Millionen Euro auf 133 Millionen Euro oder um 18 Prozent.

Die Entwicklung der Ertragsarten verlief im Zeitraum 2010 bis 2014 uneinheitlich. So stellten im Jahr 2010 die Erträge aus den Realsteuern mit rund 94 Millionen Euro die größte Ertragsart dar. Dies entsprach einem Anteil an den Allgemeinen Deckungsmitteln von rund 41 Prozent. Im Jahr 2011 sanken diese jedoch auf 79 Millionen Euro und verharren seither auf diesem Niveau –

gebnis, wie von Bad Sooden-Allendorf verbucht, zuzurechnen. Die Übernahme der Kassenkredite durch das Land aus dem Schutzschirmprogramm in Höhe von 18,8 Millionen Euro sind gemäß Verordnung zur Durchführung des Schutzschirmgesetzes vom 21. Juni 2012, GVBl., S. 183, ergebnisneutral zu buchen.

trotz gestiegener Hebesätze.¹⁹² Dies lag unter anderem daran, dass in Niestetal die Erträge aus der Gewerbesteuer im Jahr 2011 um rund 21 Millionen Euro (45 Prozent zum Vorjahr) einbrachen.¹⁹³ Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern stiegen von rund 83 Millionen Euro und einem relativen Anteil von 74 Prozent an den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln auf rund 105 Millionen Euro und einem relativen Anteil von 79 Prozent.

Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel am Beispiel Neuhof

Ansicht 80 zeigt die Entwicklung der Allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde Neuhof 2010 bis 2014 unter Berücksichtigung der gebildeten Rückstellungen.

Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinde Neuhof 2010 bis 2014					
	2010	2011	2012	2013	2014
Grundsteuer A und B	701 T€	710 T€	701 T€	697 T€	729 T€
Gewerbesteuer (abzüglich Gewerbesteuerumlage)	3.182 T€	7.488 T€	6.104 T€	5.369 T€	4.278 T€
Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer	3.436 T€	3.576 T€	3.748 T€	4.025 T€	4.296 T€
Schlüsselzuweisungen	77 T€	5.765 T€	815 T€	218 T€	812 T€
Sonstige Erträge	939 T€	1.014 T€	861 T€	805 T€	776 T€
Allgemeine Deckungsmittel	8.335 T€	18.553 T€	12.228 T€	11.113 T€	10.889 T€
Nachrichtlich:					
Kreis- und Schulumlage	4.956 T€	5.981 T€	5.997 T€	5.902 T€	6.158 T€
Rückstellungen Kreis- und Schulumlage	291 T€	1.623 T€	1.697 T€	1.014 T€	563 T€
Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuer	256 T€	736 T€	378 T€	451 T€	0 T€
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Jahresabschlüsse 2010 bis 2013 und vorläufigen Summen- und Saldenliste 2014, Stand: Februar 2016					

Ansicht 80: Allgemeine Deckungsmittel der Gemeinde Neuhof 2010 bis 2014

Die erhebliche Schwankung der Allgemeinen Deckungsmittel war durch die Abhängigkeit von einem großen Gewerbesteuerzahler verursacht. Die Volatilität der Gewerbesteuererträge kann in Verbindung mit den zeitversetzten Veränderungen bei den Schlüsselzuweisungen zu Jahren mit hohen Erträgen und auch zu Jahren mit niedrigen Erträgen führen. Die Gemeinde stand insoweit vor der Herausforderung, diese Schwankungen auszugleichen.

Die Gewerbesteuererträge waren im Falle Neuhofs bereits um die Zuführung zu den Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuer reduziert. Die Entwicklung der Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage nahm die Gemeinde auf der Basis der Spitzbetragsregelung vor und bildete damit grundsätzlich die Entwicklung der Gewerbesteuererträge ab. Feststellungen zur Bildung der Rückstellungen vgl. S. 132 f.

Die Entwicklung der verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel im Prüfungszeitraum zeigt, dass die Abhängigkeit der Gemeinden von solchen Ertragsarten gestiegen war, die sie nicht selbst beeinflussen können. Selbst die Erhö-

192 Die durchschnittlichen Hebesätze stiegen im Zeitraum 2010 bis 2014 für Grundsteuer A von 270 auf 316 Prozent, Grundsteuer B von 257 auf 322 Prozent und Gewerbesteuer von 328 auf 354 Prozent an.

193 Grund hierfür war die wirtschaftliche Schwäche des größten Gewerbesteuerzahlers.

hung der Hebesätze konnte den individuellen Rückgang des Realsteueraufkommens nicht kompensieren. Diese Entwicklung bestätigt die von der Überörtlichen Prüfung vertretene Auffassung, dass die Hebesatzerhöhung die Ultima Ratio sein sollte. Insofern stehen die Städte und Gemeinden vor der Herausforderung, auf die Entwicklung der Ertragsarten in ihren mittelfristigen Planungen angemessen reagieren zu müssen. Dabei sind insbesondere die Aufwendungen an die Entwicklung der Bevölkerungs- und Gewerbestruktur nachhaltig anzupassen.

5.3.2 Entwicklung von Vermögen und Schulden

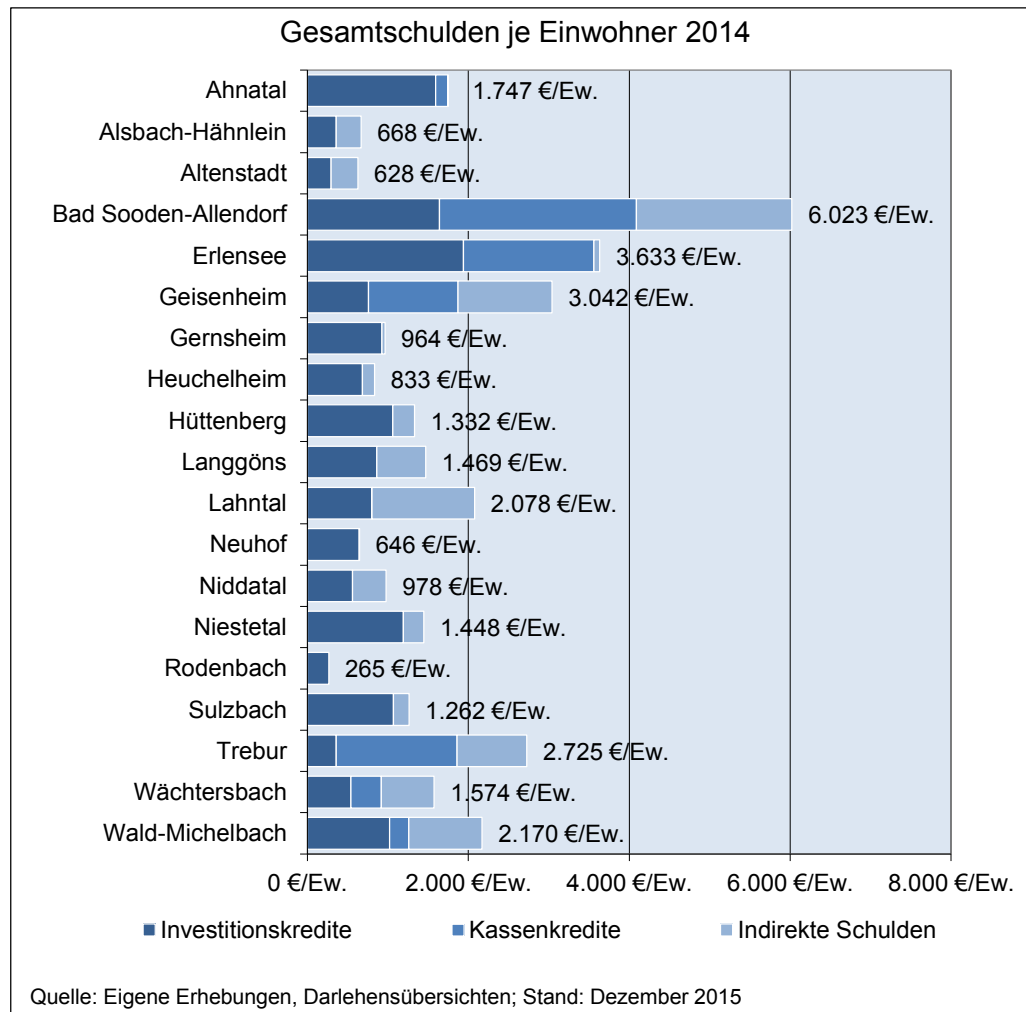
Neben der Ergebnis- und der Finanzlage bildet die Vermögenslage die dritte Säule zur Beurteilung der kommunalen Haushaltslage. Sofern Gemeinden ihren Ergebnishaushalt auch unter Verwendung von Rücklagen aus ordentlichen Ergebnissen der Vergangenheit nicht ausgleichen können, kann die Veräußerung von Vermögen die notwendige Liquidität schaffen, um die Tilgung von Krediten oder notwendige Investitionen zu finanzieren. In diesem Sinn gibt die Bilanz einen wichtigen Hinweis für künftige Verpflichtungen, denn in der Vermögensrechnung werden Verbindlichkeiten und Rückstellungen (insbesondere Pensionsrückstellungen) deutlich.

17 der 19 Gemeinden hatten den Jahresabschluss 2014 noch nicht aufgestellt, so dass verlässliche Finanzdaten mehrheitlich fehlten. Für das Jahr 2012 lagen von sieben Gemeinden die Jahresabschlüsse vor. Darüber hinaus hatten vier der sieben Gemeinden¹⁹⁴ mit einem Jahresabschluss 2012 die anlageintensiven Bereiche der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung an Eigenbetriebe, Zweckverbände oder selbständige Dritte ausgegliedert. Damit können valide Aussagen zur vollständigen Vermögenslage der Städte und Gemeinden nur auf Ebene des Gesamtabchlusses getroffen werden. Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich daher im Weiteren auf die Analyse der kommunalen Verschuldung.

Ansicht 81 zeigt die kommunalen Gesamtschulden je Einwohner der Städte und Gemeinden aus dem Jahr 2014.

Kommunale
Schulden

194 Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Geisenheim und Trebur hatten die Bereiche Abwasserentsorgung und Wasserversorgung mit samt ihren Vermögenswerten ausgegliedert.



Ansicht 81: Gesamtschulden je Einwohner 2014

Bad Sooden-Allendorf wies mit rund 6.000 Euro je Einwohner auch nach der Übernahme von insgesamt 37,3 Millionen Euro durch das Land Hessen den mit Abstand höchsten Schuldenstand aus. Fünf weitere Städte und Gemeinden hatten einen Schuldenstand je Einwohner von über 2.000 Euro. Den niedrigsten Schuldenstand verzeichnete Rodenbach mit 265 Euro je Einwohner.

Im Prüfungszeitraum stiegen die kommunalen Gesamtschulden¹⁹⁵ von insgesamt 304 Millionen Euro (2010) um rund 14 Prozent auf 348 Millionen Euro (2014). Im Prüfungszeitraum verteilten sich die kommunalen Gesamtschulden durchschnittlich mit 24 Prozent auf Kassenkredite und mit 48 Prozent auf Investitionskredite.

Die Kassenkredite stiegen von 70 Millionen Euro in 2010 auf 99 Millionen Euro im Jahr 2012, danach sanken sie in 2013 auf 74 Millionen Euro, bevor sie im Jahr 2014 wieder auf 84 Millionen Euro anstiegen. Die Entwicklung der Kassenkredite verlief im Prüfungszeitraum dabei uneinheitlich. Im Jahr 2014 wiesen acht Städte und Gemeinden Kassenkredite aus. Allein Bad Sooden-Allendorf hatte einen großen Anteil an der Summe der hier genannten Kassenkredite.

¹⁹⁵ Die Schulden umfassen die Kassenkredite, die Investitionskredite sowie die Schulden der Eigenbetriebe, die anteiligen Schulden der Zweckverbände und der Beteiligungen an wirtschaftlichen Unternehmen privaten Rechts (indirekte Schulden).

Entwicklung der Kassenkredite in Bad Sooden-Allendorf

Die Kassenkredite der Stadt betrugen im Jahr 2012 insgesamt 50,3 Millionen Euro. Der Rückgang der Kassenkredite im Jahr 2013 auf 18,7 Millionen Euro war im Wesentlichen auf die Übernahme von Kassenkrediten aus dem Schuttschirmprogramm in Höhe von 18,8 Millionen Euro sowie Einzahlungen aus dem Landesausgleichsstock von insgesamt 18,5 Millionen Euro zurückzuführen.

Diese Effekte spiegelten sich auch in der Gesamtbetrachtung der Kassenkredite der 19 untersuchten Städte und Gemeinden wider. Denn ohne diese vom Land Hessen gewährten Hilfen in Höhe von insgesamt 37,3 Millionen Euro wären die Kassenkredite von 70 Millionen Euro im Jahr 2010 auf rund 121 Millionen Euro im Jahr 2014 gestiegen, also um 73 Prozent. Diese Vergleichsrechnung macht deutlich, dass die Entwicklung der Kassenkredite in der kumulierten Betrachtung allein durch die Finanzhilfen des Landes für Bad Sooden-Allendorf erheblich beeinflusst war.

Daneben waren durchschnittlich 28 Prozent der Gesamtschulden als indirekte Schulden außerhalb der Kernhaushalte in Eigenbetrieben, Zweckverbänden und anderen Beteiligungsunternehmen. Hier ist ein erhöhter (unterjähriger) Steuerungsaufwand notwendig. Der hohe Anteil der indirekten Schulden unterstreicht die Bedeutung des konsolidierten Gesamtabchlusses, welcher ab dem Jahr 2015 von den Kommunen zu erstellen ist.

Nach § 106 Absatz 4 HGO sind Rückstellungen für ungewisse Verbindlichkeiten in angemessener Höhe zu bilden. § 39 GemHVO¹⁹⁶ konkretisiert hierbei die zu bildenden Pflichtrückstellungen. Die Regelungen definieren Grund und Umfang der Rückstellungsbildung nicht eindeutig. Deshalb untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob die Kommunen Rückstellungen für den Finanzausgleich sowie für Steuerschuldverhältnisse (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO) bilanzierten und, wenn ja, nach welcher Bewertungsmethodik angesetzt hatten.

Besondere
Rückstellungen

Ansicht 82 zeigt, auf welcher Grundlage die Städte und Gemeinden des Vergleichs Rückstellungen für den Finanzausgleich und für Steuerschuldverhältnisse bildeten. Hierbei unterschied die Überörtliche Prüfung zwischen einer reduzierten Bildung¹⁹⁷ gemäß § 39 GemHVO und einer vollständigen Bildung gemäß § 106 Absatz 4 HGO.¹⁹⁸

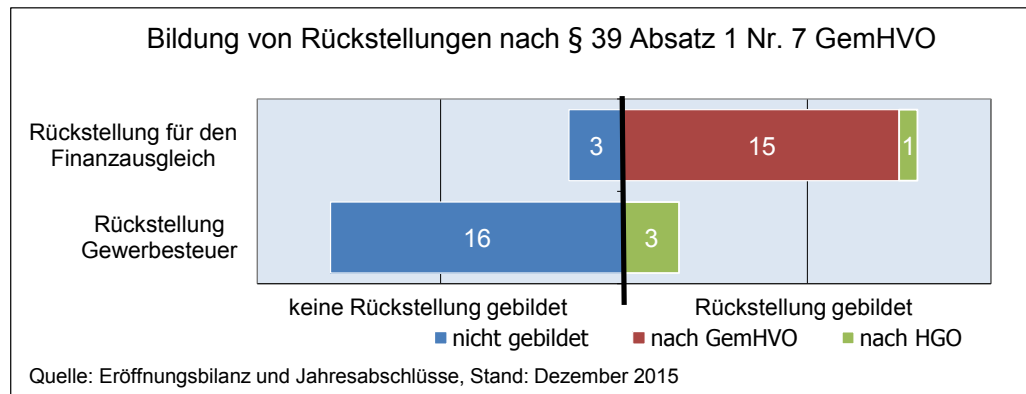
196 § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO – Rückstellungen

Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen: [...] 7. unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz aufgrund von ungewöhnlich hohen Steueraufwendungen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagengrundlage einbezogen werden, sowie ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen von Steuerschuldverhältnissen, [...].

197 § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO verlangt von den Gemeinden die Bildung einer Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage für den Betrag, der aufgrund einer ungewöhnlich hohen Steuereinnahme in späteren Jahren zu einer Erhöhung der Umlagebelastung führt (vgl. Wortlaut in Fußnote 196). Damit ist nur der über der üblichen Zahlung liegende Betrag zurück zu stellen, nicht jedoch der tatsächlich zu zahlende Betrag. Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuern werden nicht explizit genannt.

198 § 106 Absatz 4 HGO – Liquiditätssicherung, Rücklagen, Rückstellungen

Für ungewisse Verbindlichkeiten und für Aufwendungen, deren Höhe oder Zeitpunkt ihres Eintritts unbestimmt ist, hat die Gemeinde Rückstellungen in angemessener Höhe zu bilden.



Ansicht 82: Bildung von Rückstellungen nach § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO

Rückstellungen für den Finanz- ausgleich

Mit der Systemumstellung auf die Grundsätze der doppelischen Rechnungslegung werden dem Ressourcenverbrauchskonzept folgend Aufwendungen und Erträge periodengerecht erfasst. Die zu zahlende Kreis- und Schulumlage wird aufgrund der Regelungen in § 12 Absatz 4 FAG¹⁹⁹ den Steuereinnahmen der Vorjahreszeiträume als Bemessungsgrundlage zugeordnet. So ermittelt sich die Steuerkraftmesszahl nach dem Ist-Aufkommen der Steuern und Umlagen für einen Zwölf-Monatszeitraum, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.²⁰⁰ Diese Regelung verdeutlicht, dass die gesamte Berechnungsbasis auf einem Vorjahreszeitraum beruht und die wirtschaftliche Verursachung der Kreis- und Schulumlage Vorperioden zuzuordnen war. Diesbezüglich besteht eine ungewisse Verbindlichkeit, die vollständig zu bilanzieren ist.²⁰¹ Aufgrund der Formulierungen in der GemHVO (sogenannte „Spitzbetragsregelung“) und der HGO (vollständiger Ansatz von ungewissen Verbindlichkeiten) könnte den Gemeinden ein Ermessensspielraum eingeräumt sein, der die Möglichkeit unterschiedlicher Berechnungsmethoden eröffnet.

Aus Ansicht 82 wird deutlich, dass 15 der 19 Kommunen reduzierte Rückstellungen aufgrund der Spitzbetragsregelung für die Verpflichtungen aus der Kreis- und Schulumlage gemäß § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO bildeten.²⁰² Als einzige Kommune hatte Niddatal in der Eröffnungsbilanz zum 1. Januar 2009 Rückstellungen für den Finanzausgleich gemäß § 106 Absatz 4 HGO in Höhe von 6,5 Millionen Euro gebildet. Jahresabschlüsse hatte die Stadt jedoch noch nicht erstellt. Ahnatal und Trebur hatten sich noch nicht für eine Bewertungsmethodik für die Rückstellungen für den Finanzausgleich entschieden. Die Entscheidung sollte im Rahmen der Abschlusserstellung fallen. Bad Sooden-Allendorf berechnete die Rückstellungen für den Finanzausgleich mithilfe einer von der Revision des Werra-Meißner-Kreises zur Verfügung gestellten Vorlage. Diese Berechnung war jedoch für die Überörtliche Prüfung nicht nachvollziehbar, da keine Übereinstimmung mit der Spitzbetragsregelung oder dem vollständig zu leistenden Betrag festzustellen war.

199 § 12 Absatz 4 FAG – Steuerkraftmesszahl

Die Steuerkraftmesszahlen sind nach dem Ist-Aufkommen der Steuern und Umlagen für einen Zwölf-Monats-Zeitraum zu ermitteln, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet.

200 Gleicher Wortlaut in § 21 Absatz 4 FAG vom 23. Juli 2015, GVBl., S. 298, geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. November 2015, GVBl., S. 414.

201 Die Frage einer Vorfinanzierung durch die Städte und Gemeinden wegen geleisteter Vorauszahlungen im entsprechenden Ausgleichsjahr stellt sich in diesem Zusammenhang nicht.

202 Altenstadt, Alsbach-Hähnlein, Erlensee, Geisenheim, Gernsheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Langgöns, Lahntal, Neuhoof, Niestetal, Rodenbach, Sulzbach (Taunus), Wächtersbach und Wald-Michelbach bildeten die Rückstellung für den Finanzausgleich nach der Spitzbetragsregelung der GemHVO.

Die Rückstellungen aus dem Finanzausgleich waren aus Sicht der Überörtlichen Prüfung bei den Städten, die nicht den vollständigen Ansatz der zu zahlenden Kreis- und Schulumlage passivierten – dies war bei der Mehrheit der Städte und Gemeinden der Fall – unvollständig bilanziert.

Ansicht 82 zeigt, dass drei Kommunen Rückstellungen für Gewerbesteuer-rückzahlungen mit Bezug auf die Passivierungspflicht nach § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO gebildet hatten (Altenstadt, Gernsheim, Neuhof²⁰³). Grundlage dieser Rückstellungen waren bei Gernsheim und Neuhof entsprechende Ergebnisprognosen der größten Gewerbebetriebe vor Ort. Altenstadt bildete auf Grundlage von Erfahrungswerten diese Rückstellungen. Die Mehrheit der Städte und Gemeinden vertrat vor dem Hintergrund nicht eindeutiger rechtlicher Regelungen die Auffassung, auf die Bildung von Rückstellungen für die Erstattung von Gewerbesteuerzahlungen zu verzichten, um rechtssicher zu handeln.

Rückstellungen
für die Rückzah-
lung von Gewerbe-
steuer

Hinweise zur Behandlung der Rückzahlungsverpflichtungen ergaben sich aus der Kommentierung zum Gemeindehaushaltsrecht Hessen²⁰⁴ und aus einem Schreiben des Innenministeriums. Letzteres vertritt die Auffassung, dass eine periodische Abgrenzung nach dem Grundsatz des § 40 Nr. 4 GemHVO²⁰⁵ aufgrund der Sonderregelung des § 16 Absatz 1 GemHVO nicht stattfindet. Der Sachverhalt sei wirtschaftlich dem Jahr zuzuordnen, in welchem die Rückzahlung vorzunehmen ist. Weiterhin wird in der angegebenen Fundstelle ausgeführt, dass „Rückzahlungsverpflichtungen aus endgültigen Steuerfestsetzungen [...] daher zum Zeitpunkt der Festsetzung von den entsprechenden Erträgen abzusetzen sind.“²⁰⁶

Demgegenüber vertritt die Überörtliche Prüfung die Auffassung, § 16 Absatz 1 GemHVO²⁰⁷ bezieht sich lediglich auf die Durchbrechung des Periodenprinzips für die Haushaltsplanung. Stattdessen ist in § 58 Nummer 4 GemHVO der Begriff des Aufwands zu beachten. Hiernach handelt es sich bei einem Aufwand um einen wertmäßigen „Verbrauch von Gütern und Dienstleistungen“. Die Rückzahlung von Gewerbesteuervorauszahlungen stellt einen wertmäßigen Verbrauch von Gütern dar, da die ausgezahlten Finanzmittel der Kommune nicht mehr zur Verfügung stehen und damit das Gut „Flüssige Mittel“ verbraucht ist. Wenn bei einem Rückgang der Erträge aus Gewerbesteuer

203 Neuhof hat nach Beanstandung der örtlichen Rechnungsprüfung die Rückstellung für Gewerbesteuerrückzahlungen seit dem Jahresabschluss zum 31. Dezember 2014 nicht mehr gebildet. Vgl. auch Ansicht 78, S. 125.

204 In der einschlägigen Kommentierung zu § 39 GemHVO (konkret zur Bildung von Rückstellungen für Rückzahlungen von Gewerbesteuer) hat der Verfasser entgegen seiner bisherigen Auffassung folgende Meinung gefasst: „Ungeachtet der der Gemeinde zu einem bestimmten (früheren) Zeitpunkt bekannt werdenden wirtschaftlichen Verpflichtung kommt in den Fällen des § 16 Absatz 1 GemHVO die Passivierung einer Rückstellung in dem betreffenden Abschluss - entgegen der bislang hier vertretenen Auffassung - deshalb nicht in Betracht, weil die Rückzahlungsverbindlichkeit bei Abgaben, abgabenähnlichen Entgelten o.ä. aufgrund der Sonderregelung des § 16 Abs. 1 GemHVO wirtschaftlich dem Jahr zuzuordnen ist, in welchem die Rückzahlung vorzunehmen ist.“ Vgl. Kröckel, in: Amerkamp/ Kröckel/ Rauber, Gemeindehaushaltsrecht Hessen, § 39, Rdnr. 75.

205 § 40 Nr. 4 GemHVO – Allgemeine Bewertungsgrundsätze

4. Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres sind unabhängig von den Zeitpunkten der entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen.

206 Des Weiteren handele es sich bei der Rückzahlung nicht um einen Aufwand, sondern um die Korrektur eines realisierten Ertrags. Damit sei auch die zweite Alternative des § 106 Absatz 4 HGO nicht einschlägig.

207 § 16 Absatz 1 GemHVO – Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen

Abgaben, abgabeähnliche Erträge und allgemeine Zuwendungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Dies gilt entsprechend für geleistete Umlagen, die an die Gemeinde zurückgezahlt werden.

noch Rückzahlungen geleistet werden, stellt dies eine zusätzliche Herausforderung für die Haushaltsstabilität dar.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung handelt es sich bei der Verpflichtung zur Rückzahlung um eine ungewisse Verbindlichkeit, die zu bilanzieren ist, da die Rückzahlungsverpflichtung bereits mit Eintritt der Besteuerungsvoraussetzungen entsteht. Die Erstellung des Festsetzungsbescheids der Gemeinde schließt hingegen nur den Verwaltungsakt der Besteuerung ab und erzeugt einen rechtlich durchsetzbaren Anspruch. Die Verpflichtung ist dem Grunde oder der Höhe nach bekannt, wenn ein Steuermessbescheid der Finanzverwaltung²⁰⁸ eingeholt oder auch durch hinreichende Erfolgsprognosen der Gewerbesteuerzahler belegt wird.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass durch den unterbliebenen Ansatz der Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen bei 16 Kommunen die ungewissen Verbindlichkeiten zu niedrig ausgewiesen waren.²⁰⁹

Exkurs: Regelungen zur Passivierung von Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen in anderen Bundesländern

Andere Bundesländer haben bei diesem Sachverhalt unterschiedliche Regelungen getroffen. Nordrhein-Westfalen schließt in der Handreichung zum NKF²¹⁰ die Bildung von Rückstellungen für die Rückzahlung von Gewerbesteuer aus, weil ausschließlich in diesem Fall auf die rechtliche Entstehung der Rückzahlungsverpflichtung und nicht auf die wirtschaftliche Entstehung abgestellt wird. Demgegenüber besteht in Baden-Württemberg ein Bilanzierungswahlrecht.²¹¹ In Bayern werden Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungen in deren Bewertungsrichtlinie²¹² zwar nicht explizit erwähnt, aber sie stellt neben der rechtlichen Entstehung auch auf die wirtschaftliche Entstehung einer Zahlungsverpflichtung ab. Die Freie Hansestadt Hamburg hat in deren Verwaltungsvorschriften zum § 4 Landeshaushaltsordnung²¹³ explizit die Pflicht zur Rückstellungsbildung erwähnt.

Aus vorgenannten Gründen regt die Überörtliche Prüfung folgende Änderungen der GemHVO und der Hinweise zur GemHVO an (Ansicht 83).

208 In diesem Zusammenhang weist die Überörtliche Prüfung auf das Auskunftsrecht der Gemeinde gegenüber der Finanzverwaltung hin. Nach § 21 Absatz 3 Satz 1 i.V.m. Absatz 1 des Finanzverwaltungsgesetzes (FVG) haben die Gemeinden das Recht, sich über die für die Festsetzung der Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer, § 3 Absatz 2 AO) erheblichen Vorgänge bei den zuständigen Finanzbehörden zu unterrichten. Zu diesem Zweck steht ihnen das Recht auf Akteneinsicht sowie auf mündliche und schriftliche Auskunft zu.

209 Auch in der 186. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ traf die Überörtliche Prüfung entsprechende Feststellungen und Empfehlungen; vgl. S. 114.

210 Neues Kommunales Finanzmanagement in Nordrhein-Westfalen, Handreichung für Kommunen, 5. Auflage, Teil III. Das Haushaltsrecht in der Gemeindehaushaltsverordnung, S. 1990.

211 Leitfaden zur Bilanzierung nach den Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushalts- und Rechnungswesens (NKHR) in Baden-Württemberg (2. Auflage), Fassung: August 2014, S. 127.

212 Vgl. Erfassung und Bewertung kommunalen Vermögens (Bewertungsrichtlinie – BewertR), Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren vom 29. September 2008, AImBl. 2008, S. 558 ff., Ziffer 6.6. – Wertansätze der Rückstellungen

213 Verwaltungsvorschriften zu § 4 Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 und 4, Satz 2 sowie Absatz 2, § 77 Absätze 1 und 4 sowie § 79 Absätze 1 bis 3 LHO, Artikel 40 § 5 Absätze 3 bis 6 SNH-Gesetz (VV Bilanzierung) vom 29. Dezember 2014, Ziffer 3.3.3.4.

Vorschlag zur Änderung der GemHVO und der Hinweise zur GemHVO		
Norm	Bisherige Regelung	Regelungsempfehlung
§ 39 Absatz 1 Nummer 7 GemHVO	Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten [...] Nr. 7. unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagengrundlage einbezogen werden, sowie ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen von Steuerschuldverhältnissen, [...]	Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten [...] Nr. 7. ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen, [...]
VV Nr. 11 (neu) zu § 39 GemHVO		Die Rückstellungen für die Zahlung der Kreis- und Schulumlage sind mit dem voraussichtlichen Zahlungsbetrag auf Basis des zweiten Halbjahres des Vorjahres sowie beider Halbjahre des abzuschließenden Haushaltsjahres zu bewerten.
VV Nr. 12 (neu) zu § 39 GemHVO		Für die Rückzahlung von Gewerbesteuvorauszahlungen sind Rückstellungen in Höhe des voraussichtlichen Zahlungsbetrages zu bilden. Die Rückstellungen sind erstmalig zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens einer potenziellen Rückzahlungsverpflichtung zu bilden.
VV Nr. 11 (alt) zu § 39 GemHVO		Die bisherige Regelung verschiebt sich auf Nr. 14 zu § 39 GemHVO.
Quelle: Eigene Darstellung		

Ansicht 83: Vorschlag zur Änderung der GemHVO und der Hinweise zur GemHVO

Die vorgenannten Änderungsempfehlungen führen zu mehr Rechtssicherheit und Klarheit für die Städte und Gemeinden. Sie sind Ausdruck des Vorsichtsprinzips und führen zu einer verbesserten Darstellung der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage.

5.3.3 Finanzlage

Neben dem ordentlichen Ergebnis (Ertragslage) zieht die Überörtliche Prüfung zur Beurteilung der Haushaltslage zudem die Finanzlage der Kommunen als Kriterium heran. Hierfür stellte sie dem Liquiditätsbedarf die Innenfinanzierungskraft gegenüber und verglich diese mit der Veränderung der Kassenkredite. Darüber hinaus untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob die geprüften Städte und Gemeinden ausreichend Finanzmittel für Investitionen zur Verfügung stellten, um der Gefahr von Investitionsstaus vorzubeugen.

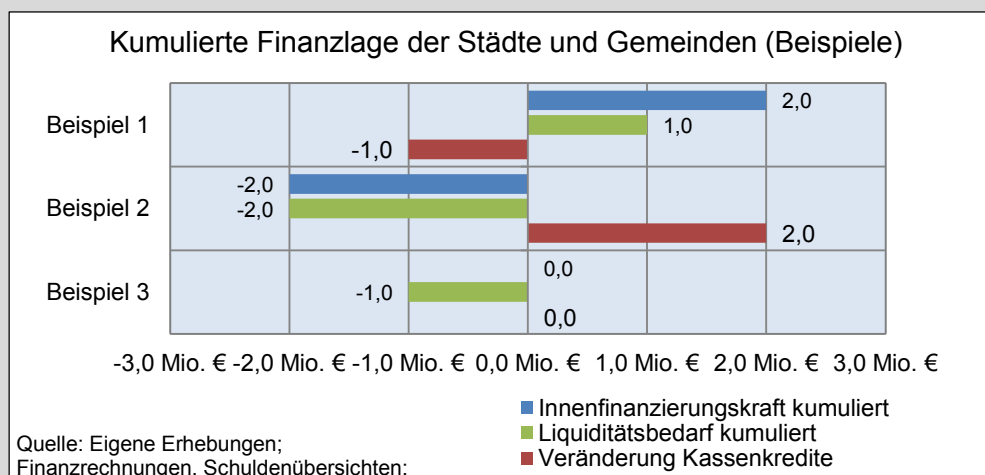
Zusammenhang zwischen Innenfinanzierungskraft, Liquiditätsbedarf und Veränderung der Kassenkredite

Die Innenfinanzierungskraft gibt Auskunft darüber, ob die Kommunen in der Lage sind, ihre Auszahlungen aus der Verwaltungstätigkeit und die Tilgung ordentlicher Kredite aus eigenen Mitteln zu leisten. Sie errechnet sich aus dem Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für die Tilgung von Investitionskrediten. Eine positive Innenfinanzierungskraft zeigt, dass die Kommune aus der laufenden Verwaltungstätigkeit Finanzmittel erwirtschaftet, um Kassenkredite abzubauen oder Investitionen zu finanzieren.

Der Liquiditätsbedarf zeigt, wieviel Flüssige Mittel für die laufende Verwaltungstätigkeit, die Tilgung von Investitionskrediten und zur Finanzierung von Investitionen verwendet wurden. Er berechnet sich aus der Innenfinanzierungskraft zuzüglich des Finanzmittelflusses aus Investitionstätigkeit und den Einzahlungen aus der Kreditaufnahme für Investitionen. Der Liquiditätsbedarf kann durch bestehende Kassenmittel oder durch Kassenkreditaufnahme gedeckt sein.

Der Vergleich von Innenfinanzierungskraft und Liquiditätsbedarf in Verbindung mit der Veränderung der Kassenkredite gibt Auskunft darüber, wofür die Kommune Flüssige Mittel einsetzte bzw. wie sie ihren Bedarf an Flüssigen Mitteln deckte. Die nachfolgende Ansicht zeigt drei Kombinationsmöglichkeiten aus Innenfinanzierungskraft, Liquiditätsbedarf und Veränderung der Kassenkredite.

Ansicht 84 zeigt modellhaft, welche Erkenntnisse sich aus dem Zusammenhang der Kennzahlen ergeben.



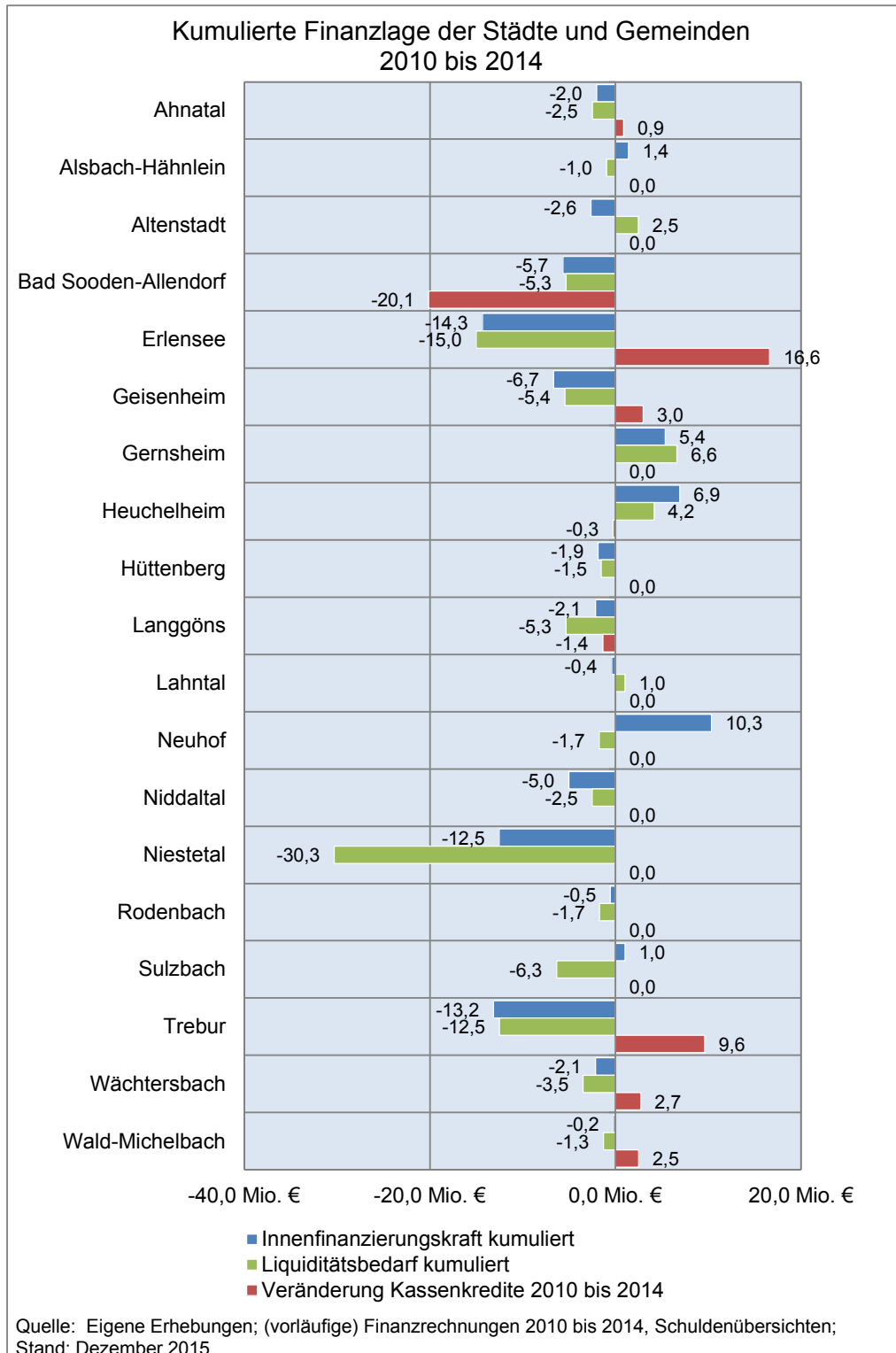
Ansicht 84: Kumulierte Finanzlage der Städte und Gemeinden (Beispiele)

Beispiel 1 stellt dar, dass die Kommune aus der laufenden Verwaltungstätigkeit abzüglich der Tilgung von Investitionskrediten einen Liquiditätsüberschuss von zwei Millionen Euro erwirtschaftete. Der Liquiditätsbedarf von einer Millionen Euro zeigt, dass von diesen zwei Millionen Euro Liquiditätsüberschuss eine Millionen Euro zur Zwischenfinanzierung von Investitionen verwendet wurden. Die Differenz aus Innenfinanzierungskraft und Liquiditätsbedarf von einer Millionen Euro setzte die Kommune zur Tilgung von Kassenkrediten ein.

Beispiel 2 zeigt, dass die Kommune eine Innenfinanzierungskraft von minus zwei Millionen Euro hatte. Der Liquiditätsbedarf in selber Höhe zeigt, dass die Kommune keine Flüssigen Mittel für die Finanzierung von Investitionen benötigte. Das Defizit der Innenfinanzierungskraft deckte die Kommune durch Kassenkredite, wodurch sich die Erhöhung dieser erklärt.

Beispiel 3 verdeutlicht, dass die Kommune aus der laufenden Verwaltungstätigkeit gerade so viel Flüssige Mittel erwirtschaftete, wie sie für die Tilgung von Investitionskrediten benötigte (Innenfinanzierungskraft beträgt null Euro). Dennoch betrug der Liquiditätsbedarf minus eine Millionen Euro, woraus erkennbar wird, dass die Kommune Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit nicht durch Investitionskredite deckte. An der Veränderung der Kassenkredite von null Euro wird deutlich, dass die Kommune eine Millionen Euro für die Investitionstätigkeit aus bestehenden Kassenmitteln finanzierte.

Ansicht 85 zeigt die kumulierte Finanzlage der Städte und Gemeinden im Prüfungszeitraum.



Ansicht 85: Kumulierte Finanzlage der Städte und Gemeinden 2010 bis 2014

Heuchelheim erwirtschaftete im Prüfungszeitraum aus der Innenfinanzierungskraft insgesamt einen Finanzmittelüberschuss in Höhe von 6,9 Millionen Euro und verwendete hiervon 4,2 Millionen Euro zur Finanzierung von Auszahlungen aus der Investitionstätigkeit. Rund 0,3 Millionen Euro nutzte die Gemeinde zum Abbau der Kassenkredite im Jahr 2011. Mit den übrigen 1,8 Millionen Euro baute die Gemeinde Heuchelheim Liquiditätsreserven auf (vgl. Beispiel 1).

Die Finanzlage von Erlensee, Bad Sooden-Allendorf und Trebur entsprach dem Beispiel 2. Erlensee wies im Prüfungszeitraum mit 14,3 Millionen Euro die höchste negative Innenfinanzierung auf. Diese deckte die Stadt durch die

Aufnahme von Kassenkrediten in Höhe von insgesamt 16,6 Millionen Euro. Sie finanzierte die Investitionen in Höhe von 0,7 Millionen Euro²¹⁴ zusätzlich aus Kassenkrediten. Die Differenz von 1,6 Millionen Euro zwischen dem Liquiditätsbedarf und den aufgenommenen Kassenkrediten verwendete Erlensee demnach allein zur Deckung der zu Beginn des Jahres 2015 anstehenden laufenden Zahlungsverpflichtungen. Kassenkredite unterliegen aufgrund ihrer kurzfristigen Laufzeit regelmäßig einem erhöhten Zinsänderungsrisiko. Darüber hinaus sind Kreditermächtigungen nur ein Jahr übertragbar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Entwicklung der Zinssätze für langfristige Kredite regelmäßig zu beobachten, um rechtzeitig umzuschulden.

Trebur erreichte mit 13,2 Millionen Euro die zweithöchste negative Innenfinanzierungskraft im Prüfungszeitraum. Der Liquiditätsbedarf von 12,5 Millionen Euro bedeutet, dass im Prüfungszeitraum mehr Investitionskredite aufgenommen wurden, als für die Investitionsauszahlung notwendig war.²¹⁵ Insgesamt führte die negative Innenfinanzierung zur Zunahme von Kassenkrediten.

Bad Sooden-Allendorf konnte im Prüfungszeitraum die Kassenkredite von 40,6 Millionen Euro im Jahr 2010 um 20,1 Millionen Euro abbauen. Dies gelang durch die Mittel aus dem Landesausgleichsstock und die Übernahme eines Teils der Kassenkredite durch das Land Hessen im Rahmen des Programms des Kommunalen Schutzschilds von insgesamt 37,3 Millionen Euro.

Niestetal baute im Prüfungszeitraum eine negative Innenfinanzierung von 12,5 Millionen Euro auf. Der benötigte Liquiditätsbedarf belief sich auf 30,3 Millionen Euro und war wesentlich durch die Investitionen in die Erschließung des Gewerbegebiets „Sandershäuser Berg“ (rund 7,4 Millionen Euro) und des Wohngebiets „Am Eichberg“ (rund 3,7 Millionen Euro) beeinflusst. Für die Finanzierung der Investitionen verwendete die Gemeinde Eigenmittel (vgl. Beispiel 3).

Die Städte und Gemeinden konnten den Liquiditätsbedarf unterschiedlich decken. Lediglich fünf Städte und Gemeinden²¹⁶ waren im Prüfungszeitraum in der Lage, eine positive Innenfinanzierungskraft zu erwirtschaften, die zur Finanzierung von Investitionen diene. Neuhoof erzielte mit 10,3 Millionen Euro die mit Abstand höchste Innenfinanzierungskraft. Zwölf Städte und Gemeinden nahmen Kassenkredite auf.²¹⁷ Sieben Städte und Gemeinden²¹⁸ hatten ausreichende Kassenbestände, um den Finanzierungsbedarf zu decken.

Die Überörtliche Prüfung stellte die Investitionsquoten²¹⁹ den durchschnittlichen Abschreibungsquoten²²⁰ gegenüber (Ansicht 86). Da die Investitionsquo-

214 Differenz zwischen der negativen Innenfinanzierung und dem Liquiditätsbedarf.

215 Trebur benötigte in den Jahren 2010 bis 2014 rund 3,2 Millionen Euro zur Finanzierung ihrer Investitionen und nahm rund 3,9 Millionen Investitionskredite auf. Die Differenz von 0,7 Millionen Euro reduzierte den Kassenfinanzierungsbedarf aus der Innenfinanzierungskraft von rund 13,2 Millionen Euro auf rund 12,5 Millionen Euro.

216 Alsbach-Hähnlein, Gernsheim, Heuchelheim, Neuhoof und Rodenbach erwirtschafteten im Jahr 2014 eine Innenfinanzierungskraft, die über 14 Prozent lag.

217 Hüttenberg und Rodenbach hatten innerhalb des Prüfungszeitraums kurzfristig Kassenkredite zur Liquiditätsverstärkung aufgenommen; in den Jahren 2010 und 2014 bestanden keine Kassenkredite.

Lahntal wies eine Zunahme an Kassenkrediten von rund 9.000 Euro aus, die in Ansicht 85 nicht ersichtlich ist.

218 Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Gernsheim, Neuhoof, Niddatal, Niestetal und Sulzbach (Taunus) benötigten im Prüfungszeitraum keine Kassenkredite.

219 Die Investitionsquote ist das Verhältnis von Restbuchwert des Anlagenvermögens zum 31. Dezember zu den durchschnittlichen Auszahlungen aus Investitionstätigkeit des Prüfungszeitraums. Sie gibt an, wieviel Prozent des Anlagevermögens jährlich durch Investitionen ersetzt werden.

220 Die Abschreibungsquote ist das Verhältnis von historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten des abnutzbaren Sachanlagevermögens zu den jährlichen Abschreibungen. Sie gibt Hinweis auf den Erneuerungszyklus des Anlagevermögens.

te und die Abschreibungsquote nur bei aufgestellten Jahresabschlüssen valide ermittelbar sind, beschränkt sich die Darstellung auf die Städte und Gemeinden²²¹ mit aufgestellten Jahresabschlüssen 2012.

Abschreibungsquoten und Investitionsquoten des Jahres 2012				
	Abschreibungen des Jahres	Historische Anschaffungs- und Herstellungskosten	Abschreibungsquote	Investitionsquote
Altentstadt	1.437.902 €	42.678.734 €	3,4 %	3,7 %
Bad Sooden-Allendorf	1.318.182 €	31.928.528 €	4,1 %	1,8 %
Erlensee	3.021.911 €	78.096.227 €	3,9 %	6,4 %
Geisenheim	1.137.956 €	48.897.410 €	2,3 %	3,5 %
Neuhof	2.612.878 €	72.003.302 €	3,6 %	8,5 %
Rodenbach	1.318.009 €	53.528.084 €	2,5 %	3,2 %
Trebur	1.330.943 €	59.259.619 €	2,2 %	3,2 %
Durchschnitt			3,1 %	4,3 %
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse 2012; Stand: Mai 2015				

Ansicht 86: Abschreibungsquoten und Investitionsquoten des Jahres 2012

Ansicht 86 zeigt, dass die durchschnittliche Investitionsquote im Jahr 2012 über der Abschreibungsquote lag. Hieraus wird deutlich, dass die Städte und Gemeinden insgesamt mehr in das Anlagevermögen investierten, als durch Abnutzung verbraucht wurde. Bad Sooden-Allendorf investierte mit einer Quote von 1,8 Prozent jedoch deutlich weniger in das Anlagevermögen, als durch den Werteverzehr verloren ging. Neuhof wies mit 8,5 Prozent und Erlensee mit 6,4 Prozent jeweils eine Investitionsquote auf, die deutlich über dem Werteverzehr auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten lag.

Da die Wiederbeschaffungskosten des abgenutzten Vermögens regelmäßig höher sind, als die historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten, sollte die Investitionsquote über der Abschreibungsquote liegen. Ist die Investitionsquote geringer als die Abschreibungsquote besteht für die Kommune die Gefahr eines Investitionsstaus. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung besteht daher die Notwendigkeit, vor der Kürzung von Investitionsmitteln den Bedarf des Vermögenserhalts zu ermitteln. Nur durch eine genaue Bedarfsanalyse kann die Kommune vermeiden, durch Konsolidierungsbemühungen die Lasten des Vermögenserhalts in die Zukunft zu verschieben.

5.4 Konsolidierung

5.4.1 Gebührenhaushalte (Wasser, Abwasser und Bestattung)

Die Städte und Gemeinden erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (§ 10 Absatz 1 KAG²²²). Die Überörtliche

221 Allein Altentstadt, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim, Neuhof, Rodenbach und Trebur hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Jahresabschlüsse 2012 aufgestellt.

222 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl., S. 134, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618

§ 10 Absatz 1 Satz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben.

Prüfung untersuchte, ob die Städte und Gemeinden die Gebühren für die Bereiche Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Bestattungswesen ordnungsgemäß kalkulierten. Weiterhin untersuchte die Überörtliche Prüfung, welche Kostendeckungsgrade die Städte und Gemeinden in diesen Bereichen erzielten. Dabei ergeben sich die in den Voraus- und Nachkalkulationen der Gebühren zu berücksichtigenden Kosten nach § 10 Absatz 2 KAG.²²³

Ansicht 87 zeigt, welche Kalkulationszeiträume und welcher Prozentsatz für die kalkulatorische Anlagenverzinsung in der Kalkulation der Gebühren zum Ansatz kamen sowie welche Kostendeckungsgrade²²⁴ erreicht wurden. Die Städte und Gemeinden mit mehrjährigen Kalkulationen wählten hierbei einen Zeitraum zwischen zwei und fünf Jahren.

Kalkulationszeiträume, -zinsfüße und Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte 2014									
	Wasserversorgung			Abwasserentsorgung			Bestattungswesen		
	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad
Ahnatal	4	4 %	99 %	5	3 %	128 %	4	n.b.	n.b.
Alsbach-Hähnlein	ausgegliedert			3	4 %	103 %	3	4 %	74 %
Altenstadt	2	0 % ¹⁾	90 %	2	0 % ¹⁾	100 %	2	4 %	82 %
Bad Sooden-Allendorf	4	4 %	91 %	4	5 %	93 %	ausgegliedert		
Erlensee ²⁾	ausgegliedert			1	5 %	120 %	2	0 %	35 %
Geisenheim	3	4 %	90 %	3	5 %	105 %	n.v.	n.v.	79 %
Gernsheim	3	5 %	92 %	4	5 %	125 %	1	5 %	39 %
Heuchelheim	3	6 %	103 %	3	6 %	116 %	1	6 %	64 %
Hüttenberg	ausgegliedert			3	5 %	111 %	1	7 %	71 %
Langgöns	n.v.	n.v.	91 %	n.v.	n.v.	80 %	n.v.	n.v.	50 %
Lahntal ²⁾	ausgegliedert			ausgegliedert			1	0 %	26 %
Neuhof	3	4 %	91 %	3	4 %	115 %	1	5 %	30 %
Niddatal	5	3 %	84 %	5	3 %	109 %	n.v.	n.v.	49 %

223 § 10 Absatz 2 Sätze 1 bis 4 KAG – Benutzungsgebühren

Die Kosten nach Absatz. 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden.

224 Zur Ermittlung der Kostendeckungsgrade verwandte die Überörtliche Prüfung die ermittelten ansatzfähigen Kosten im Verhältnis zu den Gebührenerträgen. Setzte die Kommune keine kalkulatorische Anlagenverzinsung an, berechnete die Überörtliche Prüfung auf Basis eines Zinssatzes in Höhe von 5,5 Prozent. Die von Altenstadt in der Kalkulation angesetzten pagatorischen Zinsen, wurden durch den Ansatz einer kalkulatorischen Anlagenverzinsung ersetzt.

Kalkulationszeiträume, -zinsfüße und Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte 2014									
	Wasserversorgung			Abwasserentsorgung			Bestattungswesen		
	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad	Kalkulationszeitraum	Kalkulationszinsfuß	Kostendeckungsgrad
Niestetal	1	3 %	81 %	1	6 %	116 %	1	6 %	60 %
Rodenbach	ausgegliedert			3	6 %	116 %	3	6 %	84 %
Sulzbach	3	4 %	94 %	3	4 %	87 %	2	3 %	59 %
Trebur	ausgegliedert			3	n.v.	100 %	n.v.	n.v.	43 %
Wächtersbach	ausgegliedert			4	5 %	104 %	n.v.	n.v.	55 %
Wald-Michelbach	1	5 %	92 %	1	5 %	113 %	n.v.	n.v.	61 %

ausgegliedert: Die Aufgabe wurde durch einen Zweckverband oder einen selbständigen Dritten erfüllt.

n.b.: nicht berechnet = Für die Gemeinde Ahnatal konnte der Kalkulationszinsfuß und der Kostendeckungsgrad im Bestattungswesen nicht berechnet werden, da die hierfür notwendigen Daten von der Gemeinde nicht zur Verfügung gestellt werden konnten.

n.v.: nicht vorhanden = keine aktuelle Gebührenkalkulation vorhanden; bei Trebur lag die Kalkulation für die Abwassergebühren nicht vollständig vor.

¹⁾ Altenstadt setzte in den Bereichen Wasserversorgung und Abwasserentsorgung anstelle der kalkulatorischen Anlagenverzinsung die pagatorischen Zinsen für Investitionskredite an.

²⁾ Erlensee und Lahntal setzten im Bestattungswesen keine kalkulatorische Anlagenverzinsung an.

Quelle: Eigene Erhebungen, Gebührenkalkulationen; Stand: Mai 2015

Ansicht 87: Kalkulationszeiträume, -zinsfüße und Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte 2014

Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden (Kostendeckungsgebot nach § 10 KAG²²⁵). Reichen die Gebühren nicht zur Deckung der betriebswirtschaftlich ermittelten Kosten aus, folgt eine unnötige Belastung der Allgemeinen Deckungsmittel zulasten anderer kommunaler Aufgaben.

Aus den Kostendeckungsgraden lassen sich nicht zwingend Rückschlüsse auf die Wirtschaftlichkeit der Gebührenhaushalte ableiten. Jedoch geben die Kostendeckungsgrade Aufschluss über die Richtigkeit der Vorauskalkulationen. Die Überörtliche Prüfung beurteilt Gebührenhaushalte mit einer Abweichung vom Gebührenaussgleich (Kostendeckungsgrad von 100 Prozent) um mehr als vier Prozent als nicht ausgeglichen und damit als nicht sachgerecht.²²⁶

Im Bereich der Wasserversorgung hatten allein Ahnatal und Heuchelheim ausgeglichene Gebührenhaushalte. Zehn Städte und Gemeinden wiesen eine Unterdeckung um mehr als vier Prozent aus. Sieben Städte und Gemeinden²²⁷ ließen die Wasserversorgung durch einen Dritten erbringen. Kostendeckende Abwassergebühren erhoben Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Trebur und Wächtersbach. Elf Städte und Gemeinden wiesen eine Überdeckung und drei eine Unterdeckung aus. Lahntal ließ die Aufgabe der Abwasserentsorgung von einem Zweckverband erledigen. Altenstadt, Geisenheim und Rodenbach erreichten mit rund 80 Prozent die höchsten Deckungsgrade im Bestattungs-

225 § 10 Absatz 1 KAG – Benutzungsgebühren

Die Gemeinde und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen.

226 Vgl. 23. Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 133 ff.

227 Alsbach-Hähnlein, Erlensee, Hüttenberg, Lahntal, Rodenbach, Trebur, Wächtersbach.

wesen. Bad Sooden-Allendorf hatte keinen städtischen Friedhof und Ahnatal konnte hierzu keine validen Daten vorlegen.

Die Städte und Gemeinden wählten für die Berechnung der kalkulatorischen Anlagenverzinsung grundsätzlich angemessene Zinssätze zwischen drei Prozent und sechs Prozent.²²⁸ Die Gemeinde Altenstadt setzte keine kalkulatorische Anlagenverzinsung an, sondern übernahm die Zinsen²²⁹, die der Eigenbetrieb an die Gemeinde zahlte.²³⁰

Insgesamt hatten sieben²³¹ der 19 Städte und Gemeinden keine Gebührenkalkulation für das Jahr 2014. Langgöns hatte für keinen der untersuchten Gebührenhaushalte im Prüfungszeitraum Kalkulationen vorgenommen.

Altenstadt kalkulierte zuletzt im Jahr 2008 die Gebühren für die Wasserversorgung für die Jahre 2009 und 2010 voraus und hatte damit für die Jahre 2011 bis 2014 keine aktuelle Kalkulation.

Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 hatten sechs²³² Städte und Gemeinden keine aktuelle Kalkulation für das Bestattungswesen erstellt. Drei Gemeinden mit einjährigem Kalkulationszeitraum hatten keine aktuelle Kalkulation der Bestattungsgebühren für das Jahr 2014.²³³ Als einzige Gemeinde mit einem mehrjährigen Kalkulationszeitraum der Bestattungsgebühren hatte Altenstadt keine aktuelle Kalkulation für das Jahr 2014 erstellt.

Die Städte und Gemeinden haben sicherzustellen, dass die Vorgaben des KAG eingehalten und regelmäßig Voraus- und Nachkalkulationen erstellt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Möglichkeit, einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum zu nutzen. Daraus resultiert der Vorteil, dass nicht in jedem Jahr erneut Gebührenkalkulationen erstellt werden müssen und somit personelle Ressourcen im Bereich der Finanzverwaltung gebunden werden, die beispielsweise auch für die prioritär zu erstellenden Jahresabschlüsse benötigt werden. In diesem Zusammenhang ist auf das Beispiel Heuchelheim hinzuweisen. Heuchelheim vergab die Gebührenkalkulation der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung zeitgleich an ein Unternehmen, welches die Kalkulation für einen dreijährigen Zeitraum erstellte.²³⁴ Zudem führt eine mehrjährige Kalkulation zu besseren Steuerungsmöglichkeiten und vermeidet vermehrte Anpassungen der Gebühren. Bei kleineren Kommunen mit geringeren Finanzvolumen in den Gebührenhaushalten – insbesondere bei gleichzeitig hoher Belastung der Finanzverwaltung infolge des Abbaus von Rückständen bei der Jahresabschlussaufstellung – erachtet die Überörtliche Prüfung diese Handhabung Heuchelheims als sachgerecht. Nach einer Übergangszeit sollte die jeweilige Kommune spätestens aus eigener Kraft in der Lage sein, die erarbeiteten Kalkulationsmuster regelmäßig anzuwenden.

228 Erlensee und Lahntal setzen in ihren Kalkulationen (Erlensee für das Jahr 2012 und Lahntal für das Jahr 2014) keine kalkulatorische Anlagenverzinsung an.

229 Der gemeindliche Eigenbetrieb erhielt von der Gemeinde Altenstadt verzinsliche Kredite zur Finanzierung von Investitionen in Ver- und Entsorgungseinrichtungen.

230 Die Gemeinde berechnete Zinsen an den Eigenbetrieb für die Wasserversorgung von rund 86.000 Euro und für die Entwässerung rund 210.000 Euro.

231 Altenstadt, Geisenheim, Langgöns, Niddatal, Trebur, Wächtersbach, Wald-Michelbach.

232 Geisenheim, Langgöns, Niddatal, Trebur, Wächtersbach und Wald-Michelbach.

233 Hüttenberg hatte letztmalig für das Jahr 2010 eine Kalkulation der Friedhofsgebühren durchgeführt. Heuchelheim hatte letztmalig im Jahr 2011 die Friedhofsgebühren kalkuliert und auf dieser Basis eine schrittweise Erhöhung der Gebühren von 2012 bis 2014 beschlossen. Nachkalkulationen fanden nicht statt. Neuhoof kalkulierte letztmalig für das Jahr 2012 die Friedhofsgebühren.

234 Für den Prüfungszeitraum waren die Kalkulationen aus den Jahren 2009 (für 2010 bis 2012) und 2011 (für 2013 bis 2014) relevant. Zum Ende des Prüfungszeitraums erstellte ein externes Unternehmen für die Gemeinde Heuchelheim die Kalkulationen 2015 bis 2017.

Somit hat ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum mit koordinierten Kalkulationszeitpunkten der einzelnen Gebührenhaushalte potenzielle Effizienzvorteile bei der Vergabe der Kalkulation an Dritte oder eine Arbeitsentlastung, wenn die Kommune bisher selbst kalkuliert. Wie das Beispiel Heuchelheim zeigt, hat die erstmalige Vergabe der Kalkulation an Dritte den zusätzlichen Vorteil, dass die Erarbeitung der Kostenstrukturen und der Kalkulationsmuster keine zusätzlichen Kapazitäten der Kommune bindet. Später sind diese Instrumente für den nächsten Kalkulationszeitraum reproduzierbar und können mit aktuellen Daten wiederverwendet werden. Ebenso ist dieses Kalkulationsmuster für die jährliche notwendige Nachkalkulation durch die Übernahme der Rechnungsergebnisse anwendbar.

Heuchelheim kalkulierte außerdem als einzige Gemeinde im Vergleich ab dem Jahr 2015 die Gebühren der Wasserversorgung und der Abwasserentsorgung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten.²³⁵ Da die wirtschaftlichen Nutzungsdauern abgelaufen waren, fielen auf Basis der Anschaffungs- und Herstellungskosten für Teile der Ver- und Entsorgungseinrichtungen ansonsten keine Abschreibungen mehr an.

Die Veränderung²³⁶ der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte berichtete somit die gebührenfähigen Kosten in der Wasserversorgung um 22.790 Euro und in der Abwasserentsorgung um 185.290 Euro.²³⁷ Heuchelheim erreichte als einzige Gemeinde des Vergleichsrings im Jahr 2014 einen Kostendeckungsgrad von leicht über 100 Prozent im Bereich der Wasserversorgung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden bei den Gebührenhaushalten mit langlebigen Investitionsgütern zu erwägen, die in der Kalkulation anzusetzenden Abschreibungen auf Basis voraussichtlicher Wiederbeschaffungszeitwerten vorzunehmen. „Auf diese Weise ergibt sich durch die Umwandlung von gebundenem Kapital in disponierbares Kapital, mit dem die Ersatzbeschaffung mit daran sich anknüpfender erneuter Abschreibung finanziert wird, ein ständiger substanzerhaltender Kreislauf. Aus dieser Zweckbestimmung folgt, dass das Kapital in dem Zeitpunkt, in dem die Ersatzbeschaffung tatsächlich durchzuführen ist, auch tatsächlich zur Verfügung stehen muss.“²³⁸

Wiederbeschaffungszeitwerte in der Gebührenkalkulation

235 § 10 Absatz 2 Satz 5 KAG – Benutzungsgebühren

Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden.

236 Die Wahl der Abschreibungsmethoden in den Vorkalkulationen unterliegt grundsätzlich dem Stetigkeitsgebot. Überdies kann im Nachhinein die Gemeinde nicht rückwirkend eine bereits festgelegte Vorkalkulation ändern, um etwa die aufgewendeten Kosten zu erhöhen.

237 Hiervon entfielen 44.640 Euro auf das Leitungsnetz und 140.650 Euro auf die Kläranlage.

238 VGH Hessen vom 28. April 2014 – 5 A 1994/12, Rn. 48

Sicherung der Mehrerlöse aus dem Ansatz von Wiederbeschaffungszeitwerten in der Kalkulation

Wiederbeschaffungszeitwerte sind in der Regel höher als die ursprünglichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten des Anlagevermögens. Die Abschreibung auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten führt infolgedessen zu einer höheren Kostenbelastung des Gebührenhaushalts, da die künftigen Wiederbeschaffungszeitwerte durch Fortschreibung der aktuellen Investitionskosten Eingang in die Gebührenkalkulation finden. Bei vollständiger Kostendeckung entstehen damit gegenüber dem Werteverzehr aus den historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten Überschüsse im Teilergebnishaushalt eines Gebührenhaushalts, die – in Ermangelung anderslautender Vorschriften – für andere Zwecke als den Gebührenhaushalt verwendet werden könnten.

Der Mehrerlös, also die Differenz der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte zu historischen Anschaffungs- oder Herstellungskosten, sollte für die Bereitstellung von Vermögen innerhalb des Gebührenhaushalts verwendet werden. Hierzu fehlen jedoch rechtliche Vorschriften in Hessen. Weder KAG noch HGO oder GemHVO enthalten Regelungen, nach welchen die Kommunen verpflichtet sind, die Mehrerlöse zur Finanzierung künftiger Investitionen zu sichern. Insbesondere sind diese Überschüsse nicht finanzbuchhalterisch dem Sonderposten für den Gebührenausschlag zuzuführen, da kostenrechnerisch keine Gebührenüberdeckungen entstehen. Vielmehr muss die Gemeinde die Mittel für eine Wiederbeschaffung am Ende der Nutzungsdauer der Anlage bereitstellen. Diese Auffassung hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof wiederholt zum Ausdruck gebracht.²³⁹

Anders als in Hessen werden unmittelbar im Kommunalabgabengesetz des Landes Bayern konkretere Vorgaben zum Umgang dieser Mehrerlöse getroffen (Artikel 8 Absatz 3 Satz 4²⁴⁰). In den Vollzugshinweisen zum KAG Bayern²⁴¹ wird konsequent ausgeführt, dass die aufgrund der Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerten basierenden Mehrerlöse bis zu seiner zweckentsprechenden Verwendung nachvollziehbar aus den Kalkulationsunterlagen herleitbar sein müssen. Diese Mehrerlöse sind – einschließlich einer angemessenen Verzinsung – der gebührenrechnenden Einrichtung wieder zuzuführen.

Auch wenn in Hessen aus der Rechtsprechung bereits folgt, dass das durch Abschreibungserlöse auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten zugeflossene Kapital zum Zeitpunkt der Ersatzbeschaffung auch zur Verfügung stehen muss, empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Land Hessen zur Konkretisierung in § 10 Absatz 2 KAG nach Satz 5 analog der bayerischen Regelung folgenden Satz einzufügen:

„Mehrerlöse, die sich aus der Berechnung der Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten gegenüber der Berechnung der Ab-

²³⁹ VGH Hessen vom 18. September 2002 – 5 N 2134/98 und VGH Hessen vom 28. April 2014 – 5 A 1994/12. Abschreibungserlöse können danach nicht dauerhaft dem Gebührenhaushalt entzogen werden, wobei es unerheblich ist, nach welcher Methode die Abschreibungen gebührenrechtlich berechnet werden.

²⁴⁰ Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. April 1993, GVBl., S. 264, BayRS 2024-1-I; zuletzt geändert durch § 1 ÄndG vom 8. März 2016, GVBl., S. 36.

Artikel 8 Absatz 3 Satz 4 KAG (Bayern) – Benutzungsgebühren

Mehrerlöse, die sich aus einer Abschreibung von Wiederbeschaffungszeitwerten gegenüber einer Abschreibung von Anschaffungs- und Herstellungskosten oder dadurch ergeben, dass Zuwendungen nicht in Abzug gebracht werden, sind der Einrichtung einschließlich einer angemessenen Verzinsung wieder zuzuführen.

²⁴¹ Vollzugshinweise anlässlich des Gesetzes zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes vom 8. Juli 2013, AllMBI. 2013 S. 345; BayVV Gliederungsnummer 2024.4-I.

schreibungen nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten oder dadurch ergeben, dass Zuschüsse Dritter²⁴² nicht in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden, sind der Einrichtung einschließlich einer angemessenen Verzinsung wieder zuzuführen.“

Nach § 41 Absatz 6 GemHVO sollte dementsprechend weiterhin ein neuer Absatz mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„Übersteigen die in der Gebührenkalkulation einbezogenen Abschreibungen auf Wiederbeschaffungszeitwerte gemäß § 10 Absatz 2 Satz 6 KAG die Abschreibungen auf die historischen Anschaffungs- und Herstellungskosten gemäß § 43 Absatz 1 GemHVO, ist der hieraus entstehende Mehrertrag dem Sonderposten aus Wiederbeschaffungszeitwerten zuzuführen. Der Sonderposten ist über die Nutzungsdauer des hieraus finanzierten Vermögens aufzulösen.“

Nach § 49 Absatz 4 Ziffer 2.1.3 GemHVO sollte darüber hinaus eine zusätzliche Bilanzposition mit folgendem Wortlaut eingefügt werden:

„2.1.4 Sonderposten Gebührenhaushalt aus Wiederbeschaffungszeitwerten“.

Gebühren können für einen mehrjährigen Kalkulationszeitraum ermittelt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenunterdeckungen sollen innerhalb „dieses Zeitraums“ ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 Satz 7, 2. Hs. KAG²⁴³). Gemäß den Übergangsvorschriften des § 14 Absatz 2 KAG gilt diese Regelung auch für „Kostenüberdeckungen und Kostenunterdeckungen, die vor dem Inkrafttreten des Artikels 1 Nr. 9 (§ 10) dieses Gesetzes entstanden sind“.

Mehrjähriger Kalkulationszeitraum

Aus dieser gesetzlichen Regelung können sich für die Gemeinden zusätzliche Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben. Die Überörtliche Prüfung ermittelte daher das einmalige Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Vergangenheit unter der Annahme eines fünfjährigen Kalkulationszeitraums der Jahre 2010 bis 2014. Unberücksichtigt blieben eventuell bestehende Überdeckungen aus den Vorjahren vor dem Prüfungszeitraum.²⁴⁴

Ansicht 88 zeigt die aus der Erhebung kostendeckender Gebühren hergeleiteten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale sowie die Potenziale aus der Vergangenheit der geprüften Städte und Gemeinden. Als Grundlage der Berechnung dienten die Teilergebnisrechnungen der Städte und Gemeinden bzw. die Spartenrechnungen bei Eigenbetrieben auf der Basis des für Kalkulationszeiträume ab 2014 gültigen KAG.

242 Vgl. auch Feststellungen im Zusammenhang mit der 190. Vergleichenden Prüfung „Abwasserverbände“ mit der Empfehlung, § 10 Absatz 2 Satz 5 KAG um ein Wahlrecht in Bezug auf die Berücksichtigung von Zuschüssen bei der Berechnung der angemessenen Abschreibungen zu ergänzen (S. 239 ff. des vorliegenden Berichts).

243 § 10 Absatz 2 Satz 6 und 7 KAG – Benutzungsgebühren

Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

244 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung: „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“, Kommunalbericht 2015 (27. Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte					
	Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial			Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Vergangenheit	
	Wasser	Abwasser	Friedhof	Wasser	Abwasser
Ahnatal	8,2 T€	0,0 T€	n.b.	0,0 T€	0,0 T€
Alsbach-Hähnlein	a.K.	6,5 T€	31,3 T€	a.K.	600,7 T€
Altenstadt	136,1 T€	254,2 T€	53,9 T€	1.203,6 T€	2.721,8 T€
Bad Sooden-Allendorf	100,1 T€	122,7 T€	a.K.	358,9 T€	1.778,7 T€
Erlensee	a.K.	0,0 T€	195,3 T€	a.K.	1.231,8 T€
Geisenheim	0,0 T€	0,0 T€	83,8 T€	0,0 T€	0,0 T€
Gernsheim	104,1 T€	0,0 T€	123,4 T€	236,6 T€	0,0 T€
Heuchelheim	0,0 T€	0,0 T€	133,8 T€	0,0 T€	1.103,2 T€
Hüttenberg	a.K.	0,0 T€	176,1 T€	a.K.	0,0 T€
Langgöns	94,9 T€	368,5 T€	115,9 T€	1.237,0 T€	1.142,9 T€
Lahntal	a.K.	a.K.	185,5 T€	a.K.	a.K.
Neuhof	79,2 T€	0,0 T€	153,5 T€	413,6 T€	0,0 T€
Niddatal	54,3 T€	0,0 T€	91,6 T€	532,0 T€	493,9 T€
Niestetal	132,0 T€	0,0 T€	118,0 T€	151,6 T€	0,0 T€
Rodenbach	a.K.	0,0 T€	43,6 T€	a.K.	131,4 T€
Sulzbach	76,6 T€	222,2 T€	22,4 T€	1.108,4 T€	2.583,5 T€
Trebur	a.K.	5,5 T€	184,6 T€	a.K.	0,0 T€
Wächtersbach	a.K.	0,0 T€	127,3 T€	a.K.	491,5 T€
Wald-Michelbach	46,6 T€	0,0 T€	15,5 T€	666,5 T€	954,5 T€
Summe	832,2 T€	979,6 T€	1.855,7 T€	5.908,2 T€	13.234,0 T€
Minimum	0,0 T€	0,0 T€	15,5 T€	0,0 T€	0,0 T€
Maximum	136,1 T€	368,5 T€	195,3 T€	1.237,0 T€	2.721,8 T€

a.K. = Die Aufgabe war außerhalb des Kernhaushalts und wurde durch einen Zweckverband oder einen selbständigen Dritten erfüllt.
n.b. = nicht berechnet. Für die Gemeinde Ahnatal konnte das Ergebnisverbesserungspotenzial im Bestattungswesen/ Friedhof nicht berechnet werden, da die hierfür notwendigen Daten nicht zur Verfügung standen.
Quelle: Eigenen Berechnungen, Gebührenkalkulationen, (vorläufige) Teilergebnisrechnungen für das Jahr 2014; Stand: Mai 2015

Ansicht 88: Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte

Insgesamt hatten zehn²⁴⁵ Städte und Gemeinden im Jahr 2014 Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Wasserversorgung in Höhe von

²⁴⁵ Bei den zehn Städten und Gemeinden handelt es sich um: Ahnatal, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Gernsheim, Langgöns, Neuhof, Niddatal, Niestetal, Sulzbach (Taunus) und Wald-Michelbach.

832.200 Euro. Aus dem Bereich der Abwasserentsorgung hätten sechs²⁴⁶ der 19 Städte und Gemeinden ihr Ergebnis um insgesamt 979.600 Euro verbessern können. Das größte jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial der geprüften Gebührenhaushalte des Jahres 2014 insgesamt lag im Bereich des Bestattungswesens. Alle 17 Städte und Gemeinden, für die eine Berechnung möglich war, wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Allein Wald-Michelbach hatte hier ein Ergebnisverbesserungspotenzial unter 20.000 Euro.

Neben den jährlichen Ergebnisverbesserungspotenzialen bestanden in den Gebührenhaushalten Potenziale aus der Vergangenheit. Diese resultierten aus Gebührenunterdeckungen²⁴⁷ der Jahre 2010 bis 2014. Die Städte und Gemeinden mit Unterdeckungen²⁴⁸ hatten die Möglichkeit, die aus Unterdeckungen resultierenden Ertragspotenziale ab dem Jahr 2015 realisieren zu können. Voraussetzung hierfür sind eine tragfähige Vorkalkulation und eine Nachkalkulation.²⁴⁹

Im Bereich Wasserversorgung hatte Altenstadt mit rund 136.000 Euro das höchste jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial. Langgöns wies im Bereich Abwasserentsorgung mit 369.000 Euro das größte jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial aus. Bei den Ergebnisverbesserungspotenzialen aus der Vergangenheit hatten Langgöns mit rund 1,2 Millionen Euro im Bereich der Wasserversorgung und Altenstadt im Bereich der Abwasserentsorgung mit rund 2,7 Millionen Euro das höchste Potenzial. Im Vergleich hierzu hatte Rodenbach im Bereich Abwasserentsorgung einen ausgeglichenen Gebührenhaushalt. Auch das Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Vergangenheit konnte die Gemeinde durch den Sonderposten für den Gebührenausschlag gemäß § 41 Absatz 7 GemHVO²⁵⁰ decken. Die Erfolgsfaktoren von Rodenbach lagen in folgenden Bereichen:

- im vollständigen Kalkulationsschema²⁵¹, welches die Gemeinde selbständig entwickelte,
- am mehrjährigen Kalkulationszeitraum (drei Jahre) und
- am politischen Umsetzungswillen zur Erhebung kostendeckender Gebühren.²⁵²

246 Es handelt sich um Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Langgöns, Sulzbach (Taunus) und Trebur.

247 Da die Mehrheit der Städte und Gemeinden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Nachkalkulationen hatten, bezog die Überörtliche Prüfung das etwaige Vorhandensein von Gebührenausschlagrücklagen (ab 2011 Sonderposten für den Gebührenausschlag) zum Ende des Jahres 2009 nicht in die Berechnung ein.

248 Bei den Städten und Gemeinden handelt es sich um: Ahnatal, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Gernsheim, Langgöns, Neuhof, Niddatal, Niestetal, Sulzbach (Taunus) und Wald-Michelbach.

249 Vgl. auch Feststellungen zur 186. Vergleichenden Prüfung „Städte“, Abschnitt 4.4, S. 87.

250 § 41 Absatz 7 GemHVO – Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden
Übersteigen in einem Haushaltsjahr die Benutzungsgebühren, die von der Gemeinde für die Benutzung einer ihrer öffentlichen Einrichtungen nach § 10 des Gesetzes über kommunale Abgaben vom 17. März 1970, GVBl. I, S. 225, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Januar 2005, GVBl. I, S. 54, erhoben werden, die Kosten dieser Einrichtung, ist der Unterschiedsbetrag in der Schlussbilanz dieses Haushaltsjahres auf der Passivseite als Sonderposten für den Gebührenausschlag anzusetzen.“

251 Die Kalkulationen von Rodenbach basierten auf den Planansätzen und der mittelfristigen Planung des Kalkulationszeitraums. Hierbei berücksichtigte die Gemeinde sowohl die aus der Kosten- und Leistungsrechnung stammenden internen Leistungsverrechnungen als auch den Bestand der Sonderposten für den Gebührenausschlag. Hieraus ermittelte die Gemeinde die durchschnittlichen jährlichen Kosten des Gebührenhaushalts.

252 Rodenbach erhöhte ab dem Jahr 2014 die Bestattungsgebühren um 53 Prozent und die Grabnutzungsgebühren um 30 Prozent. Damit konnte die Gemeinde mit 84 Prozent im Bestattungswesen die höchste Kostendeckung im Vergleich erreichen.

5.4.2 Kindertageseinrichtungen

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen im Prüfungszeitraum.²⁵³ Die Aufwendungen für die Tageseinrichtungen für Kinder²⁵⁴ machten durchschnittlich 15 Prozent²⁵⁵ der ordentlichen Aufwendungen aus und haben damit einen wichtigen Einfluss auf die jeweilige Ertragslage der Städte und Gemeinden.

Die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder wird unter anderem durch Elternbeiträge sichergestellt. Dabei vertritt die Überörtliche Prüfung die Auffassung, dass seitens der Städte und Gemeinden eine angemessene Kostenbeteiligung von den Einrichtungsnutzern erhoben werden sollte.²⁵⁶ Sie sieht insbesondere bei defizitären Kommunen eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge von einem Drittel der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen als angemessen an.²⁵⁷

Ansicht 89 zeigt die von den Städten und Gemeinden zu deckenden Aufwendungen aus dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen des Jahres 2014 sowie die erhobenen Elternbeiträge und den kommunalen Zuschussbedarf. Hieraus ermittelte die Überörtliche Prüfung das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) aus der Drittelfinanzierung durch Elternbeiträge.

253 Die Einflussfaktoren wurden ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten untersucht.

Politische, pädagogische und soziale Überlegungen wurden nicht betrachtet. Auch das von den Städten und Gemeinden angebotene Betreuungsangebot floss in die Untersuchung nicht ein.

254 Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung. Zu den Tageseinrichtungen zählen Krippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr, Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt, Horte für Kinder im Schulalter und altersübergreifende Tageseinrichtungen. Diese können sowohl von öffentlichen als auch freigemeinnützigen sowie sonstigen geeigneten Trägern betrieben werden.

255 Die Bandbreite lag dabei von rund 6 Prozent (Neuhof) bis rund 20 Prozent (Rodenbach).

256 Vgl. auch Feststellungen aus der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“, Abschnitt 8.4.5, S. 285 ff.

257 Die sogenannte Drittelregelung findet auch bei der Berechnung des Kostenausgleichs gemäß § 28 Absatz 2 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) Anwendung.

§ 28 Absatz 2 Satz 1 HKJGB – Kostenausgleich

Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind.

Deckungsgrade und Ergebnisverbesserungspotenziale der Kindertageseinrichtungen 2014							
		Summe der Aufwen- dungen ¹⁾	Elternbei- träge	De- ckungs- grad Eltern- beiträge	Zuschuss- bedarf Kommune	Elternbei- träge bei Drittelrege- lung	EVP [Optimie- rungspo- tenzial]
ohne fremde KITAs	Heuchelheim	2.019 T€	373 T€	18 %	1.029 T€	673 T€	300 T€
	Hüttenberg	2.151 T€	516 T€	24 %	999 T€	717 T€	201 T€
	Niestetal	2.864 T€	384 T€	13 %	1.853 T€	955 T€	571 T€
	Trebur	4.517 T€	628 T€	14 %	3.026 T€	1.506 T€	877 T€
	Zwischen- summe [Ø]	11.551 T€	1.902 T€	[17 %]	6.907 T€	3.850 T€	1.949 T€
mit fremden KITAs (trennbar)	Ahnatal	2.136 T€	347 T€	16 %	1.239 T€	712 T€	364 T€
	Geisenheim	1.647 T€	235 T€	14 %	1.061 T€	549 T€	314 T€
	Gernsheim	1.385 T€	308 T€	22 %	865 T€	462 T€	154 T€
	Langgöns	2.647 T€	467 T€	18 %	1.547 T€	882 T€	415 T€
	Neuhof	686 T€	164 T€	24 %	223 T€	229 T€	65 T€
	Sulzbach	3.085 T€	335 T€	11 %	2.443 T€	1.028 T€	693 T€
	Wächtersbach	2.535 T€	433 T€	17 %	1.553 T€	845 T€	412 T€
	Wald- Michelbach	1.032 T€	116 T€	11 %	474 T€	344 T€	228 T€
	Zwischen- summe [Ø]	15.155 T€	2.406 T€	[17 %]	9.405 T€	5.052 T€	2.646 T€
Ergebnisverbesserungspotenziale							4.595 T€
mit fremden KITAs (nicht trennbar)	Alsbach- Hähnlein	2.176 T€	258 T€	12 %	1.564 T€	725 T€	[467 T€]
	Altenstadt	2.659 T€	636 T€	24 %	1.493 T€	886 T€	[250 T€]
	Bad Sooden- Allendorf	1.319 T€	230 T€	17 %	791 T€	440 T€	[210 T€]
	Erlensee	3.415 T€	659 T€	19 %	1.923 T€	1.138 T€	[479 T€]
	Niddatal	2.150 T€	245 T€	11 %	1.525 T€	717 T€	[472 T€]
	Rodenbach	4.102 T€	484 T€	12 %	3.021 T€	1.367 T€	[883 T€]
	Zwischen- summe [Ø]	15.822 T€	2.512 T€	[14 %]	10.317 T€	5.274 T€	[2.761 T€]
Summe [Ø = Durchschnitt]		42.528 T€	6.820 T€	[16 %]	26.628 T€	14.176 T€	7.356 T€

KITAs = Kindertageseinrichtungen

Lahntal betrieb keine eigenen Kindertageseinrichtungen und ist deshalb in der Betrachtung nicht berücksichtigt.

¹⁾ Enthalten sind die vollständigen Kosten der Betreuung von Kindern in eigenen Tageseinrichtungen abzüglich sonstiger Erlöse (wie Essensgeld, Spenden). Bei Städten und Gemeinde, bei denen eine Kostentrennung der eigenen und fremden Kindertagesstätten nicht möglich war, enthalten die zu deckenden Aufwendungen auch die Zuwendungen an freie Träger von Kindertageseinrichtungen ("nicht trennbar").

Quelle: Eigene Erhebungen, (vorläufige) Teilergebnisrechnungen 2014; Stand: Februar 2016

Ansicht 89: Deckungsgrade und Ergebnisverbesserungspotenziale der Kindertageseinrichtungen 2014

Ansicht 89 zeigt, dass bei den Städten und Gemeinden mit ausschließlich eigener Aufgabenwahrnehmung im Jahr 2014 ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 1,9 Millionen Euro bestand. Die Städte und Gemeinden, bei denen die Kosten der eigenen von denen der fremden Kindertagesstätten trennbar waren, wiesen im Jahr 2014 ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 2,6 Millionen Euro aus. Insgesamt ermittelte die Überörtliche Prüfung im Bereich der Kindertagesstätten ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 4,6 Millionen Euro. Bei weiteren sechs Städten und Gemeinden ohne trennbare Kosten ermittelte sich als Hinweis auf ein Optimierungspotenzial ein Betrag in Höhe rund 2,8 Millionen Euro.

Die Städte und Gemeinden des Vergleichs finanzierten im Jahr 2014 die zu deckenden Aufwendungen aus dem Betrieb von Kindertageseinrichtungen in einer Bandbreite von 11 bis 24 Prozent aus Elternbeiträgen. Damit erreichte keine Gemeinde den grundsätzlich anzustrebenden Deckungsgrad der Elternbeiträge von einem Drittel.

Sulzbach (Taunus) erhob in den Jahren 2013 und 2014 für die Plätze in der Vormittagsbetreuung trotz der anhaltend defizitären Haushaltslage keine Elternbeiträge. Im Jahr 2014 erreichte der Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge nur elf Prozent und war demnach der niedrigste im Vergleich. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung führte Sulzbach (Taunus) die Elternbeiträge für die Vormittagsbetreuung im Jahr 2015 wieder ein.

Zu Beginn des Prüfungszeitraums war die Kernzeit der Kindertageseinrichtungen in der Gemeinde Niestetal gebührenfrei. Nach dem erheblichen Rückgang der Gewerbesteuererträge im Jahr 2013 reduzierte Niestetal die Gebührenbefreiung der Kernzeit auf 50 Prozent der satzungsmäßigen Gebühr. Das Beispiel Niestetal zeigt, dass ein niedriger Deckungsgrad der Elternbeiträge bei ausreichender Finanzkraft nicht zwangsläufig zu einem instabilen Haushalt führen muss. So hatte die Gemeinde in 2010 noch einen stabilen Haushalt. Die Finanzlage ist jedoch regelmäßig zu prüfen, um in angemessener Zeit auf Veränderungen reagieren zu können. So nahm Niestetal eine Gebührenanpassung ab 2015 vor.

5.4.3 Allgemeine Verwaltung

Allgemeine Verwaltung

Vorangegangene Vergleichende Prüfungen in der Allgemeinen Verwaltung²⁵⁸ verdeutlichten einen Zusammenhang zwischen der Personalausstattung und der Stabilität des Haushalts. Die Personalaufwendungen machen regelmäßig einen der größten Anteile an den Gesamtaufwendungen in der Verwaltung aus. Schlankere Verwaltungen haben daher tendenziell einen stabileren Haushalt.²⁵⁹

Ansicht 90 zeigt die eingesetzten Vollzeitäquivalente und Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung des Jahres 2014.

²⁵⁸ Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Personal- und personalersetzenden Sachkosten der Bereiche Gremienbetreuung, Personal und Organisation, Finanzen, EDV-Betreuung, Liegenschaftsverwaltung und sonstige zentrale Dienste als Allgemeine Verwaltung. Hierbei handelt es sich um Kosten, welche die gesamte Verwaltung zu tragen hat ohne dass sie den einzelnen Produkten zugerechnet werden können (sogenannte Gemeinkosten). Nicht berücksichtigt sind die Personalkosten der Bürgermeister.

Die angewandte Systematik weicht von der in der 186. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ angewandten Systematik ab.

²⁵⁹ Erstmals beispielsweise in der 66. und 67. Vergleichenden Prüfung „Vollprüfung V und VI“, 11. Zusammenfassender Bericht vom 16. Oktober 2002, LT-Drs. 15/4085.

Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung 2014							
	VZÄ je 1.000 EW	da- von: Finan- nan- zen	VZÄ Gesamt	Über- schrei- tung des unter- en Quar- tils- werts	Ergeb- nisver- besse- rungspo- tenzial (EVP)	Ordentliches Ergebnis 2014/ ()-Angaben: fortge- schriebenes ordentliches Ergebnis	Anteil des EVP am Jah- res- fehl- betrag
Ahnatal	1,24	0,61	9,81	-	0,0 T€	(-130,0 T€)	-
Alsbach-Hähnlein	1,19	0,53	10,98	0,22	12,4 T€	(-243,9 T€)	5 %
Altenstadt ¹⁾	1,29	0,47	15,28	4,52	251,7 T€	(-488,1 T€)	52 %
Bad Sooden- Allendorf	1,48	0,63	12,38	1,62	89,9 T€	(-1.904,5 T€)	5 %
Erlensee	1,34	0,58	18,43	7,67	426,7 T€	(-617,6 T€)	69 %
Geisenheim ¹⁾	0,77	0,34	8,92	-	0,0 T€	-1.482,0 T€	-
Gernsheim	1,92	0,64	19,04	8,28	460,7 T€	(5.675,8 T€)	-
Heuchelheim	1,66	0,52	12,37	1,61	89,8 T€	(320,9 T€)	-
Hüttenberg	1,21	0,51	12,72	1,96	109,2 T€	(373,1 T€)	-
Langgöns	0,94	0,60	10,76	-	0,0 T€	(233,2 T€)	-
Lahntal	1,15	0,52	7,77	-	0,0 T€	(-457,4 T€)	-
Neuhof	1,05	0,51	11,31	0,55	30,6 T€	(1.377,6 T€)	-
Niddatal	1,09	0,55	10,10	-	0,0 T€	(-681,7 T€)	-
Niestetal	1,61	0,60	17,20	6,44	358,2 T€	(-1.406,1 T€)	25 %
Rodenbach	1,21	0,43	13,52	2,76	153,7 T€	-552,0 T€	28 %
Sulzbach	2,48	0,89	21,36	10,60	589,4 T€	(2.637,1 T€)	-
Trebur	1,25	0,60	16,28	5,52	306,9 T€	(-2.945,7 T€)	10 %
Wächtersbach	1,04	0,37	12,76	2,00	111,2 T€	(-261,1 T€)	43 %
Wald-Michelbach	1,17	0,51	12,31	1,55	86,4 T€	(321,2 T€)	-
Minimum	0,77	0,34	7,77	0,22	0,0 T€	-2.945,7 T€	5 %
Unterer Quartilswert	1,09	0,51	10,76	1,60	0,0 T€	-681,7 T€	6 %
Median	1,20	0,52	12,37	1,98	89,9 T€	-472,7 T€	18 %
Oberer Quartilswert	1,45	0,60	16,03	6,21	293,1 T€	321,1 T€	45 %
Maximum	2,48	0,89	21,36	10,60	589,4 T€	5.675,8 T€	69 %

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum

¹⁾ Die Werte enthalten nicht die Personalanteile, welche im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit für die Aufgabenerfüllung anderer Städte und Gemeinden eingesetzt wurden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2015

Ansicht 90: Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung 2014

Insgesamt setzten die Kommunen zwischen 7,77 Vollzeitäquivalente in Lahntal und 21,36 Vollzeitäquivalente in Sulzbach (Taunus) für die Leistungserbringung der Allgemeinen Verwaltung ein. Bezieht man den Vergleich auf die eingesetzten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner, so bildete Geisenheim

mit 0,77 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner den niedrigsten Wert und Sulzbach (Taunus) mit 2,48 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner den Maximalwert. Bei allen Städten und Gemeinden des Vergleichs rings entfiel der größte Anteil des eingesetzten Personals auf den Bereich Finanzen. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob ein Zusammenhang zwischen der Personalausstattung der Finanzverwaltung und der fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse bestand.

Vergleich Vollzeit- äquivalente und Leistung der Fi- nanzverwaltung

Ansicht 91 stellt die Zahl der Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner in der Finanzverwaltung der Fristigkeit der Jahresabschlusserstellung 2012 gegenüber. Hierbei gruppierte die Überörtliche Prüfung die Städte und Gemeinden im Verhältnis zu den Medianen der Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner (0,52 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) und Fristigkeit der Jahresabschlusserstellung 2012 (407 Tage Fristüberschreitung).

Vergleich der Vollzeitäquivalente in der Finanzverwaltung und der Fristigkeit der Jahresabschlüsse 2012			
VZÄ je 1.000 Einwohner in der Finanzverwaltung	Fristigkeit Erstellung des Jahresabschluss 2012		
	≤ Median (407 Tage)	> Median (407 Tage)	kein JA 2012 vorhanden
≤ Median (0,52 VZÄ)	4 (Altenstadt, Geisenheim, Neuhof, Rodenbach)	0	6 (Heuchelheim, Hüttenberg, Lahntal, Niddatal, Wächtersbach, Wald-Michelbach)
> Median (0,52 VZÄ)	0	3 (Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Trebur)	6 (Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Gernsheim, Langgöns, Niestetal, Sulzbach)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2015

Ansicht 91: Vergleich der Vollzeitäquivalente in der Finanzverwaltung und der Fristigkeit der Jahresabschlüsse 2012

Ansicht 91 zeigt, dass Finanzverwaltungen mit einer vergleichsweise geringen Personalausstattung die Jahresabschlüsse schneller erstellten, als Finanzverwaltungen mit einer Personalausstattung über dem Median. Das klare Ergebnis zeigt trotz vergleichsweise kleiner Datenbasis, dass die Jahresabschlusserstellung nicht allein durch mehr Personal beschleunigt wird. Vielmehr ist ein strukturiertes Vorgehen mit klaren Zuständigkeiten ein wesentlicher Erfolgsfaktor der fristgerechten Abschlusserstellung. Altenstadt erstellte ihre Jahresabschlüsse in Zusammenarbeit mit einer Beratungsgesellschaft, welche aus ihren Erfahrungen die Abschlussarbeiten klar strukturierten. Rodenbach erstellte eigenständig einen umfangreichen Arbeitsplan für die Abschlusserstellung mit Verantwortlichkeiten und Terminen. Darüber hinaus lagen mit Altenstadt und Geisenheim²⁶⁰ zwei von drei Städten und Gemeinden²⁶¹, die in der Finanzverwaltung interkommunal zusammenarbeiteten, sowohl mit einer Fristigkeit der Jahresabschlusserstellung als auch mit dem Personalbedarf unter dem Median. So konnte Geisenheim mit der geringsten Personalausstattung von 0,34 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner²⁶² im Bereich Fi-

260 Geisenheim hatte ein gemeinsames Finanz- und Rechnungswesen mit Rüdesheim am Rhein und eine gemeinsame Stadtkasse und Steueramt mit Lorch, Oestrich-Winkel und Eltville am Rhein.

261 Alsbach-Hähnlein war Mitglied im Zweckverband Gemeinschaftskasse des Landkreises Darmstadt-Dieburg, hatte jedoch die Jahresabschlüsse ab 2011 noch nicht aufgestellt.

262 Die Personalausstattung bezieht sich auf den Stand 31. Dezember 2014. Zu diesem Zeitpunkt hatte Geisenheim im Rahmen der Interkommunalen Zusammenarbeit bereits Auf-

nanzen das Zahlenwerk aller Jahresabschlüsse innerhalb des Prüfungszeitraums fristgerecht erstellen.

Um wirtschaftlichere Strukturen für die Allgemeine Verwaltung zu schaffen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Städten und Gemeinden künftig verstärkt interkommunale Kooperationen zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (zum Beispiel technische Geräte, Software) sowie eine gemeinsame Aufgabenerledigung (zum Beispiel Gemeinschaftskasse und auch Finanzwesen) erhöhen zum einen den Auslastungsgrad und bieten zum anderen die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung sowie die Erleichterung von wahrzunehmenden Vertretungen und Aufbau eines Internen Kontrollsystems.

5.4.4 Freiwillige Leistungen

In Zeiten angespannter Haushaltslagen steht insbesondere der Umfang der Freiwilligen Leistungen bei Überlegungen zur Haushaltskonsolidierung im Fokus. Aufgrund der Bedeutung für die Bürger war das Gesamtangebot aus den landeseinheitlichen Produktbereichen „Kultur und Wissenschaft“ sowie „Sportförderung“ hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs und des Leistungsspektrums Gegenstand der 187. Vergleichenden Prüfung: „Haushaltsstruktur 2015 - Größere Gemeinden“.

Die geprüften Städte und Gemeinden gaben im Jahr 2014 für Freiwillige Leistungen in den Produktbereichen Sport und Kultur 15,3 Millionen Euro aus. Unter Berücksichtigung der zurechenbaren Erträge machten die ungedeckten Aufwendungen im Bereich der Freiwilligen Leistungen im Durchschnitt 4,5 Prozent der Gesamtaufwendungen der geprüften Kommunen im Jahr 2014 aus. Hiervon entfielen 4,2 Prozentpunkte auf die indirekte Förderung.²⁶³

Ansicht 92 stellt die Freiwilligen Leistungen – aufgegliedert nach direkter²⁶⁴ und indirekter Förderung je Einwohner – gegenüber.

Vergleich direkte und indirekte Förderung 2014				
	Direkte Förderung je Einwohner	Indirekte Förderung je Einwohner	Gesamt- förderung je Einwohner	Anteil an Gesamtauf- wendungen
Ahnatal	3,89 €	92,74 €	96,63 €	6,50 %
Alsbach-Hähnlein	4,37 €	71,08 €	75,45 €	4,89 %
Altenstadt	3,99 €	63,64 €	67,63 €	5,94 %
Bad Sooden-Allendorf	16,37 € ¹⁾	26,33 €	42,70 €	3,11 %
Erlensee	1,66 €	132,29 €	133,95 €	9,43 %
Geisenheim	22,03 € ²⁾	28,63 €	50,66 €	4,17 %
Gernsheim	5,58 €	76,54 €	82,11 €	4,35 %

gaben im Rechnungswesen für Rüdesheim, Lorch, Oestrich-Winkel und Eltville am Rhein übernommen. Diese Personalanteile (insgesamt 2,98 Vollzeitäquivalente absolut oder 0,26 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) sind in den 0,34 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner herausgerechnet.

²⁶³ Grundlage für die Ermittlung der indirekten Förderung waren die nicht gedeckten Aufwendungen aus dem Betrieb von Sportstätten, Museen, Kultureinrichtungen sowie anteilige Defizite aus dem Betrieb von Bürger- und Dorfgemeinschaftshäusern.

²⁶⁴ Bei der direkten Förderung handelt es sich ausschließlich um gezahlte Zuschüsse an private Einrichtungen und Vereine.

Vergleich direkte und indirekte Förderung 2014				
	Direkte Förderung je Einwohner	Indirekte Förderung je Einwohner	Gesamt-förderung je Einwohner	Anteil an Gesamtaufwendungen
Heuchelheim	12,80 €	60,62 €	73,42 €	4,55 %
Hüttenberg	2,88 €	89,80 €	92,68 €	6,59 %
Langgöns	3,81 €	77,49 €	81,30 €	7,12 %
Lahntal	1,45 €	41,95 €	43,40 €	4,13 %
Neuhof	4,02 €	68,90 €	72,92 €	5,19 %
Niddatal	n.b.	n.b.	n.b.	n.b.
Niestetal	6,76 €	128,70 €	135,46 €	7,79 %
Rodenbach	6,18 €	104,56 €	110,74 €	6,73 %
Sulzbach	12,59 €	91,89 €	104,49 €	4,24 %
Trebur	0,82 €	97,73 €	98,54 €	7,63 %
Wächtersbach	4,04 €	40,82 €	44,86 €	4,42 %
Wald-Michelbach	4,83 €	31,95 €	36,78 €	7,38 %
Minimum	0,82 €	26,33 €	36,78 €	3,11 %
Median	4,21 €	73,81 €	78,37 €	5,56 %
Maximum	22,03 €	132,29 €	135,46 €	9,43 %

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum
n.b. = nicht berechnet; Die Ergebnisbelastungen der Bereiche Kultur und Sport konnten in Niddatal nicht berechnet werden, da hierfür notwendige Daten nicht vollständig vorgelegt werden konnten.
¹⁾ Nicht als direkte Förderung enthalten waren die Kosten des Kurbetriebs, welcher auch das Thermalbad beinhaltete, da diese Aufgabe dem Produktbereich „Gesundheitsdienste“ zuzurechnen war.
²⁾ Die direkte Förderung der Stadt Geisenheim beinhaltet die Zuschüsse des Jahres 2014 in Höhe von rund 200.000 Euro an den Eigenbetrieb, welcher das Rheingau-Bad betrieb. Ob der Zuschuss der Stadt die Kosten vollständig deckte, war nicht Gegenstand der Prüfung.
Quelle: Eigene Erhebungen, (vorläufige) Teilergebnisrechnungen 2014, Einwohnerzahl zum 31.12.2014 vom Hessischen Statistischen Landesamt; Stand: Mai 2015

Ansicht 92: Vergleich direkte und indirekte Förderung 2014

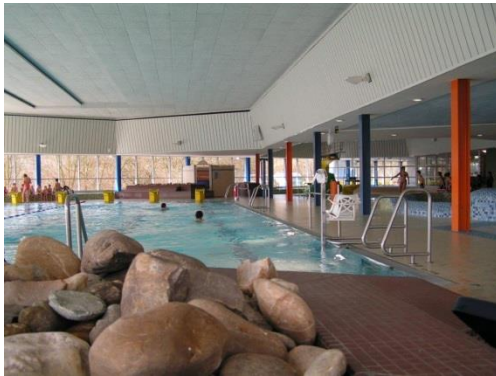
Direkte und indirekte Förderung am Beispiel Geisenheim

Die Kombination aus direkter und indirekter Förderung sei anhand von Geisenheim beispielhaft dargestellt.

Das kulturelle Leben in Geisenheim war durch eine Vielzahl von Vereinen geprägt, welche die Stadt direkt und indirekt²⁶⁵ bezuschusste. Im Bereich Sport hielt die Stadt das Rheingau-Bad (Hallenbad), das Rheingau-Stadion und das Sportfeld Johannisberg vor. Die Stadtwerke Geisenheim übernahmen in 2014 das Rheingau-Bad. Geisenheim bezuschusste den Betrieb des Rheingau-Bads im Jahr 2014 mit rund 200.000 Euro (direkte Förderung). Das Rheingau-Stadion wurde gemeinsam mit dem Kreis betrieben. Die Stadt investierte gemeinsam mit dem Kreis und Unterstützung durch das Konjunkturprogramm im Rheingau-Stadion rund eine Million Euro unter anderem in einen Kunstrasenplatz (indirekte Förderung).

²⁶⁵ Als indirekte Förderung galt vor allem die kostenlose oder vergünstigte Nutzung von kommunalen Einrichtungen (z.B. Bürgerhäuser) durch Vereine.

Ansicht 92 zeigt, dass die Gesamtförderung im Jahr 2014 zwischen 36,78 Euro je Einwohner in Wald-Michelbach und 135,46 Euro je Einwohner in Niestetal lag.²⁶⁶ Hervorzuheben ist, dass Neuhoof und Heuchelheim, welche die höchsten positiven kumulierten fortgeschriebenen Ergebnisse²⁶⁷ auswiesen, mit ihrer Förderung unterhalb des Medians (78,37 Euro je Einwohner) lagen. Gernsheim mit einem ebenfalls positiven kumulierten fortgeschriebenen Ergebnis (rund 765.000 Euro) lag leicht über dem Median der Vergleichsgemeinden. Erlensee und Trebur, mit den höchsten negativen fortgeschriebenen kumulierten Ergebnissen²⁶⁸, lagen jeweils über dem Median, wobei Erlensee knapp unterhalb des Maximalwerts (135,46 Euro je Einwohner) lag.



Ansicht 93: Rheingau-Bad, Geisenheim. Aufnahme der Stadt.



Ansicht 94: Waldschwimmbad, Wald-Michelbach. Aufnahme der Gemeinde.

Der Einfluss der indirekten Förderung an der Gesamtförderung ist in Ansicht 92 offenkundig. Alle Städte und Gemeinden mit einer indirekten Förderung über dem Median lagen auch bei der Gesamtförderung über dem Median des Vergleichs. Insbesondere die Verminderung der indirekten Förderung enthielt damit die größten Einsparpotenziale. Am Beispiel der Gemeinde Heuchelheim wird dieser Zusammenhang deutlich. Diese verpachtete ihr stillgelegtes Bad Ende 2002. Der Pächter kündigte 2005 den Pachtvertrag, da die Schäden nicht wirtschaftlich zu beheben waren. In den Folgejahren verursachte der Leerstand Kosten in unterschiedlicher Höhe.²⁶⁹ Inzwischen konnte Heuchelheim trotz der mindestens noch stabilen Haushaltslage das Gebäude an einen privaten Investor verkaufen. Damit entfiel die Grundlage für diese indirekte Förderung. Der Investor nutzte die Räumlichkeiten für den Betrieb eines Fitnessstudios.

Einfluss der indirekten Förderung auf die Gesamtkosten

Sondersachverhalt Kurbetrieb der Stadt Bad Sooden-Allendorf

Bad Sooden-Allendorf betrieb neben den Leistungen in den Bereichen Sport und Kultur zusätzlich ein Thermalbad und weitere kurbetriebliche Einrichtungen. Die Aufgabe des Kurbetriebs wurde von der Kurbetriebe Bad Sooden-Allendorf GmbH wahrgenommen, deren jährlichen Verlust von rund 0,5 Millionen Euro die Stadt ausglich. Der Defizitausgleich von 421.500 Euro im Jahr 2014 entsprach einer zusätzlichen Förderung von 50,58 Euro je Einwohner.

²⁶⁶ Die Kosten der indirekten Förderung konnten für Niddatal aufgrund unvollständiger Daten im Rechnungswesen und fehlender Belegungszahlen der Bürgerhäuser nicht vollständig ermittelt werden. Daher konnte die Stadt nicht in den Vergleich der Freiwilligen Leistungen einbezogen werden.

²⁶⁷ Neuhoof erwirtschaftete im Prüfungszeitraum ein kumuliertes fortgeschriebenes ordentliches Ergebnis in Höhe von rund 11 Millionen Euro und Heuchelheim von rund 5,6 Millionen Euro (vgl. Ansicht 78, S. 125).

²⁶⁸ Trebur erwirtschaftete einen kumulierten fortgeschriebenen Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis in Höhe von rund 18,3 Millionen Euro im Prüfungszeitraum. Erlensee kumulierte einen Fehlbetrag in Höhe von rund 15,9 Millionen Euro (vgl. Ansicht 78, S. 125).

²⁶⁹ Im Jahr 2009 entfielen auf den Leerstand Kosten in Höhe von 11.834 Euro, im Jahr 2010 von 3.663 Euro.

Bei Hinzurechnung der Kosten des Kurbetriebs lag die Gesamtförderung der Stadt Bad Sooden-Allendorf bei 93,18 Euro je Einwohner. Lediglich fünf Gemeinden des Vergleichs förderten die Freiwilligen Leistungen noch stärker.

Unter Berücksichtigung der Steuereinnahmekraft 2014 in Höhe von rund vier Millionen Euro, welche den Minimalwert im Vergleich bildete, hat sich Bad Sooden-Allendorf aus Sicht der Überörtlichen Prüfung zeitnah zu entscheiden, ob sie sich die Bereiche Kur sowie Sport- und Kulturförderung gleichzeitig leisten kann. Die Stadt kann bei der Finanzierung des Kurbetriebs auf eine dauerhafte Alimentierung durch das Land Hessen nicht zählen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zu beurteilen, ob mit Blick auf die jeweilige Haushaltslage die Standards der angebotenen Freiwilligen Leistungen, insbesondere die indirekte Förderung, zu senken sind. Jede Gemeinde hat regelmäßig zu hinterfragen, ob sie sich die bisherige Förderung unter Berücksichtigung von Schuldenstand und Haushaltslage weiterhin noch leisten kann. Insbesondere bei Erlensee mit der höchsten indirekten Förderung von 132 Euro je Einwohner, Gesamtschulden von 3.633 Euro je Einwohner im Jahr 2014 (vgl. Ansicht 81, S. 130) und einem fortgeschriebenen kumulierten ordentlichen Fehlbetrag von 15,9 Millionen Euro im Prüfungszeitraum übersteigen diese die finanzielle Leistungsfähigkeit der Stadt deutlich.

Ansicht 95 zeigt die Ergebnisbelastungen aus der Förderung der Bereiche Kultur und Sport.

Ergebnisbelastung direkter und indirekter Förderung 2014

	Direkte Förderung	Indirekte Förderung	Förderung Gesamt	(Fortgeschriebenes) ordentliches Ergebnis 2014	Anteil der Ergebnisbelastung am Jahresfehlbetrag
Ahnatal	30,9 T€	736,3 T€	767,2 T€	(-130,0 T€)	590 %
Alsbach-Hähnlein	40,2 T€	654,1 T€	694,3 T€	(-243,9 T€)	285 %
Altenstadt	47,2 T€	752,0 T€	799,2 T€	(-488,1 T€)	164 %
Bad Sooden-Allendorf	136,7 T€	219,9 T€	356,6 T€	(-1.904,5 T€)	19 %
Erlensee	22,8 T€	1.818,9 T€	1.841,7 T€	(-617,6 T€)	298 %
Geisenheim	256,2 T€	332,9 T€	589,0 T€	-1.482,0 T€	40 %
Gernsheim	55,3 T€	759,5 T€	814,8 T€	(5.675,8 T€)	-
Heuchelheim	95,7 T€	453,0 T€	548,7 T€	(320,9 T€)	-
Hüttenberg	30,2 T€	942,5 T€	972,7 T€	(373,1 T€)	-
Langgöns	43,9 T€	891,6 T€	935,5 T€	(233,2 T€)	-
Lahntal	9,8 T€	284,6 T€	294,4 T€	(-457,4 T€)	64 %
Neuhof	43,2 T€	740,5 T€	783,6 T€	(1.377,6 T€)	-
Niddatal ¹⁾	19,0 T€	107,3 T€	126,3 T€	(-681,7 T€)	19 %
Niestetal	72,2 T€	1.373,8 T€	1.446,0 T€	(-1.406,1 T€)	103 %
Rodenbach	68,8 T€	1.164,6 T€	1.233,4 T€	-552,0 T€	223 %
Sulzbach	108,7 T€	792,8 T€	901,4 T€	(2.637,1 T€)	-
Trebur	10,7 T€	1.277,3 T€	1.288,0 T€	(-2.945,7 T€)	44 %

Ergebnisbelastung direkter und indirekter Förderung 2014					
	Direkte Förderung	Indirekte Förderung	Förderung Gesamt	(Fortgeschriebenes) ordentliches Ergebnis 2014	Anteil der Ergebnisbelastung am Jahresfehlbetrag
Wächtersbach	49,6 T€	500,5 T€	550,1 T€	(-261,1 T€)	211 %
Wald-Michelbach	51,0 T€	337,7 T€	388,7 T€	(321,2 T€)	-
Minimum	9,8 T€	107,3 T€	126,3 T€		
Maximum	256,2 T€	1.818,9 T€	1.841,7 T€		
Summe	1.192,1 T€	14.139,5 T€	15.331,6 T€		
Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum					
¹⁾ Niddatal konnte die gesamten Aufwendungen der freiwilligen Leistungen buchhalterisch nicht vollständig separiert abbilden. Die hier dargestellten Werte sind daher tendenziell zu niedrig.					
Quelle: eigene Berechnungen, (vorläufige) Teilergebnisrechnungen 2014; Stand: Mai 2015					

Ansicht 95: Ergebnisbelastung direkter und indirekter Förderung 2014

Die höchste Ergebnisbelastung hatte Erlensee mit 1,84 Millionen Euro. Hier-von entfielen 1,81 Millionen Euro auf die indirekte Förderung von Kultur und Sport und wurden im Wesentlichen durch den Betrieb des Hallenbades, des Sportzentrums und der Stadtbibliothek verursacht.²⁷⁰ Allein durch Verminderung der indirekten Förderung um rund ein Drittel hätte die Stadt den voraussichtlichen Fehlbetrag des ordentlichen Ergebnisses 2014 ausgleichen können.

Ebenso hätten weitere sieben der zwölf Städte und Gemeinden²⁷¹ mit einem voraussichtlichen Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis 2014 durch anteilige Senkung der Kosten für Sport und Kultur ihr Ergebnis ausgleichen können. Da jedoch eine Verminderung der indirekten Förderung – im Gegensatz zur direkten Förderung – nicht kurzfristig umsetzbar ist, können die Städte und Gemeinden die Ergebnisentlastungen erst in künftigen Jahren nutzen. Grundsätzlich sollten die Kommunen auch in Erwägung ziehen, Liegenschaften (z.B. Sportplätze, Bürgerhäuser) an Vereine zu übertragen und die Vereine zweckgebunden direkt zu fördern. Dadurch wird zum einen ein Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln der Vereine gesetzt und zum anderen die Flexibilität der Haushaltswirtschaft erhöht sowie eine zielgerichtete Steuerung der gemeindlichen Entwicklung gefördert.

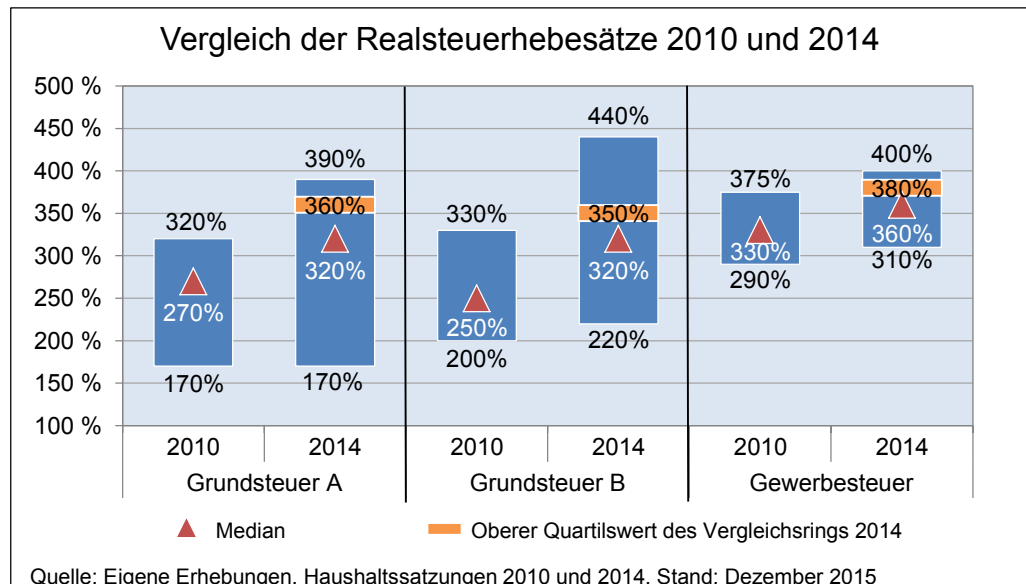
5.4.5 Hebesätze für Realsteuern

Die Hebesätze für Grundsteuer A, B und Gewerbesteuer sind das wesentliche Instrument der Städte und Gemeinden zur unmittelbaren Steuerung ihrer Erträge. Sofern alle Einsparmöglichkeiten ausgeschöpft sind, ist die Erhöhung der Hebesätze aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die Ultima Ratio zur Haushaltsstabilisierung.

Ansicht 96 zeigt die Bandbreite der Hebesätze der Realsteuern in den Jahren 2010 und 2014 der untersuchten Städte und Gemeinden.

270 Auf den Bereich Sport entfielen an indirekter Förderung insgesamt 1,1 Millionen Euro und auf den Bereich Kultur rund 0,7 Millionen Euro.

271 Bei Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Erlensee, Niestetal, Rodenbach und Wächtersbach war die Ergebnisbelastung durch die freiwilligen Leistungen Kultur und Sport höher, als der (voraussichtliche) Jahresfehlbetrag 2014.



Ansicht 96: Vergleich der Realsteuerhebesätze 2010 und 2014

Die Bandbreiten der Hebesätze für die Grundsteuer A und B sowie die Gewerbesteuer erhöhten sich von 2010 auf 2014. Dabei lag im Jahr 2014 der Abstand zwischen dem niedrigsten Hebesatz der Grundsteuer A und B jeweils bei 220 Prozentpunkten. Die Bandbreite der Gewerbesteuerhebesätze lag im Jahr 2014 hingegen nur bei 90 Prozentpunkten. Dies zeigt, dass die Grundsteuerhebesätze von den geprüften Städten und Gemeinden mit einer größeren Bandbreite beschlossen wurden, als die Gewerbesteuerhebesätze.

Die Hebesätze aller kommunalen Realsteuern stiegen ebenfalls im Prüfungszeitraum. Sowohl der Median der Grundsteuer A als auch der Median der Grundsteuer B des Vergleichsrings lag im Jahr 2014 dennoch unterhalb des jeweiligen Durchschnitts der hessischen Städte und Gemeinden in der Größenklasse von 10.000 bis 20.000 Einwohnern.²⁷² Bei der Gewerbesteuer lag der Median der Hebesätze in 2014 knapp einen Prozentpunkt unter dem Landesdurchschnitt.

Sulzbach (Taunus) hatte im Jahr 2010 bei allen drei Hebesätzen die niedrigsten Werte und diese bis 2014 nur geringfügig angehoben. Unter dem Blickwinkel der insgesamt konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage²⁷³ sollte Sulzbach (Taunus) als Ultima Ratio anstreben, die Hebesätze auf die für den Haushaltsausgleich notwendigen Werte anzuheben. Weiterhin sollte die Gemeinde bei der Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern die Nivellierungshebesätze des § 21 Absatz 2 Nr. 1 bis 3 FAG²⁷⁴ berücksichtigen, um eine Schlechterstellung innerhalb des kommunalen Finanzausgleichs zu vermeiden.

272 Grundsteuer A: 348 Prozent, Grundsteuer B: 360 Prozent; Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Realsteuerhebesätze in Hessen 2014, Stand: August 2015.

273 Sulzbach (Taunus) kumulierte im Prüfungszeitraum einen fortgeschriebenen ordentlichen Fehlbetrag in Höhe von rund 4,3 Millionen Euro (siehe Ansicht 78, S. 125).

274 § 21 Absatz 2 FAG – Steuerkraftmesszahl

Es werden angesetzt als Steuerkraftzahl

1. der Grundsteuer von den land- und forstwirtschaftlichen Betrieben (Grundsteuer A) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 332 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer A),
2. der Grundsteuer von den Grundstücken (Grundsteuer B) die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 365 Prozent (Nivellierungshebesatz Grundsteuer B),
3. der Gewerbesteuer die Grundbeträge, die nach dem Ist-Aufkommen ermittelt werden, mit 357 Prozent (Nivellierungshebesatz Gewerbesteuer), [...].

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist die Erhöhung der Hebesätze der Gemeindesteuern das letzte Mittel zur Haushaltsstabilisierung. Ansicht 97 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial 1 und 2 der Städte und Gemeinden des Vergleichs in Höhe von 11,1 Millionen Euro als Ergebnisverbesserungspotenzial 1 (EVP 1) durch die Erhöhung auf den oberen Quartilswert beziehungsweise auf den jeweils höchsten hessischen Wert als Ergebnisverbesserungspotenzial 2 (EVP 2) in Höhe von 42,6 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Realsteuern 2014											
	Grundsteuer A			Grundsteuer B			Gewerbsteuer			Gesamt	
	Sätze	EVP 1	EVP 2	Sätze	EVP 1	EVP 2	Sätze	EVP 1	EVP 2	EVP 1	EVP 2
Ahnatal	390%	0 T€	17 T€	390%	0 T€	568 T€	380%	0 T€	125 T€	0 T€	710 T€
Alsbach-Hähnlein	350%	1 T€	18 T€	350%	0 T€	1.117 T€	380%	0 T€	556 T€	1 T€	1.691 T€
Altenstadt	300%	9 T€	48 T€	240%	446 T€	1.581 T€	320%	682 T€	1.365 T€	1.137 T€	2.995 T€
Bad Sooden-Allendorf	380%	0 T€	37 T€	440%	0 T€	528 T€	380%	0 T€	163 T€	0 T€	728 T€
Erlensee	320%	3 T€	21 T€	400%	0 T€	1.520 T€	370%	46 T€	321 T€	49 T€	1.863 T€
Geisenheim	310%	9 T€	60 T€	350%	0 T€	996 T€	350%	319 T€	958 T€	329 T€	2.015 T€
Gernsheim	360%	0 T€	41 T€	290%	236 T€	1.336 T€	370%	260 T€	1.820 T€	496 T€	3.197 T€
Heuchelheim	270%	4 T€	16 T€	280%	199 T€	997 T€	340%	553 T€	1.383 T€	757 T€	2.396 T€
Hüttenberg	340%	4 T€	51 T€	300%	137 T€	904 T€	340%	314 T€	784 T€	454 T€	1.739 T€
Langgöns	300%	9 T€	52 T€	300%	191 T€	1.262 T€	340%	342 T€	855 T€	543 T€	2.170 T€
Lahntal	320%	5 T€	41 T€	320%	56 T€	582 T€	380%	0 T€	164 T€	62 T€	787 T€
Neuhof	220%	31 T€	89 T€	220%	402 T€	1.268 T€	310%	1.242 T€	2.307 T€	1.675 T€	3.665 T€
Niddatal	360%	0 T€	72 T€	335%	40 T€	793 T€	325%	182 T€	380 T€	222 T€	1.245 T€
Niestetal	340%	1 T€	19 T€	340%	35 T€	1.016 T€	400%	0 T€	289 T€	36 T€	1.324 T€
Rodenbach	300%	2 T€	10 T€	300%	183 T€	1.209 T€	360%	230 T€	919 T€	415 T€	2.139 T€
Sulzbach	170%	10 T€	24 T€	250%	561 T€	2.133 T€	310%	3.495 T€	6.491 T€	4.066 T€	8.648 T€
Trebur	350%	3 T€	92 T€	350%	0 T€	1.079 T€	400%	0 T€	190 T€	3 T€	1.361 T€
Wächtersbach	360%	0 T€	36 T€	360%	0 T€	1.042 T€	360%	178 T€	711 T€	178 T€	1.789 T€
Wald-Michelbach	270%	15 T€	59 T€	310%	136 T€	1.090 T€	310%	531 T€	986 T€	682 T€	2.135 T€
Oberer Quartilswert der Hebesätze/ Summe der EVP	360%	106 T€	805 T€	350%	2.624 T€	21.024 T€	380%	8.374 T€	20.767 T€	11.104 T€	42.597 T€

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum

k.E.: kein Ergebnisverbesserungspotenzial

EVP 1: Ergebnisverbesserungspotenzial auf Grundlage des oberen Quartilswertes der geprüften Kommunen

EVP 2: Ergebnisverbesserungspotenzial auf Grundlage der höchsten Hebesätze hessischer Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern. Für die Grundsteuer A und B legte die Überörtliche Prüfung die zweithöchsten Hebesätze (630% der Stadt Lauterbach) zu Grunde. Grundlage für die Berechnung bei der Gewerbesteuer war der Hebesatz von 440% der Gemeinde Lohfelden.

Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltssatzungen 2014, Realsteuerhebesätze mit Stand des 4. Quartals 2015:

<http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/finanzen-personal-steuern/regionaldaten/realsteuerhebesaetze-der-hessischen-gemeinden/index.html> (zuletzt aufgerufen am 18. Mai 2016); Stand: Dezember 2015

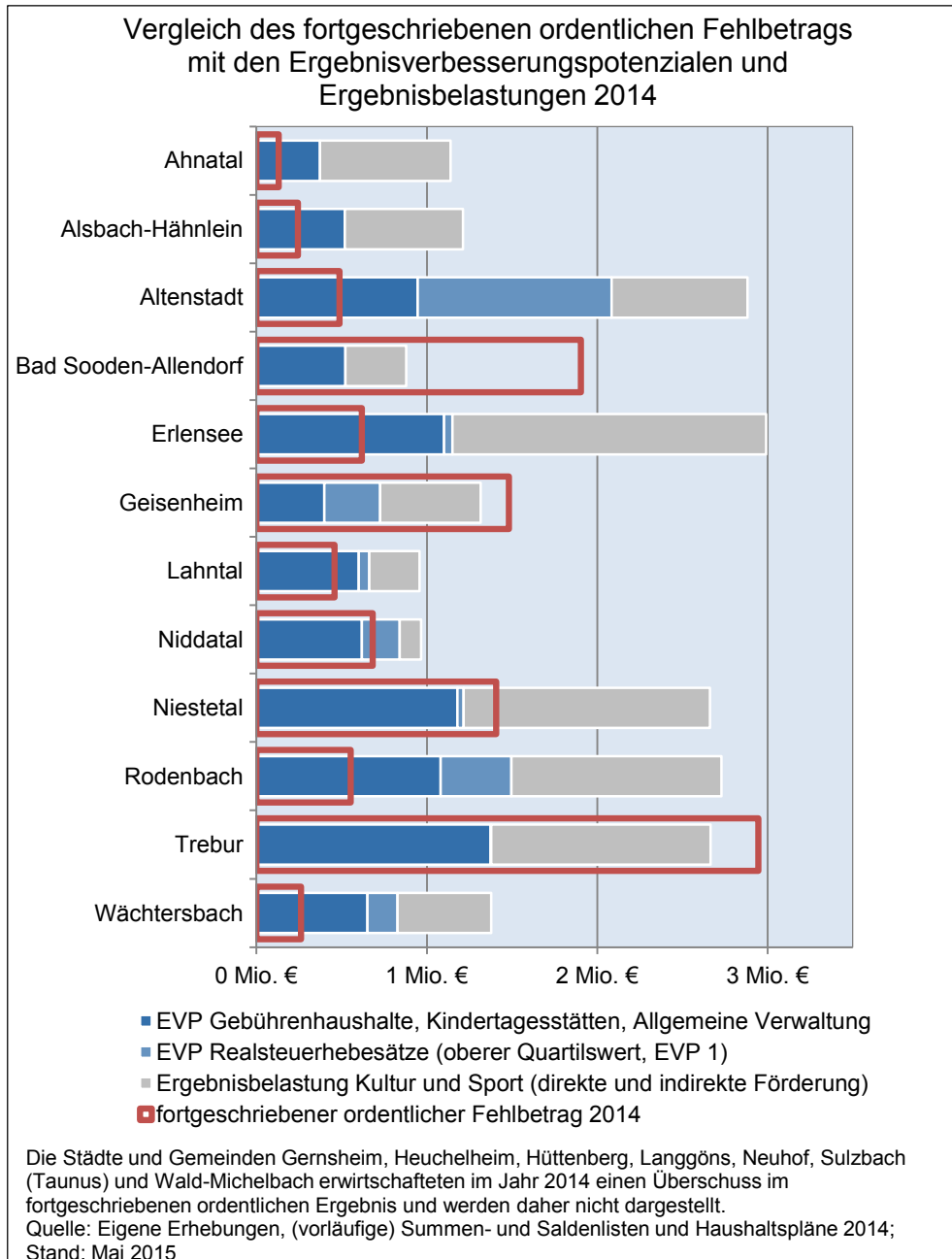
Ansicht 97: Ergebnisverbesserungspotenziale der Realsteuern 2014

Für die Gemeinden Bad Sooden-Allendorf und Ahnatal ergab sich im Vergleich zu den oberen Quartilswerten kein EVP 1. Selbst bei einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze auf den Höchstwert der Gemeindegrößenklasse als Ultima Ratio, ließe sich durch das EVP 2 der Haushalt Bad Sooden-Allendorfs allein nicht ausgleichen. Die Stadt sah als Schutzschirmkommune in ihrem Haushaltssicherungskonzept 2013 bereits die Erhöhung der Grundsteuer B bis zum Jahr 2020 auf 800 Prozent vor.

Sulzbach (Taunus) hatte mit rund vier Millionen Euro im Jahr 2014 das höchste EVP 1 des Vergleichs. Das zweithöchste EVP 1 hatte Neuhaus mit rund 1,7 Millionen Euro. Beide Gemeinden erwirtschafteten im Jahr 2014 einen Überschuss im fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnis.

Die Analyse zeigt, dass die Höhe der Realsteuerhebesätze alleine kein Garant für nachhaltige kommunale Haushalte ist. So hatte Trebur bereits zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Hebesätze im Bereich der oberen Quartile; bei der Gewerbesteuer sogar den Maximalwert. Demnach war auch das EVP 2 – insbesondere vor dem Hintergrund des kumulierten fortgeschriebenen Fehlbetrags von 18,3 Millionen Euro (vgl. Ansicht 78, S. 125.) – vergleichsweise geringer. Die Finanzlage der Städte und Gemeinden ist vielmehr abhängig von einer wirtschaftlichen Haushaltsführung.

Ansicht 98 stellt den fortgeschriebenen ordentlichen Fehlbetrag den ermittelten Ergebnisverbesserungspotenzialen des Jahres 2014 gegenüber. Hieraus wird deutlich, ob die aufgezeigten Potenziale rechnerisch ausgereicht hätten, die Defizite zu decken.



Ansicht 98: Vergleich des fortgeschriebenen ordentlichen Fehlbetrags mit den Ergebnisverbesserungspotenzialen und Ergebnisbelastungen 2014

Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Erlensee, Lahntal, Rodenbach und Wächtersbach wären in der Lage gewesen, aus den Ergebnisverbesserungspotenzialen der Bereiche Gebührenhaushalte, Kindertagesstätten und Allgemeine Verwaltung im Jahr 2014 Jahresüberschüsse im ordentlichen Ergebnis zu erwirtschaften. Niddatal hätte im Jahr 2014 zusätzlich die Hebesätze der Realsteuern erhöhen müssen, um ihr Defizit auszugleichen. Niestetal wäre nur durch zusätzliche Verminderung der Aufwendungen zur Förderung von Kultur und Sport im Jahr 2014 in der Lage gewesen, ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erwirtschaften.

Dagegen hätten in Bad Sooden-Allendorf, Geisenheim und Trebur die hier aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale allein nicht ausgereicht, um das ordentliche Jahresergebnis auszugleichen. Diese Städte und Gemeinden stehen vor besonderen Herausforderungen zur strukturellen Konsolidierung ihrer Haushalte und müssen mindestens auch die Erschließung des EVP 2 bei den Realsteuerhebesätzen ernsthaft in Betracht ziehen.

5.5 Steuerungssysteme

Das neue kommunale Haushalts- und Rechnungswesen zielt nicht nur darauf ab, von der zahlungsorientierten Kameralistik auf ein am Ressourcenverbrauch orientiertes Rechnungswesen umzustellen. Es soll auch eine outputorientierte Verwaltungssteuerung über die Vorgabe von konkreten Produktzielen erreicht werden. Hier sind Instrumente zur wirkungsorientierten Steuerung aufzubauen.

Aufbau des kommunalen Steuerungssystems

Die nachhaltige Haushaltsstabilisierung und -steuerung macht den Aufbau eines ganzheitlichen Steuerungssystems erforderlich. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollte das kommunale Steuerungssystem folgende Bestandteile enthalten:

1. **Strategisches Zielsystem:** Grundlage für eine nachhaltige Haushaltswirtschaft ist die Entwicklung strategischer Ziele. Nur durch die langfristige Festlegung der erwünschten Gemeindeentwicklung kann die jährliche Haushaltsplanung und –bewirtschaftung in eine einheitliche Richtung gestaltet und die Komplexität der Maßnahmenentscheidungen verringert werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Gemeindestrategie durch die Bildung von strategischen Oberzielen (OZ) in Handlungsfeldern (HF) zu konkretisieren.

Ebene Strategie	Leitbild / Strategie			
	Handlungsfeld (HF)		Handlungsfeld (HF)	
	Oberziel (OZ)	Oberziel (OZ)	Oberziel (OZ)	Oberziel (OZ)

Ansicht 99: Strategisches Zielsystem. Eigene Darstellung.

2. **Teilhaushalte mit Zielen und Kennzahlen** (§§ 4 Absatz 2 und 10 Absatz 3 GemHVO): Die strategischen Ziele sollten im Rahmen der jährlichen Haushaltsplanung in operative Produktziele (P-Ziele) überführt und auf der Ebene von Teilhaushalten zusammengefasst werden. Die Ziele und Zielerreichungskennzahlen bilden dabei die Basis für die Haushaltswirtschaft und konkretisieren den finanziellen Handlungsrahmen (Budget).

Ebene Haushalt	Teilhaushalt Zugeordnete(s) Handlungsfeld(er) und Oberziel(e)		Teilhaushalt Zugeordnete(s) Handlungsfeld(er) und Oberziel(e)	
	↓		↓	
	Produkt P-Ziele / Maßnahmen mit Zuordnung zu HF und OZ Erläuternde Kennzahlen	Produkt P-Ziele / Maßnahmen mit Zuordnung zu HF und OZ Erläuternde Kennzahlen	Produkt P-Ziele / Maßnahmen mit Zuordnung zu HF und OZ Erläuternde Kennzahlen	Produkt P-Ziele / Maßnahmen mit Zuordnung zu HF und OZ Erläuternde Kennzahlen

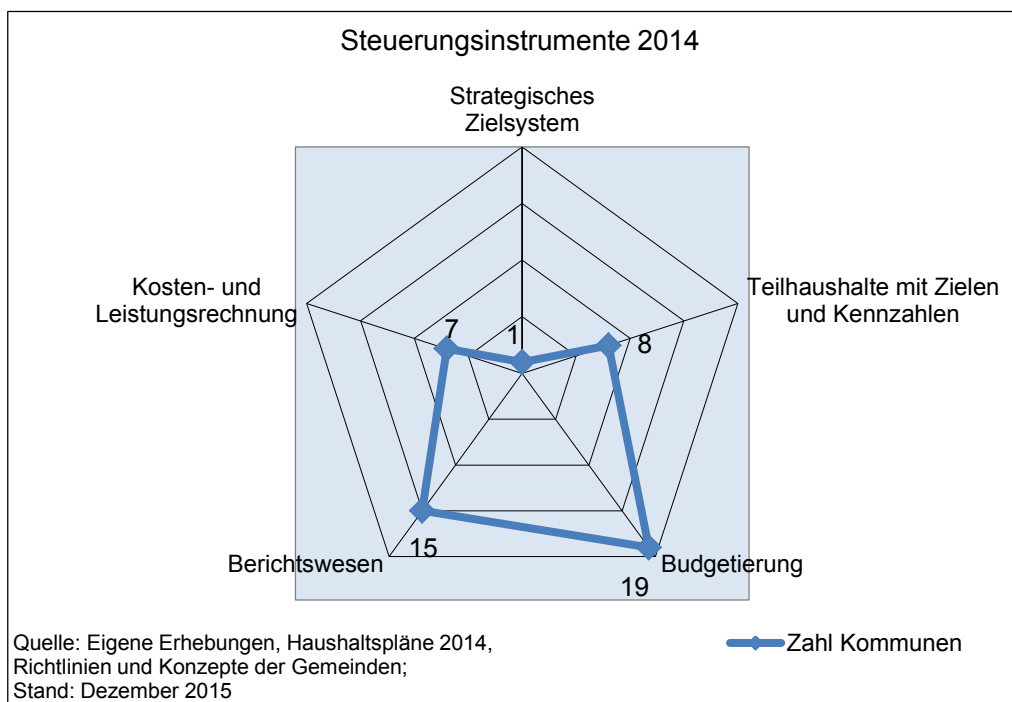
Ansicht 100: Zielsystem der Teilhaushalte. Eigene Darstellung.

3. **Budgetierung** (§ 4 Absatz 1 GemHVO): Grundlage des neuen Steuerungsmodells ist die Flexibilisierung der Haushaltswirtschaft durch die Bildung von Budgets auf Ebene der Teilhaushalte/ Produkte. Die Kommunalverwaltung soll damit in die Lage versetzt werden, eigenverantwortlich und kurzfristig Maßnahmen der Haushaltsbewirtschaftung auf geänderte Rahmenbedingungen anzupassen. Dies erfordert einen Budgetzuschnitt,

der in jedem Budget einen ausreichenden Handlungsspielraum gewährleistet.

4. **Kosten- und Leistungsrechnung:** Die outputorientierte Steuerung erfordert die vollständige Ermittlung der Kosten und Erlöse der wesentlichen Verwaltungsleistungen und Produkte. Neben dem gesetzlich zwingenden Bedarf der Kosten- und Leistungsrechnung zum Zwecke der Gebührekalkulation empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Nutzung in Bereichen mit hohem Steuerungsbedarf (so Baumanagement und Gebäudemanagement) oder mit hohem Steuerungsinteresse (so freiwillige Leistungen).
5. **Berichtswesen:** Eine outputorientierte Haushaltswirtschaft erfordert ein strukturiertes Berichtswesen. Zur Erhöhung der Transparenz und Erleichterung der Steuerung sollten die Berichte adressatenorientiert aufgebaut sein. Dabei sollten die Berichtsdaten und der Detaillierungsgrad auf die jeweilige Entscheidungsebene und den jeweiligen Entscheidungsbedarf abgestimmt sein. Gleichzeitig sollten die Berichtszeitpunkte auf die Entscheidungsprozesse und Informationsbedürfnisse angepasst werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, an die Verwaltungsführung und die politischen Gremien mindestens zum Ende eines Quartals den Stand der Haushaltswirtschaft und der Zielerreichung zu berichten.

Ansicht 101 zeigt, welche rechtlich verpflichtende Steuerungsinstrumente bei den Städten und Gemeinden im Jahr 2014 zum Einsatz kamen.



Ansicht 101: Steuerungsinstrumente 2014

Die Ausprägung und Nutzung der Steuerungsinstrumente war in den untersuchten 19 Städten und Gemeinden insgesamt unterschiedlich. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung die eingerichteten Strukturen zur Haushaltssteuerung und dem Berichtswesen sowie den Aufbau der Haushalte.

Ansicht 101 verdeutlicht, dass nur eine Gemeinde (Wächtersbach) ein strategisches Zielsystem vorweisen konnte. Eine Verknüpfung der strategischen Ziele zum Haushalt war jedoch auch hier nicht gegeben. Mit Budgetierung arbeiteten alle Städte und Gemeinden. Produktbeschreibungen mit Zielen und Kennzahlen in den Teilhaushalten konnten acht Städte und Gemeinden aufweisen. Kosten- und Leistungsrechnungen waren in sieben der geprüften Städte und Gemeinden vorhanden. Für die Kosten- und Leistungsrechnung

lag lediglich in zwei der sieben Kommunen²⁷⁵ ein Konzept vor. Vier Kommunen hatten begonnen, ein Konzept zu erarbeiten. Bad Sooden-Allendorf, Hüttenberg und Wald-Michelbach verfügten über eine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung, während Erlensee, Geisenheim und Langgöns diese lediglich für ausgewählte Bereiche und Rodenbach nur für kostenrechnende Einrichtungen aufwies.

15 Städte und Gemeinden hatten zwar ein standardisiertes unterjähriges Berichtswesen eingerichtet, allerdings berichtete keine der Städte und Gemeinden über den Stand der Zielerreichung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Berichte auf den Stand der Budgets in Verbindung mit dem Stand der Zielerreichung zu konzentrieren.

Ansicht 102 gibt eine Übersicht, inwieweit die Städte und Gemeinden des Vergleichs Produktziele ausgeprägt und diese mit Kennzahlen hinterlegt hatten.

Ausprägung von Zielen und Kennzahlen				
	Ausprägung von Produktzielen	Erfüllung der SMART-Kriterien ¹⁾	Ausprägung von Kennzahlen in den Teilhaushalten	Abbildung von Kennzahlen im Berichtswesen
Ahnatal	✓	⊗	⊗	✓
Alsbach-Hähnlein	⊗	⊗	⊗	⊗
Altenstadt	⊗	●	●	●
Bad Sooden-Allendorf	⊗	⊗	⊗	●
Erlensee	⊗	⊗	⊗	✓
Geisenheim	⊗	⊗	⊗	⊗
Gernsheim	✓	●	●	●
Heuchelheim	✓	●	●	●
Hüttenberg	●	●	●	●
Langgöns	✓	●	●	●
Lahntal	✓	●	●	⊗
Neuhof	●	●	●	●
Niddatal	●	●	●	●
Niestetal	●	●	●	●
Rodenbach	✓	●	✓	●
Sulzbach	●	●	●	●
Trebur	●	●	●	●
Wächtersbach	✓	⊗	●	●
Wald-Michelbach	✓	●	⊗	⊗
¹⁾ SMART = steuerungsrelevant, messbar, ambitioniert, realistisch, terminiert ✓ = vollständig vorhanden, ⊗ = teilweise vorhanden, ● = nicht vorhanden Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltspläne und Berichtswesen 2014; Stand: Dezember 2015				

Ansicht 102: Ausprägung von Zielen und Kennzahlen

275 Gernsheim und Rodenbach.

Acht²⁷⁶ Städte und Gemeinden hatten in ihren Haushalten bei allen Produkten Produktziele definiert. Bei fünf²⁷⁷ Städten und Gemeinden waren Produktziele bei ausgewählten wesentlichen Produkten abgebildet. Bei sechs²⁷⁸ dieser 13 Städte und Gemeinden erfüllten die Produktziele die SMART-Kriterien teilweise und konnten damit zur Steuerung des Haushalts eingesetzt werden. Wächtersbach definierte beim Produkt „eigene Kindertageseinrichtungen“ zum Beispiel das Ziel „Sparsame Bewirtschaftung der städtischen Kindergärten“. Zur Unterstützung der Haushaltssicherungsmaßnahmen stellt dieses Ziel eine steuerungsrelevante Anforderung an die produktverantwortlichen Personen dar. Dabei wurde jedoch keine Kennzahl zur genaueren Definition und Messung der Zielerreichung ausgeprägt, so dass die Erfüllung der Zielvorgabe nicht ermittelt werden konnte.

Von den 19 geprüften Städten und Gemeinden hatte nur Rodenbach vollständig Kennzahlen im (Teil-)Haushalt ausgeprägt. Sechs Gemeinden²⁷⁹ hatten teilweise Kennzahlen in ihren Haushalten definiert. Jedoch standen die Kennzahlen regelmäßig nicht in Verbindung mit den Zielen und konnten daher zur Haushaltssteuerung nur bedingt genutzt werden. So hatte Rodenbach beim Produkt „Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tagespflege und -einrichtungen“ die steuerungsrelevante Kennzahlen „Deckungsgrad“ und „Aufwandsquote“ ermittelt. Als Ziel hatte jedoch die Gemeinde die Unterstützung der Kindeswohlförderung und die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf definiert. Mit den definierten Kennzahlen konnte Rodenbach somit nicht die Zielerreichung ermitteln. Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung wären hier Produktziele, wie „Erreichung eines Deckungsgrades von 30 Prozent durch Elternbeiträge im Jahr 2014“, zu nennen.

Wie Ziele durch Kennzahlen messbar werden, zeigte Erlensee im Haushalt 2014. Bei dem städtischen Produkt „Bereitstellung und Betrieb Hallenbad“ definierte die Stadt die Ziele „Verringerung des Zuschussbedarfs um 10 Prozent bis Ende 2014“ und „Bis zum 1. Januar 2019 ist ein Investor für das Hallenbad zu finden, der das Hallenbad als Betreibermodell übernimmt.“ Die konkrete Benennung der Ziele in Verbindung mit einem Zielerreichungstermin und einem definierten Zielausmaß versetzte die Verwaltung in die Lage, ihr Aufgaben ergebnisorientiert auszuführen. Gleichfalls konnten die produktverantwortlichen Personen in unterjährigen Berichten den Stand der Zielerreichung darlegen.

Die mit der Reform des Gemeindehaushaltsrechts angestrebten Ziele, die Steuerung der Gemeinden zu verbessern und über den Ressourcenverbrauch vollständig Rechnung zu legen, erfordern eine entsprechende Haushaltsgliederung in Teilhaushalte.²⁸⁰ Elf Städte und Gemeinden²⁸¹ des Vergleichs hatten ihren Haushalt nach den vorgegebenen Produktbereichen gebildet. Acht Städte und Gemeinden²⁸² gliederten ihren Haushalt nach der örtlichen Organisation. Die Zahl der gebildeten Teilhaushalte wies eine hohe Bandbreite auf und lag zwischen drei Teilhaushalten (Langgöns) und 86 Teilhaushalten

276 Ahnatal, Gernsheim, Heuchelheim, Langgöns, Lahntal, Rodenbach, Wächtersbach und Wald-Michelbach.

277 Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee und Geisenheim.

278 Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim und Wald-Michelbach.

279 Hüttenberg, Neuhaus, Niddatal, Niestetal, Sulzbach (Taunus), Trebur.

280 Die Teilhaushalte können nach den landeseinheitlich vorgegebenen 16 Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden. Jeder Teilhaushalt bildet, soweit nicht abweichend von der Kommune definiert, ein Budget.

281 Ahnatal, Altenstadt, Erlensee, Geisenheim, Heuchelheim, Lahntal, Niddatal, Niestetal, Sulzbach (Taunus), Trebur und Wächtersbach.

282 Alsbach-Hähnlein, Bad Sooden-Allendorf, Gernsheim, Hüttenberg, Langgöns, Neuhaus, Rodenbach und Wald-Michelbach.

(Niestetal). Städte und Gemeinden, die ihren Haushalt nach den vorgegebenen Produktbereichen bildeten, hatten mit durchschnittlich 40 Teilhaushalten mehr Teilhaushalte und damit Budgets gebildet, als Städte und Gemeinden, die ihren Haushalt nach der örtlichen Organisation gliederten (durchschnittlich 8 Teilhaushalte).

Die höchste Zahl an Teilhaushalten hatte Niestetal. Die Gemeinde definierte 86 Produkte, welche sie als Teilhaushalte ausprägte. Die 86 Teilhaushalte bildeten nach § 4 GemHVO jeweils ihr eigenes Budget. Abweichend hiervon waren im Haushalt zusätzlich Querbudgets (ehemals Sammelnachweise) definiert. Damit verblieben in den Produktbudgets nur noch einzelne Sachaufwendungen und in Teilen Erträge zur Bewirtschaftung durch die produktverantwortliche Person. Diese kleinteilige Budgetbildung schränkte aus Sicht der Überörtlichen Prüfung den Handlungsspielraum der produktverantwortlichen Personen verhältnismäßig zu sehr ein und widerspricht im Grunde den Zielen des Neuen kommunalen Rechnungs- und Steuerungssystems (NKRS). Eine flexible und ergebnisorientierte Haushaltswirtschaft war hierdurch ebenso wie die Zusammenführung von Aufgaben- und Ressourcenverantwortung nicht möglich.

Die niedrigste Zahl an Teilhaushalten hatte Langgöns. Die Gemeinde definierte insgesamt drei Teilhaushalte auf Dezernatsebene, denen insgesamt 58 Produkte zugeordnet waren. Der Einfluss der politischen Gremien auf die Haushaltswirtschaft beschränkte sich daher auf nur drei Teilhaushalte. Die Verantwortung für die Haushaltswirtschaft oblag weitestgehend der Verwaltung. Die Einrichtung von Teilhaushalten nach der Organisationsstruktur ist grundsätzlich auch geeignet, die Ziele des NKRS hinsichtlich Dezentralisation von Verantwortung zu erfüllen. Jedoch schränkt aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die geringe Zahl an Budgets insbesondere in Verbindung mit dem Fehlen von Zielen und Kennzahlen den politischen Einfluss der Gemeindeorgane zu sehr ein, weil die Entscheidungs- und Steuerungskompetenz ohne Ergebnisvorgaben nahezu vollständig auf die Verwaltung übertragen wurden. Je nach dem Ausgliederungsgrad von Aufgabenbereichen in Gemeinden dieser Größenordnung, kann eine Anzahl von 10 bis 20 Teilhaushalten als angemessen angesehen werden.

Haushaltssicherung und Haushaltssicherungskonzepte

Mit der Pflicht, bei defizitären Haushaltslagen ein Haushaltssicherungskonzept²⁸³ aufzustellen, sieht der Gesetzgeber vor, dass die betroffenen Kommunen ein geeignetes Instrument nutzen, um den Umgang mit der finanziellen Schieflage eigenverantwortlich zu gestalten. Der Gesetzgeber verlangt daher von den Kommunen eine strukturierte Ursachenanalyse, um Fehlentwicklungen zu identifizieren. Hieraus haben die Kommunen gezielte Maßnahmen abzuleiten, um den Entwicklungen entgegenzuwirken und diese unter Angabe des Maßnahmenzeitraums haushälterisch umzusetzen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher insbesondere die Einhaltung der Vorschriften sowie die Sachgerechtigkeit der Haushaltssicherungskonzepte im Sinne der HGO, der GemHVO und der Konsolidierungsleitlinie.²⁸⁴

283 § 92 Absatz 4 HGO (wortgleich mit § 92 Absatz 5 HGO n.F.) – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn

1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.

284 Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden (Konsolidierungsleitlinie)

Ansicht 103 zeigt, inwieweit die Haushaltssicherungskonzepte der geprüften Städte und Gemeinden die rechtlichen Mindestanforderungen erfüllten.

Analyse der Haushaltssicherungskonzepte 2014							
	Konsolidierungsziel	Gesamt-volumen der Konsolidierungsmaßnahmen	Ursachenanalyse	Ange-strebter Zeit-raum zum HH-Aus-gleich	Be-schrei-bung einzel-ner Maß-nahmen	Kon-kreter Bezug zum Haus-halt	Klare Benen-nung von Verant-wort-lichkeiten
Ahnatal	97,2 T€	n.v.	⊗	✓	✓	✓	✓
Bad Sooden-Allendorf	n.v.	n.v. ¹⁾	✓	✓	✓	✓	✓
Erlensee	642,2 T€	n.v.	✓	✓	✓	✓	⊗
Geisenheim	122,0 T€	122,0 T€	✓	✓	✓	✓	✓
Heuchelheim	n.v.	n.v.	✓	●	●	●	●
Hüttenberg	1.014,0 T€	1.014,0 T€	●	✓	✓	✓	⊗
Langgöns	n.v.	n.v.	⊗	●	⊗	⊗	●
Lahntal	n.v.	43,0 T€	⊗	●	✓	✓	⊗
Niddatal	n.v.	n.v.	⊗	✓	✓	⊗	●
Rodenbach ²⁾	1.337,0 T€	n.v.	✓	✓	✓	✓	✓
Sulzbach	1.000,0 T€	6.358,6 T€	⊗	✓	✓	✓	⊗
Trebur	n.v.	98,3 T€	⊗	✓	⊗	✓	●
Wächtersbach	832,6 T€	876,6 T€	⊗	✓	✓	✓	●
Wald-Michelbach	n.v.	300,0 T€	⊗	✓	⊗	⊗	●

✓ = Kriterium erfüllt, ⊗ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
n.v. = Wert nicht vorhanden; Einzelmaßnahmen nicht quantifiziert bzw. keine Angabe des Konsolidierungsziels gemacht
¹⁾ Aufgrund der fehlenden Addition der quantifizierten Einzelmaßnahmen war das Gesamtvolumen nicht unmittelbar erkennbar.
²⁾ Rodenbach erstellte ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept.
Quelle: Eigene Erhebungen; Haushaltssicherungskonzepte 2014; Stand: Dezember 2015

Ansicht 103: Analyse der Haushaltssicherungskonzepte 2014

Gernsheim brauchte aufgrund des geplanten Überschusses im ordentlichen Ergebnis kein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Alsbach-Hähnlein, Altenstadt, Neuhoof und Niestetal hatten ausreichend Rücklagen zur Deckung des geplanten Fehlbetrags im ordentlichen Ergebnis 2014 und brauchten ebenfalls kein Haushaltssicherungskonzept zu erstellen.

vom 6. Mai 2010, StAnz., S. 1470 sowie Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass.

Im Jahr 2014 erstellten 14²⁸⁵ der 19 Städte und Gemeinden ein Haushaltssicherungskonzept. Alle Haushaltssicherungskonzepte wurden der Kommunalaufsicht vorgelegt und nicht beanstandet. Die Überörtliche Prüfung beurteilte die formale Vollständigkeit der Haushaltssicherungskonzepte. Eine inhaltliche Beurteilung der einzelnen Maßnahmen wurde nicht durchgeführt.

Die Vollständigkeit und Qualität der Haushaltssicherungskonzepte war in den Städten und Gemeinden unterschiedlich. Die Haushaltssicherungskonzepte von Geisenheim und Rodenbach erfüllten die wesentlichen Kriterien. Rodenbach stellte das Haushaltssicherungskonzept 2014 freiwillig auf. Die Gemeinde verfügte noch über ausreichend Rücklagen zur Deckung des geplanten Fehlbetrags im ordentlichen Ergebnis.

Sulzbach (Taunus) wies im Haushaltssicherungskonzept 2014 als Gesamtvolumen der Konsolidierungsmaßnahmen die Summe der ordentlichen Fehlbeträge der Jahre 2015 bis 2017 aus. Demgegenüber benannte die Gemeinde als Zielvorgabe ergebnisverbessernde Maßnahmen in Höhe von 1,0 Millionen Euro, um mit einer anteiliger Rücklagenentnahme den Haushaltsausgleich darstellen zu können. Die Gemeinde strebte den Haushaltsausgleich für das Jahr 2016 an. Aufgrund der verbesserten Ergebnissituation im Jahr 2014 und den im Haushaltssicherungskonzept aufgeführten und beschlossenen Maßnahmen befand sich Sulzbach (Taunus) auf einem guten Weg, ihren Haushalt zu konsolidieren.

Geisenheim stellte für das Jahr 2015 kein Haushaltssicherungskonzept mehr auf, da die Stadt im Jahr 2015 mit einer verbesserten Ergebnislage plante. Hierbei sollte sie jedoch berücksichtigen, dass bereits in den Jahren 2012 bis 2014 die Steuern und steuerähnlichen Erträge jährlich die Planwerte um rund fünf Prozent überschritten und die Personalaufwendungen jährlich um rund drei Prozent geringer ausfielen als geplant. Dennoch erhöhte sich das Defizit Geisenheims im ordentlichen Ergebnis von 2012 auf 2013 um 775.505 Euro auf rund 1,6 Millionen Euro. Auch im Jahr 2014 blieb der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis mit rund 1,5 Millionen Euro auf diesem Niveau. Auch die hier aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale Geisenheims im Jahr 2014 reichten nicht aus, um den Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis zu decken. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Geisenheim, die Haushaltssituation weiterhin konsequent zu überwachen. Auch bei ersten Anzeichen für die Verbesserung der Haushaltssituation sollte die Stadt ihre Konsolidierungsbemühungen fortsetzen bis der Haushaltsausgleich erreicht wird und danach gewahrt bleibt.

Bad Sooden-Allendorf erstellte das Haushaltssicherungskonzept auf Grundlage der zusätzlichen Anforderungen des Schutzschirmvertrags. Das Konzept erfüllte weitestgehend die rechtlichen Anforderungen. In den Haushaltssicherungskonzepten 2013 und 2014 waren Konsolidierungsmaßnahmen mit ihrem Einsparpotenzial genannt. Aufgrund der fehlenden Addition der Maßnahmen war das Gesamtvolumen nicht unmittelbar erkennbar. Als Zeitpunkt des Haushaltsausgleichs strebte die Stadt das Jahr 2020²⁸⁶ an. Offen blieben jedoch, wie die kumulierten Fehlbeträge der Vergangenheit – diese beliefen sich allein in den Jahren 2010 bis 2014 auf 23,8 Millionen Euro (vgl. Ansicht 78, S. 125) – und die bis 2020 weiter auflaufende Fehlbeträge insbesondere aus dem Kurbetrieb abgebaut werden sollen.²⁸⁷

285 Ahnatal, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Langgöns, Lahntal, Niddatal, Rodenbach, Sulzbach (Taunus), Trebur, Wächtersbach und Wald-Michelbach.

286 Dies ging einher mit den Auflagen des Schutzschirmvertrags, welcher den Konsolidierungszeitpunkt auf das Jahr 2020 festlegte.

287 Nach § 92 Absatz 4 Satz 1 HGO soll der Haushalt unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein.

Trebur wies im Haushaltssicherungskonzept 2014 Maßnahmen in Höhe von rund 98.000 Euro aus. Diese wurde bis zum Jahr 2020 fortgeschrieben und reichen bei weitem nicht aus, um den Haushaltsausgleich für das Jahr 2020 zu erreichen. Alleine für die Jahre 2010 bis 2014 ergab sich auf der Basis der fortgeschriebenen Ergebnisse ein Fehlbedarf von 18,3 Millionen Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt bei der Aufstellung der Haushaltssicherungskonzepte nicht nur den Ausgleich des Ergebnishaushalts zu einem bestimmten Zeitpunkt. Vielmehr sind die Konsolidierungsmaßnahmen so nachhaltig zu entwickeln, dass ausreichende Überschüsse zur Deckung der aufgelaufenen Fehlbeträge (vgl. Ansicht 78, S. 125) erzielt werden.

Die Städte und Gemeinden haben die geforderten Standards bei der Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts einzuhalten, um die Haushaltsgenehmigungen aus formeller Sicht zu gewährleisten. Die Konsolidierungsleitlinien beschreiben hierzu die geforderten Mindestinhalte. Hierbei bleibt die Kommunalaufsicht gefordert, die inhaltliche Qualität der Konzepte und der beschriebenen Maßnahmen streng zu überwachen.

5.6 Zusammenfassung und Ausblick

Der Stand der Umstellung auf das Neue Kommunale Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS) lag weit hinter den Reformzielen²⁸⁸ zurück. Zum Ende der örtlichen Erhebungen lagen der Überörtlichen Prüfung lediglich 34 von 95 (36 Prozent) aufzustellenden Jahresabschlüssen der 19 geprüften Städte und Gemeinden vor. Nahezu zwei Drittel der Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 waren noch nicht aufgestellt. Auffällig war, dass Geisenheim und Rodenbach bei vergleichsweise geringer Personalausstattung im Bereich Finanzen die Jahresabschlüsse 2014 fristgemäß erstellten. Geisenheim arbeitete zudem in der Interkommunalen Zusammenarbeit im Rechnungswesen mit Rüdeshheim zusammen. Hierdurch sind Spezialisierungen möglich, die sich positiv auf die Effizienz und Effektivität der zu erledigenden Aufgaben auswirken. Auch sind Spitzenzeiten und Fehlzeiten leichter auszugleichen.

Die geprüften Städte und Gemeinden hatten ihr Steuerungssystem zwar formal auf Produkthaushalte umgestellt. Jedoch hinterlegten sie bislang keine ausreichenden ergebnisorientierten Ziele mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung. Damit wurde bei allen geprüften Städten und Gemeinden noch immer inputorientiert statt outputorientiert gesteuert. Darüber hinaus sollten die Städte und Gemeinden die Zurechnung von Kosten zu den Produkten prüfen.

Die Haushaltslage der 19 geprüften Städte und Gemeinden hat sich von 2010 bis 2014 verbessert. Im Jahr 2014 ergab sich bei sieben²⁸⁹ der geprüften Städte und Gemeinden voraussichtlich ein Überschuss im fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnis. Im Vergleich zum Jahr 2010, in dem drei²⁹⁰ Gemeinden einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis erreichten, zeigte die Ergebnislage damit einen Trend zum ausgeglichenen Haushalt. Im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 waren dennoch 16²⁹¹ der 19 Städte und Gemeinden als konsolidierungsbedürftig einzustufen. Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelten sich in den Bereichen der Gebührenhaushalte, der Kindertagesstätten und der Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung.

288 Vgl. Einleitung der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO vom 14. Mai 2008, StAnz., S. 1419.

289 Auf Grundlage der fortgeschriebenen ordentlichen Ergebnisse erreichten Gernsheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Langgöns, Neuhoof, Sulzbach (Taunus) und Wald-Michelbach ein positives ordentliches Ergebnis.

290 Gernsheim, Heuchelheim und Niestetal.

291 Gernsheim, Heuchelheim und Neuhoof waren als nicht konsolidierungsbedürftig zu werten.

Die ordentlichen Kredite stiegen im Prüfungszeitraum um 16 Prozent, die Kassenkredite um 20 Prozent. Ohne die Kassenkreditübernahmen des Landes aus dem Schutzschirmprogramm und die Zahlungen aus dem Landesausgleichsstock an Bad Sooden-Allendorf wären die Kassenkredite jedoch um mindestens 73 Prozent gestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass aufgrund des niedrigen Zinsniveaus die Städte und Gemeinden rund 34,1 Millionen Euro oder 42 Prozent des Nettoinvestitionsvolumens durch vorhandene Kassenbestände oder Kassenkredite finanzierten.

Die verfügbaren Allgemeinen Deckungsmittel stiegen im Prüfungszeitraum um 18 Prozent an. Hierbei verschoben sich die Anteile der Erträge von den gemeindlichen Realsteuern hin zu den Anteilen an den Gemeindesteuern und den Schlüsselzuweisungen als wesentliche Finanzierungsquelle. Als problematisch könnte sich dieser Trend unter dem Gesichtspunkt der demografischen Entwicklung erweisen. Der Rückgang des Arbeitskräftepotenzials (Personen zwischen 18 und 65 Jahre) von durchschnittlich rund zehn Prozent wird voraussichtlich zu einem relativen Rückgang der Anteile an der Einkommensteuer führen. Gleichzeitig führt der Zuwachs der Altersgruppe der 65-jährigen und älter um rund 38 Prozent²⁹² zu einer Veränderung der kommunalen Infrastruktur. Auswirkungen hieraus sind bei künftigen Investitionsentscheidungen und deren Folgekosten abzuschätzen. Zusätzlich ergeben sich für die Städte und Gemeinden Herausforderungen aus dem Erhalt der bestehenden Infrastruktur aufgrund des Gesamtbevölkerungsrückgangs.

292 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt (2015), Bevölkerungsschätzung der HA Hessen Agentur GmbH (2015).

FACHPRÜFUNGEN

6. „Trinkwasser III“ – 189. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 189. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser III“ wurden die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Wasserversorgung analysiert. Untersucht wurde dabei auch der sachgerechte Umgang mit der Bereitstellung von Löschwasser aus den Wasserversorgungsanlagen. Der Schwerpunkt der Prüfung lag auf der Untersuchung der Versorgungssicherheit und Versorgungsqualität. In die Prüfung waren sowohl die Kommunen als auch deren Eigengesellschaften einbezogen, soweit diese Aufgaben der kommunalen Wasserversorgung erfüllten.

Geprüfte Körperschaften

Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Herbstein, Jossgrund, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck.



Ansicht 104: „Trinkwasser III“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst mit rund 7,2 Millionen Euro die Gesamtaufwendungen im Teilergebnishaushalt Wasserversorgung im Jahr 2014 sowie mit rund 32,1 Millionen Euro den Restbuchwert der ebenfalls untersuchten technischen Anlagen.

Prüfungsvolumen

Ansicht 105 fasst die ermittelten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale auf Basis der Kosten und Gebührensätze des Jahres 2014 zusammen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Kostendeckende Gebühren	409 T€
Angemessene Anlageverzinsung ¹⁾	133 T€
Summe	542 T€
¹⁾ Als Referenz wurde ein Zinssatz von 4,42 Prozent herangezogen, der das obere Quartil der Vergleichszinssätze abbildete. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015	

Ansicht 105: Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf insgesamt 542 Tausend Euro. In Bezug auf das Prüfungsvolumen entspricht dies einer Quote von 7,53 Prozent. Die Ergebnisverbesserungspotenziale setzen sich aus dem Erheben kostendeckender Gebühren und der Verwendung eines kalkulatorischen Zinssatzes auf dem Niveau des oberen Quartils der kalkulatorischen Zinssätze (4,42 Prozent) der geprüften Kommunen zusammen. Der mit 409 Tausend Euro größte Anteil des gesamten Ergebnisverbesserungspotenzials kann kurzfristig realisiert werden, indem Gebühren auf ein kostendeckendes Maß angehoben werden.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2015 bis Februar 2016
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	21. März 2016
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Nürnberg (vgl. S. 376)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 106: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

6.2	Leitsätze	174
6.3	Überblick.....	175
6.4	Versorgungsstruktur.....	176
6.5	Versorgungsqualität und -sicherheit.....	178
6.6	Personal.....	184
6.7	Aufgabenwahrnehmung	189
6.8	Technische Anlagen	192
6.9	Kostenstruktur/ Aufwendungen der Wasserversorgung.....	200
6.10	Gebühren.....	201
6.11	Interkommunale Zusammenarbeit.....	209
6.12	Ergebnisverbesserungspotenziale und Reifegrad der Wasserversorgung	209
6.13	Ausblick	212

Gliederung

6.2 Leitsätze

Seite 180	Die gemäß Trinkwasserverordnung erforderlichen regelmäßigen Wasserproben wurden lückenlos vorgenommen. Danach waren die an das Lebensmittel Trinkwasser gestellten gesundheitlichen und ästhetischen Qualitätsanforderungen ohne Beanstandung.
Seite 194	Der Zustand sowie die Funktionsweise der Anlagen zur Wasserversorgung wurden in den vorgesehenen Intervallen inspiziert. Von den 298 untersuchten technischen Anlagen wies allein die Wasserkammer eines Wasserbehälters in Gemünden (Felda) Mängel auf, die die Trinkwasserhygiene potenziell gefährdeten.
Seite 181	Zur Sicherung der Qualität der Rohwässer führten die Kommunen wirksame Maßnahmen zum Grundwasserschutz durch. Nitratbelastungen über der Warngrenze von 25 Milligramm je Liter traten in acht Kommunen auf, wovon sechs Kommunen Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags unternahmen.
Seite 180	In allen Kommunen waren Bewilligungen zur Entnahme von Grundwasser beantragt oder erteilt. Wasserschutzgebiete waren in drei Fällen nicht ausgewiesen, da seitens der Wasserbehörden seit über 20 Jahren kein Bescheid erging. Fehlende Wasserschutzgebiete ermöglichen Verunreinigungen und Einträge in den Einzugsgebieten der Wassergewinnung und stellen eine Gefahr für die Wasserqualität dar. Die betroffenen Kommunen sollten daher initiativ auf eine Ausweisung der Wasserschutzgebiete hinwirken.
Seite 204 ff.	Die Kostendeckung der Trinkwasserversorgung war verbesserungsfähig. Die Überörtliche Prüfung ermittelte jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 542 Tausend Euro (oder rund 7,53 Prozent der rund 7,2 Millionen Euro Gesamtaufwendungen). Der Median des Kostendeckungsgrads lag bei 96 Prozent. Durch kostendeckende Gebühren können 409 Tausend Euro kurzfristig erzielt werden.
Seite 205	In acht Kommunen lagen keine, unvollständige oder veraltete Gebührenkalkulationen vor. Die Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen verdeutlichen die Notwendigkeit, die Gebührenkalkulationen seitens der Kommunen zu verbessern. Elf Kommunen berücksichtigten die Kosten der Löschwasserversorgung nicht gebührenmindernd.
Seite 184 ff.	Mit einer Ausnahme erfüllten alle geprüften Kommunen die Qualifikationsanforderungen an das Personal. Die jeweiligen Wassermeister zeigten einen hohen persönlichen Einsatz. Fünf Kommunen sollten die eingesetzten Vollzeitstellen auf mehrere Mitarbeiter verteilen, um bei einem Ausfall der Mitarbeiter eine adäquate Vertretung und eine notwendige personenunabhängige Dokumentation sicherzustellen.
Seite 189	Dokumentationen waren unvollständig oder nicht aktuell. Bestandspläne waren in vier Fällen veraltet und in drei Fällen konnte das Personal nicht uneingeschränkt darauf zugreifen. Um in Notfällen zielgerichtet Maßnahmen ergreifen zu können, müssen aktuelle Bestandspläne jederzeit zugänglich sein.
Seite 189	Acht Kommunen dokumentierten Schadensereignisse nicht ausreichend. Vier Kommunen führten Dokumentationen, werteten diese allerdings nicht in Schadensstatistiken aus. Schäden im Leitungsnetz sollten zentral dokumentiert und Schadensstatistiken aufgestellt und analysiert werden, um eine wirtschaftliche Instandhaltungs- und Investitionsplanung zu ermöglichen. Zudem sollten Versorgungskonzeptionen der Investitionsplanung zugrunde gelegt werden. In zwei Kommunen lag eine vollständige Versorgungskonzeption vor. Eine Kommune analysierte die hydraulischen Ver-

hältnisse im Rohrnetz. Bei neun Kommunen waren Informationen über die Versorgungsverhältnisse teilweise vorhanden. Vier Kommunen verfügten über keine dieser Informationen.

Der Nachweis der Sicherstellung der Löschwasserversorgung konnte in zehn Kommunen nicht erbracht werden, da weder Druck- und Mengenummessungen an Hydranten noch Löschwasserbereitstellungspläne vorlagen. Die Kommunen sollten die Informationen ermitteln, um die sichergestellte Löschwasserversorgung nachzuweisen.

Seite 183

6.3 Überblick

An die Trinkwasserversorgung werden hohe Anforderungen gestellt. Neben der Versorgungssicherheit (jederzeitige Bereitstellung einer ausreichenden Wassermenge), der Versorgungsqualität (Einhaltung der Trinkwasserverordnung und Minimierung der Wasserverluste und Schäden) sowie der Nachhaltigkeit (Sicherung der Wasserressourcen und sachgerechte Erneuerung der Infrastruktur) ist die Wirtschaftlichkeit der Versorgung zu gewährleisten.

Trinkwasser stellt ein essentielles Lebensmittel dar. Daher ist die einwandfreie Qualität des Trinkwassers oberste Handlungsmaxime für die Wasserversorger. Die Trinkwasserversorgung ist eine kommunale Pflichtaufgabe (§ 30 Absatz 1 Satz 1 des Hessischen Wassergesetzes – HWG²⁹³).

Gesetzlicher
Rahmen

Zwar lässt das HWG den Kommunen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation der Trinkwasserversorgung: sowohl die Übertragung auf andere Körperschaften des öffentlichen Rechts oder auf private Dritte als auch die Beauftragung dieser ist zulässig. Allerdings werden Maßgaben für die Übertragung an private Dritte gemacht, was den hohen Stellenwert des Trinkwassers unterstreicht. So ist eine materielle Privatisierung gemäß § 30 Absatz 3 HWG nur zeitlich befristet unter Widerrufsvorbehalt zulässig. Hierzu haben die Kommunen die institutionellen Strukturen zu schaffen, um vollständig und dauerhaft ihre Überwachungs- und Kontrollpflichten wahrzunehmen.

Die geprüften Kommunen nahmen die Trinkwasserversorgung in unterschiedlichen Organisationsstrukturen wahr. 13 Kommunen erfüllten die Wasserversorgung innerhalb des kommunalen Kernhaushalts (Regiebetrieb). In Wildeck war ein Eigenbetrieb für die Wasserversorgung zuständig und Philippsthal (Werra) betraute einen überregionalen Versorger mit der Betriebsführung. Zudem wurde das Eigentum an den Anlagen auf den Dritten übertragen (siehe grauer Kasten in Abschnitt 6.6, S. 186).

In Zusammenhang mit der Trinkwasserversorgung steht die Löschwasserversorgung, sofern das Löschwasser leitungsgebunden über das Trinkwassernetz bereitgestellt wird. Die Sicherstellung der Löschwasserversorgung dient der Gefahrenabwehr. Es handelt sich insoweit nicht um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge wie bei der Trinkwasserversorgung.²⁹⁴ Beide Aufgaben bestehen daher unabhängig nebeneinander.²⁹⁵ Gemäß § 3 HBKG²⁹⁶ sind die Kommunen Aufgabenträger der Löschwasserversorgung. Sie können sich zur Aufgabenerfüllung der Trinkwasserversorger bedienen. Unabhängig davon sind die Kommunen zur Kostentragung der Löschwasserversorgung gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 HBKG verpflichtet.

293 Hessisches Wassergesetz (HWG) vom 14. Dezember 2010, GVBl. I, S. 548.

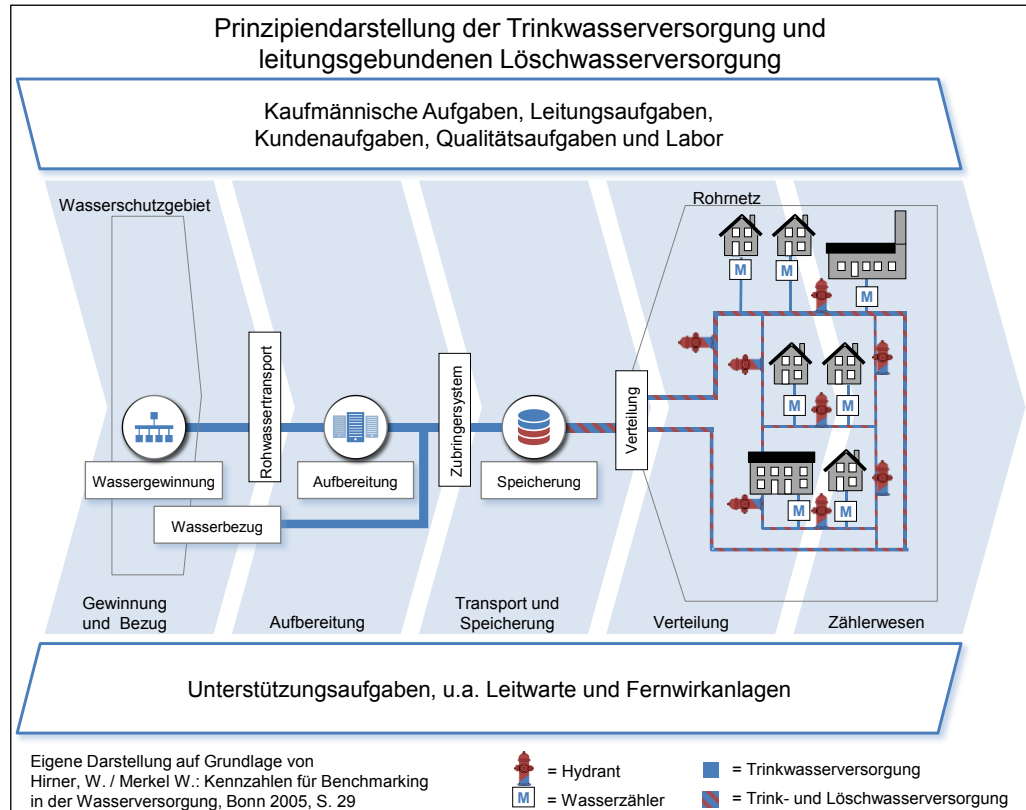
294 BGH, NJW 1985, 197 ff. (200).

295 BayVG, BayVBl. 1988, 46 ff. (47).

296 Hessisches Gesetz über den Brandschutz, die Allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (HBKG) vom 14. Januar 2014, GVBl. I, S. 26.

6.4 Versorgungsstruktur

Die Ausgestaltung der Infrastruktur zur Wasserversorgung hängt maßgeblich von der Menge und Güte der Wasservorkommen und den Einflussfaktoren auf die örtliche Verteilung (beispielsweise Höhenlage, Fläche) ab. So wird die Struktur von Gewinnung und Bezug sowie Aufbereitung von der Qualität und Quantität des Wasserdargebots beeinflusst. Die Struktur von Transport, Speicherung und Verteilung hängt von der Topographie und der Lage der zu versorgenden Grundstücke ab. Eine schematische Darstellung der Struktur der Trinkwasserversorgung ist in Ansicht 107 abgebildet.



Ansicht 107: Prinzipiendarstellung der Trinkwasserversorgung und leitungsgebundenen Löschwasserversorgung

Je nach Verfügbarkeit wird entweder Rohwasser in den Gewinnungsanlagen gefördert und soweit notwendig in Trinkwasser aufbereitet oder von anderen Wasserversorgern bezogen. Das Trinkwasser wird in die Wasserbehälter transportiert und dort zur nachgelagerten Verteilung in die Versorgungsgebiete gespeichert. Sowohl die Wasserbehälter als auch die Möglichkeit, von unterschiedlichen Punkten aus Trinkwasser in das Rohrnetz einzuspeisen (redundante Systeme) sorgen für die Aufrechterhaltung der Versorgungssicherheit bei einem Ausfall einzelner Gewinnungs- und Aufbereitungsanlagen.

Im Rohrnetz wird das Trinkwasser verteilt und an die Hausanschlüsse abgegeben, wo die gelieferte Menge gemessen wird. Gleichzeitig können die Behälter und das Rohrnetz sowie die Hydranten der leitungsgebundenen Löschwasserversorgung dienen und werden auch danach bemessen.

Die wesentlichen Strukturdaten der Versorgungsgebiete der geprüften Kommunen sind in Ansicht 108 dargestellt.

Strukturdaten zum 31. Dezember 2014								
	Netzlänge	Hausanschlüsse	Gewinnungsanlagen	Wasserbehälter		Fremdbezug		Netzlänge je Hausanschluss (Abnehmerdichte)
	km	Zahl	Zahl	Zahl	Volumen m³	ja/nein	Anteil %	m
Allendorf [4.058]	32	1.543	4	4	1.740	nein		21
Angelburg [3.550]	32	1.120	2	3	1.300	ja	42	29
Bad Zwesten [3.835]	55	1.346 ¹⁾	4	8	1.950	nein		41
Bischoffen [3.377]	41	1.328	7	5	1.400	nein		31
Gemünden [2.835]	45	1.069	3	5	1.670	nein		42
Grävenwiesbach [5.268]	65	1.750	9	7	2.060	ja	18	37
Herbstein [4.715]	63	1.646 ²⁾	9	8	2.080	nein		38
Jossgrund [3.525]	42	1.246	3	5	1.740	nein		33
Limeshain [5.357]	48	1.632	3	2	1.100	ja	21	27
Münchhausen [3.425]	47	1.490	2	2	1.500	nein		32
Oberaula [2.994]	32	1.100	2	3	1.300	nein		29
Ober-Mörlen [5.774]	59	1.871	4	3	1.260	ja	10	31
Philippsthal [4.171]	38	1.550 ²⁾	4	2	450	ja	85	25
Waldkappel [4.475]	85	1.722	3	11	2.565	ja	25	49
Wildeck [4.959]	53	2.175	3	3	1.800	nein		24
Minimum	32	1.069	2	2	450			21
Median	47	1.543	3	4	1.670			31
Maximum	85	2.175	9	11	2.565			49

[]-Angaben zeigen die Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2014
¹⁾ davon zwei Großkunden mit einem Verbrauch über 10.000 m³
²⁾ davon ein Großkunde mit einem Verbrauch über 10.000 m³
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 108: Strukturdaten zum 31. Dezember 2014

Es zeigte sich, dass für eine ähnliche Zahl an versorgten Einwohnern eine unterschiedliche Zahl von Gewinnungsanlagen und Behältern zur Wasserspeicherung vorhanden waren. Während beispielsweise in Münchhausen zwei Gewinnungsanlagen und zwei Behälter für die Wasserversorgung vorgehalten wurden, waren in Herbstein neun Gewinnungsanlagen und acht Behälter im Einsatz. Entsprechend musste eine höhere Zahl an Bauwerken betrieben und instandgehalten werden.

Strukturelle
Unterschiede

Auch die Abnehmerdichte – als Verhältnis zwischen der Netzlänge und der Zahl der versorgten Hausanschlüsse – schwankte deutlich. In Allendorf (Lumda) war alle 21 Meter Leitungsnetz ein Haus angeschlossen, was auf eher

städtische Strukturen hindeutet. In Waldkappel war alle 49 Meter Leitungsnetz ein Haus angeschlossen, was auf die dünne Besiedelung des Versorgungsgebiets zurückzuführen ist. Ein hoher Wert der Abnehmerdichte bedeutet, dass ein vergleichsweise langes Netz (in Metern) bezogen auf die Zahl der angeschlossenen Hausanschlüsse betrieben und instandgehalten werden muss.

Überwiegende Eigengewinnung

Die Trinkwasserversorgung in den geprüften Kommunen war überwiegend auf Eigenwassergewinnung ausgerichtet. Der Anteil der Eigenwassergewinnung lag über die geprüften Kommunen hinweg bei rund 87 Prozent. Neun Kommunen nutzten ausschließlich eigene Wassergewinnungsanlagen. Die übrigen sechs Kommunen²⁹⁷ bezogen zusätzlich Fremdwasser (zwischen 10 Prozent und 85 Prozent) von anderen Wasserversorgern (Kommunen, Stadtwerke oder Zweckverbände). Der Wasserbezug diente der Versorgung einzelner Ortsteile, sofern keine ausreichende oder wirtschaftliche Eigenversorgung möglich war, oder der Steigerung der Versorgungssicherheit (zusätzliche Einspeisemöglichkeit). Bezugsvereinbarungen lagen jeweils vor. In Waldkappel waren allerdings keine Bezugsrechte quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, künftig in den Bezugsvereinbarungen feste Bezugsmengen vorzusehen.

Anwendung des technischen Re- gelwerks

Um die hohen Anforderungen an die Trinkwasserversorgung zu erfüllen, sind „Anlagen zum Verteilen, Behandeln und Speichern von Wasser“ nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik und der Wasserwirtschaft zu betreiben (§ 31 Absatz 1 HWG). Diese sind konkretisiert im technischen Regelwerk der Deutschen Vereinigung des Gas- und Wasserfaches e.V. (DVGW). Als anerkannter Fachverband der Wasserversorgung legt der DVGW die technischen und technisch-organisatorischen Standards für die sachgerechte Leistungserbringung fest. Das Regelwerk stellt eine Orientierungshilfe für den Bau und Betrieb von Wasserversorgungsanlagen sowie Anforderungen an die Qualifikation des Personals und die Organisation dar.

Die technischen Regeln und Regelwerke werden von der Mehrheit der Wasserversorger anerkannt und angewendet. Wenngleich sie keine Gesetze sind, entschied das OLG Karlsruhe²⁹⁸, dass eine Nichtbeachtung von technischen Regeln eine Amtspflichtverletzung begründen kann.

6.5 Versorgungsqualität und -sicherheit

Trinkwasser „muss rein und genussstauglich“ sein. Diese Anforderung gilt als erfüllt, wenn bei der Wasseraufbereitung und der Wasserverteilung mindestens die allgemein anerkannten Regeln der Technik eingehalten werden²⁹⁹ und das Trinkwasser den mikrobiologischen (bakteriologische Belastungen wie Krankheitserreger) und physikalisch-chemischen (korrosionschemische und gesundheitliche Eigenschaften wie Nitrate und Pflanzenschutzmittel) Anforderungen entspricht.³⁰⁰ Darüber hinaus werden nach DIN 2000³⁰¹ und DVGW W 1000³⁰² gesundheitliche und ästhetische Anforderungen an das

297 Angelburg, Grävenwiesbach, Limeshain, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel.

298 OLG Karlsruhe vom 6. Juni 1984, 7 U 189/83, VersR 1984, S. 1174.

299 § 4 Absatz 1 Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (Trinkwasserverordnung - TrinkwV 2001) vom 21. Mai 2001, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. August 2013, BGBl. I, S. 2977, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. November 2015, BGBl. I, S. 2076.

300 Vgl. Fußnote 299.

301 Deutsches Institut für Normung e.V.: DIN 2000: Zentrale Trinkwasserversorgung – Leitsätze für die Anforderungen an Trinkwasser, Planung, Bau, Betrieb und Instandhaltung der Versorgungsanlagen, Oktober 2000.

302 DVGW-Regelwerk, Arbeitsblatt W 1000: Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Trinkwasserversorgern, 2005. Dieses Arbeitsblatt ist eine der allgemein anerkannten Regeln der Technik.

Trinkwasser gestellt, wobei teilweise auf die Anforderungen der Trinkwasserverordnung zurückgegriffen wird.

Die Beschaffenheit des Rohwassers (vor einer etwaigen Aufbereitung) hängt von natürlichen Gegebenheiten ab. Die Rohwasserqualität unterschied sich in den 15 geprüften Kommunen (Ansicht 109).

Rohwasserqualität

Qualitative Bewertung der Roh- und Trinkwasserqualität nach der Trinkwasserverordnung 2001					
	Rohwasser		Trinkwasser		
	mikrobiologisch	physikalisch-chemisch	mikrobiologisch	physikalisch-chemisch	gesundheitsbezogene und ästhetische Anforderungen
Allendorf	⊖	⊖	✓	⊖	✓
Angelburg	●	✓	✓	✓	✓
Bad Zwesten	⊖	⊖	✓	✓	✓
Bischoffen	⊖	●	✓	⊖	✓
Gemünden	✓	✓	✓	✓	✓
Grävenwiesbach	●	●	✓	✓	✓
Herbstein	⊖	⊖	✓	✓	✓
Jossgrund	●	●	✓	✓	✓
Limeshain	✓	●	✓	✓	✓
Münchhausen	⊖	⊖	✓	✓	✓
Oberaula	✓	●	✓	⊖	✓
Ober-Mörlen	⊖	●	✓	✓	✓
Philippsthal	⊖	✓	✓	✓	✓
Waldkappel	✓	⊖	✓	✓	✓
Wildeck	✓	●	✓	✓	✓
Bewertung: Rohwasser: ✓ = alle Gewinnungsanlagen halten alle Parameter ein, ⊖ = einzelne Gewinnungsanlagen überschreiten mindestens einen Parameter, ● = in jeder Gewinnungsanlage werden einzelne oder alle Parameter überschritten. Trinkwasser: ✓ = alle Parameter im Netz eingehalten, ⊖ = Parameter im Netz teilweise überschritten, ohne dass davon eine Gesundheitsgefahr ausgeht, ● = Parameter im Netz teilweise überschritten, von denen eine Gesundheitsgefahr ausgehen kann. Quelle: Eigene Erhebungen, Protokolle der Wasseranalysen; Stand: Oktober 2015					

Ansicht 109: Qualitative Bewertung der Roh- und Trinkwasserqualität nach der Trinkwasserverordnung 2001

In Gemünden (Felda) entsprach das Rohwasser bereits den mikrobiologischen und den physikalisch-chemischen Anforderungen und musste nicht mehr aufbereitet werden. In weiteren vier Kommunen³⁰³ entsprach die Rohwasserqualität den mikrobiologischen und in weiteren zwei³⁰⁴ den physikalisch-chemischen Anforderungen der Trinkwasserverordnung. In den anderen

303 Limeshain, Oberaula, Waldkappel und Wildeck.

304 Angelburg und Philippsthal (Werra).

Trinkwasser-
qualität

Kommunen³⁰⁵ wurde dem Rohwasser in Aufbereitungsanlagen Säure, Eisen, Mangan und Arsen entzogen. In zehn Kommunen wurde das Rohwasser mit Desinfektionsanlagen effektiv behandelt und entkeimt, um die mikrobiologischen Anforderungen erfüllen zu können (Ansicht 109).

In Allendorf (Lumda), Bischoffen und Oberaula wurden die physikalisch-chemischen Anforderungen der Trinkwasserverordnung an das Trinkwasser nicht vollständig eingehalten. Der Grenzwert für die aggressive Kohlensäure (die Calcitlösekapazität) wurde jeweils überschritten. In Oberaula war die Entsäuerung des aggressiven Wassers nicht effektiv, in Allendorf (Lumda) und Bischoffen waren teilweise noch keine Aufbereitungen installiert. Hierbei besteht mittelfristig die Gefahr einer Korrosion in den Leitungsnetzen und Bauwerken in den betroffenen Kommunen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, effektive Aufbereitungsmaßnahmen durchzuführen oder Aufbereitungsanlagen nachzurüsten.

Im Hinblick auf die gesundheitlichen und ästhetischen Anforderungen waren die Trinkwässer aller Kommunen von einwandfreier Qualität.

Wasserrechtliche
Bewilligungen

Um die Qualität des Trinkwassers zu gewährleisten, werden bereits an den Schutz der Wasservorkommen hohe Anforderungen gestellt. Um Grund- und Oberflächenwasser entnehmen zu dürfen, müssen die Gewinnungsanlagen der Kommunen über wasserrechtliche Bewilligungen³⁰⁶ verfügen. Damit kann die Festsetzung von Wasserschutzgebieten verbunden sein, um die Rohwasserqualität zu schützen.

In allen Kommunen waren Bewilligungen zur Entnahme von Grundwasser beantragt oder erteilt. In den Gemeinden Gemünden (Felda) und Grävenwiesbach wurde die jährliche Entnahmemenge im Jahr 2014 jeweils bei einer Gewinnungsanlage um 7,5 Prozent bzw. um 14 Prozent überschritten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ursachen für die Überschreitung zu analysieren. Sofern auch künftig Überschreitungen der bewilligten Entnahmemengen wahrscheinlich sind, sollten betroffene Kommunen auf eine Ausweitung der zulässigen Entnahmemenge hinwirken. Sollte eine Ausweitung der bewilligten Entnahmemengen aus ökologischen oder technischen Gründen nicht möglich sein, sollten Ausgleichsmöglichkeiten in der Versorgung – so Verbindungsleitungen innerhalb des Versorgungsgebiets oder Fremdwasserbezug von außerhalb des Versorgungsgebiets – in Betracht gezogen werden.

Einzelne Gewinnungsanlagen in Grävenwiesbach, Limeshain und Philippsthal (Werra) wurden mit Entnahmegewilligungen, jedoch ohne ausgewiesene Wasserschutzgebiete betrieben. In diesen Fällen wurde die Ausweisung der Wasserschutzgebiete in den neunziger Jahren und Anfang der 2000er Jahre bei der jeweils örtlich zuständigen oberen Wasserbehörde beantragt. Rechtsverordnungen durch die obere Wasserbehörde gemäß § 76 WHG zur Festsetzung der beantragten Wasserschutzgebiete waren bisher nicht erlassen. Ohne ausgewiesene Wasserschutzgebiete sind Verunreinigungen und Einträge in den Einzugsgebieten der Gewinnungen möglich. Dies stellt eine Gefahr für die Wasserqualität dar. Daher sind Wasserschutzgebiete für die langfristige Nutzbarkeit der Gewinnungsanlagen zwingende Rahmenbedingungen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen eigeninitiativ eine zeitnahe Festsetzung der nötigen Wasserschutzgebiete bei der oberen Wasserbehörde zu erwirken. Ferner regt die Überörtliche Prüfung die obere Wasserbehörde

305 In Teilen der Versorgungsgebiete von Allendorf (Lumda) und Bischoffen waren noch keine Entsäuerungsanlagen installiert.

306 Die obere Wasserbehörde erteilt die Erlaubnis oder Bewilligung gem. § 8 Absatz 1 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2016 (BGBl. I S. 1217) für die Entnahme von Grund- oder Oberflächenwasser (§ 9 WHG).

an, über die Anträge auf Festsetzung von Wasserschutzgebieten zeitnah zu entscheiden.

Die Nitratbelastung³⁰⁷ lag bei keiner Kommune über dem Grenzwert der Trinkwasserverordnung von 50 Milligramm je Liter. Der jeweils höchste Nitratwert in den geprüften Kommunen lag zwischen 4 Milligramm je Liter und 42 Milligramm je Liter. Die Warngrenze der EU-Nitratrichtlinie³⁰⁸ von 25 Milligramm je Liter wurde von acht³⁰⁹ Kommunen überschritten. Sechs Kommunen³¹⁰ hatten bereits freiwillige Vereinbarungen mit den Landwirten, zur Reduzierung der nitrathaltigen Düngung getroffen. In Ober-Mörlen waren solche in Planung. Herbstein kaufte darüber hinaus im Rahmen eines Landesprogramms Grundstücke in der Wasserschutzzone II³¹¹ auf, um Auflagen bei der Düngung dieser Flächen machen zu können. In Oberaula wurden Landwirte durch Externe beim Düngemiteleinsatz beraten. In Allendorf (Lumda) und Wildeck wurde die Warngrenze nur geringfügig überschritten. Daher wurden noch keine Maßnahmen unternommen.

Maßnahmen zum
Schutz der
Wasserqualität

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kommunen mit Nitratwerten über der Warngrenze, die dargestellten Maßnahmen³¹² zu nutzen, um eine nachhaltige und langfristige Wirkung zu erzielen.

Wie sich die Nitratbelastung der Rohwasserqualität im Vergleich zur 71. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser“ und zur 97. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser II“³¹³ darstellt, ist in Ansicht 110 zusammengefasst. Hinzuzweisen ist hierbei, dass es sich um andere in den jeweiligen Vergleichsring der Prüfungen einbezogene Kommunen handelte.

307 Vgl. Hessischer Rechnungshof (2016): Bemerkungen 2015 vom 17. Juni 2016, LT-Drs. 19/3328, S. 293 ff.

308 Die Warngrenze von 25 mg/l gemäß EU-Nitratrichtlinie (Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen – ABl. L 375, S. 1) bezieht sich auf den Überprüfungszeitraum von Nitratmessungen. Ab einer Konzentration von 25 mg/l sind die Wiederholungsprüfungen von acht auf vier Jahre zu verkürzen. Angesichts des Minimierungsgebots sollen ab der Warngrenze Maßnahmen zur Reduzierung des Nitratreintrags unternommen werden.

309 Allendorf (Lumda), Bad Zwesten, Grävenwiesbach, Herbstein, Münchhausen, Oberaula, Waldkappel und Wildeck.

310 Bad Zwesten, Grävenwiesbach, Herbstein, Jossgrund, Münchhausen und Waldkappel.

311 Wasserschutzgebiete sollen nach Maßgabe der allgemein anerkannten Regeln der Technik in Zonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen unterteilt werden (§ 51 Absatz 2 WHG). Die Wasserschutzzone II erstreckt sich über ein Gebiet, von dessen Grenze aus das genutzte Grundwasser noch mindestens 50 Tage bis zur Wasserfassung fließt. In dieser Fließzeit werden etwaige mikrobiologische Verunreinigungen des Grundwassers abgebaut. Zum Schutz vor Verunreinigungen ist unter anderem die organische Düngung mit Gülle in der Wasserschutzzone II verboten. Weitere Nutzungsbeschränkungen für die Landwirtschaft können festgesetzt werden.

312 In diesem Zusammenhang weist die Überörtliche Prüfung darauf hin, dass nach Erkenntnissen des Hessischen Rechnungshofs, freiwillige Beratungsangebote allein keine ausreichende Wirksamkeit für die Nitratreduzierung entfalten. Vielmehr bedarf es eines integrierten Ansatzes mit zusätzlichen ökonomischen und rechtlichen Instrumenten. Vgl. Hessischer Rechnungshof (2016): Bemerkungen 2015 vom 17. Juni 2016, LT-Drs. 19/3328, S. 293 ff.

313 97. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser“, vgl. 12. Zusammenfassender Bericht vom 23. September 2003, LT-Drs. 16/387, S. 74. und 189. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser II“, vgl. 15. Zusammenfassender Bericht vom 18. Oktober 2005, LT-Drs. 16/4190, S. 116.

Nitratwerte der bisherigen Vergleichenden Prüfungen „Trinkwasser“				
	Zahl geprüfter Körper- schaften	Nitratwert		
		unter der Warn- grenze	über der Warn- grenze	über dem Grenzwert
		< 25 mg/l	25 mg/l bis 50 mg/l	> 50 mg/l
„Trinkwasser“ – 71. VP	11	7	4	0
„Trinkwasser II“ – 97. VP	10	4	5	1
„Trinkwasser III“ – 189. VP	15	7	8	0
VP = Vergleichende Prüfung, Verweis auf jeweilige Berichterstattung findet sich in Fußnote 313.				
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Oktober 2015				

Ansicht 110: Nitratwerte der bisherigen Vergleichenden Prüfungen „Trinkwasser“

Entwicklungstendenzen der Nitratbelastung lassen sich insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Vergleichskommunen aus diesen Gegenüberstellungen nicht herleiten. Wichtig bleibt aber für jede einzelne Kommune, konsequent die Nitratbelastung vor Ort zu überwachen und rechtzeitig Maßnahmen zu deren Reduzierung zu unternehmen.

Die Kommunen haben die Wassergewinnungs- bzw. Wasserbezugsanlagen sowie die Speicher- und Verteilungsanlagen an den Bedarf für die Normalversorgung³¹⁴ auszurichten. Bestehen Provisorien und zusätzliche Wasserbezugsmöglichkeiten während betriebsbedingter Unterbrechungsfälle (etwa bei Reinigung eines Wasserbehälters) oder unvorhergesehener Unterbrechungsfälle (so bei einem Rohrbruch), ist eine höhere Versorgungssicherheit gegeben. Eine Bewertung der Sicherheit eines Wasserverteilungssystems kann in Abhängigkeit der möglichen Provisorien wie

- ortsnahe Wasserbehälter bzw.
- Einspeise-/ Bezugsmöglichkeiten aus zwei verschiedenen Richtungen

vorgenommen werden. Sind beide Provisorien vorhanden, ist eine sehr hohe Versorgungssicherheit gegeben. Ist eines der beiden Provisorien vorhanden, besteht eine hohe Versorgungssicherheit.

Die Wassergewinnungsanlagen besaßen in allen Kommunen ausreichende Fördervermögen für die Normalversorgung. Die Versorgungssicherheit in der Wasserverteilung war in sechs³¹⁵ Kommunen infolge zusätzlich vorhandener Provisorien sehr hoch und in fünf³¹⁶ Kommunen als hoch einzustufen. In Gemünden (Felda), Limeshain, Waldkappel und Wildeck funktionierte die Normalversorgung im Wassernetz zwar einwandfrei, allerdings bestanden Risiken eines Engpasses in der Wasserversorgung (zum Beispiel bei einem Rohrbruch), da in bestimmten Netzteilen keine Provisorien verfügbar waren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, mindestens ein Provisorium für eine hohe Versorgungssicherheit vorzuhalten, um dauerhaft eine einwandfreie Normalversorgung sicherzustellen und zugleich mögliche Risiken eines Engpasses in der Wasserversorgung (etwa bei einem Rohrbruch) auszuschließen.

314 Mittlerer Trinkwasserbedarf und Spitzenbedarf. Laut DVGW-Regelwerk, Arbeitsblatt W 410: Wasserbedarf - Kennwerte und Einflussgrößen, Dezember 2008 wird der Spitzenbedarf über Spitzenfaktoren aus dem mittleren täglichen Wasserbedarf errechnet.

315 Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Grävenwiesbach, Oberaula und Ober-Mörlen.

316 Allendorf (Lumda), Herbstein, Jossgrund, Münchhausen und Philippsthal (Werra).

Reserven in der Wassergewinnung und -speicherung zur Deckung des Wasserbedarfs in Trockenzeiten bestanden mit Ausnahme von Limeshain und Ober-Mörlen in allen geprüften Kommunen. In Limeshain war für den Wasserausgleich des vorhandenen Hauptbehälters eine zusätzliche Fernwasserleitung in Planung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Gemeinde Ober-Mörlen, die Reserven der Wasserspeicherung zu erweitern, damit eine mögliche Wasserknappheit in der Versorgung, insbesondere beim Spitzenbedarf in Trockenzeiten ausgeschlossen werden kann.

Sondersachverhalt: Sicherstellung der Löschwasserversorgung

Nach § 2 HBKG sind die Kommunen Aufgabenträger für den Brandschutz. Sie haben gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 4 HBKG für eine den örtlichen Verhältnissen angemessene Löschwasserversorgung zu sorgen. Die Pflicht zur Löschwasserversorgung beschränkt sich auf den Brandschutz der zusammenhängend bebauten oder zur Bebauung anstehenden Ortsteile unter Berücksichtigung der Bauweise und Siedlungsstruktur (Grundschutz).

Die Löschwasserversorgung wird regelmäßig leitungsgebunden über die Anlagen zur Trinkwasserversorgung gewährleistet. So sieht das technische Regelwerk (DVGW W 405) entsprechende Empfehlungen der Löschwasserbedarfsermittlung bei der Bereitstellung von Löschwasser durch die öffentliche Trinkwasserversorgung vor. Eine Rechtspflicht zur leitungsgebundenen Löschwasserbereitstellung kann weder aus dem HBKG noch aus dem technischen Regelwerk abgeleitet werden.

Da im Brandfall entsprechend hohe Wassermengen mit einem ausreichenden Druck zur Verfügung gestellt werden müssen, bedeutet dies, dass Versorgungsanlagen diese Bedürfnisse berücksichtigen müssen. Ob tatsächlich der geforderte Löschwasserbedarf aus dem Trinkwassernetz bereitgestellt werden kann, lässt sich durch eine Rohrnetzberechnung oder Druck- und Mengenmessungen an kritischen Stellen ermitteln. Die Gemeinden Angelburg, Bischoffen, Grävenwiesbach, Münchhausen und Wildeck führten Druck- und Mengenmessungen an Hydranten durch. Die Gemeinden Bischoffen, Münchhausen und Wildeck verfügten darüber hinaus über einen Löschwasserbedarfsplan für die Feuerwehr. Bei zehn Kommunen lag keine Dokumentation zu den möglichen Entnahmemengen aus den Hydranten und damit kein Nachweis der Sicherstellung der Löschwasserversorgung vor. Dies korrespondiert mit den Defiziten bei den Versorgungskonzeptionen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen mit Unterstützung durch ortsansässige Freiwillige Feuerwehren Druck- und Mengenmessungen an Hydranten durchzuführen und diese Messungen zu dokumentieren. Hieraus kann ein Löschwasserbereitstellungsplan entwickelt werden.

Während für den Zweck der Trinkwasserversorgung möglichst kleine Dimensionierungen der Rohrleitungen zweckmäßig sind, um eine Stagnation von Wasser in den Leitungen und damit eine Verkeimungsgefahr zu vermeiden, sind für die leitungsgebundene Löschwasservorhaltung größere Dimensionierungen notwendig. Anerkannte Planungsgrundsätze³¹⁷ sehen vor, bei Ortsgrößen unter 5.000 Einwohnern, die bereitzustellende Löschwassermenge zu begrenzen. Nicht-leitungsgebundene Lösungen sind in diesem Fall geboten.

In den geprüften Kommunen waren zudem Fließgewässer mit ausreichender Wasserführung und entsprechenden Entnahmereichweiten (Grävenwiesbach mit einem Verteilerwagen), separate Trockenleitungen, Löschwasserteiche, nur für die Löschwasserversorgung weiter betriebene alte Speicherbehälter und Zisternen aus ehemaligen Tankanlagen vorhanden.

317 Vgl. Mutschmann/ Stimmelmayer: Taschenbuch der Wasserversorgung, 16. Auflage 2014, S. 54.

Die Gemeinde Bischoffen nutzte die vom Lahn-Dill-Kreis geschaffene Lösung von mobilen Löschwassercontainern (Ansicht 111).



Ansicht 111: Lahn-Dill-Kreis. Mobiler Löschwasserbehälter 10.000 m³, abrollbar. Aufnahme vom Lahn-Dill-Kreis.

Die durch eine gesonderte Umlage finanzierten Behälter sind im Lahn-Dill-Kreis verteilt stationiert und können über Tieflader jeweils innerhalb des Versorgungsgebiets im Pendelbetrieb größere Mengen an Löschwasser heranhelfen.

6.6 Personal

Qualitative Ausstattung

Mit dem DVGW-Arbeitsblatt W 1000³¹⁸ sind im technischen Regelwerk Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Trinkwasserversorgern festgelegt worden. Die gebotene Qualifikation der technischen Führungskraft hängt von der Anlagengröße und -kapazität (jährliche Wasserabgabe), den wahrgenommenen Aufgaben (nur Wasserbezug oder mit Wassergewinnung) und dem Schwierigkeitsgrad der Wasseraufbereitung ab.

Das Regelwerk enthält eine Öffnungsklausel, wonach Fachkräfte, die die vorgegebenen Qualifikationen nicht erfüllen, allerdings bereits als technische Führungskraft tätig sind und „nachweislich regelmäßig an einschlägigen Fortbildungsmaßnahmen teilnehmen“³¹⁹, weiterbeschäftigt werden können. Damit sieht das Regelwerk Erleichterungen speziell für kleinere Wasserversorger vor. Mit Ausnahme der Gemeinde Limeshain wurden die Qualifikationsanforderungen der DVGW-Richtlinien von den geprüften Körperschaften erfüllt. Sieben Kommunen³²⁰ erfüllten die Qualifikation originär, bei sieben Kommunen³²¹ war diese Öffnungsklausel vollständig erfüllt. Bei Limeshain fehlte die erforderliche Dokumentation der Fortbildungsmaßnahmen.

Unabhängig von der Ausbildung muss die Fachkraft über die erforderlichen Fachkenntnisse, insbesondere die erforderlichen Kenntnisse der gesetzlichen und behördlichen Vorschriften, der einschlägigen Unfallverhütungsvorschriften und des technischen Regelwerks für die Anlagen der Wasserversorgung verfügen. Hierzu ist eine Schulung bzw. Fort- und Weiterbildung des Personals erforderlich.

³¹⁸ Vgl. Fußnote 302.

³¹⁹ Vgl. Fußnote 302.

³²⁰ Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Jossgrund, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck.

³²¹ Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Herbstein, Münchhausen, Oberaula und Ober-Mörlen.

In allen geprüften Kommunen fanden zwar Schulungen des technischen Personals statt, allerdings wurde in zehn Kommunen der Schulungsbedarf nicht bedarfsgerecht, sondern angebotsinduziert, meist auf Grundlage der eingehenden Einladungen zu Schulungsveranstaltungen, ermittelt. Die Dokumentation der besuchten Schulungen wies Lücken auf. Während die Bescheinigungen an besuchten Fortbildungen in elf Kommunen³²² zentral abgelegt waren, wurde der zeitliche Umfang der Schulungen nicht festgehalten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die die Qualifikationsanforderung nur auf Grundlage der Öffnungsklausel erfüllen, Schulungsbedarfspläne aufzustellen und die besuchten Schulungen zentral zu dokumentieren. Nur auf Basis einer systematischen Schulungsbedarfsermittlung ist eine sachgerechte Aus- und Fortbildung dieser Mitarbeiter möglich. Sie ermöglicht eine vorausschauende Planung und dient als Entscheidungsgrundlage der Qualifikationsmaßnahmen. So kann eine Weiterbildung des Personals über eine Wasserwerksnachbarschaft³²³ oder sogar die Nachbesetzung des Personals über eine Interkommunale Zusammenarbeit (siehe grauer Kasten auf S. 188) sichergestellt werden. Hierzu ist eine rechtzeitige Übergangsplanung notwendig, die ein Bedarfs- und Entwicklungskonzept sowie Qualifikations- und Einbildungsmaßnahmen enthält.

Für die Trinkwasserversorgung setzten die Kommunen zwischen 0,7 und 1,9 Vollzeitstellen je 1.000 Hausanschlüsse ein. Dabei wurden neben der technischen Führungskraft weitere Mitarbeiter einbezogen.

Quantitative Ausstattung

Personaleinsatz in Vollzeitstellen 2014					
	Technische Mitarbeiter	Verwaltungsmitarbeiter	Personaleinsatz gesamt	Technische Mitarbeiter je 1.000 Hausanschlüsse	Personaleinsatz gesamt je 1.000 Hausanschlüsse
Allendorf	0,7 ¹⁾	0,6	1,3	0,4	0,8
Angelburg	1,0	1,1	2,1	0,9	1,9
Bad Zwesten	0,9 ²⁾	1,1 ²⁾	2,0	0,7	1,5
Bischoffen	1,1	1,0	2,1	0,8	1,6
Gemünden	0,8 ³⁾	0,9	1,7	0,7	1,6
Grävenwiesbach	2,2	0,4	2,6	1,3	1,5
Herbstein	1,8	0,4	2,1	1,1	1,3
Jossgrund	1,6 ¹⁾	0,5	2,1	1,3	1,7
Limeshain	1,5	0,6	2,1	0,9	1,3
Münchhausen	0,5 ⁴⁾	0,6 ⁴⁾	1,1	0,3	0,7
Oberaula	1,0	0,6	1,6	0,9	1,5
Ober-Mörlen	1,9	0,6	2,4	1,0	1,3
Philippsthal	1,4	k.M.	n.a.	0,9	n.a.

322 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Jossgrund, Münchhausen, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel.

323 Wasserwerksnachbarschaften sind vom DVGW organisierte eigenverantwortliche Zusammenkünfte auf Kreisebene für die kontinuierliche Weiterbildung des technischen Fachpersonals insbesondere kleinerer und mittlerer Wasserversorger. Neben Grundschulungen zu Fachthemen werden in der Regel Erfahrungen der Teilnehmer ausgetauscht, Kenntnisse aufgefrischt und in Nachbarschaftshilfe Lösungen für Probleme entwickelt.

Personaleinsatz in Vollzeitstellen 2014					
	Technische Mitarbeiter	Verwaltungsmitarbeiter	Personaleinsatz gesamt	Technische Mitarbeiter je 1.000 Hausanschlüsse	Personaleinsatz gesamt je 1.000 Hausanschlüsse
Waldkappel	1,5	0,4	1,9	0,9	1,1
Wildeck	1,5	1,4	2,9	0,7	1,3
Minimum	0,5	0,4	1,1	0,3	0,7
Median	1,4	0,6	2,1	0,9	1,4
Maximum	2,2	1,4	2,9	1,3	1,9

Anmerkung: Die Angaben über den Personaleinsatz beziehen sich auf den Stand zum 31. Dezember 2014. Wenn in einzelnen Kommunen diesbezüglich kein aussagekräftigen Daten vorlagen, wurden für die vergleichende Darstellung hilfsweise auf andere Daten zurückgegriffen:

1) Mittelwert der Jahre 2012 bis 2014
 2) Daten aus dem Jahr 2013
 3) Mittelwert der Jahre 2011 bis 2014
 4) Mittelwert der Jahre 2011 bis 2013

k.M. = keine eigenen Mitarbeiter, da Leistungen durch einen externen Dienstleister entgeltlich erbracht werden.
 n.a. = nicht aussagekräftig
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 112: Personaleinsatz in Vollzeitstellen 2014

Das eingesetzte Personal lag damit über den Ergebnissen der 71. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser“ (Schwankungsbreite 0,4 bis 1,1 Vollzeitstellen je 1.000 Hausanschlüsse) und der 97. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser II“ (Schwankungsbreite 0,2 bis 1,3 Vollzeitstellen je 1.000 Hausanschlüsse).³²⁴ Hierin drücken sich unter anderem gestiegene Anforderungen an die Wasserversorgung³²⁵ und an die interne Leistungsverrechnung aus.

Aufgabenwahrnehmung in der Gemeinde Philippsthal (Werra)

In Philippsthal (Werra) wurde die Aufgabenwahrnehmung im Jahr 1995 an einen überregionalen Mehrsparten-Versorger (Energie Netze Mitte GmbH – ENM) unmittelbar übertragen. Ein Kooperationsvertrag mit einer Laufzeit von 20 Jahren, der zwischenzeitlich verlängert wurde, regelt die technische und kaufmännische Betriebsführung der Trinkwasserversorgung. Zudem wurden die Wasserversorgungsanlagen an die ENM verpachtet und gingen ab 2015 unentgeltlich in deren Eigentum über. Ab 1995 wurden die Investitionen direkt von der ENM getragen, in deren Eigentum die neuen Anlagen sind.

Eine Übertragung der Wasserversorgungspflicht auf private Dritte ist gemäß § 30 Absatz 3 HWG nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (siehe auch S. 175). So ist die Verpflichtung zu befristen und mit einem Widerrufsvorbehalt zu versehen. Zudem ist die Übertragung nur rechtmäßig, 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.

³²⁴ Verweis auf die jeweilige Berichterstattung vgl. Fußnote 313.

³²⁵ Beispielsweise neue Verfahren der Wasseraufbereitung, Betriebsdatenerfassung, Fernwirkanlagen.

Ein Widerrufsvorbehalt mit einem Rückkaufsrecht der Anlagen durch die Gemeinde wurde im Kooperationsvertrag vereinbart. Als Mehrsparten-Versorgungsunternehmen mit weiteren Betriebsführungen im Bereich Wasserversorgung und Teil der EAM-Gruppe kann die ENM als grundsätzlich fachkundig, zuverlässig und leistungsfähig eingestuft werden. Die Erfüllung der übertragenen Pflichten kann dauerhaft sichergestellt werden. Eine Kontrolle durch die Gemeinde Philippsthal (Werra) ist vertraglich eingeräumt und wird auch wahrgenommen. Insoweit ist die Aufgabenübertragung an die ENM gemäß § 30 Absatz 3 HWG rechtmäßig.

Zudem wurde die mit der Novelle des KAG 2013 geschaffene Möglichkeit der Beauftragung Dritter für die Abgabeberechnung, die Ausfertigung und Versendung von Abgabenbescheiden (§ 6a KAG) rechtmäßig genutzt.

Alle geprüften Körperschaften nahmen eine interne Verrechnung der Verwaltungskosten vor. Dabei werteten 12³²⁶ der 15 geprüften Körperschaften die Stundenaufzeichnungen des technischen Personals für die interne Leistungsverrechnung aus.³²⁷ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen drei Kommunen eine Stundenerfassung und eine Auswertung der Stundenaufzeichnungen im technischen Bereich. Darüber hinaus sollte im Verwaltungsbereich eine qualifizierte Schätzung der anteilig auf die Wasserversorgung entfallenden Tätigkeiten vorgenommen und in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Interne Leistungsverrechnung

In allen geprüften Kommunen wurde ein hoher persönlicher Einsatz der jeweiligen technischen Führungskräfte (Wassermeister) reflektiert. Sie verfügten über das gebündelte Wissen über die örtliche Wasserversorgung, nahmen maßgeblich den Bereitschafts- und Entstörungsdienst wahr und sorgten auch außerhalb der offiziellen Dienstzeiten für eine rasche Störungsbeseitigung. Aufgrund der örtlichen Bekanntheit wurden die Wassermeister im Zweifelsfall auch privat bei Störungsfällen kontaktiert.

Einsatz der Wassermeister

Die Vollzeitstellen waren in fünf³²⁸ der 15 Vergleichskörperschaften überwiegend auf wenige Mitarbeiter konzentriert, der grundsätzlich für die Trinkwasserversorgung einsetzbar war. Die Verdichtung des Arbeitsvolumens auf wenige Wissensträger führt bei einem Ausfall von Mitarbeitern dazu, gegebenenfalls die Wasserversorgung nicht adäquat sicherstellen zu können. Festzustellen war, dass die wenigen Wissensträger ihre Informationen im laufenden Betrieb weitgehend nicht dokumentierten. Die Überörtliche Prüfung erkennt hierin einen Mangel, da sich ein sachverständiger Dritter, etwa im Notfall, nicht in angemessener Zeit einen Überblick über das Wasserversorgungssystem verschaffen kann. Sie empfiehlt deshalb, eine personenunabhängige Dokumentation sicherzustellen (siehe Abschnitt 6.7).

Der Umfang der durch Fremdleistungen erbrachten Aufgaben unterschied sich je nach Kommune. Für Trinkwasseranalysen, die Erfassung der Bestandspläne (Planwerk) im Geo-Informationen-System und die Bauplanung größerer Erneuerungsmaßnahmen wurden in allen geprüften Kommunen Dienstleister einbezogen. Tiefbauleistungen wurden in elf Kommunen³²⁹ überwiegend durch fremde Dritte (außerhalb des kommunalen Bauhofs) erbracht. In neun³³⁰ Kommunen bestanden zumindest in Teilen des Prüfungszeitraums

326 Allendorf (Lumda), Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Herbstein, Jossgrund, Münchhausen, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck.

327 Bei 14 der 15 Kommunen wurde die für die Trinkwasserversorgung erbrachte Arbeitsleistung erfasst.

328 Allendorf (Lumda), Angelburg, Jossgrund, Oberaula und Waldkappel.

329 Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda) und Jossgrund setzten verstärkt den kommunalen Bauhof ein.

330 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Grävenwiesbach, Herbstein, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck. In Limeshain wurden Fremdleistungen durch den Feldwegeverband Vogelsberg erbracht, in dem die Gemeinde Mitglied ist.

Jahresverträge. Vorteile von Jahresverträgen sind wettbewerbliche Vergaben von Standardleistungen, die auch ohne Mindestabrufrufen und über einen Zeitraum von maximal vier Jahren abgeschlossen werden können. Dies kann laufenden Verwaltungsaufwand für die Auswahl von Dienstleistern bei Leitungsschäden unter gleichzeitiger Einhaltung der Vergabegrundsätze und Wahrung einer schnellen Reaktionsmöglichkeit reduzieren.

Bei der Qualifikation und dem Einsatz von Personal stehen die Kommunen im Bereich der Wasserversorgung vor großen Herausforderungen. Zunächst sind festgestellte Engpässe bei der Organisation des Bereitschaftsdiensts (vgl. S. 190) zu lösen. Daneben werden bei einer Stellennachbesetzung in acht³³¹ der 15 geprüften Kommunen künftig höhere Qualifikationen als bei der derzeitigen technischen Führungskraft vorausgesetzt, um die Anforderungen der W 1000 zu erfüllen.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung stellt die Interkommunale Zusammenarbeit einen Ansatz dar, Engpässe bei der Organisation des Bereitschaftsdiensts zu vermeiden. Hier kann ein gemeinsamer Bereitschaftsdienst organisiert werden. Die gemeinsame Ausbildung und der zentral gesteuerte Einsatz von Personal stellt eine vertiefende Zusammenarbeit dar.

Gemeinsame Personalausbildung und interkommunaler Personaleinsatz in der Gemeinde Bischoffen

Bischoffen plant die organisatorische und technische Zusammenführung ihrer Wasserversorgung mit den drei umliegenden Gemeinden Mittenaar, Hohenahr und Siegbach. Dabei gehen die Gemeinden zweistufig vor.

In einem ersten Schritt bildeten die Gemeinden gemeinsam Personal aus. Dabei wurde eine ausgebildete Fachkraft für Wasserversorgungstechnik bereits von der Gemeinde Hohenahr übernommen, eine weitere Person befand sich in der Ausbildung und wird nach erfolgreichem Anschluss im Jahr 2016 von der Gemeinde Bischoffen übernommen werden. Zudem werden von jeweils zwei Gemeinden zusammen ein Wassermeister ausgebildet, der von einem gemeinsam betriebenen Standort dann beide Wasserversorgungen betreuen wird. Hierdurch sollen gegenseitige Vertretungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Weitere Einsparpotenziale können durch die geplante Zusammenlegung von Betriebsstandorten erschlossen werden. Die Kommunen haben diesbezüglich mit ersten Überlegungen begonnen.

In einem zweiten Schritt sollen dann alle vier Gemeinden vollständig im Bau und Betrieb der Anlagen samt Bereitschafts- und Entstörungsdienst zusammenarbeiten, was zusätzliche Vertretungsmöglichkeiten schafft. Es ist weiterhin angedacht, die Netze derart zu verbinden, dass die Zahl der Gewinnungs- und Speicheranlagen verringert werden kann. So soll durch eine rund 280 Meter lange Verbindungsleitung zur Gemeinde Mittenaar (geplante Baukosten rund 99.100 Euro³³²) die grundhafte Regenerierung eines Tiefbrunnens in Bischoffen (geplante Investition rund 92.800 Euro) eingespart werden, da der Tiefbrunnen stillgelegt werden kann. Beabsichtigt ist damit eine Absenkung der Kosten der Bewirtschaftung und Unterhaltung.

Gerade Kommunen dieser Größenordnung sollten prüfen, inwieweit eine gemeinsame Personalausbildung und ein interkommunaler Personaleinsatz geeignet ist, um die Aufgabe der Wasserversorgung wahrzunehmen.

331 Die Kommunen, die bisher die Qualitätsanforderungen über die Öffnungsklausel erfüllt haben (vgl. S. 184).

332 Vgl. Niederschrift über die Sitzung der Gemeindevertretung am 29. September 2014 inklusive Entwurf des Bauprogramms.

6.7 Aufgabenwahrnehmung

Die sachgerechte Aufgabenwahrnehmung kann Einschränkungen erleiden, wenn diese auf zu wenige Mitarbeiter verteilt und zudem Dokumentationen nicht personenunabhängig geführt werden. Beim Austritt oder Wechsel eines Stelleninhabers droht dann ein Wissensverlust.

Dokumentation

In Angelburg war der Bauamtsleiter wesentlicher Wissensträger für die Wasserversorgung. Dieser verstarb zwei Wochen vor der örtlichen Erhebung. Es offenbarte sich eine mangelnde personenunabhängige Dokumentation. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Fachwissen durch eine personenunabhängige Dokumentation und zentrale Ablage sicherzustellen.

Die technische Dokumentation der Wasserversorgung umfasst neben dem Bestandsplanwerk (Bestand an Leitungen und Anlagen sowie zugehörige Informationen) auch eine Dokumentation der Schadensereignisse sowie -statistik und Wasserverluste. Die Bestandspläne müssen aktuell und für die Mitarbeiter der Wasserversorgung jederzeit zugänglich sein, um in Notfällen zielgerichtet Maßnahmen ergreifen zu können. In vier³³³ Fällen war das Bestandsplanwerk veraltet und in drei³³⁴ Fällen war der jederzeitige Zugriff des Personals darauf nicht gewährleistet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, entsprechende Regelungen zur Aktualisierung der Bestandspläne und Zugangsregelungen vorzusehen. Ein digitales Geo-Informationssystem³³⁵, das bereits von vielen Kommunen eingesetzt wurde, kann hierfür hilfreich sein.

Bestands-
dokumentation

Der Sanierung und Erneuerung der bestehenden Infrastruktur kommt eine hohe Bedeutung zu. Um den technischen Zustand der Anlagen und Leitungen zu erfassen und anhand von Schäden Aussagen zur Häufigkeiten nach Alter, Schadensursachen oder verbautem Material abzuleiten und Restlebensdauern zu ermitteln, sollten Schadensstatistiken geführt werden. Die Erkenntnisse aus den Schadensstatistiken sollten für die Investitionsplanung genutzt werden (vgl. hierzu auch Abschnitt 6.8).

Schadens-
statistiken

Während in acht Kommunen³³⁶ Schadensereignisse nicht ausreichend dokumentiert wurden, da beispielsweise einige Informationen nur den Wassermeistern bekannt waren, war in vier Kommunen³³⁷ zumindest eine umfassende und personenunabhängige Dokumentation angefertigt worden, wenngleich daraus keine Schadenstatistik geführt wurde. In Grävenwiesbach, Herbstein und Philippsthal (Werra) wurde eine umfassende Dokumentation einschließlich zugehöriger Schadenstatistik geführt.³³⁸

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, zentrale Schadenstatistiken aufzustellen, um personenunabhängig und systematisch Schadensursachen zu ermitteln und daraus Ausfall- und Schadensraten prognostizieren bzw. Restlebensdauern ermitteln zu können, die für die wirtschaftliche Investitionsplanung genutzt werden sollte. Ausreichend kann eine dv-gestützte Tabellenkalkulation mit Schadensart, Schadensdatum, Leitungsart, Baujahr und Material der Leitung sein, die eine Analyse der Schäden nach Alter, Material und Lage ermöglicht.

333 Gemünden (Felda), Oberaula, Ober-Mörlen und Waldkappel.

334 Allendorf (Lumda), Münchhausen und Wildeck.

335 In einem Geo-Informationssystem (GIS) werden Geodaten erfasst, verwaltet, analysiert und visualisiert. In der Wasserversorgung ist es Stand der Technik. Es kann mit weiteren verfügbaren Daten für Kommunen (z.B. aus dem amtlichen Liegenschaftskataster) kombiniert werden, um digital die Lage von Wasserleitungen in Straßen und z.B. deren Durchmesser, Leitungsmaterial und Verlegejahr in Bestandsplänen abzubilden.

336 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Münchhausen, Waldkappel und Wildeck.

337 Jossgrund, Limeshain, Oberaula und Ober-Mörlen.

338 Bei der 71. Vergleichenden Prüfung führte eine von elf Körperschaften eine angemessene Leitungsschadensstatistik, bei der 97. Vergleichenden Prüfung führte eine von zehn Körperschaften eine angemessene Leitungsschadensstatistik.

Dienst-
anweisungen

Darüber hinaus kann das DVGW-Arbeitsblatt W 402 Anhang E eine Orientierungshilfe liefern.

Dienstanweisungen regeln Festlegungen über Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Befugnisse. Sie dienen der Arbeitssicherheit und der Qualität im Betrieb der Anlagen und Netze. Die Gemeinden Grävenwiesbach, Jossgrund, Limeshain, Philippsthal (Werra) und Waldkappel verfügten über Dienstanweisungen. Die Gemeinde Bad Zwesten hatte umfassende Stellenbeschreibungen mit Zuordnungen und Beschreibungen von Aufgaben, nicht aber Beschreibungen von Abläufen (Prozessbeschreibungen). Kommunen sollten Dienstanweisungen nutzen, zumal diese die Grundlage für Gefährdungsbeurteilungen sind, die gemäß § 5 ArbSchG³³⁹ durch den Arbeitgeber durchzuführen sind.

Um bei Störfällen (beispielsweise Verkeimungen) ein geeignetes Krisenmanagement sicherstellen zu können, ist nach § 16 Absatz 5 Trinkwasserverordnung ein Maßnahmenplan spätestens zur Inbetriebnahme der Anlagen aufzustellen. Dieser hat sowohl die Zuständigkeiten als auch die zu ergreifenden Maßnahmen zu enthalten. Mit Ausnahme von Oberaula lag in allen geprüften Kommunen ein Maßnahmenplan nach § 16 Absatz 5 Trinkwasserverordnung vor. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Gemeinde Oberaula, einen Maßnahmenplan aufzustellen und regelmäßig zu aktualisieren.

Bereitschaftsdienst

Um jederzeit Störungen und Hinweisen auf Unregelmäßigkeiten in der Wasserversorgung unverzüglich nachgehen, Gefahren beseitigen sowie Schäden begrenzen zu können, ist ein Bereitschafts- und Entstörungsdienst erforderlich.

In allen Kommunen waren entsprechende Meldestellen täglich 24 Stunden telefonisch erreichbar. Die Mobilfunknummer für die Meldestelle wurde überall regelmäßig im Amtsblatt oder im Internet bekannt gemacht.

Wenngleich Vertretungsregelungen bei einer urlaubs- oder krankheitsbedingten Abwesenheit vorlagen, wurde der Bereitschaftsdienst in vier³⁴⁰ Kommunen von nur einem Mitarbeiter mit einer langanhaltenden oder permanenten Rufbereitschaft wahrgenommen. Zwar handelt es sich bei der in der Wasserversorgung üblichen Rufbereitschaft nicht in jedem Fall um Arbeitszeit³⁴¹, solange in der Zeit des Bereitschaftsdiensts nur in Ausnahmefällen Arbeit anfällt. Wenn allerdings außerhalb der üblichen Arbeitszeit für einen Mitarbeiter Arbeit anfällt, wird diese auf die übliche Arbeitszeit angerechnet. Die Einhaltung der maximal zulässigen Gesamtarbeitszeit sowie die vorgeschriebenen Ruhezeiten nach dem Arbeitszeitgesetz könnten damit für den einen verfügbaren Mitarbeiter in der Regel nicht mehr eingehalten werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Bereitschaftsdienst auf mindestens zwei Mitarbeiter im Wechsel zu verteilen, um die gesetzlichen Regelungen zum Schutz der Arbeitnehmer einhalten zu können. Darüber hinaus können statt lokalen auch regionale Lösungen im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit genutzt werden.

Nutzung von
Synergieeffekten

Da Wasserleitungen und Kanäle innerhalb zusammenhängender Bebauung meist unterhalb von versiegelten Oberflächen (Straßen oder Gehwege) in

339 Gesetz über die Durchführung von Maßnahmen des Arbeitsschutzes zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Beschäftigten bei der Arbeit (Arbeitsschutzgesetz – ArbSchG) vom 7. August 1996, BGBl. I, S. 1246, zuletzt geändert durch Artikel 427 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I, S. 1474.

340 Allendorf (Lumda), Angelburg, Jossgrund und Wildeck.

341 Der Bereitschaftsdienst, beim dem sich ein Arbeitnehmer an einer vom Arbeitgeber bestimmten Stelle innerhalb oder außerhalb des Betriebs aufzuhalten hat, um, sobald es notwendig ist, seine volle Arbeitstätigkeit unverzüglich aufzunehmen, (BAG vom 24. Oktober 2000, NZA 2001; 449) ist als Arbeitszeit zu werten. Davon zu unterscheiden ist die Rufbereitschaft. Rufbereitschaften zählen nicht als Arbeitszeit im Sinne des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG). Als Arbeit im Sinne des ArbZG gilt nur die Zeit, die der Arbeitnehmer während einer Rufbereitschaft tatsächlich an seinem Arbeitsplatz mit seiner Arbeit verbringt.

einem gemeinsamen Graben verlegt sind, bestehen Beziehungen zwischen diesen Infrastrukturen.³⁴² Mit Ausnahme Jossgrunds koordinierten die geprüften Kommunen die Investitionsplanung für das Wasserversorgungsnetz mit Investitionen in das Kanalnetz und in den Straßenbau, um Synergien im Tiefbau und der Oberflächenwiederherstellungen zu nutzen. So wurden etwa mit der Erneuerung von Straßendecken auch entsprechend alte und/ oder schadhafte Trinkwasserleitungen in den betroffenen Straßenzügen saniert.

Beispiel für Koordination von Investitionsmaßnahmen in der Gemeinde Philippsthal (Werra)

Wie in Abschnitt 6.3 dargestellt, ist in Philippsthal (Werra) die ENM für die Investitionen in die Wasserversorgung zuständig, wohingegen der Straßenbau und -unterhalt bei der Gemeinde liegt. Die Aufgabe der Abwasserentsorgung und auch die Investitionstätigkeit wurde ebenfalls an die ENM übertragen.

Trotz der Trennung der Zuständigkeiten wurden die Investitionsmaßnahmen für Wasserleitungen, Abwasserleitungen und Straße von den jeweiligen Aufgabenträgern koordiniert. Dabei wurde zunächst der Zustand dieser drei Gewerke getrennt voneinander straßenzuggenau – über eine farbliche Einteilung – bewertet. Die Reihenfolge für die durchzuführenden Sanierungsmaßnahmen der Wasserversorgung wurde dann unter gleichzeitiger Betrachtung der drei Gewerke in der Abstimmung zwischen Gemeinde und ENM festgelegt.

Die Maßnahmen der Gewerke Wasser, Abwasser und Straße wurden in Ausschreibungen zusammengefasst, wenngleich die Auftraggeber sich nach Gewerk unterschieden. Bei den Ausschreibungen wurde jeweils das für die zusammengefassten Gewerke insgesamt günstigste Angebot beauftragt. Eine solche Vorgehensweise bei der Koordination der Investitionsmaßnahmen war insgesamt als sachgerecht zu werten.

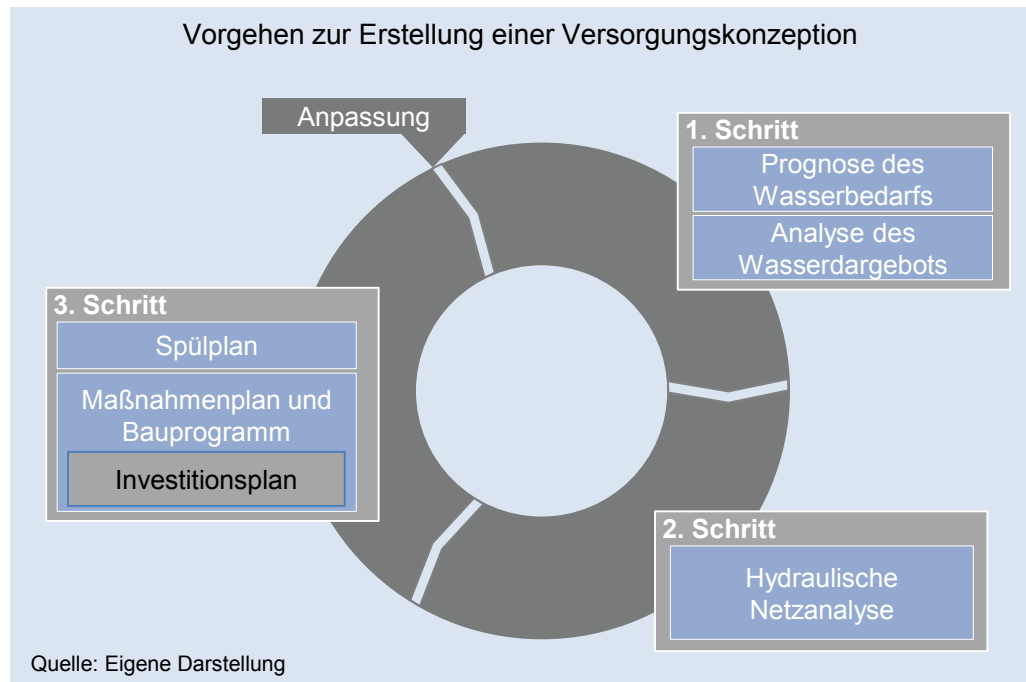
Um die Versorgungsverhältnisse in den Netzen zu quantifizieren und die Leistungsfähigkeit der Wasserversorgungssysteme zu beurteilen, sollten Versorgungskonzepte als Zielzustand der Versorgungsinfrastruktur unter Berücksichtigung des erwarteten Wasserbedarfs und der Bevölkerungsentwicklung vorhanden sein. In den Gemeinden Bischoffen und Münchhausen lag eine Versorgungskonzeption vor. In Münchhausen wurden die herrschenden hydraulischen Verhältnisse im Rohrnetz analysiert. Bei neun Kommunen³⁴³ waren Informationen über die Versorgungsverhältnisse teilweise vorhanden (etwa für bestimmte Teilnetze). Die Kommunen Herbstein, Jossgrund, Philippsthal und Waldkappel verfügten über keine Wasserversorgungskonzepte oder Informationen über die hydraulischen Verhältnisse im Rohrnetz.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, schrittweise die Versorgungsverhältnisse zu untersuchen (Ansicht 113) und in einem Versorgungskonzept zu erfassen. Größere Veränderungen im Versorgungssystem sollten zu einer Anpassung des Versorgungskonzepts führen.

Versorgungskonzeption

342 Vgl. hierzu auch Ausführungen im Rahmen der 192. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhalt II“, Abschnitt 9.4, S. 307 ff.

343 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Limeshain, Oberaula, Ober-Mörlen, Wildeck.



Ansicht 113: Vorgehen zur Erstellung einer Versorgungskonzeption

In einem ersten Schritt sollten die Kommunen den künftigen Wasserbedarf unter Berücksichtigung von technischer und demografischer Entwicklung sowie des Klimawandels prognostizieren. Dieser ist dann dem verfügbaren Wasserdargebot gegenüberzustellen, um genauere Aussagen über die vorhandenen Wasserreserven zur ausreichenden Versorgung der Bevölkerung treffen zu können.

In einem zweiten Schritt sind mithilfe von Druckmessungen und/ oder hydraulischen Netzberechnungen die Druckverhältnisse und die Fließgeschwindigkeiten im Wasserverteilungssystem zu analysieren. Diese hydraulische Netzanalysen dienen dazu, die Versorgungssicherheit im Versorgungssystem zu untersuchen. Mögliche Schwachstellen und Engpässe im Versorgungssystem werden dabei identifiziert.

Auf der Grundlage einer hydraulischen Netzanalyse können im dritten Schritt ein Spülplan zur Verhinderung von Verkeimung, ein Maßnahmenplan mit Bauprogramm und daraus abgeleitet ein Investitionsplan zur Optimierung der Wasserversorgung, Erhöhung der Leistungsfähigkeit und Verbesserung der Wirtschaftlichkeit aufgestellt werden.

6.8 Technische Anlagen

Wasseranalysen

Die gemäß der Trinkwasserverordnung (Anlage 4, Teil 2) erforderlichen regelmäßigen Wasserproben wurden in den geprüften Kommunen lückenlos vorgenommen. Der Zustand sowie die Funktionsweise der Anlagen wurden gemäß dem technischen Regelwerk in den vorgesehenen Intervallen mit Inspektion vor Ort überprüft.

Zustand der technischen Anlagen

Die Überörtliche Prüfung untersuchte den technischen Zustand der Gewinnungsanlagen, Behälter und sonstigen Bauwerke (wie Pumpwerke und Druckerhöhungsanlagen). Mit punktuellen Ausnahmen entsprach der technische Zustand der Bauwerke der Kommunen den Anforderungen, die an das Lebensmittel Trinkwasser zu stellen sind. So befanden sich die Bauwerke in fünf³⁴⁴ der 15 geprüften Kommunen bau- und ausrüstungstechnisch sowie

344 Limeshain, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra) und Wildeck.

augenscheinlich in einem mangelfreien Zustand. In sieben Kommunen³⁴⁵ waren kleine Mängel (bau- und ausrüstungstechnische Mängel, die die Trinkwasserhygiene nicht beeinflussen) bei ein bis zwei Bauwerken vorhanden. In Grävenwiesbach waren kleine Mängel bei drei oder mehr Bauwerken zu verzeichnen.

In Herbstein wies ein Hochbehälter einen erhöhten Sanierungsbedarf auf. Gleiches traf auf Bad Zwesten zu (Ansicht 114). Die Gemeinde plante jedoch bereits den Neubau des betroffenen Behälters. In Gemünden (Felda) waren neben größeren Mängeln bei zwei Tiefbrunnen und drei Hochbehältern insbesondere Mängel in der Wasserkammer eines Wasserbehälters zu beobachten, die die Trinkwasserhygiene potenziell gefährdete (Ansicht 115).

Bei den insgesamt untersuchten 62 Gewinnungsanlagen, 71 Behältern und 165 sonstigen Bauwerken ergab sich folgender Sanierungs- und Erneuerungsbedarf:

Bauwerke mit geringem Sanierungsbedarf – etwa Korrosionserscheinungen an den Rohrleitungen, lokale kleine Abplatzungen, Ausblühungen, die mittel- bis langfristig beseitigt werden sollten:

- 2 Tiefbrunnen
- 3 Wasseraufbereitungsanlagen
- 17 Hochbehälter

Bauwerke mit größerem Sanierungs- oder Erneuerungsbedarf – etwa Mängel in der Bausubstanz, großflächige Ausblühungen und Abplatzungen an den Wänden und Decken, Bewehrungskorrosion, die kurzfristig zu beseitigen sind, damit keine Gefährdung der Trinkwasserqualität eintritt:

- 2 Tiefbrunnen
- 5 Hochbehälter

Der Großteil des Sanierungsbedarfs betraf die bautechnische Ausrüstung der Anlagen.



Ansicht 114: Bewehrungskorrosion sowie Schwitzwasserbildung an der Decke des Bedienungshauses. Hochbehälter Bad Zwesten Hochzone. Gemeinde Bad Zwesten. Aufnahme vom 14. Januar 2015.

345 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bischoffen, Herbstein, Jossgrund, Münchhausen und Waldkappel.



Ansicht 115: Abplatzungen und Ausblühungen in der Wasserkammer. Hochbehälter Elpenrod. Gemeinde Gemünden (Felda). Aufnahme vom 2. Juni 2015.

Neben Korrosionserscheinung der Rohrleitungsinstallationen, welche häufig an den (älteren) Gussleitungen in älteren Bauwerken auftrat, stellten Schweißwasserbildung aufgrund fehlender oder ineffektiver Entfeuchter (Ansicht 114) und Algenbildung infolge Lichteinfalls in den Bauwerken ein wiederkehrendes Problem dar. Der Einsatz von Belüftungsmaßnahmen oder Entfeuchtungsanlagen würde einer mangelnden Entfeuchtung und somit baulichem Sanierungsbedarf vorbeugen.

Im Unterschied zu den vorangegangenen Vergleichenden Prüfungen wiesen die hier untersuchten Anlagen weniger häufig Sanierungs- bzw. Erneuerungsbedarf auf.³⁴⁶

Wasserverluste

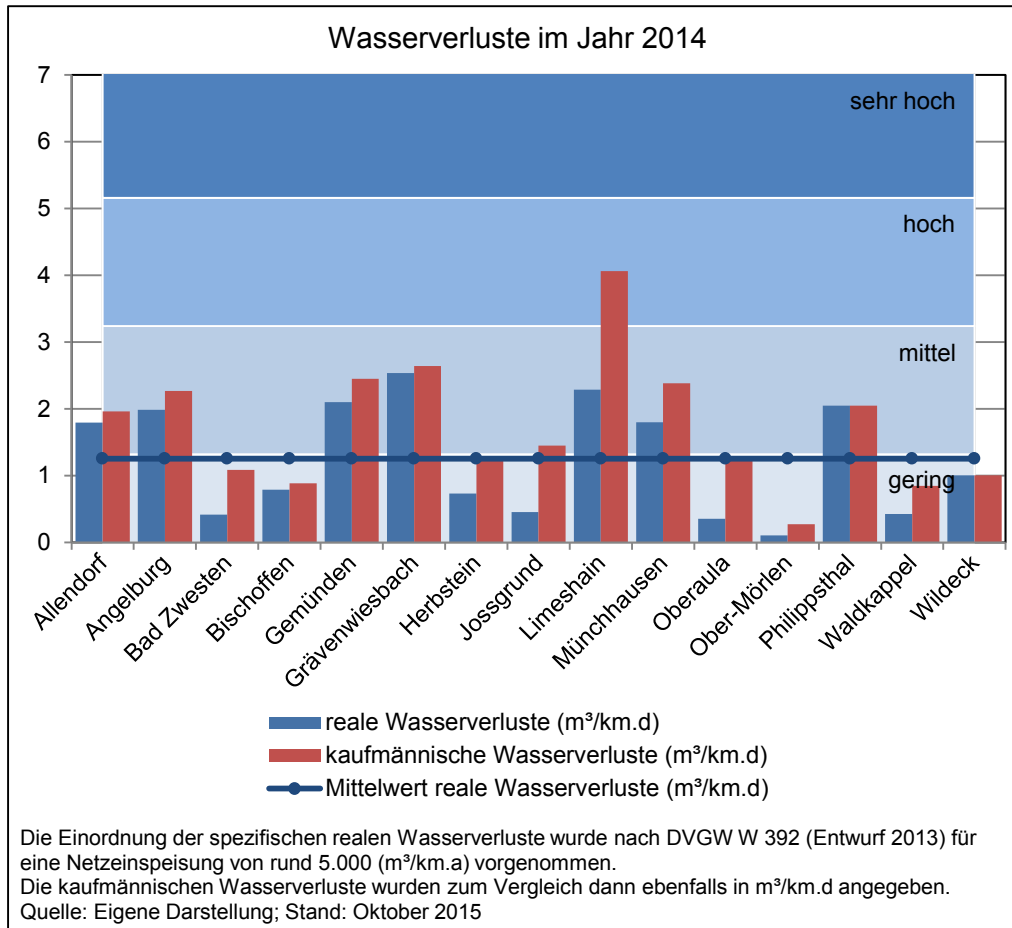
Wasserverluste sind der Anteil der ins Rohrnetz eingespeisten Wassermenge, dessen Verbleib nicht erfasst werden kann. Sie setzen sich aus realen Verlusten (Leckagen, Rohrbrüchen und Undichtigkeiten) und aus scheinbaren Verlusten (Mess-, Ablese- und Abgrenzungsfehler, unkontrollierte Entnahmen, Wasserdiebstahl) zusammen.³⁴⁷

Hohe reale Wasserverluste können technisch Einfluss auf den Wasserdruck beim Verbraucher haben, zu Engpässen in der Versorgung und zu Sach- und Personenschäden führen. Sie können zudem die Trinkwassergüte beeinflussen, wenn Schadstoffe an Leckagen ins Versorgungsnetz eindringen.

Ansicht 116 zeigt, welche Wasserverluste sich bei den untersuchten Kommunen im Jahr 2014 ergaben.

³⁴⁶ Vgl. 12. Zusammenfassender Bericht vom 23. September 2003, LT-Drs. 16/387, S. 75 f. und 15. Zusammenfassender Bericht vom 18. Oktober 2005, LT-Drs. 16/4190, S. 113 ff.

³⁴⁷ Die scheinbaren Wasserverluste spielen vergleichsweise eine untergeordnete Rolle.



Ansicht 116: Wasserverluste im Jahr 2014

Die realen Wasserverluste waren bei acht der geprüften Kommunen der Kategorie gering und bei sieben Kommunen der Kategorie mittel zuzuordnen (Ansicht 116). Durchschnittlich ergaben sich Verluste von 1,3 Kubikmeter je Kilometer und Tag (m³/km.d). Die geringen bis mittleren realen Wasserverluste sind ein Indiz, dass die Leitungsnetze der Kommunen technisch ohne große Beanstandung waren.

Der Betriebswasserverbrauch (zum Beispiel Filterrückspülwasser und Standrohrentnahmen nach Rohrbrüchen) sowie der kommunale Eigenverbrauch bilden die nicht gemessene und/ oder unentgeltliche Wassermenge. Die Summe dieser Mengen- und der realen Wasserverluste ergibt die kaufmännischen Wasserverluste. Hohe kaufmännische Wasserverluste können wirtschaftliche Nachteile für die Gebührenzahler bedeuten, da diese die Gesamtkosten der Wasserversorgung zu tragen haben. Dies gilt dann, wenn die Kosten der Reduzierung der Wasserverluste die Kosten der Wasserverluste übersteigen.

Im Vergleich zur 71. Vergleichenden Prüfung³⁴⁸ mit rund 3,0 Kubikmeter je Kilometer und Tag und zur 97. Vergleichenden Prüfung³⁴⁹ mit rund 4,2 Kubikmeter je Kilometer und Tag lagen durchschnittlich deutlich niedrigere Wasserverluste vor. Dies war auch auf eine effektivere Leckageortung durch Einsatz von Fernwirkanlagen zurückzuführen.

Der Einsatz von Fernwirkanlagen in der Wasserversorgung, also von Geräten zur Erfassung, Verarbeitung, Übertragung und Darstellung des Prozessge-

Fernwirkanlagen

348 Verweis auf die jeweilige Berichterstattung vgl. Fußnote 313, Die Bandbreiten lagen zwischen rund 2 m³/(km.d) und rund 25 m³/(km.d); ebenda, S. 79.

349 Verweis auf die jeweilige Berichterstattung vgl. Fußnote 313, Die Bandbreiten lagen zwischen rund 1 m³/(km.d) und rund 12 m³/(km.d); ebenda, S. 122.

schehens, entspricht dem Stand der Technik. Dabei wird je nach Leistungsfähigkeit der Fernwirkanlagen unterschieden in:

- Fernmeldung (ausschließliche Übertragung von Ist-Werten)
- Fernüberwachung (Soll-/Ist-Wertvergleich)
- Fernsteuerung und -regelung (Eingangsgrößen beeinflussen aufgrund einer eingprägten Gesetzmäßigkeit die Ausgangsgrößen bzw. Erfassung einer (Regel-)Größe und Vergleich mit dem Soll-Wert sowie Nachführen bei Abweichung).

Zwölf³⁵⁰ der 15 geprüften Kommunen verfügten über mindestens eine Fernüberwachung. In sechs Kommunen³⁵¹ waren darüber hinaus Steuermöglichkeiten vorhanden. In Jossgrund und Waldkappel waren reine Fernmeldeanlagen installiert, die ausschließlich Ist-Werte aufzeichneten, allerdings keine Fehlermeldungen generierten, da kein Soll-Wertabgleich vorgenommen wurde. In Gemünden (Felda) war keine Fernwirkanlage vorhanden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Wasserversorgung mindestens mit einer Fernüberwachungsanlage auszustatten, um ungewöhnliche Verbrauchsschwankungen, Funktionsmängel und -störungen rechtzeitig zu erkennen, Wassergüteparameter kontinuierlich zu überwachen, die Betriebsdokumentation zu verbessern und das Betriebspersonal bei der Bedienung und Überwachung der Außenanlagen zu entlasten.

Investitions-
volumen

Ansicht 117 zeigt die Investitionen der Kommunen in den Jahren 2005 bis 2014. Die Wasserversorgungsanlagen der geprüften Kommunen wurden nahezu ausschließlich in ihrer Struktur erhalten. In Einzelfällen ergaben sich Neubauten aus der Erschließung neuer Gebiete. Meist handelte es sich um eine Verbesserung des Standards, beispielsweise mittels Fernwirkanlagen, oder um die Schaffung neuer Anlagen zur Erhöhung der Versorgungssicherheit, etwa durch neue Hochbehälter an weiteren Standorten oder zusätzliche Verbindungsleitungen.

350 Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Grävenwiesbach, Herbstein, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Wildeck.

351 Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Münchhausen, Oberaula, Philippsthal (Werra).

Investitionen in den Jahren 2005 bis 2014			
	Investitionsbetrag		
	gesamt	davon Erneuerungs- und Erhaltungs- investitionen	je Einwohner und Jahr
Allendorf	1,04 Mio. €	84 %	26 €/Ew.
Angelburg	0,93 Mio. €	85 %	26 €/Ew.
Bad Zwesten	2,25 Mio. €	95 %	59 €/Ew.
Bischoffen	1,48 Mio. €	56 %	44 €/Ew.
Gemünden	1,76 Mio. €	83 %	62 €/Ew.
Grävenwiesbach	1,49 Mio. €	19 %	28 €/Ew.
Herbstein	2,02 Mio. €	90 %	43 €/Ew.
Jossgrund	0,48 Mio. €	90 %	14 €/Ew.
Limeshain	1,13 Mio. €	63 %	21 €/Ew.
Münchhausen	2,56 Mio. €	47 %	75 €/Ew.
Oberaula	0,82 Mio. €	94 %	28 €/Ew.
Ober-Mörlen	0,93 Mio. €	79 %	16 €/Ew.
Philippsthal	1,30 Mio. €	94 %	31 €/Ew.
Waldkappel	2,33 Mio. €	100 %	52 €/Ew.
Wildeck	3,76 Mio. €	100 %	76 €/Ew.
Minimum	0,48 Mio. €	19 %	14 €/Ew.
Median	1,48 Mio. €	85 %	31 €/Ew.
Maximum	3,76 Mio. €	100 %	76 €/Ew.
Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltsrechnung; Stand: Oktober 2015			

Ansicht 117: Investitionen in den Jahren 2005 bis 2014

Die durchschnittlichen Investitionen der letzten zehn Jahre lagen zwischen 14 Euro je Einwohner und Jahr in Jossgrund und 76 Euro je Einwohner und Jahr in Wildeck. In die Investitionsplanungen der Kommunen sind die Altersstruktur des Netzes, (soweit vorhanden) vergangene Schadensereignisse, Ergebnisse aus Begehungen und Hinweise des Gesundheitsamts eingeflossen, anhand derer der Zustand der Anlagen hilfsweise abgeleitet wurde.

Ein Sanierungsstau lässt sich anhand der Höhe der Abschreibungen wirtschaftlich nicht ableiten. Zum einen liegen die technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauern der Anlagen gerade im Leitungsnetz über den angesetzten Nutzungsdauern. Dabei lag die Bandbreite der angesetzten Nutzungsdauern für die Leitungen der geprüften Körperschaften zwischen 30 und 50 Jahren. Zum anderen waren Erneuerungsmaßnahmen in bestehende Anlagen teilweise nicht als Investition sondern als Erhaltungsaufwand ausgewiesen. Damit zeigte die Prüfung der Haushaltswirtschaft für den Bereich der Wasserversorgung, dass die Kommunen Investitionen und Erhaltungsaufwendungen im Leitungsnetz unterschiedlich abgrenzten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den notwendigen Umfang an Sanierungsmaßnahmen – unabhängig von der Abgrenzung als Investition oder Erhaltungsaufwand – anhand der Sanierungs- und Erneuerungsmaß-

nahmen zu planen, wie dies das Technische Regelwerk³⁵² empfiehlt. Demnach sollte die jährlich zu erneuernde Netzstrecke (Rehabilitationsrate) anhand der tatsächlichen Nutzungsdauer unter Berücksichtigung der Schadensentwicklungen (siehe Abschnitt 6.7) bestimmt werden. Die entsprechenden Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen sollten in ein Bauprogramm aufgenommen werden. Dieses sollte unter Berücksichtigung der Haushaltsplanung die Maßnahmen priorisieren und die jährlich zu erneuernde Netzstrecke nach den örtlichen Gegebenheiten auf das Investitionsbudget und das Erhaltungsaufwandsbudget verteilen.

Ferner regt die Überörtliche Prüfung den Verordnungsgeber an, für die Abgrenzung von Investitionen und Erhaltungsaufwand eine konkretisierende Regelung zu treffen, um den Unsicherheiten der Kommunen bei der buchhalterischen Erfassung dieser Vorgänge zu begegnen. Einheitliche Festlegungen, beispielsweise durch das Aufstellen von Aktivierungsrichtlinien, könnten Orientierungspunkte vorgeben, die eine einheitliche Abgrenzung³⁵³ (Ansicht 118) ermöglichen.

Beispielhafte Abgrenzung von Erhaltungsaufwand und Investitionen		
Maßnahme	Beispiel	Abgrenzung
Betriebliche Unterhaltung	Spülung, Reinigung	Erhaltungsaufwand
Instandsetzung	Akute Schadensbeseitigung	
Erneuerung	Reparatur einer Leitung ohne Werterhöhung über den ursprünglichen Zustand hinaus oder Verlängerung der Nutzungsdauer (Substanzerhaltung)	
Wiederherstellung	Austausch einer nicht mehr funktionstüchtigen oder einer bereits vollständig abgeschriebenen Leitung zur Verlängerung der Nutzungsdauer (Werterhöhung)	Investition
Erweiterung	Erhöhung des Leitungsquerschnitts einer Leitung in neuer oder alter Trasse (Veränderung der Qualität)	
Neubau	Erstmalige Verlegung einer Leitung (Anschaffung oder Herstellung)	
Quelle: Eigene Darstellung entwickelt auf Grundlage von § 41 Absatz 3 GemHVO und Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), Arbeitsgruppe Infrastrukturmanagement: Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen, Ausgabe 2012 – E EMI 2012 sowie Gemeindeprüfungsanstalt NRW: Abgrenzung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand beim Infrastrukturvermögen, S. 8		

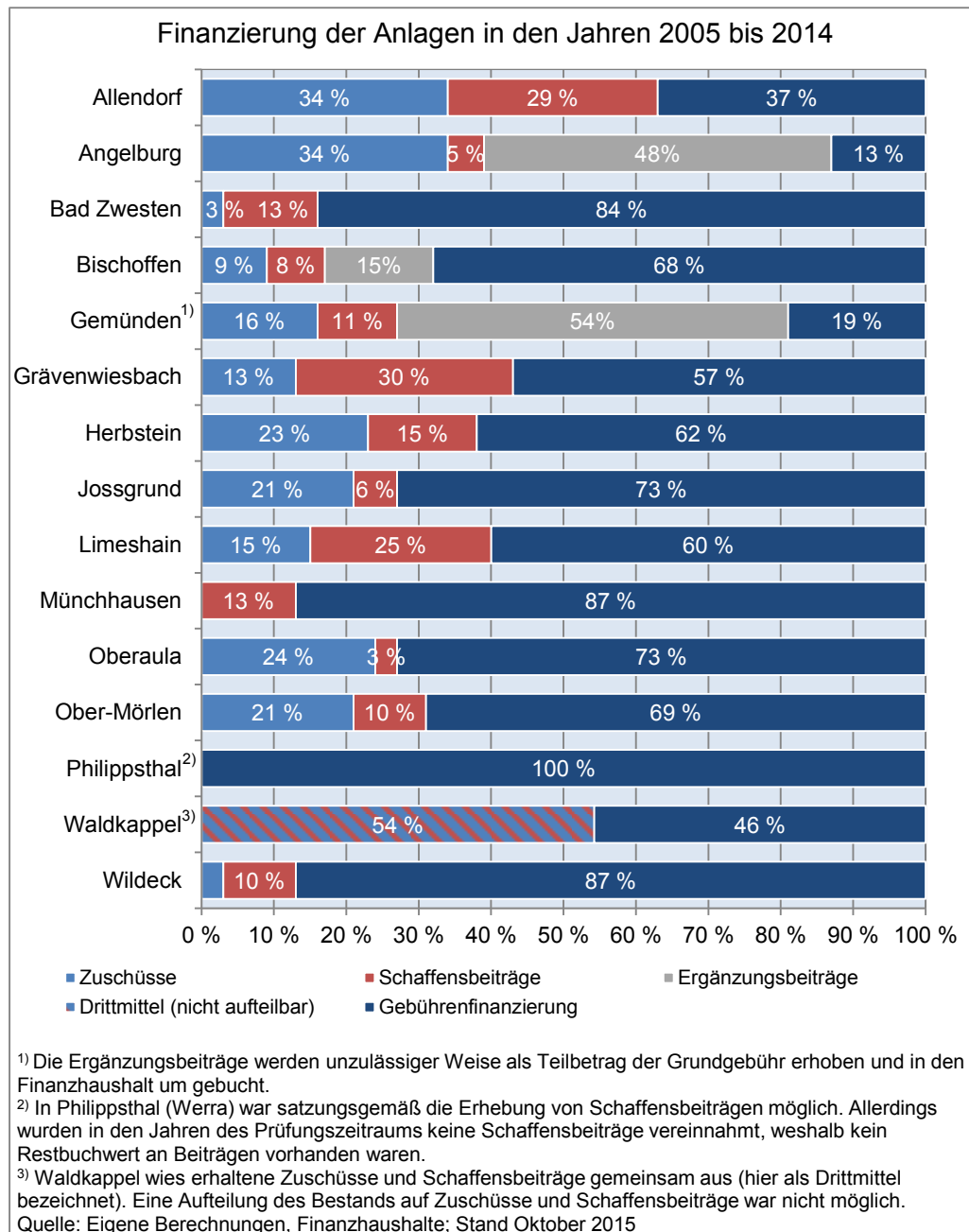
Ansicht 118: Beispielhafte Abgrenzung von Erhaltungsaufwand und Investitionen

Finanzierung der Investitionen

Zur Finanzierung der Investitionen in Wasserversorgungsanlagen können Kommunen Benutzungsgebühren (§ 10 KAG) und Beiträge (§ 11 KAG) erheben. Beiträge dienen der Finanzierung von Anlagen zum Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt. Bei den Beiträgen wird zwischen Schaffensbeiträgen (der erstmaligen Anschlussmöglichkeit) und Ergänzungsbeiträgen (für die Erweiterung und Erneuerung der Anlagen) unterschieden.

³⁵² Vgl. DVGW-Regelwerk, Technischer Hinweis – Merkblatt W 403 (M): Entscheidungshilfen für die Rehabilitation von Wasserverteilungsanlagen, 2010.

³⁵³ Investitionen sind aktivierungsfähig und werden im Finanzergebnis abgebildet. Sie gehen in die Ergebnisrechnung über Abschreibungen und eine kalkulatorische Verzinsung ein. Erhaltungsaufwand wird unter den ordentlichen Aufwendungen im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung verbucht.



Ansicht 119: Finanzierung der Anlagen in den Jahren 2005 bis 2014

Wie Ansicht 119 zeigt, erhoben nahezu alle 15 geprüften Kommunen in den Jahren 2005 bis 2014 Schaffensbeiträge und drei Kommunen zudem Ergänzungsbeiträge auf Basis einer jeweiligen Satzung. Die Wasserbeitrags- und -gebührensatzung der Stadt Waldkappel vom 19. März 1982, die zwar regelmäßig in Bezug auf die Beitragshöhe angepasst wurde, entsprach insgesamt nicht mehr vollständig dem Stand der aktuellen Rechtsprechung.³⁵⁴ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Waldkappel, ihre Satzung anzupassen.

Die Höhe der Beitragssätze ist zu kalkulieren. Zehn Kommunen³⁵⁵ konnten keine aktuellen Beitragssatzkalkulation vorlegen. Um die grundsätzliche Möglichkeit zu schaffen, rechtssicher Beiträge zu erheben, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, Beitragskalkulationen aufzustellen.

354 Vgl. Rechtsprechung zur Tiefenbegrenzungsregelung bei Beiträgen in der Beitrags- und Gebührensatzung, VGH Hessen vom 15. Dezember 2004 – 5 UE 1297/03.

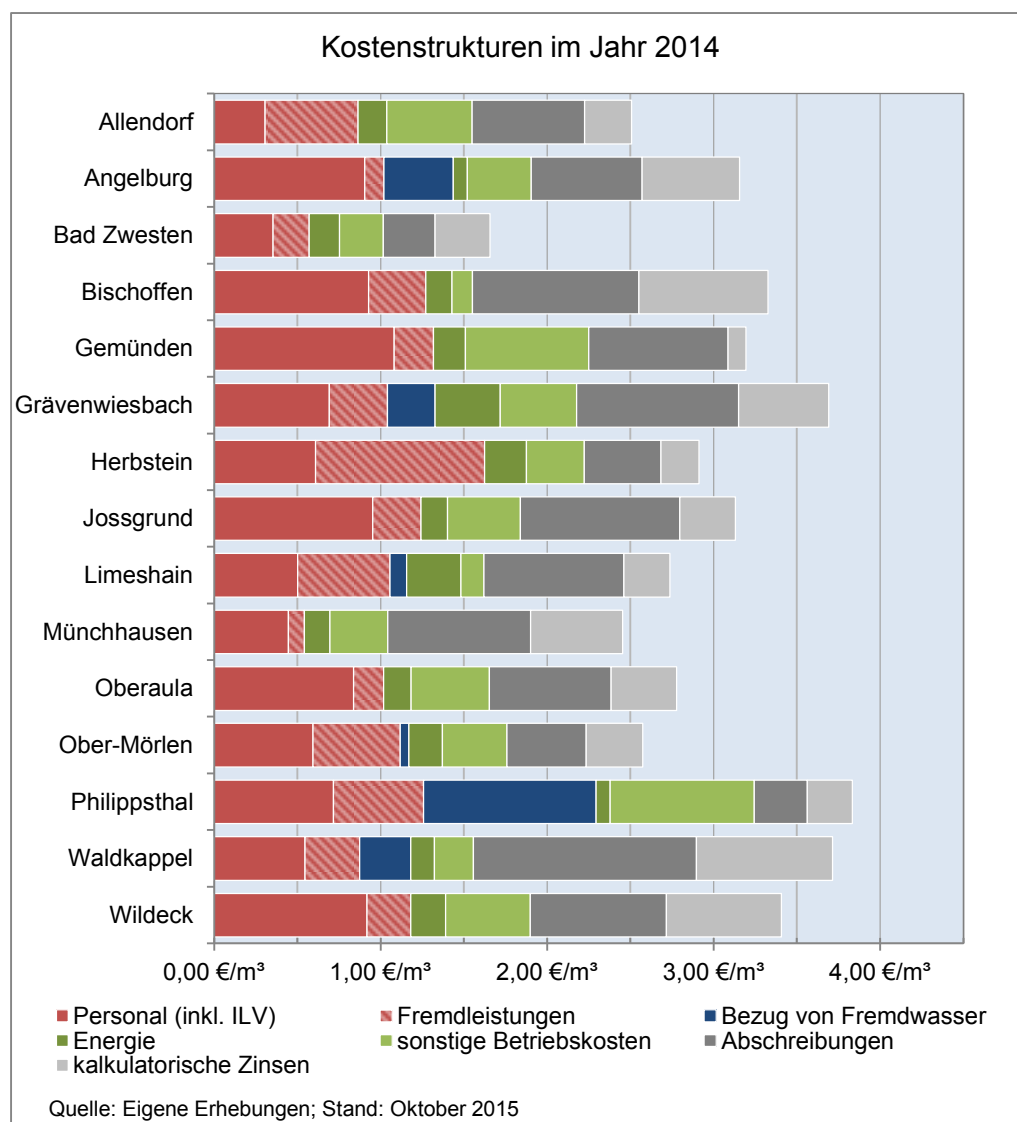
355 Bad Zwesten, Grävenwiesbach, Jossgrund, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck.

Der nicht über Beiträge und Zuschüsse finanzierte Anteil der Investitionen wird unabhängig von der Eigen- und Fremdfinanzierung der Kommunen über Gebühren finanziert. Der niedrigste Anteil der Investitionen, die über Gebühren finanziert wurde, bestand mit 18 Prozent in Gemünden (Felda); vergleiche hierzu auch Ausführungen im grauen Kasten auf S. 208. In Philippsthal (Werra) wurden hingegen im Prüfungszeitraum alle Investitionen über Gebühren finanziert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, soweit sachgerecht, die Beitragsfinanzierung zu nutzen. Die vereinnahmten Beiträge entlasten den Haushalt, da die Kommune diese Mittel nicht über Kredite finanzieren muss. Investitionen können somit generationengerecht finanziert werden. Insbesondere größere Investitionen können über ein Bauprogramm mit der Finanzierung über Ergänzungsbeiträge verbunden werden. Ferner ist zu erwägen, ob Vorausleistungen nach § 11 Absatz 10 KAG für die Kosten der Anlagen bei der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung erhoben werden. Diese dienen nicht allein zur Absicherung der Finanzierung, sondern verteilen die Zahlungen für die Beitragszahler über mehrere Zeiträume.

6.9 Kostenstruktur/ Aufwendungen der Wasserversorgung

Die Gesamtkosten der Trinkwasserversorgung setzen sich aus verschiedenen Kostenarten zusammen. Die Kostenstrukturen sind in Ansicht 120 ersichtlich.



Ansicht 120: Kostenstrukturen im Jahr 2014

Den größten Anteil an den Kosten hatten die Abschreibungen, die im Mittel bei 25 Prozent lagen. Zusammen mit der kalkulatorischen Verzinsung des Anlagekapitals betrug der Anteil der Kapitalkosten rund 40 Prozent. Die Personalkosten bildeten durchschnittlich mit 23 Prozent den größten Block der Betriebskosten. Die gemeinsame Betrachtung von Personalkosten und Fremdleistungen zeigt, mit Ausnahme von Münchhausen, dass ein höherer Personalkostenanteil mit einem geringen Anteil an Fremdleistungskosten einher geht. Dies unterstreicht den Zusammenhang von eigenem Personaleinsatz (vgl. Abschnitt 6.6) und Fremdleistungseinsatz.

Die Kosten für den Bezug von Fremdwasser unterschieden sich innerhalb der geprüften Kommunen deutlich. Dies lag einerseits am unterschiedlich hohen Anteil des Fremdbezugs und andererseits an dessen spezifischen Kosten. In Philippsthal (Werra) wurde etwa das fremdbezogene Wasser nach den Hochbehältern des Vorlieferanten in das Netz der Gemeinde eingespeist, weshalb in den Kosten für den Bezug von Fremdwasser auch die Speicherkosten des Vorlieferanten enthalten waren. Sie enthielten darüber hinaus die Energiekosten, Abschreibungen und kalkulatorischen Zinsen des Vorlieferanten. Die Bandbreite dieser Bezugskosten lag zwischen 0,42 Euro je Kubikmeter und 1,18 Euro je Kubikmeter.

Der Anteil der Energiekosten betrug durchschnittlich sieben Prozent der Gesamtkosten. Der spezifische Energieaufwand hing dabei von der Zahl der Gewinnungsanlagen, der Art der Aufbereitung und der Topografie im Versorgungsgebiet ab.

6.10 Gebühren

In der 189. Vergleichenden Prüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung auch die Gebührenhaushalte der Wasserversorgung. Grundlage der Gebührenerhebung und -kalkulation ist das KAG. Demnach sind Gebühren so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden (§ 10 Absatz 1 Satz 2 KAG). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG).

Rechtmäßigkeit
der Gebühren

Bestandteile einer Wassergebührenkalkulation nach KAG

Gemäß § 10 Absatz 2 KAG³⁵⁶ zählen zu den in der Gebührenkalkulation ansatzfähigen Kosten die in Ansicht 121 aufgezählten Bestandteile.

Bestandteile einer Wassergebührenkalkulation nach KAG	
Kostenbestandteil	Regelung in § 10 Absatz 2 KAG ¹⁾
1. Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung	Satz 2
2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen	Satz 2
3. Angemessene Abschreibungen (auf Basis der Anschaffungs- oder Herstellungskosten oder der Wiederbeschaffungszeitwerte)	Sätze 2, 4 und 5
4. Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (abzüglich Sonderposten aus Beiträgen und Zuschüssen)	Sätze 2 und 3
5. Abzusetzende Erlöse (aktivierte Eigenleistungen, sonstige Erlöse)	Satz 1
6. Aussonderung der Kosten der Löschwasserversorgung	Satz 1 i.V.m § 60 Absatz 1 Satz 1 HBKG
7. Gebührenunter-/ -überdeckungen	Satz 7

¹⁾ Wortlaut des § 10 Absatz 2 KAG siehe Fußnote 356

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kommunalbericht 2014 (26. Zusammenfassender Bericht) vom 6. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 163

Ansicht 121: Bestandteile einer Wassergebührenkalkulation nach KAG

1. Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung

Die Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung umfassen die Personal- und Sachkosten, die für die Verwaltung und den Betrieb der Einrichtung anfallen, wie Personalkosten, die internen Leistungsverrechnungen, Energiekosten und sonstige Betriebskosten.

2. Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen

Entgelte für Fremdleistungen und den Bezug von Fremdwasser müssen der Höhe nach sachgerecht sein. Sofern keine Ausschreibungs- und Vergabeverfahren notwendig sind, muss das Fremdleistungsentgelt den Vorschriften des öffentlichen Preisrechts entsprechen.³⁵⁷

In Limeshain, Ober-Mörlen und in Waldkappel war nicht nachvollziehbar, wie die Kalkulation der Bezugskosten nach den Vorschriften des öffentlichen Preisrechts vorgenommen wurden.

356 § 10 Absatz 2 KAG – Benutzungsgebühren

Die Kosten nach Abs. 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

357 Vgl. hierzu VGH Hessen vom 27. April 1999 – 5 N 3909/98 – NVwZ-RR 2000, 243, 244.

3. Angemessene Abschreibungen

Die Abschreibungen stellen die Kosten für die Wertminderung von Anlagegütern dar. Das KAG sieht eine Wahlmöglichkeit vor, die Abschreibungen von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten oder vom Wiederbeschaffungszeitwert zu berechnen. Während die Gemeinde Grävenwiesbach die Abschreibungen ausgehend vom Wiederbeschaffungszeitwert errechnete, gingen die anderen Kommunen von den Anschaffungs- oder Herstellungskosten aus.

Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden.

Inwieweit auch Zuschüsse aufgelöst und deren Auflösungsbetrag kostenmindernd berücksichtigt werden muss, ist dem Wortlaut des § 10 Absatz 2 KAG und der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen. Die Gemeinden Allendorf (Lumda), Gemünden (Felda), Oberaula und Wildeck setzten die Auflösungsbeträge nicht kostenmindernd ab.

4. Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals

Die kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals (Anlagevermögen abzüglich des aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchten Kapitalanteils) darf in den Gebührenkalkulationen angesetzt werden. Der Zinssatz für das Anlagekapital muss angemessen sein. Zulässig ist ein Mischzinssatz für Eigen- und Fremdkapital.

5. Abzusetzende Erlöse

Auf Grundlage des betriebswirtschaftlichen Kostenbegriffs im Sinne des § 10 Absatz 1 KAG sind betriebsfremde, außerordentliche und periodenfremde Aufwendungen oder Erträge in der Gebührenkalkulation auszusondern.³⁵⁸ Erlöse sind dann abzusetzen, wenn entsprechende kostenträchtige Leistungen ebenfalls in der Gebührenkalkulation berücksichtigt wurden, z.B. aktivierte Eigenleistungen und Schadensersatzzahlungen von Versicherungen.

6. Kosten der Löschwasserversorgung

Gemäß § 60 Absatz 1 Satz 1 HBKG haben die Kommunen die Kosten der Löschwasserversorgung (ständige Bereitstellung und tatsächliche Entnahme) zu tragen. Bei einer öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung des Nutzungsverhältnisses dürfen die Kosten der Löschwasserbereitstellung nicht auf die Wassergebühren umgelegt werden. Sie sind daher zu ermitteln und bei der Gebührenkalkulation auszuschließen.³⁵⁹ Bei der Ermittlung kann auch auf eine sachgerechte Schätzung zurückgegriffen werden. Im Falle der Gemeinde Grävenwiesbach wurden Löschwasserversorgungskosten in einem Gerichtsverfahren³⁶⁰ in Höhe von drei Prozent der Gesamtkosten als zulässig erachtet.

358 Vgl. Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, NWB, Bearbeiter: Schulte/ Wiesemann, Stand: März 2009, Kommentierung zu § 6, Rn. 59 ff.

359 Anders als in Hessen ist in Nordrhein-Westfalen eine Umlage der Kosten der Löschwasserversorgung über die Gebühren gemäß KAG NRW möglich. Vgl. unter anderem BGH vom 24. September 1987 (BGH NVwZ, RR89 S. 388 ff.). Der Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften (Drs. 16/10799 vom 19. Januar 2016) definiert die Löschwasserversorgung als Teil der Pflicht zur Wasserversorgung (§ 38 Absatz 1) in Verbindung mit der entsprechenden Möglichkeit der Kostenumlage (§ 39 Satz 2). Damit wäre anders als in Hessen eine Umlage der Kosten der Löschwasserversorgung über die Gebühren gemäß KAG NRW möglich.

360 VGH Hessen vom 8. April 2014 – 5 A 1994/12.

Von den 15 geprüften Körperschaften hatten vier³⁶¹ die Kosten der Löschwasserversorgung geschätzt (Bandbreite zwischen drei und zehn Prozent) und ausgesondert. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt aus Gründen der Rechtssicherheit, die Kosten der Löschwasserversorgung in der Gebührenkalkulation durch Vorwegabzug auszusondern.

7. Gebührenunterdeckungen/ -überdeckungen

In den Gebührenhaushalten sind Kostenüberdeckungen eines Kalkulationszeitraums an die Gebührenpflichtigen auszugleichen; Kostenunterdeckungen sollen ausgeglichen werden. Hierfür sind regelmäßige Nachkalkulationen zu erstellen. Bei der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der aber fünf Jahre nicht überschreiten soll. Um notwendige Gebührenanpassungen innerhalb des Kalkulationszeitraums vornehmen zu können, sind regelmäßige Voraus- und Nachkalkulationen notwendig.

Die Kommunen berücksichtigten sowohl Beiträge als auch Zuschüsse kostenmindernd in den Gebührenkalkulationen. Damit führte ein höherer Zuschuss- und beitragsfinanzierter Anteil des Anlagevermögens der Wasserversorgung dazu, dass in den Gebührenkalkulationen die einzurechnenden Abschreibungen niedriger sind und ein geringerer Anteil des Anlagevermögens verzinslich war (vgl. Ziffer 3 und 4 im vorstehenden grauen Kasten).

Da bei der Verzinsung des Anlagenkapitals der aus Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil abzusetzen ist (vgl. Ziffer 4 im vorstehenden grauen Kasten), könnte abgeleitet werden, dass auch die Auflösung von Zuschüssen kostenmindernd bei der Bemessung der angemessenen Abschreibungen zu berücksichtigen ist. Dies unterstellt jedoch künftige Zuschüsse zur Finanzierung des zu erneuernden Anlageguts. Nach dem Sinn und Zweck der Gebührenkalkulation sollte die Gemeinde dagegen mit Hilfe der Abschreibungen den vollen Wert für ein Anlagegut zum Zeitpunkt seiner Erneuerung zur Verfügung haben. Unbeachtlich sei die Finanzierung in der Zukunft.³⁶² Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Gesetzgeber, eine Klarstellung der rechtlichen Vorschriften vorzunehmen, inwieweit Zuschüsse bei einer Gebührenkalkulation berücksichtigt werden können. Sie schlägt hierzu im Rahmen der 190. Vergleichenden Prüfung eine Ergänzung in § 10 Absatz 2 KAG vor.³⁶³

Ansicht 122 zeigt die jeweiligen Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen der Kommunen für den Gebührenhaushalt Wasser unter Berücksichtigung des von der jeweiligen Kommune gewählten Zinssatzes.

Gebühren-
kalkulation

361 Allendorf (Lumda), Angelburg, Grävenwiesbach und Oberaula.

362 Diese Argumentation führte VG Kassel vom 9. Februar 1993 – 6/2 E 1558/86 an. Vgl. Hessische Städte- und Gemeinde-Zeitung, Mai 1993, S. 211.

363 Vgl. Feststellungen der Überörtlichen Prüfung im Zusammenhang mit der 187. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“, Abschnitt 5.4.1, S. 145, des vorliegenden Berichts sowie Feststellungen zur 190. Vergleichenden Prüfung „Abwasserverbände“ mit der Empfehlung, § 10 Absatz 2 Satz 5 KAG zu ergänzen, Abschnitt 7.5, S. 232 ff., S. 239 des vorliegenden Berichts.

Analyse des Gebührenhaushalts im Jahr 2014					
	Aktuelle Kalkulation ¹⁾	Aussonderung Kosten Löschwasser	Ange-setzte Zinssätze	Ergebnis der vorläufigen Nachkalkulation	Kosten-deckungs-grad
Allendorf ²⁾	✓	ja	4,00 %	-9 T€	97 %
Angelburg ²⁾	⊙	ja	4,00 %	-63 T€	82 %
Bad Zwesten	⊙	nein	4,50 %	54 T€	114 %
Bischoffen	✓	nein	5,50 %	-88 T€ ³⁾	78 %
Gemünden	⊙	nein	3,50 %	-9 T€	96 %
Grävenwiesbach	✓	ja	5,00 %	4 T€	101 %
Herbstein	✓	nein	3,50 %	-87 T€	84 %
Jossgrund	●	nein	3,75 %	-46 T€	88 %
Limeshain	✓	nein	5,00 %	-25 T€	95 %
Münchhausen ²⁾	●	nein	3,00 %	-17 T€	95 %
Oberaula ²⁾	●	ja	4,00 %	-1 T€	100 %
Ober-Mörlen	✓	nein	4,00 %	-33 T€	94 %
Philippsthal	✓	nein	4,34 %	12 T€	102 %
Waldkappel ²⁾	⊙	nein	4,00 %	-7 T€	99 %
Wildeck ²⁾	●	nein	4,00 %	-23 T€	96 %
			4,42 %	-409 T€	96 %
			Oberes Quartil	Summe der negativen Ergebnisse	Median

✓ = ja (Kalkulation aktuell, Voraus- und Nachkalkulation enthalten alle ansatzfähigen Kosten berücksichtigt),
 ⊙ = teilweise (Kalkulation aktuell, Voraus- und Nachkalkulation enthalten ansatzfähige Kosten unvollständig oder fehlerhaft),
 ● = nein (Kalkulation entweder nicht aktuell oder Voraus- oder Nachkalkulation fehlt).
¹⁾ Eine aktuelle Kalkulation im Rahmen dieser Prüfung liegt vor, wenn diese nicht älter als fünf Jahre war (gesetzlicher Kalkulationszeitraum, § 10 Absatz 2 KAG). Diese umfasst danach sowohl eine Voraus- als auch Nachkalkulation und berücksichtigt die nach § 10 Absatz 2 KAG ansatzfähigen Kosten.
²⁾ Werte zum 31. Dezember 2013
³⁾ Bei einer kalkulatorischen Verzinsung von 4,42 Prozent anstatt 5,50 Prozent läge das Ergebnis der vorläufigen Kalkulationsfortschreibung bei -68 Tausend Euro.
 Quelle: Eigene Berechnungen; Vorläufige Haushaltsergebnisse, Gebührenkalkulationen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 122: Analyse des Gebührenhaushalts im Jahr 2014

Die niedrigste Kostendeckung mit 78 Prozent wies die Gemeinde Bischoffen aus. Sieben der 15 geprüften Kommunen konnten eine aktuelle Gebührenkalkulation vorlegen, bei acht Kommunen lagen keine, unvollständige oder veraltete Gebührenkalkulationen vor. Die Grundsätze einer regelmäßigen Voraus- und Nachkalkulation nach § 10 KAG wurden in diesem Fall verletzt.

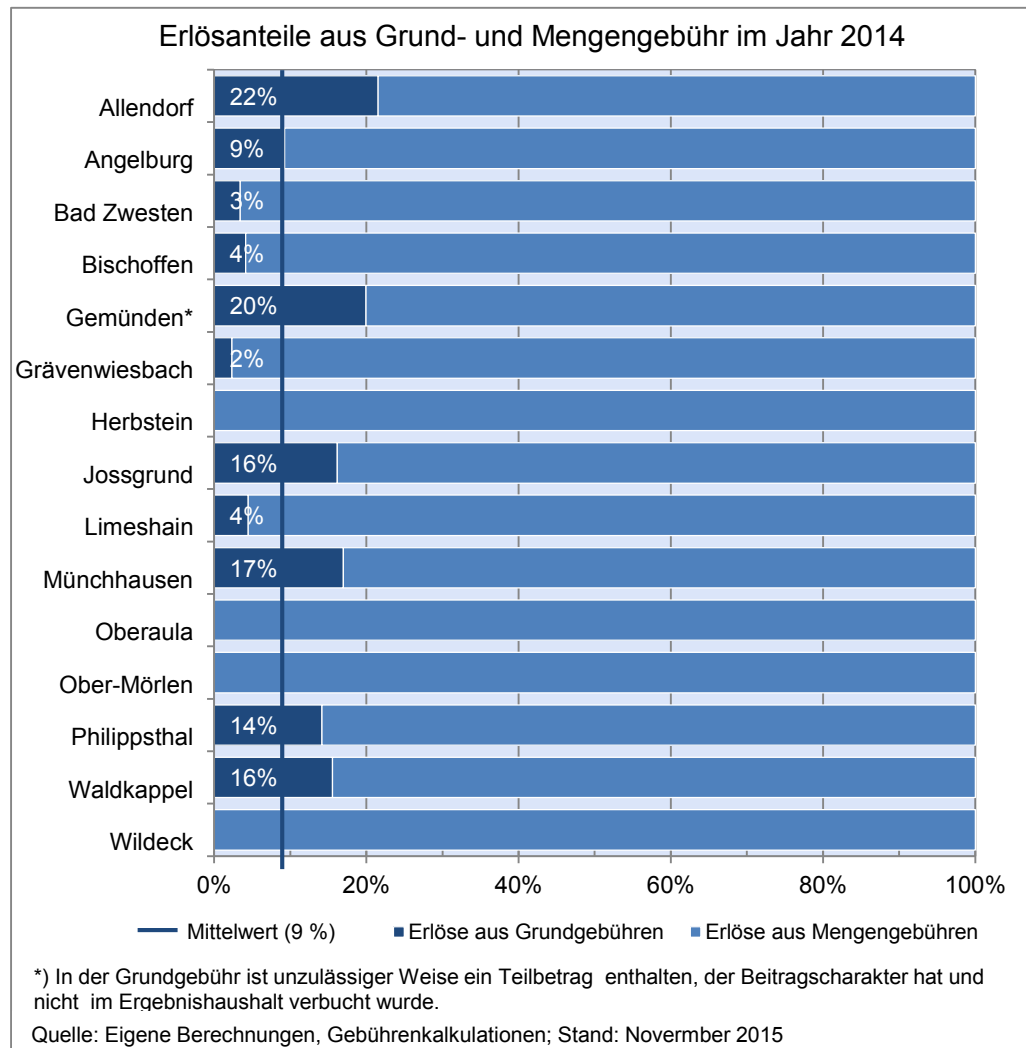
Die Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen verdeutlichen die Notwendigkeit, die Gebührenkalkulationen seitens der Kommunen zu verbessern. Unabhängig vom Vorliegen eines Jahresabschlusses sollten anhand der Kosten- und Leistungsrechnung aussagekräftige Nachkalkulationen vorgenommen werden. Erst durch eine Nachkalkulation ist eine sachgerechte Gebüh-

renfestsetzung mithilfe einer angemessenen Gebührenvoraus kalkulation möglich, um Gebührenüberdeckungen, vor allem aber Gebührenunterdeckungen – und damit die Subventionierung aus Mitteln des allgemeinen Haushalts (Steuereinnahmen) – zu vermeiden.

Die Spanne des verwendeten Kalkulationszinssatzes reichte bei den Kommunen von 3 Prozent bis zu 5,5 Prozent. Das obere Quartil der beobachteten Zinssätze lag bei 4,42 Prozent. Würden die Kommunen mindestens diesen kalkulatorischen Zinssatz verwenden, ergäbe sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 133 Tausend Euro.³⁶⁴

Gebührenmodelle

Die Verteilung von Grund- und Mengengebühr in den unterschiedlichen Gebührenmodellen zeigt Ansicht 123.



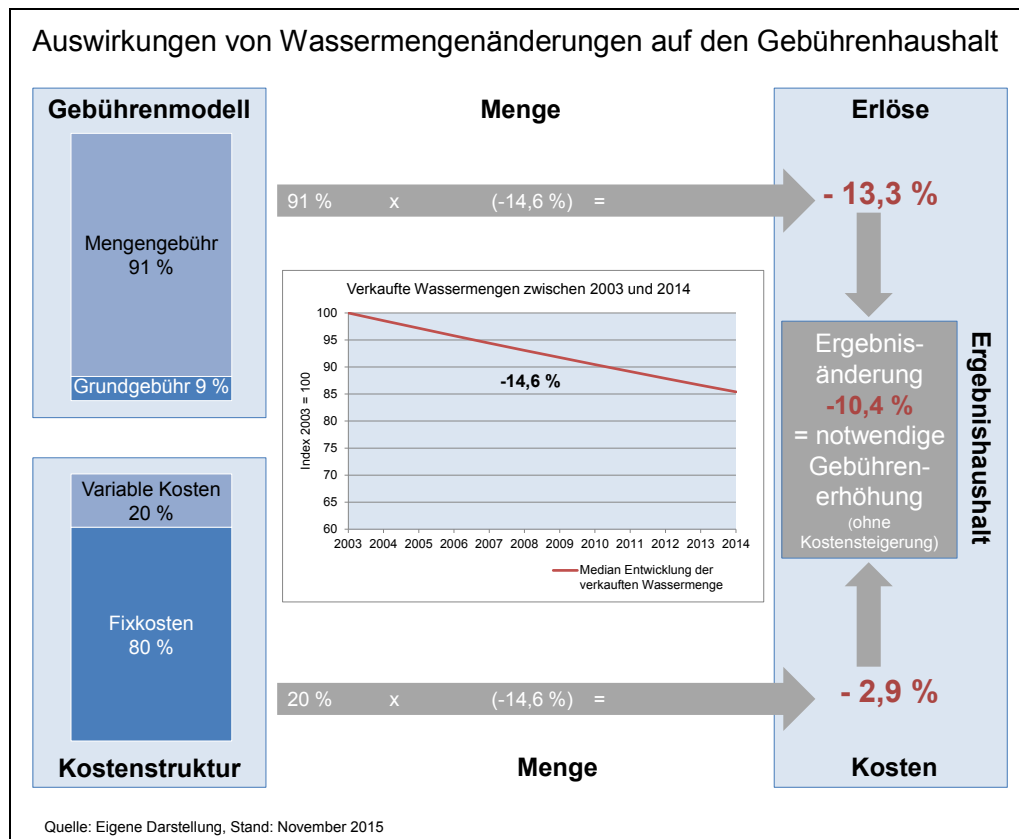
Ansicht 123: Erlösanteile aus Grund- und Mengengebühr im Jahr 2014

Die Gebühren der geprüften Kommunen bestanden überwiegend aus Mengengebühren. Vier Kommunen erhoben keine Grundgebühren. Von den elf Kommunen, die eine Grundgebühr erhoben, betrug deren Anteil an den Erlösen zwischen rund 2 Prozent und rund 22 Prozent.

Die Kostenstruktur der Wasserversorgung ist entgegengesetzt zum vorherrschenden Gebührenmodell. Die Kosten sind zu rund 80 Prozent Fixkosten, z.B. Abschreibungen, kalkulatorische Verzinsung und Personalkosten. Da trotz eines Rückgangs der verkauften Wassermenge – als Median der geprüften Kommunen wurde ein Rückgang von 14,6 Prozent zwischen 2003 und

³⁶⁴ Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale durch Anhebung des kalkulatorischen Zinssatzes vgl. Abschnitt 6.12, S. 209 des vorliegenden Berichts.

2014 ermittelt – das Leitungsnetz zumindest mittelfristig nicht kleiner dimensioniert werden kann oder sonstige Anlagen entfallen, können die Kosten nicht in dem Maß abgebaut werden, wie Erlöse entfallen (Ansicht 124).



Ansicht 124: Auswirkungen von Wassermengenänderungen auf den Gebührenhaushalt

Bei einem durchschnittlichen Grundgebührenanteil von neun Prozent führt der festgestellte Rückgang der verkauften Wassermenge zu einem Rückgang der Erlöse um 13,3 Prozent. Im Gegenzug dazu sinken die Kosten bei einem durchschnittlichen variablen Kostenanteil von 20 Prozent nur um 2,9 Prozent. Das abweichende Ergebnis in Höhe von 10,4 Prozent müsste durch eine Gebührenerhöhung abgefangen werden. Würde hingegen der Grundgebührenanteil bei 30,0 Prozent³⁶⁵ liegen, ergäbe sich ein geringerer Rückgang der Erlöse von 10,2 Prozent.³⁶⁶

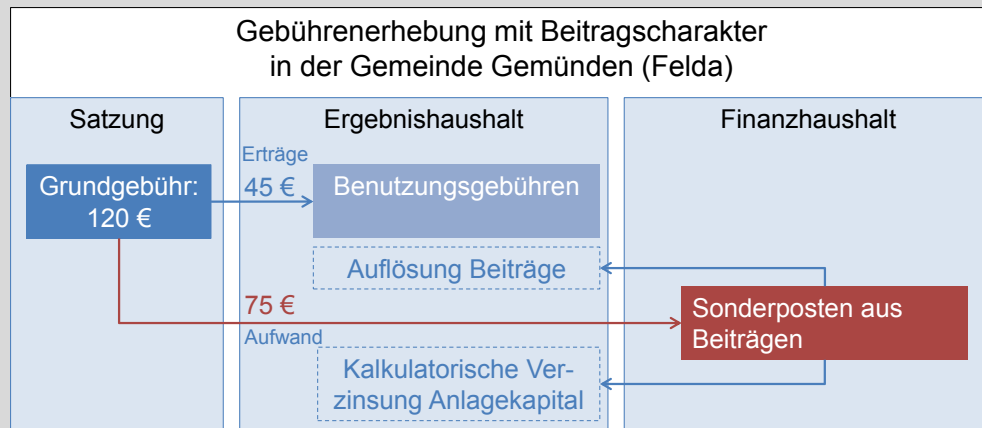
Angesichts der hohen Fixkostenlast der Wasserversorgung und der rückläufigen Entwicklung der verkauften Wassermenge empfiehlt die Überörtliche Prüfung, sofern noch nicht vorhanden, eine verbrauchsunabhängige Grundgebühr einzuführen oder bei künftigen Gebührenanpassungen diese auch über die Grundgebühr vorzunehmen.

³⁶⁵ Die Überörtliche Prüfung erachtet einen verbrauchsunabhängigen Grundgebührenanteil von 30 Prozent als sachgerecht. Der Fixkostenanteil für das Bereitstellen und ständige Vorhalten der Trinkwasseranlagen, der regelmäßig bei 80 Prozent liegt, wird damit adäquater erwirtschaftet. Vgl. analog OVG Lüneburg vom 20. Januar 2000 – L 2396/99, bestätigt durch BVerwG vom 20. Dezember 2000 – 11 C 7.00.

³⁶⁶ 10,2 Prozent = (100 Prozent - 30 Prozent) x (-14,6 Prozent).

Sondersachverhalt: Gebühren und Beiträge in der Gemeinde Gemünden (Felda)

Die Gemeinde Gemünden (Felda) legte für das Jahr 2014 die Gebührensätze für die Wasserversorgung fest. Neben der Mengengebühr wird eine jährliche Grundgebühr in Höhe von 120 Euro für jedes an die Wasserversorgungseinrichtung angeschlossene Grundstück erhoben. Gemäß der Niederschrift der Gemeindevertretungssitzung vom 27. Juni 2013 ist in der Grundgebühr ein Teilbetrag von 75 Euro enthalten, der zur Finanzierung von Investitionsmaßnahmen über acht Jahre dient. Die entsprechende Gebührenkalkulation sieht keine Erlöse dieser Teilbeträge vor. Die Teilbeträge wurden nicht in den Umsatzerlösen des Ergebnishaushalts erfasst, sondern in den Finanzhaushalt der Bilanz gebucht (Ansicht 125).



Ansicht 125: Gebührenerhebung mit Beitragscharakter in der Gemeinde Gemünden (Felda)

Die Überörtliche Prüfung sieht eine Erhebung von Gebühren zur unmittelbaren Finanzierung der Investitionen (außerhalb des Ergebnishaushalts) dem Grunde nach für unzulässig an. Gebühren sind gemäß § 10 Absatz 2 KAG zu kalkulieren (grauer Kasten auf Seite 202). Die Finanzierung von Investitionen zählt nicht unmittelbar zu den Kosten, die über Gebühren gedeckt werden und ist daher unzulässig. Sie wird über Mittelherkunft im Finanzhaushalt dargestellt.

Zwar wird durch die Erfassung des Teilbetrags der Grundgebühr in Höhe von 75 Euro im Finanzhaushalt erreicht, dass keine Kostenüberdeckung im Ergebnishaushalt eintritt, allerdings sind im Umkehrschluss die Gebührensätze in der satzungsgemäßen Höhe nicht durch eine sachgerechte Kostenermittlung zu rechtfertigen. Eine Verbuchung von Einnahmen aus Grundgebühren außerhalb des Ergebnishaushalts der kostenrechnenden Einrichtung stellt einen unzulässigen Gestaltungsmissbrauch dar.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, die Gebühren auf Grundlage der nach § 10 Absatz 2 KAG ansatzfähigen Kosten neu zu kalkulieren und bereits erhaltene Teilbeträge der Grundgebühr zurückzuzahlen. Eine Finanzierung der Investitionsmaßnahmen über Ergänzungsbeiträge wäre denkbar.

6.11 Interkommunale Zusammenarbeit

Zur Sicherung der Leistungs- und Handlungsfähigkeit besteht die Möglichkeit, dass Kommunen Aufgaben gemeinsam wahrnehmen. Das Land Hessen unterstützt Kommunen, welche sich zu einer Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) zusammenschließen, mit einem Fördervolumen von bis zu 100.000 Euro, wenn hierdurch Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 15 Prozent nachgewiesen werden können.³⁶⁷

Alle geprüften Kommunen verfügten über eine Interkommunale Zusammenarbeit, die auch die Wasserversorgung betrifft. Die hohe Nutzung von Interkommunaler Zusammenarbeit zeigt deren Eignung für die Trinkwasserversorgung. Bis auf Münchhausen nutzten alle Kommunen zur Weiterbildung des Personals eine Wasserwerksnachbarschaft.³⁶⁸

Die Aufgabenfelder der Interkommunalen Zusammenarbeit im Vergleich umfassten beispielsweise die Ausleihe von Material, die Beratung von Landwirten zur Reduzierung der Nitratbelastung, die Koordination von Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft, die Erbringung von Tiefbauleistungen, Zusammenarbeit in der Beschaffung, informelle Austausche auf Verwaltungsebene, die Koordination von Maßnahmen zur Bewältigung des demografischen Wandels und gemeinsame Finanzverwaltung.

Die Prüfung zeigte, dass vielerorts Überlegungen zur Interkommunalen Zusammenarbeit bestanden, die noch nicht umgesetzt waren. Dabei zeichnete sich keine typische Form der Interkommunalen Zusammenarbeit ab. Vorteile bestehen speziell in der besseren Auslastung vorhandener Ressourcen, der Schaffung und Erhaltung von Spezialwissen und Rechtssicherheit und der personenunabhängigen Aufgabenerfüllung. Für die Wasserversorgung ist beispielsweise eine gemeinsame Ausbildung und Beschäftigung von Wassermeistern oder eine gemeinsame Organisation des Bereitschaftsdiensts denkbar (siehe Beispiel der Gemeinde Bischoffen in Abschnitt 6.6, S. 188). Koordinationsbedarfe und räumliche Entfernungen sind gegenüber der separaten Aufgabenwahrnehmung in den einzelnen Kommunalverwaltungen zu beachten.

6.12 Ergebnisverbesserungspotenziale und Reifegrad der Wasserversorgung

In der 189. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser III“ war festzustellen, dass die Trinkwasserqualität ohne Beanstandungen war und die an ein Lebensmittel zu stellenden Anforderungen erfüllt wurden (Abschnitt 6.5). Gleichwohl wurden bei den geprüften Kommunen Feststellungen bei der Aufgabenwahrnehmung getroffen sowie Ergebnisverbesserungspotenziale in der Haushaltswirtschaft der Wasserversorgung identifiziert.

Die von der Überörtlichen Prüfung ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale in Ansicht 126 setzen sich zusammen aus den Ergebnisse der vorläufigen Nachkalkulationen der Kommunen (Ansicht 122) unter Berücksichtigung des von der jeweiligen Kommune gewählten Zinssatzes und der Verwendung eines Referenzzinssatzes in Höhe von 4,42 Prozent (oberes Quartil der Vergleichszinssätze der Kommunen).

Ergebnisverbesserungspotenziale

³⁶⁷ Vgl. Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport vom 2. Dezember 2011, (Az.: IV 5 – 3 v 03.01), Nr. 3.6.

³⁶⁸ Zur Begriffserklärung der Wasserwerksnachbarschaft siehe Fußnote 323.

Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Kostendeckende Gebühren	Angemessene Verzinsung des Anlagevermögens ¹⁾	Summe
Allendorf	9 T€	4 T€	14 T€
Angelburg	63 T€	8 T€	71 T€
Bad Zwesten	0 T€	0 T€	0 T€
Bischoffen	88 T€	0 T€	88 T€
Gemünden	9 T€	3 T€	12 T€
Grävenwiesbach	0 T€	0 T€	0 T€
Herbstein	87 T€	13 T€	101 T€
Jossgrund	46 T€	11 T€	57 T€
Limeshain	25 T€	0 T€	25 T€
Münchhausen	17 T€	38 T€	55 T€
Oberaula	1 T€	6 T€	7 T€
Ober-Mörlen	33 T€	9 T€	42 T€
Philippsthal	0 T€	13 T€ ²⁾	13 T€ ²⁾
Waldkappel	7 T€	15 T€	22 T€
Wildeck	23 T€	14 T€	36 T€
Summe	409 T€	133 T€	542 T€
¹⁾ Als angemessener kalkulatorischer Zinssatz wurde mit 4,42 Prozent als oberes Quartil der Vergleichszinssätze gerechnet. ²⁾ Ergebnis würde nicht der Gemeinde zukommen, da diese nicht mehr Eigentümer der Anlagen ist. Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Oktober 2015			

Ansicht 126: Ergebnisverbesserungspotenziale

Für zwei der geprüften Kommunen³⁶⁹ wurde im Rahmen dieser Prüfung kein Ergebnisverbesserungspotenzial aufgezeigt. Bischoffen und Herbstein könnten mit dem Erheben von kostendeckenden Gebühren ihre Ergebnisse um rund 88 und 87 Tausend Euro verbessern. Für Herbstein erhöht sich das Ergebnisverbesserungspotenzial noch um 13 Tausend Euro durch das Anpassen des verwendeten Zinssatzes. Herbstein hatte mit Potenzialen von insgesamt 101 Tausend Euro den höchsten, Oberaula mit 7 Tausend Euro den niedrigsten Wert der geprüften Kommunen.

Der Reifegrad der Wasserversorgung wird anhand der Erfüllung technischer Anforderungen bemessen, wie sie in den Abschnitten 6.5, 6.7, 6.8 und 6.10 dargestellt sind. Ansicht 127 zeigt zusammenfassend die Erfüllung technischer Anforderungen und den Reifegrad der Wasserversorgung im Vergleich.

369 Bad Zwesten und Grävenwiesbach.

Erfüllung technischer Anforderungen und Reifegrad der Wasserversorgung								
	Trinkwasserqualität	Versorgungssicherheit	Reserven zur Deckung des Wasserbedarfs	Versorgungskonzeption	Zustand technischer Anlagen	Wasserverluste	Nachweis der Sicherstellung der Löschwasserversorgung	Reifegrad der Wasserversorgung
Abschnitt der vorliegenden Berichterstattung	6.5	6.5	6.5	6.7	6.8	6.8	6.5	
Allendorf	+	+	++	○	+	+	○	+
Angelburg	++	++	++	○	+	+	+	+
Bad Zwesten	++	++	++	○	+	++	○	+
Bischoffen	+	++	++	+	+	++	++	++
Gemünden	++	○	++	○	–	+	○	○
Grävenwiesbach	++	++	++	○	○	+	+	+
Herbstein	++	+	++	–	+	+	○	+
Jossgrund	++	+	++	–	+	++	○	+
Limeshain	++	○	+	○	++	+	○	+
Münchhausen	++	+	++	++	+	+	++	++
Oberaula	+	++	++	○	++	++	○	+
Ober-Mörlen	++	++	+	○	++	++	○	+
Philippsthal	++	+	++	–	++	+	○	+
Waldkappel	++	○	++	–	+	++	○	+
Wildeck	++	○	++	○	++	++	++	+

Bewertung technische Anforderungen:

++ = Kriterium erfüllt,

+ = Kriterium mit wenigen Ausnahmen erfüllt,

○ = Kriterium teilweise erfüllt/ dokumentiert,

– = Kriterium nicht erfüllt/ nicht dokumentiert

Bewertung Reifegrad:

++ = Sehr hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen,

+ = Hoher Reifegrad mit einigen Verbesserungspotenzialen,

○ = Mittlerer Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in nahezu allen Bereichen,

– = Niedriger Reifegrad mit großen Mängeln und Defiziten in allen Bereichen

Der Reifegrad ergibt sich aus der ganzheitlichen Betrachtung und nicht als Summe der einzelnen Kriterien.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Oktober 2015

Ansicht 127: Erfüllung technischer Anforderungen und Reifegrad der Wasserversorgung

Die 15 geprüften Kommunen wiesen insgesamt einen hohen Reifegrad auf, was auf das vorhandene Bewusstsein des Stellenwerts des Lebensmittels Trinkwasser zurückzuführen ist.

Bischoffen und Münchhausen wiesen darüber hinaus einen sehr hohen Reifegrad der Wasserversorgung auf. Gleichwohl bestand auch hier punktuell Optimierungsbedarf. Allein Gemünden (Felda) erreichte einen mittleren Reifegrad. Handlungsbedarf bestand insbesondere beim baulichen Zustand eines Wasserbehälters, der eine Gefahr für die Trinkwasserhygiene darstellte. Die Kommunen erkannten bereits vielfach den Optimierungsbedarf. So begann Gemünden (Felda) mit der Planung einer Sanierung des beanstandeten Hochbehälters (Ansicht 115).

Neben der in Ansicht 127 dargestellten Erfüllung der technischen Anforderungen und aufgezeigten Potenzialen wurden in den Abschnitten 6.6 und 6.7 Schwachstellen in der Organisation der Trinkwasserversorgung festgestellt. Unverändert zu den Feststellungen in der 71. Vergleichenden Prüfung und der 97. Vergleichenden Prüfung war einerseits eine Verdichtung des Arbeitsvolumens und andererseits eine mangelnde Dokumentation zu verzeichnen. Hinzu kam, dass teilweise die erforderliche Qualifikation nur durch eine Öffnungsklausel erfüllt wurde, weshalb Kommunen bei der Nachbesetzung der Stellen höher qualifiziertes Personal benötigen.

Die Kombination aus einer Konzentration der Information auf einen oder wenige Wissensträger und die gleichzeitig fehlende bzw. nicht personenunabhängige Dokumentation stellt eine Gefahr für die Wasserversorgung dar. Ein Ausfall kann dann nicht adäquat ersetzt und der Bereitschafts- und Entstörungsdienst nicht uneingeschränkt aufrecht erhalten werden. Die Gefahr eines Wissensverlusts ist deutlich höher.

Diese Schwachstellen sind gleichzeitig das Hindernis für neue Organisationslösungen. Regionale Lösungen – beispielsweise auch in Interkommunaler Zusammenarbeit (Abschnitt 6.6) – erfordern Strukturen, die eine personenunabhängige Aufgabenwahrnehmung ermöglichen.

6.13 Ausblick

Die rückläufige Entwicklung der Einwohner und Wassermengen wirkt sich negativ auf die Wasserversorgung der Kommunen aus. Einerseits sind damit bei den aktuellen Gebührenmodellen Erlöseinbußen bei gleichzeitiger Kostenremanenz verbunden, was zu notwendigen Gebührenerhöhungen führt. Andererseits sind der Qualitätsstandard und die Versorgungssicherheit auch bei einem prognostizierten weiteren Rückgang der Einwohner und Wassermengen aufrechtzuerhalten und die Schwachstellen zu beseitigen.

Die Empfehlungen der Überörtlichen Prüfung betreffen die Anforderungen an die Qualifikation und die Organisation von Trinkwasserversorgern und finden sich sinngemäß in den allgemein anerkannten Regeln der Technik (DVGW W 1000) wieder. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere, Bestandspläne regelmäßig zu aktualisieren und einen jederzeitigen Zugang zu ermöglichen. Zudem sollten Schadensstatistiken geführt werden.

Handlungsbedarf besteht bei der Analyse des Versorgungssystems. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, schrittweise eine Versorgungskonzeption aufzubauen, indem die Kommunen den künftigen Wasserbedarf und das verfügbare Wasserdargebot regelmäßig prognostizieren sowie die Druckverhältnisse im Netz untersuchen. Somit kann auch die Sicherstellung der Löschwasserversorgung nachgewiesen und ein Maßnahmenplan samt Bauprogramm aufgestellt werden.

Kommunen, die noch nicht über eine Fernüberwachungsanlage verfügen, sollten unter Beachtung des Grundsatzes einer sparsamen und wirtschaft-

lichen Haushaltsführung zeitnah Nachrüstungen vornehmen, um die Versorgungssicherheit zu erhöhen.

Neben der Beseitigung der Defizite sollten kostendeckende Gebühren erhoben werden und die Gebührenmodelle die Fixkosten durch eine Grundgebühr besser abbilden. Zudem sollten Kommunen verstärkt die Möglichkeit der Beitragsfinanzierung in Betracht ziehen.

7. „Abwasserverbände“ – 190. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 190. Vergleichenden Prüfung wurden die Wirtschaftlichkeit, Sicherheit und Nachhaltigkeit der Abwasserbeseitigung bei 17 Abwasserverbänden beurteilt. Zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit zählten die Beurteilung von Gebühren und Umlagen, die Analyse der Aufwendungen sowie der Investitionen und deren Finanzierung. Der Feststellung der Sicherheit der Abwasserbeseitigung lagen die Analyse der Aufbau- und Ablauforganisation und die Einhaltung gesetzlicher und technischer Standards zu Grunde. Die Prüfung des Umgangs der Verbände mit zukünftigen technischen und kapazitiven Herausforderungen diente der Beurteilung zur Nachhaltigkeit der Abwasserbeseitigung.

Geprüfte Körperschaften

Abwasserverband Altstadt, Abwasserverband Freigericht, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Lauter-Wetter, Abwasserverband Main-Taunus, Abwasserverband Mittlerer Rheingau, Abwasserverband Modau, Abwasserverband Oberes Fuldata, Abwasserverband Oberes Niddertal, Abwasserverband Oberhessen, Abwasserverband Ohm/Seenbach, Abwasserverband Schleifbach, Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain, Abwasserverband Vorderer Odenwald, Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze sowie der Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke. Ansicht 128 zeigt die Verbände mit ihrem Sitz und den beteiligten Mitgliedskommunen.

Sitz der Abwasserverbände und Mitgliedskommunen		
Verband	Sitz	Mitgliedskommunen
AV Altstadt	Altstadt	Altstadt, Limeshain, Glauburg
AV Freigericht	Hasselroth-Niedermittlau	Freigericht, Hasselroth, Gelnhausen
AV Hungen	Hungen	Hungen, Lich, Wölfersheim, Nidda über Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe
AV Lauter-Wetter	Laubach	Grünberg, Laubach, Lich, Reiskirchen
AV Main-Taunus	Hofheim am Taunus	Hofheim, Kriftel, Eppstein, Niedernhausen, Kelkheim, Glashütten, Idstein, Schwalbach, Sulzbach, Bad Soden, Königstein, Liederbach, Hattersheim
AV Mittlerer Rheingau	Rüdesheim am Rhein	Geisenheim, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein, Lorch
AV Modau	Mühltal	Ober-Ramstadt, Mühltal
AV Oberes Fuldata	Eichenzell	Ebersburg, Eichenzell, Gersfeld
AV Oberes Niddertal	Ortenberg	Gedern, Hirzenhain, Ortenberg, Glauburg
AV Oberhessen	Nidda	Nidda über Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe, Schotten
AV Ohm/Seenbach	Mücke	Grünberg, Mücke
AV Schleifbach	Seligenstadt	Mainhausen, Seligenstadt, Karlstein (Bayern)
AV Stadtallendorf-Kirchhain	Kirchhain	Stadtallendorf, Kirchhain, Rauschenberg über Zweckverband Mittelhessisches Abwasserwerke
AV Vorderer Odenwald	Reinheim	Fischbachtal, Modautal, Groß-Biebrau, Ober-Ramstadt, Reinheim
KBV Ems- und Wörsbachtal	Bad Camberg	AV Emsbachtal: Bad Camberg, Waldems, Idstein, Glashütten, Selters; AV Idstein: Idstein, Hünstetten; AV Goldener Grund: Hünfelden, Brechen, Weilmünster, Villmar, Selters; AV Runkel-Villmar: Runkel, Villmar

Sitz der Abwasserverbände und Mitgliedskommunen		
Verband	Sitz	Mitgliedskommunen
ZV ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze	Ginsheim-Gustavsburg	Ginsheim-Gustavsburg, Bischofsheim
ZV Mittelhessische Abwasserwerke	Gießen	Gladenbach, Fronhausen, Neustadt, Lahntal, Rauschenberg, Münchhausen, Wetter
AV = Abwasserverband, KBV = Kläranlagenbetriebsverband, ZV = Zweckverband Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016		

Ansicht 128: Sitz der Abwasserverbände und Mitgliedskommunen

Das Prüfungsvolumen betrug 243,1 Millionen Euro und umfasste die Summe der ordentlichen Aufwendungen der 17 Abwasserverbände im Prüfungszeitraum 2011 bis 2014. Für das Jahr 2014 betrug das Prüfungsvolumen 60,3 Millionen Euro. Die Verbände betrieben insgesamt 81 Kläranlagen. Gegenstand der Beurteilung der Sicherheit der Abwasserbeseitigung war eine Stichprobe von 26 Kläranlagen der Verbände.

Prüfungsvolumen

Ansicht 129 stellt die Zusammensetzung der Ergebnisverbesserungspotenziale dar. Diese können durch Erhebung aufwands- und kostendeckender Umlagen sowie durch Anpassungen an Referenzwerte erreicht werden.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Ergebnisverbesserungspotenziale der Abwasserverbände je Jahr	
Potenziale der Abwasserverbände je Jahr	7,4 Mio. €
Anpassung des Personalbestands bezogen auf die Einwohnerwerte ¹⁾	3,0 Mio. €
Erhebung einer aufwandsdeckenden Umlage ²⁾	0,2 Mio. €
Erhebung einer kostendeckenden Umlage ³⁾	4,2 Mio. €
Potenziale der untersuchten Kläranlagen je Jahr	2,1 Mio. €
Klärschlamm Entsorgung ⁴⁾	0,5 Mio. €
Stromverbrauch ⁵⁾	1,2 Mio. €
Klärgasnutzung ⁶⁾	0,2 Mio. €
Abwasserabgabe ⁷⁾	0,2 Mio. €
Gesamt	9,5 Mio. €

¹⁾ Der Einwohnerwert (Schmutzfracht) (EW) ist der in der Abwasserwirtschaft gebräuchliche Vergleichswert für die in Abwässern enthaltenen Schmutzfrachten. Mit Hilfe des Einwohnerwerts lässt sich die Belastung einer Kläranlage ableiten. Errechnet wird er aus der Summe aus Einwohnerzahl und Einwohnergleichwert, der die gewerblichen Abwässer berücksichtigt.

²⁾ Zur Definition der aufwandsdeckenden Umlage, vgl. Abschnitt 7.5.2, S. 234

³⁾ Zur Definition der kostendeckenden Umlage, vgl. Fußnote 391, S. 225

⁴⁾ Anpassung an den unteren Quartilswert

⁵⁾ Anpassung an den Zielwert der Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen, vgl. Fußnote 453, S. 248

⁶⁾ Anpassung an den oberen Quartilswert

⁷⁾ Anpassung an den Median

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 129: Ergebnisverbesserungspotenziale

Für die 17 Abwasserverbände ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 7,4 Millionen Euro je Jahr. Für die untersuchten Kläranlagen stellte die Überörtliche Prüfung weitere Ergebnisverbesserungspotenziale von rund 2,1 Millionen Euro je Jahr fest.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragte	
Informationsstand:	Februar 2015 bis Mai 2016
Prüfungszeitraum:	2011 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	17. Juni 2016
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsan- wälte, Wiesbaden PERICON Unternehmensberatung GmbH, Wiesbaden (vgl. S. 376)

Ansicht 130: Informationsstand und Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung regt an, § 10 Absatz 2 des Gesetzes über Kommunale Abgaben (KAG)³⁷⁰ für Verbände anwendbar zu erklären, die gebührenrelevante Leistungen erbringen und diese über Umlagen der Mitglieder finanzieren (vgl. Abschnitt 7.5.2, S. 240). So kann gewährleistet werden, dass Gebühren unabhängig von der Organisationsform des Aufgabenträgers eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals beinhalten. Eine inhaltlich vergleichbare Regelung besteht etwa im Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (vgl. Fußnote 421, S. 239).

Weiterhin regt die Überörtliche Prüfung an, im § 10 Absatz 2 KAG zu konkretisieren, dass die Nichteinbeziehung der Erträge aus der Auflösung von Investitionszuschüssen als Regelfall bei der Bemessung angemessener Abschreibungen vorzusehen ist. Alternativ könnte analog der bayerischen Regelungen ein Wahlrecht im KAG gefasst werden. Ein Verbleib der Mehrerlöse bei Ausübung des Wahlrechts im Gebührenhaushalt sollte ebenfalls über eine konkrete Regelung sichergestellt werden (vgl. Abschnitt 7.5.2, S. 238 ff.).

7.2	Leitsätze.....	217
7.3	Überblick	219
7.4	Einfluss der Verbandsstruktur auf die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung	224
7.4.1	Vorgehensweise	224
7.4.2	Bewertung der Verbandsstruktur.....	225
7.4.3	Zusammenhang zwischen Verbandsstruktur und Umlage	227
7.4.4	Zusammenschlüsse und Verbandserweiterungen.....	228
7.4.5	Interkommunale Zusammenarbeit.....	231
7.5	Finanzierung der Abwasserbeseitigung.....	232
7.5.1	Kalkulatorische Verzinsung und Eigenkapitalausstattung	232
7.5.2	Umlage als Bestandteil der Abwassergebühren.....	233
7.5.3	Eigenkapitalausstattung	240
7.6	Sicherheit der Abwasserbeseitigung	244
7.6.1	Klärschlamm Entsorgung und Energieeffizienz	244
7.6.2	Grenzwerteinhaltung	253
7.7	Ausblick.....	265

³⁷⁰ Im Prüfungszeitraum galten: Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 17. März 1970, GVBl. I, S. 225 gültig bis zum 31. Dezember 2012 sowie Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl., S. 134, gültig ab 1. Januar 2013, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

7.2 Leitsätze

Die Struktur der Verbände beeinflusste die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung. Eine zentrale Verbandsstruktur und damit verbundene Größenvorteile führten tendenziell zu einer wirtschaftlichen Umlage.

Seiten 227 f.

Ergebnisverbesserungspotenziale können insbesondere durch die Schaffung größerer Einheiten, so durch Verbandszusammenschlüsse oder -erweiterungen, erreicht werden. Bei den Abwasserverbänden Mittlerer Rheingau und Oberhessen sowie dem Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal erwies sich die Stilllegung sanierungsbedürftiger Kläranlagen und deren Anschluss an größere Einheiten bei Einhaltung der Planwerte als wirtschaftlich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Abwasserverbänden und Kommunen, bei bevorstehenden Sanierungen von Anlagen zu prüfen, ob die Anbindung an eine größere Anlage in der Umgebung technisch umsetzbar und wirtschaftlich ist.

Lassen sich solche strukturellen Maßnahmen nicht umsetzen, können Betriebsführungsmodelle dazu beitragen, die positiven Effekte größerer Einheiten zu nutzen. Diese Modelle können auch ein Zwischenschritt zu einem späteren Zusammenschluss sein. Das weitreichendste Betriebsführungsmodell des Vergleichs wies dabei der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal auf.

Seite 232 f.

Von den 17 geprüften Verbänden bezogen 12 Verbände keine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in die Berechnung ihrer Umlagen ein. Hierdurch entzogen die Verbände den Mitgliedskommunen die Grundlage, diese kalkulatorischen Kosten in den Gebührenhaushalten zu berücksichtigen und über die Gebühren zu refinanzieren. Mittelbar werden hierdurch die Gebührenhaushalte der Mitgliedskommunen aus allgemeinen Deckungsmitteln subventioniert.

Seiten 236 f.,
240 f.

Die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten in den Umlagen ermöglicht es den Verbänden, Rücklagen für notwendige Investitionen zu bilden. Der Abwasserverband Vorderer Odenwald nahm die Empfehlung der Überörtlichen Prüfung noch während der Prüfung auf und bezog im Wirtschaftsplan 2016 eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in die Bemessungsgrundlage der Umlagen ein.

Die Überörtliche Prüfung regt an, eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in Anlehnung an § 10 Absatz 2 KAG für solche Verbände anwendbar zu erklären, die gebührenrelevante Leistungen erbringen und diese über Umlagen der Mitglieder finanzieren.

Als einziger Verband des Vergleichs kalkulierte der Abwasserverband Oberhessen Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Investitionszuschüsse nicht gebühren- oder umlagenmindernd in die Bemessungsgrundlage der Umlage ein. Die Erträge führte der Verband einer Rücklage zu; für das Jahr 2014 waren dies rund 421.000 Euro. Die Überörtliche Prüfung erkennt hierzu in den rechtlichen Regelungen einen Konkretisierungsbedarf und gibt einen Vorschlag zur Weiterentwicklung des KAG.

Seite 238 ff.

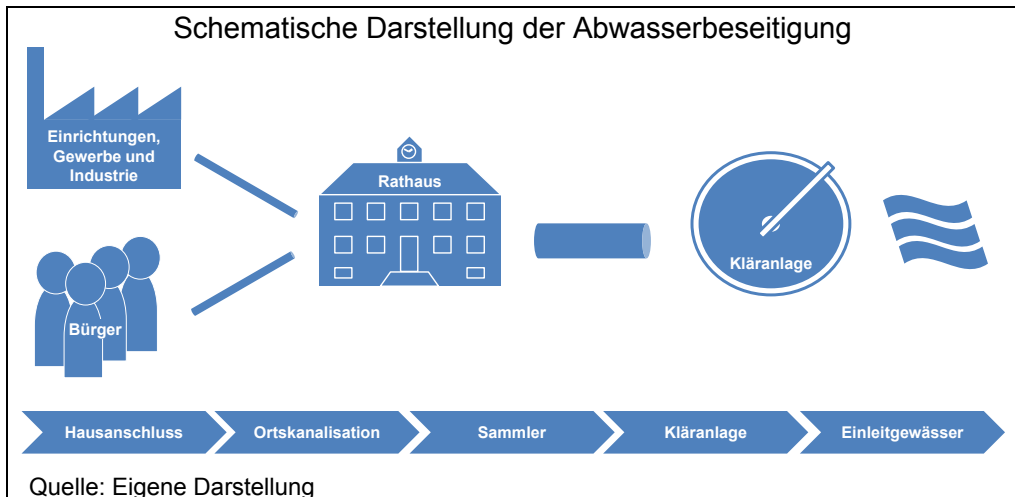
Die Bandbreite des Anteils der Klärschlammentsorgungskosten an den ordentlichen Aufwendungen lag zwischen 1,8 und 11,6 Prozent. Der Abwasserverband Oberes Niddertal, der den höchsten Anteil der Klärschlammentsorgungskosten an den ordentlichen Aufwendungen aufwies, hatte mit rund 173.000 Euro auch das höchste jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial in diesem Bereich. Noch während der Prüfung teilte der Verband mit, dass er nun das Problem der vergleichsweise

Seite 247 f.

	teureren Nassschlammmentsorgung erkannt habe und Maßnahmen zur Reduzierung der Klärschlammmentsorgungskosten ergreifen werde.
Seite 251 f.	8 der 17 Verbände nutzten die landesseitige Förderung von Energiegütern zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen. Das Land Hessen setzte so einen wirkungsvollen Anreiz, die Energieverbräuche von Kläranlagen zu verbessern.
Seite 251 f.	Bei 14 der 16 Kläranlagen mit Klärgasnutzung der insgesamt 26 untersuchten Kläranlagen nutzte der Verband das Klärgas zur Stromerzeugung. Für die Eigenenergieversorgung bei sieben Verbänden ermittelte die Überörtliche Prüfung Verbesserungspotenziale durch Klärgasnutzung. Vernetzte Konzepte der Nutzung von Photovoltaik bieten ebenfalls weitere Möglichkeiten der Eigenversorgung und der Erzielung zusätzlicher Einnahmen durch Energieeinspeisung. Unter Berücksichtigung der technischen Entwicklung sollten bei investiven Maßnahmen die Möglichkeiten zur wirtschaftlichen Eigenerzeugung von Energie von den Verbänden in Betracht gezogen werden.
Seite 256 ff.	22 der geprüften 26 Kläranlagen hielten die rechtlichen Grenzwerte für die Schmutzfrachtparameter im gesamten Prüfungszeitraum ein. Der Abwasserverband Oberes Fuldata! wies als einziger Verband drei rechtliche Verstöße auf. Die Reinigungsleistungen bei den betrachteten Anlagen für die Schmutzfrachtparameter Stickstoff und Phosphor lagen im Median über 80 Prozent sowie für die Sauerstoffparameter sogar über 95 Prozent und damit insgesamt hoch.
Seite 256 f.	Die Verbandsstruktur wirkte sich neben der Wirtschaftlichkeit auch auf die Reinigungsleistung aus. Es zeigte sich, dass Verbände mit einer günstigen Verbandsstruktur und folglich größeren Kläranlagen bei ordnungsgemäßen Betrieb bessere Reinigungsleistungen erreichten. Soweit sachgerecht und wirtschaftlich möglich, sollten die Verbände – gerade bei anstehenden größeren Investitionen – den Anschluss von kleineren an größere Kläranlagen mit freien Kapazitäten erwägen.
Seite 263 f.	Die Eigenkontroll(EKVO)-Berichte einzelner Verbände, so bei den Abwasserverbänden Oberes Fuldata! und Oberhessen, wiesen Schwächen hinsichtlich der Einhaltung von Fristen, Angaben zu Einwohnerwerten, Zahl der Proben oder der Störfalldokumentation auf. Eine Beanstandung oder Sanktion durch die zuständige Wasserbehörde als Fachaufsicht gab es bei den 26 untersuchten Kläranlagen im Prüfungszeitraum nicht. Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die Aufsichtsbehörden hinzuwirken, die Verbände zu einer stärkeren Einhaltung der Eigenkontrollverordnung anzuhalten.
Seite 263 f.	Die EKVO-Berichte und Abwasserabgabeerklärungen einzelner Verbände enthielten unterschiedliche Daten für gleiche Sachverhalte, so bei den Abwasserverbänden Oberes Fuldata! und Oberhessen. Weiterhin lagen Bescheide zur Abwasserabgabe durch die zuständige Wasserbehörde in 6 von 26 Fällen für bis zu drei Jahren nicht vor. Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die Wasserbehörden hinzuwirken, dass spätestens nach einem Jahr ein Bescheid zur Abwasserabgabe erteilt werden sollte. Zudem sollten die Berechnungsgrundlagen für die EKVO-Berichte und die Abwasserabgabe aus Gründen der Rechtssicherheit einheitlich geregelt werden.

7.3 Überblick

Den Weg des Abwassers vom Verursacher bis zur Einleitung nach der Reinigung stellt Ansicht 131 schematisch dar.



Ansicht 131: Schematische Darstellung der Abwasserbeseitigung

Die Abwasserbeseitigung ist auf Bundesebene im Wasserhaushaltsgesetz (WHG)³⁷¹ geregelt. Dabei wird Abwasser in Schmutzwasser und Niederschlagswasser unterschieden (§ 54 Absatz 1 WHG³⁷²) sowie der Begriff Abwasserbeseitigung an sich definiert (§ 54 Absatz 2 WHG³⁷³). Weiterhin wird beschrieben, wie Abwasser und Niederschlagswasser zu behandeln sind (§ 55 WHG³⁷⁴) und wer hierzu verpflichtet ist (§ 56 WHG³⁷⁵). Das Gesetz re-

371 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Juli 2009, BGBl. I, S. 2585, zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. Mai 2016, BGBl. I, S. 1217.

372 § 54 Absatz 1 WHG – Begriffsbestimmungen für die Abwasserbeseitigung
Abwasser ist

1. das durch häuslichen, gewerblichen, landwirtschaftlichen oder sonstigen Gebrauch in seinen Eigenschaften veränderte Wasser und das bei Trockenwetter damit zusammen abfließende Wasser (Schmutzwasser) sowie
2. das von Niederschlägen aus dem Bereich von bebauten oder befestigten Flächen gesammelt abfließende Wasser (Niederschlagswasser).

Als Schmutzwasser gelten auch die aus Anlagen zum Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen austretenden und gesammelten Flüssigkeiten.

373 § 54 Absatz 2 WHG – Begriffsbestimmungen für die Abwasserbeseitigung

Abwasserbeseitigung umfasst das Sammeln, Fortleiten, Behandeln, Einleiten, Versickern, Verregnen und Verrieseln von Abwasser sowie das Entwässern von Klärschlamm in Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung. Zur Abwasserbeseitigung gehört auch die Beseitigung des in Kleinkläranlagen anfallenden Schlammes.

374 § 55 WHG – Grundsätze der Abwasserbeseitigung

(1) Abwasser ist so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Dem Wohl der Allgemeinheit kann auch die Beseitigung von häuslichem Abwasser durch dezentrale Anlagen entsprechen.

(2) Niederschlagswasser soll ortsnahe versickert, verrieselt oder direkt oder über eine Kanalisation ohne Vermischung mit Schmutzwasser in ein Gewässer eingeleitet werden, soweit dem weder wasserrechtliche noch sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften noch wasserwirtschaftliche Belange entgegenstehen.

(3) Flüssige Stoffe, die kein Abwasser sind, können mit Abwasser beseitigt werden, wenn eine solche Entsorgung der Stoffe umweltverträglicher ist als eine Entsorgung als Abfall und wasserwirtschaftliche Belange nicht entgegenstehen.

375 § 56 WHG – Pflicht zur Abwasserbeseitigung

Abwasser ist von den juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu beseitigen, die nach Landesrecht hierzu verpflichtet sind (Abwasserbeseitigungspflichtige). Die Länder können bestimmen, unter welchen Voraussetzungen die Abwasserbeseitigung anderen als den in Satz 1 genannten Abwasserbeseitigungspflichtigen obliegt. Die zur Abwasserbeseitigung Verpflichteten können sich zur Erfüllung ihrer Pflichten Dritter bedienen.

gelt außerdem, wie Abwasseranlagen zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten sind (§ 60 Absatz 1 WHG³⁷⁶). Ansicht 132 stellt die rechtlichen Grundlagen dar.

Rechtliche Grundlagen und externe Benchmarks

- Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG)
- Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)
- Eigenbetriebsgesetz (EigBGes)
- Hessische Wassergesetz (HWG)
- Hessische Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (HWVG)
- Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG)
- Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG)
- Hessisches Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz (HAbwAG)
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift für den Vollzug des Abwasserabgabengesetzes (VwV-AbwAG)
- Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung – AbwV)
- Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO)
- Europäische Wasserrahmenrichtlinie (WRRL)
- Merkblatt Nr. 4.7/2 „Personalbedarf auf kommunalen Abwasseranlagen“ des Bayerischen Landesamts für Umwelt
- „Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen“ des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
- DWA „Leistungsvergleiche kommunaler Kläranlagen“ 2011 und 2012
- Daten zur Energiepreisentwicklung des Statistischen Bundesamts

Ansicht 132: Rechtliche Grundlagen und externe Benchmarks

Aufgabenträger

Auf Landesebene gilt für die Abwasserbeseitigung das Hessische Wassergesetz (HWG)³⁷⁷. Die Pflicht zur Abwasserbeseitigung liegt danach grundsätzlich bei den Kommunen (sogenannte Abwasserbeseitigungspflichtige), in denen das Abwasser anfällt (§ 37 HWG i.V.m. § 56 WHG). Die Kommunen können die Aufgabe oder deren Durchführung auf eine Körperschaft des öffentlichen Rechts übertragen, wobei Wasser- und Bodenverbände nach dem Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (WVG)³⁷⁸ oder Zweckverbände nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)³⁷⁹ in Betracht kommen (§ 37 Absatz 6 HWG). Bei den in die Prüfung einbezogenen Abwasserverbänden hatten die Kommunen von diesen Gestaltungsmöglichkeiten zur Organisation der Abwasserbeseitigung Gebrauch gemacht.

376 § 60 Absatz 1 WHG – Abwasseranlagen

Abwasseranlagen sind so zu errichten, zu betreiben und zu unterhalten, dass die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung eingehalten werden. Im Übrigen müssen Abwasserbehandlungsanlagen im Sinne von Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 nach dem Stand der Technik, andere Abwasseranlagen nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik errichtet, betrieben und unterhalten werden.

377 Hessisches Wassergesetz (HWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2010, GVBl. I, S. 548, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. September 2015, GVBl., S. 338.

378 Gesetz über Wasser- und Bodenverbände (Wasserverbandsgesetz – WVG) in der Fassung vom 12. Februar 1991, BGBl. I, S. 405, zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Mai 2002, BGBl. I, S. 1578, in Verbindung mit:

Hessisches Ausführungsgesetz zum Wasserverbandsgesetz (HWVG) in der Fassung vom 16. November 1995, GVBl. I, S. 503, zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Dezember 2014, GVBl. I, S. 316.

379 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) in der Fassung vom 16. Dezember 1969, GVBl. I, S. 307, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

Der Umfang, in dem die Kommunen die Aufgabe Abwasserbeseitigung auf die Verbände übertrugen, war nicht einheitlich. Alle Verbände betrieben für die Mitgliedskommunen Kläranlagen und das überörtliche Sammlernetz. Drei Verbände³⁸⁰ wurden von den Kommunen mit der gesamten Aufgabe Abwasserbeseitigung (einschließlich der Gebührenhoheit) betraut. Damit waren diese Verbände auch für das Ortskanalnetz verantwortlich.

Neben Rechtsform und Umfang der Aufgabenwahrnehmung unterschieden sich die Verbände hinsichtlich der Wirtschafts- und Haushaltsführung. Grundsätzlich waren die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts für die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Wasser- und Bodenverbände³⁸¹ und der Zweckverbände³⁸² sinngemäß anzuwenden. Für beide Rechtsformen bestand ein Wahlrecht, alternativ die Vorschriften über Eigenbetriebe (EigBGes)³⁸³ sinngemäß anzuwenden.³⁸⁴

Ansicht 133 zeigt die rechtlichen Grundlagen der Verbände und deren Finanzierung.

Rechtliche Grundlagen der Verbände			
	Grundlage der Haushaltsführung	Finanzierung	Letzter aufgestellter (geprüfter) Jahresabschluss
AV Altstadt ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
AV Freigericht ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
AV Hungen ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
AV Lauter-Wetter ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2008 (2007) ⁴⁾
AV Main-Taunus ¹⁾	Gemeindewirtschaftsrecht	Umlage	2014 (2012)
AV Mittlerer Rheingau ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)

380 Abwasserverband Oberes Fuldaal, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainpitze, Zweckverband Mittelhessisches Abwasserwerke.

381 § 2 Absatz 1 HWVG – Haushalt, Rechnungslegung

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung der Verbände sind die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts sinngemäß anzuwenden, mit Ausnahme der Bestimmungen über die öffentlichen Auslegungen und Bekanntmachungen sowie die Einrichtung des Rechnungsprüfungsamts und der in diesem Gesetz bestimmten Abweichungen und soweit das Wasserverbandsgesetz keine andere Regelung trifft.

382 § 18 Absatz 1 KGG – Wirtschaftsführung

Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes sind die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts sinngemäß anzuwenden mit Ausnahme der Bestimmungen über die Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung und die Einrichtung des Rechnungsprüfungsamts.

383 Eigenbetriebsgesetz (EigBGes) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Juni 1989, GVBl. I, S. 154, zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. Dezember 2011, GVBl. I, S. 786.

384 § 2 Absatz 3 Satz 1 HWVG – Haushalt, Rechnungslegung

In den übrigen Fällen kann die Verbandssatzung bestimmen, dass für die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Verbandes die Vorschriften über Eigenbetriebe sinngemäß anzuwenden sind.

§ 18 Absatz 2 KGG – Wirtschaftsführung

Ist die Hauptaufgabe eines Zweckverbandes der Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens, kann die Verbandssatzung bestimmen, dass auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes die Vorschriften über die Eigenbetriebe sinngemäß anzuwenden sind; an die Stelle des Haushaltsplanes tritt in diesem Falle der Wirtschaftsplan, an die Stelle der Haushaltsrechnung der Jahresabschluss. Die oberste Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

Rechtliche Grundlagen der Verbände			
	Grundlage der Haushaltsführung	Finanzierung	Letzter aufgestellter (geprüfter) Jahresabschluss
AV Modau ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2013 (2013)
AV Oberes Fulda ²⁾	Gemeindewirtschaftsrecht	Gebühren ³⁾	2011 (2011)
AV Oberes Niddertal ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
AV Oberhessen ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2013)
AV Ohm/Seenbach ¹⁾	Gemeindewirtschaftsrecht	Umlage	2010 (2009)
AV Schleifbach ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
AV Stadtallendorf-Kirchhain ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2013)
AV Vorderer Odenwald ²⁾	Gemeindewirtschaftsrecht	Umlage	2009 (2008)
KBV Ems- und Wörsbachtal ¹⁾	Eigenbetriebsrecht	Umlage	2014 (2014)
ZV ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze ²⁾	Eigenbetriebsrecht	Gebühren ³⁾	2014 (2013)
ZV Mittelhessische Abwasserwerke ²⁾	Eigenbetriebsrecht	Gebühren ³⁾	2014 (2013)
¹⁾ Wasser- und Bodenverband ²⁾ Zweckverband ³⁾ Die gebührenfinanzierten Verbände betrieben neben den Sammlern auch die Ortskanalisation. ⁴⁾ Jahresrechnungen nach Gemeindewirtschaftsrecht; Umstellung auf Eigenbetriebsrecht zum 1. Januar 2009. Quelle: Eigene Erhebungen, Satzungen der Verbände; Stand: September 2015			

Ansicht 133: Rechtliche Grundlagen der Verbände

Eine Sonderstellung nahm in der Vergleichenden Prüfung der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal (KBV) ein. Dieser hatte die Aufgabe, „die Klärwerke und die sonstigen Abwasseranlagen gemäß den Verbandsplänen der Mitglieder zu betreiben, zu warten, zu verwalten und zu unterhalten sowie die Geschäfte für seine Mitglieder zu führen.“³⁸⁵ Der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal war im Prüfungszeitraum Dachverband für fünf Abwasserverbände.³⁸⁶ Die Aufgabe der Abführung und Behandlung des im Verbandsgebiet anfallenden Abwassers lag bei den Mitgliedsverbänden.

Diese Besonderheit berücksichtigte die Überörtliche Prüfung durch eine konsolidierte Betrachtung des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal und seiner Mitgliedsverbände.³⁸⁷ Bei den drei Verbänden des Ver-

385 § 3 Absatz 1 der Verbandssatzung des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal.

386 Die Verbandsmitglieder des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal waren im Prüfungszeitraum die Abwasserverbände Goldener Grund, Idstein, Mittlere Ems, Obere Ems und Runkel-Villmar. Zum 1. Januar 2015 schlossen sich der Abwasserverband Obere Ems und der Abwasserverband Mittlere Ems zum Abwasserverband Emsbachtal zusammen. Damit reduzierte sich die Zahl der Verbände von fünf auf vier Mitgliedsverbände.

387 Da der KBV für die einzelnen Abwasserverbände die Geschäfte führte, diese jedoch eigenes Vermögen und Kapital bilanzierten, erforderte dies ein besonderes Vorgehen zur Ermittlung des Zahlenwerks. Alle Innenumsätze zwischen dem KBV und den Mitgliedsabwasserverbänden rechnete die Überörtliche Prüfung heraus. Hierfür vereinheitlichte sie in Anlehnung an einen Konzernabschluss die Einzelabschlüsse des KBV und der Abwasser-

gleichs rings, die zusätzlich für das Ortskanalnetz verantwortlich waren, bereinigte die Überörtliche Prüfung die Jahresabschlüsse der Verbände um die Werte der Ortskanalisation und rechnete die Gebühren in Umlagen um.³⁸⁸

Neben den rechtlichen Grundlagen der Aufgabenerfüllung betrachtete die Überörtliche Prüfung, wie die Verbände die Abwasserbeseitigung technisch organisierten. Ansicht 134 zeigt die Grunddaten der technischen Aufgabenerfüllung.

Organisation
der technischen
Aufgabenerfüllung

Technische Aufgabenerfüllung						
	Mittelwert der gesamten tatsächlichen Belastung	Zahl Kläranlagen ¹⁾	Größenklassen ²⁾ der geprüften Kläranlagen	Mittelwert der genehmigten Ausbaugröße je Kläranlage	Sammlernetz je 1.000 EW	Rückhaltevolumen je 1.000 EW
AV Altenstadt	19.940 EW	3 (1)	4	8.390 EW	708,1 m	232,3 m ³
AV Freigericht	57.667 EW	2 (2)	4	25.250 EW	198,1 m	149,3 m ³
AV Hungen	96.334 EW	1 (1)	4	78.000 EW	545,3 m	117,8 m ³
AV Lauter-Wetter	24.535 EW	6 (1)	4	4.826 EW	2.259,3 m	491,0 m ³
AV Main-Taunus	96.436 EW	9 (2)	4	14.063 EW	456,2 m	557,7 m ³
AV Mittlerer Rheingau	56.349 EW	1 (1)	4	70.000 EW	203,0 m	110,4 m ³
AV Modau	26.075 EW	1 (1)	4	55.000 EW	148,9 m	167,1 m ³
AV Oberes Fulda	23.691 EW	7 (2)	2, 4	3.096 EW	994,8 m	388,1 m ³
AV Oberes Niddertal	25.799 EW	5 (2)	3, 4	4.760 EW	1.231,4 m	294,9 m ³
AV Oberhessen	24.843 EW	1 (1)	4	36.250 EW	2.196,4 m	757,4 m ³
AV Ohm/Seenbach	34.391 EW	3 (2)	3, 4	7.747 EW	1.417,5 m	348,1 m ³
AV Schleifbach	26.492 EW	1 (1)	4	39.000 EW	216,0 m	48,5 m ³
AV Stadtallendorf-Kirchhain	138.720 EW	7 (2)	3, 4	16.123 EW	183,8 m	138,2 m ³
AV Vorderer Odenwald	30.160 EW	1 (1)	4	40.000 EW	1.053,5 m	296,9 m ³
KBV Ems- und Wörsbachtal AV ID ²⁾	43.667 EW	12 (1)	4	12.863 EW	728,6 m	188,3 m ³
KBV Ems- und Wörsbachtal AV ME ³⁾	39.505 EW	0 (1)	4		1.003,0 m	276,2 m ³
ZV ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze	43.575 EW	1 (1)	4	32.500 EW	140,7 m	194,7 m ³

verbände und fasste diese zu einem Summenabschluss zusammen. Anschließend bereinigte sie diese durch Konsolidierungen um die Verflechtungen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem KBV und den Abwasserverbänden. Hierdurch stellte die Überörtliche Prüfung eine Einheitsfiktion dar, als ob der KBV und die Mitgliedsabwasserverbände ein einheitliches Unternehmen wären.

388 Bei der Bereinigung stützte sich die Überörtliche Prüfung auf die Kostenrechnung der Verbände.

Technische Aufgabenerfüllung						
	Mittelwert der gesamten tatsächlichen Belastung	Zahl Kläranlagen ¹⁾	Größenklassen ²⁾ der geprüften Kläranlagen	Mittelwert der genehmigten Ausbaugröße je Kläranlage	Sammlernetz je 1.000 EW	Rückhaltevolumen je 1.000 EW
ZV Mittelhessische Abwasserwerke	64.739 EW	20 (3)	2, 3, 4	2.907 EW	809,6 m	243,1 m ³

¹⁾ ()-Angabe gibt die Zahl der Kläranlagen an (insgesamt 26 Kläranlagen), die im Rahmen dieser Vergleichenden Prüfung stichprobenweise einer vertieften technischen Betrachtung unterzogen wurde.

²⁾ Der Größenklasse 1 werden Kläranlagen mit einer Kapazität in Einwohnerwerten (EW) von bis zu 1.000, der Größenklasse 2 von 1.000 bis 5.000, der Größenklasse 3 von 5.001 bis 10.000, der Größenklasse 4 von 10.001 bis 100.000 und der Größenklasse 5 mit über 100.000 Einwohnerwerten zugeordnet.

³⁾ Die Zahl der Kläranlagen und der durchschnittlichen Ausbaugröße beziehen sich auf den AV Idstein (ID) und den AV Mittlere Ems (ME) des KBV Ems- und Wörsbachtal.

Quelle: Eigene Erhebungen, EKVO-Berichte; Stand: Januar 2016

Ansicht 134: Technische Aufgabenerfüllung

Die tatsächliche Belastung in Einwohnerwerten³⁸⁹ stellt dar, für wie viele Einwohnerwerte der Verband das Abwasser beseitigte. Die Zahl und Größenklasse der Kläranlagen gibt an, ob der Verband seine Aufgabe mit wenigen großen oder vielen kleinen Kläranlagen erfüllte. Dies wird auch durch die Kennzahl der durchschnittlichen genehmigten Ausbaugröße ausgedrückt. Sie gibt an, für welche Zahl an Einwohnerwerten die Kläranlagen eines Verbands im Mittelwert genehmigt waren. Die Länge des Sammlernetzes und das Rückhaltevolumen setzte die Überörtliche Prüfung jeweils ins Verhältnis zu den Einwohnerwerten. Beide Kennzahlen dienen der Darstellung, wie umfangreich das Verbandsgebiet und die zu unterhaltenden Anlagen in Bezug auf die angeschlossenen Einwohnerwerte waren.

Die Verbände betrieben insgesamt 81 Kläranlagen. Zur Prüfung der technischen Aufgabenerfüllung unterzog die Überörtliche Prüfung 26 Kläranlagen im Wege der Stichprobe einer vertieften technischen Betrachtung. Diese Kläranlagen beging die Überörtliche Prüfung. Hiervon waren 20 Kläranlagen der Größenklasse 4, vier Kläranlagen der Größenklasse 3 und zwei Kläranlagen der Größenklasse 2 nach Anhang 1 der Abwasserverordnung (AbwV)³⁹⁰ zuzurechnen.

7.4 Einfluss der Verbandsstruktur auf die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung

7.4.1 Vorgehensweise

Die Überörtliche Prüfung betrachtete den Zusammenhang der Verbandsstruktur (dargestellt in Ansicht 134) und die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung. Aus den Unterschieden bei der Struktur der Verbände resultieren Un-

389 Bei den Einwohnerwerten war zu unterscheiden:

1. „angeschlossene Einwohnerwerte“, die rechnerisch bei der Erklärung zur Abwasserabgabe ermittelt werden,
2. „tatsächlichen Einwohnerwerte“, die die tatsächlich gemessenen Schmutzfrachten widerspiegeln,
3. „genehmigte Einwohnerwerte“, die laut Genehmigungsbescheid die jeweilige genehmigte Ausbaugröße einer Kläranlage angeben.

Diese Einwohnerwert wichen voneinander ab.

390 Verordnung über Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserverordnung – AbwV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Juni 2004, BGBl. I, S. 1108, 2625, zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Juni 2016, BGBl. I, S. 1290.

Vgl. Fußnote 1) in Ansicht 134 Technische Aufgabenerfüllung, S. 223

terschiede bei den Kosten, so durch unterschiedliche Abschreibungen oder Personalkosten.

Verbände erheben für ihre Leistungen eine Umlage von den Mitgliedskommunen. Diese fließt dort in den Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung ein. Sie beeinflusst damit mittelbar die Höhe der Benutzungsgebühren. Die Überörtliche Prüfung zog zur Bewertung der Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung die kostendeckende Umlage³⁹¹ als wichtiges Indiz heran.

Wirtschaftlichkeit

Zur Einordnung und Bewertung der Verbandsstruktur waren keine empirischen Studien vorhanden, aus denen eine Kennzahl zur Bemessung der Verbandsstruktur abgeleitet werden konnte. Die Überörtliche Prüfung ermittelte daher aus den Erkenntnissen der Prüfung zur Verbandsstruktur eine eigene Strukturkennzahl.

Verbandsstruktur

7.4.2 Bewertung der Verbandsstruktur

Mit der Strukturkennzahl werden die wesentlichen kostenbestimmenden Faktoren der Verbandsstruktur in einer Kennzahl erfasst. Die durchschnittliche genehmigte Ausbaugröße der Kläranlagen in Einwohnerwerten (EW) drückt aus, ob ein Verband das Abwasser mit vielen kleinen oder wenigen großen Kläranlagen reinigt. Weniger zu unterhaltende Anlagen führen bei gleicher Zahl an Einwohnerwerten nach allgemeinen betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu geringeren Kosten.

Ausbaugröße der Kläranlagen

Neben den Kläranlagen berücksichtigte die Überörtliche Prüfung bei der Berechnung der Strukturkennzahl die Länge des Sammlernetzes und den Umfang des Rückhaltevolumens, jeweils bezogen auf die Einwohnerwerte. Diese bilden die sonstige Infrastruktur des jeweiligen Verbandsgebiets ab.

Sonstige Infrastruktur

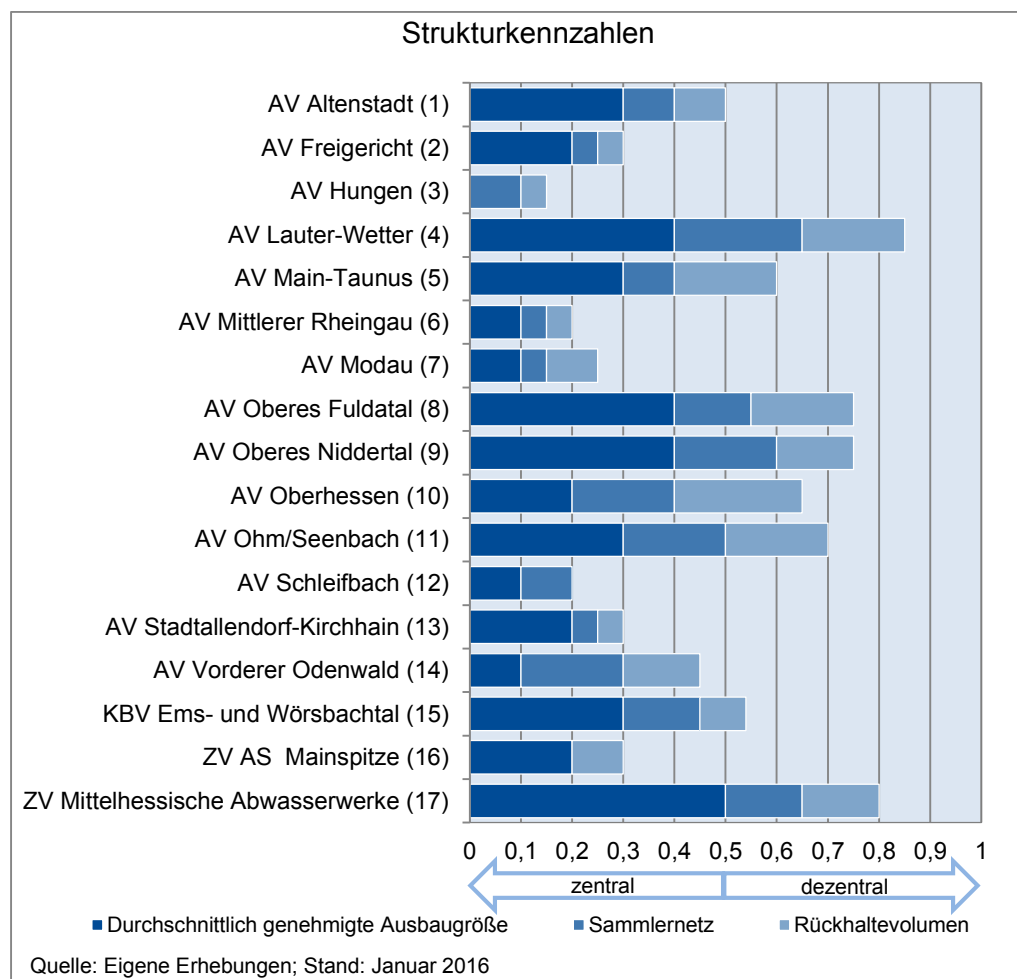
Ansicht 135 zeigt die Zuordnung der herangezogenen Kennzahlen im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2014 zu den jeweiligen Strukturkennzahlen unter Berücksichtigung dieser Annahmen. Die hier dargestellten Grenzen der gebildeten Kategorien entsprechen den statistischen Kenngrößen des Vergleichs (Minimum, unteres Quartil, Median, oberes Quartil, Maximum).

Kategorisierung der Strukturkennzahlen						
Punktzahl	0	1	2	3	4	5
Ausbaugröße der Kläranlagen						
Durchschnittliche genehmigte Ausbaugröße ¹⁾	78.000 EW	≥ 39.000 EW < 78.000 EW	≥ 16.123 EW < 39.000 EW	≥ 7.474 EW < 16.123 EW	> 2.907 EW < 7.747 EW	2.907 EW
Sonstige Infrastruktur						
Sammlernetz je 1.000 EW (belastet)	140,7 m	> 140,7 m < 206,2 m	≥ 206,2 m < 718,3 m	≥ 718,3 m < 1.040,9 m	≥ 1.040,9 m < 2.259,3 m	2.259,3 m
Rückhaltevolumen je 1.000 EW (belastet)	48,5 m³	> 48,5 m³ < 153,8 m³	≥ 153,8 m³ < 237,7 m³	≥ 237,7 m³ < 335,3 m³	≥ 335,3 m³ < 757,4 m³	757,4 m³
¹⁾ Die durchschnittliche genehmigte Ausbaugröße bezieht sich auf die Genehmigung der Anlagen. Sie weicht von der tatsächlichen Belastung ab, die sich aus den gemessenen Schmutzfrachtparametern errechnet. Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Januar 2016						

Ansicht 135: Kategorisierung der Strukturkennzahlen

³⁹¹ Bei einer kostendeckenden Verbandsumlage deckt die Umlage, neben sämtlichen anfallenden Aufwendungen für den Betrieb, das Personal, die Fremdkapitalverzinsung und die Abschreibungen, zusätzlich kalkulatorische Kosten für die Eigenkapitalverzinsung. Diese ergibt sich aus der Differenz der nach KAG berechneten Anlagekapitalverzinsung und dem Zinsaufwand. Zur Berechnung der Anlagekapitalverzinsung zog die Überörtliche Prüfung einheitlich einen Zinssatz in Höhe von 4,0 Prozent heran. Bei den gebührenfinanzierten Verbänden rechnete die Überörtliche Prüfung die Gebühren in Umlagen um.

Ansicht 136 zeigt die hieraus abgeleiteten Strukturkennzahlen³⁹² der jeweiligen Abwasserverbände im Prüfungszeitraum. Die Klammerangaben dienen der Identifizierung der Verbände in den weiteren Ansichten.



Ansicht 136: Strukturkennzahlen

Strukturkennzahl

Die Strukturkennzahl lag im Minimum bei 0,15 für den Abwasserverband Hungen (3). Die Abwasserverbände Mittlerer Rheingau (6) und Schleifbach (12) erreichten eine Strukturkennzahl von 0,20. Die drei Verbände hatten jeweils eine Kläranlage und ein vergleichsweise kurzes Sammlernetz und geringes Rückhaltevolumen. Sie hatten somit eine zentrale Verbandsstruktur.

Die höchste Strukturkennzahl wies der Abwasserverband Lauter-Wetter (4) mit 0,85 mit einem vergleichsweise langen Sammlernetz und hohen Rückhaltevolumen auf. Die Abwasserverbände Oberes Fuldatal (8), Oberes Niddertal (9), Oberhessen (10) und Ohm/Seenbach (11) sowie der Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke (17) wiesen mit einer Strukturkennzahl größer 0,60 ebenfalls eine dezentrale Verbandsstruktur auf.

392 Berechnungsbeispiel für den Abwasserverband Altenstadt:

	Punktzahl	Punktzahl
Durchschnittliche genehmigte Ausbaugröße: 8.390 EW	3 Punkte ¹⁾	6 Punkte
Sammlernetz je 1.000 EW (belastet): 708,1 m		2 Punkte
Rückhaltevolumen je 1.000 EW (belastet): 232,3 m³		2 Punkte
Summe		10 Punkte

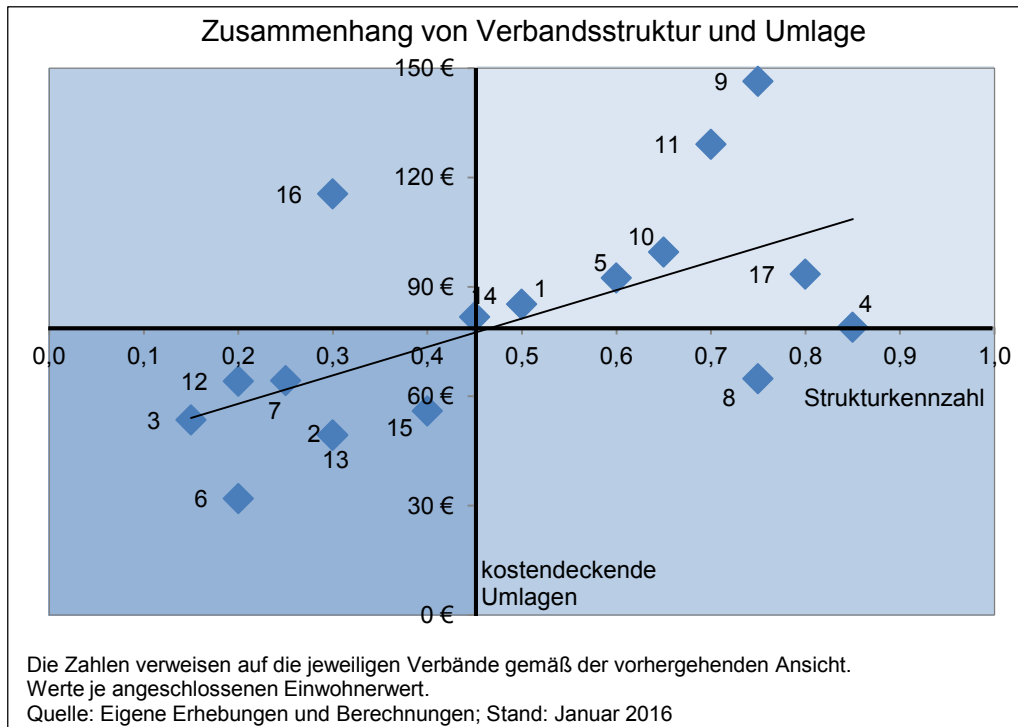
¹⁾ Um die sonstige Infrastruktur der Verbände und die Ausbaugröße der Kläranlagen gleich zu gewichten, multiplizierte die Überörtliche Prüfung die Punktzahl zur durchschnittlichen genehmigten Ausbaugröße mit dem Faktor zwei.

Geteilt durch die maximale Punktzahl (20) errechnet sich für den Abwasserverband Altenstadt eine Strukturkennzahl von 0,5 (Ansicht 136).

7.4.3 Zusammenhang zwischen Verbandsstruktur und Umlage

Anhand der ermittelten Strukturkennzahl und der kostendeckenden Umlage je Einwohnerwert untersuchte die Überörtliche Prüfung, welchen Einfluss die Verbandsstruktur auf die Wirtschaftlichkeit der Abwasserbeseitigung hatte.

Ansicht 137 zeigt den Zusammenhang zwischen der Strukturkennzahl und der kostendeckenden Umlage je Einwohnerwert. Der Achsenschnittpunkt entspricht den Medianwerten. Die Zahlen verweisen auf die Zuordnung in Ansicht 136.



Ansicht 137: Zusammenhang von Verbandsstruktur und Umlage

Die Analyse zeigt anhand der Trendlinie den Zusammenhang zwischen Verbandsstruktur und Wirtschaftlichkeit. Verbände mit einer niedrigeren Strukturkennzahl hatten tendenziell eine geringere Verbandsumlage. Die niedrigste mittlere kostendeckende Umlage³⁹³ je Einwohnerwert des Vergleichs wies mit 31,94 Euro je Einwohnerwert der Abwasserverband Mittlerer Rheingau (6) auf. Die Strukturkennzahl dieses Verbands lag bei 0,20.

Einfluss der Verbandsstruktur auf die Umlage

Die höchsten Umlagen je Einwohnerwert im Vergleich hatte der Abwasserverband Oberes Niddertal (9) mit 146,30 Euro je Einwohnerwert. Die Umlage des Abwasserverbands Oberes Fuldata (8) lag dagegen bei vergleichbarer Struktur (Strukturkennzahl jeweils 0,75) – im Wesentlichen aufgrund technischer Mängel³⁹⁴ – bei 64,83 Euro je Einwohnerwert. Demgegenüber wies der Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze (16) trotz zentraler Struktur (Strukturkennzahl 0,30) mit 115,45 Euro die dritthöchste Umlage je Einwohnerwert im Vergleich auf. Daran war zu erkennen, dass die Höhe der Umlage nicht ausschließlich auf die Verbandsstruktur zurückgeführt werden kann. Dies ist anhand der Abweichungen vom Trend erkennbar. Bei den vom Trend abweichenden Verbänden stellte die Überörtliche Prüfung als wesentliche weitere Einflussfaktoren die Angemessenheit der personellen Besetzung in Bezug auf die vorzuhaltenden Anlagen, die Kosten für Instandhaltungsmaßnahmen und Betriebskosten, so Energie und Klärschlamm-

³⁹³ Die kostendeckende Umlage umfasst auch kalkulatorische Bestandteile (vgl. Fußnote 391).

³⁹⁴ Vgl. Sondersachverhalt auf S. 258.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

sorgung, fest. In Abschnitt 7.6.2 wird zusätzlich die Höhe der Umlage der Reinigungsleistung gegenübergestellt.

Vor dem Hintergrund des Zusammenhangs von Verbandsstruktur und Umlagenhöhe ermittelte die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale. Bei einer zentralen Verbandsstruktur kann bei gleichem Personalaufwand das Abwasser von einer höheren Zahl an Einwohnerwerten gereinigt werden, als bei einer dezentralen Struktur. Durch eine Anpassung der Personalausstattung je Einwohnerwert an den unteren Quartilswert³⁹⁵ des Vergleichs ergab sich ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 3,0 Millionen Euro.³⁹⁶ Ergebnisverbesserungspotenziale können insbesondere durch die Schaffung größerer Einheiten erreicht werden.

7.4.4 Zusammenschlüsse und Verbandserweiterungen

Beispiele für erfolgsversprechende Änderungen des Verbandsgebiets mit positiven Wirkungen durch die Schaffung größerer Einheiten zeigten sich bei den Abwasserverbänden Mittlerer Rheingau und Oberhessen sowie beim Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal. Exemplarisch führt die Überörtliche Prüfung die Maßnahmen des Abwasserverbands Oberhessen und des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal aus. Erste Überlegungen zu Fusionen oder Erweiterungen des Verbandsgebiets stellten die Abwasserverbände Modau und Oberes Fuldatal an. Bei den anderen Verbänden bestanden keine konkreten Planungen zu Veränderungen in der Verbandsstruktur.

Beispiel Erweite-
rung Abwasser-
verband Oberhes-
sen

Der Abwasserverband Oberhessen, bestehend aus den Mitgliedskommunen Schotten und Nidda, stellte ab dem Jahr 2012 gemeinsam mit der Stadt Schotten Überlegungen an, die durch Schotten in Eigenregie betriebenen Kläranlagen Burkhardts und Einhartshausen sowie die durch den Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe betriebenen Kläranlagen Wallernhausen und Laisbachtal in das Verbandsgebiet einzugliedern. Initiativ für die Verbandserweiterungen waren beiderseitige Personalabgänge und auslaufende wasserrechtliche Genehmigungen. In einem Konzept vom Dezember 2014 führte der Abwasserverband Oberhessen aus, dass die wasserrechtlichen Genehmigungen für den Betrieb von zwei Teichkläranlagen (TKA) auslaufen (Ansicht 138). Der Verband plante, die Anlagen in den Jahren 2015 und 2017 still zu legen und mittels zu bauender Pumpwerke an das Verbandsgebiet anzubinden.

Angaben zu den Teichkläranlagen			
	Einwohnerwerte		Genehmigung bis
	Ausbaugröße	tatsächlich angeschlossen	
TKA Wallernhausen	1.300 EW	1.079 EW	31.12.2016
TKA Laisbachtal	2.200 EW	1.519 EW	31.12.2026

Quelle: Eigene Darstellung; Stand: Januar 2016

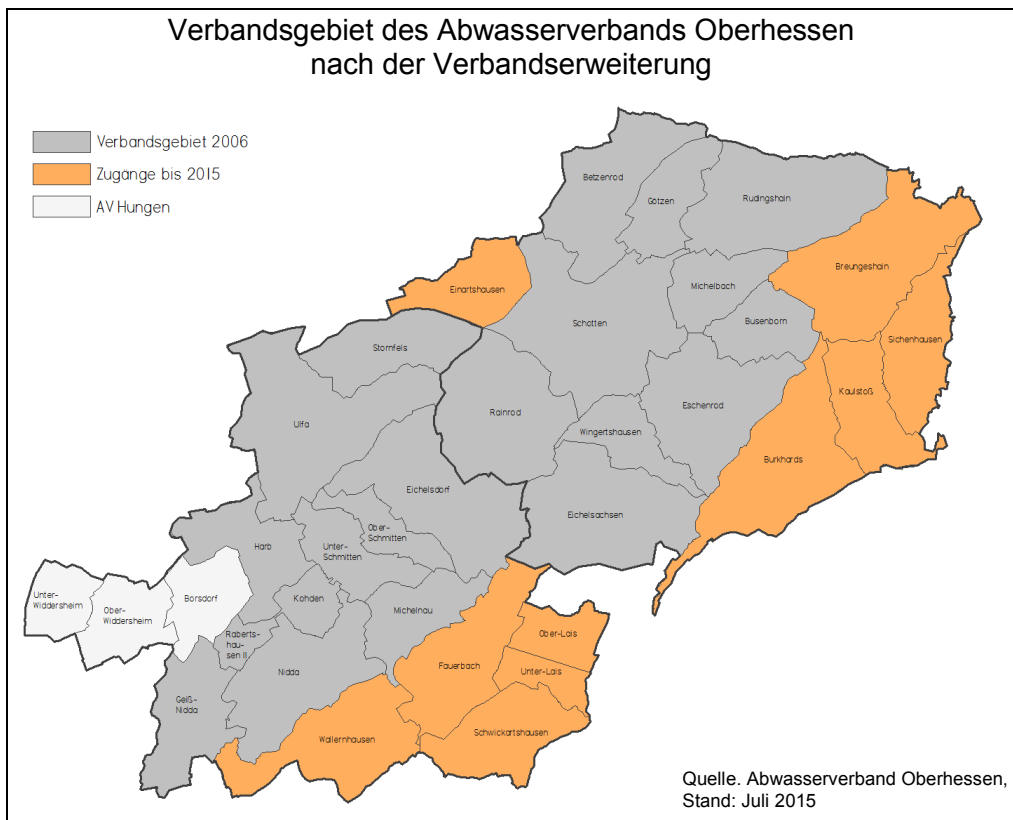
Ansicht 138: Angaben zu den Teichkläranlagen

³⁹⁵ Der untere Quartilswert lag bei 1,7 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Einwohnerwerten.

³⁹⁶ Abwasserverband Altstadt rund 44.000 Euro, Abwasserverband Lauter-Wetter rund 137.000 Euro, Abwasserverband Main-Taunus rund 1.150.000 Euro, Abwasserverband Modau rund 64.000 Euro, Abwasserverband Oberes Fuldatal rund 174.000 Euro, Abwasserverband Oberes Niddertal 198.000 Euro, Abwasserverband Oberhessen rund 192.000 Euro, Abwasserverband Ohm/Seenbach rund 247.000 Euro, Abwasserverband Schleibach rund 60.000 Euro, Abwasserverband Vorderer Odenwald rund 137.000 Euro, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze rund 165.000 Euro, Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke rund 420.000 Euro.

Für die Verbandserweiterung erstellte der Abwasserverband Oberhessen eine Kostensimulation, welche von einer Kostenersparnis für den Verband von jährlich rund 320.000 Euro ab dem Jahr 2020 ausging. Als Investitionen für das Gesamtkonzept bis zum Jahr 2020 veranschlagte der Verband insgesamt rund 4,1 Millionen Euro. Durch Verrechnungen mit der Abwasserabgabe rechnete er mit insgesamt rund 800.000 Euro an Zuschüssen. Die Vorgehensweise, stark sanierungsbedürftige Kläranlagen still zu legen und das Verbandsgebiet zur effizienteren Nutzung der vorhandenen Kapazitäten zu erweitern, hält die Überörtliche Prüfung bei Eintritt der vom Abwasserverband Oberhessen getroffenen Annahmen in den Kostensimulationen für sachgerecht, wirtschaftlich und nachhaltig. Eine abschließende Bewertung der Wirtschaftlichkeit war im derzeitigen Ausführungsstadium aber noch nicht möglich.

Ansicht 139 zeigt das Verbandsgebiet des Abwasserverbands Oberhessen nach der Verbandserweiterung.



Ansicht 139: Verbandsgebiet des Abwasserverbands Oberhessen nach der Verbandserweiterung.

Zum 1. Januar 2015 schlossen sich zwei Mitgliedsverbände des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal, der Abwasserverband Obere Ems und der Abwasserverband Mittlere Ems, zum Abwasserverband Emsbachtal zusammen. Hintergrund war die Sanierungsbedürftigkeit der Kläranlage Esch. In einer Wirtschaftlichkeits- und Machbarkeitsbetrachtung berechnete ein Ingenieurbüro im ersten Schritt die Investitions³⁹⁷ und Folgekosten³⁹⁸ der Neuinvestition (ohne Betriebs- und Kapitalkosten der bestehenden Anlagen). Im zweiten Schritt der Berechnung ermittelte das Büro die gesamten Betriebskos-

Beispiel Zusammenschluss Abwasserverband Emsbachtal

³⁹⁷ Innerhalb der nächsten 30 Jahre (ohne Reinvestitionen).

³⁹⁸ Auf Grundlage der Investitionen, Reinvestitionen und laufenden Kosten (einschließlich Instandhaltung) berechnete das Ingenieurbüro unter Berücksichtigung von Preissteigerungen und Abzinsungen den Kostenbarwert der Investitionsalternativen und die daraus resultierenden jährlichen Folgekosten bei einer Laufzeit von 50 Jahren. Die hier dargestellten Werte entsprechen der Berechnungsvariante mit einem Zinssatz von 3 Prozent p. a. Die Folgekosten sind jeweils geringer als die Gesamtbetriebskosten, da die Gesamtbetriebskosten beide Kläranlagen berücksichtigten.

ten einschließlich der bestehenden und weiterhin genutzten Anlagen. Hierbei betrachtete das Ingenieurbüro ab dem Jahr 2010 vier Investitionsalternativen³⁹⁹ (Ansicht 140).

Investitionsalternativen Abwasserverband Emsbachtal			
Alternativen	Investitionskosten	Folgekosten jährlich	Gesamtbetriebskosten jährlich
1. Betonsanierung der Kläranlage Esch mit Neubau eines Regenüberlaufbeckens (RÜB)	4,1 Mio. €	611.300 €	748.403 €
2. Betonsanierung der Kläranlage Esch mit Neubau der Belebung	6,2 Mio. €	608.500 €	742.963 €
3. Überleitung der Abwässer an die Kläranlage Niederselters durch den Bau einer Druckleitung	3,8 Mio. €	410.400 €	631.469 €
4. Neubau einer Kläranlage am gleichen Standort	6,2 Mio. €	523.100 €	743.603 €
Investitionskosten werden als Bruttobetrag dargestellt. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2016			

Ansicht 140: Investitionsalternativen Abwasserverband Emsbachtal

Auf Grundlage der Berechnungen des Ingenieurbüros kam der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal zu dem Ergebnis, dass eine Überleitung der Abwässer an die Kläranlage Niederselters und die damit verbundene Stilllegung der Kläranlage Esch (Alternative 3) sowohl bei den Investitionskosten einschließlich der Folgekosten bezogen auf die neuen Anlagen, wie auch den Betriebskosten bezogen auf bestehende und neu zu errichtende Anlagen, die wirtschaftlichste Alternative war.

Die Mitgliedskommunen lösten den Abwasserverband Obere Ems auf und übertrugen Aufgaben und Vermögen auf den Abwasserverband Mittlere Ems. Der Abwasserverband Obere Ems baute seine sanierungsbedürftige Kläranlage Esch zurück und schloss sein Sammlernetz über das Sammlernetz des Abwasserverbands Mittlere Ems an die Kläranlage Niederselters an. Durch den Zusammenschluss reduzierte sich die Umlage ausweislich des Wirtschaftsplans 2015 gegenüber den Planansätzen beider Verbände für 2014 um 0,3 Millionen Euro auf rund 2,7 Millionen Euro. Auf Grundlage der Plandaten war die Vorgehensweise wirtschaftlich und sachgerecht. Eine abschließende Bewertung der Wirtschaftlichkeit war im derzeitigen Ausführungsstadium aber noch nicht möglich.

Ansicht 141 zeigt die Kläranlage Esch vor und Ansicht 142 nach dem Rückbau.



Ansicht 141: Kläranlage Esch vor dem Rückbau. Aufnahme des Abwasserverbands Emsbachtal. Juli 2015.



Ansicht 142: Kläranlage Esch nach dem Rückbau. Aufnahme des Abwasserverbands Emsbachtal. Juni 2016.

³⁹⁹ Die Wirtschaftlichkeitsberechnung nahm das Ingenieurbüro unter Berücksichtigung der notwendigen Rückbaukosten für die Kläranlage Esch bei den Alternativen 3 und 4 vor.

Die Zentralisierung der Abwasserbeseitigung durch Stilllegung sanierungsbedürftiger Kläranlagen und deren Anschluss an größere Einheiten war in den aufgeführten Praxisbeispielen bei Einhaltung der Planwerte wirtschaftlich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Abwasserverbänden und Kommunen, bei bevorstehenden Anlagensanierungen zu prüfen, ob die Anbindung an eine größere Anlage in der Umgebung technisch umsetzbar und wirtschaftlich ist.

7.4.5 Interkommunale Zusammenarbeit

Der Zusammenschluss zu einem Abwasserverband zwecks gemeinsamer Abwasserbeseitigung stellt für sich genommen bereits eine Form der Interkommunalen Zusammenarbeit dar. Die Überörtliche Prüfung untersuchte darüber hinaus, in welchem Umfang die Verbände mit Dritten zusammenarbeiteten. Bei der Organisation der Aufgabenerfüllung stellte sie unterschiedliche Ausprägungen interkommunaler Zusammenarbeit fest. Ansicht 143 zeigt, welche Leistungen die Verbände von Dritten bezogen und für Dritte erbrachten.

Zusammenarbeit
mit Dritten

Bezogene und erbrachte Dienstleistungen 2011 bis 2014								
	von Dritten bezogene Dienstleistungen					für Dritte erbrachte Dienstleistungen		
	kaufmännische Betriebs-/ Geschäftsführung	technische Betriebs-/ Geschäftsführung	Personalverwaltung	Rechnungswesen	technische Fachbetreuung	technische Betriebsleitung	Personalgestaltung	Planung/Bauleitung
AV Altenstadt			✓	✓				
AV Freigericht		✓	✓	✓				
AV Hungen			✓	✓	✓			
AV Lauter-Wetter			✓	✓	✓			
AV Main-Taunus								
AV Mittlerer Rheingau			✓	✓		✓		
AV Modau				✓	✓			
AV Oberes Fuldaal		✓						
AV Oberes Niddertal			✓					
AV Oberhessen	✓		✓	✓	✓	✓	✓	
AV Ohm/Seenbach								
AV Schleifbach	✓	✓	✓					
AV Stadtallendorf-Kirchhain	✓	✓	✓	✓		✓		
AV Vorderer Odenwald	✓		✓	✓				
KBV Ems- und Wörsbachtal				✓		✓	✓	✓
ZV AS Mainspitze	✓	✓			✓		✓	
ZV Mittelhessische Abwasserwerke	✓	✓	✓	✓				✓
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015								

Ansicht 143: Bezogene und erbrachte Dienstleistungen 2011 bis 2014

Die Inanspruchnahme von Leistungen externer Dienstleister oder von Verbandsmitgliedern war im kaufmännischen Bereich stärker ausgeprägt, als im technischen Bereich. Am weitesten verbreitet waren die Übernahme der Kassengeschäfte, der Buchhaltung oder der Personalverwaltung durch Mitarbeiter eines Verbandsmitglieds oder einer anderen juristischen Person des öffentlichen Rechts. Die Abwasserverbände Main-Taunus und Ohm/Seenbach erbrachten sämtliche Aufgaben mit eigenem Personal und ausschließlich für den eigenen Verband. Bei sechs Verbänden des Vergleichs nahmen externe Dienstleister die technische Betriebsführung in Teilen oder insgesamt wahr. Das Betriebsführungsmodell des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal, der sein Personal in einem Dachverband bündelte und die Mitgliedsverbände über diesen leitete, nahm im Vergleichsring eine Sonderstellung ein.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Betriebsführungsmodelle durch externe Dritte eine Möglichkeit darstellen, die an die Verbände gestellten technischen, organisatorischen und kaufmännischen Anforderungen zu erfüllen. Das vergleichsweise gute Abschneiden des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal zeigt, dass die Bündelung des Personals in einem Dachverband positive Auswirkungen auf die Wirtschaftlichkeit und Sicherheit der Abwasserbeseitigung hatte.

Den Zusammenschluss von Verbänden und die Erweiterung bestehender Verbandsgebiete unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit bewertet die Überörtliche Prüfung positiv. Lassen sich solche strukturellen Maßnahmen nicht umsetzen, können Betriebsführungsmodelle dazu beitragen, Synergieeffekte größerer Einheiten mittelbar zu nutzen. Diese Modelle können auch ein Zwischenschritt zu einem späteren Zusammenschluss sein. Das weitreichendste Betriebsführungsmodell des Vergleichs wies dabei der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal auf.

Hinderungsgründe für Erweiterungen

Nach den Erfahrungen dieser Vergleichenden Prüfung war ein Hinderungsgrund für Zusammenschlüsse die Tatsache, dass die Umlage nach dem Zusammenschluss für alle Mitglieder zumindest auf gleichem Niveau bleiben soll. Eine Vereinheitlichung von Umlagen zu Lasten eines oder mehrerer Beteiligten war in den Verbandsgremien nicht mehrheitsfähig. So scheiterte an diesem Aspekt die komplette Zusammenführung aller im Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal organisierten Verbände.

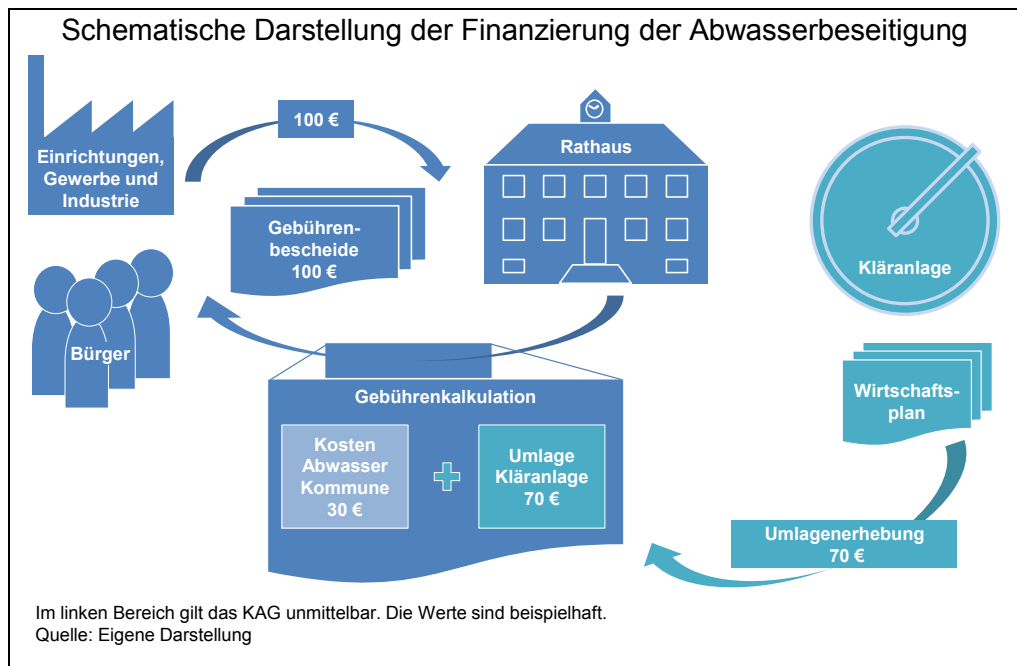
Ein weiterer Hinderungsgrund kann, wie im Fall des Abwasserverbands Modau, die drohende Rückzahlung in Anspruch genommener Landeszuschüsse für den Ausbau einer in das Verbandsgebiet einzugliedernden und stillzulegenden Kläranlage sein. Die Überörtliche Prüfung plädiert dafür, solche Zusammenschlüsse nicht durch die drohende Rückzahlungsverpflichtung bereits gewährter Landeszuschüsse zu verhindern. Das zuständige Umweltministerium sollte prüfen, ob gewährte Investitionszuschüsse für eine Anlage bei deren Stilllegung auf (Neu-)Investitionen zur Anbindung an bestehende Kläranlagen durch das Land – unter Berücksichtigung der EU-Förderrichtlinien – als anrechenbar anerkannt werden können, wenn die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Investitionen nachgewiesen sind.

7.5 Finanzierung der Abwasserbeseitigung

7.5.1 Kalkulatorische Verzinsung und Eigenkapitalausstattung

Bei 14 der 17 in die Prüfung einbezogenen Verbänden hatten die Mitgliedskommunen die Aufgabe der Abwasserbeseitigung nicht vollständig auf die Abwasserverbände übertragen. Die Abwasserverbände betrieben lediglich die Kläranlagen und das überörtliche Sammlernetz. Die Gebührenhoheit lag bei den Mitgliedskommunen, die auch für das örtliche Kanalnetz und mögliche eigene Anlagen verantwortlich waren (vgl. Abschnitt 7.3; Ansicht 133, S. 222).

Die 14 Abwasserverbände rechneten ihre Leistungen für den Gebührenhaushalt Abwasser der Mitgliedskommunen über die Verbandsumlage ab. Bei den Mitgliedskommunen gehörten die Umlagen – zusammen mit den bei ihren eigenen Anlagen entstehenden Kosten (zuzüglich kalkulatorischer Kosten) – zur Bemessungsgrundlage der Benutzungsgebühren. Ansicht 144 stellt die Finanzierung der Abwasserbeseitigung schematisch dar.



Ansicht 144: Schematische Darstellung der Finanzierung der Abwasserbeseitigung

Kommunen haben als Gegenleistung für ihre Einrichtungen der Abwasserbeseitigung Benutzungsgebühren nach § 10 KAG zu erheben. Abwasserverbände dagegen finanzieren sich – soweit sie nicht über die Gebührenhöhe verfügen (vgl. Ansicht 133, S. 222) – mittels Verbandsumlagen von ihren Mitgliedskommunen, für deren Bemessung das KAG nicht unmittelbar einschlägig ist. Die Umlagen Grundlagen sind jedoch mittelbar unter Anwendung des § 10 KAG zu berechnen.⁴⁰⁰ Dabei ist insbesondere eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals zu berücksichtigen, soweit diese höher als die im Jahresabschluss ausgewiesene Verzinsung für das Fremdkapital ist. Mit der Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten waren Verbände in der Lage, ihr Eigenkapital durch die Bildung von Rücklagen zu stärken. Diese Rücklagen sollen dazu dienen, die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung der Verbände zu gewährleisten (vgl. Abschnitt 7.6).

7.5.2 Umlage als Bestandteil der Abwassergebühren

Um eine Vergleichbarkeit der Umlagen der Verbände zu gewährleisten, ermittelte die Überörtliche Prüfung die Umlagen aller Verbände nach einer einheitli-

⁴⁰⁰ Es besteht zwar derzeit keine unmittelbare gesetzliche Grundlage zur Anwendung des KAG. Diese ergibt sich aus Sicht der Überörtlichen Prüfung jedoch mittelbar aus der Tatsache, dass die Umlagen in die Gebührenkalkulationen der Mitgliedskommunen einzubeziehen sind. So hat auch bereits das Hessische Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen und dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport als Antwort auf die Kleine Anfrage vom 17. April 2007 betreffend Organisation der kommunalen Abwasserentsorgung geantwortet, dass für die Abwasserbeseitigung unabhängig von der Wahl der Rechts- und Betriebsform das Kostendeckungsprinzip des KAG gilt (LT-Drs. 16/7232 vom 30. Juli 2007). Die Aussage bezog sich auf die Rechtsformwahl der Kommunen bezüglich Regie- und Eigenbetrieb. Bezüglich der Anwendbarkeit auf umlagefinanzierte Abwasserverbände besteht mangels gesetzlicher Regelung ein Auslegungsermessen, das konkretisiert werden sollte (vgl. Empfehlung zur unmittelbaren Anwendung des KAG bei der Umlagenberechnung auf S. 240).

chen Bemessungsgrundlage und bezogen auf eine einheitliche Verteilungsgrundlage. Als Verteilungsgrundlage zogen 8⁴⁰¹ der 14 umlagefinanzierten Verbände die Zahl der Einwohnerwerte oder der Einwohner heran. Die anderen Verbände teilten die Umlagen auf Grundlage der Frischwassermengen der Mitglieder auf. Die Umlagen werden im Folgenden auf Einwohnerwerte bezogen.

Aufwandsdeckende Umlage

Im ersten Schritt bereinigte die Überörtliche Prüfung die Bemessungsgrundlagen um zusätzliche Aufgaben, so das örtliche Kanalnetz und Dienstleistungen für andere Verbände und Verbandsmitglieder.

Im zweiten Schritt errechnete die Überörtliche Prüfung auf dieser Grundlage eine aufwandsdeckende Umlage. Dies unterstellt eine Spitzabrechnung der Verbände zum Jahresende, so dass sich ein ausgeglichenes Jahresergebnis ergibt. Die tatsächlichen Jahresergebnisse der Verbände lagen auf Grundlage der bereinigten Daten im Mittelwert des Prüfungszeitraums zwischen -1,0 Millionen Euro und +1,0 Millionen Euro.⁴⁰² Die Überörtliche Prüfung ermittelte ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Erhebung einer aufwandsdeckenden Umlage in Höhe von rund 0,2 Millionen Euro.⁴⁰³

Kostendeckende Umlage

Der letzte Schritt der Ermittlung vergleichbarer Umlagen war die Berücksichtigung einer einheitlichen kalkulatorischen Verzinsung des Anlagekapitals mit einem Zinssatz von 4,0 Prozent in analoger Anwendung der Vorschriften des KAG. Dieser Schritt war erforderlich, um die unterschiedliche Belastung der Verbände mit Fremdkapitalzinsen zu bereinigen. Diese resultierte aus der unterschiedlichen Ausstattung der Verbände mit Eigenkapital.

Kalkulatorische Verzinsung

Die Verbände unterlagen unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben in Bezug auf die Berücksichtigung der kalkulatorischen Verzinsung:

- Für die gebührenfinanzierten Verbände war das KAG unmittelbar anzuwenden.⁴⁰⁴
- Die umlagenfinanzierten Verbände⁴⁰⁵, die das Wahlrecht zur Anwendung des EigBGes ausübten, sollten nach § 11 Absatz 5 EigBGes⁴⁰⁶ eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaften.

401 Abwasserverband Freigericht, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Lauter-Wetter, Abwasserverband Oberhessen, Abwasserverband Ohm/Seenbach, Abwasserverband Schleifbach, Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain und Abwasserverband Vorderer Odenwald.

402 Der Abwasserverband Main-Taunus wies auf Grundlage der bereinigten Werte im Mittelwert des Prüfungszeitraums einen Fehlbetrag von 1,0 Millionen Euro jährlich aus. Der Fehlbetrag war auf die Bereinigung um das nicht in eigene Anlagen einleitende Verbandsgebiet zurückzuführen. Bezogen auf das gesamte Verbandsgebiet und die unbereinigten Ergebnisse wies der Verband im gesamten Prüfungszeitraum Jahresüberschüsse aus. Daher ergab sich kein Ergebnisverbesserungspotenzial.

403 Das Ergebnisverbesserungspotenzial durch Erhebung einer aufwandsdeckenden Umlage betraf den Abwasserverband Altstadt mit rund 136.000 Euro und den Abwasserverband Oberes Fuldatal mit rund 30.000 Euro.

404 § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG – Benutzungsgebühren

Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

405 Vgl. Ansicht 133: Rechtliche Grundlagen der Verbände, S. 222.

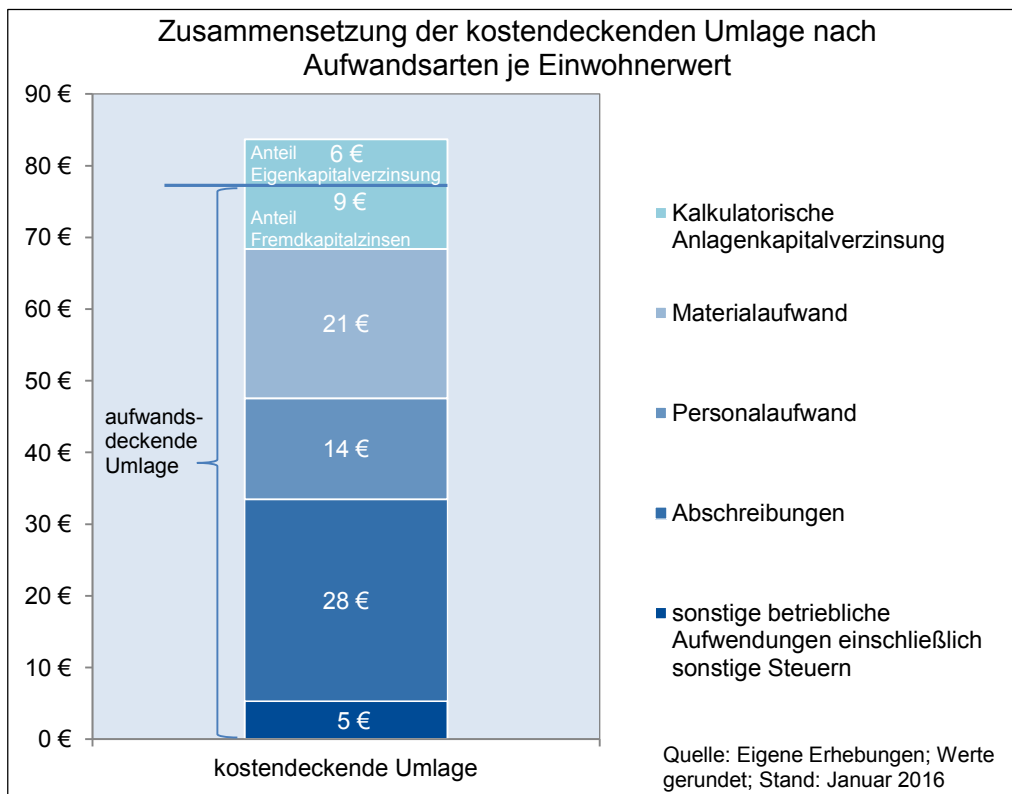
406 § 11 Absatz 5 EigBGes – Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

Der Jahresgewinn des Eigenbetriebs soll in der Regel so hoch sein, dass neben angemessenen Rücklagen nach Abs. 3 mindestens eine marktübliche Verzinsung des Eigenkapitals erwirtschaftet wird.

- Bei der gebührenrelevanten Aufgabe Abwasserbeseitigung der in die Prüfung einbezogenen Verbände, war dies dauerhaft und rechtssicher durch die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten in die Umlagen zu erreichen.

Für die umlagefinanzierten Verbände, auf deren Wirtschafts- und Haushaltsführung die Vorschriften des Gemeindefinanzrechts sinngemäß anzuwenden waren⁴⁰⁷, zog die Nichteinbeziehung einer kalkulatorischen Verzinsung des Anlagekapitals keine rechtliche Beanstandung nach sich. Weder das KAG noch das EigBGes fanden auf diese Verbände eine unmittelbare Anwendung. Die Überörtliche Prüfung weist auf die Regelungslücke hinsichtlich der Anwendbarkeit des KAG und auf die entsprechende Empfehlung zur Änderung auf Seite 240 hin.⁴⁰⁸

Ansicht 145 zeigt auf Grundlage der Medianwerte des Vergleichs die Bestandteile der aufwands- und kostendeckenden Umlage.



Ansicht 145: Zusammensetzung der kostendeckenden Umlage nach Aufwandsarten je Einwohnerwert

Die kostendeckende Umlage – einschließlich der von der Überörtlichen Prüfung einheitlich ermittelten Eigenkapitalverzinsung auf Basis einer Anlagekapitalverzinsung mit einem kalkulatorischen Zinssatz von 4,0 Prozent⁴⁰⁹ – war im Median des Vergleichs um rund sechs Euro je Einwohnerwert höher als die aufwandsdeckende Umlage. Dieser Betrag hätte den Verbänden bei Anwendung des KAG im Median je Einwohnerwert zur Stärkung des Eigenkapitals zur Verfügung gestanden.

Ansicht 146 stellt die von der Überörtlichen Prüfung berechnete kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals der tatsächlich von den Verbänden einbezogenen kalkulatorischen Verzinsung gegenüber. Das Ergebnisverbesserungspotenzial ergibt sich bei den Verbänden, die keine kalkulatorische Ver-

407 Abwasserverband Main-Taunus, Abwasserverband Ohm/Seenbach und Abwasserverband Vorderer Odenwald.

408 Vgl. Empfehlung zur Gesetzesfortentwicklung auf S. 240.

409 Der angenommene Zinssatz von 4,0 Prozent entsprach exakt dem Median des Fremdkapitalzinssatzes der Verbände im Prüfungszeitraum.

zinsung einbezogen, aus der Differenz der von der Überörtlichen Prüfung berechneten kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung und den tatsächlich als Aufwand erfassten Fremdkapitalzinsen.

Durchschnittliche kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals				
	tatsächliche Fremdkapitalzinsen	einbezogene kalkulatorische Verzinsung	kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals ¹⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial
AV Altenstadt	131.301 €	0 €	325.107 €	193.806 €
AV Freigericht	309.966 €	0 €	463.593 €	153.627 €
AV Hungen	676.966 €	0 €	1.058.194 €	381.228 €
AV Lauter-Wetter	492.485 €	0 €	382.213 €	0 €
AV Main-Taunus ²⁾	1.759.236 €	0 €	3.052.822 €	1.293.586 €
AV Mittlerer Rheingau ³⁾	410.725 €	0 €	458.150 €	47.426 €
AV Modau	124.212 €	0 €	168.643 €	44.431 €
AV Oberes Fuldata	84.124 € (3,0 %) davon FK-Anteil 29.263 €		161.049 €	76.925 €
AV Oberes Niddertal	215.779 €	0 €	759.327 €	543.547 €
AV Oberhessen	551.157 €	100.000 € (4,0 %)	724.325 €	73.168 €
AV Ohm/Seenbach	286.108 €	0 €	439.883 €	153.775 €
AV Schleifbach	220.098 €	0 €	271.585 €	51.488 €
AV Stadtallendorf-Kirchhain	322.732 €	0 €	968.773 €	646.040 €
AV Vorderer Odenwald	11.742 €	0 €	341.290 €	329.547 €
KBV Ems- und Wörsbachtal	1.706.202 € (5,0 %) davon FK-Anteil 791.294 €		1.390.052 €	0 €
ZV ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze	631.105 € (4,4 %) davon FK-Anteil 292.470 €		573.732 €	0 €
ZV Mittelhessische Abwasserwerke	496.777 €	9.287 € (1,0 %)	693.379 €	187.315 €
Summe				4.175.909 €
Die Verbände ermittelten die kalkulatorische Verzinsung durch Berechnung der Anlagekapitalverzinsung in Anwendung des KAG abzüglich der tatsächlichen Fremdkapitalzinsen. ()-Angaben geben den kalkulatorischen Zinssatz des Verbands wieder. ¹⁾ Für die kalkulatorische Verzinsung wurde bei der Ermittlung der Ergebnisverbesserungspotenziale ein Zinssatz von 4,0 Prozent angenommen. ²⁾ Werte gelten für den Gesamtverband. ³⁾ Werte betreffen nur 2014, da erst ab diesem Jahr – aufgrund hoher Fremdkapitalzinsen in 2011 bis 2013 – eine Eigenkapitalverzinsung anfiel. Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Januar 2016				

Ansicht 146: Durchschnittliche kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals

Die drei gebührenfinanzierten Verbände⁴¹⁰ berücksichtigten bei der Kalkulation der Gebühren eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals. Von

410 Abwasserverband Oberes Fuldata, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze, Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke.

den 14 umlagenfinanzierten Verbänden⁴¹¹ bezogen der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal und der Abwasserverband Oberhessen eine kalkulatorische Verzinsung in die Umlagen ein. Der Abwasserverband Oberhessen und der Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke berechneten die kalkulatorische Verzinsung auf Grundlage des bilanziellen Eigenkapitals. Damit entsprach die Berechnungsmethode nicht der im KAG vorgesehen Anlagekapitalverzinsung. Den vom Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke angenommenen Zinssatz von 1,0 Prozent bewertete die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht. Der Zinssatz soll sich an dem Zinssatz orientieren, der am Kapitalmarkt tatsächlich für Kommunaldarlehen verlangt wird. Dabei ist auf einen mehrjährigen Durchschnitt abzustellen, um das unterschiedliche Alter der Anlagegüter zu berücksichtigen, aus dem unterschiedliche Zeitpunkte der Finanzierung resultieren.⁴¹² Die Überörtliche Prüfung empfahl dem Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke eine entsprechende Vorgehensweise.

Die nicht in den Umlagen enthaltene kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals entzieht den Mitgliedskommunen die Grundlage, diese kalkulatorischen Kosten in den Gebührenhaushalten zu berücksichtigen und über die Gebühren zu refinanzieren. Mittelbar werden hierdurch die Gebührenhaushalte der Mitgliedskommunen aus Allgemeinen Deckungsmitteln subventioniert. Die Abwassergebühren dieser Kommunen sind bei sonst gleichen Voraussetzungen aufgrund der Auslagerung der Kläranlage und Sammler auf einen Abwasserverband niedriger als bei Kommunen, die eigene Kläranlagen betreiben. Durch die Erhebung einer kostendeckenden Umlage ergab sich ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 4,2 Millionen Euro.

Sondersachverhalt: Leitfaden zur Umlagenerhebung

Aus den Erfahrungen der Vergleichenden Prüfung leitet sich folgende Vorgehensweise zur Erhebung von Umlagen ab:

- Die Umlagengrundlagen sind unter Anwendung des § 10 KAG zu berechnen. Dabei ist eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals zu berücksichtigen, soweit diese höher als der im Jahresabschluss ausgewiesene Zinsaufwand für das Fremdkapital ist.
- Im Wege der Nachkalkulation ist bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auf vorgenannter Umlagengrundlage eine kostendeckende Umlage zu ermitteln. Die Differenz zwischen tatsächlicher und kostendeckender Umlage ist innerhalb der folgenden fünf Jahre oder unmittelbar mittels Spitzabrechnung auszugleichen.⁴¹³
- Der übersteigende Betrag zwischen den in der Nachkalkulation angesetzten Kosten und dem im Jahresabschluss ausgewiesenen Zinsaufwand ist gesondert festzustellen. Er sollte einer Rücklage zur Stärkung des Eigenkapitals zugeführt werden.

411 Vgl. Ansicht 133: Rechtliche Grundlagen der Verbände, S. 222.

412 Vgl. Driehaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, NWB, 54. Ergänzungslieferung, März 2016, Kommentierung zu § 6, Rn. 149.

413 § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG – Benutzungsgebühren

Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist bei Kostenunterdeckungen ein Verzicht auf einen Ausgleich nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig.

Als einziger Verband des Vergleichs bezog der Abwasserverband Oberhessen die Erträge aus der Auflösung der Sonderposten für Investitionszuschüsse nicht in die Bemessungsgrundlage der Umlage ein. Daraus resultierten höhere Jahresüberschüsse in Höhe dieser Erträge. Diese führte der Verband einer Rücklage zu. Für das Jahr 2014 betrug die Zuführung zu den Rücklagen aus der Auflösung von Investitionszuschüssen rund 421.000 Euro.

Nach § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG⁴¹⁴ dürfen Abschreibungen auf beitragsfinanzierte Investitionen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Hieraus leitet der Abwasserverband Oberhessen im Umkehrschluss ab, dass Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für erhaltene Investitionszuschüsse nicht zwingend gebühren- oder umlagenmindernd zu berücksichtigen sind. Vor dem Hintergrund, dass Investitionszuschüsse bei zukünftigen Investitionen möglicherweise nicht zur Verfügung stehen, erkennt die Überörtliche Prüfung in den rechtlichen Regelungen einen Konkretisierungsbedarf. Sie unterstützt die Argumentation des Abwasserverbands Oberhessen – gerade vor dem Hintergrund weiterer Prüfungserfahrungen etwa in der Trinkwasserversorgung⁴¹⁵ – und bewertet die Nichteinbeziehung der Erträge aus der Auflösung von Investitionszuschüssen sogar grundsätzlich als sachgerecht.

Für diesen Sachverhalt ist im Kommunalabgabengesetz Bayern⁴¹⁶ explizit ein Wahlrecht normiert. Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 letzter Halbsatz KAG Bayern sieht vor, dass bei der Ermittlung der Abschreibungen Zuwendungen gekürzt werden können.⁴¹⁷ Zusätzlich enthält das KAG Bayern in Artikel 8 Absatz 3 Satz 4 die Verpflichtung, die hieraus resultierenden Mehrerlöse – wie auch die Mehrerlöse aus dem Ansatz von Wiederbeschaffungszeitwerten bei der Berechnung der Abschreibungen⁴¹⁸ – der Einrichtung wieder zuzuführen.

Die Überörtliche Prüfung regt an, im hessischen KAG klarzustellen, dass die Nichteinbeziehung der Erträge aus der Auflösung von Investitionszuschüssen als Regelfall bei der Bemessung angemessener Abschreibungen vorzusehen ist. Zumindest könnte – analog der bayerischen Regelung – ein Wahlrecht bezüglich der Berücksichtigung von zuschussfinanzierten Investitionen bei der Bemessung der Abschreibungen ergänzt werden. Das Wahlrecht würde den Kommunen jedenfalls einen eindeutigen Ermessensspielraum eröffnen, der dem Stetigkeitsgebot unterworfen wäre.

§ 10 Absatz 2 Satz 5 KAG könnte wie folgt ergänzt (*kursiv*) werden:

Der Berechnung der Abschreibungen kann der *jeweils um Zuschüsse Dritter ungekürzte* Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden.

414 § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG – Benutzungsgebühren

Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden.

415 Vgl. Feststellungen der 189. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser III“, Abschnitt 6.10, S. 202 f. des vorliegenden Berichts.

416 Kommunalabgabengesetz für das Land Bayern (KAG) in der Fassung vom 4. April 1993, GVBl., S. 264, zuletzt geändert durch § 1 Änderungsgesetz vom 8. März 2016, GVBl., S. 36.

417 Artikel 8 Absatz 3 Satz 2 KAG (Bayern) – Benutzungsgebühren

Den Abschreibungen zugrunde zu legen sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten oder Wiederbeschaffungszeitwerte, die jeweils um Beiträge und ähnliche Entgelte zu kürzen sind und um Zuwendungen gekürzt werden können.

418 Vgl. Feststellungen der Überörtlichen Prüfung im Zusammenhang mit der 187. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“, Abschnitt 5.4.1, S. 145, sowie Feststellungen der 189. Vergleichenden Prüfung „Trinkwasser III“, Abschnitt 6.10, S. 202 f. des vorliegenden Berichts.

Alternativ könnte § 10 Absatz 2 Satz 5 KAG zur konkreten Verankerung eines Wahlrechts um folgenden Halbsatz ergänzt (*kursiv*) werden:

Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden, *die jeweils um Zuschüsse Dritter gekürzt werden können.*

Zum Umgang mit den Mehrerlösen könnte § 10 Absatz 2 KAG um folgenden Satz nach Satz 5 ergänzt werden:

Mehrerlöse, die sich aus der Berechnung der Abschreibungen nach Wiederbeschaffungszeitwerten gegenüber der Berechnung der Abschreibungen nach den Anschaffungs- und Herstellungskosten oder dadurch ergeben, dass Zuschüsse Dritter nicht in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden, sind der Einrichtung einschließlich einer angemessenen Verzinsung wieder zuzuführen.

Des Weiteren besteht nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung bezüglich der Anwendbarkeit des KAG auf die Bemessung der Verbandsumlage ein Auslegungsermessen. Dies belegt die uneinheitliche Vorgehensweise der Verbände hinsichtlich der Einbeziehung und die abweichende Rechtsauffassung der Kommunalaufsicht des Landkreises Darmstadt-Dieburg: Dort nahm der Abwasserverband Vorderer Odenwald die Empfehlung der Überörtlichen Prüfung auf und hat im nächsten auf die örtlichen Erhebungen folgenden Wirtschaftsplan 2016 – auch als Verband der das Gemeindefinanzrecht anwendet – eine kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals in Höhe von 4,0 Prozent in die Bemessungsgrundlage der Umlagen einbezogen. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg als Aufsichtsbehörde des Abwasserverbands Vorderer Odenwald vertrat mit Schreiben vom 7. April 2016⁴¹⁹ die Auffassung, dass die Verzinsung des Anlagekapitals nicht in die Bemessung der Verbandsumlage einbezogen werden dürfe. Er begründete dies mit § 19 KGG⁴²⁰, wonach sich die Verbandsumlage am Finanzbedarf des Verbands zu orientieren habe. Die verschiedenen Interpretationen, die die gesetzlichen Regelungen derzeit eröffnen, sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung für Zwecke der Rechtssicherheit durch den hessischen Gesetzgeber im Sinne einer einheitlichen Gebühren- und Umlagenerhebung geschlossen werden.

Angemessene
Anlageverzinsung

Das Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen⁴²¹ enthält eine gesetzliche Regelung zur Berücksichtigung einer kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung. Dieses sieht vor, dass Kommunen die an Verbände zu zahlenden Umlagen – unter expliziter Beachtung der für Benutzungsgebühren geltenden

419 Schreiben des Landkreises Darmstadt-Dieburg, Kommunalaufsicht, an das Regierungspräsidium Darmstadt, Kommunal- und Sparkassenaufsicht, vom 7. April 2016, Aktenzeichen 240.1 051 901 – 10 00 ma.

420 § 19 Absatz 1 Satz 1 KGG – Heranziehung der Verbandsmitglieder

Der Zweckverband erhebt von den Verbandsmitgliedern eine Umlage, soweit seine sonstigen Einnahmen nicht ausreichen, um seinen Finanzbedarf zu decken (Verbandsumlage).

421 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG NRW) in der Fassung vom 21. Oktober 1969, GV. NW., S. 712, zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 8. September 2015, GV. NRW., S. 666.

§ 7 Absatz 1 KAG – Gebühren für Beiträge und Umlagen der Wasser- und Bodenverbände und Zweckverbände

Die von Gemeinden und Gemeindeverbänden für die Mitgliedschaft in einem Wasser- und Bodenverband oder in einem Zweckverband (Verband) zu zahlenden Beiträge und Umlagen (Verbandslasten) werden nach den Grundsätzen des § 6 Abs. 1 Satz 1 und 2 durch Gebühren denjenigen auferlegt, die Einrichtungen und Anlagen des Verbandes in Anspruch nehmen oder denen der Verband durch seine Einrichtungen, Anlagen und Maßnahmen Vorteile gewährt. § 6 Abs. 3 gilt entsprechend. [...]

Grundsätze – den Gebührenzahlern in Form einer „Abwälzungsgebühr“⁴²² auferlegen.

Die Überörtliche Prüfung regt an, das KAG Hessen für umlagefinanzierte Verbände, die gebührenrelevante Leistungen erbringen, für unmittelbar anwendbar zu erklären. So wäre gewährleistet, dass Gebühren unabhängig von der Organisationsform der Abwasserbeseitigung die kalkulatorische Verzinsung sämtlicher zur Leistungserbringung notwendiger Anlagen enthalten. Die vorgeschlagene Regelung sieht vor, die Verbände unmittelbar zur Beachtung des KAG zu verpflichten. Die Verbände verfügen, anders als ihre Mitgliedskommunen, über die Kalkulationsgrundlage zur Ermittlung der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung. Zudem ginge die Verbandsumlage weiterhin in die Kalkulation der Abwassergebühren ein und würde nicht Gegenstand einer selbständigen Abwälzungsgebühr.

Hierzu könnten die für die Verbände anzuwendenden Gesetze wie folgt ergänzt werden:

§ 19 KGG – Heranziehung der Verbandsmitglieder

(1a) Bei der Ermittlung des Finanzbedarfs nach Absatz 1 ist § 10 Absatz 2 des Gesetzes über kommunale Abgaben sinngemäß anzuwenden, soweit Umlagen des Verbands bei den Verbandsmitgliedern Gegenstand der Erhebung von Benutzungsgebühren sind.

§ 2 HWVG – Haushalt, Rechnungslegung, Verbandsbeiträge

(zu §§ 30 und 65 Wasserverbandsgesetz)

(1a) Bei der Ermittlung der Kosten im Sinne von § 30 Absatz 1 WVG ist § 10 Absatz 2 des Gesetzes über kommunale Abgaben sinngemäß anzuwenden, soweit Verbandsbeiträge bei den Verbandsmitgliedern Grundlage von Benutzungsgebühren sind.

7.5.3 Eigenkapitalausstattung

Die Verbände, die das Gemeindefinanzierungsrecht anwenden, sind nach § 24 GemHVO⁴²³ zum Haushaltsausgleich verpflichtet, wobei § 24 Absatz 1 GemHVO⁴²⁴ die Bildung von Rücklagen regelt. Für die nach Eigenbetriebsrecht geführten Verbände bestehen rechtliche Vorgaben zur Eigenkapitalausstattung, wonach ein Eigenbetrieb mit „einem angemessenen Stammkapital auszustatten“ ist (§ 10 Absatz 2 EigBGes⁴²⁵). Zudem sollen Eigen- und Fremdkapital in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (§ 11

⁴²² Die Verbandsmitglieder wälzen die Verbandsumlage in Form von Gebühren auf die Gebührenzahler ab.

Zum Begriff „Abwälzungsgebühr“ siehe Urteil des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 1. September 1999, Az. 9 A 5205/98.

⁴²³ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden – Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) in der Fassung vom 2. April 2006, GVBl. I 2006, S. 235, zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

⁴²⁴ § 24 Absatz 1 GemHVO – Haushaltsausgleich

Übersteigt der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge den Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen, ist der Unterschiedsbetrag im Haushaltsplan als Überschuss auszuweisen und bei der Aufstellung des Jahresabschlusses der aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses des Ergebnishaushalts gebildeten Rücklage zuzuführen, soweit er nicht zum Ausgleich des außerordentlichen Ergebnisses des Haushaltsjahres benötigt wird.

⁴²⁵ § 10 Absatz 2 EigBGes – Vermögen des Eigenbetriebs

Der Eigenbetrieb ist mit einem angemessenen Stammkapital auszustatten. Die Höhe des Stammkapitals ist in der Betriebssatzung festzusetzen.

Absatz 3 Satz 3 EigBGes⁴²⁶). In der Kommentierung⁴²⁷ zum EigBGes ist für Versorgungsunternehmen eine Eigenkapitalausstattung von 30 bis 40 Prozent⁴²⁸ anzustreben. Die Vorschriften dienen der Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sind die Kapitalerhaltungsvorschriften des EigBGes auch auf die nach dem Gemeindewirtschaftsrecht geführten Verbände sinngemäß anzuwenden. Sie regt den Gesetzgeber an, die Möglichkeit für eine solche Verknüpfung in den Vorschriften zu ergänzen.

Die Innenfinanzierung ist nach dem EigBGes⁴²⁹ die vorrangige Finanzierungsform. Im Gemeindewirtschaftsrecht findet die Vorrangigkeit der Innenfinanzierung darin ihren Ausdruck, dass Kredite nur aufgenommen werden dürfen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zweckmäßig wäre.⁴³⁰ Die Berücksichtigung kalkulatorischer Kosten in den Umlagen ermöglicht es den Verbänden, dauerhaft Gewinne zu erwirtschaften und Rücklagen für Investitionen zu bilden. Zwölf Verbände nutzten diese Möglichkeit nicht. Eine angemessene Eigenkapitalausstattung verringert die Tilgungs- und Zinszahlungsverpflichtungen der Verbände und deren Abhängigkeit vom Kapitalmarkt. Bei ausreichenden Rücklagen können die Verbände Investitionen ohne Außenfinanzierung – in Form von Kapitalmarktdarlehen oder Einzahlungen der Mitgliedskommunen – finanzieren. Ob bei ausreichenden Rücklagen auch solche Gewinne an die Haushalte der Mitgliedskommunen abgeführt werden können, ist unter den örtlichen Gegebenheiten zu entscheiden.

Ansicht 147 zeigt die Mittelwerte der Eigenkapitalquoten der Abwasserverbände im Prüfungszeitraum⁴³¹ farblich unterschieden nach Organisationsform.

426 § 11 Absatz 3 Satz 3 EigBGes – Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

Eigenkapital und Fremdkapital sollen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

427 Vgl. Bolsenkötter, H. (2015): Öffentlich-rechtliche Unternehmen der Gemeinden, W. Kohlhammer, Stuttgart, 6. Auflage, Rn. 867.

428 Die Quote bezieht sich auf die um passivierte Ertragszuschüsse und Sonderposten mit Rücklageanteil verminderte Bilanzsumme.

429 § 11 Absatz 3 EigBGes – Maßnahmen zur Erhaltung des Vermögens und der Leistungsfähigkeit

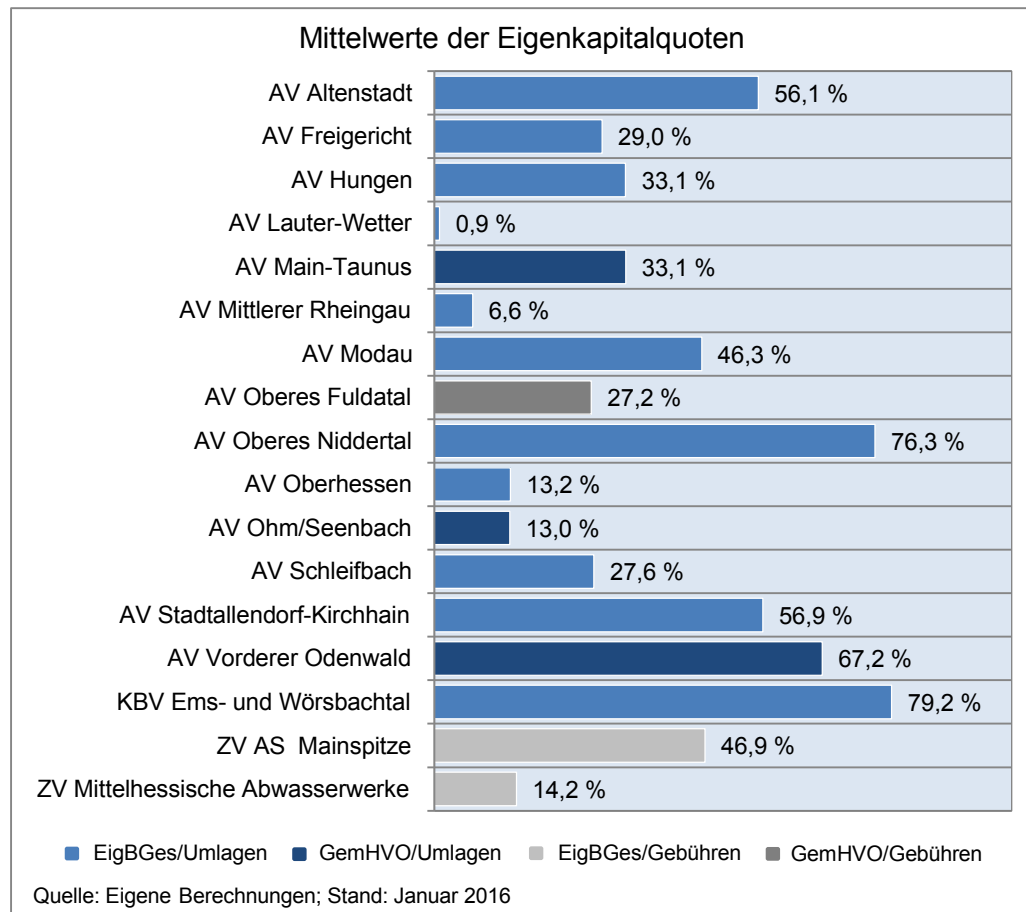
Für die technische und wirtschaftliche Fortentwicklung des Eigenbetriebs und, soweit die Abschreibungen nicht ausreichen, für Erneuerungen sollen aus dem Jahresgewinn Rücklagen gebildet werden. Bei umfangreichen Investitionen kann neben der Eigenfinanzierung die Finanzierung aus Krediten treten.

430 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 7. März 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

§ 93 Absatz 3 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.

431 Eigenkapital-Quoten unter Berücksichtigung der Fortschreibung der Vorjahreszahlen soweit keine Jahresabschlüsse vorlagen.



Ansicht 147: Mittelwerte der Eigenkapitalquoten

Die mit 79,2 Prozent höchste Eigenkapitalausstattung im Vergleich des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal war auf die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten bei der Berechnung der Umlagen zurückzuführen. Der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal stellte Umlagenüberdeckungen und -unterdeckungen im Wege der Nachkalkulation gesondert fest. Damit erhob der Verband seine Umlagen sachgerecht. Die geringste mittlere Eigenkapitalquote hatte der Abwasserverband Lauter-Wetter mit 0,9 Prozent. Der Abwasserverband Mittlerer Rheingau wies mit einer Eigenkapitalquote von 6,6 Prozent ebenfalls eine zu geringe Eigenkapitalausstattung auf. Der Verband wurde bei seiner Gründung nicht mit Stammkapital ausgestattet. Er bezog keine kalkulatorische Verzinsung in die Berechnung einer Umlage ein. Die Eigenkapitalausstattungen der Abwasserverbände Oberhessen und Ohm/Seenbach sowie des Zweckverbands Mittelhessische Abwasserwerke lagen deutlich unter der empfohlenen Bandbreite. Die Überörtliche Prüfung empfahl diesen Verbänden, das Eigenkapital mittelfristig zu stärken.

Sondersachverhalt: Abwasserverband Lauter-Wetter

Der Abwasserverband Lauter-Wetter hatte im Prüfungszeitraum auf Grundlage der vorläufigen Jahresabschlüsse in den Jahren 2011 und 2012 ein negatives Eigenkapital, war entsprechend überschuldet. Dies war nicht rechtmäßig. Nach dem EigBGes ist ein Eigenbetrieb mit „einem angemessenen Stammkapital auszustatten“ (§ 10 Absatz 2 EigBGes). Zudem sollen Eigen- und Fremdkapital in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen (§ 11 Absatz 3 Satz 3 EigBGes).

Der Verband setzte im Prüfungszeitraum pauschale Umlagen fest, die über den geplanten Aufwendungen lagen. Das Ziel war es, das negative Eigenkapital auszugleichen. Nach Berechnungen der Überörtlichen Prüfung erhöhte sich auf Grundlage der vorläufigen Jahresabschlüsse des Verbands die Ei-

genkapitalquote im Prüfungszeitraum von -1,4 Prozent in 2011 auf +6,0 Prozent in 2014. Die über den Aufwendungen liegenden Umlagen waren nicht durch die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten begründet. Die geplante Umlagenüberdeckung zum Ausgleich des negativen Eigenkapitals war bei analoger Anwendung des KAG rechtmäßig, wenn dadurch Umlagenunterdeckungen der vergangenen fünf Jahre ausgeglichen wurden.⁴³² Diesen Nachweis konnte der Verband mangels Nachkalkulation und aufgrund der fehlenden Jahresabschlüsse nicht abschließend erbringen.

Eine geplante Überdeckung zum Ausgleich fehlenden Eigenkapitals stellte einen Verstoß gegen das Prinzip der Periodengerechtigkeit dar. Die Gebührenzahler der Mitgliedskommunen finanzierten über die erhöhten Umlagen die Konsolidierung des Verbands, soweit sie hierdurch Unterdeckungen ausglich, die mehr als fünf Jahre zuvor entstanden waren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Abwasserverband Lauter-Wetter, die Mitgliedskommunen (Städte Grünberg, Laubach und Lich sowie die Gemeinde Reiskirchen) zur Einzahlung von Einlagen heranzuziehen, um den Verband mit einem nach § 10 Absatz 2 EigBGes geforderten angemessenen Stammkapital auszustatten und auf dieser Grundlage eine kostendeckende Verbandsumlage unter Einbeziehung einer angemessenen Eigenkapitalausstattung zu erheben.

Der Abwasserverband Lauter-Wetter hielt im Prüfungszeitraum keine der fälligen Fristen zur Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Seit dem Jahresabschluss 2008 hat der Verband seine Anlagenbuchhaltung nicht mehr fortgeführt. Der Verband stellte weiterhin Haushaltspläne nach den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) auf, obwohl die Gremien mit der 2. Änderungssatzung zur Verbandssatzung zum Jahr 2009 beschlossen hatten, die Haushaltsführung nach den Regeln des Eigenbetriebsgesetzes umzustellen. Sowohl die Nichteinhaltung der Fristen nach § 27 EigBGes als auch die Aufstellung der Haushaltspläne ab 2009 entgegen den Vorschriften des § 15 ff. EigBGes waren nicht rechtmäßig. Aus dem Vorbericht des Wirtschaftsplans 2015 entnahm die Überörtliche Prüfung, dass der Verband bei der Aufstellung der noch fehlenden Jahresabschlüsse beabsichtigte, auf die Regelungen des sogenannten Beschleunigungserlasses des hessischen Innenministeriums⁴³³ zurückzugreifen. Ein solches Vorgehen wäre nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung jedoch nicht rechtmäßig. Der Erlass bezieht sich ausschließlich auf Jahresabschlüsse nach den Vorschriften der Gemeindehaushaltsverordnung.

Der Verband hat sicherzustellen, dass die ordnungsgemäße Buchführung und Bilanzierung gegenüber den Mitgliedern durch Aufstellung von Jahresabschlüssen zeitnah belegt und dem Vorstand Entlastung erteilt werden kann.

Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen umlagefinanzierten Verbänden, eine kostendeckende Verbandsumlage auch unter Einbeziehung einer kalkulatorischen Verzinsung des Anlagekapitals zu erheben. So können die Verbände rechtssicher Jahresüberschüsse erzielen, die der Differenz zwischen den Kosten nach KAG und den Aufwendungen der Jahresabschlüsse entsprechen. Hieraus resultiert mittelfristig auch eine Stärkung des Eigenkapitals, die zur Bewältigung der anstehenden Investitionen für die Fortentwicklung der Abwasserbeseitigung notwendig ist.

432 § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG – Benutzungsgebühren

Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

433 Hessisches Ministeriums des Innern und für Sport (2016): Erlass zur Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppelischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 (sogenannter „Beschleunigungserlass“) vom 30. Juli 2014 bzw. für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2015 vom 29. Juni 2016, vgl. Fußnote 83.

7.6 Sicherheit der Abwasserbeseitigung

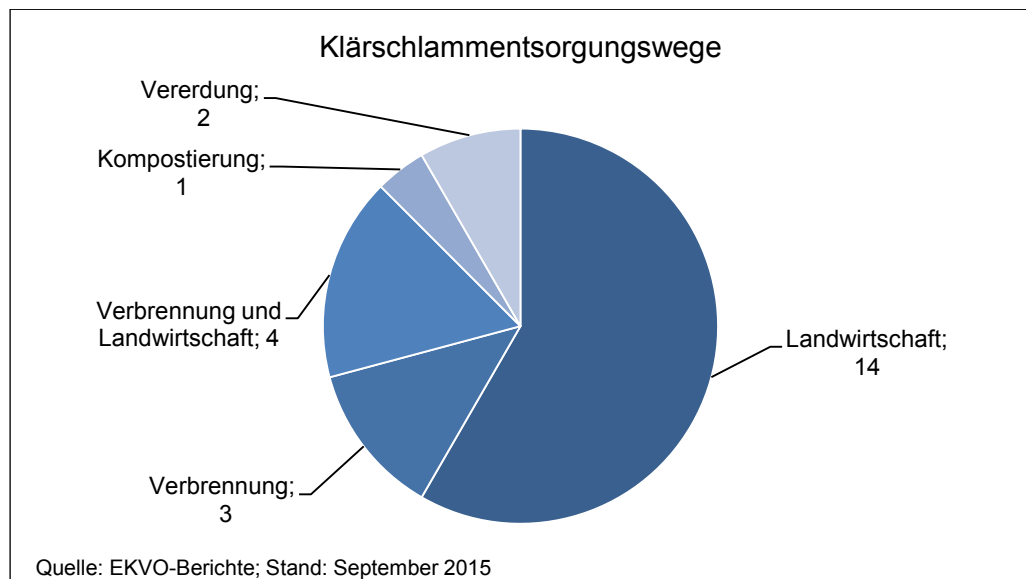
Bei der Sicherheit der Abwasserbeseitigung beurteilte die Überörtliche Prüfung, inwieweit die Verbände die rechtlichen Grundlagen einhielten und wie sich die Kennzahlen zur Abwasserbeseitigung im Vergleich der Verbände untereinander darstellten. Hierbei stützte sie ihre Erhebungen in wesentlichen Teilen auf die Vorgaben der Eigenkontrollverordnung (EKVO)⁴³⁴. Dabei spielten kapazitive Ausrichtungen der Anlagen ebenso eine Rolle, wie die qualitative Sicherheit der Abwasserbeseitigung. Zudem traf die Überörtliche Prüfung Feststellungen zum technischen Zustand und zu bestehenden betrieblichen Abläufen der technischen Anlagen auf der Grundlage einer Begehung. Hierbei lag der Hauptteil im technischen Prüffeld bei der Abbildung des Prozesses der Abwasserbeseitigung nach den jeweiligen technischen Vorgaben, der Klärschlamm Entsorgung, der Energiebilanz und der Reinigungsleistung. Daneben wurde berücksichtigt, inwieweit sich die Verbände mit den entscheidenden Zukunftsfragestellungen zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der Abwasserbeseitigung in ihrem Verbandsgebiet auseinandergesetzt hatten.

7.6.1 Klärschlamm Entsorgung und Energieeffizienz

Entsorgungswege

Die Überörtliche Prüfung betrachtete die Entsorgungswege für Klärschlamm: Die Entsorgung in der Landwirtschaft als Nass- oder Trockensubstanz, die Verbrennung, die Verwendung im Landschaftsbau oder zur Renaturierung und die Vererdung.

Ansicht 148 stellt die Klärschlamm Entsorgungswege dar, die von den geprüften 24 Kläranlagen⁴³⁵ überwiegend genutzt wurden.



Ansicht 148: Klärschlamm Entsorgungswege

Ansicht 148 zeigt, dass die rein landwirtschaftliche Entsorgung von Klärschlamm bei 14 von 24 der hier betrachteten Kläranlagen der vorrangige Entsorgungsweg war. Drei Kläranlagen führten den Klärschlamm ausschließlich der Verbrennung zu. Vier Kläranlagen kombinierten beide Entsorgungswege. Der Abwasserverband Ohm/Seenbach vererdete auf zwei Kläranlagen den Klärschlamm. Der Abwasserverband Lauter-Wetter plante die Errichtung einer Klärschlammvererdungsanlage. Der Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal betrieb als einziger Verband auf seiner Kläranlage Beuerbach

⁴³⁴ Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO) in der Fassung vom 23. Juli 2010, bekannt gemacht am 4. August 2010, GVBl. I, S. 257, zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. November 2015, GVBl., S. 392.

⁴³⁵ 2 der 26 untersuchten Kläranlagen entsorgten den Klärschlamm in anderen Anlagen des Verbands.

eine Kompostierung des Klärschlammes und verwertete den Kompost anschließend nach dem RAL⁴³⁶-Gütezeichen „AS-Humus“. Der Abwasserverband Altenstadt, der Abwasserverband Oberes Niddertal und der Abwasserverband Oberhessen entsorgten den Klärschlamm im Rahmen des „Wetterauer-Modells“⁴³⁷. Die beiden Klärschlammverordnungen der Kläranlagen des Abwasserverbands Ohm/Seenbach stellten einen Sonderfall dar. Für eine abschließende Beurteilung der Wirtschaftlichkeit waren die Anlagen noch nicht lang genug in Betrieb. Daher bezog die Überörtliche Prüfung diesen Entsorgungsweg nicht in den Kennzahlenvergleich ein.

Neben der Entsorgung und Verwertung des Klärschlammes betrachtete die Überörtliche Prüfung die Klärschlammstabilisierung. Zehn der im Vergleich betrachteten Kläranlagen behandelten den Klärschlamm rein aerob⁴³⁸ durch Zufuhr und Entzug von Sauerstoff. 16 Kläranlagen behandelten den Klärschlamm zusätzlich anaerob⁴³⁹ im Wege der Faulung mit anschließender energetischer Nutzung der anfallenden Klärgase. Die Kläranlagen verstromten oder verheizten das anfallende Klärgas, wodurch sie den hohen Bedarf an elektrischer Energie von Kläranlagen selbst deckten oder Erträge durch die Einspeisung des erzeugten Stroms in das Netz erzielten.

Klärschlamm-
stabilisierung

Die Kläranlagen Neuenhaßlau des Abwasserverbands Freigericht und Großseelheim des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain entsorgten den Klärschlamm über ein verbandweites Entsorgungskonzept. Alternative Konzepte, so die Pyrolyse⁴⁴⁰ oder eine Klärschlamm-trocknung, betrieb keiner der geprüften Verbände. Überlegungen zur Änderung der Klärschlamm-entsorgung, so zur Installation von Klärschlamm-trocknungsanlagen, stellten zwei

436 Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung, ehemals Reichs-Ausschuss für Lieferbedingungen (RAL).

437 Das „Wetterauer-Modell“ sah eine landwirtschaftliche Aufbringung des Klärschlammes vor. Das Modell sah kürzere Probenintervalle des Klärschlammes und der Böden als gesetzlich vorgeschrieben vor. Eine weitere Besonderheit des „Wetterauer-Modells“ war die intensive Beratung der Landwirte und Kläranlagenbetreiber. Das „Wetterauer-Modell“ sah eine Beweislastumkehr vor, so dass die abgebende Stelle den Nachweis der Unschädlichkeit des Klärschlammes führen musste. Die Entsorgung des Klärschlammes übernahm im Prüfungszeitraum der Abfallwirtschaftsbetrieb des Wetteraukreises.

438 Durch anhaltende Belüftung werden im Klärschlamm enthaltene organische Substanzen zu humusartigen und zu mineralischen Endprodukten abgebaut. Durch das Abklingen der biologischen Aktivität wird der Klärschlamm lagerfähig. Das Verfahrensprinzip der aeroben Schlammstabilisation beruht darauf, dass man die im Klärschlamm enthaltenen Mikroorganismen unter Anwesenheit von Sauerstoff einem ständigen "Hungerzustand" aussetzt, wodurch sie gezwungen werden, nahezu alle nur irgendwie verfügbaren Reserve-, Speicher- und sonstigen verwertbaren Stoffe als Nahrung zu verarbeiten. Der Schlamm wird damit auf aerobem Wege so stabilisiert, dass es bei der anschließenden Entsorgung zu keinen weiteren Abbauprozessen und somit zu keinen Geruchsbelästigungen kommt. In Anlehnung an www.wasser-wissen.de/abwasserlexikon.htm; zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2016.

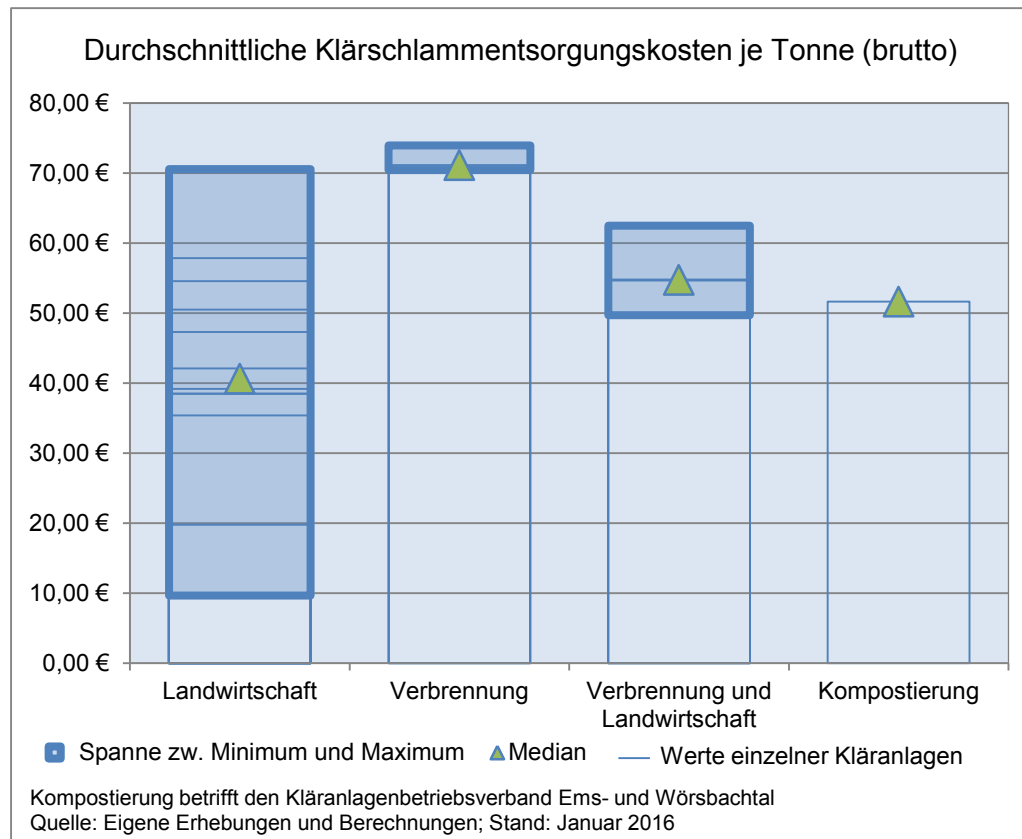
439 Die Schlammfaulung ist eine anaerobe Schlammstabilisierung. Der Schlamm wird ohne Anwesenheit von Sauerstoff unter Mitwirkung verschiedener Bakteriengruppen soweit "ausgefault", dass sich bei einer Ausbringung auf landwirtschaftliche Flächen durch den Zutritt von Luft bald aerobe Zustände einstellen und ein allenfalls noch vorhandener Geruch innerhalb von einigen Tagen weitgehend verschwindet. Die Schlammfaulung erfolgt in Faulbehältern, die bei einer konstanten Temperatur gehalten werden. Die entweichenden Gase können energetisch genutzt werden. In Anlehnung an www.wasser-wissen.de/abwasserlexikon.htm; zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2016.

440 Durch Pyrolyse wird die Biomasse in feste, flüssige und gasförmige Komponenten aufgespalten. Als feste Bestandteile wird unter anderem Pyrolysekoks (Holz- oder Aktivkohle) gewonnen, die flüssige Phase wird kondensiert und kann zum Beispiel in Form von Biopyrolyseöl als Brennstoff verwendet werden. Die nicht kondensierbaren Komponenten sind Wasserstoff, Kohlenmonoxid und Kohlendioxid sowie Methan und höhere Kohlenwasserstoffe. In Anlehnung an www.wasser-wissen.de/abwasserlexikon.htm; zuletzt aufgerufen am 26. Juli 2016.

Kosten

Verbände⁴⁴¹ vor dem Hintergrund der sich ändernden rechtlichen Bestimmungen⁴⁴² zur Klärschlammverordnung (AbfKlärV)⁴⁴³ an.

Ansicht 149 zeigt die Klärschlammentsorgungskosten je Einwohnerwert (brutto) im Mittelwert des Prüfungszeitraums.



Ansicht 149: Durchschnittliche Klärschlammentsorgungskosten je EW (brutto)

Die geringsten durchschnittlichen Klärschlammentsorgungskosten erreichte die landwirtschaftliche Entsorgung von maschinell entwässertem Klärschlamm mit 1,53 Euro⁴⁴⁴ je tatsächlich belastetem Einwohnerwert im Mittelwert. Gleichzeitig stellte die landwirtschaftliche Entsorgung von unentwässertem Klärschlamm das Maximum mit 10,31 Euro⁴⁴⁵ je tatsächlich belastetem Einwohnerwert im Mittelwert des Prüfungszeitraums dar. Da der unentwässerte Klärschlamm je Tonne zwischen 92 und 95 Prozent Wasser gegenüber rund 60 bis 80 Prozent bei maschinell entwässertem Klärschlamm beinhaltet, führte dies zu einer höheren Masse und damit zu vergleichsweise höheren spezifischen Kosten bezogen auf die Trockenmasse (je Tonne) und die Einwohnerwerte. Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass der Weg der Entsorgung von unentwässertem Klärschlamm in der Landwirtschaft vergleichsweise unwirtschaftlich war.

441 So der Abwasserverband Lauter-Wetter zur Klärschlammvererdung und der Abwasserverband Main-Taunus zur Pyrolyse.

442 Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) bereitet zurzeit eine Novellierung der Klärschlammverordnung aus dem Jahr 1992 vor. Sowohl den Belangen des Bodenschutzes, wie denen der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung soll entsprochen werden. Die Bereiche Schwermetallgehalte, organische Schadstoffe sowie Seuchen- und Phytohygiene bedürfen laut BMUB einer neuen Regelung.

443 Klärschlammverordnung (AbfKlärV) in der Fassung vom 15. April 1992, BGBl. I, S. 929, zuletzt geändert durch Artikel 74 der Verordnung vom 31. August 2015, BGBl. I, S. 1474.

444 Kläranlage Ober-Bessingen des Abwasserverbands Lauter-Wetter.

445 Kläranlage Stockheim des Abwasserverbands Oberes Niddertal.

Die Kosten für die Klärschlammverbrennung reichten von 2,74 Euro⁴⁴⁶ je tatsächlich belastetem Einwohnerwert im Mittelwert des Prüfungszeitraums bis zu 3,01 Euro⁴⁴⁷ für ausschließlich maschinell entwässerten Klärschlamm.

Die vier Kläranlagen, die den Klärschlamm landwirtschaftlich und thermisch entsorgten, zahlten für die Klärschlamm Entsorgung von 1,63 Euro⁴⁴⁸ bis zu 2,35 Euro⁴⁴⁹ je tatsächlich belastetem Einwohnerwert im Mittelwert des Prüfungszeitraums. Für die Kompostierung⁴⁵⁰ des Klärschlammes auf der Kläranlage Beuerbach des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal entstanden auf Grundlage der aus der Kostenrechnung des Verbands ermittelten Unterdeckung der Anlage Klärschlamm Entsorgungskosten von 2,17 Euro je tatsächlich belastetem Einwohnerwert im Mittelwert des Prüfungszeitraums.

Durch eine Anpassung der Entsorgungspreise je Einwohnerwert an einen in der Praxis der hier untersuchten Abwasserverbände realisierbaren unteren Quartilswert von 2,19 Euro je Einwohnerwert ergab sich ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,5 Millionen Euro.⁴⁵¹ Ergebnisverbesserungspotenziale lassen sich bei der Klärschlamm Entsorgung durch die Reduzierung der zu entsorgenden Klärschlammmenge (etwa durch Entwässerung) und die Wahl des Entsorgungswegs erzielen, soweit diese dem Abwasserverband zugänglich sind. Eine weitere Möglichkeit stellt die Neuverhandlung und Ausschreibung – mindestens verbandsintern oder möglichst verbandsübergreifend gebündelt – der Klärschlamm Entsorgungsverträge dar.

Die Klärschlamm Entsorgungskosten betrugen im Median 3,9 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Verbände. Die Bandbreite des Anteils der Klärschlamm Entsorgungskosten an den ordentlichen Aufwendungen lag zwischen 1,8 und 11,6 Prozent.⁴⁵² Diese Spanne verdeutlicht, welche Bedeutung die Klärschlamm Entsorgung für die Wirtschaftlichkeit der Verbände und daran anknüpfend für die Höhe der Umlage haben kann. So hatte der Abwasserverband Oberes Niddertal die höchsten spezifischen Kosten von 9,40 Euro bzw. 10,31 Euro je Einwohnerwert in der Kläranlage Hirzenhain und Stockheim. Vor diesem Hintergrund ergab sich auch das größte jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial.

EVP Klärschlamm-
entsorgung

Einflussfaktoren
auf die Energie-
bilanz von
Kläranlagen

446 Kläranlage Niedermittlau des Abwasserverbands Freigericht.

447 Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau.

448 Kläranlage Kirchhain des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain.

449 Kläranlage Ginsheim-Gustavsburg des Zweckverbands ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze.

450 Zur Schlammbehandlung auf der Kläranlage Beuerbach betrieb der Abwasserverband Idstein eine Kompostierungsanlage mit einem genehmigten jährlichen Durchsatz von bis zu 6.500 Tonnen Klärschlamm und Grünschnitt. Die Anlage war als Entsorgungsfachbetrieb nach § 52 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) zertifiziert. In vier Intensivrotteboxen erzeugt die Kompostierungsanlage durch die Kompostierung des Klärschlammes mit Grünschnitt (Verhältnis rund 1:4) Fertigungskompost nach dem RAL-Gütezeichen „AS-Humus“. Die Kompostierungsanlage Beuerbach führte den Kompost einer weiteren Verwendung im Landschafts- und Gartenbau sowie bei Erdenwerken zu.

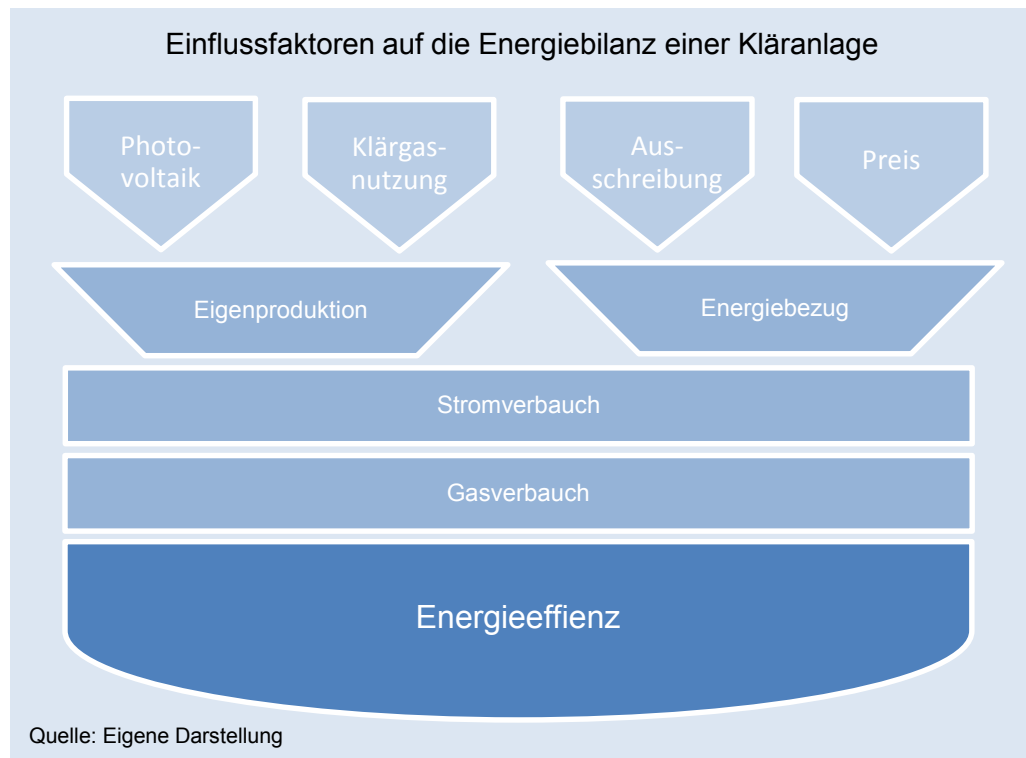
451 Als Vergleichswert wurde der untere Quartilswert herangezogen. Dieser basiert im Wesentlichen auf der Entsorgung von entwässertem Klärschlamm in der Landwirtschaft. Er errechnet sich aus der Multiplikation von Preis je Tonne und der Klärschlammmenge (Tonne) geteilt durch die Zahl der Einwohnerwerte. Die Ergebnisverbesserungspotenziale verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Verbände: Abwasserverband Altenstadt rund 15.000 Euro, Abwasserverband Freigericht rund 21.000 Euro, Abwasserverband Main-Taunus rund 39.000 Euro, Abwasserverband Mittlerer Rheingau rund 46.000 Euro, Abwasserverband Modau rund 111.000 Euro, Abwasserverband Oberes Fuldatal rund 60.000 Euro, Abwasserverband Oberes Niddertal rund 172.000 Euro, Abwasserverband Oberhessen rund 10.000 Euro, Abwasserverband Schleifbach rund 20.000 Euro, Abwasserverband Vorderer Odenwald rund 33.000 Euro, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze rund 7.000 Euro, Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke rund 5.000 Euro.

452 Das Minimum stellt der Abwasserverband Lauter-Wetter und das Maximum der Abwasserverband Oberes Niddertal.

runbspotenzial in diesem Bereich mit rund 173.000 Euro. Noch während der Prüfung teilte der Verband mit, dass er nun das Problem des Nassschlammes erkannt habe und möglichst gemeinsam mit Dritten Maßnahmen zur Reduzierung der Klärschlamm Entsorgungskosten ergreifen werde.

Die Energiebilanz von Kläranlagen wird durch unterschiedliche Einflussfaktoren bestimmt. So hängt die Energiebilanz von der Energieeffizienz der technischen Anlagen, der Eigenproduktion von Strom und Wärme sowie den Bezugspreisen von Energie ab. Durch einen geringeren Gas- und Stromverbrauch kann die Energieeffizienz von Kläranlagen erhöht werden. Einfluss auf die Kosten des Energiebezugs hat der Preis, der durch das Einkaufsverhalten der Abwasserverbände beeinflusst wird. Die Eigenproduktion durch Photovoltaik und durch Klärgasnutzung ermöglicht die Reduktion von fremdbezogener Energie und bietet dadurch weitere Ergebnisverbesserungspotenziale. Die Überörtliche Prüfung konzentrierte sich auf die Energieeffizienz sowie auf die Eigenproduktion von Energie.

Ansicht 150 zeigt die wesentlichen Einflussfaktoren auf die Energiebilanz einer Kläranlage.



Ansicht 150: Einflussfaktoren auf die Energiebilanz einer Kläranlage

Energieeffizienz

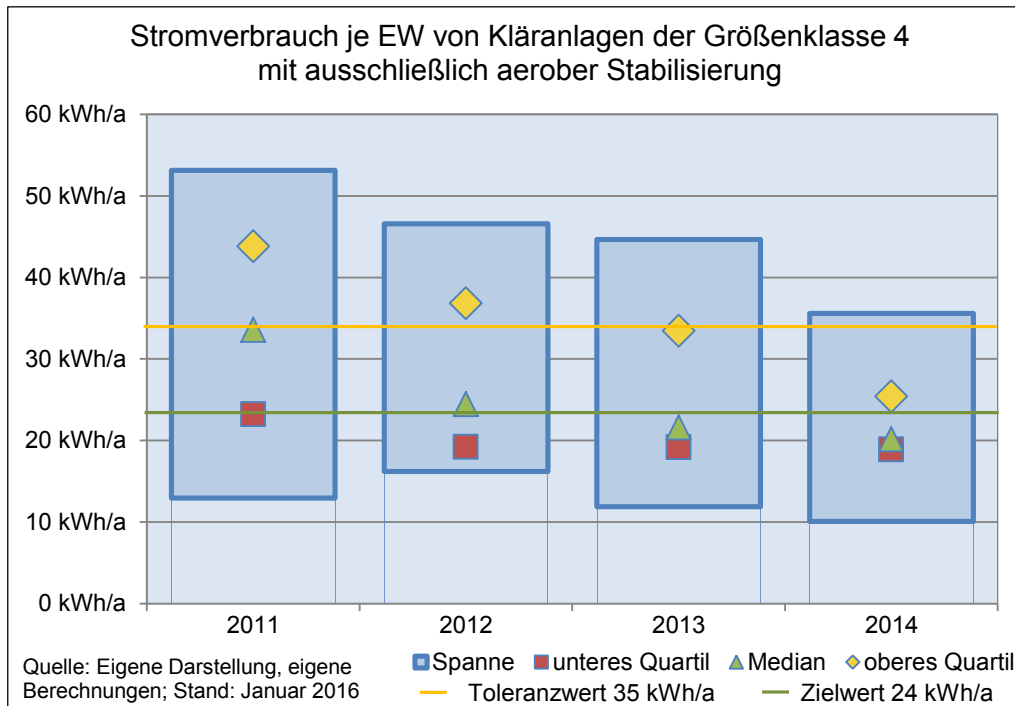
Für den Vergleich zog die Überörtliche Prüfung die Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz⁴⁵³ als externe Benchmark heran. 18 von 26 Kläranlagen lagen im Stromverbrauch⁴⁵⁴ unter dem Toleranzwert⁴⁵⁵ der Empfehlung der Arbeitshilfe.

453 Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Quelle: <https://umweltministerium.hessen.de/umwelt-natur/wasser/gewaesserschutz/energieeffizienz-von-abwasserbehandlungsanlagen>, Stand: 23. August 2011 (zuletzt aufgerufen am 1. September 2016).

454 Den Stromverbrauch entnahm die Überörtliche Prüfung den EKVO-Berichten für den Prüfungszeitraum.

455 Der Toleranzwert begrenzt einen Bereich, ab dem die Energieeffizienz durch optimierende Maßnahmen weiter verbessert werden sollte.

Ansicht 151 zeigt den Stromverbrauch je Einwohnerwert der sieben Kläranlagen⁴⁵⁶ der Größenklasse 4 mit ausschließlich aerober Stabilisierung.



Ansicht 151: Stromverbrauch je EW von Kläranlagen der Größenklasse 4 mit ausschließlich aerober Stabilisierung

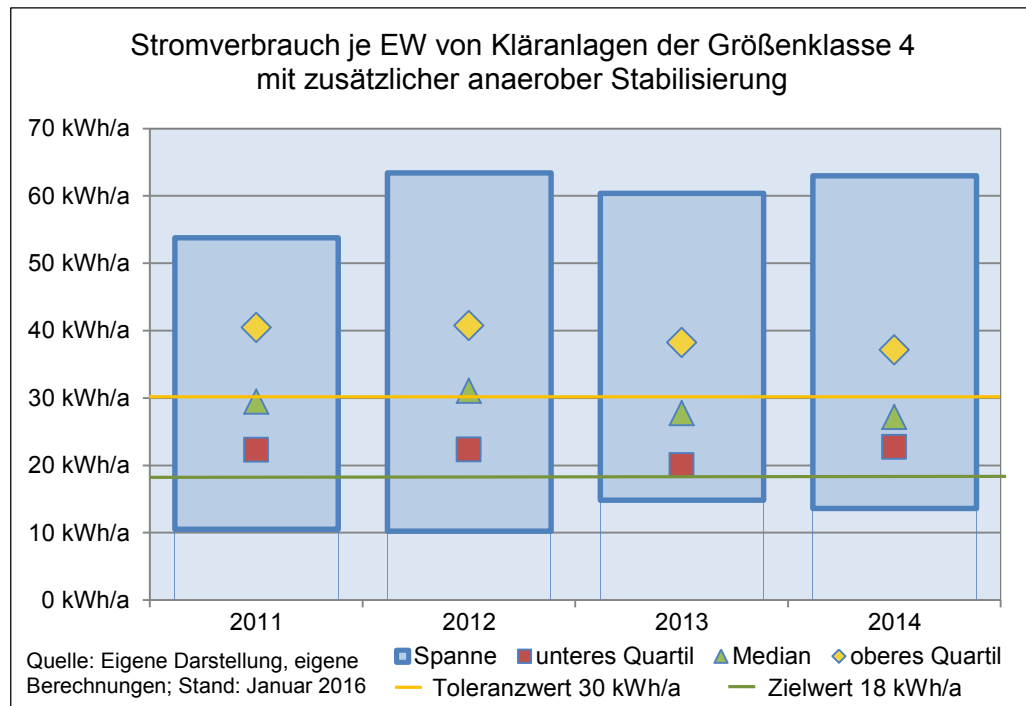
Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass die Abwasserverbände im Prüfungszeitraum den Stromverbrauch je Einwohnerwert der im Schwerpunkt betrachteten Kläranlagen der Größenklasse 4 mit aerober Schlammstabilisierung im Median von 34 kWh/a im Jahr 2011 auf 20 kWh/a im Jahr 2014 absenkten. So senkte der Abwasserverband Altenstadt den Stromverbrauch von 53 kWh/a im Jahr 2011 durch die Optimierung seiner technischen Anlagen und deren Steuerung um 52,8 Prozent auf 25 kWh/a im Jahr 2014.⁴⁵⁷

Ansicht 152 zeigt den Stromverbrauch je Einwohnerwert der 16 Kläranlagen⁴⁵⁸ der Größenklasse 4 mit zusätzlicher anaerober Stabilisierung.

456 Kläranlage Altenstadt des Abwasserverbands Altenstadt, Kläranlage Neuenhaßlau des Abwasserverbands Freigericht, Kläranlage Löschenrod des Abwasserverbands Oberes Fulda, Kläranlage Hirzenhain des Abwasserverbands Oberes Niddertal, Kläranlage Stockheim des Abwasserverbands Oberes Niddertal, Kläranlagen Nieder-Ohmen und Lumda des Abwasserverbands Ohm/Seenbach.

457 Die Überörtliche Prüfung bewertete nicht, inwieweit die Klärgasnutzung bei den Anlagen dieser Größenklasse wirtschaftlich gewesen wäre.

458 Kläranlage Niedermittlau des Abwasserverbands Freigericht (auf der Kläranlage Niedermittlau wird auch der Klärschlamm der Kläranlage Neuenhaßlau verarbeitet), Kläranlage Utphe des Abwasserverbands Hungen, Kläranlage Ober-Bessingen des Abwasserverbands Lauter-Wetter, Kläranlagen Lorsbach und Niedernhausen des Abwasserverbands Main-Taunus, Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau, Kläranlage Nieder-Ramstadt des Abwasserverbands Modau, Kläranlage Nidda des Abwasserverbands Oberhessen, Kläranlage Klein-Welzheim des Abwasserverbands Schleifbach, Kläranlage Kirchhain des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain, Kläranlage Reinheim des Abwasserverbands Vorderer Odenwald, Kläranlage Beuerbach des Abwasserverbands Idstein, Kläranlage Niederselters des Abwasserverbands Mittlere Ems, Kläranlage Ginsheim-Gustavsburg des Zweckverbands ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze, Kläranlagen Göttingen und Neustadt des Zweckverbands Mittelhessische Abwasserwerke. Drei Kläranlagen waren der Größenklasse 3 zuzuordnen.



Ansicht 152: Stromverbrauch je EW von Kläranlagen der Größenklasse 4 mit zusätzlicher anaerober Stabilisierung

Bei den Kläranlagen mit zusätzlicher anaerober Schlammstabilisierung reduzierten die Verbände den Stromverbrauch je Einwohnerwert von 29 kWh/a im Jahr 2011 auf 27 kWh/a im Jahr 2014. Die Kläranlage Lorsbach des Abwasserverbands Main-Taunus und die Kläranlage Ginsheim-Gustavsburg des Zweckverbands ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze reduzierten den Stromverbrauch zwischen dem Jahr 2011 und 2014 um rund 17 kWh/a.

Von den 26 geprüften Anlagen erreichten beim Stromverbrauch je Einwohnerwert im Mittelwert rund 31 Prozent den Zielwert⁴⁵⁹ von 24 kWh/a bei Kläranlagen mit ausschließlich aerober Stabilisierung⁴⁶⁰ und 18 kWh/a bei Kläranlagen mit zusätzlich anaerober Stabilisierung⁴⁶¹ nach der Empfehlung der Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen⁴⁶² des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Durch eine Anpassung an den jeweiligen Zielwert bestand bei den geprüften Verbänden ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 1,2 Millionen Euro⁴⁶³ je Jahr. Dieses können die Verbände durch die Optimierung der Be-

EVP Strom-
verbrauch

⁴⁵⁹ Der Zielwert beschreibt den Wert, der unter guter Betriebsweise, Anlagenauslastung und Verfahrenswahl (Stand der Technik) unter Ausschöpfung verschiedenster Maßnahmen und Optimierungen erreicht werden kann. Dieser liegt bei Kläranlagen mit ausschließlich aerober Stabilisierung des Klärschlammes höher als bei Kläranlagen mit zusätzlich anaerober Stabilisierung des Klärschlammes, da der Betrieb der Belüftungsanlagen zur Stabilisierung des Klärschlammes mehr Strom verbraucht, wenn er ausschließlich Anwendung findet.

⁴⁶⁰ Im Jahr 2014 lag der Stromverbrauch je tatsächlichem Einwohnerwert der Kläranlagen Neuenhaßlau (Abwasserverband Freigericht), Hirzenhain (Abwasserverband Oberes Niddertal), Nieder-Ohmen (Abwasserverband Ohm/Seenbach) und Lumda (Abwasserverband Ohm/Seenbach) sogar unter dem Zielwert von 24 kWh/a.

⁴⁶¹ Im Jahr 2014 lag der Stromverbrauch je tatsächlichem Einwohnerwert der Kläranlagen Kirchhain (Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain) und Niederselters (Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal) sogar unter dem Zielwert von 18 kWh/a.

⁴⁶² Vgl. Fußnote 453.

⁴⁶³ Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde die Differenz zum Zielwert mit einem auf Grundlage des statistischen Bundesamts angenommenen Referenzpreis für Strom in Höhe von 21,14 Cent/kWh (als Mittelwert der Jahre 2011 bis 2014) sowie der tatsächlichen Belastung multipliziert. Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten zur Energie-

triebs- und Verfahrensweisen der von ihnen betriebenen Anlagen und eine verbesserte Auslastung erreichen.

Die von einzelnen Verbänden bereits erreichten Verbesserungen in der Energieeffizienz sind vor dem Hintergrund der landesseitigen Förderung von Energiegutachten zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen⁴⁶⁴ zu betrachten. Hiermit schuf das Land Hessen einen Anreiz, um die Energieeffizienz von Kläranlagen zu verbessern. 8 der 17 Verbände nutzten diese Förderung. Die Abwasserverbände Main-Taunus und Vorderer Odenwald erstellten Energiegutachten bereits vor dem Förderzeitpunkt des Landes Hessen. Die Abwasserverbände Lauter-Wetter und Hungen beantragten die Förderung auf Anregung der Überörtlichen Prüfung noch während dieser Vergleichenden Prüfung.

Energiegutachten

Neben der Einsparung von Energie bestanden weitere Ergebnisverbesserungspotenziale durch Erhöhung des Eigenversorgungsgrads mit Energie. Kläranlagen erzeugen Strom und Wärme durch Nutzung des bei der Klärschlammstabilisierung entstehenden Gases sowie durch Photovoltaikanlagen. 14 der 26 im Vergleich betrachteten Kläranlagen erzeugten Strom und Wärme. Zwei Kläranlagen erzeugten Klärgas und nutzten dies ausschließlich zu Heizzwecken.

Eigenversorgung mit Energie

Zur Produktion von Strom und Wärme sah die Empfehlung der Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen⁴⁶⁵ den Zielwert der gesamten Faulgasnutzung bei 100 Prozent und den Toleranzwert bei 95 Prozent. Von den 16 Kläranlagen erreichten 7 den Toleranzwert. Der Median der geprüften Anlagen lag bei 93,8 Prozent im Durchschnitt des Prüfungszeitraums. Bis auf die Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau und die Kläranlage Lorsbach des Abwasserverbands Main-Taunus erreichten die Kläranlagen einen Klärgasnutzungsgrad von über 80 Prozent.

Für den elektrischen Eigenversorgungsgrad gab die Empfehlung der Arbeitshilfe zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasseranlagen den Zielwert bei 100 Prozent und den Toleranzwert bei 60 Prozent vor. Den geringsten Eigenversorgungsgrad mit Strom erreichte die Kläranlage Neustadt des Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain mit 13,1 Prozent im Mittelwert⁴⁶⁶ des Prüfungszeitraums. Die Kläranlage Beuerbach des Kläranlagenbetriebsverbands Ems- und Wörsbachtal hatte einen Eigenversorgungsgrad mit Strom von 60,3 Prozent und erreichte damit als einzige Kläranlage den Toleranzwert.

Durch eine Anpassung der Klärgasnutzung an den oberen Quartilswert des Vergleichs ergab sich ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 200.000 Euro.⁴⁶⁷ Eine Verbesserung des Eigenversorgungsgrads der Klär-

EVP Klärgasnutzung

preisentwicklung vom 28. Oktober 2015, Abschnitte 5.9.2/ 5.9.3 Elektrischer Strom - Cent/kWh, S. 48 und 49.

464 Gefördert wird die Erstellung von Energieanalysen für die kommunalen Abwasserbehandlungsanlagen. Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2011): Verwaltungsvorschrift für die Förderung der Erstellung von Energieanalysen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Abwasserbehandlungsanlagen vom 14. September 2011, StAnz., S. 1200.

465 Vgl. Fußnote 453.

466 Bei der Kläranlage Neustadt handelt es sich um eine vergleichsweise kleine Kläranlage der Größenklasse 3 mit einer genehmigten Ausbaugröße von 9.900 Einwohnerwerten und einer durchschnittlichen tatsächlichen Belastung von 12.503 Einwohnerwerten im Mittelwert. In dieser Größenordnung ist eine Erreichung eines hohen Eigenversorgungsgrads technisch schwierig zu erreichen.

467 Die Ergebnisverbesserungspotenziale verteilen sich wie folgt auf die untersuchten Verbände: Abwasserverband Freigericht rund 5.000 Euro, Abwasserverband Main-Taunus rund 43.000 Euro, Abwasserverband Mittlerer Rheingau rund 63.000 Euro, Abwasserver-

anlagen mit Energie lassen sich durch eine verbesserte Nutzung des Klärgases, so durch den Austausch alter Blockheizkraftwerke gegen neuere, effizientere Aggregate, und vernetzte Konzepte der Nutzung von Photovoltaik erzielen.

Sondersachverhalt Abwasserverband Mittlerer Rheingau: Austausch Blockheizkraftwerk

Für den Abwasserverband Mittlerer Rheingau ergab eine Energieanalyse eines externen Dienstleisters aus dem Jahr 2012, dass durch Ersatz des bestehenden Blockheizkraftwerks (BHKW) aufgrund der technischen Weiterentwicklungen⁴⁶⁸ der elektrische Wirkungsgrad⁴⁶⁹ von 33,0 Prozent auf 36,7 Prozent gesteigert werden könnte. Zu diesem Zeitpunkt erzeugte die Kläranlage Geisenheim mit dem produzierten Faulgas rund 850.800 kWh/a Strom und 1.418.000 kWh/a Wärme. Dabei konnte ein großer Teil der erzeugten Wärme aufgrund von technischen Problemen in der Wärmeverteilung nicht genutzt werden. Der Verband erzeugte zusätzlich Heizwärme mit Erdgas. Dieses Verteilungsproblem löste der Verband durch den Ersatz des vorhandenen BHKW.

Ansicht 153 zeigt das neue BHKW der Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau.



Ansicht 153: Abwasserverband Mittlerer Rheingau. BHKW der Kläranlage Geisenheim. Aufnahme im Juli 2015.

Bei einer durchschnittlich angenommenen Faulgaserzeugung von 435.300 Kubikmeter je Jahr und einem angenommenen Klärgasnutzungsgrad von 95 Prozent gemäß Energiegutachten ging der Abwasserverband Mittlerer Rheingau von einer Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durch Einsparungen aus Stromerzeugung, Einsparungen aus Wärmeerzeugung und zu erzielender

band Modau rund 34.000 Euro, Abwasserverband Oberhessen rund 12.000 Euro, Abwasserverband Schleifbach rund 12.000 Euro, Abwasserverband Vorderer Odenwald rund 10.000 Euro, Zweckverband ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Mainspitze rund 5.000 Euro. Unberücksichtigt blieben hierfür etwaige notwendige Investitionen.

468 Vgl. Energieanalyse für die Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau vom 8. November 2012.

469 Der elektrische Wirkungsgrad sagt aus, wie viel Prozent der eingesetzten Energie in Strom umgesetzt wird. Der thermische Wirkungsgrad bezeichnet, wie viel Energie in Wärme umgesetzt wird.

Einspeisevergütung⁴⁷⁰ in einer Gesamthöhe von rund 63.700 Euro jährlich aus. Die Investitionskosten wurden in der damaligen Planung mit rund 332.000 Euro angesetzt. Tatsächlich lagen die Investitionskosten zwar bei rund 414.000 Euro, das heißt um rund 25 Prozent höher als geplant. Hinzu kamen weiterhin Verluste in Höhe des Buchwerts der bestehenden Anlage in Höhe von rund 101.000 Euro. Gleichzeitig ergaben sich gegenüber dem alten BHKW jedoch Aufwandsreduzierungen von rund 80.000 Euro und vor allem zusätzliche Erträge von rund 40.000 Euro je Jahr. Die Investition war insbesondere wegen der jährlichen Mehrerträge insgesamt als wirtschaftlich zu beurteilen.

Steigende Energiepreise führen dazu, dass Ergebnisverbesserungspotenziale durch Senkung des Stromverbrauchs zunehmen. Dies betrifft in besonderem Maße Kläranlagen, die zur Abwasserbeseitigung und zur Schlammbehandlung hohe Energiemengen benötigen und gleichzeitig über Potenziale zur Erzeugung eigener Energie verfügen. Die Vergleichende Prüfung zeigt, dass durch geeignete Investitionen in die energetische Optimierung Ergebnisverbesserungspotenziale gehoben werden können, wenn die Wirtschaftlichkeit der Investition unter Berücksichtigung von Folgekostenberechnungen nachgewiesen ist.

7.6.2 Grenzwerteinhaltung

Die Leistungsfähigkeit der Abwasserbeseitigung der geprüften Verbände drückt sich in der Reinigungsleistung der Kläranlagen aus. Die Überörtliche Prüfung betrachtete daher die Belastung des nach dem Reinigungsprozess eingeleiteten gereinigten Abwassers in das Einleitgewässer (etwa Fluss oder Bach). Die Reinigungsleistung bemisst sich anhand des prozentualen Abbaus (Abbauraten) der Schmutzfrachtparameter von CSB⁴⁷¹, BSB₅⁴⁷², N_{ges}⁴⁷³ und P_{ges}⁴⁷⁴ durch den Abwasserreinigungsprozess innerhalb der Kläranlage.

Reinigungsleistung

Maßgebend für die zu erreichenden Abbauraten sind die in der Abwasserverordnung (AbwV) festgesetzten rechtlichen Grenzwerte⁴⁷⁵ oder die von den Abwasserverbänden selbsterklärten Überwachungswerte⁴⁷⁶ auf der Grundlage der Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO). Neben der Reinigungsleistung messen die Abwasserverbände die Fremdwasseranteile⁴⁷⁷ im Abwasser, weil durch eine zu starke Verdünnung der Abwässer die Ergebnisse verzerrt werden können.

Ansicht 154 zeigt einen Vergleich der Reinigungsleistung der Kläranlagen im Prüfungszeitraum.⁴⁷⁸

470 Vgl. Gesetz zur Änderung des Kraft-Wärmekopplungsgesetzes vom 12. Juli 2012, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2012, Teil I Nr. 33, ausgegeben zu Bonn am 18. Juli 2012, S. 1494.

471 CSB = Chemischer Sauerstoffbedarf.

472 BSB₅ = Biochemischer Sauerstoffbedarf (bei einer Temperatur von 20 Grad Celsius innerhalb von fünf Tagen).

473 N_{ges} = Stickstoff gesamt.

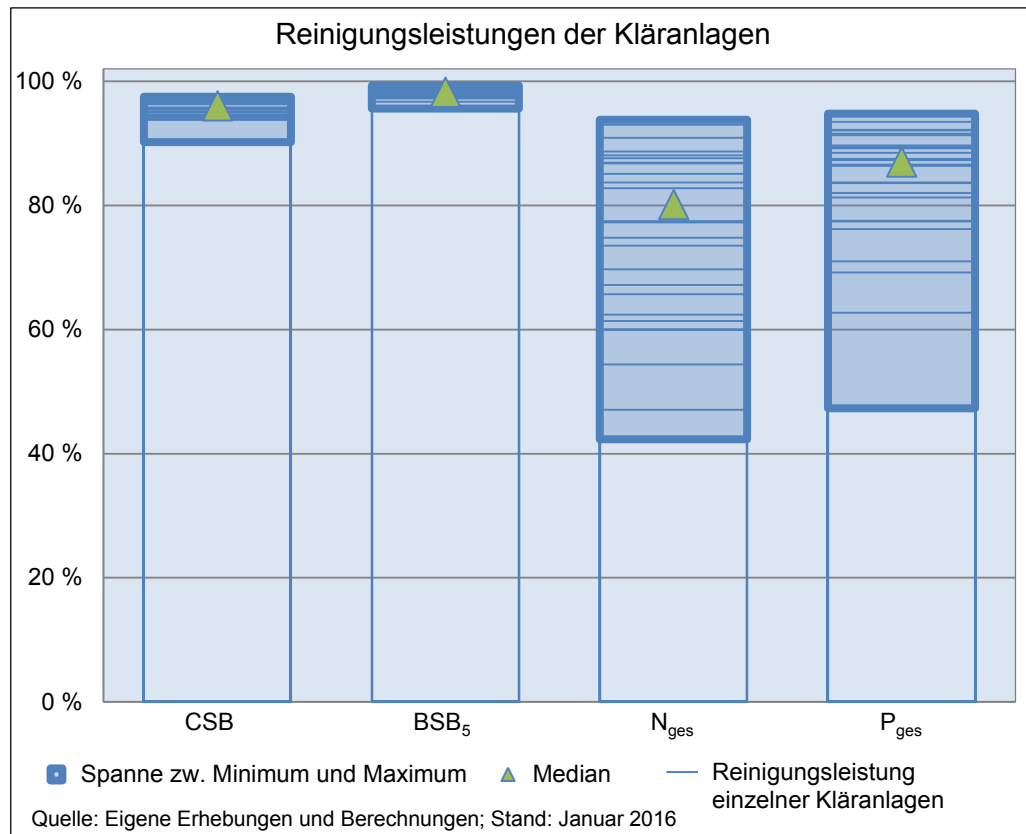
474 P_{ges} = Phosphor gesamt.

475 Die rechtlichen Grenzwerte hängen von der Größenklasse der Kläranlage ab und sind unter Anhang 1C der Abwasserverordnung (AbwV) definiert.

476 Über die Einhaltung der rechtlichen Grenzwerte hinaus können Abwasserverbände selbst niedrigere Überwachungswerte erklären. Dadurch können Abwasserabgaben gespart werden.

477 Fremdwasser umfasst das unerwünscht in die Kanalisation gelangende Wasser, welches durch eindringendes Grundwasser und je nach Beschaffenheit durch Bachläufe oder Dränagewasser entstehen kann.

478 Zur Einordnung der Reinigungsleistungen zog die Überörtliche Prüfung den DWA-Leistungsvergleich kommunaler Kläranlagen aus dem Jahr 2011 (BSB₅) und den DWA-Leistungsvergleich kommunaler Kläranlagen aus dem Jahr 2012 (CSB, Nges und Pges) heran. Danach ergeben sich die mittleren Abbaugrade für die Schutzfrachtparameter wie



Ansicht 154: Reinigungsleistungen der Kläranlagen

Die Kläranlage Großseelheim des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain erreichte mit 97,5 Prozent im Mittelwert die höchste Reinigungsleistung des Parameters CSB. Beim Parameter BSB₅ erreichte die Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau mit 99,3 Prozent das Maximum. Die geringste Reinigungsleistung des Parameters N_{ges} hatte die Kläranlage Neustadt, die höchste die Kläranlage Rauschenberg. Beide Anlagen betrieb der Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke. Die Reinigungsleistung des Parameters P_{ges} schwankte zwischen 47,3 Prozent und 94,8 Prozent im Mittelwert des Prüfungszeitraums. Die beste Reinigungsleistung des Parameters P_{ges} hatte die Kläranlage Klein-Welzheim des Abwasserverbands Schleibach. Die geringste Reinigungsleistung des Parameters P_{ges} hatte die Kläranlage Ried des Abwasserverbands Oberes Fuldatal mit 47,3 Prozent.

Reinigungs-
leistungs-
kennzahl

Um den Zusammenhang zwischen Reinigungsleistung und Umlage darzustellen, bildete die Überörtliche Prüfung eine Reinigungsleistungskennzahl. Diese Kennzahl berücksichtigt die durchschnittliche prozentuale Reinigungsleistung der Parameter CSB, BSB₅, N_{ges} und P_{ges}. Dabei vergab die Überörtliche Prüfung für den jeweils günstigsten Wert fünf Punkte und für den ungünstigsten Wert null Punkte.

Ansicht 155 zeigt die Zuordnung der dargestellten Messgrößen je Schmutzfrachtparameter mit der jeweiligen Punktzahl der Reinigungsleistung nach Kategorien. Die hier dargestellten Grenzen der gebildeten Kategorien entsprechen den Messgrößen der Reinigungsleistungen im Vergleichsring (Minimum, unteres Quartil, Median, oberes Quartil, Maximum).

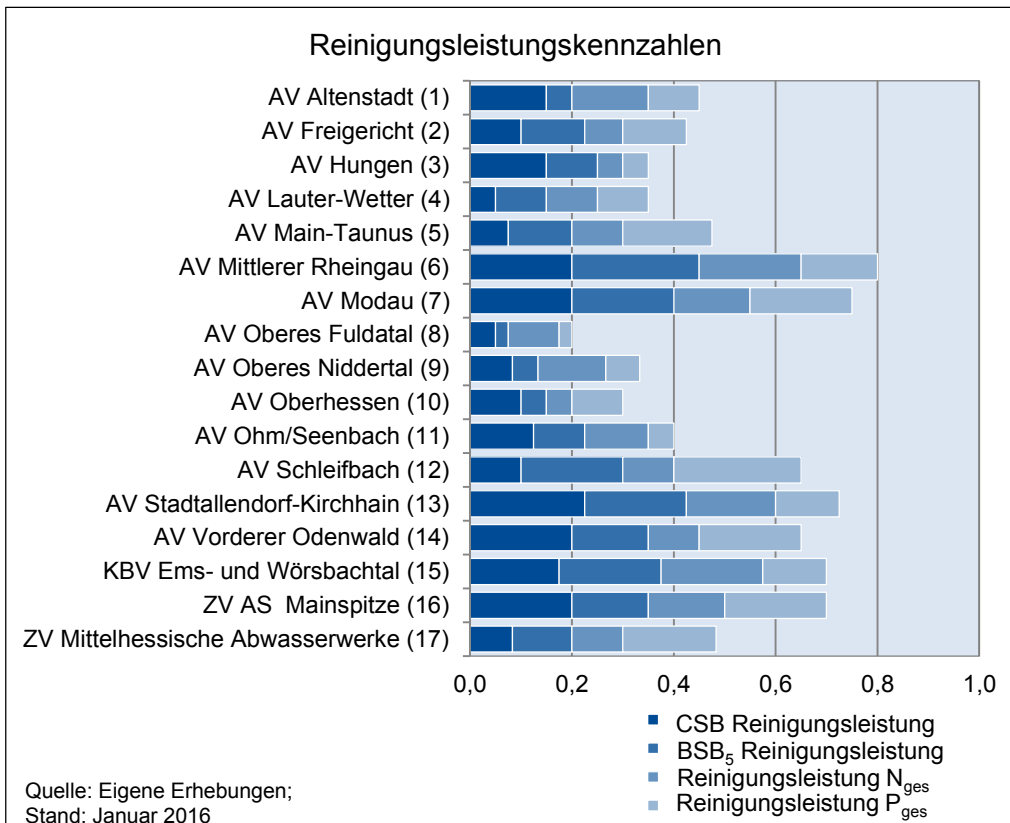
folgt: CSB (Referenzwert 95 Prozent), BSB₅ (Referenzwert 99 Prozent), N_{ges} (Referenzwert 82 Prozent) und P_{ges} (Referenzwert 91 Prozent).

Messgrößen der Reinigungsleistung je Schmutzfrachtparameter						
Punktzahl	0	1	2	3	4	5
Schmutzfrachtparameter						
CSB	90,2 %	> 90,2 % < 95,1 %	≥ 95,1 % < 96,1 %	≥ 96,1 % < 96,7 %	≥ 96,7 % < 97,5 %	97,5 %
BSB ₅	95,6 %	> 95,6 % < 97,4 %	≥ 97,4 % < 98,2 %	≥ 98,2 % < 98,7 %	≥ 98,7 % < 99,3 %	99,3 %
N _{ges}	42,3 %	> 42,3 % < 66,0 %	≥ 66,0 % < 80,2 %	≥ 80,2 % < 87,4 %	≥ 87,4 % < 93,8 %	93,8 %
P _{ges}	47,3 %	> 47,3 % < 78,5 %	≥ 78,5 % < 87,0 %	≥ 87,0 % < 89,6 %	≥ 89,6 % < 94,8 %	94,8 %

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: Januar 2016

Ansicht 155: Messgrößen der Reinigungsleistung je Schmutzfrachtparameter

Ausgehend von den Messgrößen in Ansicht 155 errechnete die Überörtliche Prüfung die Reinigungsleistungskennzahl⁴⁷⁹ der jeweiligen Abwasserverbände im Prüfungszeitraum (Ansicht 156).



Ansicht 156: Reinigungsleistungskennzahlen

479 Berechnungsbeispiel für den Abwasserverband Altenstadt:

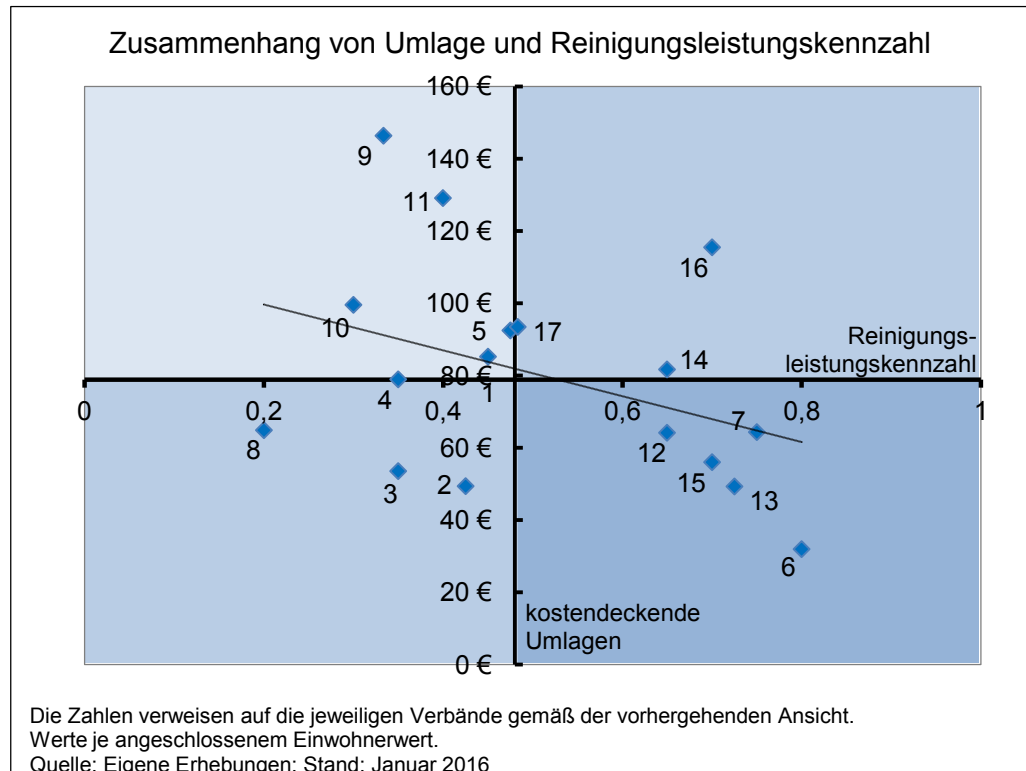
Schmutzfrachtparameter	Reinigungsleistung	Punkte
CSB	96,7 %	3 Punkte
BSB ₅	97,3 %	1 Punkt
N _{ges}	85,1 %	3 Punkte
P _{ges}	82,0 %	2 Punkte
Summe		9 Punkte

Geteilt durch maximale Punktzahl (20) errechnet sich eine Reinigungsleistungskennzahl von 0,45.

Bei Verbänden mit mehreren geprüften Kläranlagen entspricht die Reinigungsleistung dem jeweiligen arithmetischen Wert aller Anlagen.

Die Reinigungsleistungskennzahl lag im Minimum bei 0,2 für den Abwasserverband Oberes Fuldata (8). Die höchste Reinigungsleistungskennzahl erreichte der Abwasserverband Mittlerer Rheingau (6) mit 0,8.

Ansicht 157 stellt der kostendeckenden Umlage die Reinigungsleistungskennzahl gegenüber.



Ansicht 157: Zusammenhang von Umlage und Reinigungsleistungskennzahl

Rechtliche Grenzwerte

Der Abwasserverband Mittlerer Rheingau (6) erreichte die niedrigste kostendeckende Umlage⁴⁸⁰ des Vergleichs sowie die höchste Reinigungsleistungskennzahl. Die Verbände mit den höchsten Umlagen je Einwohnerwert im Vergleich, die Abwasserverbände Oberes Niddertal (9) mit 146,30 Euro je Einwohnerwert und Ohm/Seenbach (11) mit 129,03 Euro je Einwohnerwert, erreichten jeweils unterdurchschnittliche Reinigungsleistungen. Auffällig war der Abwasserverband Oberes Fuldata (8), der mit 64,83 € je Einwohnerwert eine unterdurchschnittliche Umlage erhob und mit einer Reinigungskennzahl von 0,2 die schlechteste Reinigungsleistung erreichte. Die vergleichsweise günstige Umlage erreichte der Verband demnach zu Lasten der Entsorgungssicherheit.

Eine hohe Reinigungsleistung ist auch in Folge von Größeneffekten mit einem vergleichsweise unterdurchschnittlichen Aufwand je Einwohnerwert zu erreichen. Bei Gesamtbetrachtung des Zusammenhangs zwischen Verbandsstruktur und Umlagenhöhe (vgl. Abschnitt 7.4.3) wird deutlich, dass Verbände mit einer günstigen Verbandsstruktur im Trend wirtschaftlicher arbeiten und dabei eine bessere Reinigungsleistung erzielen. Ein Grund hierfür ist die Tatsache, dass größere Kläranlagen – auch innerhalb einer Größenklasse – bessere Reinigungswerte erreichen.

Ansicht 158 stellt die Einhaltung bzw. Überschreitung der Grenz- und Überwachungswerte im Prüfungszeitraum dar.

⁴⁸⁰ Die kostendeckende Umlage umfasst auch kalkulatorische Bestandteile (vgl. Fußnote 391).

Grenz- und Überwachungswerte																
	CSB				BSB ₅				N _{ges}				P _{ges}			
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
AV Altenstadt KA Altenstadt	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Freigericht KA Niedermittlau	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●
AV Freigericht KA Neuenhaßlau	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●
AV Hungen KA Utphe ¹⁾	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	■	●
AV Lauter-Wetter KA Ober-Bessingen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Main-Taunus KA Lorsbach	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●
AV Main-Taunus KA Niedernhausen ²⁾	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	■	●	●	●	●
AV Mittlerer Rheingau KA Geisenheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Modau KA Nieder-Ramstadt	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Oberes Fuldatal KA Löschenrod	▲	●	●	●	●	●	●	●	■	▲	▲	▲	●	●	■	■
AV Oberes Fuldatal KA Ried	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Oberes Niddertal KA Hirzenhain	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Oberes Niddertal KA Stockheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Oberhessen KA Nidda	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Ohm/Seenbach KA Nieder-Ohmen	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	●	▲	●	●	●	●
AV Ohm/Seenbach KA Lumda	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	▲	▲	▲	▲	●
AV Schleifbach KA Klein-Welzheim	●	●	●	●	●	●	●	●	■	●	●	●	●	●	●	●
AV Stadtallendorf-Kirchhain KA Kirchhain	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
AV Stadtallendorf-Kirchhain KA Großseelheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●
AV Vorderer Odenwald KA Reinheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
KBV AV Idstein KA Beuerbach	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	●	●	●	●	●	●
KBV AV Mittlere Ems KA Niederselters	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	●	●	●	●
ZV ASM – Abwasser- und Service- betrieb Mainspitze KA Ginsheim-Gustavsburg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ZV Mittelhessische Abwasserwerke KA Göttingen	▲	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
ZV Mittelhessische Abwasserwerke KA Neustadt	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	▲	●	●	●	●	●
ZV Mittelhessische Abwasserwerke KA Rauschenberg	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	●	●	●	●	●	●

● = Einhaltung der Grenz- und Überwachungswerte
 ▲ = Überschreitung der selbsterklärten Überwachungswerte
 ■ = Überschreitung der rechtlichen Grenzwerte
¹⁾ Grund für die Überschreitung bei P_{ges} in 2013 waren die Umbaumaßnahmen im laufenden Betrieb.
²⁾ Grund für die Überschreitung bei N_{ges} in 2014 war höhere Gewalt durch Überschwemmung.
 Quelle: Eigene Erhebungen, EKVO-Berichte 2011 bis 2014; Stand: Januar 2016

Ansicht 158: Grenz- und Überwachungswerte

Ansicht 158 zeigt, dass 22 von 26 geprüfte Kläranlagen die rechtlichen Grenzwerte aller Schmutzfrachtparameter einhielten. Bei den Schmutzfrachtparameter CSB und BSB₅ hielten sogar alle geprüften Kläranlagen die rechtlichen Grenzwerte sicher ein. Den Grenzwert für den Parameter N_{ges} überschritten nach der „Vier-aus-fünf-Regel“⁴⁸¹ die Kläranlage Niedernhausen des Abwasserverbands Main-Taunus aufgrund eines Unwetterereignisses, die Kläranlage Löschenrod des Abwasserverbands Oberes Fuldatal und die Kläranlage Klein-Welzheim des Abwasserverbands Schleifbach jeweils einmal im Prüfungszeitraum. Die gesetzlichen Vorgaben der AbwV für den Parameter P_{ges} überschritt die Kläranlage Utphe des Abwasserverbands Hungen aufgrund eines Umbaus im laufenden Betrieb im Jahr 2013 einmal. Die Kläranlage Löschenrod des Abwasserverbands Oberes Fuldatal überschritt den gesetzlichen Grenzwert für den Parameter P_{ges} im Jahr 2013 und 2014. Die Kläranlagen Ried, Stockheim, Lumda, Großseelheim, Neustadt und Rauschenberg gehörten der Größenklasse 3 oder kleiner an und hatten somit für die Parameter N_{ges} und P_{ges} keine gesetzlichen Anforderungen einzuhalten.

Sondersachverhalt Abwasserverband Oberes Fuldatal: Einleiteerlaubnis

Der Verband hielt die selbsterklärten Überwachungswerte der wasserrechtlichen Einleiteerlaubnis und die rechtlichen Grenzwerte der Kläranlage Löschenrod im Prüfungszeitraum mehrfach nicht ein.⁴⁸² Die Reinigungsleistung (gemessen am mittleren Abbaugrad des betrachteten Schmutzfrachtparameters) der Kläranlage Löschenrod lag im Prüfungszeitraum im Mittelwert für die betrachteten Schmutzfrachtparameter CSB bei 90,2 Prozent, BSB₅ bei 95,6 Prozent, N_{ges} bei 62,4 Prozent und P_{ges} bei 62,7 Prozent. Die Reinigungsleistung der Kläranlage Löschenrod lag für alle Schmutzfrachtparameter teilweise sehr deutlich unter den bundesweiten Referenzwerten.⁴⁸³ Im Vergleich der geprüften Kläranlagen lag der Verband mit seiner Kläranlage Löschenrod bei den Schmutzfrachtparametern CSB auf dem Minimum von 90,2 Prozent, BSB₅ auf dem Minimum von 95,6 Prozent, N_{ges} knapp unter dem unteren Quartilswert von 66,0 Prozent und beim Parameter P_{ges} unter dem unteren Quartilswert von 78,5 Prozent.

Der Verband beschäftigte im Prüfungszeitraum für alle Kläranlagen zwei Klärwärter.⁴⁸⁴ Da der Verband insgesamt sieben Kläranlagen betrieb, ergab sich daraus ein technischer Personalbedarf von sechs bis sieben Vollzeitäquivalenten.⁴⁸⁵ Damit war der Verband nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung

481 Ergibt die Überwachung, dass ein der Berechnung der Abwasserabgabe zugrunde zu legender Überwachungswert im Veranlagungszeitraum nicht eingehalten ist, so gilt er nach der Annahme in § 6 Absatz 1 Abwasserverordnung (AbwV) dann als eingehalten, wenn die Ergebnisse der letzten fünf im Rahmen der staatlichen Gewässeraufsicht durchgeführten Überprüfungen in vier Fällen diesen Wert nicht überschreiten und kein Ergebnis diesen Wert um mehr als 100 von Hundert übersteigt.

482 Dies betraf die Schmutzfrachtparameter CSB mit 35,0 mg/l, BSB₅ mit 15,0 mg/l und N_{ges} mit 8,0 mg/l. Den selbsterklärten Überwachungswert für den Schmutzfrachtparameter CSB im Ablauf in Höhe von 35,0 mg/l überschritt der Verband auf der Kläranlage Löschenrod im Jahr 2011. Den selbsterklärten Überwachungswert für den Schmutzfrachtparameter N_{ges} im Ablauf in Höhe von 5,0 mg/l überschritt der Verband auf der Kläranlage Löschenrod in den Jahren 2011 bis 2014. Den selbsterklärten Überwachungswert für den Schmutzfrachtparameter P_{ges} im Ablauf in Höhe von 2,0 mg/l überschritt der Verband auf der Kläranlage Löschenrod im Jahr 2013 und 2014.

483 Die bundesweiten Referenzwerte gehen auf den DWA-Leistungsvergleich kommunaler Kläranlagen zurück, vgl. Fußnote 478.

484 Zum 30. Juni 2014 beschäftigte der Verband rechnerisch 6,8 Vollzeitäquivalente. 4,8 Vollzeitäquivalente entfielen auf die kaufmännische und verwaltungsinterne Ebene. 2,0 Vollzeitäquivalente entfielen auf die Klärwärter. Bis zum 30. April 2013 beschäftigte der Verband einen Geschäftsführer. Die Stelle wurde nicht neu besetzt. Der Abwasserverband beschäftigte keinen Abwassermeister.

485 Die Überörtliche Prüfung zog für den Vergleich die Empfehlungen des Merkblatts Nr. 4.7/2 des Bayerischen Landesamts für Umwelt heran.

quantitativ und qualitativ nicht ausreichend besetzt. Aufgrund der Größe und Personalausstattung des Verbands konnte bei einem gleichzeitigen Ausfall mehrerer Mitarbeiter eine Situation eintreten, in der ein ordnungsgemäßer Betrieb nicht gewährleistet war.

Die Überörtliche Prüfung stellte beim Verband Rückstände für im Prüfungszeitraum unterlassene Instandhaltung und Sanierung der Verbandsanlagen in Höhe von rund 4,0 Millionen Euro fest. Die technische Betriebsführung übernahm seit dem 1. Juli 2013 ein externer Dienstleister. Dieser erstellte mit Übernahme im Jahr 2013 ein ganzheitliches Konzept zur Beseitigung des auf den Anlagen des Verbands bestehenden Sanierungsstaus.

Der Verband hat sicherzustellen, dass durch eine ordnungsgemäße technische Betriebsführung die Einhaltung der selbsterklärten Überwachungswerte und der rechtlichen Grenzwerte gewährleistet, eine ausreichende quantitative und qualitative Personalausstattung vorhanden ist sowie die unterlassenen Instandhaltungen und Sanierungen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit nachgeholt werden.

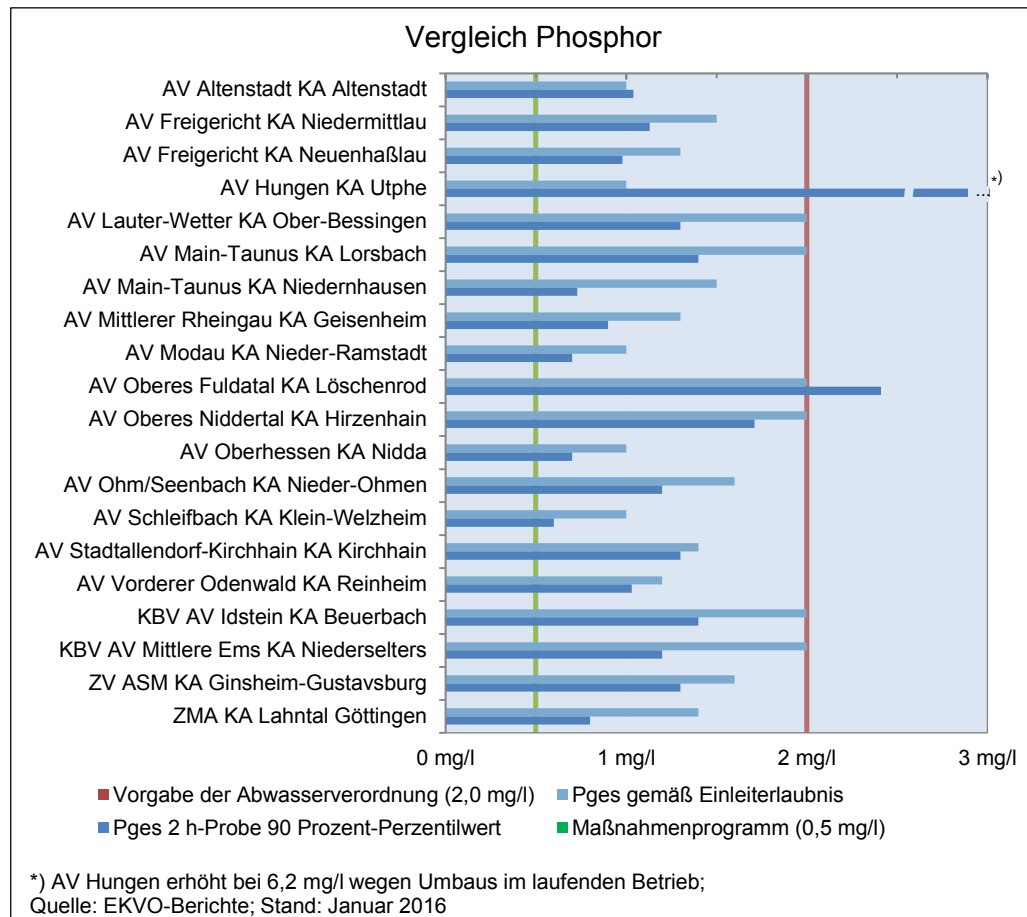
Alle geprüften Kläranlagen erklärten den Überwachungswert für den Parameter CSB niedriger als die gesetzlichen Anforderungen der Abwasserverordnung (AbwV), um auf der Grundlage des Abwasserabgabengesetzes (AbwAG)⁴⁸⁶ eine geringere Abwasserabgabe für die Einleitung der gereinigten Abwässer in das Einleitgewässer zu entrichten. Bis auf die Kläranlage Niedernhausen des Abwasserverbands Main-Taunus und die Kläranlage Großseelheim des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain erklärten die Kläranlagen den Überwachungswert für den Parameter BSB₅ niedriger als gesetzlich gefordert. 16 von 21 geprüfte Kläranlagen erklärten den Überwachungswert für den Parameter N_{ges} niedriger als von der AbwV gefordert. Durch freiwilliges Herabsetzen der Überwachungswerte, einen geringen Fremdwasserzufluss und gute Messergebnisse der Schmutzfrachtparameter im Ablauf der Kläranlagen konnten die Verbände die Abwasserabgabe verringern. Die geringsten Abwasserabgaben je 1.000 Einwohnerwerte erreichten die Kläranlage Kirchhain des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain als größte Anlage im Vergleich und die Kläranlage Geisenheim des Abwasserverbands Mittlerer Rheingau.

Überwachungswerte

Ansicht 159 zeigt einen Vergleich der Überwachungswerte für den Parameter Phosphor aller betrachteten Anlagen der Größenklasse 4.

Phosphor

486 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG) in der Fassung vom 18. Januar 2005, BGBl. I, S. 114, zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. April 2016, BGBl. I, S. 745.



Ansicht 159: Vergleich Phosphor

Wegen der sich abzeichnenden Grenzwertverschärfungen der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie⁴⁸⁷ untersuchte die Überörtliche Prüfung die Erklärung von Überwachungswerten des Parameters P_{ges} und deren Einhaltung bei den Kläranlagen der Größenklasse 4. Es zeigte sich, dass die Verbände bei 15 von 21 Kläranlagen der Größenklasse 4 die Überwachungswerte niedriger erklärten als gesetzlich gefordert. Keine der Kläranlagen erklärte die Überwachungswerte nach den Vorgaben des Maßnahmenprogramms 2015 bis 2021 zur Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie der Hessischen Landesregierung auf einen Wert von 0,5 mg/l.⁴⁸⁸ Ebenfalls zeigte sich, dass keine der Kläranlagen diesen geforderten Ablaufwert bisher einhielt. Mit einem Wert von 0,6 mg/l für P_{ges} lag die Kläranlage Klein-Welzheim des Abwasserverbands Schleifbach zwar leicht, aber immer noch über den künftig geforderten Werten. Um diese strengerer Werte künftig einhalten zu können, wären

487 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik.

488 Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2015): Feststellung und Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans Hessen 2015-2021 und des Maßnahmenprogramms Hessen 2015-2021, StAnz., S. 1398, mit Hinweis auf Veröffentlichung auf der Internetseite <http://www.flussgebiete.hessen.de>.

Das Maßnahmenprogramm Hessen 2015-2021 sieht in Kapitel 3 folgende zusätzliche Anforderungen vor:

GK 5 (> 100.000 Einwohnerwerte) und einige Anlagen der GK 4 (10.000 bis 100.000 Einwohnerwerte) bei Einleitung in Gewässer mit sehr hoher Abwasserbelastung oder größerer Empfindlichkeit (Talsperren): 0,2 mg/l für den Parameter P_{ges} in der 24 h-Probe.

Sonstige Anlagen der GK 4: 0,5 mg/l für den Parameter P_{ges} in der 24 h-Probe und 0,2 mg/l ortho-Phosphat-P (anorganisches Phosphat) in der 24 h-Probe.

GK 2 und GK 3 (1.000 bis 10.000 Einwohnerwerte): 2,0 mg/l in der 2 h-Probe oder qualifizierten Stichprobe mit dem Ziel, im Jahresmittel einen Wert von 1,0 mg/l für den Parameter P_{ges} zu unterschreiten.

bei allen Verbänden Maßnahmen zur Verbesserung der Reinigungsleistung notwendig.

Sondersachverhalt Abwasserverband Schleifbach: Neuronales Netz

Neuronales Netz

Der Abwasserverband Schleifbach investierte im Prüfungszeitraum in ein neuronales Netz⁴⁸⁹ zur Steuerung der Eliminationsprozesse der Schmutzfrachtparameter, welches der Abwasserverband in Zusammenarbeit mit der Fachhochschule Köln einführte.

Nach Inbetriebnahme dieses Teils des neuronalen Netzes im Oktober 2012 erhöhte der Verband die Reinigungsleistung der Kläranlage Klein-Welzheim für N_{ges} von 62,5 Prozent im Jahr 2011 sukzessive jedes Jahr auf 83,9 Prozent im Jahr 2014. Für P_{ges} ging das neuronale Netz am 2. Dezember 2012 in Betrieb. Hiermit erreichte die Kläranlage Klein-Welzheim im Mittel des Prüfungszeitraums mit 94,8 Prozent den Maximalwert des Vergleichs. Damit verbesserte der Abwasserverband Schleifbach mit überschaubaren Investitionen⁴⁹⁰ seine Reinigungsleistung. Die Wirtschaftlichkeit der Investitionen zur Verbesserung der Reinigungsleistung für P_{ges} kann derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden.

Die Höhe der Abwasserabgabe richtete sich nach der Schädlichkeit des einleiteten Abwassers. Zur Bestimmung der Schädlichkeit liegen die Abwassermenge sowie die Frachten der Schmutzfrachtparameter CSB, N_{ges} und P_{ges} im gereinigten Abwasser auf Basis der wasserrechtlichen Erlaubnis zugrunde. Die Schädlichkeit drückt sich durch den Messwert „Schadeinheit“ aus. Eine Schadeinheit entsprach der Schädlichkeit ungereinigten Abwassers eines Einwohners je Jahr. Je geringer die Schädlichkeit eines Abwassers, umso geringer war die Abwasserabgabe. Die Staffelung der Abwasserabgabe nach der Schädlichkeit der in das Einleitgewässer abgegebenen Abwässer bot einen Anreiz, die Schädlichkeit dieser durch Vermeidungsmaßnahmen wie die Abwasserbehandlung zu vermindern. Das Aufkommen der Abwasserabgabe ist für Maßnahmen, die der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte dienen, zweckgebunden.

Abwasserabgabe

Der volle Abgabesatz je Schadeinheit betrug in den Festsetzungsbescheiden des Prüfungszeitraums 35,79 Euro.⁴⁹¹ Der Abgabesatz ermäßigte sich⁴⁹² um 50 Prozent, wenn die Überwachungswerte nicht über den Mindestanforderungen nach der AbwV lagen.⁴⁹³ Für die Jahresschmutzwassermenge konnte die Menge aus dem Einleitbescheid oder aus der tatsächlichen Ermittlung herangezogen werden.

Die Überörtliche Prüfung errechnete durch die Anpassung der Abwasserabgabe an den Median ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund

EVP Abwasserabgabe

489 Das neuronale Netz errechnet aus dem Verhalten der Kläranlage in der Vergangenheit Systemzusammenhänge, mit deren Hilfe Vorhersagen für die Konzentrationen der Schmutzfrachtparameter im Zulauf ermittelt werden. Diese Informationen verwendet das neuronale Netz als selbstlernendes System zur Steuerung mittels eines Reglers in der Belüftung der Belebungsbecken der Kläranlage und steigert dadurch die Reinigungsleistung.

490 Die Investition für das neuronale Netz betrug für die Reduktion des Parameters N_{ges} 31.130 Euro brutto im Jahr 2011 und für P_{ges} 125.622 Euro brutto im Jahr 2013. Die Investition wurde durch Verrechnung mit der Abwasserabgabe gefördert.

491 § 9 Absatz 4 AbwAG – Abgabepflicht, Abgabesatz

[...] Der Abgabesatz beträgt für jede Schadeinheit ab 1. Januar 2002 35,79 Euro im Jahr.

492 Ermäßigung des Abgabesatzes greift, wenn der Inhalt der Erlaubnis bzw. die Erklärung den Anforderungen der AbwV (Mindestanforderungen) entspricht und die in der Verordnung festgelegten Anforderungen im Veranlagungsjahr eingehalten wurden (vgl. § 9 Absatz 5 AbwAG i.V.m. § 2a HABwAG).

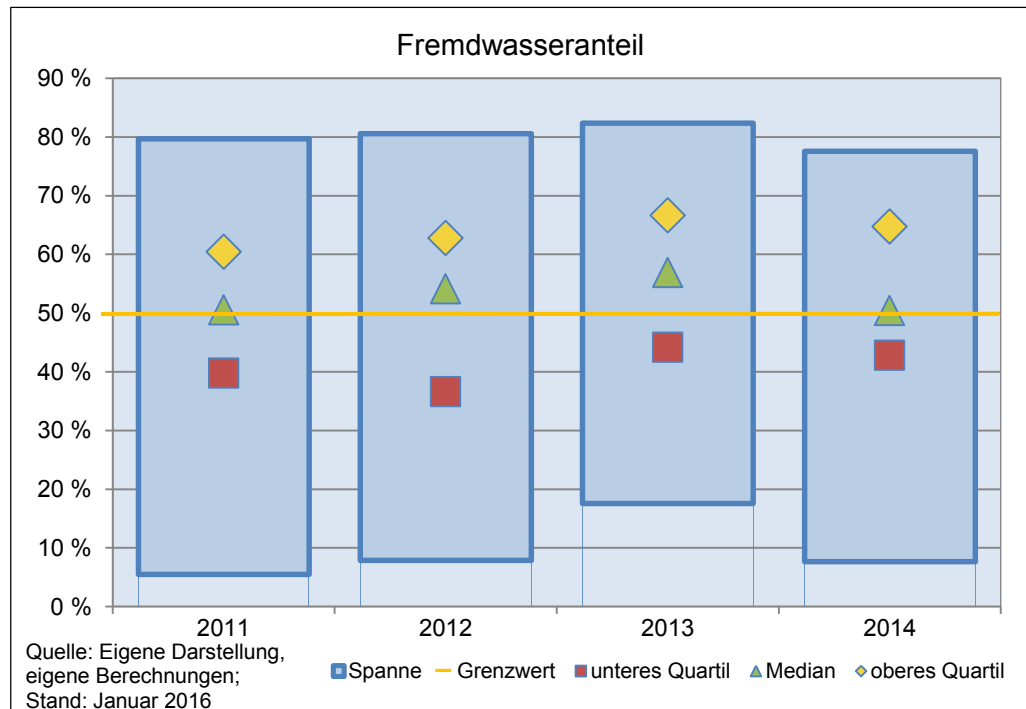
493 Soweit die Mindestanforderungen eingehalten werden und die Unterschreitung nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht wird.

200.000 Euro⁴⁹⁴ für alle Verbände. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale wiesen hierbei die Kläranlage Nidda des Abwasserverbands Oberhessen mit rund 62.000 Euro⁴⁹⁵ und die Kläranlage Lorsbach des Abwasserverbands Main-Taunus mit rund 34.500 Euro auf. Unberücksichtigt blieb hierbei, inwieweit die Abwasserabgabe durch Aufrechnung von Investitionen in die Abwasserbeseitigung tatsächlich zahlungswirksam wurde.

Fremdwasseranteil

Zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Abwasserbeseitigung betrachtete die Überörtliche Prüfung den Fremdwasseranteil, weil er den Anteil des zu reinigenden Abwassers ausdrückt, der durch fremde Einleitungen in das Sammlernetz das zu reinigende Abwasser verdünnt. Damit beeinflusst das Fremdwasser⁴⁹⁶ einerseits die Gesamtabwassermenge der Kläranlage mit Auswirkungen auf deren Kapazität, andererseits verdünnt dieses Fremdwasser das Abwasser und beeinflusst somit die gemessene Reinigungsleistung. Gemäß § 3 Absatz 3 der AbwV dürfen als Konzentrationswerte festgelegte Fremdwasser-Anforderungen nicht entgegen dem Stand der Technik durch Verdünnung erreicht werden. Die Verwaltungsvorschriften zum Abwasserabgabengesetz (AbwAG) und das Hessische Ausführungsgesetz zum Abwasserabgabengesetz (HAbwAG)⁴⁹⁷ gehen von einem maximal zulässigen Fremdwasserzufluss von 50 Prozent, bezogen auf die Jahresschmutzwassermenge (JSM), aus.

Ansicht 160 zeigt den Fremdwasseranteil im Prüfungszeitraum.



Ansicht 160: Fremdwasseranteil

494 11 der geprüften 26 Kläranlagen der 17 Verbände wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anpassung der Abwasserabgabe auf. Die Bandbreite reichte von 2.800 Euro bei der Kläranlage Niedernhausen des Abwasserverbands Main-Taunus bis 62.000 Euro bei der Kläranlage Nidda des Abwasserverbands Oberhessen.

495 Der Abwasserverband Oberhessen verrechnete im Prüfungszeitraum rund 381.000 Euro mit der Abwasserabgabe.

496 Vgl. Fußnote 477.

497 § 2a Absatz 2 Satz 1 HAbwAG – Ermäßigung des Abgabesatzes

Für Abwasser nach Anhang 1 der Abwasserverordnung ist von einer Verdünnung entgegen dem Stand der Technik auszugehen, wenn der Fremdwasseranteil an der Jahresschmutzwassermenge 50 Prozent überschreitet.

13 von 26 Kläranlagen überschritten im Jahr 2014 den maximal zulässigen Grenzwert von 50 Prozent für den Fremdwasserzufluss.⁴⁹⁸ Den höchsten Fremdwasseranteil hatte die Kläranlage Hirzenhain des Abwasserverbands Oberes Niddertal mit 77,6 Prozent, den niedrigsten die Kläranlage Lumda des Abwasserverbands Ohm/Seenbach mit 7,7 Prozent.⁴⁹⁹ Insgesamt war festzustellen, dass Konzepte zur Fremdwasserreduktion schwach ausgeprägt waren. Den Körperschaften empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Erstellung und Umsetzung von Konzepten zur Reduktion des Fremdwasseranteils, so durch Sanierung der Ortskanalisation und Schachtbauwerken (beispielsweise um das Eindringen von Grundwasser zu verhindern), Beseitigung von Fehlschlüssen und Neubau von Regenentlastungsanlagen.

Die Überwachung der rechtlichen Grenzwerte und selbsterklärten Überwachungswerte regelt die Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO)⁵⁰⁰. In dieser werden Messverfahren und Messintervalle, Dokumentations- und Berichtspflichten und der Umgang mit besonderen Ereignissen geregelt. Die Einhaltung der EKVO dient der Sicherheit der Abwasserbeseitigung.

EKVO-Berichte

Insgesamt 12 der 17 geprüften Verbände füllten die EKVO-Berichte im Prüfungszeitraum nicht vollständig oder fehlerhaft aus. Die Überörtliche Prüfung beanstandete die EKVO-Berichte der Jahre 2011 bis 2014 für die Abwasserbehandlungsanlage Nidda des Abwasserverbands Oberhessen. Die in den Berichten angegebenen Einwohnerwerte waren nicht plausibel. So gab der Verband für 2011 einen Wert von 1.086 Einwohnerwerten an, obwohl die tatsächlichen Einwohnerwerte der Anlage bei rund 25.000 Einwohnerwerten lagen. Der Verband musste bei der Überprüfung der Angaben einräumen, dass er die EKVO-Berichte im gesamten Prüfungszeitraum falsch ausfüllte und die BSB₅-Messungen fehlerhaft durchführte. Er überarbeitete diese in Reaktion auf die Vergleichende Prüfung auf Grundlage der Abwasserabgabeerklärungen und legte sie am 9. Dezember 2015 der Oberen Wasserbehörde beim Regierungspräsidium Darmstadt zur Genehmigung vor. Die Änderung der zunächst fehlerhaft angegebenen tatsächlichen Einwohnerwerte durch die Einwohnerwerte der jeweiligen Abwasserabgabeerklärungen genehmigte das Regierungspräsidium am 10. Dezember 2015.

Weitere Beanstandung ergaben sich beim Abwasserverband Oberes Fuldata. Der Verband dokumentierte Störfälle nicht sachgerecht in den EKVO-Berichten. Außerdem führte er eine geringere Zahl an Proben aus, als in der EKVO gefordert.

Die EKVO-Berichte einzelner Verbände, so bei den Abwasserverbänden Oberes Fuldata und Oberhessen, wiesen Schwächen hinsichtlich der Einhaltung von Fristen, Angaben zu Einwohnerwerten, Zahl der Proben oder der Störfalldokumentation auf. Eine Beanstandung oder Sanktion durch die zuständige Wasserbehörde gab es bei den 26 untersuchten Kläranlagen im Prüfungszeitraum nicht. Den zuständigen Aufsichtsbehörden empfiehlt die Überörtliche Prüfung auf die Einhaltung der Berichtspflichten nach EKVO hinzuwirken.

Die Verbände erklärten in den EKVO-Berichten und der Abwasserabgabeerklärung unterschiedliche Daten für gleiche Sachverhalte. Bescheide zur

Abwasserabgabe-
erklärung

498 Kläranlage Altenstadt 56,9 Prozent, Kläranlage Neuenhaßlau 68,1 Prozent, Kläranlage Ober-Bessingen 53,9 Prozent, Kläranlage Lorsbach 61,0 Prozent, Kläranlage Löschenrod 64,7 Prozent, Kläranlage Ried 72,6 Prozent, Kläranlage Hirzenhain 77,6 Prozent, Kläranlage Stockheim 62,8 Prozent, Kläranlage Nidda 75,0 Prozent, Kläranlage Nieder-Ohmen 73,4 Prozent, Kläranlage Schweinsberg 61,0 Prozent, Kläranlage Göttingen 65,2 Prozent, Kläranlage Neustadt 80,7 Prozent.

499 Der Fremdwasseranteil einer Kläranlage bestimmt sich auch in einer Abhängigkeit der Topographie und der Hydrologie des Einzugsgebiets.

500 Abwassereigenkontrollverordnung (EKVO) in der Fassung vom 23. Juli 2010, GVBl. I, S. 257, zuletzt geändert durch Verordnung vom 3. November 2015, GVBl., S. 392.

Einleiterlaubnisse
und Auslastungs-
grad

Abwasserabgabe durch die zuständige Wasserbehörde⁵⁰¹ lagen in 6 von 26 Fällen für bis zu drei Jahre nicht vor. Hierdurch fehlte den Verbänden die Planungs- und Rechtssicherheit bezüglich der Abwasserabgabe. Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die zuständige Wasserbehörden hinzuwirken, dass spätestens nach einem Jahr ein Bescheid zur Abwasserabgabe erteilt werden sollte. Die Berechnungsgrundlagen für die EKVO-Berichte und die Abwasserabgabe sollten aus Gründen der Rechtssicherheit einheitlich geregelt werden.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass mit Ausnahme der Kläranlage Großseelheim des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain bei allen Kläranlagen im gesamten Prüfungszeitraum gültige Einleiterlaubnisse⁵⁰² vorlagen. 9 von 26 Kläranlagen überschritten mit der tatsächlichen Jahres-schmutzwassermenge (JSM) die genehmigte Menge um mehr als 20 Prozent. Die höchsten Abweichungen wiesen die Kläranlage Großseelheim des Abwasserverbands Stadtallendorf-Kirchhain mit 239.476 Kubikmetern tatsächlicher JSM gegenüber 168.000 Kubikmetern genehmigter JSM (143 Prozent) und die Kläranlage Neuenhaßlau des Abwasserverbands Freigericht mit 1.629.331 Kubikmetern tatsächlicher JSM gegenüber 1.200.000 Kubikmetern genehmigter JSM (136 Prozent) auf. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Genehmigungen nach den tatsächlichen Anforderungen zu beantragen und einzuholen.

Die tatsächliche Belastung der Kläranlagen in Einwohnerwerten war im Mittelwert des Prüfungszeitraums bei 11 von 26 Kläranlagen um mehr als 10 Prozent höher als die in den Einleiterlaubnissen genehmigten Werte. Den höchsten rechnerischen Auslastungsgrad wiesen die Kläranlage Nieder-Ohmen des Abwasserverbands Ohm/Seenbach mit 20.275 Einwohnerwerten tatsächlicher Belastung gegenüber genehmigten 15.000 Einwohnerwerten (135,2 Prozent) und die Kläranlage Ginsheim-Gustavsburg des Zweckverbands ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze mit 43.575 Einwohnerwerten tatsächlicher Belastung gegenüber 32.500 genehmigten Einwohnerwerten (134,1 Prozent) aus. Eine Bewertung der tatsächlichen technischen Leistungsfähigkeit der Kläranlagen nahm die Überörtliche Prüfung nicht vor.

Ebenfalls 11 von 26 Kläranlagen unterschritten die genehmigten Einwohnerwerte um mehr als 10 Prozent. Den niedrigsten rechnerischen Auslastungsgrad wies die Kläranlage Nieder-Ramstadt des Abwasserverbands Modau mit 26.075 Einwohnerwerten tatsächlicher Belastung gegenüber genehmigten 55.000 Einwohnerwerten (47,7 Prozent) und die Kläranlage Niedernhausen des Abwasserverbands Main-Taunus mit 10.484 Einwohnerwerten tatsächlicher Belastung gegenüber 18.500 genehmigten Einwohnerwerten (56,7 Prozent) aus. Möglichkeiten zur besseren Auslastung der Kläranlagen bestehen durch Interkommunale Zusammenarbeit. So erwog die Gemeinde Modautal mit ihrer Kläranlage Ernhofen einen Anschluss an die Kläranlage Nieder-Ramstadt des Abwasserverbands Modau.

Die Überörtliche Prüfung regt an, auf die jeweils zuständige Untere oder Obere Wasserbehörden bei den Landkreisen und den Regierungspräsidien als Fachaufsicht⁵⁰³ hinzuwirken, dass die Verbände ihre Einleiterlaubnisse an die tatsächlichen Erfordernisse der Kläranlagen anpassen und beantragen.

501 Zuständige Wasserbehörde ist bei einem Abwasserverband, der ausschließlich in einem Landkreis liegt, grundsätzlich die Untere Wasserbehörde beim jeweiligen Landkreis. Bei landkreisübergreifenden Verbänden ist grundsätzlich die Obere Wasserbehörde beim Regierungspräsidium zuständig.

502 Die Einleiterlaubnisse der zuständigen Wasserbehörde legen folgende Parameter fest: Genehmigte Ausbaugröße, im Regenwetterfall mindestens zu behandelnde Mischwassermenge, bei der Einleitung des gereinigten Abwassers in das Einleitgewässer zu erreichende Überwachungswerte, Jahresschmutzwassermenge und sonstige Einzelbestimmungen zu Mess- und Überwachungsverfahren.

503 § 1 Verordnung über die Zuständigkeit der Wasserbehörden (WasserZustVO).

Die Einleiteerlaubnisse waren in ihrer Form und zeitlichen Befristung uneinheitlich. Dadurch, dass es im Zeitablauf Änderungen einzelner Bestimmungen der Einleiteerlaubnisse gab, waren andere Parameter über zehn Jahre nicht angepasst, so die Einwohnerwerte, die Einwohnergleichwerte, die maximale hydraulische Menge im Zufluss und die Jahresschmutzwassermenge. Ferner regt die Überörtliche Prüfung an, die Einleiteerlaubnisse zeitlich zu befristen, zu vereinheitlichen und regelmäßig durch die zuständige Fachaufsicht (mindestens alle fünf Jahre) zu überprüfen.

7.7 Ausblick

Auf die Verbände kommen in den nächsten Jahren, über die Erhaltung der bestehenden Infrastruktur hinaus, durch Veränderungen der gesetzlichen Anforderungen an die Abwasserbeseitigung erhebliche technische und wirtschaftliche Aufgaben zu. So kann die Überarbeitung der Klärschlammverordnung dazu führen, dass es zukünftig zu einer wesentlich stärkeren Einschränkung der Entsorgungswege für Klärschlamm bis hin zu einer fast ausschließlich thermischen Verwertung von Klärschlämmen kommt. Auch an die Reinigungsleistung der Kläranlagen werden unter dem Gesichtspunkt des Gewässerschutzes höhere Anforderungen mit der Einführung einer vierten Reinigungsstufe⁵⁰⁴ und der verstärkten Rückgewinnung von Phosphor gestellt. Ebenso gewinnt die Energieeffizienz des Kläranlagenbetriebs zunehmend an wirtschaftlicher Bedeutung für die Verbände. Hier sind größere Verbände grundsätzlich besser vorbereitet als kleinere und ländlich strukturierte Verbände. Betriebsführungsmodelle und Zusammenschlüsse bündeln die hierfür erforderlichen technischen und kaufmännischen Kompetenzen. Zur Bewältigung der Aufgaben und zur Aufrechterhaltung einer sicheren Abwasserbeseitigung werden Investitionen erforderlich sein. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Verbänden, durch die Einbeziehung kalkulatorischer Kosten in die Umlagengrundlagen Rücklagen für diese Investitionen zu bilden.

Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass zentral strukturierte Verbände ihre Aufgaben tendenziell wirtschaftlicher erfüllten und bessere Reinigungsleistungen erzielten. Bei anstehenden Investitionen in bestehende Kläranlagen empfiehlt die Überörtliche Prüfung, angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen unter Berücksichtigung der Investitionen und der Folgekosten aufzunehmen und die Verbandsstruktur zu hinterfragen. Durch den technischen Fortschritt und den demografischen Wandel kann eine Schließung von Anlagen und die Überleitung der Abwässer in Anlagen mit Kapazitätsreserven wirtschaftlich sein. Hier ergeben sich Ansatzpunkte für eine Förderung durch das Land Hessen unter Berücksichtigung der EU-Förderrichtlinien. So können bereits gewährte Investitionszuschüsse bei der Stilllegung von Anlagen auf die Investitionen zur Anbindung an bestehende Kläranlagen durch das Land als anrechenbar anerkannt werden, wenn die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Investitionen nachgewiesen sind.

504 Die sogenannte vierte Reinigungsstufe dient der Elimination von anthropogenen Spurenstoffen. Hierunter fallen pharmazeutische Stoffe, welche erstmals im November 2012 Eingang in die Liste der prioritären Stoffe nach der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie (EWLR) gefunden haben.

8. „Kinderbetreuung“ – 191. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ wurde untersucht, ob die Ausgestaltung des Betreuungsangebots für Kinder bis elf Jahren nach den Maßstäben der Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit vorgenommen wird. Hierbei wurden die Auslastung (nach HessKiföG), Betreuungsdauer, Standardsetzung und Steuerung sowie Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen analysiert.⁵⁰⁵ Neben den Kindertageseinrichtungen untersuchte die Überörtliche Prüfung die Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen sowie die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen. Politische und sozialpolitische Überlegungen sowie pädagogische Aspekte wurden von der Überörtlichen Prüfung bewusst nicht bewertet.

Geprüfte Körperschaften

Bad Vilbel, Bensheim, Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim.



Ansicht 161: „Kinderbetreuung“ – Lage der geprüften Körperschaften

⁵⁰⁵ Datengrundlage: Hessische Kinder- und Jugendhilfestatistik zum 1. März 2015.

Das Prüfungsvolumen umfasste die durchschnittlichen Aufwendungen eines Jahres aus den Ergebnisrechnungen für die Jahre 2010 bis 2014 der zwölf Städte. Es betrug jährlich 749,6 Millionen Euro beziehungsweise 1.869 Euro je Einwohner. Das durchschnittliche ordentliche Jahresergebnis für die Jahre 2010 bis 2014 belief sich bei den zwölf Städten auf insgesamt -58,9 Millionen Euro und -147 Euro je Einwohner.

Die Gesamtschulden der Vergleichsstädte (inklusive Mehrheitsbeteiligungen) beliefen sich im Jahr 2014 auf 1.069,1 Millionen Euro und 2.665 Euro je Einwohner.

Das identifizierte Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) belief sich für das Jahr 2014 insgesamt auf 30,3 Millionen Euro (Ansicht 162).

Prüfungsvolumen

Ergebnis-
verbesserungs-
potenzial (EVP)

Ergebnisverbesserungspotenziale 2014			
EVP-Bereich		Träger	Potenziale
EVP 1	Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent	Eigene Kindertageseinrichtungen	7,7 Mio. €
		Kindertageseinrichtungen freier Träger ²⁾	3,7 Mio. €
EVP 2	Drittelregelung bei Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung der Anpassung bei den Fachkräften	Eigene Kindertageseinrichtungen	5,3 Mio. € ¹⁾
		Kindertageseinrichtungen freier Träger ²⁾	7,8 Mio. €
EVP 3	Reduzierung der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen um 80 Prozent	Eigene Kindertageseinrichtungen	3,0 Mio. €
		Kindertageseinrichtungen freier Träger	2,8 Mio. €
Summe		Eigene Kindertageseinrichtungen	16,0 Mio. €
		Kindertageseinrichtungen freier Träger ²⁾	14,3 Mio. €
		Gesamt	30,3 Mio. €

¹⁾ Für den Fall, dass mehrere Kinder einer Familie das Betreuungsangebot der Stadt gleichzeitig nutzten, gewährten zwölf Städte Ermäßigungen. Überschlägig summierten sich diese Ermäßigungen auf einen Betrag von 3,1 Millionen Euro. Die Berechnung dieses EVP 2 bezogen auf das Erreichen der Drittelregelung unterstellt unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, dass solche Ermäßigungen nicht vorlägen.

²⁾ Unter Berücksichtigung des Trägeranteils bei den freien Trägern.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 162: Ergebnisverbesserungspotenziale 2014

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2015 bis April 2016
Prüfungszeitraum:	2013 und 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	7. Juni 2016
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Idstein (vgl. S. 377)

Informationsstand
und Prüfungsbe-
auftragter

Ansicht 163: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

8.2	Leitsätze	268
8.3	Überblick.....	269
	8.3.1 Haushaltslage und Verschuldung	269
	8.3.2 Betreuungsformen der Kinderbetreuung	270
8.4	Kindertageseinrichtungen	271

Gliederung

8.4.1	Zuschussbedarf und Determinanten der Wirtschaftlichkeit	271
8.4.2	Auslastung (nach HessKiföG)	272
8.4.3	Betreuungsdauer	275
8.4.4	Standardsetzung und Steuerung.....	276
8.4.5	Elternbeiträge	285
8.5	Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen	291
8.6	Schulkindbetreuung.....	293
8.6.1	Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen	293
8.6.2	Finanzierung der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen	295
8.7	Ergebnisverbesserungspotenziale.....	297
8.8	Ausblick.....	298

8.2 Leitsätze

Seiten 269 f.,
298 f.

Den von der Überörtlichen Prüfung errechneten Ergebnisverbesserungspotenzialen von insgesamt 30,3 Millionen Euro stehen kumulierte durchschnittliche ordentliche Jahresfehlbeträge der Jahre 2010 bis 2014 in Höhe von 58,9 Millionen Euro gegenüber.

Seite 277

Elf von zwölf Städten gaben einen höheren eigenen Standard (Soll-Fachkraftquote) als das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB)⁵⁰⁶ vor.

Seite 279 f.

Vier von acht Landkreisen empfahlen höhere Standards (Soll-Fachkraftquoten) als das Hessische Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB)⁵⁰⁷. Durch diese Empfehlungen werden Maßstäbe gesetzt, die zu höheren Soll-Fachkraftquoten in den Städten und Gemeinden führen.

Seite 277 f.

Bei den Städten Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf und Oberursel (Taunus) lag die Ist-Fachkraftquote deutlich über der angestrebten Soll-Fachkraftquote. Abweichungen von den Soll-Vorgaben stellen einen Steuerungsmangel dar. Die Überörtliche Prüfung erachtet hierzu eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent als sachgerecht. Diese erreichten nur vier der zwölf Städte.

Seite 281 f.

Die Ist-Fachkraftquote der städtischen Kindertageseinrichtungen lag in elf von zwölf Städten über der Ist-Fachkraftquote der freien Träger. In Mörfelden-Walldorf wurden 50 Prozent mehr Fachkräfte bei den städtischen Kindertageseinrichtungen eingesetzt als bei den freien Trägern.

Seite 289 f.

Keine der zwölf Städte erreichte mit den Elternbeiträgen eine Deckungsquote von 33,3 Prozent. Die Gewährung von Ermäßigungen erschwert bei rein wirtschaftlicher Betrachtung das Erreichen der Drittelregelung. Wenn aus sozialpolitischen Überlegungen heraus Ermäßigungen gewährt werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Aufwendungen hierfür transparent darzulegen.

Seite 285 f.

Die Betreuungsdauer hat sich an der tatsächlichen Nachfrage auszurichten. Die tatsächliche Nachfrage lässt sich durch eine differenzierte Staf-

⁵⁰⁶ Es wurde ein Aufschlag von zehn Prozent für die im Gesetz vorgesehenen aber nicht definierten Freistellungen „mittelbare pädagogische Arbeit“ und „Leitungstätigkeit“ angesetzt (vgl. Abschnitt 8.4.4, S. 276 des vorliegenden Berichts).

⁵⁰⁷ Vgl. Fußnote 506.

felung bei den Elternbeiträgen nach Betreuungsformen und -dauer feststellen. Nach Betreuungsform und -dauer differenzierte Elternbeiträge dienen damit als zentrales Steuerungsinstrument für ein nachfragegerechtes Angebot.

Die gleichrangige aber kostengünstigere Kindertagespflege (durch Tagespflegepersonen) sollte von den Städten ausgebaut werden.

Seite 291 f.

Die Kosten für die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen (Median: 4.576 Euro je Kind) waren rund neunmal höher als bei einer Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen (Median: 464 Euro je Kind). Die Schulkindbetreuung sollte aus wirtschaftlichen Gründen außerhalb von Kindertageseinrichtungen – insbesondere nicht durch reine Hort-Gruppen – organisiert werden.

Seite 293 ff.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Schulkindbetreuung in den Räumlichkeiten der Schulen vorzunehmen. Dies erfordert eine Abstimmung zwischen dem Landkreis als Schulträger, dem Land Hessen als Dienstherr der Schulleitung und der Stadt.

Seite 293 ff.

8.3 Überblick

In die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ wurden zwölf Städte aus der Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main mit einer Einwohnerzahl von 27.859 bis 45.248 einbezogen.

Der prozentuale Anteil des Zuschussbedarfs für Kinderbetreuung zum Gesamthaushalt lag bei den Vergleichsstädten – unter Nichtberücksichtigung der Ergebnisse der Gebührenhaushalte (Annahme der Kostendeckung) und der allgemeinen Einnahmen – zwischen 20,8 Prozent und 33,6 Prozent.

8.3.1 Haushaltslage und Verschuldung

Die Haushaltslage der Städte wurde anhand der Verschuldung je Einwohner im Jahr 2014 und des durchschnittlichen ordentlichen Jahresergebnisses für die Jahre 2010 bis 2014⁵⁰⁸ beurteilt.

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation bezog die Überörtliche Prüfung sämtliche Schulden gegenüber Kreditinstituten einer Stadt zuzüglich der Schulden der wesentlichen Beteiligungen in ihre Beurteilung ein.⁵⁰⁹

Auf diese Weise wurden Gesamtschulden je Einwohner ermittelt. Die Kreisstadt Hofheim am Taunus hatte mit 4.823 Euro je Einwohner die höchste Gesamtverschuldung im Vergleich. Die niedrigste Gesamtverschuldung wies die Stadt Maintal mit 1.331 Euro je Einwohner aus. Der Median betrug 2.514 Euro je Einwohner.

Vier Städte (Bad Vilbel, Bensheim, Maintal und Oberursel (Taunus)) des Vergleichs hatten in der Fünfjahresbetrachtung von 2010 bis 2014 einen „kritischen“ und acht Städte (Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Mörfelden-Walldorf, Pfungstadt, Taunusstein und

508 Bei doppischen Abschlüssen wird die Beurteilung der Haushaltslage anhand des durchschnittlichen ordentlichen Jahresergebnisses für die Jahre 2010 bis 2014 mit dem Ziel ≥ 0 Euro vorgenommen. Bei den Städten Friedberg (Hessen) und Pfungstadt wurden für die Jahre 2013 und 2014 und bei der Stadt Kelkheim (Taunus) für das Jahr 2014 die Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen bei den örtlichen Erhebungen auf Grundlage der Aufzeichnungen der Städte von der Überörtlichen Prüfung bestimmt.

509 Zu den Gesamtschulden zählen neben den langfristigen „direkten Schulden“ einer Stadt die „Kassenkredite“ und die „indirekten Schulden“ aus Beteiligungen. Kassenkredite dienen zur kurzfristigen Überbrückung von Liquiditätsengpässen. Die Schulden von Beteiligungen sind zu berücksichtigen, da sie der Stadt mittelbar zuzurechnen sind.

Viernheim) einen „konsolidierungsbedürftigen“ Haushalt.⁵¹⁰ Von den zwölf Städten befanden sich Mörfelden-Walldorf und Viernheim unter dem Kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen. Beide Städte hatten keine Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Kinderbetreuung im Schutzschirmvertrag vereinbart.

Alle zwölf Vergleichsstädte wiesen im Durchschnitt in den Jahren 2010 bis 2014 im ordentlichen Ergebnis Jahresfehlbeträge aus. Kumuliert betrug der durchschnittliche ordentliche Jahresfehlbetrag für alle zwölf Vergleichsstädte 58,9 Millionen Euro. Den höchsten durchschnittlichen ordentlichen Jahresfehlbetrag wies Mörfelden-Walldorf mit 8,5 Millionen Euro und den niedrigsten Bensheim mit 1,7 Millionen Euro aus.

8.3.2 Betreuungsformen der Kinderbetreuung

In den folgenden Abschnitten werden die einzelnen Betreuungsformen

- Kindertageseinrichtungen
- Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen
- Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen

auf ihre Wirtschaftlichkeit untersucht. Ansicht 164 gibt eine Übersicht über die Ausgestaltung der drei Betreuungsformen in den zwölf Vergleichsstädten.

Ausgestaltung der Betreuungsformen					
	Einwohner zum 31.12. 2014	Kindertageseinrichtungen		Kindertagespflege	Schulkindbetreuung
		Zahl der eigenen Einrichtungen	Zahl der Einrichtungen freier Träger	Tagespflegepersonen	Einrichtungen außerhalb von Kindertageseinrichtungen
Bad Vilbel	32.584	8	15	14	7
Bensheim	39.551	6	22	54	8
Friedberg	27.859	11	10	8	9
Hofheim	38.598	2	21	36	10
Kelkheim	28.333	2	16	23	5
Lampertheim	31.851	9	8	30	5
Maintal	37.680	11	8	21	9
Mörfelden-Walldorf	33.159	11	8	16	4
Oberursel	45.248	8	20	46	7
Pfungstadt	24.281	4	10	7	5
Taunusstein	28.721	7	10	15	5

⁵¹⁰ Ein Haushaltsjahr wird als „konsolidierungsbedürftig“ beurteilt, wenn das ordentliche Ergebnis sowie das außerordentliche Ergebnis negativ sind.

Ein Haushalt wird in der Gesamtbetrachtung als „stabil“ beurteilt, wenn vier Haushaltsjahre inklusive das Jahr 2014 als stabil bewertet wurden. Für eine Beurteilung „hinreichend stabil“ müssen drei Haushaltsjahre inklusive der letzten beiden Jahre als stabil bewertet worden sein. Drei als stabil bewertete Haushaltsjahre ohne die letzten beiden Jahre führen zu einer Beurteilung „noch stabil“. Für eine Beurteilung „kritisch“ müssen zwei Haushaltsjahre als stabil bewertet worden sein. Wird dieses Kriterium nicht erfüllt, gilt der Haushalt in der Gesamtbetrachtung als „konsolidierungsbedürftig“.

Ausgestaltung der Betreuungsformen					
	Einwohner zum 31.12. 2014	Kindertageseinrichtungen		Kindertagespflege	Schulkindbetreuung
		Zahl der eigenen Einrichtungen	Zahl der Einrichtungen freier Träger	Tagespflegepersonen	Einrichtungen außerhalb von Kindertageseinrichtungen
Viernheim	33.276	1	15	44	5
Summe	401.141	80	163	314	79

Quelle: Eigene Erhebungen; Hessisches Statistisches Landesamt 2015; Statistische Meldung zum 01.03.2015; Stand: April 2016

Ansicht 164: Ausgestaltung der Betreuungsformen

In Ansicht 164 ist auffallend, dass sich rund zwei Drittel der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft befanden. Die Zahl der Tagespflegepersonen variierte von sieben bis 54 und die Einrichtungen für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen von vier bis zehn.

8.4 Kindertageseinrichtungen

8.4.1 Zuschussbedarf und Determinanten der Wirtschaftlichkeit

In Ansicht 165 werden die Ergebnisse (Zuschussbedarfe) der Kindertageseinrichtungen⁵¹¹ im Jahr 2014 der zwölf Vergleichsstädte gegenübergestellt.⁵¹²

Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen 2014				
	Zuschussbedarf 2014 ¹⁾	Betreute Kinder zum 01.03.2015		Zuschussbedarf je Kind ²⁾
		Zahl	davon U3-Kinder	
Bad Vilbel	6.253 T€	1.453	239	3.696 €
Bensheim	6.759 T€	1.554	162	3.941 €
Friedberg	4.615 T€	1.102	161	3.654 €
Hofheim	7.445 T€	1.666	273	3.840 €
Kelkheim	5.541 T€	1.195	195	3.988 €
Lampertheim	4.863 T€	1.103	162	3.844 €
Maintal	7.337 T€	1.501	183	4.357 €
Mörfelden-Walldorf	7.006 T€	1.172	145	5.324 €
Oberursel	10.778 T€	2.082	290	4.546 €
Pfungstadt	5.076 T€	983	105	4.668 €

511 Die Zeiträume der Abschreibungen und der Auflösungen von Sonderposten bei den Kindertageseinrichtungen wurden aufgrund der Vergleichbarkeit von der Überörtlichen Prüfung einheitlich auf 50 Jahre (Median der Vergleichsstädte) gerechnet. Abschreibungsdauern von 70 (Viernheim) beziehungsweise 80 (Bad Vilbel, Lampertheim, Mörfelden-Walldorf) Jahren erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht.

512 Bei der Ermittlung des Zuschussbedarfs je Kind werden U3-Kinder aufgrund der höheren Betreuungskosten (durch erhöhte Betreuungsschlüssel und geminderte Gruppengrößen) doppelt berücksichtigt.

Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen 2014				
	Zuschussbedarf 2014 ¹⁾	Betreute Kinder zum 01.03.2015		Zuschussbedarf je Kind ²⁾
		Zahl	davon U3-Kinder	
Taunusstein	5.448 T€	1.166	206	3.971 €
Viernheim	5.975 T€	1.263	189	4.115 €
Median	6.114 T€	1.229	186	3.979 €

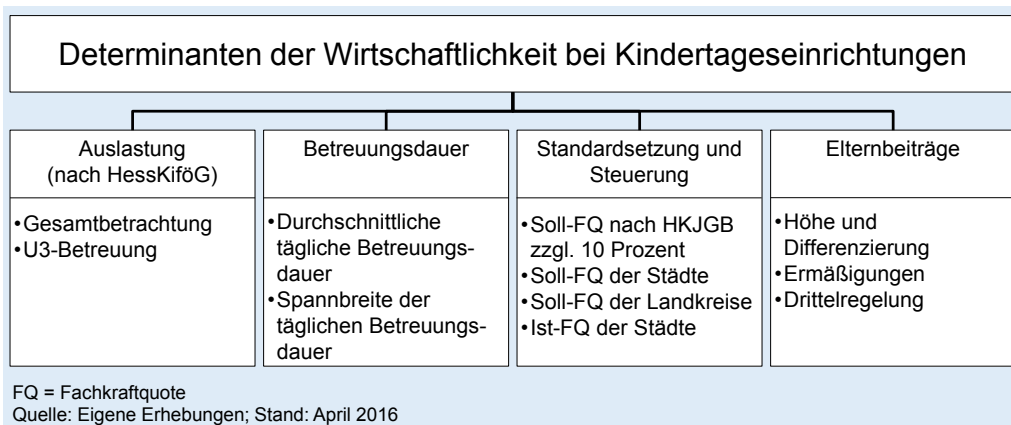
¹⁾ Der Zuschussanteil der freien Träger beruht auf den Betriebskostenabrechnungen.
²⁾ U3-Kinder wurden aufgrund der höheren Betreuungskosten doppelt berücksichtigt.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 165: Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen 2014

Wie Ansicht 165 zeigt, war im Jahr 2014 in der Stadt Mörfelden-Walldorf der Zuschussbedarf mit 5.324 Euro je Kind der höchste im Vergleich. Wie im Folgenden dargestellt wird, ist dies im Wesentlichen auf die hohe Anzahl an Fachkräften in den eigenen Kindertageseinrichtungen und auf unzureichende Elternbeiträge zurückzuführen.

Die Stadt Friedberg (Hessen) hatte mit einem Zuschussbedarf je Kind in Höhe von 3.654 Euro den niedrigsten Wert. Der Median lag bei 3.979 Euro Zuschussbedarf je Kind.

Die Gründe für die unterschiedlichen Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen der Vergleichsstädte führt die Überörtliche Prüfung, wie in Ansicht 166 dargestellt, auf vier Determinanten zurück.



Ansicht 166: Determinanten der Wirtschaftlichkeit bei Kindertageseinrichtungen

Die dargestellten Determinanten werden in den folgenden Abschnitten im Einzelnen erörtert und analysiert.

8.4.2 Auslastung (nach HessKiföG)

Die Gesamtbetrachtung der Auslastung⁵¹³ der Kindertageseinrichtungen in eigener und freier Trägerschaft aller Vergleichsstädte stellt Ansicht 167 dar.

Gesamtbetrachtung

⁵¹³ Die Auslastung wird unter der Annahme der vollständigen Umsetzung des HessKiföG dargestellt. Künftig können in einer „KiföG-Gruppe“ 25 Plätze belegt werden. Nach § 25d Absatz 1 HKJGB werden Kinder ab dem 3. vollendeten Lebensjahr mit dem Faktor 1, Kinder vom 2. bis zum 3. vollendeten Lebensjahr mit dem Faktor 1,5 und Kinder unter dem 2. vollendeten Lebensjahr mit dem Faktor 2,5 berücksichtigt. In Gruppen für ausschließlich Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr darf jedoch die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten.

Auslastung von eigenen und Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft nach vollständiger Umsetzung HessKiföG			
	Genehmigte Plätze ¹⁾	Betreute Kinder zum 01.03.2015	Auslastungsquote
Bad Vilbel	1.886	1.741	92 %
Bensheim	1.810	1.741	96 %
Friedberg	1.459	1.298	89 %
Hofheim	2.090	1.995	95 %
Kelkheim	1.533	1.427	93 %
Lampertheim	1.350	1.293	96 %
Maintal	1.825	1.719	94 %
Mörfelden-Walldorf	1.440	1.346	93 %
Oberursel	2.658	2.428	91 %
Pfungstadt	1.346	1.114	83 %
Taunusstein	1.503	1.407	94 %
Viernheim	1.612	1.490	92 %
Median	1.573	1.458	93 %

¹⁾ unter Berücksichtigung des Integrationsabzugs

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 167: Auslastung von eigenen und Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft nach vollständiger Umsetzung HessKiföG

Die Auslastungsquote ergibt sich aus der Relation zwischen der Zahl der betreuten Kinder und der Zahl der genehmigten Plätze. Bei der Gesamtauslastung erreichten die Städte Bensheim, Hofheim am Taunus und Lampertheim mindestens 95 Prozent (0,75 Quantil⁵¹⁴). Der Median der Auslastung beträgt 93 Prozent. Die Stadt Pfungstadt hatte mit 83 Prozent die geringste Auslastung.

Auslastung

Je geringer die Auslastung, desto höher ist grundsätzlich der Zuschussbedarf je Kind, da sich die Personalplanung einer Stadt an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze ausrichtet. Eine Auslastungsquote von 100 Prozent ist unrealistisch, da die Städte ganzjährig ein Betreuungsangebot für Eltern gewährleisten müssen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent. Hierdurch wird eine hinreichende und angemessene Flexibilität bei unterjährigen Veränderungen der Zahl der betreuten Kinder gewährleistet. Auslastungen unter 95 Prozent erachtet die Überörtliche Prüfung als verbesserungsbedürftig.⁵¹⁵

Die Zielgröße einer Auslastung von mindestens 95 Prozent (0,75 Quantil) hat auch bei der U3-Betreuung Relevanz. Der U3-Auslastung kommt unter Wirtschaftlichkeitsaspekten aufgrund der höheren Betreuungskosten (durch erhöhte Betreuungsschlüssel und geminderte Gruppengrößen) besondere Bedeutung zu. Ansicht 168 zeigt die Auslastungsquote in den eigenen Kindertageseinrichtungen für die Betreuung von Kindern unter 3 Jahren.

U3-Betreuung

514 Die Auslastungsquote von 95 Prozent stellt in diesem Vergleich den 0,75-Quantilswert dar. Dies bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichsstädte (9 von 12) eine Auslastung unter 95 Prozent hatten.

515 Aus der Auslastungsquote lassen sich grundsätzlich Ergebnisverbesserungspotenziale errechnen. Diese sind eine Teilmenge des Ergebnisverbesserungspotenzials 1, das in Abschnitt 8.4.4 des vorliegenden Berichts errechnet wird.

U3-Auslastungsquote in Kindertageseinrichtungen			
	Genehmigte U3-Plätze	Betreute U3-Kinder zum 01.03.2015	U3-Auslastung
Bad Vilbel	250	239	96 %
Bensheim	206	162	78 %
Friedberg	190	161	85 %
Hofheim	271	273	101 %
Kelkheim	261	195	75 %
Lampertheim	163	162	99 %
Maintal	211	183	87 %
Mörfelden-Walldorf	157	145	92 %
Oberursel	328	290	88 %
Pfungstadt	200	105	53 %
Taunusstein	208	206	99 %
Viernheim	218	189	87 %
Median	210	186	87 %

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 168: U3-Auslastungsquote in Kindertageseinrichtungen

Die U3-Auslastungsquote in Kindertageseinrichtungen war in Hofheim am Taunus mit 101 Prozent am höchsten, da vereinzelt U3-Kinder in Regelgruppen betreut wurden. Die Stadt Pfungstadt hatte mit 53 Prozent die niedrigste U3-Auslastungsquote.

Eine Auslastung der U3-Plätze in Kindertageseinrichtungen von unter 95 Prozent sollte vermieden werden. Diese Empfehlung wurde lediglich von vier der zwölf Städte (Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Lampertheim und Taunusstein) erfüllt.

Zentrales Online-Anmeldesystem für alle Kindertageseinrichtungen am Beispiel der Stadt Taunusstein

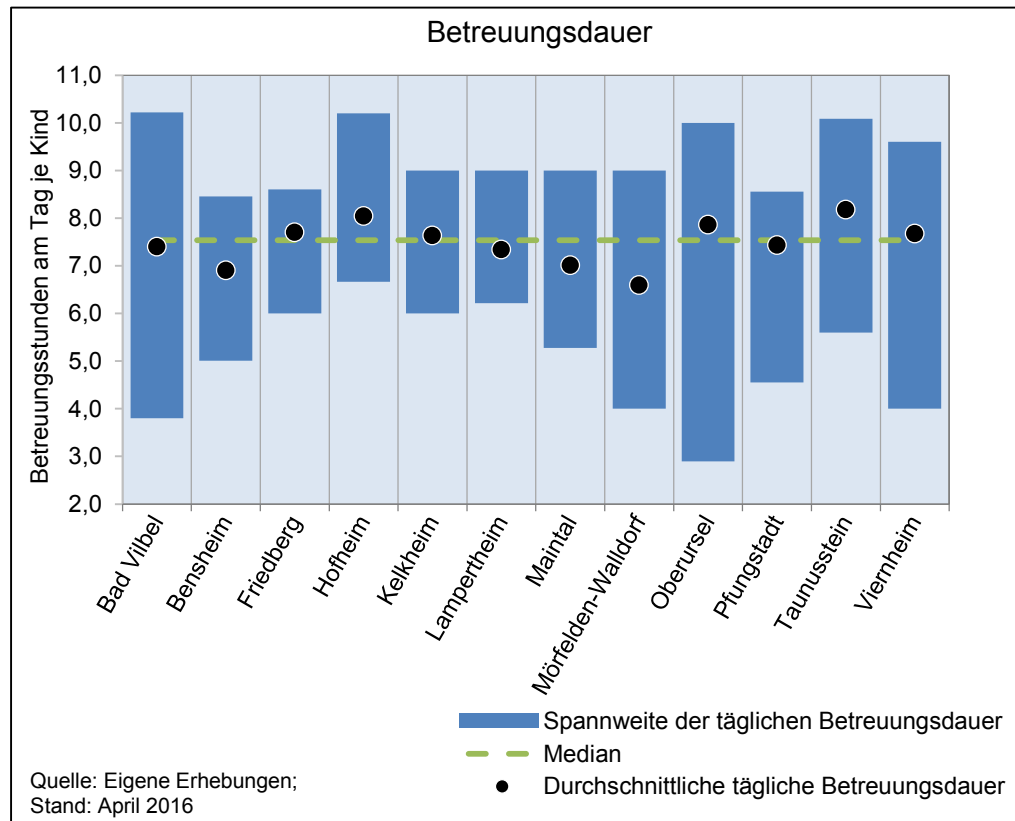
Eine Verbesserung des Auslastungsgrads sowie eine effizientere Bestimmung der benötigten Zahl an Fachkräften kann durch ein zentrales Online-Anmeldesystem erreicht werden. Das Verfahren macht eine frühzeitige Anpassung des Angebots an die tatsächliche Nachfrage möglich und entlastet gleichzeitig die Verwaltung. In der Praxis zeigt sich häufig das Problem, dass bei der Platzsuche Eltern ihre Kinder in mehreren Kindertageseinrichtungen (dezentral) gleichzeitig anmelden. Um diese Mehrfachmeldungen zu korrigieren und die Kinder einzuteilen, finden in der Regel kurz vor Beginn des Kindergartenjahres Abstimmungstreffen in den jeweiligen Städten mit den freien Trägern statt. Diese aufwendige Vorgehensweise lässt sich durch ein zentrales Online-Anmeldesystem vermeiden. Dabei ist es wichtig, die freien Träger mit einzubeziehen.

Die Stadt Taunusstein – mit vergleichsweise hohen Auslastungsquoten (Ansicht 168 und Ansicht 167) – hatte für die primäre Platzvergabe in allen Kindertageseinrichtungen ein System mit Online-Anmeldungen eingeführt. Die kirchlichen Träger hatten zusätzlich die Möglichkeit, innerhalb eines festgelegten Kontingents Direktanmeldungen von Kindern online vorzunehmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, ein zentrales Anmeldesystem einzuführen. Es sollte dabei auch die Möglichkeit einer interkommunalen Vorgehensweise in Betracht gezogen werden. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn Mehrfachanmeldungen über Stadtgrenzen hinweg vorgenommen werden.

8.4.3 Betreuungsdauer

Es bestehen keine gesetzlichen Vorschriften über die vorzuhaltende Betreuungsdauer. Die durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauern sowie die Spannweiten der täglichen Betreuungsdauern werden in Ansicht 169 im Vergleich dargestellt.



Ansicht 169: Betreuungsdauer

Die Höhe des Zuschussbedarfs hängt unmittelbar von der Betreuungsdauer ab. Die durchschnittliche tägliche Betreuungsdauer schwankte zwischen 6,6 Stunden je Kind in Mörfelden-Walldorf und 8,2 Stunden je Kind in Taunusstein. Der Median über alle geprüften Städte hinweg lag bei 7,5 Stunden je Kind.

Die Spannweite der täglichen Betreuungsdauer reichte von 2,6 Stunden in Friedberg (Hessen) bis 7,1 Stunden in Oberursel (Taunus). Der Median lag bei 3,9 Stunden je Kind.

Aus dem Blickwinkel der Eltern sind eine lange tägliche Betreuungsdauer sowie eine große Spannweite wünschenswert, um eine maximale Flexibilität bei der Nachfrage von Betreuungskapazitäten zu erhalten. Umgekehrt führt diese jedoch zu erhöhten Zuschussbedarfen bei den Städten, wenn keine hinreichende Differenzierung in den Elternbeiträgen mit entsprechender Kostendeckung getroffen wird. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ausgestaltung der Betreuungsdauer anhand der tatsächlichen Nachfrage zu präzisieren.⁵¹⁶

Durchschnittliche
tägliche Betreu-
ungsdauer

Spannweite der
täglichen Betreu-
ungsdauer

⁵¹⁶ Aus der Betreuungsdauer lassen sich grundsätzlich Ergebnisverbesserungspotenziale errechnen. Diese sind eine Teilmenge des Ergebnisverbesserungspotenzials 1, das im Abschnitt 8.4.4 des vorliegenden Berichts errechnet wird.

Die tatsächliche Nachfrage kann durch eine differenzierte Festsetzung von Elternbeiträgen (nach Betreuungsform und -dauer; vgl. Abschnitt 8.4.5) sowie durch erhöhte Elternbeiträge für Randzeiten beeinflusst werden.

Die Städte Bensheim, Maintal und Mörfelden-Walldorf erhoben Elternbeiträge, deren Höhe von der Betreuungsform und -dauer abhängig war. Dies führt dazu, wie Ansicht 169 zeigt, dass die tägliche Betreuungsdauer je Kind in diesen Städten im Vergleich unterdurchschnittlich war. Dies lässt sich tendenziell darauf zurückführen, dass die Eltern sich bei der Nachfrage nach Betreuungsdauern – aufgrund der differenzierten Elternbeiträge – nach dem tatsächlichen Bedarf orientiert haben. Die geringen oder nicht vorhandenen Differenzierungen bei langen Betreuungsdauern in Hofheim am Taunus, Oberursel (Taunus) und Taunusstein führten hingegen zu einer überdurchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer je Kind.

8.4.4 Standardsetzung und Steuerung

Die Fachkraftquote hat maßgebenden Einfluss auf die Kosten der Betreuung. Sie stellt das Verhältnis von Fachkräften je betreutem Kind bzw. je Gruppe dar. Die Soll-Fachkraftquoten bezeichnet die durch Gesetz mindestens vorgeschriebene bzw. durch die Stadt oder den Träger angestrebte⁵¹⁷ Fachkraftquote. Die Ist-Fachkraftquote wurde auf Basis der statistischen Meldungen zum 1. März 2015 ermittelt und gibt somit das tatsächliche Verhältnis wieder.

Die Soll-Fachkraftquote des HKJGB setzt sich aus drei Elementen zusammen:

- **Pädagogische Betreuung:**
Für die pädagogische Betreuung sieht das HKJGB eine Mindestvorgabe von 1,75 Fachkräften bei 25 in einer Regelgruppe betreuten Kindern vor.⁵¹⁸
- **Vertretungsaufwand:**
Für den Vertretungsaufwand ist im HKJGB ein 15-prozentigen Aufschlag auf die pädagogische Betreuung vorgesehen, um Ausfallzeiten wie zum Beispiel Urlaubs- oder Krankheitstage aufzufangen.
- **Mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeit:**
Unter der mittelbaren pädagogischen Arbeit wird die Vor- und Nachbereitung der pädagogischen Betreuung verstanden. Die Leitungstätigkeit umfasst administrative Aufgaben neben der eigentlichen Betreuung am Kind. Beides ist im HKJGB vorgesehen, aber die Ausgestaltung nach § 25a HKJGB⁵¹⁹ in den Verantwortungsbereich der Träger gelegt. Bei der 191. Vergleichenden Prüfung wurde für die Ausgestaltung ein Aufschlag von zehn Prozent⁵²⁰ auf die pädagogische Betreuung und den Vertretungsaufwand angesetzt.

517 Mindestens gesetzlicher Standard nach HKJGB.

518 Dabei wird von einer durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer von 7,7 Stunden ausgegangen.

519 § 25a HKJGB – Rahmenbedingungen für den Betrieb

Für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 ist der Träger der Tageseinrichtung selbst verantwortlich, dies gilt insbesondere auch für das Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten.

520 Der Wert ist aus dem Quervergleich abgeleitet (0,2-Quantil) und entspricht einer zusätzlich vollen Freistellung bei einer 5 gruppigen Einrichtung (0,2 VZÄ pro Gruppe). Dieser Referenzwert wurde von den geprüften Kommunen anerkannt. Von den zwölf geprüften Städten hatten Lampertheim bei den eigenen und Maintal sowie Taunusstein bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger Aufschläge von unter zehn Prozent. Die übrigen Städte hatten dagegen höhere Aufschläge.

Als Vergleichsmaßstab in dieser Prüfung herangezogen wurde – aufgrund des Aufschlags – eine Soll-Fachkraftquote von 2,21 Fachkräften bei 25 in einer Regelgruppe betreuten Kindern.⁵²¹

In Ansicht 170 wird die gesetzliche Soll-Fachkraftquote zuzüglich der genannten zehn Prozent (2,21 Fachkräfte) mit den Soll-Fachkraftquoten, die die Vergleichsstädte individuell vorgaben und den tatsächlichen Ist-Fachkraftquoten der eigenen Kindertageseinrichtungen zum 1. März 2015 verglichen.

Soll-
Fachkraftquoten
der Städte

Soll- und Ist-Fachkraftquoten der Städte			
	Soll-Fachkraftquote (HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	Soll-Fachkraftquoten Städte für eigene Kindertages- einrichtungen	Ist-Fachkraftquoten eigene Kindertages- einrichtungen
	in Fachkräften ²⁾		
Bad Vilbel ¹⁾	2,21	2,23	2,73
Bensheim		2,73	3,10
Friedberg		2,44	2,68
Hofheim		2,36	3,12
Kelkheim		2,63	2,69
Lampertheim		2,26	2,16
Maintal		2,45	2,77
Mörfelden-Walldorf ¹⁾		2,95	3,52
Oberursel		2,48	3,02
Pfungstadt		2,88	2,82
Taunusstein ¹⁾		2,13	2,32
Viernheim		2,35	2,59
Median		2,44	2,75

¹⁾ Die Soll-Vorgaben sehen abweichende Fachkraftquoten für die U3-Betreuung vor. Diese wurden bei der Kennzahl berücksichtigt.

²⁾ Die Fachkraftquoten basieren auf der Betreuung von 25 Kindern von 3 bis 6 Jahren (beziehungsweise in Kombination mit der Betreuung von 10 Kindern bis 3 Jahren) bei einer Betreuungszeit von 7,7 Stunden pro Tag.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 170: Soll- und Ist-Fachkraftquoten der Städte

Aus Ansicht 170 ist zu erkennen, dass die Stadt Taunusstein eine Soll-Fachkraftquote vorgab, die unter der Soll-Fachkraftquote des HKJGB zuzüglich zehn Prozent lag. Dies ist bei der Stadt Taunusstein nicht zu beanstanden, da die gesetzlich definierte Mindestvorgabe dennoch überschritten wird. Die Städte Bad Vilbel sowie Lampertheim lagen annähernd bei der gesetzlichen Soll-Fachkraftquote. Die Städte Bensheim, Kelkheim (Taunus), Mörfelden-Walldorf und Pfungstadt hatten Soll-Fachkraftquoten, die deutlich darüber lagen.

521 Dabei wird von einer durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer von 7,7 Stunden ausgegangen.

Zusammensetzung Soll-Fachkraftquote der Stadt Mörfelden-Walldorf

Die Stadt Mörfelden-Walldorf hatte die höchste Soll-Fachkraftquote im Vergleich. Dies lag bei der Regelbetreuung⁵²² daran, dass die Stadt bei der pädagogischen Betreuung eine höhere Fachkraftquote (0,08 je Kind) als das HKJGB (0,07 je Kind) vorgab. Zusätzlich wurde in Mörfelden-Walldorf ein Vertretungsaufwand (0,02 je Kind) von 28,4 Prozent (HKJGB: 15 Prozent) der pädagogischen Betreuung angesetzt. Es wurden zudem Freistellungszeiten (0,01 je Kind) für mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten gewährt.

Insgesamt war die Soll-Fachkraftquote bei der Regelbetreuung um 32 Prozent höher als das HKJGB zuzüglich zehn Prozent vorsah. Die Soll-Fachkraftquote bei der U3-Betreuung war um 41 Prozent höher. Wie Ansicht 165 verdeutlicht, trägt die hohe von der Stadt vorgegebene Soll-Fachkraftquote in Mörfelden-Walldorf wesentlich dazu bei, dass die Stadt im Vergleich den höchsten Zuschussbedarf je Kind mit 5.324 Euro aufwies.

Die Festlegung von Soll-Fachkraftquoten, die die gesetzlichen Mindestvorgaben übersteigen, liegt grundsätzlich im Selbstbestimmungsrecht der Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, hohe Soll-Fachkraftquoten bei Städten, die über keinen ausgeglichenen Haushalt verfügen, zu überdenken.

Steuerungs-
problem

Von den individuellen Soll-Fachkraftquoten der Städte sind, wie Ansicht 170 zeigt, die Ist-Fachkraftquoten zu unterscheiden. Diese stellen die tatsächlich realisierten Fachkraftquoten der Städte zum 1. März 2015 dar. Die Differenz zwischen der Soll-Fachkraftquote und Ist-Fachkraftquote ist ein Indikator für einen Steuerungsmangel der Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere den Städten Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Mörfelden-Walldorf und Oberursel (Taunus) eine Analyse vorzunehmen, um die Gründe für die Differenzen aufzudecken und abzustellen. In Bad Vilbel mit 92 Prozent und Oberursel (Taunus) mit 91 Prozent ist ein Teil der Differenzen mit niedrigen Auslastungsquoten (vgl. Ansicht 167) zu begründen.

Das Beispiel Lampertheim zeigt, dass Kinderbetreuung unter Einhaltung der gesetzlichen Mindestvorgaben nach HKJGB zuzüglich zehn Prozent in Kindertageseinrichtungen möglich ist.

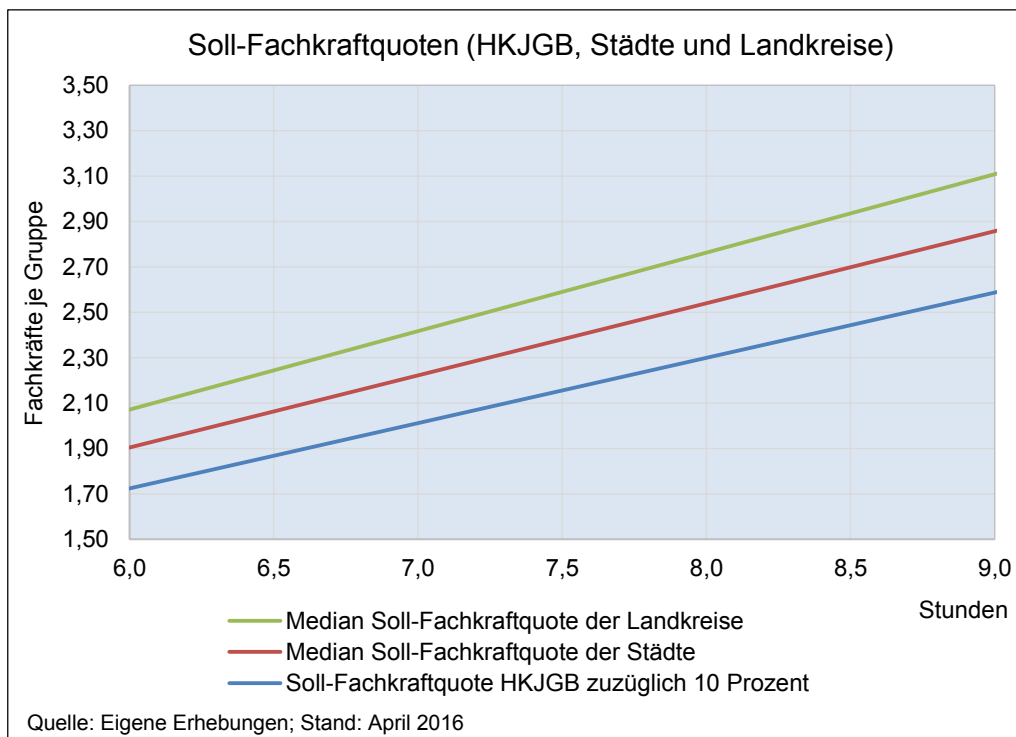
Soll-
Fachkraftquoten
der Landkreise

Die selbstgesetzten höheren Soll-Fachkraftquoten der Städte wurden durch Empfehlungen der Landkreise (Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Groß-Gerau und Main-Taunus)⁵²³ im Median-Vergleich übertroffen. Dies ist in Ansicht 171 grafisch dargestellt.⁵²⁴

522 Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren in einer Gruppe bis zu 25 Kindern.

523 Die Landkreise Hochtaunus, Main-Kinzig, Rheingau-Taunus und Wetterau gaben keine Empfehlungen ab.

524 Für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit ist die Fachkraftquote pro Kind, die auf der Ordinate dargestellt ist, in Abhängigkeit von der Betreuungsdauer, die auf der Abszisse abgebildet ist, bedeutsam. Die Trendlinien ergeben sich aus den aggregierten Werten der eigenen und fremden Kindertageseinrichtungen aller Städte und Gemeinden.



Ansicht 171: Soll-Fachkraftquoten (HKJGB, Städte und Landkreise)

In Ansicht 171 sind die Fachkraftquoten, die sich nach HKJGB zuzüglich zehn Prozent (blaue Linie), nach den Soll-Vorgaben der Städte (rote Linie) und nach den Empfehlungen der Landkreise (grüne Linie) ergeben, dargestellt. Es handelt sich um eine Median-Betrachtung je Kind und Betreuungsdauer. Die Ansicht zeigt in dieser aggregierten Form, dass die Soll-Vorgaben der Städte über den gesetzlichen Vorgaben zuzüglich zehn Prozent lagen und von den Empfehlungen der Landkreise übertroffen wurden.

Auswirkungen der empfohlenen Soll-Fachkraftquote durch den Landkreis Bergstraße auf die kreisangehörigen Städte

Der Landkreis Bergstraße empfahl im Prüfungszeitraum eine Soll-Fachkraftquote von 2,79 Fachkräften bei 25 in einer Regelgruppe betreuten Kindern.⁵²⁵ Die Empfehlung lag 26 Prozent über der gesetzlichen Mindestvorgabe zuzüglich zehn Prozent (2,21 Fachkräfte). Bei den örtlichen Erhebungen wurde festgestellt, dass die Stadt Bensheim ihre Soll-Fachkraftquote mit 2,73 Fachkräften bewusst an der Empfehlung des Landkreises ausrichtete und politisch begründete. Die im selben Landkreis gelegenen Städte Lampertheim und Viernheim waren dieser Empfehlung hingegen nicht gefolgt. Anhand der Stadt Bensheim wird deutlich, wie empfohlene Soll-Fachkraftquoten von Landkreisen zu höheren Soll-Fachkraftquoten in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden führen können.

Der Landkreis Bergstraße hat zwischenzeitlich seine Empfehlung überarbeitet. Die Empfehlung vom 1. Februar 2016 geht von einer Soll-Fachkraftquote von 2,46 Fachkräften aus. Diese Empfehlung liegt weiterhin über den Soll-Fachkraftquoten von Lampertheim (2,26 Fachkräfte) und Viernheim (2,35 Fachkräfte).

⁵²⁵ Dabei wird von einer durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer von 7,7 Stunden ausgegangen. Basis ist hierbei eine regelmäßige Arbeitszeit von 38,5 Wochenstunden einer Fachkraft.

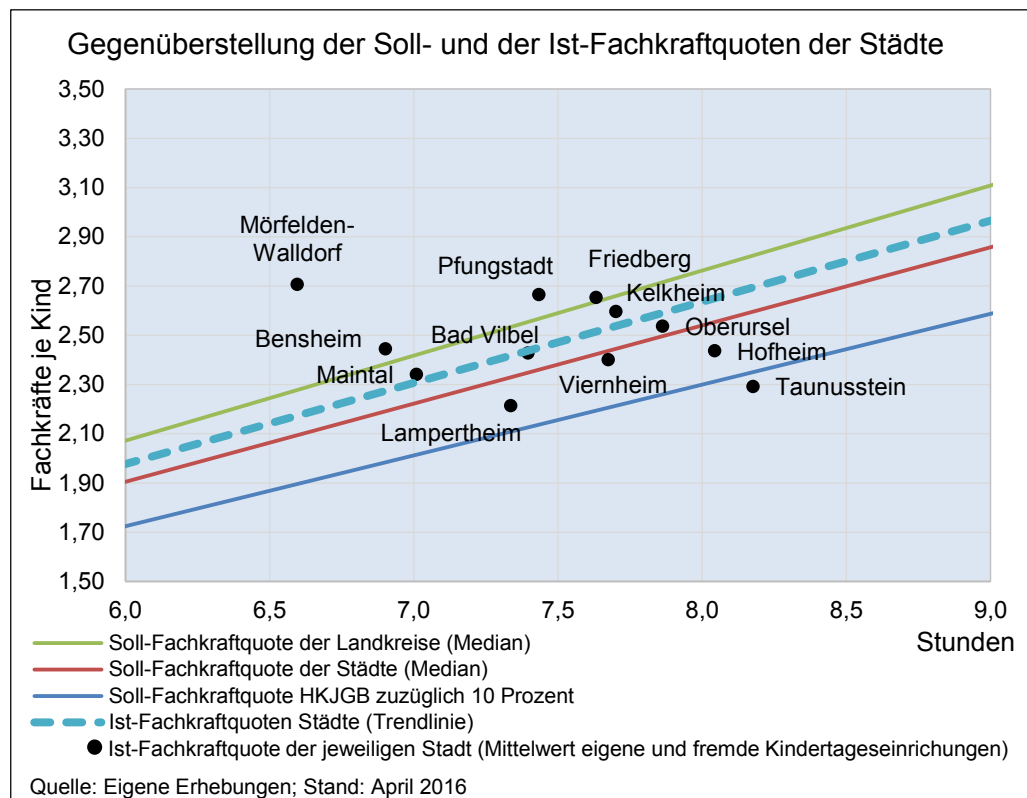


Ansicht 172: Bensheim. Städtische Kindertagesstätte Gartenstraße. Aufnahme vom 26. August 2015.

Städte mit höheren Soll-Fachkraftquoten als es das HKJGB – zuzüglich eines Zuschlags von 10 Prozent – vorsieht, leisten sich freiwillig einen höheren Standard. Die Empfehlung von hohen Soll-Fachkraftquoten durch die Landkreise beeinflusst nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung die politische Diskussion. Es werden durch diese Empfehlungen Maßstäbe gesetzt, die zu höheren Soll-Fachkraftquoten in den Städten und Gemeinden führen.

Ist-Fachkraftquoten der Städte

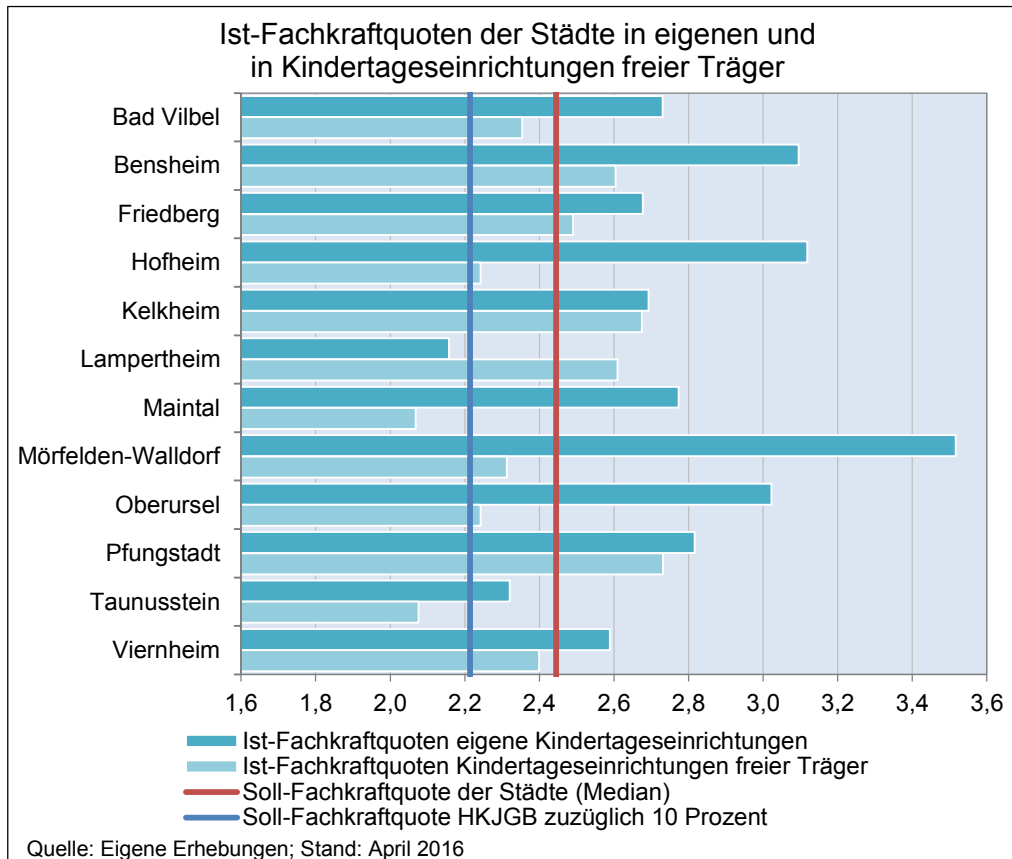
Die Ist-Fachkraftquote einer Stadt wird anhand der Anzahl von Fachkräften und der betreuten Kinder zum 1. März 2015 bestimmt. Die Ist-Fachkraftquoten der Städte (schwarze Punkte) werden entsprechend der durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauern (vgl. Ansicht 169) in Ansicht 173 grafisch dargestellt. Ansicht 173 baut hierbei auf Ansicht 171 auf. Zusätzlich zu den in Ansicht 171 dargestellten Soll-Fachkraftquoten wird die – aus dem Mittelwert der zwölf Ist-Fachkraftquoten der Städte – errechnete Trendlinie (gestrichelte Linie) abgebildet.



Ansicht 173: Gegenüberstellung der Soll- und Ist-Fachkraftquoten der Städte

Es zeigt sich in der gemeinsamen Betrachtung der eigenen Kindertageseinrichtungen und der in freier Trägerschaft, dass zwölf Städte und Gemeinden mit ihren Ist-Fachkraftquoten über den selbst gesetzten Soll-Fachkraftquoten, aber noch unter der Soll-Fachkraftquote der Landkreise lagen. Dagegen waren die Städte Bensheim, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus), Maintal, Mörfelden-Walldorf und Pfungstadt über dieser Trendlinie des Vergleichs.

Im Weiteren wird dargestellt, wie sich die Ist-Fachkraftquoten der Städte bei eigenen Kindertageseinrichtungen und bei Kindertageseinrichtungen freier Träger in den zwölf Städten unterschieden (Ansicht 174).



Ansicht 174: Ist-Fachkraftquoten der Städte in eigenen und in Kindertageseinrichtungen freier Träger

Aus Ansicht 174 wird deutlich, dass die Ist-Fachkraftquoten der freien Träger (Median: 2,38 Fachkräfte) – außer in der Stadt Lampertheim – unter den Ist-Fachkraftquoten (Median: 2,75 Fachkräfte) der eigenen Kindertageseinrichtungen der Städte lagen.

Hohe Diskrepanz bei den Ist-Fachkraftquoten in Mörfelden-Walldorf zwischen eigenen und Kindertageseinrichtungen freier Träger

Besonders auffallend ist die Abweichung zwischen den Ist-Fachkraftquoten der eigenen und den Kindertageseinrichtungen freier Träger in der Stadt Mörfelden-Walldorf. Die Stadt Mörfelden-Walldorf unterhielt elf eigene und acht Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft.

Die Auslastungsquoten nach vollständiger Umsetzung des HessKiföG waren mit 94 in eigenen beziehungsweise 92 Prozent in fremden Kindertageseinrichtungen weitgehend vergleichbar. Die Ist-Fachkraftquote bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger lag mit 2,31 Fachkräften weit unter den eigenen Kindertageseinrichtungen mit 3,52 Fachkräften (Maximum im Vergleich).

Dies bedeutet, dass in Mörfelden-Walldorf in den eigenen Kindertageseinrichtungen über 50 Prozent mehr Fachkräfte eingesetzt wurden als in den

Kindertageseinrichtungen freier Träger. Dieser höhere Standard spiegelte sich jedoch nicht in einer deutlich höheren Auslastungsquote der städtischen Kindertageseinrichtungen wider. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt am HKJGB orientierte Standards vorzugeben.



Ansicht 175: Mörfelden-Walldorf. Städtische Kindertagesstätte 11 (Neubau). Aufnahme vom 30. September 2015.

Außer in den Städten Lampertheim und Taunusstein lagen die Ist-Fachkraftquoten der eigenen Kindertageseinrichtungen alle über dem Median der Soll-Fachkraftquoten der Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen Städten, ihre Steuerungsmöglichkeiten – insbesondere bei den eigenen Kindertageseinrichtungen – besser zu nutzen.

Ansicht 176 zeigt im Vergleich das Ergebnisverbesserungspotenzial 1 „Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich zehn Prozent“. Bei den freien Trägern wurde der vertraglich vereinbarte Trägeranteil berücksichtigt.

EVP 1
Anpassung
Fachkräfte

Ergebnisverbesserungspotenzial 1 – Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent						
	Personal Mehr- (+)/ Minderbedarf (-) in VZÄ			EVP 1		Summe
	eigene Kinder- tages- einrich- tungen	freie Träger mit Ab- zug des Träger- anteils	Summe	in eigenen Kinder- tagesein- richtungen ¹⁾	in Kinder- tagesein- richtungen freier Träger ¹⁾	
Bad Vilbel	-17,99	-6,07	-24,06	810 T€	273 T€	1.083 T€
Bensheim	-14,98	-16,07	-31,05	674 T€	723 T€	1.397 T€
Friedberg	-15,29	-3,20	-18,49	688 T€	144 T€	832 T€
Hofheim	-8,84	4,98	-8,84	398 T€	0 T€	398 T€
Kelkheim	-3,05	-22,99	-26,04	137 T€	1.034 T€	1.171 T€
Lampertheim	1,82	-7,04	-7,04	0 T€	317 T€	317 T€
Maintal	-27,18	2,77	-27,18	1.223 T€	0 T€	1.223 T€

Ergebnisverbesserungspotenzial 1 – Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent						
	Personal Mehr- (+)/ Minderbedarf (-) in VZÄ			EVP 1		Summe
	eigene Kinder- tages- einrich- tungen	freie Träger mit Ab- zug des Träger- anteils	Summe	in eigenen Kinder- tagesein- richtungen ¹⁾	in Kinder- tagesein- richtungen freier Träger ¹⁾	
Mörfelden- Walldorf	-45,70	-1,13	-46,83	2.056 T€	51 T€	2.107 T€
Oberursel	-25,44	2,25	-25,44	1.145 T€	0 T€	1.145 T€
Pfungstadt	-9,21	-14,12	-23,33	415 T€	635 T€	1.050 T€
Taunusstein	-2,54	-1,68	-4,22	114 T€	76 T€	190 T€
Viernheim	-1,28	-9,07	-10,35	58 T€	408 T€	466 T€
Summe	-169,68	-71,36	-252,86	7.718 T€	3.661 T€	11.380 T€
Median	-12,10	-4,63	-23,69	545 T€	209 T€	1.067 T€

¹⁾ Vollzeitäquivalente (VZÄ) x 45.000 €

(TVöD, Sozial- und Erziehungsdienst 2014: S 6, mittlere, Stufe gerundet).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 176: Ergebnisverbesserungspotenzial 1 – Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent

Ansicht 176 zeigt, dass zum 1. März 2015 nach HKJGB zuzüglich zehn Prozent in Mörfelden-Walldorf insgesamt der höchste rechnerische Minderbedarf von 46,83 Vollzeitäquivalenten bestand. Bei standardisierten Personalkosten (Vollzeitäquivalente x 45.000 Euro⁵²⁶) ergab sich für die Stadt Mörfelden-Walldorf ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 von 2,1 Millionen Euro. Der geringste rechnerische Minderbedarf von 4,22 Vollzeitäquivalenten lag in der Stadt Taunusstein vor. Der Median lag im Vergleich bei 23,69 Vollzeitäquivalenten beziehungsweise einem Ergebnisverbesserungspotenzial 1 von 1,1 Millionen Euro. Bei den eigenen Kindertageseinrichtungen hatten lediglich die Stadt Lampertheim und bei den Kindertageseinrichtungen der freien Träger die Städte Hofheim am Taunus, Maintal und Oberursel (Taunus) kein Ergebnisverbesserungspotenzial 1.

Auffällig ist, dass sich das Ergebnisverbesserungspotenzial 1 bei den freien Trägern insgesamt auf 3,7 Millionen Euro belief. Das Ergebnisverbesserungspotenzial 1 bei den eigenen Kindertageseinrichtungen betrug hingegen 7,7 Millionen Euro. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich – wie in Ansicht 164 dargestellt – von den 243 untersuchten Kindertageseinrichtungen der zwölf Vergleichsstädte 163 in freier Trägerschaft befanden. Bezogen auf eine Betrachtung je betreutem Kind wiesen die freien Träger mit 365 Euro je Kind signifikant weniger Ergebnisverbesserungspotenzial 1 aus als die eigenen Kindertageseinrichtungen mit 1.241 Euro je Kind. Dies liegt neben den in Ansicht 174 aufgezeigten höheren Ist-Fachkraftquoten auch an den von den Trägern übernommenen Eigenanteilen.

Bei der Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials 1 der freien Träger wurden die – in den Trägerverträgen fixierten – Kostenübernahmen zum Abzug gebracht. Insbesondere bei den Städten Bensheim, Friedberg (Hessen), Kelkheim (Taunus) und Viernheim reduzierte sich somit das Ergebnisverbesserungspotenzial 1. Trotz dieser prozentualen Reduzierungen erachtet die

526 Nach TVöD, Sozial- und Erziehungsdienst 2014: S 6, mittlere Stufe, gerundet.

Überörtliche Prüfung eine Berechnung des Zuschussbedarfs anhand der nicht gedeckten Kosten eines Kindergartenjahres als nicht sachgerecht. Die freien Träger wiesen in drei der vier genannten Städte trotz der Abzüge hohe Ergebnisverbesserungspotenziale 1 aus. Die aufgezeigte Mehrbelastung wurde von den Städten getragen.

Für empfehlenswert hält die Überörtliche Prüfung Trägerverträge, wie sie zum Beispiel in der Stadt Maintal abgeschlossen wurden. In diesen Trägerverträgen wurden vorab pauschale Zuschusszahlungen je betreutem Kind – anhand einer vorgegebenen Soll-Fachkraftquote und vorab kalkulierte Kosten und Einnahmen (insbesondere durch Elternbeiträge) – vereinbart. Nicht vereinbarter Mehraufwand muss dabei von den freien Trägern übernommen werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei Neuabschlüssen von Trägerverträgen auf prozentuale Kostendeckungsvereinbarungen zu Gunsten von festen Zuschusszahlungen zu verzichten.

Insgesamt errechnet die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 von 11,4 Millionen Euro.

Andererseits könnten freie Personalkapazitäten bei Anwendung des gesetzlichen Standards und freie Raumkapazitäten (nicht voll ausgelasteter Gruppen) dazu genutzt werden, um mehr Kinder zu betreuen. Der Mehrbedarf an Betreuungsplätzen könnte hierdurch kostenneutral gedeckt werden. Ansicht 177 zeigt diese vorhandenen kostenneutralen Platzpotenziale im Vergleich.

Ohne Mehrkosten zusätzlich betreibbare Kinder				
	Vorhandenes Mehrpersonal ¹⁾ in VZÄ	Durch vorhandenes Mehrpersonal betreibbare Kinder (Personalkapazität) ²⁾	Freie Plätze (Raumkapazität) ³⁾	Ohne Mehrkosten betreibbare Kinder ⁴⁾
Bad Vilbel	24	447	145	145
Bensheim	31	577	69	69
Friedberg	18	343	161	161
Hofheim	9	164	95	95
Kelkheim	26	484	106	106
Lampertheim	7	131	58	58
Maintal	27	505	107	107
Mörfelden-Walldorf	47	870	95	95
Oberursel	25	472	231	231
Pfungstadt	23	433	233	233
Taunusstein	4	78	96	78
Viernheim	10	192	123	123
Summe	253	4.696	1.516	1.498
Median	24	440	106	106

¹⁾ vgl. Ansicht 176, S. 283

²⁾ 0,07 Fachkräfte je Kind zwischen 3 und 6 Jahren bei einer Betreuungsdauer von bis zu 7 Stunden je Tag (Betreuungsmittelwert nach § 25c HKJGB = 30 Stunden)

³⁾ vgl. Ansicht 167, S. 273

⁴⁾ Minimum aus freier Personalkapazität und Raumkapazität

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: April 2016

Ansicht 177: Ohne Mehrkosten zusätzlich betreibbare Kinder

Ansicht 177 zeigt, dass insgesamt 1.498 bzw. im Median 106 Plätze pro Stadt ohne Mehrkosten belegt werden könnten. Nach Ausschöpfung dieser Poten-

ziale verbleibt ein Ergebnisverbesserungspotenzial 1 in Höhe von 7,7 Millionen Euro aufgrund des weiterhin vorhandenen Mehrpersonals gegenüber dem gesetzlichen Standard.

8.4.5 Elternbeiträge

Kommunen haben, soweit vertretbar und geboten, für bestimmte Leistungen, die sie ihren Bürgern zur Verfügung stellen, Gebühren und Beiträge zu erheben. Für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen können Kostenbeiträge⁵²⁷ von den Eltern erhoben werden (Elternbeiträge). Gestaffelte Elternbeiträge sind gemäß § 90 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII und § 31 Satz 2 HKJGB⁵²⁸ vorgesehen. Damit entscheiden die Kommunen nach sozialpolitischen Erwägungen vor Ort, in welcher Höhe sie Erträge durch (gestaffelte) Elternbeiträge generieren und welchen Anteil darüber hinaus die Solidargemeinschaft zu tragen hat.

Höhe und
Differenzierung

Gleichzeitig gehört es zur politischen Verantwortung, dem Gebot des nachhaltigen Haushaltsausgleichs durch sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln – und bei defizitären Haushalten auch durch Ausschöpfung von Ertragspotenzialen – zu folgen. Daher befürwortet die Überörtliche Prüfung die Haltung des Landes, dass Kommunen eine soziale Staffelung bis hin zur Freistellung durch eine anderweitige Finanzierung zu kompensieren haben.⁵²⁹

Die Höhe der Elternbeiträge richtet sich nach der Betreuungsart und der täglichen Betreuungsdauer. Bei der Betreuungsart ist zwischen U3-Betreuung, Betreuung von Kindern zwischen 3 und 6 Jahren sowie der Betreuung von Schulkindern bis 11 Jahren zu unterscheiden.

Die Elternbeiträge⁵³⁰ sind ferner unterteilt in eine Betreuungsdauer bis fünf Stunden (Vormittagsbetreuung) und in eine Betreuungsdauer von acht bis zehn beziehungsweise über zehn Stunden (Ganztagsbetreuung).

527 Elternbeiträge für die die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen stellen Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 SGB VIII dar.

§ 90 Absatz 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – Pauschalierte Kostenbeteiligung

Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. der Jugendarbeit nach § 11,

2. der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1 und 3 und

3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24

können Kostenbeiträge festgesetzt werden. Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht.

Festzuhalten ist des Weiteren, dass es sich bei den Kostenbeiträgen/ Elternbeiträgen nicht um eine kommunale Abgabe (Steuer, Gebühr oder Beitrag) im Sinne von § 1 Absatz 1 KAG und folglich auch nicht um eine Benutzungsgebühr im Sinne von § 10 KAG handelt, die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben wird. Der Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII stellt vielmehr „eine öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art“ dar, vgl. VGH Hessen vom 4. März 2014 - 5 C 2331/12.N.

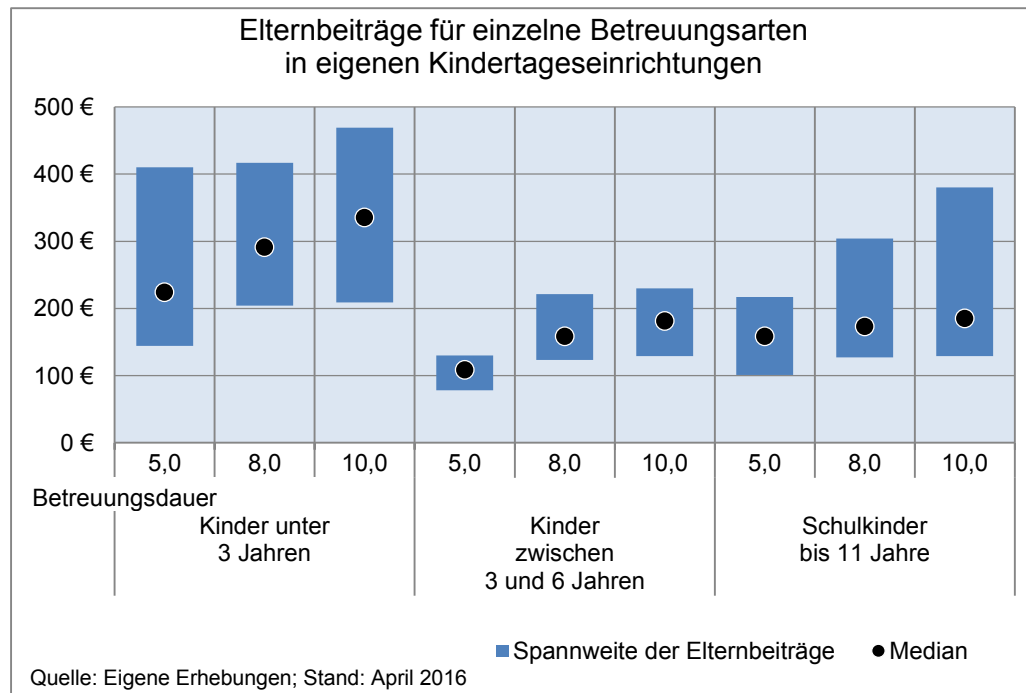
528 § 31 HKJGB – Teilnahmebeiträge und Kostenbeiträge

Für die Inanspruchnahme von Angeboten der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege können Teilnahmebeiträge oder Kostenbeiträge festgesetzt werden. Sie können nach Einkommensgruppen und Zahl der Kinder oder der Familienangehörigen gestaffelt werden.

Insbesondere auch § 90 Absatz 1 Satz 2 und 3 SGB VIII, vgl. Fußnote 527.

529 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte „Konsolidierungsleitlinie“ vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, S. 1470, Ziffer 8.

530 Die Elternbeiträge der freien Träger waren in sieben Städten mit den städtischen Elternbeiträgen identisch. In fünf Städten erhoben die freien Träger höhere Elternbeiträge.



Ansicht 178: Elternbeiträge für einzelne Betreuungsarten in eigenen Kindertageseinrichtungen

Wie Ansicht 178 verdeutlicht, war die Spannweite der satzungsmäßigen Elternbeiträge für einen Betreuungsplatz für Kinder unter 3 Jahren bei der fünfständigen und der zehnstündigen Betreuungsdauer mit 266 Euro und 260 Euro am größten. Sind die satzungsgemäßen Unterschiede in der Gebührenhöhe zwischen einer Vormittagsbetreuung und einer Ganztagsbetreuung unwesentlich, kann das dazu führen, dass Eltern ihre Kinder für die längere Betreuung anmelden, ohne diese vollumfänglich in Anspruch zu nehmen.

Die Unterschiede in den Elternbeiträgen der eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich der untersuchten Städte zeigt Ansicht 179.

Elternbeiträge für einzelne Betreuungsarten in eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich									
	Kinder unter 3 Jahren			Kinder zwischen 3 und 6 Jahren			Schulkinder bis 11 Jahre		
	5h in €	8h in €	10h in €	5h in €	8h in €	10h in €	5h in €	8h in €	10h in €
Bad Vilbel	270	308	385	78	124	155	150	180	180
Bensheim	180	290	370	90	145	185	145	145	185
Friedberg	208	244	-	104	129	129	104	129	129
Hofheim	410	410	-	108	221	221	-	-	-
Kelkheim	185	245	-	128	210	-	-	-	-
Lampertheim	144	204	209	92	127	-	117	127	-
Maintal	150	240	300	114	152	177	101	133	152
Mörfelden-Walldorf	334	417	469	122	202	227	182	199	228
Oberursel	240	336	-	120	200	220	170	195	219
Pfungstadt	291	341	391	108	123	138	190	304	380

Elternbeiträge für einzelne Betreuungsarten in eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich									
	Kinder unter 3 Jahren			Kinder zwischen 3 und 6 Jahren			Schulkinder bis 11 Jahre		
	5h in €	8h in €	10h in €	5h in €	8h in €	10h in €	5h in €	8h in €	10h in €
Taunusstein	157	292	292	107	197	230	217	217	217
Viernheim	260	260	260	130	165	165	165	165	165
Median	224	291	335	108	158	181	158	173	185

Anmerkung: Die Ansicht zeigt den satzungsgemäßen Elternbeitrag, der der angegebenen Betreuungsdauer am nächsten ist. Bei einkommensabhängigen Elternbeiträgen wurden Durchschnittswerte - gewichtet nach der Verteilung in den Einkommensklassen - gebildet. Leere Zelle (-) = Betreuungsform beziehungsweise -dauer wird nicht angeboten. Farblich hinterlegte Felder = keine oder zu geringe Differenzierung der Elternbeiträge nach Betreuungsdauer.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 1. März 2015

Ansicht 179: Elternbeiträge für einzelne Betreuungsarten in eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich

Sieben der zwölf Städte hatten eine vergleichsweise zu geringe Differenzierungen bei den satzungsmäßigen Elternbeiträgen (farblich hinterlegt in Ansicht 179). Die Staffelungen der Elternbeiträge bei der U3-Betreuung sollten von den Städten Hofheim am Taunus, Lampertheim, Taunusstein und Viernheim sowie bei der Regelbetreuung von den Städten Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Pfungstadt und Viernheim im Hinblick auf die Bestimmung der tatsächlichen Nachfrage (vgl. Abschnitt 8.4.3) überprüft werden.

Optimale Differenzierung nach Betreuungsform und -dauer in der Stadt Bad Vilbel

In der Stadt Bad Vilbel wurde zum einen bei den Elternbeiträgen ein signifikanter Unterschied zwischen der U3- und der Regelbetreuung gemacht. Dies ist sachgerecht, da die U3-Betreuung wesentlich kostenintensiver ist als die Regelbetreuung. Zum anderen existierte bei der Regelbetreuung mit 78 Euro bis 155 Euro eine große Spannweite bei den Elternbeiträgen. Trotz der unterdurchschnittlichen Elternbeiträge bei der Regelbetreuung erreichte die Stadt Bad Vilbel annähernd die Drittelregelung (vgl. Ansicht 180).

Die Punkte „Höhe und Differenzierung der Elternbeiträge“ sowie „Ermäßigungen der Elternbeiträge“ beeinflussen die Einhaltung der Drittelregelung.⁵³¹ Diese unterstellt, dass grundsätzlich ein Drittel der Gesamtaufwendungen⁵³² für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen von den Eltern getragen werden soll, die verbleibenden zwei Drittel von Land und Kommune. Die Überörtliche Prüfung hält die gängige Praxis des Landes für sachgerecht, im Zusammenhang mit der Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichs-

Drittelregelung

531 § 28 HKJGB gibt einen Hinweis auf die Anwendbarkeit der Drittelregelung. Die Berechnung des Kostenausgleichs wird unter der Annahme vorgenommen, dass ein Drittel der Kosten von den Eltern aufgebracht worden ist.

§ 28 Absatz 2 HKJGB – Kostenausgleich

Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind. [...]

Die Überörtliche Prüfung weist daneben darauf hin, dass für finanzschwache Kommunen bei der Berechnung der Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock als gängige Praxis Elternbeiträge für die Kinderbetreuung in Höhe von mindestens einem Drittel des Gesamtaufwands angenommen werden.

532 Nachfolgend werden Aufwendungen einheitlich als Kosten bezeichnet.

Ermäßigungen

stock bei der Berechnung der zuwendungsfähigen unvermeidbaren Rechnungsfehlbeträgen die Höhe der Elternbeiträge mit einem Drittel der Aufwendungen anzusetzen. Vor diesem Hintergrund wurden die Elternbeiträge auf ihre Höhe und Ermäßigungstatbestände untersucht.

Elternbeiträge, die als Kostenbeiträge für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, können gestaffelt werden. Als Kriterien solcher Staffellungen oder Ermäßigungen können insbesondere das Einkommen, die Zahl der Kinder in Einrichtungen oder die Zahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden.

Die Vergleichsstädte gewährten Ermäßigungen der Elternbeiträge für den Fall, dass mehrere Kinder einer Familie das Betreuungsangebot der Stadt gleichzeitig nutzten.

Ermäßigungen für Geschwisterkinder

Die Städte Friedberg (Hessen) und Mörfelden-Walldorf gewährten eine Ermäßigung von 50 Prozent (für das zweite Kind) beziehungsweise 100 Prozent (für das dritte Kind) bei der zeitgleichen Betreuung mehrerer Kinder einer Familie. Im Gegensatz zu den Regelungen der anderen Städte bezogen sich diese Ermäßigungen aber jeweils auf das/die ältere/n Kind/er. Durch diese Verfahrensweise wird nicht der höhere Elternbeitrag der U3-Betreuung, sondern der günstigere Elternbeitrag der Regelbetreuung ermäßigt.

Darüber hinaus verzichteten die Städte Bad Vilbel, Friedberg (Hessen) und Viernheim im letzten Kindergartenjahr⁵³³ unabhängig von der Betreuungsdauer auf Elternbeiträge.

Ermäßigungen in Abhängigkeit vom Familieneinkommen gewährten die Städte Bad Vilbel, Friedberg (Hessen), Maintal, Mörfelden-Walldorf und Pfungstadt.

Gestaffelte Elternbeiträge nach Familieneinkommen in Maintal

Der maximale Elternbeitrag bei der fünfstündigen Regelbetreuung betrug in der Stadt Maintal 180 Euro. Die Stadt Maintal gewährte Ermäßigungen nach sechs Einkommensstufen. Bei der fünfstündigen Regelbetreuung wurde beispielhaft in der Stufe 1 (2.300 bis 2.800 Euro Bruttoeinkommen) eine Ermäßigung von 75 Prozent (135 Euro) auf den maximalen Elternbeitrag gewährt, so dass sich der zu zahlende Elternbeitrag auf 45 Euro belief. Diese Ermäßigung betraf 28 Prozent der Zahler der Elternbeiträge. Die Elternbeiträge von 68 Prozent dieser Kinder wurden dabei von der Jugendhilfe übernommen. In der Stufe 6 dagegen (ab einem Bruttoeinkommen von 6.800 Euro) war der Höchstbetrag von 180 Euro zu zahlen. Dies betraf 28 Prozent der Zahler der Elternbeiträge.

Unter Zugrundelegung der nach Einkommensstufen gestaffelten Elternbeiträge errechnete die Überörtliche Prüfung einen durchschnittlichen Elternbeitrag von 114 Euro je betreutem Kind. Dies bedeutet, dass in diesem Fall der einkommensabhängigen Elternbeiträge von dem zunächst satzungsgemäß festgesetzten Elternbeitrag für die Regelbetreuung von monatlich 180 Euro im Durchschnitt dann 114 Euro je betreutem Kind verbleiben.

Die Jugendhilfe des Main-Kinzig-Kreises übernahm in der Regel nur den Beitrag, der für die geringste Einkommensstufe vorgesehen ist. Das waren in

⁵³³ Für das letzte Kindergartenjahr gewährt das Land den sogenannten Bambini-Zuschuss in Höhe von 100 Euro je Kind. BAMBINI steht für: Betreuungsplätze ausbauen, Mittel bereitstellen, in Nachwuchs investieren. Das Landesprogramm dient der Förderung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren (U3-Förderung) sowie der Förderung der Freistellung des letzten Kindergartenjahres von Elternbeiträgen. Die Städte gewährten für Elternbeiträge, die den Bambini-Zuschuss im letzten Kindergartenjahr überstiegen, Ermäßigungen.

Maintal 45 Euro (75 Prozent Ermäßigung auf 180 Euro). Die höchste Ermäßigungsstufe (Stufe 1) nutzte demnach in 68 Prozent der Fälle auch der Jugendhilfe.

Wenn aus sozialpolitischen Überlegungen heraus Ermäßigungen für einkommensschwache Familien oder Familien mit mehreren Kindern in der Betreuung gewährt werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Aufwendungen hierfür transparent darzulegen. Kommunen – und vor allem solche mit defizitären Haushalten – sollten zur anderweitigen Finanzierung dieser Ermäßigungen geeignete und wirksame Kompensationen vorsehen.

Ausgehend von den entstandenen Kosten für die eigenen Kindertageseinrichtungen der Städte ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial 2 allein unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten bei Anwendung der Drittelregelung für die Elternbeiträge (Ansicht 180).

EVP 2
(eigene Kindertageseinrichtungen)

Ergebnisverbesserungspotenzial 2 – Anpassung der Elternbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen ¹⁾				
	Kosten ²⁾	Elternbeiträge und andere Erträge ³⁾	Kosten-deckungs- quote	EVP 2 bei eigenen Kindertages- einrichtungen ¹⁾
Bad Vilbel	5.093 T€	1.488 T€	29 %	209 T€
Bensheim	3.455 T€	877 T€	25 %	274 T€
Friedberg	4.698 T€	1.144 T€	24 %	422 T€
Hofheim	1.734 T€	398 T€	23 %	180 T€
Kelkheim	1.081 T€	333 T€	31 %	27 T€
Lampertheim	4.825 T€	934 T€	19 %	675 T€
Maintal	9.346 T€	1.836 T€	20 %	1.279 T€
Mörfelden-Walldorf	7.160 T€	1.568 T€	22 %	819 T€
Oberursel	5.751 T€	1.591 T€	28 %	326 T€
Pfungstadt	3.300 T€	468 T€	14 %	632 T€
Taunusstein	3.828 T€	946 T€	25 %	330 T€
Viernheim	592 T€	79 T€	13 %	118 T€
Summe	50.863 T€	11.662 T€		5.291 T€ ⁴⁾
Median	4.263 T€	940 T€	24 %	328 T€

¹⁾ Unter Berücksichtigung der Anpassung bei den Fachkräften (vgl. Ansicht 176, S. 283)

²⁾ Kosten umfassen die interne Leistungsverrechnung.

³⁾ Die Elternbeiträge umfassen die tatsächlich vereinnahmten Beiträge in den eigenen Kindertageseinrichtungen. Abweichend vom festgesetzten Regelbeitrag sind deshalb auch ermäßigte Beiträge für Familien mit mehreren Kindern in der Betreuung oder in Abhängigkeit vom Familieneinkommen enthalten. Ferner sind darin Erträge aus den Bambini-Zuschüssen für das letzte Kindergartenjahr enthalten.

⁴⁾ Für den Fall, dass mehrere Kinder einer Familie das Betreuungsangebot der Stadt gleichzeitig nutzten, gewährten zwölf Städte Ermäßigungen. Überschlägig summierten sich diese Ermäßigungen auf einen Betrag von 3,1 Millionen Euro. Die Berechnung dieses EVP 2 bezogen auf das Erreichen der Drittelregelung unterstellt unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, dass solche Ermäßigungen nicht vorlägen.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 180: Ergebnisverbesserungspotenzial 2 – Anpassung der Elternbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen

Die Kostendeckungsquote bei den eigenen Kindertageseinrichtungen war in der Stadt Kelkheim (Taunus) mit 31 Prozent am höchsten. Neben der Stadt Kelkheim (Taunus) lagen die Städte Bad Vilbel und Oberursel (Taunus) nahe an der Drittelregelung. Die niedrigste Kostendeckungsquote hatte die Stadt Viernheim mit 13 Prozent, die nur eine eigene Einrichtung betrieb. Der Median der Kostendeckungsquote betrug im Vergleich 24 Prozent.

In Ansicht 180 wurde bei den Kosten das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial 1 aus Abschnitt 8.4.4 (Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich zehn Prozent) bereits berücksichtigt. Die Kostendeckungsquote ergibt sich aus der Relation der Erträge aus Elternbeiträgen und vereinnahmter Bambini-Zuschüsse zu den Kosten der Einrichtung. Das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial 2 in Höhe von 5,3 Millionen Euro⁵³⁴ resultiert aus der rechnerischen Erhöhung der Kostendeckungsquote auf 33,3 Prozent. Den höchsten Wert hatte die Stadt Maintal mit 1,3 Millionen Euro. Der Median lag bei 0,3 Millionen Euro.

Das errechnete Ergebnisverbesserungspotenzial 2 in Ansicht 181 für die Kindertageseinrichtungen freier Träger beinhaltet die vereinbarten Konditionen auf Basis der individuellen Trägerverträge.

EVP 2
(Kindertageseinrichtungen freier Träger)

Ergebnisverbesserungspotenzial 2 – Anpassung der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen freier Träger ¹⁾				
	Kosten ²⁾	Elternbeiträge und andere Erträge ³⁾	Kostendeckungsquote	EVP 2 bei Kindertageseinrichtungen freier Träger ¹⁾
Bad Vilbel	5.537 T€	1.214 T€	22 %	632 T€
Bensheim	9.145 T€	1.863 T€	20 %	954 T€
Friedberg	3.548 T€	763 T€	22 %	248 T€
Hofheim	11.178 T€	3.112 T€	28 %	563 T€
Kelkheim	10.427 T€	2.684 T€	26 %	624 T€
Lampertheim	3.796 T€	562 T€	15 %	610 T€
Maintal	2.678 T€	659 T€	25 %	234 T€
Mörfelden-Walldorf	2.405 T€	675 T€	28 %	48 T€
Oberursel	12.264 T€	2.744 T€	22 %	1.213 T€
Pfungstadt	5.207 T€	982 T€	19 %	668 T€
Taunusstein	5.520 T€	1.180 T€	21 %	608 T€

534 Die Berechnung des EVP 2 bezogen auf das Erreichen der Drittelregelung unterstellt unter rein wirtschaftlichen Gesichtspunkten, dass Ermäßigungen für Geschwisterkinder nicht vorlägen. Überschlägig summierten sich diese Ermäßigungen auf einen Betrag von 3,1 Millionen Euro. Bei einer rein wirtschaftlichen Betrachtung erschweren Ermäßigungen die Einhaltung Drittelregelung. Sozialpolitische Überlegungen werden dabei bewusst außer Acht gelassen.

Hierbei handelt es sich um eine überschlägige Berechnung, die die Unterschiede in den Gebühren einzelner Einrichtungen (nicht gewichtet) und Zeitstaffelungen nicht berücksichtigt. Ihr liegt folgende Berechnung zugrunde: Aus der Multiplikation der durchschnittlichen satzungsmäßigen Elternbeiträgen und der Zahl der betreuten Kinder ergeben sich Sollbeiträge. Diese wurden der Summe aus vereinnahmten Elternbeiträgen und erhaltenen Bambini-Zuschüsse (als Istbeiträge) gegenübergestellt. Die Differenz von Soll- zu Istbeiträgen (im vorliegenden Fall rund 3,1 Millionen Euro) stellt rechnerisch einen Verzicht auf Ergebnisverbesserungspotenziale dar.

Ergebnisverbesserungspotenzial 2 – Anpassung der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen freier Träger ¹⁾				
	Kosten ²⁾	Eltern- beiträge und andere Erträge ³⁾	Kosten- deckungs- quote	EVP 2 bei Kindertages- einrichtungen freier Träger ¹⁾
Viernheim	9.824 T€	1.604 T€	16 %	1.435 T€
Summe	81.527 T€	18.042 T€		7.837 T€ ⁴⁾
Median	5.529 T€	1.197 T€	22 %	617 T€
¹⁾ Unter Berücksichtigung der Anpassung bei den Fachkräften ²⁾ Kosten umfassen die interne Leistungsverrechnung, Gebäudekosten der Stadt und unter Berücksichtigung des Trägeranteils bei den freien Trägern. ³⁾ Die Elternbeiträge umfassen die tatsächlich vereinnahmten Beiträge in den eigenen Kindertageseinrichtungen. Abweichend vom festgesetzten Regelbeitrag sind deshalb auch ermäßigte Beiträge für Familien mit mehreren Kindern in der Betreuung oder in Abhängigkeit vom Familieneinkommen enthalten. Ferner sind darin Erträge aus den Bambini-Zuschüssen für das letzte Kindergartenjahr enthalten. ⁴⁾ Der Anteil der Ermäßigungen aus sozialpolitischen Gründen lässt sich bei den Kindertageseinrichtungen der freien Träger aufgrund individueller Beitragssatzungen und Zuschussvereinbarungen nicht bestimmen. Quelle: Eigene Erhebungen; Betriebskostenabrechnungen 2014; Stand: April 2016				

Ansicht 181: Ergebnisverbesserungspotenzial 2 – Anpassung der Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen freier Träger

Die Städte Hofheim am Taunus und Mörfelden-Walldorf lagen bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger mit 28 Prozent nahe der Drittelregelung. Aus der Erhöhung der Kostendeckungsquote der Elternbeiträge auf 33,3 Prozent errechnete sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial 2 bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger von 7,8 Millionen Euro. In der Stadt Viernheim stellten Erhöhungen der Elternbeiträge bei den freien Trägern – unter Berücksichtigung der Zuschussbedingungen – das höchste errechnete Ergebnisverbesserungspotenzial 2 von 1,4 Millionen Euro im Vergleich dar. Der Median betrug 0,6 Millionen Euro.

Mit ihrer vergleichenden Analyse und der Ableitung von Ergebnisverbesserungspotenzialen möchte die Überörtliche Prüfung den politisch Verantwortlichen transparente Entscheidungsgrundlagen geben. Sie legt den geprüften Städten mit Blick auf die noch defizitären Haushalte nahe, über die Höhe der Elternbeiträge unter Berücksichtigung der sozialpolitischen Bedürfnisse und Erwägungen vor Ort, zu befinden.

8.5 Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen

Neben der Betreuung in Kindertageseinrichtungen stellt die Kindertagespflege durch Tagespflegepersonen ein gleichrangiges Angebot nach § 22 SGB VIII⁵³⁵ und § 24 SGB VIII⁵³⁶ dar. Die Kindertagespflege findet in der Regel im Haushalt der Tagespflegeperson statt, so dass die Städte keine

535 § 22 Absatz 2 SGB VIII – Grundsätze der Förderung

Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege sollen

1. die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit fördern,
2. die Erziehung und Bildung in der Familie unterstützen und ergänzen,
3. den Eltern dabei helfen, Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können.

536 § 24 Absatz 1 SGB VIII – Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, [...].

Räumlichkeiten vorhalten müssen. Es entstehen auch keine Kosten für Leitungsfreistellungen und hauswirtschaftliches Personal. Durch sehr kleine Betreuungseinheiten (maximal 5 Kinder) und die Möglichkeit die Kindertagespflege im Haushalt der Tagespflegeperson zu betreiben, stellt die Kindertagespflege eine flexible Möglichkeit für eine Kindertagesbetreuung dar. Kurzfristige Bedarfsspitzen in Kindertageseinrichtungen können durch Kindertagespflege abgefangen und somit ganzjährige Überangebote in Kindertageseinrichtungen vermieden werden. Der Schwerpunkt der Kindertagespflege liegt in der Betreuung von U3-Kindern.⁵³⁷

In Ansicht 182 werden die Zuschussbedarfe von U3-Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege im Vergleich dargestellt.

Zuschussbedarf je U3-Kind in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege							
	Kindertageseinrichtungen			Kindertagespflege			Mittlerer Zu- schuss- bedarf je Kind
	Zu- schuss- bedarf	Be- treute Kinder	Zuschuss- bedarf je Kind	Zu- schuss- bedarf	Be- treute Kinder	Zuschuss- bedarf je Kind	
Bad Vilbel	1.724 T€	239	7.213 €	8.103 €	38	213 €	6.253 €
Bensheim	1.109 T€	162	6.865 €	23.464 €	70	335 €	4.890 €
Friedberg	1.246 T€	161	7.741 €	0 €	24	0 €	6.737 €
Hofheim	2.033 T€	273	7.445 €	0 €	100	0 €	5.449 €
Kelkheim	1.298 T€	195	6.658 €	0 €	31	0 €	5.745 €
Lampert- heim	1.330 T€	162	8.207 €	22.962 €	36	638 €	6.831 €
Maintal	1.280 T€	183	6.993 €	113.311 €	64	1.770 €	5.639 €
Mörfelden- Walldorf	1.182 T€	145	8.177 €	0 €	46	0 €	6.202 €
Oberursel	2.849 T€	290	9.842 €	68.635 €	144	477 €	6.731 €
Pfungstadt	1.085 T€	105	10.332 €	0 €	16	0 €	8.966 €
Taunus- stein	1.461 T€	206	7.091 €	15.212 €	34	447 €	6.150 €
Viernheim	1.514 T€	189	8.012 €	0 €	39	0 €	6.642 €
Median	1.314 T€	186	7.593 €	4.052 €	39	107 €	6.228 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016							

Ansicht 182: Zuschussbedarf je U3-Kind in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege

Aus Ansicht 182 wird deutlich, dass die U3-Betreuung in Kindertageseinrichtungen (Median: 7.593 Euro je Kind) rund 70 mal teurer für die Städte ist als die U3-Betreuung über Kindertagespflege (Median: 107 Euro je Kind). Die Zuschussbedarfe der Städte für Kindertagespflege sind so gering, da die Kosten überwiegend von den Landkreisen übernommen werden.⁵³⁸ Aber auch wenn die kompletten Kosten von den Städten getragen werden müssten, würde die Kindertagespflege eine kostengünstigere Betreuungsform darstellen, da zum Beispiel keine Kosten für Räumlichkeiten vorgehalten werden müs-

⁵³⁷ In der Gesetzesbegründung des HessKiföG wird empfohlen, dass 30 Prozent des Bedarfs an U3-Plätzen über Kindertagespflege gedeckt werden soll. Quelle: BT-Dr. 16/9299, Ziffer 14.

⁵³⁸ Die Kindertagespflege fällt grundsätzlich in den Bereich des örtlichen Jugendhilfeträgers.

sen. Ansicht 182 zeigt, je mehr U3-Kinder über Kindertagespflege betreut werden, desto niedriger ist der mittlere Zuschussbedarf je U3-Kind. In Oberursel (Taunus) war der mittlere Zuschussbedarf je U3-Kind um 3.111 Euro niedriger als der Zuschussbedarf je U3-Kind in Kindertageseinrichtungen. Das lag daran, dass mit 144 Kindern in Oberursel (Taunus) die meisten U3-Kinder im Vergleich über Kindertagespflege betreut wurden.

Förderung der Kindertagespflege durch die Stadt Maintal

Die Stadt Maintal leistete mit 113.311 Euro im Vergleich die höchste Bezuschussung der Kindertagespflege. Ziel der Stadt war es, den Anteil der Kindertagespflege bei der U3-Betreuung zu erhöhen. Die Bezuschussung in Maintal wurde unter anderem in der Form vorgenommen, dass ein direkter Zuschuss der Stadt (1 Euro je Betreuungsstunde neben der regulären Vergütung durch den Landkreis) an die Tagespflegepersonen gewährt wurde. Diese Zusatzvergütung war an die Teilnahme an Schulungsmöglichkeiten der Stadt gekoppelt.

Zusätzlich unterhielt Maintal das vom Land Hessen geförderte „Hessische KinderTagespflegeBüro – Landesservicestelle“. Der Elternbeitrag für die Kindertagespflege an den Landkreis entsprach in Maintal dem Beitrag, den die Eltern für die U3-Betreuung in einer Kindertageseinrichtung zahlten.

Aus dem Blickwinkel der Städte ist der Ausbau der Kindertagespflege über Tagespflegepersonen zu empfehlen. Sie stellt nach § 22 SGB VIII ein gleichrangiges und kostengünstigeres Angebot neben der Betreuung in Kindertageseinrichtungen dar. Gleichwohl ist dabei zu bedenken, dass die Übernahme der Kosten durch den Landkreis grundsätzlich über die Kreis- und Schulumlage zu refinanzieren ist.

8.6 Schulkindbetreuung

8.6.1 Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen

Es lässt sich grundsätzlich zwischen der Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen unterscheiden.

- Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen:

Diese wird über Horte und altersübergreifende Gruppen vorgenommen. Diese benötigen gemäß § 45 SGB VIII eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Gruppengrößen sowie personellen Mindestvorgaben (Fachkraftquote).

- Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen:

Diese findet zum Beispiel in Schulen oder Vereinsräumen statt. Hierbei gelten die gesetzlichen Mindestvorgaben der Kindertageseinrichtungen nicht. Dabei sind folgende Trägerformen zu unterscheiden: Betreuung über den Landkreis, durch die Stadt, über freie Träger und über Fördervereine.⁵³⁹

In Ansicht 183 werden die Zuschussbedarfe je Schulkind in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen miteinander verglichen.

⁵³⁹ In Fördervereinen sind häufig Eltern ehrenamtlich engagiert.

Zuschussbedarf je Schulkind bei Betreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen							
	Betreuung in Kindertageseinrichtungen			Betreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen			Mittlerer Zuschussbedarf je Schulkind
	Zuschussbedarf	Betreute Schulkinder	Zuschussbedarf je Schulkind	Zuschussbedarf	Betreute Schulkinder	Zuschussbedarf je Schulkind	
Bad Vilbel	443 T€	130	3.411 €	46 T€	694	67 €	594 €
Bensheim	774 T€	148	5.230 €	51 T€	561	90 €	1.163 €
Friedberg	324 T€	97	3.345 €	87 T€	377	230 €	867 €
Hofheim	463 T€	99	4.677 €	1.148 T€	914	1.256 €	1.590 €
Kelkheim	209 T€	32	6.531 €	808 T€	557	1.450 €	1.726 €
Lampert-heim	243 T€	58	4.188 €	95 T€	200	476 €	1.311 €
Maintal	878 T€	168	5.223 €	256 T€	566	452 €	1.544 €
Mörfelden-Walldorf	497 T€	50	9.931 €	408 T€	324	1.258 €	2.418 €
Oberursel	2.319 T€	498	4.661 €	903 T€	741	1.219 €	2.601 €
Pfungstadt	377 T€	103	3.682 €	165 T€	154	1.069 €	2.113 €
Taunusstein	346 T€	77	4.490 €	0 T€	409	0 €	711 €
Viernheim	433 T€	110	3.934 €	85 T€	431	197 €	957 €
Median	438 T€	101	4.576 €	130 T€	494	464 €	1.427 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016							

Ansicht 183: Zuschussbedarf je Schulkind bei Betreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen

In Ansicht 183 zeigt sich, dass die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen (Median: 4.576 Euro je Kind) für die Städte rund neunmal teurer ist als die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen (Median: 464 Euro je Kind).

Die Ursache für diese bedeutenden Kostenunterschiede liegt in der rechtlichen Regelungstiefe. Voraussetzung für die Betreuung in Kindertageseinrichtungen ist gemäß § 45 SGB VIII eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Gruppengrößen, personellen Mindeststandards sowie räumlichen Vorgaben. Vergleichbare Regelungen gibt es bei der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen nicht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher den Städten, die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen zu organisieren. Diese Empfehlung der Überörtlichen Prüfung korrespondiert mit der neuen Rechtslage, wonach reine Hortgruppen nicht mehr nach HKJGB, sondern nur noch im Rahmen eines Bestandschutzes⁵⁴⁰ aus Landesmitteln finanziert werden.

Ergebnisverbesserungspotenzial 3

⁵⁴⁰ Mit dem Programm „Sicherung von im Bestand geschützten Plätzen in Kinderhorten und sonstigen Angeboten der Schulkinderbetreuung“ vom 10. Dezember 2013, StAnz., S. 1602, fördert das Land Hessen auch weiterhin bestehende Betreuungsplätze in Kinderhorten und in sonstigen Angeboten der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen.

Bei der Ermittlung des in Ansicht 184 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenzials 3 wurde eine 80 prozentige Verlagerung der Schulkindbetreuung auf Einrichtungen außerhalb von Kindertageseinrichtungen angenommen.

Ergebnisverbesserungspotenzial 3 – Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen	
	EVP 3
Bad Vilbel	355 T€
Bensheim	619 T€
Friedberg	260 T€
Hofheim	370 T€
Kelkheim	167 T€
Lampertheim	194 T€
Maintal	702 T€
Mörfelden-Walldorf	397 T€
Oberursel	1.855 T€
Pfungstadt	302 T€
Taunusstein	277 T€
Viernheim	346 T€
Summe	5.844 T€
Median	351 T€
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016	

Ansicht 184: Ergebnisverbesserungspotenzial 3 – Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen

Aus Ansicht 184 errechnet sich bei Auslagerung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial 3 von 5,8 Millionen Euro. Den höchsten Wert (1,8 Millionen Euro) erreichte die Stadt Oberursel (Taunus) mit dem größten Angebot an Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen (vgl. Ansicht 183).

Die Städte Bensheim und Mörfelden-Walldorf beabsichtigten Horte zu schließen und dafür die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen auszubauen.

8.6.2 Finanzierung der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen

Es gibt, wie Ansicht 185 zeigt, keine einheitliche Praxis zur Finanzierung der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen.

Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen							
	Betreuung über				Gemeinde Schul- kinder	Zuschussbedarf	
	Stadt oder freie Träger	Förder- vereine	Land- kreis	davon ohne Zu- schüs- se der Stadt		Summe	je gemelde- tem Schulkind
Bad Vilbel	0	4	3	3	694	46 T€	67 €
Bensheim	0	8	0	0	485	38 T€	78 €
Friedberg	0	4	5	1	377	87 T€	230 €
Hofheim	9	1	0	0	914	1.148 T€	1.256 €
Kelkheim	5	0	0	0	557	808 T€	1.450 €
Lampertheim	0	5	0	0	200	95 T€	476 €
Maintal	0	5	4	4	566	256 T€	452 €
Mörfelden- Walldorf	3	0	1	0	324	408 T€	1.258 €
Oberursel	0	0	7	0	741	903 T€	1.219 €
Pfungstadt	4	0	1	0	154	165 T€	1.069 €
Taunusstein	0	0	4	4	409	0 T€	0 €
Viernheim	1	0	4	0	431	85 T€	197 €
Median					458	130 T€	464 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: April 2016

Ansicht 185: Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen

In den Städten Bad Vilbel (drei von sieben Einrichtungen) und Maintal (vier von neun Einrichtungen) übernahmen die Landkreise den Großteil der Kosten für die Betreuung von Schulkindern außerhalb von Kindertageseinrichtungen. In Taunusstein (vier von vier Einrichtungen) wurden die kompletten Kosten vom Rheingau-Taunus-Kreis getragen. In Oberursel (Taunus) (sieben von sieben Einrichtungen) organisierte der Hochtaunuskreis die Schulkindbetreuung in allen Schulen, übernahm aber nicht die anfallenden Kosten.

Schulkindbetreuung über „Betreuungszentren“ im Hochtaunuskreis

Im Hochtaunuskreis und somit in der Vergleichsstadt Oberursel (Taunus) wurde die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen über den Landkreis organisiert und mit den Städten abgerechnet.

Der Hochtaunuskreis unterhielt in Grundschulen sogenannte „Betreuungszentren“. In diesen wurden neben dem regulären Vormittagsunterricht ein Schulangebot am Nachmittag sowie ergänzend ein hortähnliches Angebot für die Nachmittags- (täglich bis 17 Uhr) und Ferienbetreuung angeboten. Durch das umfassende Angebot und den hortähnlichen Standard entstanden überdurchschnittliche Kosten für die Städte im Hochtaunuskreis.



Ansicht 186: Oberursel (Taunus). Betreuungszentrum Märchenland in der Grundschule Stierstadt. Aufnahme der Stadt Oberursel (Taunus).

Die Stadt Oberursel (Taunus) hatte im Jahr 2014 insgesamt 903.000 Euro für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen zu tragen. Dies stellte mit 1.219 Euro den vierthöchsten Zuschussbedarf je Schulkind (Median: 464 Euro) im Vergleich dar.

Bei einer Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen durch die Städte in Eigenregie oder durch freie Träger entstanden den Städten höhere Zuschussbedarfe als bei einer Schulkindbetreuung über Fördervereine.

Die höchsten Zuschussbedarfe für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen hatten die Kreisstadt Hofheim am Taunus, die den Bereich über freie Träger (neun von zehn Einrichtungen) organisierte sowie Kelkheim (Taunus) (fünf von fünf Einrichtungen), die den Bereich in eigener Regie verwaltete. Beide Städte mussten aufgrund fehlender Räumlichkeiten in Schulen für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen kostenintensive Containerlösungen anmieten. Die günstigste Schulkindbetreuung über Fördervereine hatten im Vergleich Bad Vilbel (vier von sieben Einrichtungen) und Bensheim (acht von acht Einrichtungen).

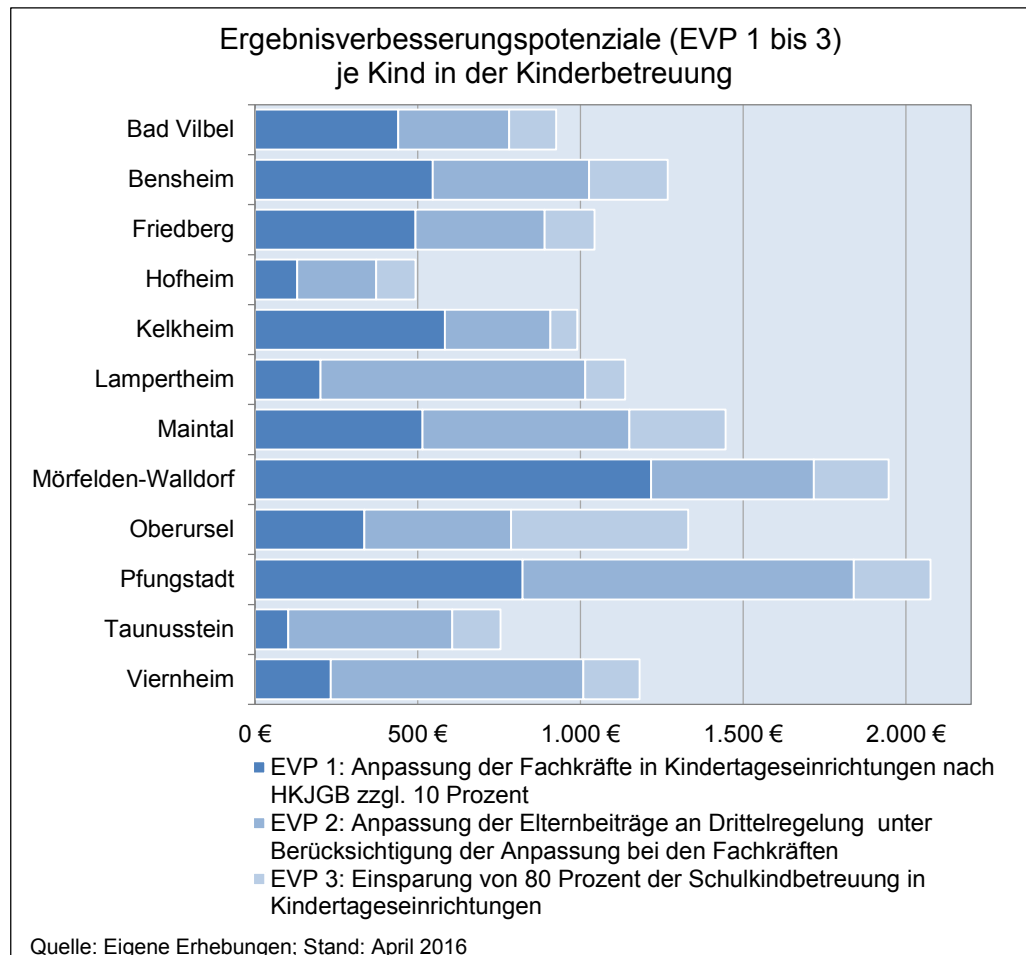
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten aus Kostengründen, Maßnahmen zum Ausbau der Schulkindbetreuung in den Räumen der Schulen vorzunehmen. Eine denkbare Maßnahme stellt die Erhöhung der Zuschüsse dar. Auch bei erhöhten Zuschüssen ist diese Form der Schulkindbetreuung kostengünstiger als in Kindertageseinrichtungen.

Insgesamt stellten sich die Organisation und die Kosten der Schulkindbetreuung in den Vergleichsstädten heterogen dar. Die Kosten für die Schulkindbetreuung waren im Vergleich am höchsten, wenn zusätzliche Räume außerhalb der Schulen angemietet wurden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Schulkindbetreuung in den Räumen der Schulen vorzunehmen. Dies erfordert eine Abstimmung zwischen dem Landkreis als Schulträger, dem Land Hessen als Dienstherr der Schulleitung und der Stadt.

8.7 Ergebnisverbesserungspotenziale

Die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale 1 bis 3 je gemeldetem Kind⁵⁴¹ werden nachfolgend zusammengefasst dargestellt.

541 U3-Kinder wurden doppelt gewichtet.



Ansicht 187: Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP 1 bis 3) je Kind in der Kinderbetreuung

Ansicht 187 zeigt, dass Pfungstadt⁵⁴² und Mörfelden-Walldorf⁵⁴³ mit rund 2.000 Euro die mit Abstand höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale je gemeldetem Kind aufweisen, was insbesondere durch hohe Fachkraftquoten zu begründen war. Weiterhin hatten Pfungstadt, Viernheim, Lampertheim und Maintal rechnerisch die höchsten Potenziale bei einer Anhebung der Elternbeiträge auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen der Kindertageseinrichtungen – ohne Berücksichtigung von sozialpolitischen Erwägungen. Oberursel (Taunus) und Maintal hatten zudem die höchsten Einsparpotenziale im Bereich der Schulkindbetreuung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, sich mit den aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenzialen auseinanderzusetzen.

8.8 Ausblick

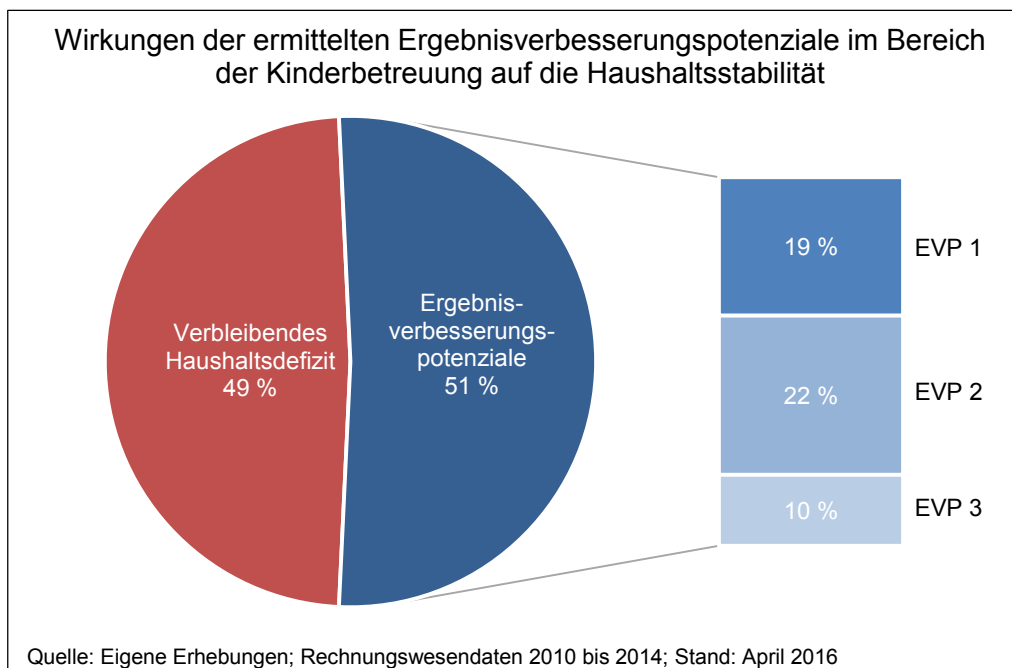
Der durchschnittliche ordentliche Jahresfehlbetrag der Jahre 2010 bis 2014 der zwölf Vergleichsstädte betrug kumuliert 58,9 Millionen Euro. Ansicht 188 verdeutlicht, dass durch die von der Überörtlichen Prüfung aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale⁵⁴⁴ in Höhe von 30,3 Millionen Euro rund 51

⁵⁴² Pfungstadt wies im Jahr 2014 ein negatives ordentliches Ergebnis von rund 2,3 Millionen Euro aus. Dem stehen von der Überörtlichen Prüfung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale 1 bis 3 in Höhe von rund 2,7 Millionen Euro gegenüber.

⁵⁴³ Mörfelden-Walldorf wies im Jahr 2014 ein negatives ordentliches Ergebnis von rund 4,6 Millionen Euro aus. Dem stehen von der Überörtlichen Prüfung ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale 1 bis 3 in Höhe von rund 3,4 Millionen Euro gegenüber.

⁵⁴⁴ EVP 1: Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent.

Prozent des kumulierten durchschnittlichen ordentlichen Jahresfehlbetrags hätten abgebaut werden können.



Ansicht 188: Wirkungen der ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich der Kinderbetreuung auf die Haushaltsstabilität

Ansicht 188 zeigt weiterhin, dass die Städte insbesondere die drei folgenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen sollten, um ihren Zuschussbedarf im Bereich der Kinderbetreuung zu reduzieren:

- Anpassung der Anzahl an Fachkräften
- Anpassung der Elternbeiträge auf eine angemessene Beteiligung an den Gesamtaufwendungen in der Kindertageseinrichtung (Drittelregelung)
- Reduzierung der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen

Den Städten mit nicht ausgeglichenen Haushalten ist zu empfehlen, zeitnah eine Umsetzung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren, um somit einen Beitrag zur Generationengerechtigkeit zu leisten.

EVP 2: Drittelregelung bei Elternbeiträgen in Kindertageseinrichtungen unter Berücksichtigung der Anpassung bei den Fachkräften.

EVP 3: Reduzierung der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen um 80 Prozent.

9. „Straßenunterhalt II“ – 192. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

In der 192. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhalt II“ wurde die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit der Erfüllung der kommunalen Aufgabe Straßenunterhalt analysiert. Im Mittelpunkt der Prüfung standen die Instandsetzung, Erneuerung, betriebliche sowie bauliche Unterhaltung und Wartung der Verkehrsflächen. Der Prüfungsinhalt wurde insofern von Um- und Ausbaumaßnahmen sowie von Neubaumaßnahmen abgegrenzt. Die Begriffe Straßenerhalt, Straßenerhaltung, Straßenunterhalt und Straßenunterhaltung werden nachfolgend synonym verwendet.

Geprüfte Körperschaften

Biebergemünd, Biebesheim, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Einhausen, Eiterfeld, Elz, Fernwald, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Sontra, Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen.



Ansicht 189: „Straßenunterhalt II“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen von rund 17,8 Millionen Euro setzte sich aus den Gesamtaufwendungen im Teilergebnishaushalt Verkehrsflächen (rund 10,9 Millionen Euro) sowie den investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen im Teilfinanzhaushalt Verkehrsflächen (rund 6,9 Millionen Euro) für das Jahr 2014 zusammen.

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragte	
Informationsstand:	März 2015 bis April 2016
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	12. Mai 2016
Prüfungsbeauftragte:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Nürnberg LEHMANN + PARTNER GmbH, Erfurt (vgl. S. 377)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 190: Informationsstand und Prüfungsbeauftragte

9.2	Leitsätze	301
9.3	Aufgabenwahrnehmung und Organisation	302
9.4	Straßenunterhalt – technische Anforderungen	307
9.5	Straßenunterhalt – wirtschaftliche Perspektiven	313
	9.5.1 Finanzierung des Straßenunterhalts	313
	9.5.2 Aufwendungen des Straßenunterhalts	327
9.6	Ausblick	334

Gliederung

9.2 Leitsätze

Das Straßennetz der geprüften Kommunen befand sich zu

- 36 Prozent in einem sehr guten bis guten Zustand,
- 38 Prozent in einem brauchbaren (mittelmäßigen) Zustand,
- 20 Prozent in einem schlechten Zustand (Maßnahmen sind innerhalb der nächsten ein bis fünf Jahre zu ergreifen) und zu
- 6 Prozent in einem sehr schlechten bis unbrauchbaren Zustand (sofortiger Handlungsbedarf).

Seite 313

Sieben Kommunen führten Prioritätenlisten zur Erstellung von kurzfristigen Bauprogrammen. Keine der geprüften Kommunen richtete die Erhaltung der Straßen an strategischen Zielen (Darstellung des mittel- und langfristigen Ressourcenbedarfs sowie der Auswirkung verschiedener Erhaltungsstrategien auf das Zustandsniveau des Netzes) aus.

Seite 309

Der Aufbau eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements kann den effizienten Einsatz der Finanzmittel erhöhen. Notwendige Grundlage ist eine Zustandserfassung und -bewertung des gesamten Straßennetzes. Bei zehn der 19 geprüften Kommunen lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits eine technische Zustandserfassung und -bewertung vor. Angesichts der Größenordnung der geprüften Kommunen schlägt die Überörtliche Prüfung die Umsetzung eines solchen Systems mittels Tabellenkalkulationsprogrammen vor. Wichtig für eine wirkungsvolles Erhaltungsmanagementsystem ist es, das System auf die kommunalen Bedürfnisse auszurichten.

Seite 307 ff., 334

Seite 303

Bei keiner der 19 geprüften Kommunen lag eine eigene Planung zur regelmäßigen Kontrolle der Straßen vor. In der Regel übernahmen die Mitarbeiter des Bauhofs die Kontrolle bei ihrer täglichen Arbeit. Zudem dokumentierte nur eine Kommune die Kontrollen beweiskräftig. Zur Wahrung der Verkehrssicherungspflicht sollten die Kommunen ihre Straßen regelmäßig und in angemessenen Zeitabständen kontrollieren und die Kontrollen beweiskräftig dokumentieren.

Seite 309

13 der 19 untersuchten Kommunen dokumentierten Aufgrabungen unter Angabe der Lage, des Materials, der Ausprägung sowie des Ausführungszeitraums und prüften vor Ablauf der Gewährleistungsfrist die Flächen auf Mängel, um etwaige Schäden an die bauausführenden Firmen zu melden. Die Kontrolle von Aufgrabungen im Straßennetz ist nicht nur in Bezug auf die Geltendmachung von Gewährleistungsansprüchen wichtig, sondern auch zur Sicherstellung einer langen Nutzungsdauer von großer Bedeutung. Die Kommunen sollten eine hinreichende Dokumentation sicherstellen.

Seite 319

Im Prüfungszeitraum führten 14 Kommunen beitragsfähige Maßnahmen aus. Davon erhoben zehn Kommunen Straßenbeiträge auf Grundlage ihrer Satzung. Acht dieser Kommunen erhoben ihre Straßenbeiträge auf Grundlage einer veralteten Satzung und setzten sich damit dem Risiko eines rechtswidrigen Beitragsbescheids aus. Allein Einhausen hatte von den untersuchten 19 Kommunen – trotz Vorgaben der Kommunalaufsicht – bislang noch keine Straßenbeitragssatzung verabschiedet.

9.3 Aufgabenwahrnehmung und Organisation

Aufgaben der kommunalen Straßenbaulast-träger

Das Straßennetz in Deutschland hat eine Gesamtlänge von über 688 Tausend Kilometer. Es ist zu mehr als der Hälfte ein kommunales Straßennetz (457 Tausend Kilometer).⁵⁴⁵ Damit kommt den kommunalen Straßen auch eine wesentliche volkswirtschaftliche Bedeutung zu. Träger der Straßenbaulast für die Gemeindestraßen sind nach § 43 HStrG⁵⁴⁶ die Gemeinden. Ihnen obliegt die Aufgabe, die Straßen „nach ihrer Leistungsfähigkeit [...] in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechenden Zustand zu bauen, auszubauen und zu unterhalten“ (§ 9 Absatz 1 HStrG).

Verkehrssicherungspflicht

Daraus ergibt sich für die Kommunen eine Verkehrssicherungspflicht für die in ihrer Baulast liegenden Straßen, Wege und Plätze. Der Verkehrssicherungspflichtige hat einen hinreichend sicheren Straßenzustand zu schaffen und zu erhalten. Er hat den Straßenzustand regelmäßig⁵⁴⁷ zu kontrollieren, um rechtzeitig Gefahren zu beseitigen oder auf sie hinzuweisen. Aus einer Verletzung der Verkehrssicherungspflicht ergeben sich Schadensersatzansprüche.

Zur Wahrung der Verkehrssicherungspflicht ist in Kommunen eine Organisation zu schaffen, bei der Kontrollen regelmäßig und in angemessenen Zeitabständen vorgenommen sowie in Kontrollbüchern beweiskräftig dokumentiert werden. Liegen diese Unterlagen nicht vor, ist im Schadensfall von einem

⁵⁴⁵ ADAC e.V. (2015): Ressort Verkehr, Interessenvertretung, Fachinformation Ressort Verkehr, München.

Vgl. https://www.adac.de/_mmm/pdf/statistik_1_04_strassennetz_vg_242565.pdf (zuletzt aufgerufen am 21. September 2016).

⁵⁴⁶ Hessisches Straßengesetz in der Fassung vom 8. Juni 2003, GVBl. I, S. 166, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juni 2015, GVBl., S. 254.

⁵⁴⁷ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2004), Kommission Kommunalen Straßenbau: Merkblatt über den Finanzbedarf der Straßenerhaltung in den Gemeinden, S. 7.

Organisationsmangel auszugehen. Mangelhafte Organisation kehrt die Beweislast zu Ungunsten der Kommune um.⁵⁴⁸

Im Hinblick auf regelmäßige Kontrollen des Straßennetzes empfiehlt die Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (BADK) für Gemeindestraßen eine turnusmäßige Begehung alle vier bis acht Wochen.⁵⁴⁹ Soweit die Kommune unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außerstande ist, der Verkehrssicherungspflicht allumfassend nachzukommen, ist auf den nicht verkehrssicheren Zustand – vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden – durch Warnzeichen hinzuweisen.

Bei keiner der 19 geprüften Kommunen lag eine eigene Planung zur regelmäßigen Kontrolle der Straßen vor. In der Regel übernahmen die Mitarbeiter des Bauhofs die Kontrolle bei ihrer täglichen Arbeit. Bei der Gemeinde Einhausen bestand eine Interkommunale Zusammenarbeit mit dem Zweckverband Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (KMB). Der KMB beschäftigte einen Mitarbeiter, der ausschließlich für die Kontrolle, Überwachung sowie Abnahme von Straßen zuständig und entsprechend auch für Einhausen tätig war. Allein Limeshain erließ eine Dienstanweisung zur Kontrolle der Straßen, Wege und Plätze. Danach war ein Kontrollblatt zu führen (Ansicht 191) und einmal wöchentlich dem Hauptamtsleiter vorzulegen. Keine andere Kommune des Vergleichs dokumentierte die Kontrollen beweiskräftig.

Gemeinde Limeshain
Am Zentrum 2
63694 Limeshain

Ortsteil: _____

**Kontrollblatt
zur Straßenüberwachung**

Name des Prüfers

Straße	Datum	Uhrzeit	Art des Mangels*	Mangel beseitigt	
				am	durch

* Beispiel: Kanaldeckel, Risse, überstehende Gehwegplatten in cm
Vertiefungen in cm, defekte Bordsteine

(Unterschrift des Prüfers)

(Unterschrift des Vorgesetzten)

Ansicht 191: Kontrollblatt zur Straßenüberwachung der Gemeinde Limeshain

Um der Verkehrssicherungspflicht zu genügen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung regelmäßige Straßenbegehungen und eine beweiskräftige Dokumentation der Kontrollen. Dies könnte beispielhaft mittels obigen Kontrollblatts geschehen. Hinsichtlich der turnusmäßigen Begehung sollten sich die Kommunen an den Empfehlungen des BADK orientieren.

Darüber hinaus ist eine Gemeinde nach § 10 Absatz 4 HStrG verpflichtet, die öffentlichen Straßen innerhalb der geschlossenen Ortslage nach Maßgabe ihrer Leistungsfähigkeit von Schnee zu räumen sowie bei Schnee- und Eisglätte zu streuen, soweit dies zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit

Verkehrssicherungspflicht
im Winter

⁵⁴⁸ Bundesarbeitsgemeinschaft Deutscher Kommunalversicherer (2011): BADK Information, Sonderheft, Haftungsrechtliche Organisation im Interesse der Schadensverhütung, S. 12.

⁵⁴⁹ BADK Information, vgl. Fußnote 548, ebenda, S. 14.

und Ordnung erforderlich ist.⁵⁵⁰ Diese Räum- und Streupflicht nach § 10 Absatz 4 HStrG stellt eine Amtspflicht im Sinne des Amtshaftungsrechts dar.⁵⁵¹ Jedoch besteht keine uneingeschränkte Räum- und Streupflicht. Vielmehr ist die Gemeinde berechtigt und auch verpflichtet, die Straßen in ihrem Gemeindegebiet nach Verkehrsaufkommen und unter Berücksichtigung gefährlicher Stellen zu gewichten und zunächst mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln die verkehrswichtigen und gefährlichen Stellen von Eis und Schnee freizuhalten.⁵⁵²

Straßeninfrastruktur, die der Verkehrssicherungspflicht unterliegt

Zu den verkehrswichtigen Stellen gehören vor allem die verkehrsreichen Durchgangsstraßen der Ortsdurchfahrten wie Bundes-, Landes- und Kreisstraßen und die städtischen Hauptverkehrsstraßen. Gefährliche Stellen innerhalb von Ortschaften sind vor allem scharfe Kurven, Gefällstrecken, Straßenkreuzungen und -einmündungen sowie Straßen an oder über Wasserläufen.⁵⁵³

Zur Sicherung des Fußgängerverkehrs sind an die Winterdienstpflicht strengere Anforderungen zu stellen. Gemäß § 10 Absatz 3 Satz 1 HStrG besteht die Verpflichtung, die Gehwege und Überwege für Fußgänger vom Schnee zu räumen und bei Schnee- und Eisglätte zu streuen. Innerorts müssen Gehwege, die nicht nur eine Freizeit-, sondern auch eine Erschließungsfunktion haben, grundsätzlich geräumt und bestreut werden.⁵⁵⁴ Der Räum- und Streudienst in Kommunen ist daher so zu organisieren, dass dieser vor Einsetzen des Hauptberufsverkehrs abgeschlossen ist.

Nach § 10 Absatz 5 Satz 1 HStrG sind Gemeinden berechtigt, durch Satzung die Verpflichtung zur Straßenreinigung ganz oder teilweise den Eigentümern oder Besitzern der durch die öffentlichen Straßen erschlossenen Grundstücke aufzuerlegen.

Alle geprüften Kommunen erließen eine Satzung über die Straßenreinigung. Die Satzungen regelten sowohl die allgemeine Verpflichtung zur Straßenreinigung als auch den Winterdienst. Der Winterdienst beschränkte sich auf die Verpflichtung, bei Schneefall die Gehwege und Überwege von Schnee zu räumen. Er erstreckte sich nicht auf die Fahrbahnen. Nahezu alle Satzungen regelten der Winterdienstpflicht für den Zeitraum von 7.00 Uhr bis 20.00 Uhr.⁵⁵⁵

Grundsätzlich übernahm die Verkehrssicherungspflicht im Winter in allen geprüften Kommunen der jeweilige Bauhof. Bei 16 der 19 geprüften Kommunen⁵⁵⁶ lagen Räum- und Streupläne vor. Diese beinhalteten alle eine Dringlichkeitsreihung der Straßen im Gemeindegebiet nach Verkehrsaufkommen und unter Berücksichtigung der verkehrswichtigen und gefährlichen Stellen.

Den drei Kommunen ohne Räum- und Streupläne (Biebesheim, Birstein, Spangenberg) empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Straßen in ihrem Gemeindegebiet nach Verkehrsaufkommen und unter Berücksichtigung gefährli-

550 Sofern nach § 10 Absatz 5 HStrG diese Verpflichtung nicht durch Satzung an die Eigentümer oder Besitzer der durch öffentliche Straßen erschlossenen Grundstücke übertragen worden ist.

551 BGH vom 15. Januar 1998 – III ZR 124/97 –, Rn. 6.

552 LG Darmstadt vom 16. Februar 2011 – 4 O 310/10 –, Rn. 25.

553 OLG Frankfurt am Main vom 20. Januar 2014 – 1 U 245/12 –, Rn. 7.

554 OLG Frankfurt am Main vom 20. Januar 2014 – 1 U 245/12 –, Rn. 8.

555 In der Stadt Spangenberg war die Verpflichtung für den Winterdienst in der Zeit von 7.00 Uhr bis 19.00 Uhr geregelt.

556 Biebergemünd, Breuberg, Diemelstadt, Einhausen, Eiterfeld, Elz, Fernwald, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Sontra, Staufenberg, Volkarsen.

cher Stellen zu gewichten. Ein entsprechender Räum- und Streuplan sollte aufgestellt werden.

Zum Räumen und Streuen der Gemeindestraßen standen den geprüften Kommunen Universalfahrzeuge zur Verfügung, welche im Sommer für den Straßenbetriebsdienst eingesetzt und im Bedarfsfall für den Winterdienst umgerüstet wurden. Alle geprüften Kommunen setzten als Streumittel Trockensalz ein.

Aus wirtschaftlichen Aspekten ist der Einsatz von Universalfahrzeugen im Winterdienst als sinnvoll zu erachten. Grundsätzlich sollte je 30 Kilometer Straßennetz ein Fahrzeug für den Winterdiensteinsatz vorgehalten werden.⁵⁵⁷ Dieser Wert kann je nach topografischer Lage der Kommune stark variieren.

Aus Umwelt- und Wirtschaftlichkeitsaspekten ist der Einsatz von Feuchtsalz sinnvoll.⁵⁵⁸ Allerdings ist die Umstellung auf eine neue Streutechnik in der Regel nicht ohne die Anschaffung neuer Gerätschaften möglich und infolgedessen mit Kosten verbunden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, bei einem altersbedingten Ersatz der Streufahrzeuge unter Berücksichtigung des § 12 Absatz 1 GemHVO zu prüfen, ob die Umstellung für die Kommune die wirtschaftlichste Lösung wäre.

Unabhängig von der Verkehrssicherungspflicht unterliegt der Baulastträger einer Unterhaltungspflicht.⁵⁵⁹ Ziel einer jeden Kommune sollte es sein, mindestens den Substanzerhalt des Straßennetzes (durch Rissanierung, Schlaglochverfüllung, Sicherstellung der Entwässerung) zu gewährleisten.⁵⁶⁰

Unterhaltungs-
pflicht

Ansicht 192 zeigt eine Abgrenzung des Begriffs Straßenunterhalt zu anderen Bereichen des Straßenbaus.

557 Durth/ Hanke (2004): Handbuch Straßenwinterdienst, Kirschbaum Verlag, Bonn, S. 331.

558 So ließe sich durch konsequente Einführung der Feuchtsalzstreuung die Salzmenge bei gleicher Wirkung gegenüber der Granulatstreuung halbieren. Vgl. Umweltbundesamt (2003): Machbarkeitsstudie zur Formulierung von Anforderungen für ein neues Umweltzeichen für Enteisungsmittel für Straßen und Wege, in Anlehnung an DIN EN ISO 14024, S. 3.

559 § 9 Absatz 1 HStrG – Straßenbaulast

Die Straßenbaulast umfasst alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Straßen zusammenhängenden Aufgaben. Die Träger der Straßenbaulast haben nach ihrer Leistungsfähigkeit die Straßen in einem dem regelmäßigen Verkehrsbedürfnis entsprechenden Zustand zu bauen, auszubauen und zu unterhalten; dabei sind die sonstigen öffentlichen Belange einschließlich des Umweltschutzes sowie Behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigungen mit dem Ziel, möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, zu berücksichtigen. Soweit sie hierzu unter Berücksichtigung ihrer Leistungsfähigkeit außer Stande sind, haben die Straßenbaubehörden auf den nicht verkehrssicheren Zustand vorbehaltlich anderweitiger Anordnungen der Straßenverkehrsbehörden durch Warnzeichen hinzuweisen.

560 FGSV (2004), vgl. Fußnote 547, ebenda, S. 6.

Abgrenzung des Begriffs Straßenunterhalt				
Bereiche des Straßenbaus			Beispiel für jeweilige Maßnahme	Ausführungen im Bericht auf Seite
Straßenerhalt Straßenerhaltung Straßenunterhalt Straßenunterhaltung	Betriebliche Unterhaltung (Kontrolle und Wartung)		Straßenentwässerung, Markierung, Verkehrsbeschilderung, Winterdienst	303 ff.
	Bauliche Erhaltung	Bauliche Unterhaltung	akute Kleinstreparaturen	307 ff.
		Instandsetzung	Fräsen/ Neueinbau der Deckschicht	307 ff.
		Erneuerung	Aufbruch/ Neueinbau der Decke bzw. des Oberbaus	307 ff.
Straßenum-, Straßenaus- und Straßenneubau	Um- und Ausbau (Veränderung der Qualität)		Querschnittsänderungen	n.G.
	Erweiterung (Erhöhung der Kapazität)		Anbau von Fahrstreifen	
	Neubau (Neuanlage von Verkehrsflächen)			

n.G. = nicht Gegenstand der 192. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhalt II“
 Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2012): Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen [E EMI 2012], S. 8

Ansicht 192: Abgrenzung des Begriffs Straßenunterhalt

Organisation der
Aufgabenwahrnehmung

Bis auf die Gemeinde Einhausen nahmen alle geprüften Kommunen die Aufgaben des Straßenunterhalts als Teil der kommunalen Verwaltung (Regiebetrieb) wahr. Allerdings bediente sich die Gemeinde Einhausen des Zweckverbands Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (KMB) als kommunalen Erfüllungsgehilfen bei der Wahrnehmung der Aufgaben des Straßenunterhalts.

Zweckverband Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (KMB)

Einhausen war Mitglied des Zweckverbands Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (KMB). Die Gemeinde bezog in den geprüften Jahren 2010 bis 2014 umfangreiche Leistungen in den Bereichen Abwasserentsorgung und Straßenbau vom KMB.

Im Bereich der Abwasserentsorgung übernahm der KMB die Entsorgung des Abwassers der Gemeinde Einhausen. Des Weiteren unterstützte er beratend bei der Einführung getrennter Abwassergebühren.

Im Bereich des Straßenbaus arbeitete Einhausen seit dem Jahr 2004 mit dem KMB zusammen. Der Zusammenarbeit lag eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach § 24 Absatz 1 zweite Alternative i.V.m. § 25 Absatz 1 Satz 1, 2. Halbsatz des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG) zu Grunde. Die Zusammenarbeit war zunächst auf konkrete Einzelmaßnahmen beschränkt. Seit dem 1. Januar 2007 wurde die einzelfallbezogene Beauftragung des KMB auf die generelle Aufgabenwahrnehmung des KMB für die Aufgaben der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Hessischen Straßengesetz und insbesondere dem Straßenverkehrsrecht erweitert. Die Verkehrssicherungspflicht im Sinne des § 9 HStrG oblag jedoch weiterhin der Gemeinde.

Die Begehung der Straßen zur Wahrung der Verkehrssicherungspflicht fand zusätzlich einmal im Jahr durch einen Mitarbeiter der Gemeinde Einhausen statt. Zudem kontrollierten die Mitarbeiter des Bauhofs im Zuge ihrer täglichen Arbeit die Straßen der Gemeinde Einhausen. Darüber hinaus hatte der KMB einen Mitarbeiter, der ausschließlich für die Kontrolle, Überwachung sowie Abnahme von Straßen zuständig war und auch für die Gemeinde Einhausen

tätig wurde. Somit konnte eine fortlaufende Überwachung der Straßen sichergestellt werden.

Des Weiteren wurde dem KMB die eigenverantwortliche Planung und Durchführung von Maßnahmen der laufenden Instandhaltung und Instandsetzung übertragen. Der KMB verpflichtete sich, wirtschaftlich zu handeln sowie die gesetzlichen und haushaltsrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Bei der Planung von Investitionsmaßnahmen fand eine gemeinschaftliche Abstimmung zwischen KMB und der Gemeinde statt.

Das Leistungsspektrum reichte von der Betreuung, Begleitung und Überwachung von Arbeiten Dritter an den Straßen in der Baulast der Gemeinde über die Durchführung von Straßenbaumaßnahmen inklusive planerischer Leistungen und Mängelverfolgung bis hin zur Schadensbeseitigung auf Fahrbahnen und Gehwegen. Der KMB hielt dabei ein umfangreiches Straßenmanagementsystem vor, in dem die Straßen Einhausens abschnittsweise erfasst waren. Durch die Schnittstellenfunktion des KMB mit anderen Versorgungsträgern und Dritten war eine zielgerichtete Koordination unterschiedlicher Maßnahmen und die aufgabenträgerübergreifende Bündelung der Maßnahmen an den Gemeindestraßen möglich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt anderen Kommunen, am Beispiel des KMB auch eine Möglichkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit für eine zielgerichtete Aufgabenwahrnehmung in Betracht zu ziehen.

9.4 Straßenunterhalt – technische Anforderungen

Unabhängig von der gewählten Organisationform sind Gemeinden auf Grundlage des HStrG für die Verkehrssicherungspflicht und damit verbunden für die Mobilität verantwortlich. Gleichzeitig sind sie gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben (§ 10 HGO). Vor diesem Hintergrund ist das Vorgehen bei der Straßenunterhaltung regelmäßig von der Gemeinde zu hinterfragen und kontinuierlich zu optimieren. „Ziel [...] ist das Auffinden der wirtschaftlich sinnvollsten Handlungsweise zum Werterhalt und zum Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsinfrastruktur unter den jeweiligen Rahmenbedingungen.“⁵⁶¹

Rechtliche Anforderungen für ein systematisches Erhaltungsmanagement existieren nicht. Allerdings gibt die Forschungsgesellschaft Straßen und Verkehrswesen hierzu Empfehlungen. Gemäß den Vorgaben des Technischen Regelwerks sind eine Zustandserfassung und -bewertung des gesamten Straßennetzes notwendige Grundlage für das Erhaltungsmanagement.⁵⁶² Aufbauend darauf sollten die Kommunen im strategischen Management langfristige (10 bis 20 Jahre) Zieldefinitionen formulieren. Um die langfristigen Ziele zu realisieren, sind im operativen Management auf Basis der Zustandsdaten die notwendigen Straßenbaumaßnahmen zu planen und mittels einer Rangfolgenliste zu priorisieren. Die Veränderungen im Bestand sind zu dokumentieren. Bei der koordinierten Erhaltungsplanung sind Erhaltungsabschnitte mit Sanierungen der weiteren Leitungsträger (Kanal, Telekommunikation) und sonstigen Maßnahmen (Städtebau und Weitere) abzustimmen.⁵⁶³ Über das Controlling kann der Finanzmitteleinsatz gesteuert und das Gewährleistungsmanagement geführt werden.

Systematisches
Erhaltungs-
management

⁵⁶¹ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2012): Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen [E EMI 2012], S. 5.

⁵⁶² FGSV (2012), vgl. Fußnote 561, ebenda, S. 7.

⁵⁶³ ADAC e.V. (2011): Erhaltungsmanagement für kommunale Straßen. Ein Leitfaden für die Praxis, S. 43.



Ansicht 193: Aufbau eines systematischen Erhaltungsmanagements

Bei zehn⁵⁶⁴ der 19 geprüften Kommunen lag zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits eine technische Zustandserfassung und -bewertung vor. Die Gemeinden Eiterfeld und Elz bewerteten hierbei den Zustand ihrer Straßen nach einer eigens festgeschriebenen, der Gemeindegröße entsprechenden einfachen Systematik, ohne sich an den Vorgaben des Technischen Regelwerks (FGSV-Arbeitspapier Nr. 9 Reihe K⁵⁶⁵) zu orientieren.

Beispiele für eine Kategorisierung bei der Zustandserfassung	
Die Gemeinde Eiterfeld bildete Prioritätsklassen von 1 bis 3	
Priorität 1:	Sofortiger Handlungsbedarf
Priorität 2:	Sanierung bis zur nächsten Frostperiode
Priorität 3:	Mittelfristiger Handlungsbedarf
Die Gemeinde Elz teilte ihr Straßennetz in die folgenden Zustandsklassen ein	
relativ neu	Handlungsbedarfe wurden hieran nicht definiert
teils schadhaft	
noch ok	
schlecht	
Quelle: Eigene Darstellung	

Ansicht 194: Beispiele für eine Kategorisierung bei der Zustandserfassung

⁵⁶⁴ Biebergemünd, Eiterfeld, Elz, Fernwald, Großenlüder, Großkrotzenburg, Ober-Mörlen, Rimbach, Staufenberg, Volkmarsen.

⁵⁶⁵ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2008): Arbeitspapiere zur Systematik der Straßenerhaltung AP 9, Reihe K: Kommunale Belange.

Die jeweiligen Prioritäten waren in Eiterfeld direkt mit Kostenschätzungen je laufendem Meter versehen (Ansicht 195).

Uffenhausen		Schadensart	Prioritätsklasse			Bemerkung
			1	2	3	
		Sanierungsart	sofortiger Handlungsbedarf	Sanierung bis Frostperiode	Sanierung mittelfristig	
			Aufbrüche, Schlaglöcher	Querrisse	Setzungen	
		Sanierungsart	Sanierungsart scheiden, fräsen evtl. Nachverdichtung 2 lagiger Asphalt nachschneiden, vergießen	nachschneiden und Fugenverguss	Deckenerneuerung, fräsen, ansprühen, Asphaltteinbau	
Straßen-Nr.	Straßennamen	Kosten	Fläche: im Mittel 1 bis 2 m² Kosten 100,00 € bis 300 € (brutto)	Kosten: 20,00 €/l/m.	Kosten: 130,00 €/l/m., grundhafter Ausbau 1.000,00 €/l/m.	
		Schadensart				
1801	Abt-Sauer-Straße	Aufbrüche/Schlaglöcher				
		Querrisse/flächige Risse				
		Setzung/Querschläge				
1807	Am Breiten Weg	Aufbrüche/Schlaglöcher				
		Querrisse/flächige Risse		hier ist die Häufigkeit der aufgetretener Schäden einzutragen		
		Setzung/Querschläge				
1802	Am Burbeis	Aufbrüche/Schlaglöcher				
		Querrisse/flächige Risse				
		Setzung/Querschläge				

Ansicht 195: Vereinfachte Zustandserfassung und -bewertung der Gemeinde Eiterfeld

Angesichts der Gemeindegröße erachtet die Überörtliche Prüfung eine einfache, aber geordnete Systematik für die technische Zustandserfassung und -bewertung als zielführend und praktikabel. Sie empfiehlt den Kommunen, sich bei solchen individuellen Lösungen dennoch an den Vorgaben des Technischen Regelwerks (FGSV-Arbeitspapier Nr. 9 Reihe K) zu orientieren.

Sieben der geprüften Kommunen⁵⁶⁶ stellten Prioritätenlisten zum Erhaltungsbedarf auf. Bei der Planung von Maßnahmen war in der Regel der Zeithorizont der Haushaltsplanung maßgeblich. Keine der geprüften Kommunen richtete die Erhaltung der Straßen an langfristigen strategischen Zielen⁵⁶⁷ aus.

Vor dem Hintergrund der schwierigen Haushaltslage empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Kommunen, eine Dringlichkeitsreihung anstehender Erhaltungsmaßnahmen aufzustellen. Dies gewährleistet einen zielgerichteten und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Die Kontrolle der Aufgrabungen im Straßenraum ist für die Nutzungsdauer von großer Bedeutung. Um die Qualität sicher zu stellen, ist eine umfassende Kontrolle bei der Bauausführung sowie im Zuge des Gewährleistungszeitraums notwendig. Die Qualitätskontrollen sind vom Baulastträger mit qualifiziertem Personal durchzuführen.⁵⁶⁸

Aufgrabungen
und Aufbruchs-
management

Von den 19 geprüften Kommunen dokumentierten 13 Kommunen⁵⁶⁹ Aufgrabungen und prüften vor Ablauf der Gewährleistungsfrist die Flächen auf Mängel. Mit Ausnahme von Einhausen verfügte keine der geprüften Kommunen über ein softwaregestütztes Aufbruchsmanagementsystem. Die Administration des Systems lag in diesem Fall beim KMB.

Zur Sicherstellung einer langen Nutzungsdauer empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Aufgrabungen unter Angabe der Lage, des Materials, der Ausprä-

⁵⁶⁶ Breuberg, Eiterfeld, Elz, Großenlüder, Großkrotzenburg, Mengerskirchen, Sontra.

⁵⁶⁷ „Das strategische Ziel ist netzorientiert ausgerichtet. Mit der strategischen Aufgabenstellung wird die langfristige Entwicklung des Zustandes und andere quantifizierbare Faktoren (z.B. Verkehrsbelastung) prognostiziert und darauf aufbauend die Auswirkungen bestimmter Bauprogramme (Strategien unter vorgegebenen Randbedingungen) abgeschätzt. Die Bauprogramme werden dabei in Abhängigkeit vorgegebener Zielfunktionen (z.B. Budgetvorgabe, Zustandsniveau, Wertstabilität) optimiert.“ Quelle: FGSV (2012), Fußnote 561, ebenda, S. 6.

⁵⁶⁸ Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2012): Zusätzliche Technische Vertragsbedingungen und Richtlinien für Aufgrabungen in Verkehrsflächen (ZTV A-StB 12), S. 12.

⁵⁶⁹ Biebergemünd, Biebesheim, Breuberg, Diemelstadt, Einhausen, Eiterfeld, Großenlüder, Limeshain, Mengerskirchen, Rimbach, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen.

gung und des Ausführungszeitraums zu dokumentieren. Fugen zwischen den neu eingebauten und vorhandenen Flächen sind fachgerecht zu schließen und vor Wintereinbruch auf Funktionalität zu prüfen. Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist sind die Flächen durch qualifiziertes Personal auf Mängel zu prüfen und festgestellte Schäden an die bauausführende Firma zu melden. Das Aufbruchsmanagement kann schon auf einfacher Basis – etwa anhand eines Tabellenkalkulationsprogramms (Ansicht 196) – erfolgen.

Gewährleistungsnachverfolgung								
Straße	VNK	NNK	Maßnahme	Verschluss gem. ZTV-A-StB	Datum der Abnahme	Ablauf Gewähr- leistungsfrist	Gewähr- leistungs- bürgschaft	auf Termin gelegt
							[ja/nein]	[ja/nein]

VNK: Von Netzknoten NNK: Nach Netzknoten

Ansicht 196: Mögliche Form der Gewährleistungsnachverfolgung mittels Tabellenkalkulationsprogramm

Exkurs: Gewährleistung für Straßenbauarbeiten

Begriffserklärung „Gewährleistungsfrist“

Es handelt sich hierbei um eine Verjährungsfrist für Mängelansprüche, also eine Frist, nach deren Ablauf der Anspruch nicht mehr durchgesetzt werden kann. Die Frage, welche konkrete Frist läuft, hängt davon ab, was gebaut wurde.

Im Falle des Neubaus von Straßen oder Sanierungs- und Ausbesserungsarbeiten an Straßen, sind die Fristen für Arbeiten an Bauwerken heranzuziehen, dies ist nach VOB und nach BGB jeweils gleich. Grundsätzlich ist es möglich, vertraglich andere Fristen zu vereinbaren, dies ist für Straßenbauarbeiten aber eher unüblich. Die Frist ergibt sich je nach Anwendbarkeit von VOB Teil B oder BGB aus:

- § 13 Absatz 4 Nr. 1 Satz 1 VOB/B – Mängelansprüche:

Ist für Mängelansprüche keine Verjährungsfrist im Vertrag vereinbart, so beträgt sie für Bauwerke 4 Jahre, für andere Werke, deren Erfolg in der Herstellung, Wartung oder Veränderung einer Sache besteht, und für die vom Feuer betroffenen Teile von Feuerungsanlagen 2 Jahre.

- § 634a Absatz 1 Nr. 2 BGB – Verjährung der Mängelansprüche:

Die in § 634 Nr. 1, 2 und 4 bezeichneten Ansprüche verjähren [...] in fünf Jahren bei einem Bauwerk und einem Werk, dessen Erfolg in der Erbringung von Planungs- oder Überwachungsleistungen hierfür besteht, [...].

Keine der geprüften Kommunen vereinbarte vertraglich eine von der VOB/B abweichende Frist.

Unterbrechung der Gewährleistungs-/Verjährungsfrist

Es gibt grundsätzlich zwei Ereignisse, die sich auf die Frist auswirken:

- Unterbrechung⁵⁷⁰: Die Frist wird unterbrochen, eine neue Frist beginnt zu laufen.
- Hemmung⁵⁷¹: Die Frist wird nur angehalten. Nach Wegfall des Hemmungseignisses läuft die ursprüngliche Frist weiter.

Während Mängelbeseitigungsarbeiten durchgeführt werden, ist die Frist gehemmt, das heißt, in dieser Zeit ist die Frist zunächst angehalten. Mit Abnahme der Mängelbeseitigungsarbeiten beginnt für diese Leistung

- im Falle eines VOB/B-Vertrags eine Frist von zwei Jahren neu, die jedoch nicht vor Ablauf der Regelfristen nach § 13 Absatz 4 VOB/B oder der an ihrer Stelle vereinbarten Frist endet (§ 13 Absatz 5 Nr. 1 Satz 3 VOB/B) oder
- im Falle eines BGB-Vertrags die ursprüngliche Frist von neuem.



Ansicht 197: Fahrzeug zur Erfassung der Straßenzustände in den geprüften Kommunen.

Die Überörtliche Prüfung bewertete den Zustand aller in der Baulast der geprüften Kommunen liegenden Straßen mittels durchgehender Bilddokumentation.⁵⁷² Die Straßennetzlänge lag bei den geprüften Kommunen zwischen 24,7 und 99,5 Kilometern.⁵⁷³ Insgesamt untersuchte die Überörtliche Prüfung eine Straßennetzlänge von rund 951 Kilometern. Das in Ansicht 197 dargestellte

Straßennetz und
Straßenzustand

Fahrzeug dokumentierte mittels Fotografie den jeweiligen Straßenzustand.

Grundlage der Zustandsbewertung war ein Schadenskatalog, der sich aus den Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen,

570 Zu den Unterbrechungstatbeständen zählen:

- die Anerkennung des Mangels (§ 212 BGB),
- die rechtskräftige Feststellung des Anspruchs (§ 197 Absatz 1 Nr. 3 BGB),
- die Mängelbeseitigung sowie
- die „Quasi-Unterbrechung“ als Sonderfall nach VOB; hierbei wird die Gewährleistungsfrist durch die erste schriftliche Mangelrüge (§ 13 Absatz 5 Nr. 1 VOB/B) unterbrochen. Mit Zugang der Rüge beginnt eine neue Frist von 2 Jahren.

571 Die Gewährleistungsfrist wird durch folgende Tatbestände gehemmt:

- Verhandlungen (§ 203 BGB): z.B. während der Mangelprüfung, Verhandlungen über Art und Weise der Nachbesserung, Vereinbarung eines Schiedsgutachten, vereinbarte Beobachtungszeit,
- Rechtsverfolgung (§ 204 BGB): z.B. die Erhebung der Klage auf Leistung, Beginn eines vereinbarten Begutachtungsverfahrens, Beginn des schiedsrichterlichen Verfahrens,
- Vereinbarung über die vorübergehende Verweigerung der Leistung (§ 205 BGB) sowie
- Durchführung der Mängelbeseitigungsarbeiten.

572 Bei dieser Bestandsaufnahme lassen sich keine Aussagen zur Beschaffenheit des Straßenunterbaus vornehmen. Der tatsächliche Straßenzustand, die technisch-wirtschaftliche Restnutzungsdauer und der notwendige Handlungsbedarf können deshalb abweichen.

573 Gemeinde- und Gemeindeverbindungsstraßen, ohne Rad- und Gehwege.

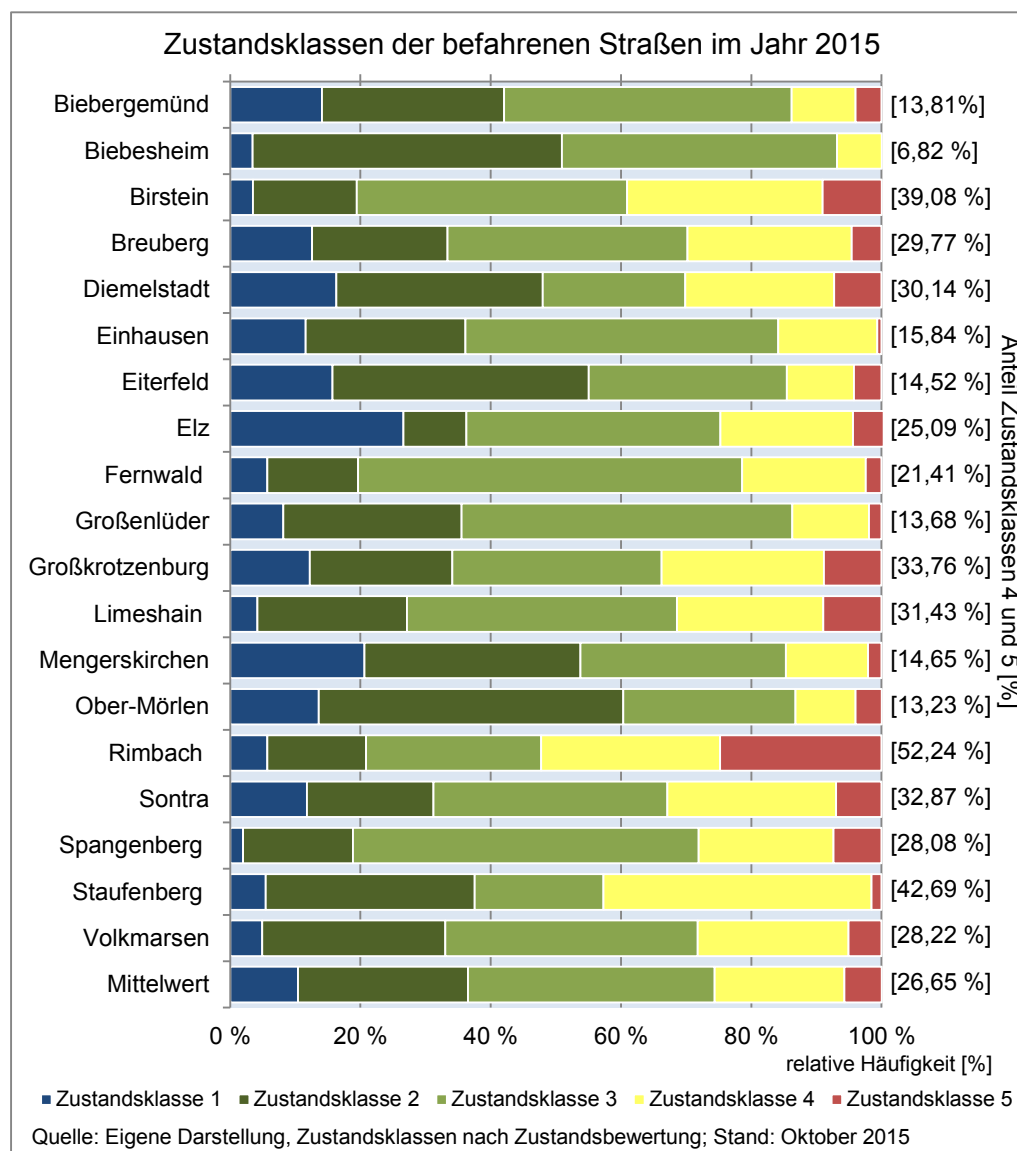
Ausgabe 2012 (E EMI 2012) definierte.⁵⁷⁴ Der Straßenzustand wurde in fünf Zustandsklassen eingeteilt (Ansicht 198).

Zustandsklassen, Zustandsbewertung und Handlungsbedarf				
Zustandsklasse		Zustandsbewertung	Handlungsbedarf	
1	neue/ neuwertige Straßen	sehr gut	kein Handlungsbedarf	
2	guter Zustand	gut	kein Handlungsbedarf	
3	brauchbarer Zustand	mittelmäßig	mittelfristiger Handlungsbedarf in 5 bis 10 Jahren	
4	kritischer Zustand	schlecht	kurzfristiger Handlungsbedarf in 1 bis 5 Jahren	
5	unbrauchbarer Zustand	sehr schlecht	sofortiger Handlungsbedarf	

Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an E EMI 2012, vgl. Fußnote 561, S. 307.

Ansicht 198: Zustandsklassen, Zustandsbewertung und Handlungsbedarf

Eine zusammenfassende Darstellung der Straßenbeschaffenheit nach Zustandsklassen für alle untersuchten 19 Kommunen zeigt Ansicht 199.



Ansicht 199: Zustandsklassen der befahrenen Straßen im Jahr 2015

574 FGSV, vgl. Fußnote 561, ebenda, S. 13 ff.

Der Anteil an neuwertigen und guten Straßenabschnitten (Zustandsklassen 1 und 2) lag im Mittel bei 36 Prozent. Bei diesen Abschnitten ist unmittelbar kein Handlungsbedarf angezeigt. Den größten Anteil nahmen die Abschnitte in der Zustandsklasse 3 ein, die im Mittel bei 38 Prozent lagen. Diese Abschnitte sind in einem brauchbaren Zustand; innerhalb der nächsten fünf bis zehn Jahren besteht Handlungsbedarf. Der Anteil an unbrauchbaren Straßenabschnitten mit einem sofortigen Handlungsbedarf lag im Mittel bei 6 Prozent. Bei 20 Prozent der Straßenabschnitte (Zustandsklasse 4) sind innerhalb der nächsten ein bis fünf Jahre Maßnahmen zu ergreifen. Insbesondere in der Gemeinde Rimbach war der Anteil an Straßenabschnitten der Zustandsklasse 4 und 5 mit 52 Prozent vergleichsweise hoch. In der Gemeinde Biebesheim am Rhein hingegen war kein Straßenabschnitt in der Zustandsklasse 5 festzustellen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des technischen Straßenzustands auf die Straßenunterhaltung wird im nächsten Abschnitt erläutert.

Ansicht 200 und Ansicht 201 zeigen beispielhaft verschiedene Straßenzustände im Gemeindegebiet Ober-Mörlen.



Ansicht 200: Zustandklasse 1:
Dr.-Werner-Stoll-Straße Ober-Mörlen.
Aufnahme vom 16. Juni 2015.



Ansicht 201: Zustandklasse 5:
Haingraben Ober-Mörlen.
Aufnahme vom 16. Juni 2015.

9.5 Straßenunterhalt – wirtschaftliche Perspektiven

9.5.1 Finanzierung des Straßenunterhalts

Zur Finanzierung ihrer Aufgaben stehen Kommunen verschiedene Finanzierungsquellen zur Verfügung (§ 93 HGO⁵⁷⁵), wie etwa Steuern und sonstige Erträge (etwa Mittel aus dem kommunalen Finanzausgleich) oder aber Einzahlungen aus Kreditaufnahmen. Die Kommunen sind aber verpflichtet, soweit vertretbar, spezielle Entgelte für ihre Leistungen – in Form von Gebühren und Beiträgen – zu erheben.

Nach § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG sollen die Gemeinden für den Um- und Ausbau der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze (Verkehrsanlagen), der über die laufende Unterhaltung und Instandsetzung hinausgeht, Beiträge erheben. Zwar ist die Rechtsgrundlage als „Soll-Vorschrift“ gestaltet, im Falle eines

575 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

- (1) Die Gemeinde erhebt Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften.
- (2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen
 1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
 2. im Übrigen aus Steuern zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.
- (3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

defizitären Haushalts sind Gemeinden jedoch verpflichtet, Straßenbaubeiträge zu erheben.⁵⁷⁶

Nach aufsichtlichen Vorgaben sind „die Haushalte defizitärer Städte und Gemeinden, die keine Straßenbeiträge erheben, [...] grundsätzlich nicht genehmigungsfähig.“⁵⁷⁷ Dies bedeutet für die Wahrnehmung der Straßenerhaltung, dass Kommunen verpflichtet sind, Straßenbeiträge in dem vom Gesetz zugelassenen Umfang zu erheben. Nur wenn die sonstigen Einnahmen nicht zur Deckung des Finanzbedarfs⁵⁷⁸ ausreichen, dürfen Kommunen auf Steuerquellen zurückgreifen. Verzichten Kommunen auf die Erhebung von Straßenbeiträgen und erhöhen zur Finanzierung stattdessen Steuern, verstößt dies gegen das Willkürverbot.⁵⁷⁹

Straßenbeiträge

Ansicht 202 fasst zusammen, welche Maßnahmen im Straßenbau beitrags- und förderfähig sind.

Beitrags- und förderfähige Maßnahmen im Straßenbau		
Bereiche des Straßenbaus		Beispiel für jeweilige Maßnahme
Betriebliche Unterhaltung (Kontrolle und Wartung)		Straßenentwässerung, Markierung, Verkehrsbeschilderung, Winterdienst
Bauliche Erhaltung	Bauliche Unterhaltung	Akute Kleinstreparaturen
	Instandsetzung	Fräsen/ Neueinbau der Deckschicht
	Erneuerung	Aufbruch/ Neueinbau der Decke bzw. des Oberbaus
Um- und Ausbau		Querschnittsänderungen
Erweiterung		Anbau von Fahrstreifen
✓ = Straßenbeitragsfähig i.S.d. § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG; förderfähig i.S.d. § 33 Absatz 1 FAG ● = Keine straßenbeitragsfähigen Maßnahmen i.S.d. § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG; keine förderfähigen Maßnahmen i.S.d. § 33 Absatz 1 FAG Quelle: Eigene Darstellung, angelehnt an E EMI 2012, vgl. Fußnote 561.		

Ansicht 202: Beitrags- und förderfähige Maßnahmen im Straßenbau

Anstelle der Erhebung einmaliger Beiträge besteht die Möglichkeit, die jährlichen Investitionsaufwendungen für den Um- und Ausbau öffentlicher Ver-

576 VGH Hessen vom 28. November 2013 – 8 A 617/12, Leitsatz: „Hessische Gemeinden sind im Falle eines defizitären Haushalts nach § 11 Abs. 1 und 3 KAG i.V.m. §§ 10, 92, 93 HGO verpflichtet, Straßenbaubeiträge in dem vom Gesetz zugelassenen Umfang zu erheben.“

577 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass.

Ziffer 3 b – Straßenbeitragssatzung (Nr. 7 der Leitlinie)

Eine Gemeinde, deren Haushaltswirtschaft dauerhaft defizitär ist, hat ihre Ertragsmöglichkeiten auszuschöpfen, wenn der Haushaltsausgleich durch Reduzierung der Aufwendungen nicht erreicht werden kann. Dazu gehört auch die Erhebung von Straßenbeiträgen. Die dafür bestehende Rechtsgrundlage des § 11 Abs. 1 S. 2 KAG ist zwar als „Soll-Vorschrift“ gestaltet, in Fällen, in denen die Gemeinde der haushaltsrechtlichen Pflicht zum Haushaltsausgleich nicht nachkommt, kann sich das von der Gemeinde auszuübende Ermessen unter Berücksichtigung des Vorrangs der Einnahmebeschaffung zu einer Pflicht verdichten, eine Beitragssatzung zu erlassen. [...]

578 Der Finanzbedarf ergibt sich regelmäßig aus den „[...] für die öffentlichen Aufgabenträger zur Erfüllung der ihnen [...] übertragenen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel.“ Siehe Gabler Wirtschaftslexikon, unter: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/finanzbedarf.html> (zuletzt aufgerufen am 3. März 2016).

579 VG Gießen vom 16. Juni 2014, AZ. 8 L 861 / 14.GI.

kehrsanlagen als wiederkehrende Beiträge auf die im Abrechnungsgebiet vorhandenen Grundstücke mit Möglichkeit der Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung umzulegen (§ 11a KAG).

Wiederkehrende Straßenbeiträge

Wiederkehrende Beiträge werden in regelmäßigen, meist jährlichen Abständen von allen Grundstückseigentümern eines Abrechnungsgebiets erhoben. Als Abrechnungsgebiet können homogene Teile (etwa einzelne Ortsteile) der Kommune dienen. Dies führt zu einer Verteilung der Belastung aufgrund der höheren Zahl potenzieller Abgabenschuldner. Das „Wesen“ des Beitrags als Geldleistung zur Möglichkeit der Inanspruchnahme wird dabei auf alle Mitglieder der Gemeinschaft verteilt und nicht nur auf diejenigen, die durch ihre Anliegerschaft unmittelbar vom Ausbau profitieren. Aufgrund der in der Regel jährlichen Erhebung fallen die wiederkehrenden Beiträge geringer aus als Einmalzahlungen bei entsprechender Ausbaumaßnahme.

Wiederkehrende Beiträge haben Vor- und Nachteile, sowohl aus Sicht der Beitragsschuldner als auch aus Sicht der Gemeinde:

- Aus Sicht der Beitragsschuldner können jährlich regelmäßige Zahlungen weniger belastend wirken und somit die Akzeptanz der Beitragserhebung erhöhen. Da die Beiträge allerdings für Straßenbaumaßnahmen im gesamten Abrechnungsgebiet erhoben werden, besteht die Gefahr, dass Anlieger (Beitragsschuldner) die Umsetzung von Investitionsmaßnahmen auch „direkt vor der Haustür“ fordern.
- Aus Sicht der Kommune ermöglichen regelmäßige Erhebungen ein langfristiges Straßenbaukonzept und Kontinuität beim Straßenbau mit positiver Folgewirkung für die gemeindliche Planung. Ungeachtet dessen ist die Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen mit einem hohen Verwaltungsaufwand verbunden.

Da in Hessen – anders als beispielsweise in Rheinland-Pfalz⁵⁸⁰ – nicht die Möglichkeit besteht, das gesamte Gemeindegebiet als Abrechnungsgebiet zu bestimmen, stehen die Kommunen vor der Herausforderung, rechtssichere Abrechnungsgebiete zu bilden. Hinsichtlich der Bildung von Abrechnungsgebieten hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass „die Bildung einer einzigen Abrechnungseinheit im gesamten Gemeindegebiet durch Satzung [...] dann gerechtfertigt [ist], wenn mit den Verkehrsanlagen ein Vorteil für das beitragsbelastete Grundstück verbunden ist. Besteht ein solcher Vorteil wie in Großstädten oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet nicht, läge in der Heranziehung aller Grundstücke zur Beitragspflicht eine Gleichbehandlung wesentlich ungleicher Sachverhalte.“⁵⁸¹

Mit der Regelung des § 11a Absatz 2 Nr. 2b KAG hat der Gesetzgeber für das Land Hessen versucht, diesen Grundsätzen Rechnung zu tragen, in dem dort auch sämtliche Verkehrsanlagen eines Ortsteils oder eines Ortsbezirks als Abrechnungsgebiet im Sinne einer einheitlich kommunalen Einrichtung bestimmt werden können.

Bei der Bildung der Abrechnungsgebiete ist insbesondere die erstmalige Erfassung der Flächen mit verhältnismäßig hohem Aufwand verbunden. Sämtliche im jeweiligen Abrechnungsgebiet vorhandenen beitragspflichtigen Grundstücke sind zu identifizieren und mit einem zutreffenden Nutzungsfak-

580 Das Land Rheinland-Pfalz hat wiederkehrende Beiträge bereits im Jahr 1986 eingeführt. Mit dem Beschluss 1 BvR 2104/10, 1 BvR 668/10 vom 25. Juni 2014 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die maßgeblichen Vorschriften des rheinland-pfälzischen Kommunalabgabengesetzes mit dem Grundgesetz vereinbar sind.

581 BGH vom 25. Juni 2014, 1 BvR 2104/10, 1 BvR 668/10.

tor⁵⁸² zu bestimmen. Dies führt insbesondere bei Kommunen, die bisher einmalige Beiträge erhoben haben, zu einem zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Denn um zu verhindern, dass Grundstückseigentümer oder Erbbauberechtigte gleichzeitig zu wiederkehrenden und einmaligen Straßenbeiträgen herangezogen werden, sieht § 11a Absatz 6 KAG eine Übergangsregelung vor. Demnach sind zur Vermeidung einer Doppelbelastung die betroffenen Grundstücke für einen Zeitraum von mindestens fünf und höchstens 25 Jahren seit der Entstehung des Beitragsanspruchs bei der Ermittlung des wiederkehrenden Beitrags nicht zu berücksichtigen.

Darüber hinaus entsteht für die Pflege des Datenbestands sowie die jährliche Beitragserhebung ein dauerhafter Personalbedarf. Die erstmalig ermittelten Flächen müssen jedes Jahr geprüft, ergänzt und angepasst werden. Mögliche Änderungen an den Bestandsdaten ergeben sich durch mögliche Änderungen beim Nutzungsfaktor, dem Auslaufen der Übergangsregelung einzelner Grundstücke oder dem Zugang von Flächen aufgrund von Neubauten.

Die Vor- und Nachteile der wiederkehrenden Beiträge nach § 11a KAG sind in Ansicht 203 dargestellt.

Vor- und Nachteile der wiederkehrenden Straßenbeiträge			
Kommune		Beitragsschuldner	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
– Langfristige Ausrichtung – Kein Hinausschieben notwendiger Baumaßnahmen – Kontinuität beim Straßenausbau – Verstetigung der Beitragshöhe	– Konfliktpotenzial in der Anfangsphase – Zusätzlicher Verwaltungsaufwand	– Hohe Einmalbelastung entfällt – Keine Zufallsbelastung bei Kauf und Verkauf von Grundstücken – Nur einfache Belastung bei mehrfach erschlossenen Grundstücken	– Abweichen vom bekannten System – Individuelle Erschließungssituation bleibt weitestgehend unberücksichtigt – Auch Beiträge an klassifizierten Straßen (Kreis-, Landes- und Bundesstraßen) – Evtl. höhere Belastung größerer (Gewerbe-) Grundstücke
Quelle: Eigene Darstellung			

Ansicht 203: Vor- und Nachteile der wiederkehrenden Straßenbeiträge

Satzungsrecht

Grundsätzlich setzt die Erhebung von Beiträgen eine Satzung voraus, welche die folgenden Angaben enthalten muss⁵⁸³:

- den Abgabepflichtigen,
- den die Abgabe begründenden Tatbestand,
- den Abgabemaßstab,

⁵⁸² Der Nutzungsfaktor berücksichtigt das Maß der Nutzung. Mit ihm wird die Grundstücks- bzw. Geschossfläche vervielfacht. In der Regel setzt sich der Nutzungsfaktor aus der Anzahl der auf dem Grundstück zulässigen bzw. vorhandenen Vollgeschosse und der Nutzungsart (etwa reine Wohnnutzung, gewerbliche oder landwirtschaftliche Nutzung) zusammen.

⁵⁸³ § 2 Satz 2 KAG – Abgabensatzungen

Die Satzung muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen.

- den Satz der Abgabe,
- den Zeitpunkt der Entstehung der Schuld und
- die Fälligkeit der Schuld.

Ansicht 204 gibt einen Überblick über das Vorliegen einer Straßenbeitragssatzung bei den geprüften Kommunen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung.

Vorliegen einer Straßenbeitragssatzung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung				
	Vorliegen einer Straßenbeitragssatzung	Stand der Satzung		Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen gem. § 11a KAG
Biebergemünd	✓	17.11.2003	a.F.	●
Biebesheim	✓	03.05.1994	a.F.	●
Birstein	✓	24.09.1996	a.F.	●
Breuberg	✓	19.08.1992	a.F.	●
Diemelstadt	✓	02.11.2002	a.F.	●
Einhausen	●	n.a.	●	●
Eiterfeld	✓	13.12.2001	a.F.	●
Elz	✓	23.09.2013	n.F.	●
Fernwald	✓	19.01.1988	a.F.	●
Großenlüder	✓	31.10.2013	n.F.	●
Großkrotzenburg	✓	02.04.2012	a.F.	●
Limeshain	✓	15.07.2015	n.F.	●
Mengerskirchen	✓	22.11.2001	a.F.	●
Ober-Mörlen	✓	27.08.2009	a.F.	●
Rimbach	✓	01.04.1992	a.F.	●
Sontra	✓	15.12.2009	a.F.	●
Spangenberg	✓	01.04.2015	n.F.	✓
Staufenberg	✓	07.07.2006	a.F.	●
Volkmarzen	✓	10.12.1999	a.F.	●

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
n.F. = Satzung auf Grundlage des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013 (GVBl., S. 134).
a.F. = Satzung nicht auf Grundlage des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013 (GVBl., S. 134).
n.a. = nicht anwendbar.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2015

Ansicht 204: Vorliegen einer Straßenbeitragssatzung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung

Mit Ausnahme Einhausens lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bei allen geprüften Kommunen gültige Straßenbeitragssatzungen vor. Spangenberg war die einzige Kommune, die eine Satzung zur Erhebung von wiederkehrenden Beiträgen erließ. Biebesheim plante die Umstellung auf wiederkehrende Beiträge. Bei vier Kommunen (Elz, Großenlüder, Limeshain, Spangenberg) war die Satzung zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung auf einem Stand nach der Novellierung des KAG im Jahr 2013 (Ansicht 204).

Insbesondere bei Satzungen, die nicht der aktuellen Rechtslage entsprechen, besteht das Risiko, dass nicht nur einzelne Vorschriften der Satzung unwirksam sind, sondern die ganze Satzung nicht angewendet werden kann und als nichtig zu erachten ist.

Folgen einer nichtigen Satzung

Ist ein Beitragsbescheid auf Grundlage einer nichtigen Abgabensatzung ergangen, führt dies zwar zur Rechtswidrigkeit des Abgabenbescheids, nicht aber zu dessen Nichtigkeit.⁵⁸⁴ Damit kann der Adressat des Beitragsbescheids zwar innerhalb der Rechtsbehelfsfristen für Widerspruch und Anfechtungsklage die Rechtswidrigkeit des Bescheids geltend machen und sich dabei insbesondere auf die Nichtigkeit der Satzung stützen.

Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist erlangt jedoch der Bescheid Bestandskraft⁵⁸⁵, so dass der Adressat ab diesem Zeitpunkt die Nichtigkeit der Satzung nicht als Begründung vorbringen kann. Vielmehr ist ab Bestandskraft der Abgabenbescheid selbständige Grundlage für die Zahlungspflicht des Adressaten.⁵⁸⁶ Der Bescheid ist dann ohne Rücksicht auf die Nichtigkeit der Satzung vollstreckbar.

Anders stellt sich die Rechtslage jedoch aus Sicht der Kommune dar. Nach § 2 KAG ist die Satzung zwingende Grundlage für die Abgabepflicht. Bei einer nichtigen Satzung ist damit objektiv der Abgabentatbestand nicht erfüllt, da es an einer gesetzlich vorgeschriebenen Voraussetzung fehlt. Die Kommune kann sich auf die Nichtigkeit der bisherigen Satzung berufen, indem sie stattdessen eine neue Satzung, ggf. mit rückwirkender Kraft erlässt. Regelungen über die Rückwirkung von Satzungen, die auf einen Fünfzehnjahreszeitraum begrenzt ist, sind in § 3 KAG⁵⁸⁷ getroffen.

Um das Risiko rechtswidriger Beitragsbescheide zu vermeiden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung regelmäßig zu prüfen, inwieweit bestehende Satzungen geltendem Recht und der aktuellen Rechtsprechung genügen und diese, falls notwendig, anzupassen. Hierzu können sich die Kommunen etwa an den Empfehlungen des Hessischen Städte- und Gemeindebunds (HSGB) orientieren.⁵⁸⁸ Die Gemeinde Einhausen hat – wie zuletzt auch von der Kommunalaufsicht gefordert⁵⁸⁹ – eine Straßenbeitragssatzung zeitnah erlassen.

584 Vgl. § 4 KAG Absatz 1 Nr. 3b i.V.m. § 125 AO; Drieaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, NWB, Bearbeiter: Drieaus, 49. Ergänzungslieferung. Stand: September 2013, Kommentierung zu § 8, Rn. 177.

585 Vgl. § 43 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz (HVwVfG) – Wirksamkeit des Verwaltungsaktes.

586 Vgl. Drieaus, H.-J. (Hrsg.): Kommunalabgabenrecht, NWB, Bearbeiter: Drieaus, 51. Ergänzungslieferung, Stand: 2014, Kommentierung zu § 8, Rn. 182.

587 § 3 Absatz 2 KAG – Rückwirkung

Eine Abgabensatzung kann mit rückwirkender Kraft auch dann erlassen werden, wenn sie die eine gleiche oder eine gleichartige Abgabe regelnde Satzung ohne Rücksicht auf deren Rechtswirksamkeit ausdrücklich ersetzt. Die Rückwirkung darf dabei nicht über einen Zeitraum von 15 Jahren hinausgehen. Der Fünfzehnjahreszeitraum beginnt mit dem Ablauf des Jahres, in dem beitragsrechtlich die Vorteilslage eingetreten ist und bei anderen Abgaben mit dem Ablauf des Jahres, in dem die zu ersetzende Satzung in Kraft getreten war oder in Kraft treten sollte. Die Rückwirkung darf nur auf solche Bestimmungen der neuen Abgabensatzung erstreckt werden, durch welche die Abgabepflichtigen nicht schlechter gestellt werden als nach der ersetzten Satzung.

588 Hessischer Städte- und Gemeindebund (2013), Sondereildienst Nr. 1: Satzungsmuster über die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge (WStrBS) und Satzungsmuster zur Erhebung von Straßenbeiträgen (StrBS).

589 Die Kommunale Finanzaufsicht wies in den Haushaltsgenehmigungen der Haushaltsjahre 2011 bis 2013 wiederholt auf diese Thematik hin und forderte, auf eine Beschlussfassung zur Einführung von Straßenbeiträgen hinzuwirken, sobald die Einführung wiederkehrender Beiträge durch das KAG eröffnet ist. Dies war mit dem 24. März 2013 der Fall, was der

Ansicht 205 zeigt, welche Kommunen in den geprüften Jahren 2010 bis 2014 Straßenbeitragssatzungen erließen und Maßnahmen danach über Beiträge abrechneten.

Erfüllung der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbeiträgen			
	Vorliegen einer Straßenbeitrags-satzung	Ausführung von beitragsfähigen Maßnahmen	Erhebung von Beiträgen
Biebergemünd	✓	✓	✓
Biebesheim	✓	●	●
Birstein	✓	✓	✓
Breuberg	✓	●	●
Diemelstadt	✓	✓	✓
Einhausen	●	✓	●
Eiterfeld	✓	●	●
Elz	✓	✓	✓
Fernwald	✓	●	●
Großenlüder	✓	✓	✓
Großkrotzenburg	✓	✓	○
Limeshain	✓	✓	●
Mengerskirchen	✓	✓	✓
Ober-Mörlen	✓	✓	✓
Rimbach	✓	✓	✓
Sontra	✓	✓	●
Spangenberg	● ¹⁾	✓	●
Staufenberg	✓	●	●
Volkmarsen	✓	✓	○
✓ = Kriterium trifft voll zu, ○ = Kriterium trifft teilweise zu, ● = Kriterium trifft nicht zu			
¹⁾ Satzung von Spangenberg wurde zum 1. April 2015 erlassen und war bei dieser Prüfung deshalb ausgenommen.			
Quelle: Eigene Erhebungen, Straßenbeitragssatzungen; Stand: August 2015			

Ansicht 205: Erfüllung der Verpflichtung zur Erhebung von Straßenbeiträgen

In den Jahren 2010 bis 2014 führten von den 19 geprüften Kommunen 14 Kommunen⁵⁹⁰ beitragsfähige Maßnahmen aus (Ansicht 205). Davon erhoben zehn Kommunen⁵⁹¹ Straßenbeiträge auf Grundlage ihrer Satzung; in Summe waren dies rund 3,9 Millionen Euro. Es war festzustellen, dass acht dieser Kommunen⁵⁹² ihre Straßenbeiträge auf Grundlage einer veralteten Satzung erhoben und sich damit dem Risiko eines rechtswidrigen Beitragsbetrags aussetzten.

Unabhängig von der Empfehlung, eine bestehende Satzung regelmäßig hinsichtlich ihrer Rechtssicherheit zu überprüfen, empfiehlt die Überörtliche Prü-

Gemeinde Einhausen nach Auffassung der Kommunalen Finanzaufsicht keinen Spielraum mehr lies.

590 Biebergemünd, Birstein, Diemelstadt, Einhausen, Elz, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Sontra, Spangenberg, Volkmarsen.

591 Biebergemünd, Birstein, Diemelstadt, Elz, Großenlüder, Großkrotzenburg, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Volkmarsen.

592 Biebergemünd, Birstein, Diemelstadt, Großkrotzenburg, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Volkmarsen.

Wirkung von drei
Erhaltungs-
strategien für eine
Anliegerstraße

fung besonders den Kommunen, die trotz beitragsfähiger Maßnahmen keine Beiträge erhoben, künftig konsequent Straßenbeiträge zu erheben. Bei einem Verzicht auf diese Finanzierungsmöglichkeit sind die Mittel durch allgemeine Haushaltsmittel zu subventionieren.

Bei der Festlegung von Erhaltungsstrategien spielt neben der Höhe der zu erhebenden Straßenbeiträge auch die Dauer des Betrachtungszeitraums eine wesentliche Rolle. Werden notwendige Erhaltungsmaßnahmen aufgrund fehlender Finanzmittel nicht durchgeführt, sondern auf die Zukunft verschoben, kann sich der Substanzverzehr beschleunigen und die Straße einen schlechten oder unbrauchbaren Zustand erlangen.

Um bei einer regelmäßigen technisch-wirtschaftlichen Nutzungsdauer⁵⁹³ von 30 Jahren mindestens einen gesamten Erhaltungszyklus abbilden zu können, untersuchte die Überörtliche Prüfung exemplarisch für eine Anliegerstraße verschiedene Erhaltungsstrategien. Bei Anwendung alternativer Maßnahmen wurde hierbei ein Zeitraum von 40 Jahren betrachtet. Im Falle einer grundhaften Erneuerung wurden einmalige Straßenbeiträge nach § 11 KAG angenommen.⁵⁹⁴ Ansicht 206 zeigt beispielhaft eine dieser Alternativbetrachtung zugrunde gelegten Anliegerstraße mit der Zustandsklasse 4 und mit einem Schadenswert von 3,1.



Ansicht 206: Zustandsklasse 4: Biebesheim am Rhein. Bahnhofstraße. Aufnahme vom 1. Juli 2015.

Den drei Fallbeispielen lagen die folgenden Parameter zugrunde (Ansicht 207).

⁵⁹³ Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. - FGSV (2001): Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen - RPE-Stra 01. Die Regelungen der RPE-Stra 01 gelten in erster Linie für Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen der Bundesfernstraßen, können jedoch auch für andere Straßenklassen angewendet werden.

⁵⁹⁴ Bei Straßen, die überwiegend dem Anliegerverkehr dienen, beträgt der Gemeindeanteil mindestens 25 Prozent des beitragsfähigen Aufwands (§ 11 Absatz 4 Satz 1 KAG).

Rahmenbedingungen zur Betrachtung alternativer Maßnahmen zur Substanzerhaltung einer Anliegerstraße		
Zustandsklasse (ZK) im Zeitpunkt t_0	ZK 4	
Schadenswert ¹⁾ Oberflächenschäden	3,1	
Betrachtungszeitraum	40 Jahre	
	Nutzungsdauer ²⁾	Kosten 2015
Grundhafte Erneuerung	30 Jahre	110,00 €/m ²
Deckschicht-Tiefereinbau	18 Jahre	25,00 ³⁾ €/m ²
Dünnschichtbelag	12 Jahre	12,00 €/m ²
Die Kostenkennwerte sind Erfahrungswerte. Laufender Unterhalt wurde nicht berücksichtigt.		
¹⁾ Schadenswert: Teilwert des Straßenzustands, der ausschließlich Oberflächenschäden wie Risse und Flickstellen bewertet. Der Schadenswert bildet die Zustandsgröße – beispielsweise die Spurrinnentiefe – auf einer Notenskala von 1 = sehr gut bis 5 = sehr schlecht ab. ²⁾ Vgl. Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. - FGSV (2001): Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen an Straßenbefestigungen - RPE-Str 01. ³⁾ Bei den Kosten von 25,00 €/m ² für den Deckschicht-Tiefereinbau handelt es sich ausschließlich um Ausbaurkosten. Mögliche Kosten für die Beseitigung der alten Deckschicht, die in Sonderfällen anfallen könnten, sind vereinfachend nicht berücksichtigt. Die angesetzten Kosten entsprachen dem Preisniveau 2015. Zukünftige Kostensteigerungen fanden mit einer mittleren Baupreissteigerung von zwei Prozent je Jahr Berücksichtigung. Die Überörtliche Prüfung diskontierte alle Kosten mit drei Prozent Inflationsrate auf das Jahr 2015 ab. t_0 = Startzeitpunkt des Betrachtungszeitraums von 40 Jahren. Quelle: Eigene Darstellung		

Ansicht 207: Rahmenbedingungen zur Betrachtung alternativer Maßnahmen zur Substanzerhaltung einer Anliegerstraße

Die folgenden drei Fallkonstellationen stellen zum besseren Verständnis ausschließlich auf die Erhaltung der Substanz ab. Für die Betrachtung wird unterstellt, dass im Straßenabschnitt während des Betrachtungszeitraums keine Aufgrabungen für Kanalsanierungen notwendig werden. Die Entwicklung des Straßenzustands im Zeitverlauf (Verhaltensfunktionen) und die angesetzten Nutzungsdauern sind dem Technischen Regelwerk⁵⁹⁵ angelehnt. Die Auswirkungen der gewählten Strategie in Bezug auf (Folge-) Kosten des betrieblichen Straßenunterhalts finden hierbei keine Berücksichtigung.

Einen Überblick zu den ausgewählten Fallkonstellationen im Hinblick auf den Zeitpunkt sowie die Art des Eingriffs in den Straßenkörper gibt Ansicht 208.

Ausgewählte Modellbetrachtung zur Substanzerhaltung			
	Anzahl der Eingriffe	Eingriffszeitpunkt in Jahren nach t_0	Art der Maßnahme
Fall 1	1	5	Grundhafte Erneuerung
	2	35	Grundhafte Erneuerung
Fall 2	1	0	Dünnschichtbelag
	2	11	Deckschicht-Tiefereinbau
	3	29	Deckschicht-Tiefereinbau

595 Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V. – FGSV (2001): Systematik der Straßenerhaltung - Reihe R Rechnergestützte Erhaltungsplanung für Fahrbahnbefestigungen - R 1: Standardwerte der Programmkenngößen (FGSV-Nr. 490 AP9R).

Ausgewählte Modellbetrachtung zur Substanzerhaltung			
	Anzahl der Eingriffe	Eingriffszeitpunkt in Jahren nach t_0	Art der Maßnahme
Fall 3	1	2	Deckschicht-Tiefereinbau
	2	20	Deckschicht-Tiefereinbau
	3	40 ¹⁾	Grundhafte Erneuerung

Anmerkung: Die Eingriffszeitpunkte bei dieser Modellbetrachtung orientieren sich an den Nutzungsdauern nach Ansicht 207, S. 321

¹⁾ Unter Anwendung standardisierter Funktionsverläufe wurde ausgehend vom Alter und der Ausprägung des jeweiligen Zustandswerts (hier Schadenswert 3,1) für den Eingriffszeitpunkt abweichend von der in Ansicht 207 genannten Nutzungsdauer (18 Jahre) im Rahmen dieser modellhaften Erhaltungsstrategie die am nächsten liegende Funktion für die Prognose gewählt („curve fitting“).

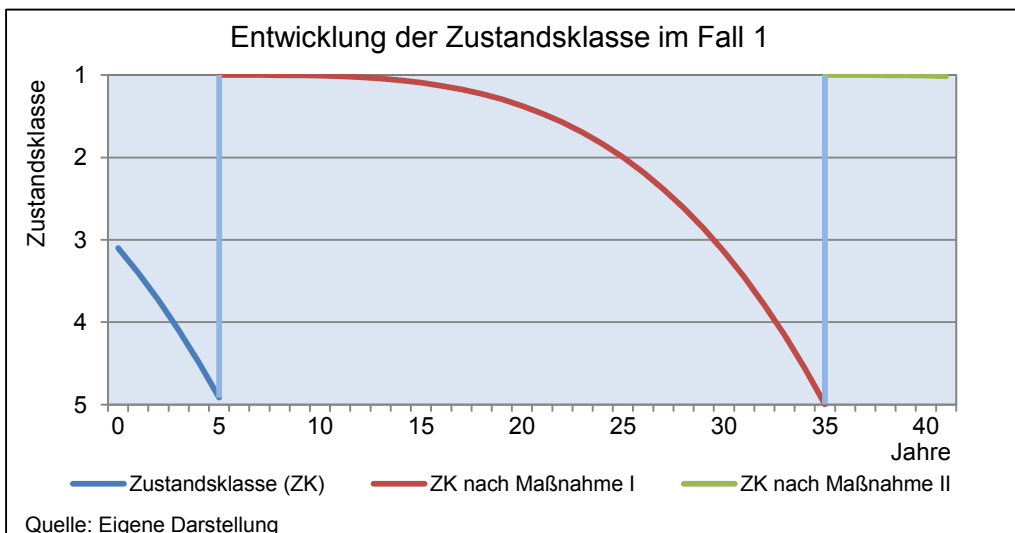
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 208: Ausgewählte Modellbetrachtung zur Substanzerhaltung

Die einzelnen Fallkonstellationen sowie die Entwicklung des Straßenzustands werden nachfolgend beschrieben. Die modellhaften Berechnungen werden aus Sicht der kommunalen Haushalte interpretiert. Wenn Haushaltsbelastungen dadurch abgesenkt werden können, weil die Möglichkeit der Beitrags-erhebung besteht, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass hierin Belastungen für die Anlieger entstehen.

Fall 1

Im Fall 1 wird der betrachtete Straßenabschnitt erst beim Erreichen der Zustandsklasse 5 grundhaft erneuert. Dies entspricht der generellen Vorgehensweise. Im Betrachtungszeitraum von 40 Jahren fallen damit zwei Maßnahmen der grundhaften Erneuerung an. Der erste Eingriff findet nach fünf Jahren statt. Aufbauend auf dieser Maßnahme sieht das Regelwerk eine Nutzungsdauer von 30 Jahren vor, dementsprechend ist im Jahr 35 erneut eine grundhafte Erneuerung durchzuführen.



Ansicht 209: Entwicklung der Zustandsklasse im Fall 1

Auf das Jahr 2015 diskontiert, entstehen im Betrachtungszeitraum von 40 Jahren Gesamtkosten in Höhe von rund 183 Euro je Quadratmeter.⁵⁹⁶ Bei einer grundhaften Erneuerung besteht die Möglichkeit – bei defizitären Kommunen nunmehr sogar die Pflicht⁵⁹⁷ –, Straßenbeiträge zu erheben. Dies bedeutet, dass bei einer grundhaften Erhaltungsmaßnahme der Anliegerstraße 75 Prozent der Kosten auf die Anlieger umgelegt werden können. Damit ent-

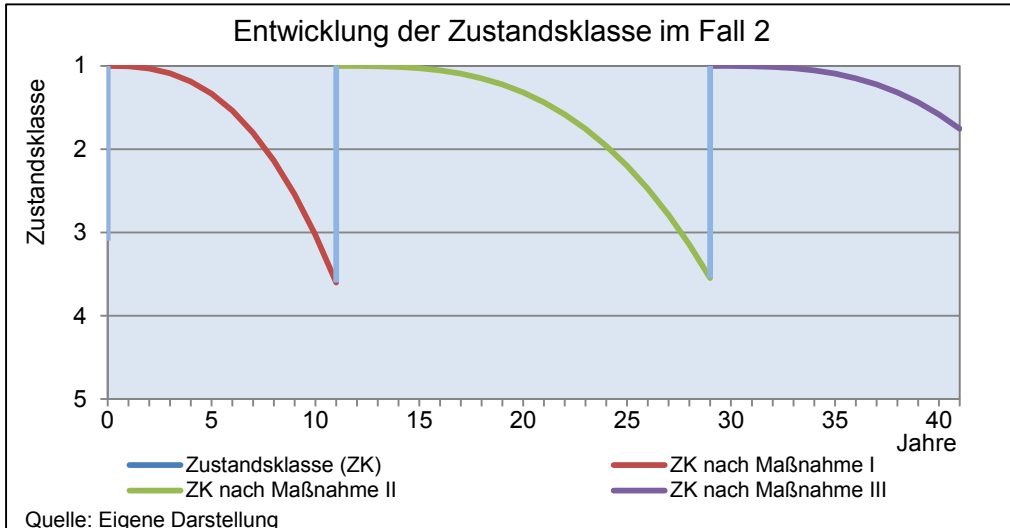
⁵⁹⁶ Vgl. Ansicht 212, Fall 1.

⁵⁹⁷ Vgl. Fußnote 577.

stehen im Betrachtungszeitraum für die Kommune Gesamtkosten in Höhe von rund 46 Euro je Quadratmeter (Ansicht 212).

Der Fall 2 greift im Jahr Null mit dem Einbringen eines Dünnschichtbelags ein, um weiteren Substanzverzehr zu vermeiden. Diese oberflächenbezogene Maßnahme verlängert die Nutzungsdauer um rund elf Jahre. Danach werden in den Jahren 11 und 29 oberflächenbezogene Maßnahmen ergriffen (jeweils Tiefenbau der Deckschicht, Nutzungsdauer 18 Jahre).

Fall 2



Ansicht 210: Entwicklung der Zustandsklasse im Fall 2

In Summe entstehen mit dieser Vorgehensweise im Betrachtungszeitraum Gesamtkosten in Höhe von rund 53 Euro je Quadratmeter (Ansicht 212). Da es sich nicht um eine Maßnahme der grundhaften Erneuerung handelt, kann die Kommune die Kosten nicht anteilig auf die Anlieger umlegen.⁵⁹⁸

Im Fall 3 wird der betrachtete Straßenabschnitt jeweils beim Erreichen des Zustandswerts 3,5 (nach 2 und 20 Jahren) mit einer oberflächenbezogenen Maßnahme (Tiefenbau Deckschicht, Nutzungsdauer 20 Jahre⁵⁹⁹) saniert. Eine grundhafte Erneuerung muss zum Ende des Betrachtungszeitraums durchgeführt werden. Die Gesamtkosten belaufen sich im Betrachtungszeitraum auf rund 63,70 Euro je Quadratmeter (Ansicht 212).

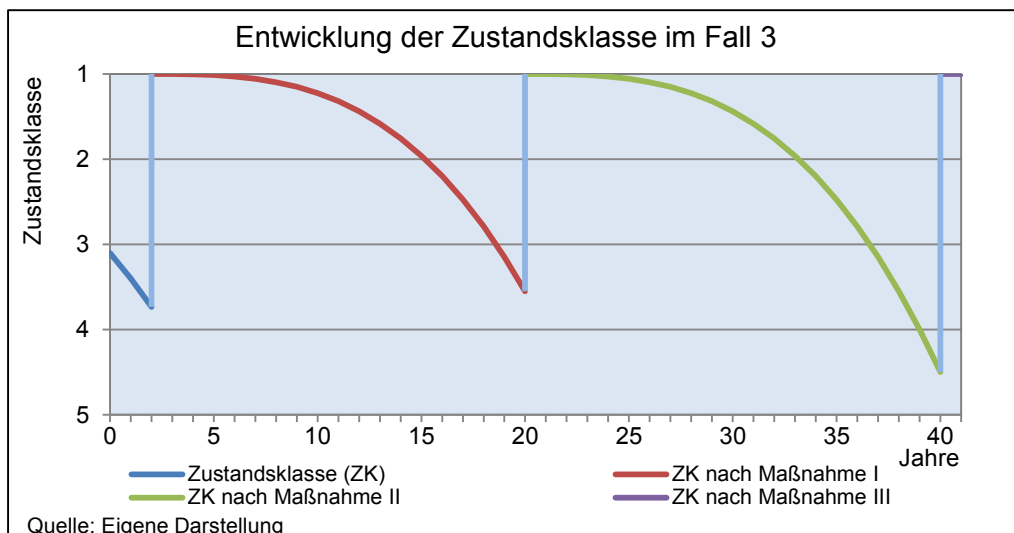
Fall 3

Am Ende des Betrachtungszeitraums ist der Straßenzustand trotz unterschiedlicher Erhaltungsstrategien in den drei Fallbeispielen in einem sehr guten bis guten Zustand. Allerdings ergeben sich deutliche Unterschiede beim Einsatz der Finanzmittel.⁶⁰⁰

⁵⁹⁸ Vgl. Ansicht 202, S. 314.

⁵⁹⁹ Unter Anwendung standardisierter Funktionsverläufe wurde ausgehend vom Alter und der Ausprägung des jeweiligen Zustandswerts (hier Schadenswert 3,1) für den Eingreifzeitpunkt abweichend von der in Ansicht 207 genannten Nutzungsdauer (18 Jahre) im Rahmen dieser modellhaften Erhaltungsstrategie die am nächsten liegende Funktion für die Prognose gewählt („curve fitting“).

⁶⁰⁰ Die betrachteten Strategien zielten ausschließlich auf die Erhaltung der Substanz ab. Die Auswirkungen der gewählten Strategie in Bezug auf (Folge-)Kosten des betrieblichen Straßenunterhalts fanden zum besseren Verständnis hierbei keine Berücksichtigung.



Ansicht 211: Entwicklung der Zustandsklasse im Fall 3

Ansicht 212 stellt die Kosten der drei Fallkonstellationen im betrachteten Zeitraum von 40 Jahren gegenüber.

Kostenvergleich drei alternativer Erhaltungsstrategien				
	Jahre nach t_0	Maßnahme	Kosten (in €/m ²)	Kosten diskontiert auf t_0 (in €/m ²)
Fall 1	5	Grundhafte Erneuerung	121,45	104,76
	35	Grundhafte Erneuerung	219,99	78,18
	Kosten der Maßnahmen			182,94
	abzüglich umlagefähigen Aufwand (75 %)			137,20
	Gesamtkosten für die Kommune			45,74
Fall 2	0	Dünnschichtbelag	12,00	12,00
	11	Deckschicht-Tiefenbau	31,08	22,46
	29	Deckschicht-Tiefenbau	44,40	18,84
	Gesamtkosten für die Kommune			53,30
Fall 3	2	Deckschicht-Tiefenbau	26,01	24,52
	20	Deckschicht-Tiefenbau	37,15	20,57
	40	Grundhafte Erneuerung	242,88	74,46
	Kosten der Maßnahmen			119,54
	abzüglich umlagefähigem Aufwand (75 %)			55,84
	Gesamtkosten für die Kommune			63,70

t_0 = Startzeitpunkt des Betrachtungszeitraums von 40 Jahren; in der Modellrechnung als das Jahr 2015 angenommen.

Quelle: Eigene Berechnungen

Ansicht 212: Kostenvergleich drei alternativer Erhaltungsstrategien

Wie Ansicht 212 zeigt, sind die Gesamtkosten im Fall 1 für die Kommune nur dann am günstigsten, wenn sie 75 Prozent über Straßenbeitragssatzungen auf die Bürger umlegen kann. Sie liegen dann für die Gemeinde um 8 Euro je Quadratmeter niedriger als im Fall 2. Im Vergleich zu Fall 3 können die Kom-

munen bei Anwendung von Fall 1 sogar 18 Euro je Quadratmeter einsparen.⁶⁰¹

Die Straßenunterhaltung im Sinne der Verkehrssicherungspflicht ist unabhängig von der gewählten Erhaltungsstrategie auszuführen. Hierzu eignen sich generell oberflächenbezogene Maßnahmen. Die Überörtliche Prüfung zeigt mit dieser Gegenüberstellung der Erhaltungsstrategien auch, dass die regelmäßige Instandsetzung (Fall 2) die kostengünstigste Maßnahme ist. Insofern empfiehlt sie regelmäßig diese Erhaltungsstrategie.

Durch den großen Anteil der umlegbaren Kosten auf die Anlieger werden die Fälle, in denen die Straßenzustandsklassen eine grundhafte Erneuerung (Fall 1) oder eine Sanierung (Fall 3) bedingen, die für die Kommune kostengünstigere Erhaltungsstrategie. Insofern darf allein das Zuwarten bis zum Erreichen der Straßenzustandsklasse 5, um die Kosten der grundhaften Erneuerung (Fall 1) auf die Bürger umzulegen, nicht ausschlaggebend für eine Erhaltungsstrategie der Kommune sein. Ähnliche Effekte unterstellt die Erhaltungsstrategie von Fall 3.

Nur in den Fällen, in denen die Straßenzustandsklassen bereits eingetreten sind, die eine grundhafte Erneuerung (Fall 1) oder eine Sanierung (Fall 3) erfordern, können die jeweiligen Erhaltungsstrategien kostengünstiger für die Kommune sein.

Wie sich dieser Zusammenhang bei einer Straße mit höherer Verkehrsbedeutung, einhergehend mit geringerem umlegbaren Aufwand, darstellt, zeigt Ansicht 213.

Gesamtkosten in Abhängigkeit des umlegbaren Aufwands				
Umlagesatz (in %)	Fall	Kosten der Maßnahmen diskontiert auf t_0 (in €/m ²)	abzüglich umlagefähiger Aufwand (in €/m ²)	Gesamtkosten der Kommune in t_0 (in €/m ²)
75 ¹⁾	1	182,94	137,20	45,74
	2	53,30	0,00	53,30
	3	119,54	55,84	63,70
50	1	182,94	91,47	91,47
	2	53,30	0,00	53,30
	3	119,54	37,22	82,31
25	1	182,94	45,74	137,20
	2	53,30	0,00	53,30
	3	119,54	18,61	100,93

¹⁾ Werte zum Umlagesatz von 75 Prozent ergeben sich aus Ansicht 212.
Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 213: Gesamtkosten in Abhängigkeit des umlegbaren Aufwands

Ansicht 213 verdeutlicht die Auswirkungen des Gemeindeanteils auf die langfristige Erhaltungsplanung von Straßen. So zeigt sich, dass über einen Betrachtungszeitraum von 40 Jahren und einem Gemeindeanteil von 50 Prozent

601 Eigene Berechnungen:

Gesamtkosten je m² Fall 2 – Gesamtkosten je m² Fall 1 = Ergebnisverbesserungspotenzial
 $\Rightarrow 53,30 \text{ €/m}^2 - 45,74 \text{ €/m}^2 = 7,56 \text{ €/m}^2$

Gesamtkosten je m² Fall 3 – Gesamtkosten je m² Fall 1 = Ergebnisverbesserungspotenzial
 $\Rightarrow 63,70 \text{ €/m}^2 - 45,74 \text{ €/m}^2 = 17,96 \text{ €/m}^2$

aus wirtschaftlichen Aspekten der Fall 2 (oberflächenbezogene Maßnahmen) dem Fall 1 (grundhafte Erneuerung) vorzuziehen ist. Denn die Kosten im Fall 2 liegen rund 38 Euro je Quadratmeter⁶⁰² unter den Kosten des Falls 1. Noch deutlicher zeigen sich die Folgen bei einem Umlagesatz von 25 Prozent (Gemeindeanteil 75 Prozent). Hierbei liegen die Kosten des Falls 2 (oberflächenbezogene Maßnahmen) mit rund 84 Euro je Quadratmeter noch deutlicher unter den Kosten des Falls 1.

Die Modellrechnungen veranschaulichen den Einfluss der Straßenbeiträge auf die Erhaltungsstrategie. Je nach Höhe des Umlagesatzes variiert die für die Kommune wirtschaftlichste Strategie. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Entscheidungsträgern, eine Erhaltungsstrategie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – zunächst im Hinblick auf den kommunalen Haushalt, aber auch auf die Anlieger – zu definieren.

Für den Fall, dass die Zustandsklassen 4 und 5 bereits erreicht sind, sollte sich die Erhaltungsstrategie an der Höhe der zu erhebenden Straßenbeiträge orientieren, um die verfügbaren Mittel möglichst optimal einsetzen zu können. Für defizitäre Kommunen stellt sich diesbezüglich kein Ermessensspielraum. Sie haben nach den aufsichtlichen Vorgaben⁶⁰³ von den Anliegern Straßenbeiträge konsequent einzufordern.

Neben der Erhebung von Straßenbeiträgen bestand für die Kommunen zur Finanzierung ihrer Investitionen die Möglichkeit zur Projektförderung durch das Land Hessen.⁶⁰⁴ Von den 19 geprüften Kommunen nutzten 12 Kommunen⁶⁰⁵ die Verkehrsinfrastrukturförderung des Landes. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 2010 bis 2014 nicht bei allen geprüften Kommunen förderfähige Bauvorhaben geplant waren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, grundsätzlich bereits bei der Planung eines Bauvorhabens zu prüfen, inwieweit zur Finanzierung die Möglichkeit zur Projektförderung durch das Land Hessen besteht. Jedoch sollte nicht allein die Förderung das ausschlaggebende Kriterium der Maßnahmenplanung sein. Vielmehr ist die Planung auf Grundlage einer validen Wirtschaftlichkeitsbetrachtung und unter Berücksichtigung möglicher Finanzierungsquellen (auch Straßenbeiträge) durchzuführen.

Kommunalinvestitionsprogramm des Landes Hessen (KIP)

Insbesondere den Programmteil Kommunale Infrastruktur des Kommunalinvestitionsprogramms (KIP) sollten die Kommunen bei der Planung von Maßnahmen zur Instandhaltung und Sanierung von Straßen und Fußgängerwegen sowie der Herstellung der Barrierefreiheit zukünftig berücksichtigen (Landesprogramm). Das KIP ist ein Programm, durch das die Investitionstätigkeit von

602 Gesamtkosten je m² Fall 1 – Gesamtkosten je m² Fall 2 = Ergebnisverbesserungspotenzial
 $\Rightarrow 91,47 \text{ €/m}^2 - 53,30 \text{ €/m}^2 = 38,17 \text{ €/m}^2$

603 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2013): Ziffer 3b des sogenannten Herbstlerlasses, vgl. Fußnote 577.

604 Die Verkehrsinfrastrukturförderung ist die finanzielle Beteiligung des Landes und Bundes an Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Städte und Gemeinden. Gefördert werden Maßnahmen des Kommunalen Straßenbaus (KSB) und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Ziel ist die Aufwertung und Funktionsverbesserung von Verkehrsanlagen, wie z.B. Straßen einschließlich der Anlagen für den Fußgänger- und Radverkehr, Schienenstrecken, Bahnhöfen, Haltestelleneinrichtungen, Leitsystemen und anderen förderfähigen Bauvorhabenarten. Leitziel ist die Sicherstellung und Verbesserung der Mobilität.

Vgl. Zentrales Handbuch von Hessen Mobil, unter:
https://mobil.hessen.de/sites/mobil.hessen.de/files/content-downloads/Zentrales_Handbuch_Kap_4_9_Stand_ab_2015-10-27.pdf (zuletzt aufgerufen am 15. Mai 2016).

605 Biebergemünd, Birstein, Diemelstadt, Eiterfeld, Fernwald, Großelnüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Ober-Mörlen, Sontra, Spangenberg, Volkmarsen.

Kommunen und Krankenhausträgern in Hessen gestärkt werden soll. Es hat ein Gesamtfördervolumen von über einer Milliarde Euro und wird durch die vom Bund zur Verfügung gestellten Finanzhilfen in Höhe von rund 317 Millionen Euro (Bundeszuschuss) sowie durch Darlehen der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) von bis zu 35 Millionen Euro als Komplementärfinanzierung finanziert.

Grundsätzlich fördert das Investitionsprogramm des Bundes den Abbau des bestehenden Investitionsstaus. Im Rahmen des Bundesprogramms sind jedoch nur finanzschwache Kommunen antragsberechtigt. Zudem sind die im Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) enthaltenen Förderbereiche durch die grundgesetzlich vorgegebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkt. Mit dem zusätzlichen Landesprogramm in Höhe von 680 Millionen Euro erweiterte das Land Hessen die beschränkten Förderbereiche und ermöglichte somit allen hessischen Kommunen einen umfassenden Abbau des Investitionsstaus.

Gesamtvolumen des Kommunalinvestitionsprogramms (KIP)		
Programm		Volumen
Bundesprogramm		352 Mio. €
Landesprogramm	Kommunale Infrastruktur	373 Mio. €
	Wohnraum	230 Mio. €
	Krankenhäuser	77 Mio. €
Gesamtvolumen		1.032 Mio. €

Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen, FAQ-Liste zum Kommunalinvestitionsprogramm des Landes Hessen (KIP) und zum Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (KInvFG) des Bundes, 5. Auflage, Stand: April 2016

Ansicht 214: Gesamtvolumen des Kommunalinvestitionsprogramms (KIP)

Der Förderzeitraum umfasst die Jahre 2015 bis 2018. Investitionen können gefördert werden, wenn sie nach dem 30. Juni 2015 – also außerhalb des Prüfungszeitraums – begonnen werden. In 2019 können Finanzhilfen nur für Investitionsvorhaben oder selbstständige Abschnitte von Investitionsvorhaben eingesetzt werden, die bis zum 31. Dezember 2018 vollständig abgenommen wurden und die im Jahr 2019 vollständig abgerechnet werden.

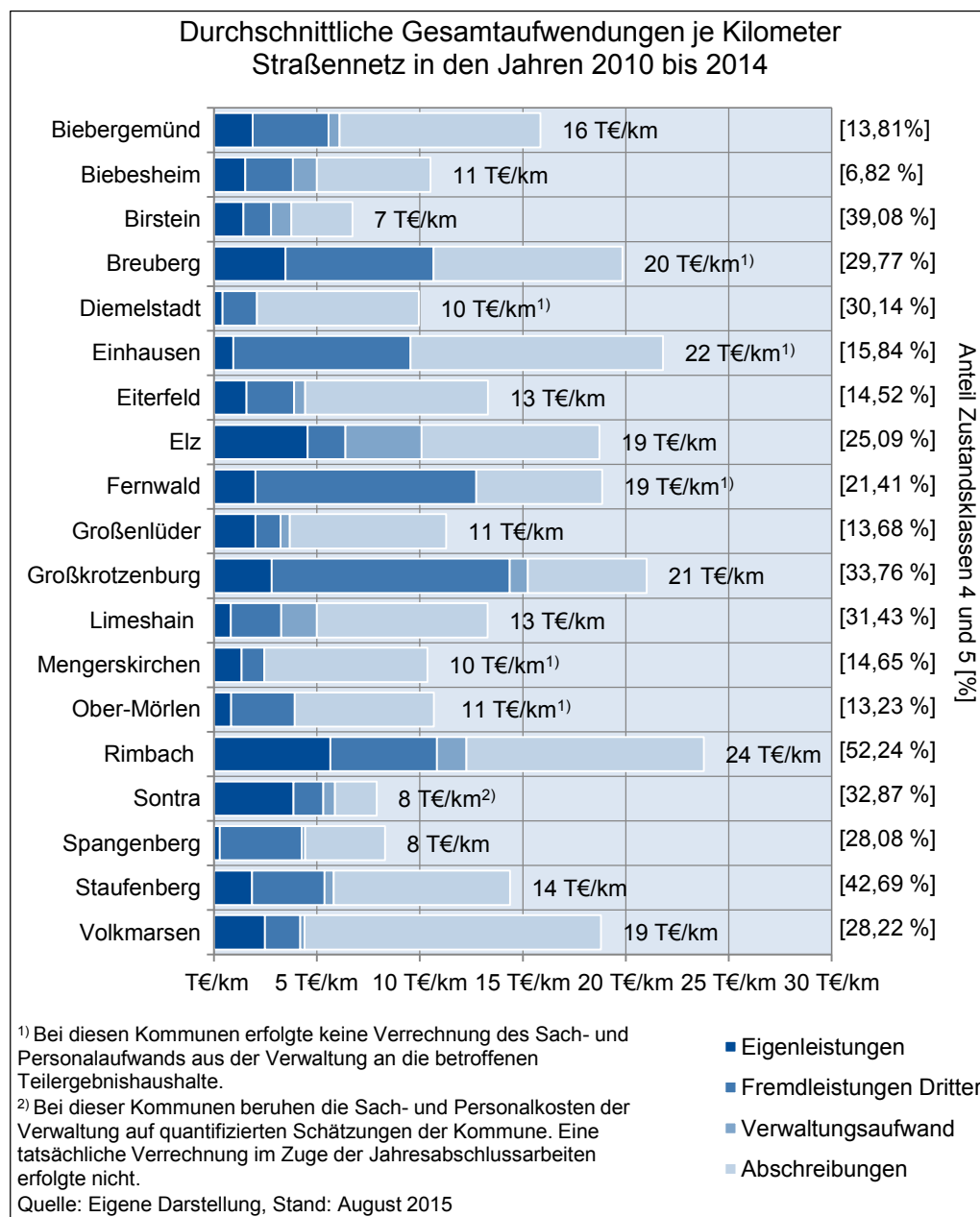
9.5.2 Aufwendungen des Straßenunterhalts

Erhaltungsmaßnahmen sichern die technische Substanz der Straßen sowie die wirtschaftliche Substanz der Kommunen. Senkt eine Kommune bei Finanzierungsengpässen ihre Ausgaben, führt dies dauerhaft zu einem Substanzverzehr. Im Falle der Erhaltung der Straßeninfrastruktur könnten Kommunen mitunter Entscheidungen treffen, die den kommunalen Haushalt kurzfristig schonen, langfristig jedoch die Gefahr vermeidbarer Mehrbelastungen bergen. Kommunen sollten derartige Aspekte im Zusammenhang mit einem systematischen Erhaltungsmanagement der Straßeninfrastruktur berücksichtigen.

Kommunale Straßen werden durch die unterschiedlichsten Faktoren beeinflusst. Die innerörtliche Straßeninfrastruktur umfasst neben den Fahrbahnen, Nebenflächen, sonstigen Anlagenteilen und Bauwerken auch Rohrleitungssysteme und sonstige Leitungsnetze. Dies führt dazu, dass der Unterbau und Untergrund der Verkehrsflächen im Innerortsbereich stark inhomogen ist. Darüber hinaus wirken sich Aufgrabungen, Schachtabdeckungen, Schieber, Abläufe, häufige Querschnitt- und Belagwechsel auf das Verhalten der Gesamtkonstruktion aus. Auch haben Wetterverhältnisse und Klima wesentlichen Einfluss auf den Straßenzustand. All diese Faktoren variieren von Kommune zu Kommune und beeinflussen das systematische kommunale Erhaltungsmanagement. Dies hat sowohl Auswirkungen auf die technischen Aspekte der

Straßenerhaltung als auch auf den Finanzmitteleinsatz. Während im Falle der einen Kommune ein geringerer Finanzmitteleinsatz ausreichend sein kann, muss möglicherweise eine andere aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen wesentlich mehr finanzielle Mittel einsetzen.

Die Gesamtaufwendungen des Straßenunterhalts setzten sich aus laufenden Aufwendungen und Abschreibungen zusammen. Die laufenden Aufwendungen enthielten Eigenleistungen⁶⁰⁶, Verwaltungsaufwendungen⁶⁰⁷ und Fremdleistungen Dritter.⁶⁰⁸ Ansicht 215 verdeutlicht die Zusammensetzung der Gesamtaufwendungen der geprüften Kommunen.



Ansicht 215: Durchschnittliche Gesamtaufwendungen je Kilometer Straßennetz in den Jahren 2010 bis 2014

⁶⁰⁶ Bei den Eigenleistungen handelte es sich um die vom Bauhof der Kommune erbrachten Leistungen für die betriebliche Straßenunterhaltung und der baulichen Straßenerhaltung.

⁶⁰⁷ Zu den Verwaltungsaufwendungen zählten der anteilige Personalaufwand sowie die Sachkosten der auf den Straßenunterhalt entfallenden Tätigkeiten der Verwaltung (wie Bauamt, Ordnungsamt, Kasse).

⁶⁰⁸ Die Fremdleistungen bezeichneten die Leistungen, die von den Kommunen eingekauft wurden, um den Straßenunterhalt sicherzustellen. Die bezogenen Leistungen umfassten dabei sowohl den Materialaufwand als auch Dienstleistungen.

Den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen nahmen die Abschreibungen auf das Straßenvermögen ein. Dieser schwankte zwischen 26 Prozent und 79 Prozent und lag im Mittel bei 55 Prozent. Die Abschreibungshöhe wird maßgeblich durch die gewählte Nutzungsdauer und die Herstellungskosten beeinflusst. Ein unmittelbarer Rückschluss von der Höhe der Abschreibungen auf einen möglichen Sanierungsstau ist nicht möglich. Zum einen liegen die tatsächlichen technischen Nutzungsdauern der Gemeindestraßen über den bilanziell-wirtschaftlichen Nutzungsdauern.⁶⁰⁹ Die Bandbreite der bilanziellen Nutzungsdauern für Gemeindestraßen lag bei den geprüften Kommunen zwischen 25 und 40 Jahren, was in einem realistischen Rahmen liegt. Zum anderen kann nicht ausgeschlossen werden, dass Erneuerungsmaßnahmen in bestehende Anlagen teilweise nicht als Investition, sondern als Erhaltungsaufwand ausgewiesen wurden und umgekehrt.

Abgrenzung von Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand

Gerade die Abgrenzung zwischen Instandhaltungsaufwand und Investitionsmaßnahmen im Straßenbau kann Zweifelsfragen aufwerfen. Bei drei Kommunen (Eiterfeld, Einhausen, Sontra) lagen schriftliche Anweisungen zu dieser Thematik vor. Alle Kommunen stützten sich auf das Beitragsrecht, insbesondere das KAG, zur Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand.

Grundsätzlich entstehen „Herstellungskosten [...] im Straßenbau [...] bei Neubau-, Umbau- und Ausbauvorhaben. Erneuerungsvorhaben des Straßenbaus dienen überwiegend dem Deckenbau. Sie verändern in der Regel die Linienführung der Straße im Grundaufbau und Zuschnitt nicht oder nur unwesentlich. Bei Erneuerungsvorhaben entstehen nur dann Herstellungskosten, wenn die erbrachten Leistungen im Umfang wesentlich über eine Unterhaltung und Instandsetzung hinausgehen. Zu den Herstellungskosten beim Straßenbau gehören Aufwendungen, wenn sie nach dem Baugesetzbuch (BauGB) als Erschließungsmaßnahme oder gemäß dem Kommunalabgabengesetz (KAG) im Sinne einer grundhaften Sanierung beitragsfähig sind. Zur Abgrenzung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwand im Straßenbau können auch die Empfehlungen für das Erhaltungsmanagement von Innerortsstraßen (E EMI 2003) genutzt werden.“⁶¹⁰

Eine interne Verrechnung des Verwaltungsaufwands nahmen zehn der 19 geprüften Kommunen⁶¹¹ erst im Zuge der Jahresabschlussarbeiten vor. Des Weiteren schätzten Biebergemünd, Rimbach und Sontra den in der Verwaltung entstandenen Aufwand für Aufgaben des Straßenunterhalts der Jahre 2010 bis 2014. Zur internen Leistungsverrechnung des Bauhofs werteten von den geprüften Kommunen 14 Kommunen⁶¹² die Stundenaufzeichnungen aus.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Stundenerfassung und für eine sachgerechte interne Leistungsverrechnung eine Auswertung der Stundenaufzeichnungen des Bauhofs. Außerdem erachtet sie es als zielführend, im Verwaltungsbereich eine qualifizierte Schätzung der anteilig auf den Straßenunterhalt entfallenden Tätigkeiten vorzunehmen. Die qualifizierte Schätzung sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden.

Interne Leistungsverrechnung

609 Ein Rückschluss von der Straßenzustandsklasse auf den bilanziellen Restbuchwert ist aufgrund der pauschalen Bewertung des Straßennetzes im Rahmen der Eröffnungsbilanz nicht möglich.

610 Zitat aus Nr. 7 der VV zu § 41 GemHVO-Doppik vom 14. Mai 2008, StAnz., S. 1419; in den aktuell gültigen Verwaltungsvorschriften ist der Verweis auf die E EMI 2003 entfallen, vgl. Nr. 10 der VV zu § 41 GemHVO vom 22. Januar 2013, StAnz., S. 222.

611 Biebesheim, Birstein, Eiterfeld, Elz, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen.

612 Biebergemünd, Biebesheim, Birstein, Breuberg, Einhausen, Eiterfeld, Elz, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Staufenberg, Volkmarsen.

Zur internen Leistungsverrechnung gehört auch die angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.⁶¹³ Grundsätzlich ist der Ausweis der kalkulatorischen Verzinsung bei Kommunen, die keine Straßenreinigungsgebühren erheben, nicht zwingend notwendig. Jedoch werden ohne den Ausweis der kalkulatorischen Verzinsung in den jeweiligen Teilhaushalten die tatsächlichen Kosten nicht vollumfänglich dargestellt und somit das im Teilhaushalt ausgewiesene Ergebnis nicht umfassend abgebildet. Dies erschwert die Steuerung der jeweiligen Teilhaushalte. Von den geprüften Kommunen wiesen lediglich Biebesheim und Birstein eine kalkulatorische Verzinsung in den Teilergebnishaushalten aus. Bei diesen beiden Kommunen lag der Anteil der kalkulatorischen Verzinsung an den Gesamtaufwendungen zwischen 9 Prozent bei Birstein und 31 Prozent bei Biebesheim. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die kalkulatorischen Zinsen von der Höhe des Anlagevermögens (Restbuchwert) sowie von der Höhe des gewählten kalkulatorischen Zinssatzes beeinflusst werden.

Den genannten Gesamtaufwendungen standen im Teilergebnishaushalt Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Investitionszuweisungen, -zuschüsse und -beiträge⁶¹⁴ sowie im Jahr 2011 eine besondere Finanzzuweisung aus dem „Schlaglochprogramm“ gegenüber.

„Schlaglochprogramm“

Während für Kommunen zur Finanzierung ihrer Investitionen die Möglichkeit zur Erhebung von Straßenbeiträgen oder zur Verkehrsinfrastrukturförderung besteht, ist der laufende Erhaltungsaufwand in der Regel vollständig von den Kommunen selbst zu decken. Eine Ausnahme bildete in den geprüften Jahren das Gesetz zur Behebung von Winterschäden an Straßen.⁶¹⁵ Der ungewöhnlich harte Winter im Jahr 2010/11 hinterließ seine Spuren auf Hessens Straßen. Für die Behebung dieser Schäden legte das Land Hessen ein Sonderprogramm zur Finanzierung des laufenden Erhaltungsaufwands auf. „Das Sonderprogramm hatte ein Finanzvolumen von 100 Millionen Euro. Davon [wurden] 80 Millionen Euro für Straßen in der Baulast der Landkreise und Gemeinden und 20 Millionen Euro für Straßen in der Baulast des Landes verwendet“ (§ 1 Absatz 2 StrSchBG).

Die 19 geprüften Kommunen erhielten aus dem Programm ein Finanzvolumen von insgesamt 2,4 Millionen Euro.

Investitions-
volumen

Qualitätsverbessernde Veränderungen durch Um- und Ausbau sowie Maßnahmen der Erweiterung zur Erhöhung der Kapazität dienen nicht der technischen Substanzerhaltung des Straßenvermögens.⁶¹⁶ Dennoch sind diese Maßnahmen innerhalb eines umfassenden Erhaltungsmanagementsystems zu berücksichtigen, da sie den finanziellen Spielraum der Kommunen für Maßnahmen zur Substanzerhaltung schmälern. Ansicht 216 zeigt für jede untersuchte Kommune die Summe der Investitionsbeträge für den Um- und Ausbau, die Erweiterungen, den Neubau und die grundlegende Erneuerung des Straßenvermögens im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014.

613 Nr. 4 Satz 5 der VV zu § 4 GemHVO – Teilhaushalte, Budgets

Zu den internen Leistungsbeziehungen gehören auch die Zinsen auf das Anlagekapital gemäß § 10 Absatz 2 KAG.

614 Für empfangene Investitionszuweisungen, Investitionszuschüsse und Investitionsbeiträge sind Sonderposten zu bilden. Diese sind entsprechend der jeweiligen Nutzungsdauer der bezuschussten Investitionsgegenstände aufzulösen. Aufgrund der unterschiedlichen buchhalterischen Erfassung war die Betrachtung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten nicht Gegenstand der 192. Vergleichenden Prüfung „Straßenunterhalt II“.

615 Gesetz für ein Sonderprogramm zur Behebung von Winterschäden an Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen sowie an deren Radwegen (Straßenschädenbehebungsgesetz – StrSchBG) vom 8. März 2011, GVBl., S. 162.

616 FGSV, vgl. Fußnote 561, ebenda, S. 8.

Investitionen in den Um- und Ausbau, die Erweiterungen, den Neubau und die grundhafte Erneuerung des Straßenvermögens (2010 bis 2014)			
	Investitionsbetrag gesamt	davon Erneuerungs- investitionen	Investitionsbetrag je km und Jahr
Biebergemünd	1.893 T€	0 %	6 T€/km
Biebesheim	2.858 T€	0 %	17 T€/km
Birstein	568 T€	45 %	2 T€/km
Breuberg	138 T€	72 %	1 T€/km
Diemelstadt	2.441 T€	94 %	10 T€/km
Einhausen	875 T€	0 %	7 T€/km
Eiterfeld	1.516 T€	28 %	4 T€/km
Elz	1.614 T€	96 %	9 T€/km
Fernwald	557 T€	0 %	3 T€/km
Großenlüder	792 T€	53 %	2 T€/km
Großkrotzenburg	656 T€	11 %	5 T€/km
Limeshain	878 T€	0 %	7 T€/km
Mengerskirchen	1.929 T€	64 %	9 T€/km
Ober-Mörlen	2.689 T€	16 %	13 T€/km
Rimbach	1.989 T€	24 %	12 T€/km
Sontra	1.329 T€	0 %	3 T€/km
Spangenberg	578 T€	1 %	2 T€/km
Staufenberg	795 T€	0 %	4 T€/km
Volkmarzen	1.926 T€	2 %	7 T€/km
Minimum	138 T€	0 %	1 T€/km
Mittelwert	1.369 T€	27 %	6 T€/km
Maximum	2.858 T€	96 %	17 T€/km

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2015

Ansicht 216: Investitionen in den Um- und Ausbau, die Erweiterungen, den Neubau und die grundhafte Erneuerung des Straßenvermögens (2010 bis 2014)

Die Investitionen lagen zwischen 1.000 Euro je Kilometer und Jahr in Breuberg und 17.000 Euro je Kilometer und Jahr in Biebesheim. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Breuberg mit einem Anteil von 72 Prozent vergleichsweise viel in die Erneuerung der bestehenden Straßeninfrastruktur und damit in den Substanzerhalt investierte (Mittelwert: 27 Prozent). Biebesheim hingegen investierte in den geprüften Jahren 2010 bis 2014 vorrangig in den Neubau von Straßen sowie in den Um- und Ausbau bestehender Straßen.

Ein unmittelbarer Rückschluss von der Höhe der Investitionen und dem Anteil der Erneuerungsinvestitionen auf eine nicht sachgerechte Straßenerhaltung ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht möglich. Zum einen waren die notwendigen Investitionen abhängig vom individuellen Straßenzustand zu Beginn des Prüfungszeitraums (Jahr 2010) und der Entwicklung des Straßenzustands in den geprüften Jahren. Zum anderen kann nicht ausgeschlossen werden, dass Erneuerungsmaßnahmen in bestehende Anlagen teilweise nicht als Investition, sondern als Erhaltungsaufwand ausgewiesen wurden.

Vergleich zweier Erhaltungsstrategien für alle Straßen

Schließlich haben auf den Straßenzustand auch strukturelle Rahmenbedingungen der Kommune, wie die geografische Lage, Wetterverhältnisse und das Verkehrsaufkommen einen erheblichen Einfluss. Deshalb kann im Falle der einen Kommune – wie etwa in Biebesheim – ein geringerer Finanzmitteleinsatz ausreichend sein, während möglicherweise eine andere Kommune aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen wesentlich mehr finanzielle Mittel einsetzen muss.

Die Prüfungserfahrung zeigte, dass alle Kommunen ihre Erhaltungsstrategie maßgeblich an der Haushaltsplanung orientierten. Eine langfristige strategische Zielsetzung zur Erhaltung der Straßen lag bei den geprüften Kommunen nicht vor. Um die Wirkungen zweier möglicher Erhaltungsstrategien für sämtliche in der Baulast der Kommunen liegenden Verkehrsflächen aufzuzeigen, entwickelte die Überörtliche Prüfung eine Modellrechnung über einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren. Dieser entspricht regelmäßig einem regulären strategischen Planungszeitraum für Straßenbaumaßnahmen.

- Strategie 1: Grundhafte Erneuerung

Bei Strategie 1 ist die Zustandsklasse 5 durch eine grundhafte Erneuerung zu sanieren. Bei den Zustandsklassen 3 und 4 wird abgewartet bis Zustandsklasse 5 erreicht ist. Bei einem sachgerechten Straßenunterhalt während des Betrachtungszeitraums von 20 Jahren werden keine Folgemaßnahmen erforderlich. Für die Ausbaurkosten setzte die Überörtliche Prüfung 110 Euro je Quadratmeter⁶¹⁷ an. Im Falle der grundhaften Erneuerung besteht die Möglichkeit nach § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG Straßenbeiträge zu erheben. Für die Vergleichsrechnung setzte die Überörtliche Prüfung den Gemeindeanteil mit pauschal 50 Prozent fest.

- Strategie 2: Substanzerhalt

Zur Schonung der vorhandenen Substanz sind bei Erreichen der Zustandsklasse 4 oberflächenbezogene Maßnahmen an der Deckschicht/ Decke anzustreben. Straßenabschnitte der Zustandsklasse 5 sind grundhaft zu erneuern. Für den Deckschicht-Tiefenbau wurden Kosten in Höhe von 25 Euro je Quadratmeter angenommen, für die grundhafte Erneuerung 110 Euro je Quadratmeter.⁶¹⁸ Um die Wahrscheinlichkeit etwaiger Sanierungsmaßnahmen am Kanalnetz zu berücksichtigen, wird davon ausgegangen, dass die Kommunen innerhalb des Betrachtungszeitraums von 20 Jahren 25 Prozent der Straßenabschnitte (die dann die Zustandsklasse 5 erreicht haben) grundhaft sanieren. In diesen Fällen wird die Erhebung von Straßenbeiträgen mit einem pauschalen Gemeindeanteil von 50 Prozent berücksichtigt.

Bei alternativer Betrachtung für den Substanzerhalt über einen fiktiven Zeitraum von 20 Jahren zeigt sich – modellhaft für alle Verkehrsflächen der untersuchten 19 Kommunen auf Basis der aufgenommenen Straßenzustandsklassen (Ansicht 199, S. 312) – ein wirtschaftlicher Vorteil der Strategie 2 gegenüber der Strategie 1 (Ansicht 217).

⁶¹⁷ Die angesetzten Kosten entsprachen dem Preisniveau 2015. Zukünftige Kostensteigerungen fanden mit einer mittleren Baupreissteigerung von zwei Prozent je Jahr Berücksichtigung. Anschließend wurden alle Kosten mit drei Prozent Inflationsrate auf das Jahr 2015 diskontiert. Zugrunde gelegt wurden die in Ansicht 207, S. 321, genannten Kosten.

⁶¹⁸ Vgl. Fußnote 617.

Wirtschaftlicher Vorteil der Erhaltungsstrategie 2 gegenüber der Erhaltungsstrategie 1 für einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren		
	Vorteil	
	absolut	je Quadratmeter
Biebergemünd	3,3 Mio. €	11,11 €/m ²
Biebesheim	1,8 Mio. €	10,09 €/m ²
Birstein	3,9 Mio. €	12,16 €/m ²
Breuberg	2,2 Mio. €	12,94 €/m ²
Diemelstadt	2,1 Mio. €	9,36 €/m ²
Einhausen	1,5 Mio. €	13,02 €/m ²
Eiterfeld	2,7 Mio. €	8,35 €/m ²
Elz	2,3 Mio. €	12,32 €/m ²
Fernwald	3,4 Mio. €	16,10 €/m ²
Großenlüder	5,1 Mio. €	12,89 €/m ²
Großkrotzenburg	1,7 Mio. €	11,90 €/m ²
Limeshain	1,7 Mio. €	13,27 €/m ²
Mengerskirchen	1,8 Mio. €	9,13 €/m ²
Ober-Mörlen	1,4 Mio. €	7,38 €/m ²
Rimbach	2,2 Mio. €	14,05 €/m ²
Sontra	5,5 Mio. €	12,88 €/m ²
Spangenberg	1,1 Mio. €	4,08 €/m ²
Staufenberg	2,6 Mio. €	12,85 €/m ²
Volkmarzen	3,0 Mio. €	12,87 €/m ²
Summe [Mittelwert]	49,5 Mio. €	[11,41 €/m ²]
Quelle: Eigene Berechnung		

Ansicht 217: Wirtschaftlicher Vorteil der Erhaltungsstrategie 2 gegenüber der Erhaltungsstrategie 1 für einen Betrachtungszeitraum von 20 Jahren

Ob und inwiefern Kommunen diesen, an einer Modellrechnung ermittelten wirtschaftlichen Vorteil erschließen können, hängt in der Praxis vor allem vom individuellen Straßenzustand und der bisherigen gewählten Erhaltungsstrategie ab. Grundsätzlich empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Straßenerhaltungsmaßnahmen zeitgerecht umzusetzen. Ein Verschieben dieser Maßnahmen führt zu einem zunehmenden Substanzverzehr. Im Ergebnis sind dann umfangreichere Maßnahme einhergehend mit einem erheblichen Anstieg der Kosten zu realisieren. Im Sinne einer koordinierten Maßnahmenplanung sollten Kommunen insbesondere in Straßenabschnitten der Zustandsklassen 4 und 5 bei anstehenden Kanalsanierungen Maßnahmen des Straßenerhalts (grundhafte Erneuerungen) ergreifen.

9.6 Ausblick

Die kommunale Infrastruktur ist ein wesentlicher Eckpfeiler einer leistungsfähigen Gesellschaft. Der kommunalen Straßeninfrastruktur wird dabei eine Schlüsselrolle zuteil.

Der besondere Stellenwert kommunaler Straßen resultiert aus der engen Verflechtung des Straßenvermögens innerhalb der kommunalen Aufgabenwahrnehmung. Für kein anderes Anlagegut existieren vergleichbar viele Berührungspunkte mit anderen Bereichen der kommunalen Infrastruktur. Unabhängig davon, ob etwa Maßnahmen an Wasserleitungen, an Abwasserkanälen, an Telekommunikationsverbindungen oder an Fernwärme- oder Gasnetzen notwendig sind – die Straßeninfrastruktur ist stets betroffen und muss in die Planungen mit einbezogen werden.

Aufgrund der Schlüsselrolle, welche die Straßeninfrastruktur infolge ihrer Verflechtung beim Management kommunaler Prozesse einnimmt, ist diese auch ein elementarer Wettbewerbsfaktor. Dies gilt nicht nur für Bundes-, Fern- und Landstraßen, sondern in besonderem Maße auch für das kommunale Straßennetz, das mit einer Gesamtlänge von rund 457 Tausend Kilometern mehr als 66 Prozent des gesamten Straßennetzes in der Bundesrepublik Deutschland einnimmt.⁶¹⁹ Ohne ein Straßennetz in angemessenem Zustand leidet die Attraktivität einer Region nicht nur im Zusammenhang mit der Ansiedlung von Gewerbe. Vielmehr wird die kommunale Straßeninfrastruktur zusehends auch eine immer größere Rolle im „Wettbewerb“ der Kommunen um private Grundstückseigentümer spielen, die es bei einer weiteren Verteuerung von Immobilien in Städten verstärkt in das Stadtumland und die ländlicheren Regionen ziehen dürfte.

Die volkswirtschaftliche Bedeutung des kommunalen Straßennetzes ist insofern immens. Vor diesem Hintergrund sollten die Kommunen die kommunale Straßeninfrastruktur als Wettbewerbsvorteil erhalten und – wo angebracht – ausbauen. Zur Finanzierung dieser Aufgabe ausschließlich auf Impulse des Bundes oder des Landes zu setzen, wäre falsch. Vielmehr sind alle Kommunen dazu aufgerufen, ihre Möglichkeiten der Finanzierung auszuschöpfen und Chancen der Effizienzverbesserung anzustreben.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung kann der Aufbau eines systematischen Straßenerhaltungsmanagements den effizienten Einsatz der Finanzmittel erhöhen. Wichtig für die Umsetzung eines wirkungsvollen Erhaltungssystems ist es, das System auf die kommunalen Bedürfnisse auszurichten. Angesichts der Größenordnung der geprüften Kommunen schlägt die Überörtliche Prüfung die Umsetzung eines solchen Systems mittels Tabellenkalkulationsprogrammen vor. Mit Hilfe des Programms können Verzeichnisse über Zustandserfassungen, die operative Maßnahmenplanung ebenso wie die Gewährleistungsnachverfolgungen angelegt, verwaltet und miteinander verknüpft werden.

Große Bedeutung kommt der Zustandserfassung und -bewertung der kommunalen Straßen zu. Ohne die Kenntnis des aktuellen Straßenzustands ist eine systematische Straßenerhaltung nicht möglich. Unter Berücksichtigung des Straßenzustands besteht die Möglichkeit, den notwendigen Erhaltungsbedarf sachgerecht abzuleiten und die zur Verfügung stehenden Finanzmittel effizient einzusetzen. In diesem Zusammenhang regt die Überörtliche Prüfung an, alle fünf Jahre den Straßenzustand zu erfassen und zu bewerten. Bei einer visuellen Erfassung kann die Schätzhilfe des FGSV-Arbeitspapiers Nr. 9/ Reihe K 2.3 zur Systematik der Straßenerhaltung verwendet werden.

Neben der operativen Zielsetzung des Erhaltungsmanagements, die in erster Linie die Aufstellung von Prioritätenlisten und die Umsetzung von Baupro-

619 Quelle: vgl. Fußnote 545.

grammen beinhaltet, sollten Kommunen zukünftig auch die strategische Perspektive ins Auge fassen. Hierbei geht es im Wesentlichen um die Definition einer für die Kommune realisierbaren und nachhaltigen Erhaltungsstrategie. Die strategische Planung gibt dabei den Leitgedanken für die operative Erhaltung vor. Die Überörtliche Prüfung veranschaulichte anhand von Modellrechnungen den Einfluss der Straßenbeiträge auf die Erhaltungsstrategie. Je nach Höhe des Umlagesatzes variiert die für die Kommune wirtschaftlichste Strategie. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Entscheidungsträgern, eine Erhaltungsstrategie unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten – zunächst im Hinblick auf den kommunalen Haushalt, aber auch auf die Anlieger – zu definieren.

Unabhängig von der Formulierung der Erhaltungsstrategie, ist die Erhebung von Straßenbeiträgen gerade bei Kommunen mit defizitären Haushalten unerlässlich. Ob als einmalige Straßenbeiträge oder, wie es nach der Novellierung des Gesetzes über kommunale Abgaben im Jahr 2013 den Kommunen ermöglicht wurde, alternativ als wiederkehrende Beiträge (§ 11a KAG) ist Ausdruck des kommunalen Gestaltungswillens vor Ort.

10. „Örtliche Betreuungsbehörden“ – 202. Vergleichende Prüfung

10.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Gegenstand der 202. Vergleichenden Prüfung war insbesondere die Organisation und Aufgabenerfüllung sowie die personelle Ausstattung, der Örtlichen Betreuungsbehörden. Dabei wurde geprüft, ob die Betreuungsbehörden rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wurden.

Geprüfte Körperschaften

In die Prüfung waren einbezogen: Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis sowie die kreisfreien Städte Darmstadt und Kassel.



Ansicht 218: "Örtliche Betreuungsbehörden" – Lage der geprüften Körperschaften

Informationsstand und Prüfungsbeauftragte	
Informationsstand:	Februar bis Juli 2015
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	2. Februar 2016
Prüfungsbeauftragte:	Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften mit Unterstützung der Bediensteten des Hessischen Rechnungshofs, (vgl. S. 378)

Ansicht 219: Informationsstand und Prüfungsbeauftragte

10.2	Leitsätze	337
10.3	Überblick.....	338
10.4	Tätigkeit der Betreuungsbehörden	342
10.4.1	Fallzahlen	342
10.4.2	Verfahrensfragen	350
10.4.3	Zusammenarbeit mit den Betreuungsgerichten.....	356
10.4.4	Mitteilungspflicht von Berufs- und Vereinsbetreuern (§ 10 VBVG)	357
10.4.5	Zusammenarbeit mit Betreuungsvereinen	358
10.4.6	Vorsorgevollmachten, Querschnittsaufgaben und andere Hilfen	361
10.4.7	Personalausstattung und Personalbedarf	363
10.4.8	Aufwendungen für Betreuungsbehörden und Förderung der Vereine.....	366
10.5	Ausblick	367

Gliederung

10.2 Leitsätze

Nur bei drei der sieben geprüften Betreuungsbehörden (Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Stadt Kassel, Odenwaldkreis) hat eine Beteiligung der Betreuungsbehörden bei der Erstbestellung durch die Betreuungsgerichte nahezu vollständig stattgefunden. Bei den übrigen vier Betreuungsbehörden (Stadt Darmstadt, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Schwalm-Eder-Kreis) lag entgegen den seit dem 1. Juli 2014 geltenden gesetzlichen Vorgaben die Anhörungsquote nur zwischen 30 und 60 Prozent. Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die gesetzlichen Vorschriften bezüglich der Anhörungspflicht beachtet werden.

Seite 356

Bei keiner der geprüften Betreuungsbehörden wurden Beratungen zu Vorsorgevollmachten sowie die Gewinnung und Beratung von ehrenamtlichen Betreuern in vollem Umfang angeboten. Diese sogenannte Querschnittsarbeit sollte bei Betreuungsbehörden und -vereinen zur Verbreitung von Vorsorgevollmachten intensiviert werden.

Seite 361

Vier Betreuungsbehörden (Stadt Darmstadt, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Stadt Kassel und Landkreis Limburg-Weilburg) nahmen eine Prüfung des Vorrangs der ehrenamtlichen Betreuung vor einer Berufsbetreuung nicht in der gebotenen Tiefe und Systematik vor.

Seite 353

Personalbedarfsberechnungen basierten auf Schätzungen und verwendeten unterschiedliche Parameter und Zeitansätze. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, detailliertere Daten zur tatsächlichen Arbeitsbelastung der Betreuungsbehörden zu erheben. Auf deren Grundlage sollte die Personalausstattung der Betreuungsbehörden hinterfragt und gegebenenfalls angepasst werden.

Seite 363

Die Daten der Betreuungsbehörden über die Betreuungen in ihrer Zuständigkeit waren unvollständig und fehlerhaft. Dies war sowohl in ihrer Abhängigkeit von Mitteilungen der Betreuungsgerichte als auch in mangelnder Datenpflege und fehlerhaften Auswertungen begründet.

Seite 342

Die Zahl der Betreuungen ist von 2010 bis 2014 um durchschnittlich 20 Prozent gestiegen. Die Zahl der Berufsbetreuungen stieg dabei mit 27 Prozent wesentlich stärker an als die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen (16 Prozent).

Seite 343

Seite 346

Die Zahl neuer Betreuungen konnte in der Stadt Kassel und den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis ausgewertet werden. Mit Ausnahme eines deutlichen Anstiegs im Landkreis Marburg-Biedenkopf (um 64 Prozent) sank die Zahl der jährlichen neuen Betreuungen in den übrigen vier Landkreisen und zwei kreisfreien Städten (um 7 bis 33 Prozent).

Seite 350

Die Altersstruktur der Betreuten hat sich im Prüfungszeitraum verjüngt. Der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 18 bis 40 Jahren stieg von 19 Prozent auf 21 Prozent und der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 41 bis 60 Jahren von 26 Prozent auf 28 Prozent. Der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 61 und mehr Jahren reduzierte sich dagegen von 56 Prozent auf 52 Prozent.

Seite 358

Verwendungsnachweise, die Betreuungsvereine für erhaltene Förderungen des Landes und von Kommunen führen müssen, wurden unzureichend geprüft.

Seite 358

Die Zuwendungen an Betreuungsvereine waren mit Ausnahme des Landkreises Marburg-Biedenkopf nicht an definierte Leistungen der Empfänger gebunden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, künftig die Zuwendungen an Betreuungsvereine leistungsorientiert zu vergeben, um eine optimale Steuerung des Einsatzes von Fördermitteln zu ermöglichen.

Seite 357

Berufs- und Vereinsbetreuer haben die Pflicht, der Betreuungsbehörde kalenderjährlich die Zahl der Betreuungen und den dafür erhaltenen Geldbetrag mitzuteilen. Diese Mitteilungspflicht belastete die Arbeit von Betreuungsbehörden und Berufsbetreuern, ohne einen im Verhältnis hierzu stehenden erkennbaren Nutzen zu entfalten. Zumal sich jeder Betreuer bei einer Neubestellung gegenüber dem Betreuungsgericht und der Betreuungsbehörde über die Zahl der zu diesem Zeitpunkt geführten Betreuungen zu erklären hat. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, über die zuständigen Gremien eine Diskussion über eine Gesetzesinitiative zur Änderung dieser Vorschrift anzustoßen.

Seite 352

Für die Kernaufgaben der Betreuungsbehörden (§§ 4 bis 10 BtBG) ist es zielführend, Arbeitshilfen wie Checklisten, Musterschreiben, Berichtsvorlagen zu erarbeiten. Diese sollten landesweit mit den Betreuungsbehörden sowie mit den Betreuungsgerichten abgestimmt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration als überörtliche Betreuungsbehörde um die Erarbeitung dieser Arbeitshilfen zu bitten.

10.3 Überblick

Aufgaben der Betreuungs- behörde

Die Landkreise und kreisfreien Städten unterhalten örtliche Betreuungsbehörden. Betreuungsbehörden sind Ansprechpartner für alle Themen rund um die rechtliche Betreuung von Menschen, die mitunter notwendig wird, wenn erwachsene Menschen aufgrund einer körperlichen, geistigen oder seelischen Einschränkung wichtige Entscheidungen oder Geschäfte nicht mehr alleine tätigen können.

Die Aufgaben der Betreuungsbehörden teilen sich im Wesentlichen auf folgende drei Bereiche auf:

1. Die allgemeinen Aufgaben in Betreuungsangelegenheiten außerhalb von gerichtlichen Verfahren, insbesondere Beratung und Unterstützung der Be-

treuer, Förderung ehrenamtlicher Betreuer, Aufklärung und Beratung über Vorsorgevollmachten und Betreuungsverfügungen (§§ 4 bis 7 BtBG⁶²⁰),

2. die Angelegenheiten, die der Betreuungsbehörde im gerichtlichen Betreuungs- und Unterbringungsverfahren übertragen worden sind, vornehmlich die Unterstützung des Betreuungsgerichts bei der Erforschung des Sachverhalts sowie der Auswahl der Betreuer (§§ 8, 9 BtBG) und

3. die Tätigkeit der Mitarbeiter der Behörde als Betreuer (Behördenbetreuer) (§ 1900 Absatz 4 BGB).

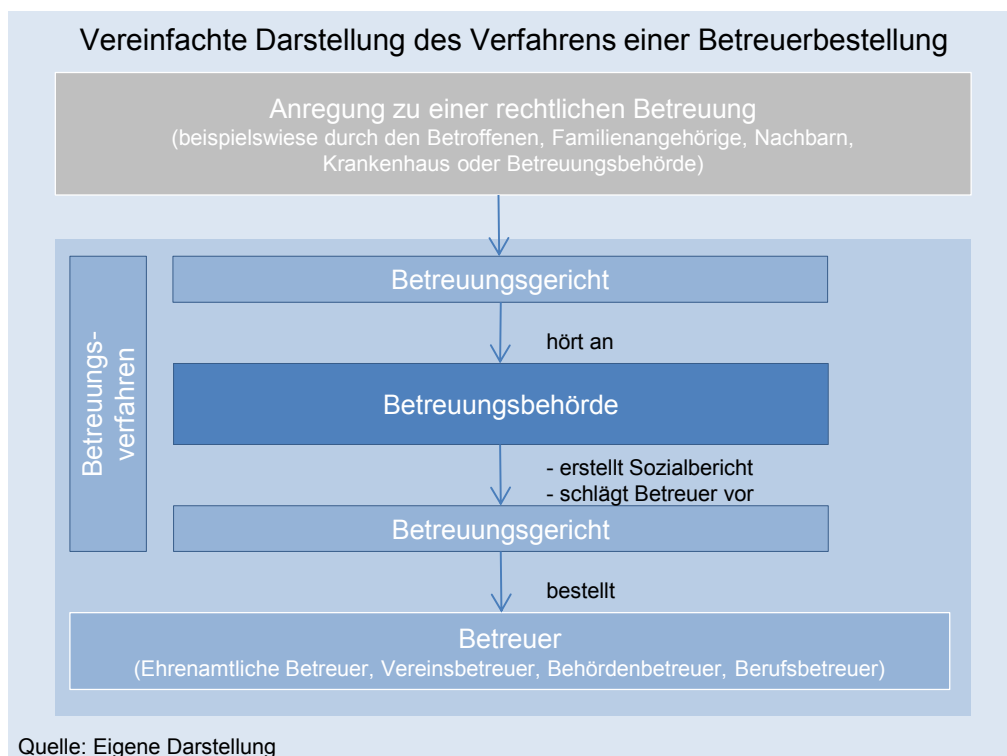
Die (rechtliche) Betreuung wurde durch das am 1. Januar 1992 in Kraft getretene Betreuungsgesetz⁶²¹ geschaffen und ist an die Stelle des davor geltenden Vormundschafts- und Pflegschaftsrechts getreten.

Vor Einrichtung einer Betreuung muss immer zuerst geprüft werden, ob die Betreuung vermeidbar ist. Dieser Grundsatz der Nachrangigkeit wurde zuletzt durch Gesetzesänderung zum 1. Juli 2014 mit dem Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde hervorgehoben.

Voraussetzungen
der Einrichtung
einer rechtlichen
Betreuung

Kann ein Volljähriger aufgrund einer psychischen Krankheit oder einer körperlichen, geistigen oder seelischen Behinderung seine Angelegenheiten ganz oder teilweise nicht besorgen, so wird für ihn auf seinen Antrag oder von Amts wegen ein Betreuer bestellt (§ 1896 BGB).

Der Ablauf eines Betreuungsverfahrens wird in Ansicht 220 vereinfacht dargestellt.



Ablaufdiagramm

Ansicht 220: Vereinfachte Darstellung des Verfahrens einer Betreuerbestellung

Der Betreuer wird vom Amtsgericht (Betreuungsgericht) bestellt. Die Anregung zu einer rechtlichen Betreuung bei Gericht kann vom Betroffenen selbst, aber auch durch Dritte zum Beispiel von Familienangehörigen, Nachbarn, Krankenhäusern und der Betreuungsbehörde kommen.

620 Gesetz über die Wahrnehmung behördlicher Aufgaben bei der Betreuung Volljähriger (Betreuungsbehördengesetz – BtBG) vom 12. September 1990, BGBl. I, S. 2002, 2025, zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. August 2013, BGBl. I, S. 3393.

621 Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige vom 12. September 1990, BGBl. I, S. 2002.

Erhält das Betreuungsgericht Kenntnis von einem Sachverhalt, der auf einen möglichen Betreuungsbedarf schließen lässt, holt es vor einer Entscheidung verschiedene Informationen ein, um den Sachverhalt aufzuklären.

Das Gericht prüft, ob der Betroffene eine Vorsorgevollmacht hinterlegt hat. Zugleich wird es die Betreuungsbehörde⁶²² um Abgabe einer Stellungnahme zur Sachverhaltsaufklärung, eines sogenannten Sozialberichts bitten (§ 8 Absatz 1 Satz 2 Nr. 1 BtBG). Seit der Rechtsänderung durch das Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 1. Juli 2014 hat das Gericht die Betreuungsbehörde vor der Bestellung eines Betreuers in jedem Fall anzuhören, und nicht wie bisher „wenn es der Betroffene verlangt oder es der Sachaufklärung dient“ (§ 279 FamFG⁶²³).

Anhörung der
Betreuungs-
behörde

Die Betreuungsbehörde ermittelt daraufhin zu Fragestellungen wie: Gibt es andere Hilfen, die eine Bestellung eines Betreuers entbehrlich machen? Hat der Betroffene bereits eine wirksame Vorsorgevollmacht erteilt? Gibt es eine Betreuungsverfügung des Betroffenen? Ist eine Betreuung überhaupt erforderlich? Mit dem Sozialbericht schlägt die Betreuungsbehörde dem Gericht gegebenenfalls einen geeigneten Betreuer vor. Dabei hat sie zunächst zu prüfen, ob ein geeigneter ehrenamtlicher Betreuer vorhanden ist. Das Gericht ist an diesen Vorschlag jedoch nicht gebunden.

Rechtliche
Betreuer

Nach Vorlage aller Unterlagen trifft das Gericht die Entscheidung, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Betreuung eingerichtet wird. Zu rechtlichen Betreuern können bestellt werden:

- Ehrenamtliche Betreuer: Im Regelfall sind dies Familienangehörige, aber auch andere Personen, die sich ehrenamtlich engagieren wollen. (§ 1897 Absatz 1 BGB)
- Berufsbetreuer: Natürliche Personen, die das Amt eines rechtlichen Betreuers von Berufs wegen führen. Berufsbetreuer dürfen nur bestellt werden, wenn keine geeigneten ehrenamtlichen Betreuer gefunden werden. (§ 1897 Absatz 1 und 6 BGB)
- Vereinsbetreuer: Mitarbeiter eines anerkannten Betreuungsvereins oder der Verein selbst können zum Betreuer bestellt werden. Dies ist in Fällen denkbar, die sich als besonders schwierig erweisen und bei denen keine geeignete natürliche Person gefunden wurde. (§ 1900 Absatz 1 BGB)

622 Betreuungsbehörden sind die Magistrate der kreisfreien Städte sowie die Kreisausschüsse der Landkreise (§ 1 HAG/BtR).

623 Gesetz über das Verfahren in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit (FamFG) vom 17. Dezember 2008, BGBl. I, S. 2586, 2587, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juni 2014, BGBl. I, S. 786.

§ 279 FamFG – Anhörung der sonstigen Beteiligten, der Betreuungsbehörde und des gesetzlichen Vertreters

(1) Das Gericht hat die sonstigen Beteiligten vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts anzuhören.

(2) Das Gericht hat die zuständige Behörde vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts anzuhören. Die Anhörung vor der Bestellung eines Betreuers soll sich insbesondere auf folgende Kriterien beziehen:

1. persönliche, gesundheitliche und soziale Situation des Betroffenen,
2. Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen (§ 1896 Absatz 2 des Bürgerlichen Gesetzbuchs),
3. Betreuerauswahl unter Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit (§ 1897 des Bürgerlichen Gesetzbuchs) und
4. diesbezügliche Sichtweise des Betroffenen.

(3) Auf Verlangen des Betroffenen hat das Gericht eine ihm nahestehende Person anzuhören, wenn dies ohne erhebliche Verzögerung möglich ist.

(4) Das Gericht hat im Fall einer Betreuerbestellung oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts für einen Minderjährigen (§ 1908a des Bürgerlichen Gesetzbuchs) den gesetzlichen Vertreter des Betroffenen anzuhören.

- Behördenbetreuer: Auch die Betreuungsbehörde selbst oder ein Beschäftigter der Betreuungsbehörde kann zum Behördenbetreuer bestellt werden, wenn eine Betreuung durch eine natürliche Person oder durch einen Betreuungsverein nicht gesichert werden kann. (§ 1900 Absatz 4 BGB)

Die Kosten eines Betreuers richten sich nach unterschiedlichen Faktoren: Arbeitet der Betreuer ehrenamtlich, kann er eine jährliche Aufwandsentschädigung in Höhe von 399 Euro erhalten. Handelt es sich um einen Berufsbetreuer, richtet sich die Höhe der monatlichen Vergütungspauschalen danach, ob der Betreute vermögend ist oder nicht, ob er innerhalb oder außerhalb eines Heimes lebt und nach der Qualifikation des Betreuers. Je nach Verfahrensstand, Betreuerqualifikation und persönlichen Verhältnissen des Betreuten kann somit ein monatlicher Vergütungssatz zwischen 54 Euro und 374 Euro fällig werden.⁶²⁴

Kosten einer
Betreuung

Das Betreuungsgericht hat, über die Einrichtung, den Umfang und die Aufhebung einer Betreuung hinaus, verschiedene Rechtshandlungen der Betreuer zu genehmigen. Zudem berät und beaufsichtigt das Betreuungsgericht die Aufgabenerfüllung des Betreuers, setzt die Vergütungen und Aufwandsentschädigungen fest und zahlt diese aus.

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) ist überörtliche Betreuungsbehörde.⁶²⁵ Seine Aufgabe ist es, mit Betreuungsbehörden, Betreuungsvereinen und Betreuungsgerichten darauf hinzuwirken, dass eine ausreichende Zahl von Betreuern zur Verfügung steht, um die Betreuungsbehörden bei der Aufgabenerfüllung zu unterstützen (§ 5 BtBG⁶²⁶).

Überörtliche
Betreuungs-
behörde

Die überörtliche Betreuungsbehörde ist zuständig für die Beratung und Unterstützung der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine in Angelegenheiten, die nicht nur einen örtlichen Träger betreffen und die überregionale Fortbildung von Betreuerinnen und Betreuern, sowie die Entwicklung von Arbeitskonzepten zur Beratung von Angehörigen der Betreuten.

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration (HMSI) hat in den vergangenen Jahren verschiedene Maßnahmen zur Fortbildung und Qualifizierung für Multiplikatoren im Bereich der Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden durchgeführt und gefördert:

Projekte des So-
zialministeriums

- „Hessisches Curriculum zur Schulung ehrenamtlicher Betreuer“: Schulungsunterlagen für Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden, die ehrenamtliche Betreuer gewinnen und qualifizieren wollen.
- „Betreuung im Tandem (BiT)“: Mit diesem Projekt sollte die Übernahme einer ehrenamtlichen Betreuung dadurch erleichtert werden, dass ein hauptamtlicher Betreuer eines Betreuungsvereins für einen begrenzten Zeitraum gemeinsam mit dem ehrenamtlichen Betreuer die Betreuung führte.⁶²⁷
- „Regionale Fachkreise im Betreuungsrecht“ (ReFaB): landesweite Errichtung regionaler Fachkreise im Bereich der rechtlichen Betreuung als

624 Gesetz über die Vergütung von Vormündern und Betreuern (VBVG) vom 21. April 2005, BGBl. I, S. 1073.

625 § 2 BtBG i.V.m. § 1 Absatz 2 Hessisches Ausführungsgesetz zum Betreuungsrecht (HAG/BtR) vom 5. Februar 1992 GVBl. I, S. 66, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. September 2012 GVBl. I, S. 270.

626 § 5 BtBG

Die Behörde sorgt dafür, dass [sic.] in ihrem Bezirk ein ausreichendes Angebot zur Einführung der Betreuer und der Bevollmächtigten in ihre Aufgaben und zu ihrer Fortbildung vorhanden ist.

627 Vgl. <http://www.bit-projekt.de/> (zuletzt aufgerufen am 31. Oktober 2016).

Netzwerke auf örtlicher Ebene. Im Ergebnis wurden in 15 der 26 Betreuungsbehörden in Hessen solche regionale Fachkreise gebildet.⁶²⁸

10.4 Tätigkeit der Betreuungsbehörden

10.4.1 Fallzahlen

Der Überörtlichen Prüfung wurden Daten etwa über die Betreuungen und Altersstruktur von den Betreuungsbehörden für den Zeitraum 2010 bis 2014, soweit verfügbar oder Auswertungen möglich waren, zur Verfügung gestellt.

Abhängigkeit der Datenvalidität von Betreuungsgerichten

Prinzipiell können die Daten der Betreuungsbehörden nur die Fälle abbilden, bei denen diese am Verfahren beteiligt waren oder von denen sie durch das Betreuungsgericht informiert wurden. Die Betreuungsgerichte haben die Betreuungsbehörden erst seit dem 1. Juli 2014 vor der Bestellung eines Betreuers oder der Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts anzuhören. Zuvor galt die Anhörungspflicht lediglich, wenn es der Betroffene verlangte oder es der Sachaufklärung diene.

Beeinträchtigungen der Datenvalidität

Die Überörtliche Prüfung hat die Angaben der Betreuungsbehörden durch Überprüfung sowohl der Auswertungstechniken als auch durch Stichproben der zugehörigen Akten plausibilisiert. Die Datenqualität ist durch verschiedene Ursachen beeinträchtigt:

- Die Tabellen und Datenbanken enthielten teilweise nicht den Zeitraum der Betreuung, so dass in der Auswertung nicht berücksichtigt wurde, wenn Fälle befristet und dadurch aktuell nicht mehr in Betreuung waren.
- In Auswertungen wurden Fälle, die älter als sieben Jahre waren⁶²⁹, weiterhin als aktiv geführt.
- Zuständigkeitswechsel zu anderen Betreuungsbehörden waren zwar bekannt, aber nicht in den Daten hinterlegt.
- Betreuungsbehörden wurden nicht immer über ein Versterben betreuter Menschen informiert. Einige Betreuungsbehörden werteten hilfsweise die Todesanzeigen regionaler Tageszeitungen aus, welche aber auch nur ein unvollständiges Bild liefern können. Eine Betreuungsbehörde nutzte Listen des Gesundheitsamts, um über die im Kreis verstorbenen betreuten Menschen informiert zu werden.
- Die gelieferten Zahlen enthielten auch widersprüchliche Daten. Beispielsweise stieg die Gesamtzahl der Betreuungen in einem Jahr stärker an als neue Betreuungen eingerichtet wurden.
- Es bestanden keine einheitlichen Definitionen, ob zum Beispiel neue Betreuungen auch vorläufige Betreuungen beinhalten.

Als Beispiel für die Auswirkungen auf die Datenqualität kann der Landkreis Marburg-Biedenkopf herangezogen werden. Dieser begann während der Prüfung, eine neue Software in der Betreuungsbehörde einzuführen und plausibilisierte dabei den Datenbestand. Daraufhin wurden Betreuungen, die bereits beendet waren, aber bisher in der Datenbank als aktiv geführt wurden, aus dem Datenbestand ausgesondert. Auf Grundlage der zum Prüfungszeitpunkt erst teilweise durchgeführten Datenmigration und Plausibilisierung schätzte

⁶²⁸ Abschlussbericht des Projekts Regionale Fachkreise im Betreuungsrecht (ReFaB) Hessen (Oktober 2008).

⁶²⁹ Höchstens sieben Jahre nach dem Erlass der Entscheidung hat das Betreuungsgericht über die Aufhebung oder Verlängerung der Maßnahme zu entscheiden. Vgl. § 294 Absatz 3 und § 295 Absatz 2 FamG.

die Betreuungsbehörde, dass die Zahl der als aktiv geführten Betreuungsverhältnisse um 25 Prozent verringert würde.

Die Überörtliche Prüfung stellte im Rahmen ihrer Prüfung bei den einbezogenen Körperschaften die Fehlerhaftigkeit und Unvollständigkeit der gelieferten Daten in unterschiedlicher Ausprägung fest. Trotz der aufgezeigten Problematik konnten aber Entwicklungen und Tendenzen abgeleitet werden. Die aufgezeigten Fehler und Lücken der Datenbestände und vor allem die grundsätzliche Abhängigkeit von Mitteilungen der Betreuungsgerichte zeigen, dass die örtlichen Betreuungsbehörden bisher keine verlässlichen Zahlen über alle betreuten Menschen in ihrer Zuständigkeit liefern können. Die Betreuungsbehörden gehen davon aus, dass sich durch die zunehmende Umsetzung der Gesetzesänderungen zum 1. Juli 2014 und damit verbundene stärkere Zusammenarbeit mit den Betreuungsgerichten die Datenqualität verbessern wird. So lange aber die Betreuungsgerichte die Betreuungsbehörden nicht bei jeder neuen Betreuung beteiligen und nicht über alle Beendigungen informieren, werden auch künftig Abweichungen bestehen.

Lücken- und fehlerhafte Datenbestände

Da es keine originäre Aufgabe der Betreuungsbehörden ist, eine tagesaktuelle Statistik der Betreuten liefern zu können und diese Statistiken lediglich zu Analyse- und Planungszwecken relevant sind, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Aufwand für die Pflege der Datenbanken zu minimieren. Sie schlägt vor, einmal jährlich einen Datenabgleich mit den Betreuungsgerichten und den Gesundheitsämtern durchzuführen. Für Planungszwecke ausreichende Statistiken könnten so bei vertretbarem Aufwand erreicht werden.

Empfehlung eines Datenabgleichs mit den Betreuungsgerichten

10.4.1.1 Betreuungen

Eine Gegenüberstellung der Zahl der Betreuungen im Jahr 2010 und 2014 zeigt Ansicht 221.

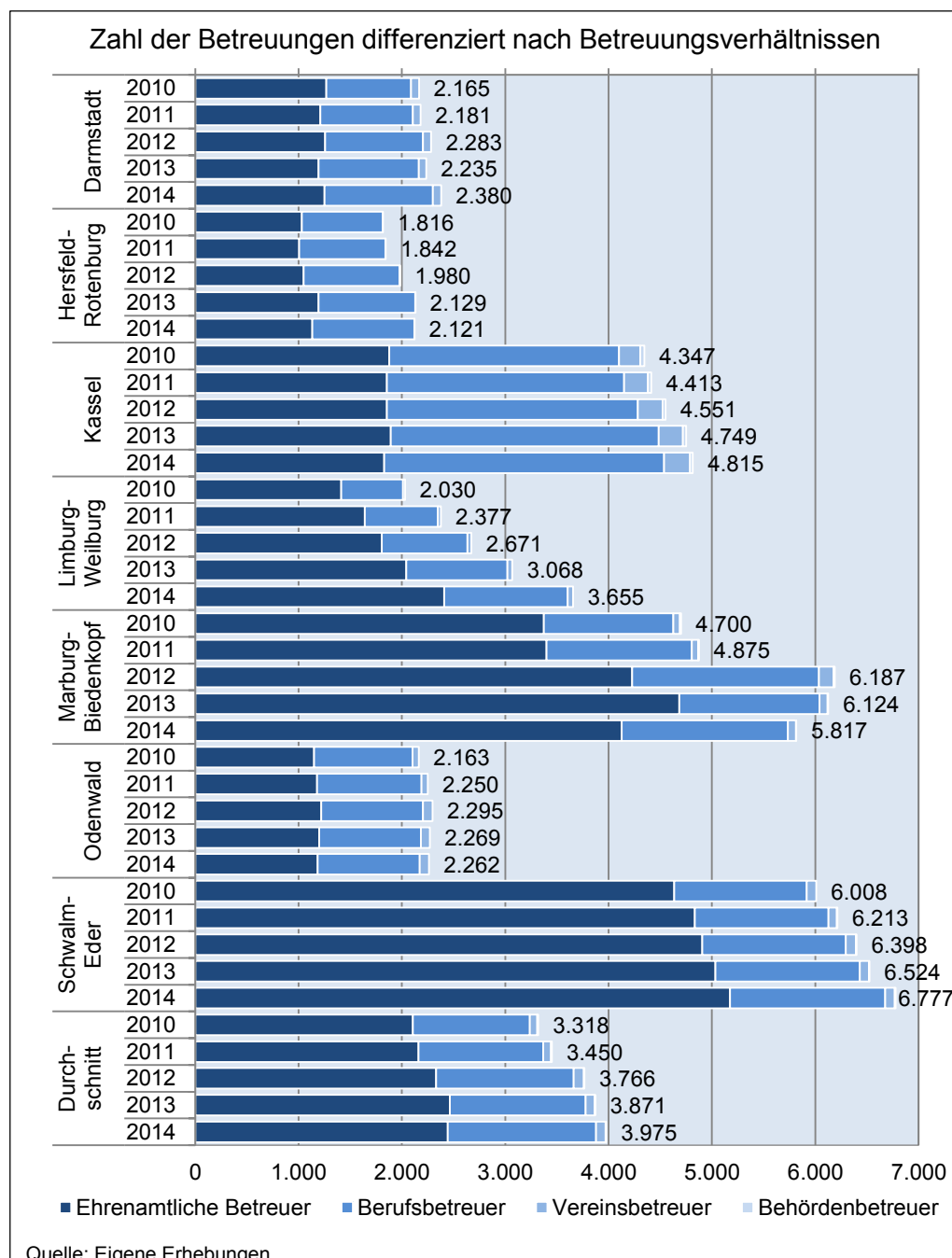
Entwicklung der Zahl der Betreuungen

Zahl der Betreuungen im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2010			
	Betreuungen 2010	Betreuungen 2014	Veränderung
Darmstadt	2.165	2.380	9,9 %
Hersfeld-Rotenburg	1.816	2.121	16,8 %
Kassel	4.347	4.815	10,8 %
Limburg-Weilburg	2.030	3.655	80,0 %
Marburg-Biedenkopf	4.700	5.817	23,8 %
Odenwald	2.163	2.262	4,6 %
Schwalm-Eder	6.008	6.777	12,8 %
Durchschnitt			19,8 %
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 221: Zahl der Betreuungen im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2010

Den höchsten Anstieg hatte der Landkreis Limburg-Weilburg mit 80 Prozent zu verzeichnen. Im Odenwaldkreis wuchs die Zahl der Betreuungen mit 4,6 Prozent am geringsten an. Im Mittel stieg die Zahl der Betreuungen vom Jahr 2010 bis zum Jahr 2014 um 19,8 Prozent.

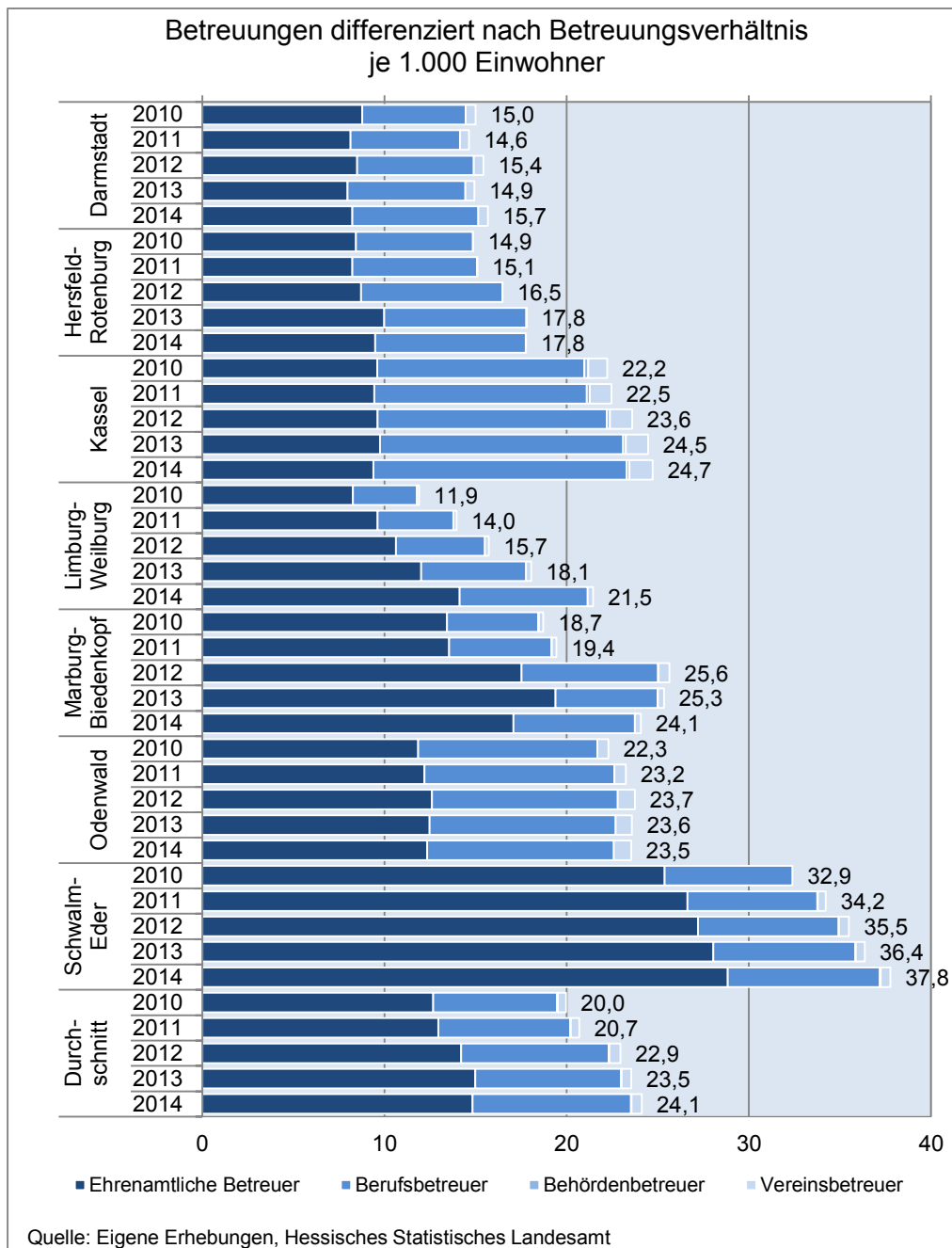
Die Entwicklung der Zahl der Betreuungen in den Jahren 2010 bis 2014 zeigt Ansicht 222.



Ansicht 222: Zahl der Betreuungen differenziert nach Betreuungsverhältnissen

In allen Regionen stieg die Zahl der Betreuten im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 an. In den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Marburg-Biedenkopf und dem Odenwaldkreis ging die Zahl der Betreuten im Jahr 2014 gegenüber der im Jahr 2013 geringfügig zurück.

Ansicht 223 zeigt die Zahl der Betreuungen je 1.000 Einwohner.



Ansicht 223: Betreuungen differenziert nach Betreuungsverhältnis je 1.000 Einwohner

Die meisten Betreuungen je 1.000 Einwohner hatte der Schwalm-Eder-Kreis mit 37,8 Betreuungen im Jahr 2014. Die Stadt Darmstadt wies im gleichen Jahr mit 15,7 die wenigsten Betreuungen auf. Auffällig ist der deutliche Anstieg der Betreuungsverhältnisse im Landkreis Limburg-Weilburg von 11,9 Betreuungen im Jahr 2010 auf 21,5 Betreuungen je 1.000 Einwohner im Jahr 2014.

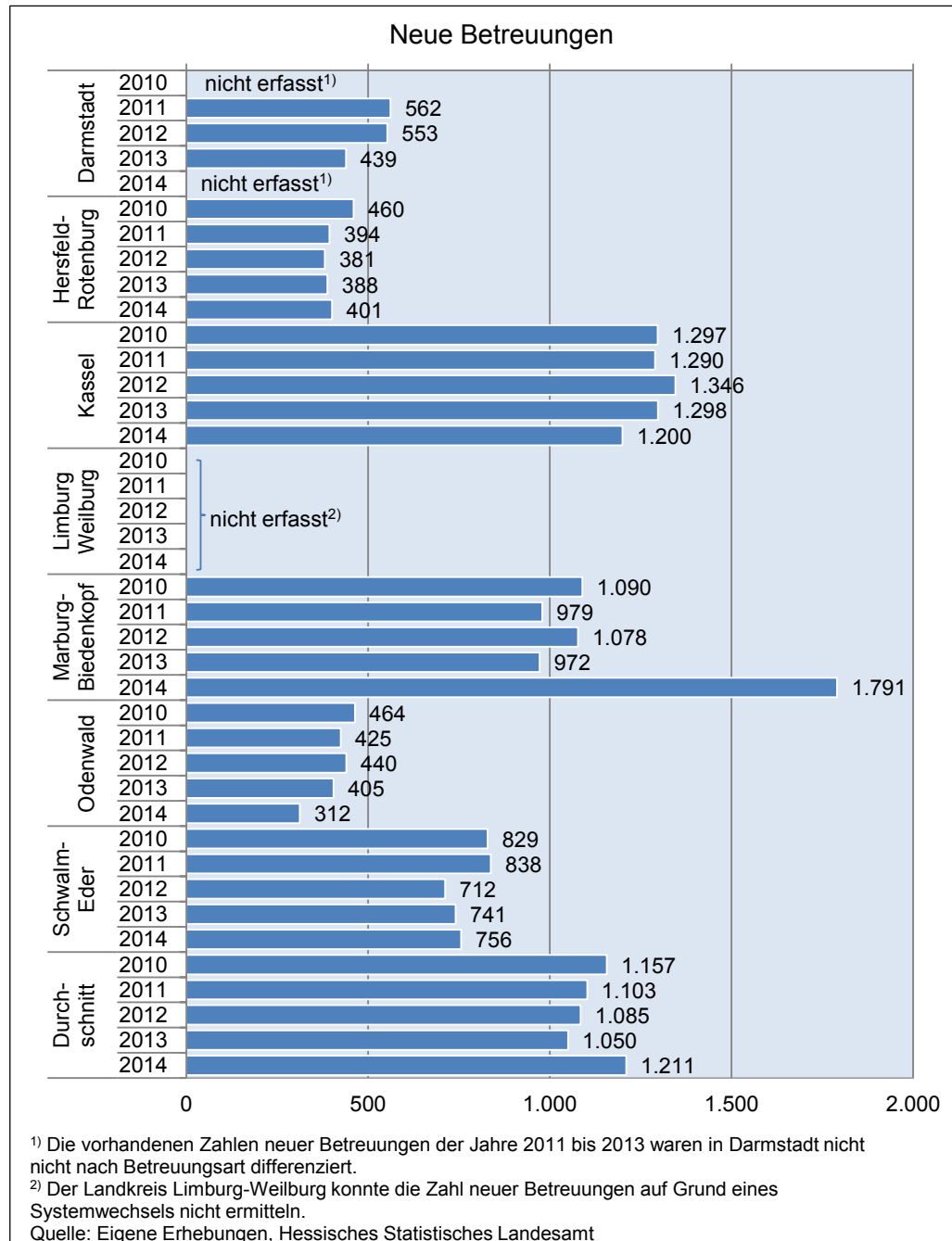
Die meisten ehrenamtlichen Betreuungen im Jahr 2014 hatte der Schwalm-Eder-Kreis mit 28,8 Betreuungen je 1.000 Einwohner. In der Stadt Darmstadt wurden die wenigsten ehrenamtlichen Betreuungen mit 8,2 Betreuungen je 1.000 Einwohner im Jahr 2014 geführt. Der Durchschnitt ehrenamtlicher Betreuungen lag im Jahr 2014 bei 14,8 Betreuungen je 1.000 Einwohner. Demgegenüber wurden durchschnittlich 8,7 Berufsbetreuungen je 1.000 Einwohner geführt. Das Minimum lag im Landkreis Marburg-Biedenkopf mit 6,7 Berufsbetreuungen je 1.000 Einwohner während das Maximum in der Stadt Kassel mit 13,9 Berufsbetreuungen je 1.000 Einwohner im Jahr 2014 lag.

Gravierende Unterschiede beim Anteil der Betreuungsverhältnisse

Im Prüfungszeitraum stieg die Zahl der Berufsbetreuungen um durchschnittlich 27 Prozent, die Zahl der ehrenamtlichen Betreuungen erhöhte sich um 16 Prozent.

10.4.1.2 Neue Betreuungen

Mit Ausnahme des Landkreises Limburg-Weilburg konnten die geprüften Körperschaften ihre Daten bzgl. neuer Betreuungen im Prüfungszeitraum auswerten.⁶³⁰ Es wurden jene Fälle erfasst, bei denen eine neue Betreuung bestellt wurde und von denen die Betreuungsbehörde Kenntnis durch eigene Beteiligung oder Information des Betreuungsgerichts erhalten hat.



Ansicht 224: Neue Betreuungen

Im Jahr 2014 wurden 1.791 neue Betreuungen, die meisten im gesamten Prüfungszeitraum, im Landkreis Marburg-Biedenkopf eingerichtet. Allerdings weicht dieser Wert deutlich von den Vorjahren ab und kann auf die Einführung einer neuen Software zurückgeführt werden. Im Odenwaldkreis wurden im

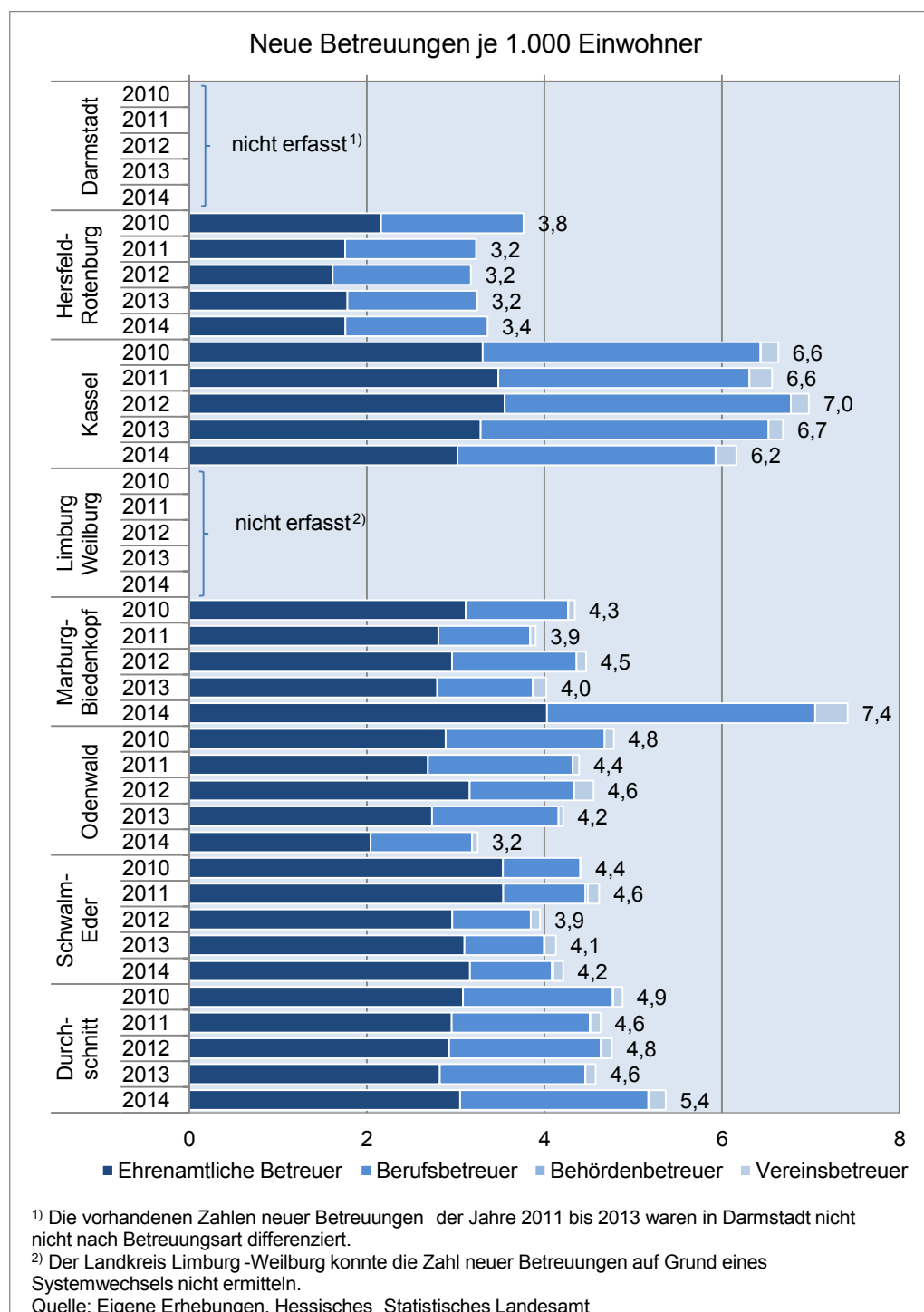
⁶³⁰ Die Stadt Darmstadt nur für die Jahre 2011 bis 2013.

Jahr 2014 mit 312 neuen Fällen die wenigsten Betreuungen eingerichtet. Bei den geprüften Körperschaften wurden im Mittel 892 neue Betreuungen im Jahr 2014 verzeichnet.

Zahl neuer Betreuungen im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2010			
	Neue Betreuungen 2010	Neue Betreuungen 2014	Veränderung 2014 zu 2010
Darmstadt	nicht erfasst ¹⁾		
Hersfeld-Rotenburg	460	401	-13 %
Kassel	1.297	1.200	-7 %
Limburg-Weilburg	nicht erfasst ²⁾		
Marburg-Biedenkopf	1.090	1.791	+64 %
Odenwald	464	312	-33 %
Schwalm-Eder	829	756	-9 %
Durchschnitt	828	892	+8 %
¹⁾ Die Stadt Darmstadt konnte die Zahl neuer Betreuungen nur für die Jahre 2011 bis 2013 ermitteln. ²⁾ Der Landkreis Limburg-Weilburg konnte die Zahl neuer Betreuungen auf Grund eines Systemwechsels nicht ermitteln. Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 225: Zahl neuer Betreuungen im Jahr 2014 gegenüber dem Jahr 2010

Im Jahr 2014 war die Zahl neuer Betreuungen gegenüber dem Jahr 2010 durchschnittlich um 8 Prozent höher. Allerdings wurde dieser Anstieg ausschließlich durch die auffällig hohe Steigerung neuer Betreuungen im Landkreis Marburg-Biedenkopf um 64 Prozent bewirkt, die auf die Einführung einer neuen Software zurückzuführen war. Demgegenüber fielen in allen anderen geprüften Städten und Landkreisen die Zahl neuer Betreuungen im Prüfungszeitraum.



Ansicht 226: Neue Betreuungen je 1.000 Einwohner

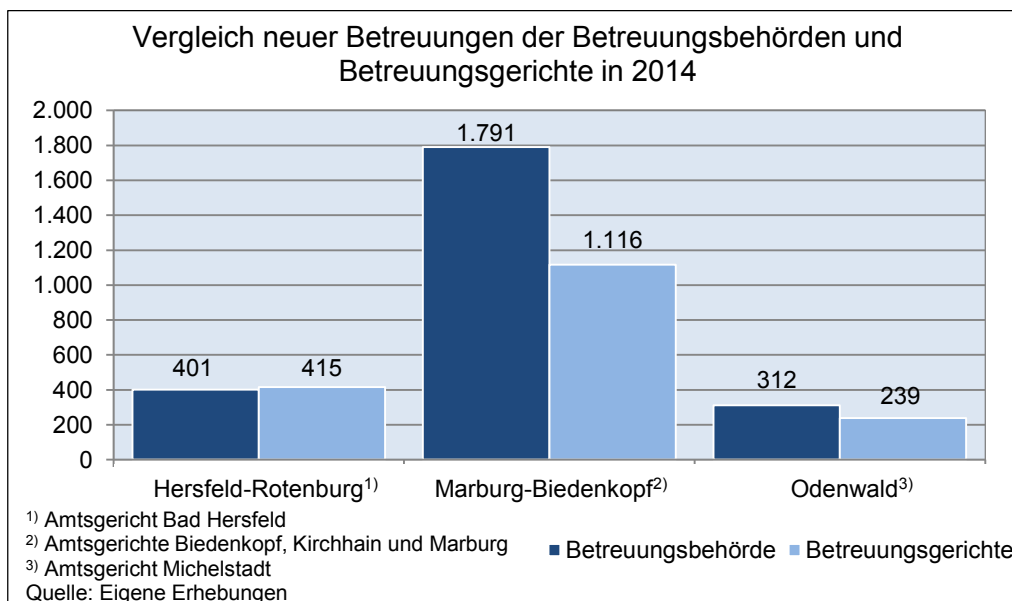
Im Jahr 2014 wurden im Odenwaldkreis die wenigsten neuen Betreuungen (3,2 je 1.000 Einwohner) eingerichtet. Die meisten neuen Betreuungen (7,4 je 1.000 Einwohner) wurden 2014 im Landkreis Marburg-Biedenkopf festgestellt, was jedoch auch im Zusammenhang mit der Einführung einer neuen Software steht. Im Jahr 2010 lag der Durchschnitt neuer Betreuungen bei 4,9 Menschen je 1.000 Einwohner. Bis zum Jahr 2014 stieg der Durchschnitt auf 5,4 neu betreute Menschen je 1.000 Einwohner an.

Der Durchschnitt neuer ehrenamtlicher Betreuungen lag für alle geprüften Städte und Landkreise zwischen 2,8 und 3,1 neue Betreuungen je 1.000 Einwohner. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf wies im Jahr 2014 das Maximum mit 4,0 neuen ehrenamtlichen Betreuungen je 1.000 Einwohner auf,

während im Landkreis Hersfeld-Rotenburg das Minimum mit 1,6 neuen ehrenamtlichen Betreuungen im Jahr 2012 vorlag.

Die Unterschiede bei neuen Betreuungen durch Berufsbetreuer sind demgegenüber wesentlich größer. In den Landkreisen Hersfeld-Rotenburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis wurden im Prüfungszeitraum je Jahr zwischen 0,9 und 1,8 neue Berufsbetreuungen bestellt; abweichend hierzu der Landkreis Marburg-Biedenkopf im Jahr 2014 mit 3,0 neuen Berufsbetreuungen. In der Stadt Kassel wurden dagegen im gesamten Prüfungszeitraum zwischen 2,8 und 3,2 Betreuungen durch Berufsbetreuer begonnen. Im Mittel der geprüften Städte und Landkreise wurden zwischen 1,6 und 2,1 neue Berufsbetreuungen je 1.000 Einwohner begonnen. Neue Betreuungen durch Betreuungsvereine und Betreuungsbehörden spielten hierbei eine untergeordnete Rolle (maximal 0,2 neue Betreuungen je 1.000 Einwohner).

Die Betreuungsgerichte führten ebenfalls Statistiken über neue Betreuungen in ihrer Zuständigkeit. Vor dem Hintergrund der erörterten Unsicherheiten im Datenbestand der Betreuungsbehörden hat die Überörtliche Prüfung einen Vergleich mit Daten der zuständigen Betreuungsgerichte angestellt. Dieser konnte nur für drei Landkreise durchgeführt werden, weil die Gerichtsbezirke lediglich in vier Regionen mit den Grenzen der Städte und Landkreise übereinstimmen⁶³¹, und der Landkreis Limburg-Weilburg keine Daten über neue Betreuungen ermitteln konnte.



Ansicht 227: Vergleich neuer Betreuungen der Betreuungsbehörden und Betreuungsgerichte in 2014

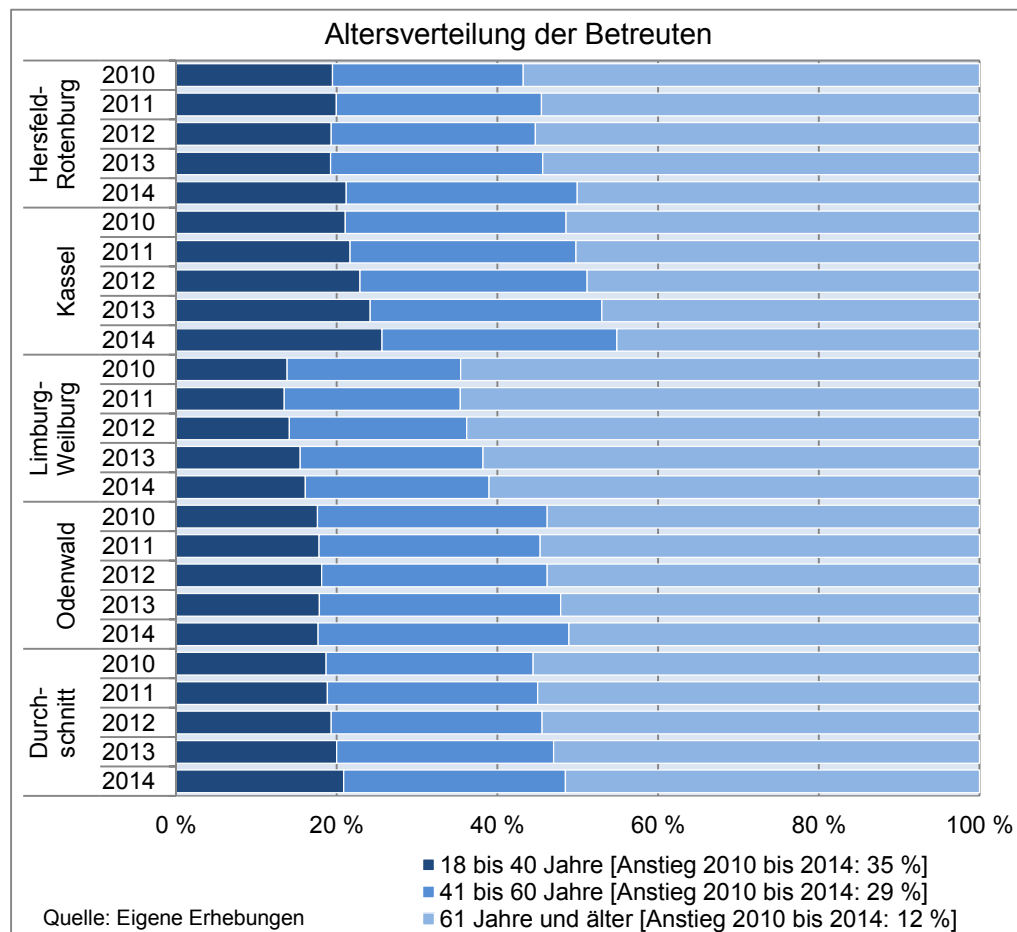
Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg war nahezu eine Übereinstimmung bei der Zahl neuer Betreuungen laut Betreuungsbehörde und zuständigem Gericht festzustellen. Bei dem Landkreis Marburg-Biedenkopf lag die Angabe der Betreuungsbehörde 60 Prozent über jener der Summe der zuständigen drei Betreuungsgerichte, was auf die Einführung einer neuen Software zurück zu führen ist. Im Odenwaldkreis überstieg die Zahl der neuen Betreuungen bei der Betreuungsbehörde die der Betreuungsgerichte um 31 Prozent. Er konnte diesen Unterschied nicht erklären, dazu wäre ein detaillierter Datenabgleich zwischen Betreuungsbehörde und Betreuungsgerichten erforderlich.

⁶³¹ Die Zuständigkeit des Amtsgericht Darmstadt umfasst auch Teile des Landkreises Darmstadt-Dieburg, die des Amtsgerichts Kassel auch Teile des Landkreises Kassel. Das Amtsgericht Fritzlar ist auch für zwei Gemeinden im Landkreis Waldeck-Frankenberg zuständig.

Um die Zusammenarbeit mit den Betreuungsgerichten zu verbessern, die Datenqualität weiter zu steigern und vor allem dem gesetzlichen Auftrag zur Anhörung der Betreuungsbehörde bei jeder neuen Betreuungsbestellung gerecht zu werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Betreuungsbehörden, einmal jährlich die Daten mit den Betreuungsgerichten abzugleichen.

10.4.1.3 Alter der Betreuten

Die Altersverteilung der Betreuten wird in Ansicht 228 dargestellt.



Ansicht 228: Altersverteilung der Betreuten

Der Anteil der Betreuten aller geprüften Städte und Landkreise mit einem Alter von 18 bis 40 Jahren stieg in den Jahren 2010 bis 2014 von 18,7 Prozent auf 20,9 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 41 bis 60 Jahren von 25,8 Prozent auf 27,6 Prozent, während der Anteil der Betreuten mit einem Alter von 61 und mehr Jahren von 55,5 Prozent auf 51,5 Prozent abfiel.

Die Steigerung der Betreuten mit einem Alter von 18 bis 40 Jahren war auffällig. Da es sich bei diesen Menschen häufig um Suchtabhängige und behinderte Menschen handelt, werden diese nach Einschätzung der Betreuungsbehörden auf Dauer einer Betreuung bedürfen. Dies könnte dauerhaft zu einer Steigerung der Betreuten insgesamt führen. Die Überörtliche Prüfung teilt die Einschätzung der Betreuungsbehörden, dass der Rückgang der Betreuten mit einem Alter von 61 und mehr Jahren unter anderem auf die Verbreitung von Vorsorgevollmachten zurückzuführen ist.

10.4.2 Verfahrensfragen

Betreuungsbehörden der kreisfreien Städte und Landkreise sind für verschiedene Aufgaben im Zusammenhang mit der rechtlichen Betreuung zuständig.

Zu den Arbeitsschwerpunkten zählt neben der Betreuungsgerichtshilfe auch die Gewinnung von Betreuern.

10.4.2.1 Anhörung der Betreuungsbehörde

Seit 1. Juli 2014 hat das Gericht die zuständige Betreuungsbehörde vor der Bestellung eines Betreuers anzuhören (§ 279 Absatz 2 FamFG⁶³²). Die Betreuungsbehörde ist verpflichtet, das Gericht durch die Erstellung eines Berichts, dem sogenannten Sozialbericht, zu unterstützen (§ 8 BtBG).

Auswirkung der
Gesetzesänderung
zum 1. Juli 2014

Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und die Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) haben Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung nach § 8 BtBG herausgegeben.⁶³³ Sie führen dort aus, dass die Sachverhaltsaufklärung und der damit verbundene Sozialbericht der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Betreuung diene.

Nach Feststellung der Überörtlichen Prüfung bestanden bei der Bearbeitung der zur Anhörung vorgelegten Betreuungsanregungen Rückstände zwischen rund drei Wochen und rund drei Monaten. Einzelne Fälle waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits fünf Monaten unbearbeitet. Einzig die Stadt Kassel hatte keine Bearbeitungsrückstände.

Beim Landkreis Marburg-Biedenkopf waren vor dem 1. Juli 2014 in einer Stichprobe in sieben von zehn Akten keine Sozialberichte dokumentiert. Beim Landkreis Limburg-Weilburg wurden im ersten Halbjahr 2015 bei 290 in der EDV erfassten Neufällen 34 Sozialberichte erstellt. Das Betreuungsgericht Bad Hersfeld traf Entscheidungen ohne einen Sozialbericht anzufordern, alle vom Landkreis Hersfeld-Rotenburg ausgewählten Beispielfälle für die Aufhebung oder Umwandlung einer Betreuung wurden ohne Sozialbericht durchgeführt.

Nach Feststellung der Überörtlichen Prüfung führten Bearbeitungsrückstände bei den Behörden in einzelnen Gerichtsbezirken zu Verfahrensweisen seitens der Gerichte, um die Zeitspanne bis zur Bestellung eines Betreuers zu verkürzen:

- Im Landkreis Marburg-Biedenkopf wurden verschiedentlich vorläufige Bestellungen nach § 300 Absatz 1 FamFG⁶³⁴ angeordnet.
- In Darmstadt wurde die Betreuungsbehörde in mehreren Fällen als Behördenbetreuer nach § 1900 BGB⁶³⁵ bestellt.
- Auf die Anforderung von Sozialberichten wurde etwa im Landkreis Limburg-Weilburg wegen der Überlastung der Betreuungsbehörde teilweise verzichtet.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung bilden daher die festgestellten Bearbeitungszeiten nicht den vollständigen Bearbeitungsrückstand ab. Vielmehr führ-

632 Vgl. Fußnote 623.

633 Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, BAGüS; Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht; Stand 20. Oktober 2010.

634 Das Gericht kann durch einstweilige Anordnung einen vorläufigen Betreuer bestellen oder einen vorläufigen Einwilligungsvorbehalt anordnen, wenn dringende Gründe für die Annahme bestehen, dass die Voraussetzungen für die Bestellung eines Betreuers oder die Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts gegeben sind und ein dringendes Bedürfnis für ein sofortiges Tätigwerden besteht, ein ärztliches Zeugnis über den Zustand des Betroffenen vorliegt, im Fall des § 276 FamFG ein Verfahrenspfleger bestellt und angehört worden ist und der Betroffene persönlich angehört worden ist.

635 § 1900 Absatz 4 BGB: Kann der Volljährige durch eine oder mehrere natürliche Personen oder durch einen Verein nicht hinreichend betreut werden, so bestellt das Gericht die zuständige Behörde zum Betreuer.

ten die genannten Verfahrensweisen dazu, dass nicht alle vorgeschriebenen Anhörungen von der Betreuungsbehörde bearbeitet wurden.

Die Überörtliche Prüfung sieht einen Zusammenhang zwischen der personellen Ausstattung der Betreuungsbehörde und der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben. Sie empfiehlt, die Betreuungsbehörden personell entsprechend ihrer Aufgaben auszustatten (vgl. Abschnitt 10.4.7).

10.4.2.2 Interne Arbeitshilfen der Betreuungsbehörden

Die Anhörung der Betreuungsbehörde nach § 279 Absatz 2 FamFG soll sich insbesondere auf folgende Kriterien beziehen:

- Persönliche, gesundheitliche und soziale Situation des Betroffenen
- Erforderlichkeit der Betreuung einschließlich geeigneter anderer Hilfen
- Betreuerauswahl unter der Berücksichtigung des Vorrangs der Ehrenamtlichkeit
- Sichtweise des Betroffenen

Die überörtliche Betreuungsbehörde hat keine Vorgaben für die Inhalte der Sozialberichte gemacht. Auch seitens der Gerichtsbarkeit bestanden keine Vorgaben hinsichtlich Inhalt und Aufbau der Sozialberichte. Der Deutsche Landkreistag, der Deutsche Städtetag und die BAGüS haben jedoch eine gemeinsame Empfehlung zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht erstellt.

Gemeinsame Empfehlungen zur Sachverhaltsaufklärung im Betreuungsrecht

1. Anlass der Sachverhaltsaufklärung
2. Angaben zur betroffenen Person
3. Angaben der Quellen
4. Angaben zur sozialen Situation des Betroffenen
5. Angaben zur finanziellen Situation des Betroffenen
6. Angaben zur Gesundheitssituation des Betroffenen
7. Sichtweise des Betroffenen
8. Angaben zur praktischen Lebensbewältigung des Betroffenen
9. Bewertung und Prognose der Erforderlichkeit der Betreuung
10. Zusammenfassende Beurteilung
11. Entscheidungsvorschlag
12. Angaben zum vorgeschlagenen Betreuer (optional)
13. Hinweise für das gerichtliche Verfahren
14. Weitere Hinweise

Die durch die Betreuungsbehörden erstellten Sozialberichte unterschieden sich zwischen den Körperschaften, was sich in der abweichenden Qualität der Sozialberichte widerspiegelte. Die Körperschaften hatten für ihre Arbeit in unterschiedlichem Umfang Checklisten und Arbeitshilfen erstellt, um alle notwendigen Inhalte des Sozialberichts zu ermitteln.

Der Odenwaldkreis hat keine internen Arbeitsanweisungen erlassen, um Vorgänge standardisiert abzuarbeiten. Die Städte Darmstadt und Kassel und die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf und der Schwalm-Eder-Kreis hatten Checklisten für die Sozialberichte beziehungsweise für die Erfassung der dafür benötigten Daten. Die Landkreise Marburg-Biedenkopf und Hersfeld-Rotenburg legten darüber hinaus noch weitere Arbeitshilfen so „Anregung einer Betreuung“, „Vorsorgevollmacht“, „Aufgaben der Betreuungsvereine“ vor.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist es zielführend, für die Kernaufgaben der Betreuungsbehörde (§§ 4 bis 10 BtBG) Arbeitshilfen wie Checklisten, Musterschreiben, Berichtsvorlagen zu erarbeiten und gegebenenfalls diese auch landesweit mit den Betreuungsgerichten abzustimmen. Standardisierte Arbeitshilfen tragen zu einer einheitlichen, personenunabhängigen Bearbeitung bei. Sie helfen auch bei der Einarbeitung neuer Mitarbeiter.

Die Beratung und Unterstützung der Betreuungsbehörden in Angelegenheiten, die nicht nur einen örtlichen Träger betreffen, sind Aufgabe der überörtlichen Betreuungsbehörde (§ 1 Absatz 2 HAG/BtR). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die überörtliche Betreuungsbehörde um die Erarbeitung dieser Arbeitshilfen zu bitten.

10.4.2.3 Gewinnung von Betreuern

Zu den Aufgaben der Betreuungsbehörde gehört auch die Gewinnung von Betreuern. Betreuungen können sowohl ehrenamtlich als auch beruflich geführt werden. Eine bestimmte Berufsausbildung ist nicht vorgeschrieben. Die Auswahl der Betreuer führten alle Betreuungsbehörden auf der Grundlage von Auswahlverfahren und Vorstellungsgesprächen durch.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatte bis zum Prüfungszeitpunkt kein Auswahlverfahren vorgenommen, da die zuständigen Amtsgerichte keinen Bedarf an zusätzlichen beruflichen Betreuern gesehen hätten. Eine Dokumentation über Vorstellungsgespräche konnten die Stadt Darmstadt, der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Odenwaldkreis nicht in allen Fällen vorlegen.

Für Personen, die erstmals als Berufsbetreuer vorgeschlagen werden, soll sich die Betreuungsbehörde ein Führungszeugnis und eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis vorlegen lassen, außerdem hat die Person sich über Art und Umfang der bisherig geführten Betreuungen zu erklären (§ 1897 Absatz 7 und 8 BGB).

Ehrenamtliche Betreuer waren in der Mehrzahl Familienangehörige des Betreuten. Daneben wurden ehrenamtliche Betreuer außerhalb des Familienkreises von den Betreuungsbehörden vorgeschlagen. Als Vorschlagsvoraussetzung wurden von allen geprüften Behörden eine Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis und ein polizeiliches Führungszeugnis angefordert. Mit Ausnahme des Landkreises Hersfeld-Rotenburg und des Odenwaldkreises hatten die Betreuungsbehörden Erklärungen über bereits geführte Betreuungen gefordert. Die Körperschaften führten teilweise unvollständige Interessenlisten, wobei die Städte Darmstadt und Kassel sowie der Landkreis Hersfeld-Rotenburg nicht dokumentierten, ob und mit welchem Ergebnis Auswahlgespräche vorgenommen wurden. Das „Hessische Curriculum“ forderte allein der Landkreis Marburg-Biedenkopf als Vorschlagsvoraussetzung, die übrigen Körperschaften verzichteten hierauf oder dokumentierten ihre Anforderungen nicht hinreichend.

Der Schwalm-Eder Kreis legte im Unterschied zu den übrigen geprüften Städten und Landkreisen auch Beispielakten vor, aus denen hervorging, dass die Betreuungsbehörde aktiv die Umwandlung von beruflichen in ehrenamtliche Betreuungen betrieb.

10.4.2.4 Betreuervorschlag durch die Betreuungsbehörden

Im Betreuungsrecht herrscht der Grundsatz, dass Betreuungen vorrangig ehrenamtlich zu führen sind (§ 1897 Absatz 6 BGB).

Nach Auskunft der Betreuungsbehörden obliege dem zuständigen Mitarbeiter der Betreuervorschlag, dieser entscheide nach eigenem Ermessen, welchen Betreuer er als geeignet vorschlägt. Nach übereinstimmender Auskunft der befragten Mitarbeiter hängt der Vorschlag eines ehrenamtlichen Betreuers davon ab, ob geeignete ehrenamtliche Betreuer zur Verfügung stehen und die

Prüfung des
Vorrangs des
Ehrenamts

zu betreuende Person für eine ehrenamtliche Betreuung geeignet ist. Für schwierige Betreuungen (z.B. abhängigkeiterkrankter Menschen) würden regelmäßig Berufsbetreuer vorgeschlagen. Die Prüfung des Vorrangs des Ehrenamts wurde mit Ausnahme des Schwalm-Eder-Kreises nicht regelmäßig dokumentiert.

In den Sozialberichten der Betreuungsbehörde sollte deshalb festgehalten werden, dass vor dem Betreuervorschlag dieser Vorrang des Ehrenamts geprüft wurde, damit das Gericht bei seiner Entscheidung die Gründe hierfür nachvollziehen kann.

Die Berufsmäßigkeit liegt im Regelfall nur dann vor, wenn der Betreuer mehr als zehn Betreuungen führt (§ 1 Absatz 1 VBVG i.V.m. § 4 Absatz 3 VBVG). Neben dem Regelfall können auch andere Kriterien zur Bestimmung der Berufsmäßigkeit ausreichen. „Ferner kann der eigentliche Beruf für die Berufsvormundschaft/ Betreuung den Ausschlag geben, wenn es nämlich nicht um die Erfüllung der allgemeinen vormundschaftlichen bzw. betreuungsspezifischen Pflichten, sondern darum geht, jemanden gerade mit seiner beruflichen Qualifikation als Steuerberater/ Rechtsanwalt usw. als Vormund/ Betreuer zu gewinnen, weil im Zusammenhang mit der Vermögensverwaltung schwierige steuerliche oder juristische Probleme zu bewältigen sind (Ffm FamRZ 01, 790; KG NJW 11-1824).“⁶³⁶ Das Betreuungsgericht hat festzustellen, ob eine Betreuung berufsmäßig geführt werden muss (§ 1 Absatz 1 VBVG). Darüber hinaus muss die Feststellung der berufsmäßigen Führung der Betreuung erfolgen, wenn zu erwarten ist, dass dem Betreuer in absehbarer Zeit Betreuungen in einem solchen Umfang übertragen sein werden, dass er sie nur im Rahmen seiner Berufsausübung führen kann (Prognoseentscheidung).⁶³⁷

Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass die geprüften kreisfreien Städte und Landkreise unterschiedliche Maßstäbe an die persönlichen Voraussetzungen als Grundlage eines Vorschlags für eine beruflich geführte Betreuung festlegten (Ansicht 229).

Vorschlagsvoraussetzungen für die erstmalige Bestellung beruflicher Betreuer		
	ehrenamtliche Betreuungen	Bemerkungen
Darmstadt	10	
Hersfeld-Rotenburg	10	
Kassel	2 bis 3 ¹⁾	Zusätzlich wurden Gespräche mit den Betreuern in der Betreuungsbehörde geführt.
Limburg-Weilburg	10	Die Voraussetzungen wurden nicht mehr konsequent eingefordert.
Marburg-Biedenkopf	keine Vorgabe	Die Behörde nahm eine gemeinsame Betreuerbewertung mit den Richtern vor.
Odenwald	0	Wegen „Betreuermangel“ schlug die Behörde Betreuer bereits ab der ersten Betreuung als Berufsbetreuer vor.
Schwalm-Eder	3	Die Mindestzahl galt auch für Rechtsanwälte.
¹⁾ anspruchsvolle Betreuungen Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 229: Vorschlagsvoraussetzungen für die erstmalige Bestellung beruflicher Betreuer

Nach Auskunft aller Betreuungsbehörden wurden Rechtsanwälte regelmäßig bereits für die erste Betreuung abweichend vom Regelverfahren als Berufsbe-

⁶³⁶ Palandt/Götz, Anhang zu BGB § 1836, RdNr. 4.

⁶³⁷ Schreiben des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) an den Bundesverband der Berufsbetreuer/innen e.V., Hamburg, vom 13. November 2013.

treuer vorgeschlagen. Dabei wurde unterstellt, dass eine juristische Ausbildung als berufliche Qualifikation nötig sei, um in Zusammenhang mit der Betreuung spezifische Probleme zu lösen. Lediglich der Schwalm-Eder-Kreis verlangte auch von Rechtsanwälten mindestens das Führen von drei ehrenamtlichen Betreuungen.

Beim Wechsel eines ehrenamtlichen Betreuers in die berufliche Betreuung wurden nach Auskunft der Betreuungsbehörden auch bereits bestehende ehrenamtliche Betreuungen in beruflich geführte Betreuungen umgewandelt. Für diese wurden dann die höhere Betreuungsvergütung für beruflich geführte Betreuungen gezahlt. Der Schwalm-Eder-Kreis legte als einzige der geprüften Körperschaften Wert darauf, dass die als Berufsbetreuer vorgeschlagenen Personen ihre bereits bestehenden ehrenamtlichen Betreuungen als solche weiterführten.

Bei der Erarbeitung des Zweiten Betreuungsrechtsänderungsgesetzes⁶³⁸ ging der Gesetzgeber davon aus, dass Berufsbetreuer zwischen 40 und 50 Betreuungen führen.⁶³⁹ Die persönliche Betreuung war dem Gesetzgeber ein besonderes Anliegen. Eine verbindliche Höchstzahl der zu führenden Betreuungen wurde nicht festgelegt. Sammelbetreuungen (über 100 Betreuungen je Betreuer), in denen das Vermögen einer großen Zahl von Personen mehr oder minder anonym verwaltet wurde, sollten vermieden werden.⁶⁴⁰

Die Zahl an Betreuungen, die ein Berufsbetreuer maximal wahrnehmen kann, bestimmten die geprüften Behörden unterschiedlich. Beim Erreichen dieser individuellen „kritischen Grenze“ wurde der jeweilige Betreuer grundsätzlich nicht mehr vorgeschlagen.

Höchstgrenzen für
Berufsbetreuer

Vorschlagsgrenze für beruflich geführte Betreuungen		
	Zahl Betreuungen	
	Durch die Betreuungsbehörde festgelegte Obergrenze	Maximum Ist 2014 ¹⁾
Darmstadt	50	60
Hersfeld-Rotenburg	50 ²⁾	76
Kassel	70 bis 80	83
Limburg-Weilburg	50 ²⁾	70
Marburg-Biedenkopf	60 bis 70	62
Odenwald	50 ³⁾	71
Schwalm-Eder	50 ²⁾	89

¹⁾ Die Zahlen basieren auf den Mitteilungen der Berufsbetreuer nach § 10 VBVG.
²⁾ Die Behörde kann von diesem Richtwert im Einzelfall abweichen.
³⁾ Bei einer Unterstützung des Betreuers durch eigene Mitarbeiter kann auch die Übernahme weiterer Betreuungen vorgeschlagen werden.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 230: Vorschlagsgrenze für beruflich geführte Betreuungen

Die Feststellung der Berufsmäßigkeit der Betreuung ist Aufgabe des Betreuungsgerichts. Beim Betreuervorschlag im Sozialbericht gehört es zu den Aufgaben der Betreuungsbehörde, die Notwendigkeit einer beruflichen Betreuung zu bewerten. Der Schwalm-Eder-Kreis führte diese Prüfung bei allen Fällen der Stichprobe durch. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf und der Odenwaldkreis dokumentierten ihre Prüfung in mehr als 50 Prozent der Fälle, die Stadt

638 Zweites Gesetz zur Änderung des Betreuungsrechts (Zweites Betreuungsrechtsänderungsgesetz – 2. BtÄndG) vom 21. April 2005, BGBl. I, S. 1073.

639 BT-Drs. 15/2494, S. 33.

640 BT-Drs. 15/2494, S. 14.

Kassel und der Landkreis Limburg-Weilburg in weniger als 50 Prozent. Die Erforderlichkeit einer beruflichen Betreuung war in der Stadt Darmstadt und im Landkreis Hersfeld-Rotenburg in keinem der geprüften Fälle dokumentiert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Notwendigkeit einer beruflichen Betreuung im Betreuungsvorschlag zu bewerten und hierüber ausnahmslos eine Dokumentation anzufertigen. Sie empfiehlt ferner, Betreuer nur dann vorzuschlagen, wenn die Zahl der geführten Betreuungen erwarten lässt, dass eine persönliche Betreuung gewährleistet werden kann. Die Höchstzahl der persönlich fuhrbaren Betreuungen hängt dabei von den individuellen Anforderungen der Fälle als auch von der Qualifikation der Betreuer und eventuellen Unterstützungsleistungen ab. Diese Kriterien (notwendige Betreuungsintensität, Nutzung weiterer Hilfsangebote durch den Betreuten, Unterstützung des Betreuers durch eigene Mitarbeiter) sollten die Betreuungsbehörden in Arbeitsanweisungen definieren und in ihre Prüfung einfließen lassen.

10.4.3 Zusammenarbeit mit den Betreuungsgerichten

Die Betreuungsbehörde ist in bestimmten Verfahren⁶⁴¹ vom Betreuungsgericht anzuhören und ihr ist Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Durch die Anhörung und Gelegenheit zur Anhörung soll der Sachverstand der Betreuungsbehörde als Fachbehörde im erforderlichen Umfang in gerichtlichen Verfahren Berücksichtigung finden (§ 279 Absatz 2 FamFG⁶⁴²).

Anhørungsquoten

Mit dem Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden vom 28. August 2013⁶⁴³ wurde im § 279 FamFG für das Betreuungsgericht die Anhörungspflicht der Betreuungsbehörde zum 1. Juli 2014 erweitert. Dabei ist die Anhörung vor der erstmaligen Bestellung eines Betreuers zwingend und steht nicht mehr im Ermessen des Gerichts. Durch die Einbindung der Betreuungsbehörde sollen andere Hilfen, die unterhalb der Schwelle der rechtlichen Betreuung noch zur Verfügung stehen, ausgeschöpft werden.⁶⁴⁴ Ansicht 231 zeigt die Anhørungsquoten der Betreuungsbehörden.

Anhørungsquoten		
	Anteil der Fälle	Anmerkung
Darmstadt	60 %	
Hersfeld-Rotenburg	rund 100 %	
Kassel	rund 100 %	
Limburg-Weilburg	30 %	Die Betreuungsbehörde gab an, das Gericht berücksichtige die prekäre Personalsituation des Landkreises und höre aus diesem Grund nicht in allen Fällen der Erstbestellung an.
Marburg-Biedenkopf	50 bis 60 %	
Odenwald	rund 100 %	
Schwalm-Eder	40 bzw. 100 %	Die Betreuungsbehörde berichtete, das Amtsgericht Melsungen beteilige die Betreuungsbehörde in 100 Prozent der Fälle, das Amtsgericht Fritzlar hingegen nur in etwa 40 Prozent der Fälle.
Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 231: Anhørungsquoten

⁶⁴¹ Bestellung eines Betreuers, Anordnung eines Einwilligungsvorbehalts, Erweiterung des Aufgabenkreises des Betreuers, Unterbringungsverfahren.

⁶⁴² Vgl. Fußnote 623.

⁶⁴³ Gesetz zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörden vom 28. August 2013, BGBl. I, S. 3393.

⁶⁴⁴ BT-Drs. 17/13419, S. 9 f.

Bei vier⁶⁴⁵ der sieben Betreuungsbehörden lag die Anhörungsquote nur zwischen 30 und 60 Prozent. Damit wurden diese Betreuungsbehörden von den Betreuungsgerichten entgegen den seit dem 1. Juli 2014 geltenden gesetzlichen Vorgaben (§ 279 Absatz 2 FamFG) nicht im geforderten Umfang angehört.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei den Betreuungsgerichten darauf hinzuwirken, dass diese ihrer Pflicht zur Anhörung ausnahmslos nachkommen.

10.4.4 Mitteilungspflicht von Berufs- und Vereinsbetreuern (§ 10 VBVG)

Betreuer, die Betreuungen entgeltlich führen, haben die Pflicht, der Betreuungsbehörde kalenderjährlich folgende Angaben mitzuteilen:

- Zahl der von ihnen im Kalenderjahr geführten Betreuungen (aufgeschlüsselt nach Betreuten in einem Heim oder außerhalb eines Heims) und
- Geldbetrag, der ihnen für die Führung von Betreuungen im Kalenderjahr gezahlt wurde.

Auf Verlangen des Gerichts sind die Betreuungsbehörden verpflichtet, diese Mitteilungen an das Gericht weiterzuleiten (§ 10 VBVG).

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit den Betreuungsbehörden diese Mitteilungen vorlagen und welche Maßnahmen sie ergriffen, wenn der Mitteilungspflicht nicht entsprochen wurde.

Mitteilungen nach § 10 VBVG			
	Vorlage der Mitteilungen	Auswertung der Mitteilungen	Maßnahmen der Betreuungsbehörde
Darmstadt	○	■	Seit Januar 2015 wurden die Mitteilungen von den Betreuern angefordert.
Hersfeld-Rotenburg	●	■	Die Betreuungsbehörde forderte keine Mitteilungen an.
Kassel	✓	✓✓	Die Stadt erhob neben den Regelinhalten auch, wie viele Betreuungen innerhalb und außerhalb des Stadtgebiets geführt wurden.
Limburg-Weilburg	✓	✓✓	Die Berufsbetreuer wurden von der Behörde zur Mitteilung aufgefordert.
Marburg-Biedenkopf	✓	■	Die Behörde überwacht den Eingang.
Odenwald	○	■	Der Landkreis hat eine Abfrage der Zulassungskriterien für Berufsbetreuer zusätzlich in seinen Vordruck aufgenommen.
Schwalm-Eder	○	■	Nach Ankündigung der Prüfung hat die Behörde für das Jahr 2014 die Mitteilungen angefordert.
Vorlage der Mitteilungen: ✓ = Mitteilungen liegen vor, ○ = Mitteilungen liegen teilweise vor, ● = Mitteilungen liegen nicht vor Auswertung der Mitteilungen: ✓✓ = Mitteilungen wurden ausgewertet, ■ = Mitteilungen wurden nicht ausgewertet, Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2015			

Ansicht 232: Mitteilungen nach § 10 VBVG

645 Betreuungsbehörden der Stadt Darmstadt, des Landkreises Limburg-Weilburg, des Landkreises Marburg-Biedenkopf und des Schwalm-Eder-Kreises.

Nur drei⁶⁴⁶ der einbezogenen Betreuungsbehörden hatten die Mitteilungen vollständig angefordert, davon werteten zwei⁶⁴⁷ die Mitteilungen auch aus. Bei keiner der einbezogenen Behörden hatte ein Gericht die Mitteilungen angefordert.

Nach Feststellung der Überörtlichen Prüfung wichen die auf einigen Mitteilungen angegebenen Zahlen von den Honorarlisten der Gerichtskasse ab. Die Zahlen der geführten Betreuungen waren im Vergleich zu den angegebenen Geldbeträgen nicht immer plausibel oder fehlten ganz. Die Betreuungsbehörden hatten auch in Fällen offensichtlich fehlerhafter Erklärungen keine weiteren Nachforschungen angestellt. Sie begründeten dies im Wesentlichen mit dem Argument, den Sinn einer solchen Erklärung nicht zu erkennen. Sie würden die aktuelle Zahl der von den Berufsbetreuern geführten Betreuungen immer aktuell vor einem Betreuervorschlag gegenüber dem Betreuungsgericht abfragen.

Die Mitteilungspflicht war ursprünglich im Jahr 1998 auf Empfehlung des Rechtsausschusses des Bundestages als § 1908k BGB⁶⁴⁸ in das Gesetz aufgenommen worden, um die Abrechnungsehrlichkeit von Betreuern zu fördern.⁶⁴⁹ Zudem sollte die Abrechnung zugleich der Betreuungsbehörde und dem Vormundschaftsgericht die Beurteilung der Berufsmäßigkeit der Betreuer Tätigkeit ermöglichen und der Konzentration übermäßig vieler Betreuungen bei einem Betreuer entgegenwirken.

Dieser Grund für eine Offenlegungspflicht der in einem Jahr geführten Betreuungen sowie der verdienten Vergütung ist mit der Pauschalierung des Vergütungsrechts im Jahr 2005 entfallen. Auch wurde im Rahmen des 2. BtÄndG ab dem 1. Juli 2005 eine weitere Mitteilungspflicht von Berufsbetreuern in § 1897 Absatz 8 BGB geschaffen, wonach sich Betreuer über Zahl und Umfang der beruflichen Betreuungen zu erklären haben, wenn sie für die Übernahme einer weiteren Betreuung vorgesehen sind.

Gesetzesinitiative zu § 10 VBVG

Die Überörtliche Prüfung kann die Kritik der Betreuungsbehörden nachvollziehen. Sie empfiehlt, über die zuständigen Gremien gegebenenfalls eine Diskussion über eine Gesetzesinitiative zur Änderung dieser Vorschrift anzustoßen.

Solange die Norm jedoch besteht, sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung auch die darin geforderten Mitteilungen von den Betreuungsbehörden konsequent und vollständig von den Berufs- und Vereinsbetreuern einzufordern. In Fällen mangelnder Plausibilität sollte die Betreuungsbehörde von der Möglichkeit Gebrauch machen, eine Erklärung an Eides statt zu verlangen.

10.4.5 Zusammenarbeit mit Betreuungsvereinen

Betreuungsvereine sind eingetragene Vereine, die von der zuständigen Behörde (in Hessen die Regierungspräsidien) anerkannt werden (§ 1908f BGB). Neben der Übernahme von Betreuungen durch ihre hauptamtlichen Beschäftigten haben Betreuungsvereine wie auch die Betreuungsbehörden die Aufgabe, eine planmäßige Gewinnung, Beratung und Fortbildung ehrenamtlicher Betreuer sowie Beratung zu Vorsorgevollmachten – die sogenannte Querschnittsarbeit – zu leisten.

Die Vereine finanzierten sich im Prüfungszeitraum überwiegend aus den Betreuungsentgelten aus den übernommenen Betreuungen. Außerdem wurden

646 Stadt Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf.

647 Stadt Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg.

648 Seit dem Jahr 2005 in § 10 VBVG (unter Wegfall der Angabe der in Rechnung gestellten Zeit und des in Rechnung gestellten Geldbetrags, da die Vergütung ab diesem Zeitpunkt pauschaliert wurde).

649 BT-Drs. 13/10311, S. 28.

sie in den geprüften Städten und Landkreisen in unterschiedlicher Höhe gefördert. Im Regelfall erhielten die Vereine eine jährliche Förderung aus Landesmitteln auf Grundlage der „Rahmenvereinbarung über die Grundsätze der Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen in Hessen“ und einen weiteren Betrag aus Mitteln der kreisfreien Städte und Landkreise. Nur ein anerkannter Betreuungsverein innerhalb der Stichprobe erhielt keinerlei Fördermittel.

Im Jahr 2013 förderte das Land 55 der 58 anerkannten hessischen Betreuungsvereine mit insgesamt rund 0,7 Millionen Euro. Hinzu kamen rund 0,7 Millionen Euro aus kommunalen Mitteln.

Förderung aus
Kommunal- und
Landesmitteln

Die Förderung der Betreuungsvereine unterschied sich im Jahr 2013 zwischen den Körperschaften (Ansicht 233).

Zahl und Förderung der Betreuungsvereine im Jahr 2013			
	Zahl Vereine	Landesmittel je Verein	Kommunale Mittel je Verein
Darmstadt	3	12.905 €	12.000 bis 12.460 €
Hersfeld-Rotenburg ¹⁾	0	keine	keine
Kassel	5	0 bis 12.900 €	keine
Limburg-Weilburg	1	13.160 €	2.761 €
Marburg-Biedenkopf	3	13.427 bis 26.854 €	1.446 bis 152.000 €
Odenwald	2	12.700 €	9.300 €
Schwalm-Eder	2	12.560 bis 14.294 €	12.652 bis 14.320 €
Durchschnitt		11.439 €	15.792 €

¹⁾ Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg ist kein Betreuungsverein ansässig
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 233: Zahl und Förderung der Betreuungsvereine im Jahr 2013

Die Modalitäten der Förderung waren individuell in Zuwendungsverträgen geregelt. An die Förderung waren, mit Ausnahme des Landkreises Marburg-Biedenkopf, keine konkreten, standardisierten Leistungen gebunden.

Die kreisfreien Städte und Landkreise haben die Verwendungsnachweise sowohl für die Landesmittel als auch für die kommunalen Mittel rechnerisch und sachlich zu prüfen.⁶⁵⁰ Eine Prüfung der Verwendungsnachweise war in allen eingesehenen Zuwendungsverträgen vorgesehen.

Prüfung der Verwendungsnachweise				
	Rechnerische Prüfung		Sachliche Prüfung	
		Bemerkung		Bemerkung
Darmstadt	✓	durch Revisionsamt	✓	durch Betreuungsbehörde
Hersfeld-Rotenburg	keine Betreuungsvereine			
Kassel	○	Verwendungsnachweise 2010 bis 2014 haben die Betreuungsvereine erst Anfang 2015 nachgereicht ¹⁾ ; zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen teilweise Prüfung durch Revisionsamt	○	nur Stellungnahme Betreuungsbehörde zu den Halbjahresberichten der Vereine zur Querschnittsarbeit; auf die Vorlage von Verwendungsnachweisen hat

650 Anlage 5 der Rahmenvereinbarung über die Grundsätze der Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen in Hessen.

Prüfung der Verwendungsnachweise				
	Rechnerische Prüfung		Sachliche Prüfung	
		Bemerkung		Bemerkung
				sie nicht hingewirkt
Limburg-Weilburg ²⁾	✓	durch Amt für Haushalt und Finanzen	●	
Marburg-Biedenkopf	✓	durch das Rechnungsprüfungsamt	●	trotz leistungsbezogener Förderung keine sachliche Prüfung
Odenwald	●		○	Bericht der Betreuungsbehörde ob Querschnittsarbeit geleistet wurde
Schwalm-Eder	✓	durch Betreuungsbehörde	✓	durch Betreuungsbehörde
✓ = Prüfung durchgeführt, ○ = Prüfung teilweise durchgeführt, ● = Prüfung nicht durchgeführt ¹⁾ Der Caritasverband Nordhessen-Kassel e.V. hat als einziger Verein die Verwendungsnachweise jährlich vorgelegt. ²⁾ Die Betreuungsbehörde ließ sich vom Betreuungsverein eine Jahresbilanz, eine GuV und ein Protokoll der Mitgliederversammlung vorlegen. Das Prüfergebnis hierüber war nicht dokumentiert. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2015				

Ansicht 234: Prüfung der Verwendungsnachweise

Prüfung des Verwendungsnachweises

Mit Ausnahme des Schwalm-Eder-Kreises führten die in die Erhebungen einbezogenen kreisfreien Städte und Landkreise die Prüfung der Verwendungsnachweise nur unvollständig durch. Die Körperschaften verzichteten auf eine Prüfung der Originalbelege. Die Stadt Darmstadt hatte im Rahmen einer risikoorientierten Stichprobe Unterlagen der Betreuungsvereine zur Prüfung angefordert, diese lagen bis zum Ende der örtlichen Erhebungen nicht vor.

Die Querschnittsaufgaben sind sowohl Aufgabe der Betreuungsbehörde als auch der Betreuungsvereine (vgl. Abschnitt 10.4.6). Die Aufgaben wurden von den kreisfreien Städten und Landkreisen selbst, von den anerkannten Betreuungsvereinen oder gemeinsam erledigt.

Sondersachverhalt: Leistungsbezogene Förderung der Betreuungsvereine im Landkreis Marburg-Biedenkopf

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf förderte aus kommunalen Mitteln die Betreuungsvereine im Jahr 2013 mit bis zu 152 Tausend Euro vergleichsweise stark. Der Landkreis hatte als einzige der geprüften Körperschaften im Jahr 2013 eine leistungsbezogene Förderung der Betreuungsvereine vereinbart. Diese bestand aus einer Grundförderung, die zu gleichen Teilen allen anerkannten Betreuungsvereinen im Landkreis gewährt wurde, und leistungsbezogenen Anteilen. Die Betreuungsvereine waren gehalten, ihre geleisteten Stunden für Querschnittsaufgaben, die Außensprechstunden in den Gemeinden sowie die Zahl der ehrenamtlichen Betreuer und Teilnehmer an Fortbildungsveranstaltungen gegenüber der Betreuungsbehörde nachzuweisen. Trotz leistungsbezogener Förderung fand keine sachliche Prüfung durch die Betreuungsbehörde statt. Auch verzichtete die Betreuungsbehörde darauf, ein einheitliches Dokumentations- und Berichtswesen durchzusetzen.

Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass Verwendungsnachweise ordnungsgemäß geprüft werden. Die sachliche Prüfung sollte von der jeweiligen Fachbehörde durchgeführt werden.

Die Überörtliche Prüfung erkennt keinen Leistungsbezug bei der Förderung der Betreuungsvereine und der Zusammenarbeit mit den Betreuungsvereinen bei den geprüften kreisfreien Städten und Landkreisen. Eine Verbesserung

könnte durch die Erarbeitung und Einführung von Leistungsparametern in der Querschnittsarbeit als Grundlage einer vollständigen und ordnungsgemäßen Prüfung der Verwendungsnachweise erreicht werden. Ansätze hierzu finden sich im Förderverfahren des Landkreises Marburg-Biedenkopf.

10.4.6 Vorsorgevollmachten, Querschnittsaufgaben und andere Hilfen

Betreuungsgerichtliche Verfahren können vermieden werden durch:

- die Beratung im Vorfeld eines Betreuungsverfahrens,
- durch die Vermittlung anderer Hilfen (soziale Hilfen durch Angehörige, Bekannte und Nachbarn sowie von professionellen Dienstleistern, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und der kommunalen Sozialarbeit) oder
- durch Vorsorgevollmachten.

Zu den als Querschnittsaufgaben der Betreuungsbehörden bezeichneten Bereichen gehören außerdem auch die Gewinnung, Aus- und Weiterbildung von ehrenamtlichen Betreuern und die Organisation des Erfahrungsaustausches. Neben dem Führen von rechtlichen Betreuungen umfasst die Arbeit eines Betreuungsvereins auch diese Querschnittsaufgaben.

Betreuungsbehörden haben die Aufgabe, über allgemeine betreuungsrechtliche Fragen, insbesondere über eine Vorsorgevollmacht und über andere Hilfen, bei denen kein Betreuer bestellt wird, zu beraten (§ 4 Absatz 1 BtBG). Sie sollen den Hilfebedarf anderen Fachbehörden mitteilen und den hilfebedürftigen Erwachsenen Wege zu den zuständigen Stellen (etwa den Sozialleistungsträgern) aufzeigen. Dabei handelt es sich nur um eine koordinierende und beratende Aufgabe, denn sie übernimmt gegenüber anderen Trägern keine Vertretung des Betroffenen.⁶⁵¹

Betreuungsbehörden haben auch die Aufgabe, Tätigkeiten einzelner Personen sowie gemeinnütziger Organisationen zugunsten Betreuungsbedürftiger sowie die Beratung und Aufklärung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen zu fördern (§ 6 Absatz 1 BtBG). Diesen Aufgaben kamen die untersuchten Betreuungsbehörden in unterschiedlichem Umfang nach (Ansicht 235).

Beratung zu Vorsorgevollmachten			
	Veranstaltungen im Jahr ¹⁾	Beratungen	Bemerkungen
Darmstadt	0 bis 1		Beratung durch Vereine
Hersfeld-Rotenburg	3 bis 9	Einzelfälle	
Kassel	24 bis 28	Einzelfälle	
Limburg-Weilburg	0	Einzelfälle	
Marburg-Biedenkopf	0 bis 3	Einzelfälle	Beratung durch Vereine
Odenwaldkreis	2 bis 4	Einzelfälle	
Schwalm-Eder ²⁾	2 bis 4	Einzelfälle	Beratung durch Vereine
¹⁾ Zahl der Veranstaltungen im Durchschnitt des Prüfungszeitraums ²⁾ Früher intensiv beworbene, eigene Vorträge. Die Nachfrage hat in den letzten Jahren nachgelassen. Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 235: Beratung zu Vorsorgevollmachten

651 Vgl. BT-Drs. 17/13419, S. 10 und 11.

Die Betreuungsbehörden gaben ihren Aufwand für die Beratung zu Vorsorgevollmachten als nicht bestimmbar an und hatten diesen nicht dokumentiert. Beratungen wurden bei keiner Behörde im Rahmen einer institutionalisierten Sprechstunde sondern je nach Bedarf ggf. auch telefonisch durchgeführt. Die Stadt Kassel hat in ihrer Personalbedarfsberechnung für Beratungen rund 530 Stunden jährlich angegeben, der Odenwaldkreis 133 Stunden; in beiden Fällen war eine Eingrenzung auf Beratungen zu Vorsorgevollmachten nicht möglich. Der Landkreis Limburg-Weilburg gab 10 bis 15 Beratungen monatlich zum Thema Vorsorgevollmachten an.

Beratung und Vermittlung „anderer Hilfen“		
	Beratung und Vermittlung	Bemerkungen
Darmstadt	Beratung und Vermittlung ausschließlich durch Betreuungsvereine	
Hersfeld-Rotenburg	einzelfallbezogen	
Kassel	einzelfallbezogen	
Limburg-Weilburg	keine speziellen Maßnahmen	Prüfung des sozialpsychiatrische Dienst der Möglichkeiten anderer Hilfen
Marburg-Biedenkopf	Beratung und Vermittlung ausschließlich durch Betreuungsvereine	Standardmäßige Vermittlung anderer Hilfen im Betreuungsverfahren
Odenwald ¹⁾	regelmäßig	Standardmäßige Vermittlung anderer Hilfen im Betreuungsverfahren. Konkrete Empfehlungen der Betreuungsbehörde im Sozialbericht
Schwalm-Eder	regelmäßig	Standardmäßige Vermittlung anderer Hilfen im Betreuungsverfahren
¹⁾ Eine Aufstellung von Dienstleistern, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und der kommunalen Sozialarbeit für die Erbringung anderer Hilfen liegt vor. Quelle: Eigene Erhebungen		

Ansicht 236: Beratung und Vermittlung „anderer Hilfen“

Die Betreuungsbehörden gaben ihren Aufwand für die Vermittlung „anderer Hilfen“ ebenfalls als nicht bestimmbar an. Wie zu Vorsorgevollmachten auch fanden keine Termine im Rahmen einer institutionalisierten Sprechstunde statt, auch hier verzichteten die Betreuungsbehörden auf eine Dokumentation ihrer Tätigkeiten.

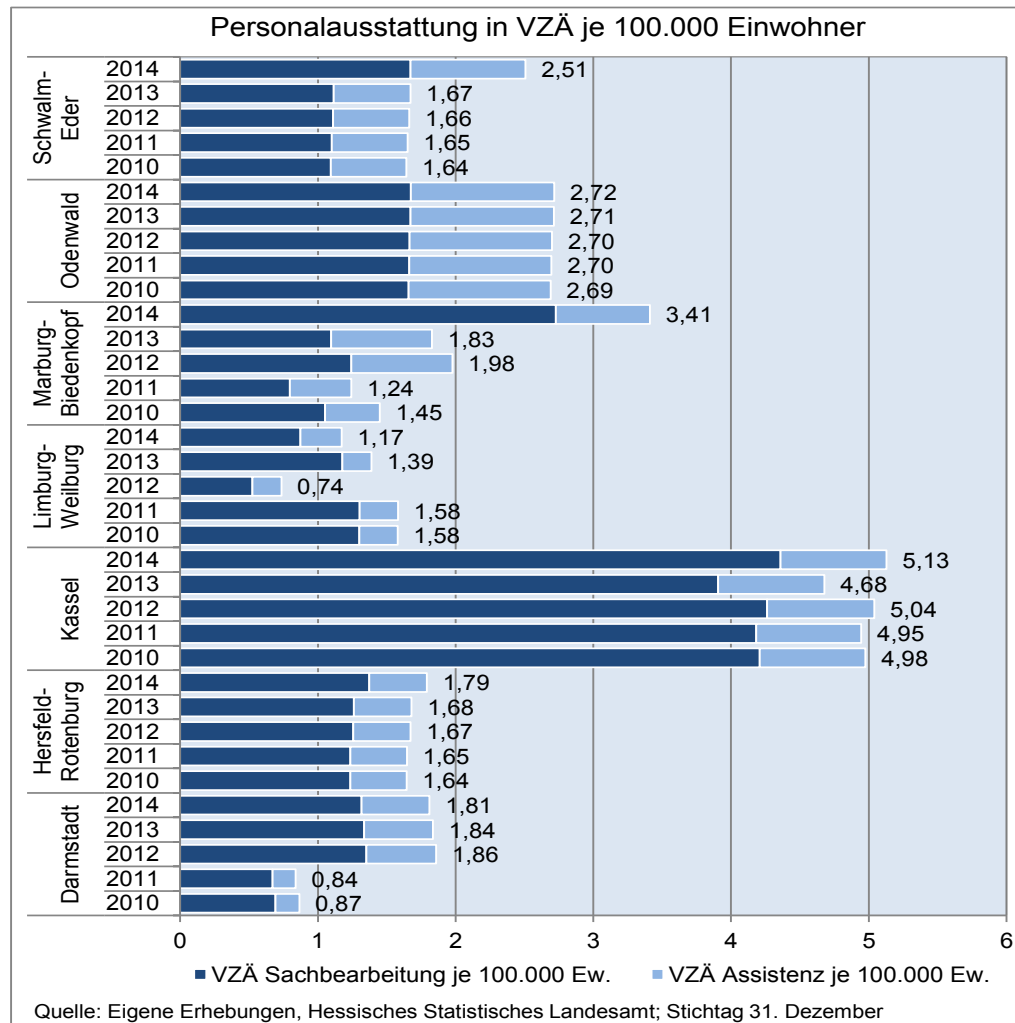
Zusammenfassend ist festzustellen, dass die kreisfreien Städte und Landkreise die im BtBG bezüglich der Querschnittsaufgaben verankerten Pflichten nicht im vollen Umfang erfüllten oder ihre Leistungen nicht vollständig dokumentierten. Insbesondere die Maßnahmen, die gesetzliche Betreuungen vermeiden helfen, sollten aus Sicht der Überörtlichen Prüfung im Fokus der Bemühungen stehen. Im Einzelnen empfiehlt sie, die Vermittlung anderer Hilfen als Standardprüfschritt im Sozialbericht zu verankern. Hilfreich sind dabei Aufstellungen über Dienstleister, Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände und der kommunalen Sozialarbeit. Weiterhin sollte die Beratung zu Vorsorgevollmachten weitergeführt werden, um die Einrichtung einer rechtlichen Betreuung zu vermeiden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Beratungsleistungen der Betreuungsbehörde zu dokumentieren. Die Dokumentation sollte einen unmittelbaren Vergleich mit der Querschnittsarbeit der Betreuungsvereine ermöglichen. Nur dann ergibt sich für die Körperschaften die Möglichkeit in der Gesamtschau auf Fördermittel und eigene Leistungserbringung den Gesamtaufwand für die

Querschnittsarbeit ins Verhältnis zu den insgesamt erbrachten Leistungen zu setzen.

10.4.7 Personalausstattung und Personalbedarf

Die Personalausstattung der Betreuungsbehörden zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres wurde im Verhältnis zu den Einwohnerzahlen verglichen (Ansicht 237).



Ansicht 237: Personalausstattung in VZÄ je 100.000 Einwohner

Die Stadt Kassel hatte die größte Personalausstattung mit 5,13 VZÄ je 100.000 Einwohnern im Jahr 2014.⁶⁵² Im Landkreis Limburg-Weilburg lag mit 0,74 VZÄ je 100.000 Einwohner die geringste Personalausstattung im Jahr 2012 vor. Durchschnittlich setzten die geprüften Betreuungsbehörden zwischen 2,09 und 2,79 VZÄ je 100.000 Einwohner im Prüfungszeitraum ein.

Die Betreuungsbehörde der Stadt Darmstadt wies bereits seit dem Jahr 2009 wesentliche Bearbeitungsrückstände auf und hat der Behördenleitung seitdem mehrfach ihre Überlastung angezeigt sowie um weiteres Personal gebeten.

Innerhalb des Prüfungszeitraums prüften mit Ausnahme des Landkreises Limburg-Weilburg alle Betreuungsbehörden ihren Personalbedarf vor allem vor dem Hintergrund der Gesetzesänderungen zum 1. Juli 2014.

Personalmangel in Betreuungsbehörde seit dem Jahr 2009 beklagt

Personalbedarfsberechnungen

⁶⁵² Allerdings waren in der Betreuungsbehörde der Stadt Kassel Mitarbeiter noch in wesentlichem Umfang mit Behördenbetreuungen betraut (28 Betreuungen im Jahr 2014). Diese Behördenbetreuungen entsprachen einem Umfang von rund 1 VZÄ, so dass dieser Stellenanteil entsprechend für den Vergleich zu berücksichtigen ist.

Die Personalbedarfsberechnungen basierten auf sehr unterschiedlichen Informationen und verschiedenen Zeitansätzen. Die Überörtliche Prüfung hat sich für die Plausibilisierung der Personalbedarfe an die Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe (BAGüS) angelehnt.⁶⁵³ Das Verfahren berechnet die Stellenanteile der Sachbearbeiter. Stellenanteile für Servicekräfte sind zusätzlich anzusetzen.

Die Überörtliche Prüfung bewertet an dem Verfahren als vorteilhaft, dass sich das Berechnungsverfahren vor allem nach den konkreten Aufgaben insbesondere der Zahl der Erst- und Wiederholungsverfahren richtet. Gegen die Nutzung der Zahl der bestehenden Betreuungen sprechen zum einen die schlechte Datenqualität der Betreuungsbehörden⁶⁵⁴ und zum anderen gerade vor dem Hintergrund der Gesetzesänderungen zum 1. Juli 2014 die mangelnde Vergleichbarkeit der den Betreuungsbehörden bekannten Betreuungen der Vorjahre zu ihrer Einbeziehung in der Zukunft.

Die Überörtliche Prüfung hat angesichts der nicht in allen geprüften Städten und Landkreisen verfügbaren Daten für ihre Berechnungen vereinfachend auf die Empfehlungen der BAGüS zurückgegriffen. Demgegenüber fand eine Reduzierung der Zeitansätze statt, wenn auf Basis der örtlichen Erhebungen entsprechende Erkenntnisse vorlagen.

Personalbemessungssysteme BAGüS und Überörtliche Prüfung		
	BAGüS	Überörtliche Prüfung für den Vergleich
1. Unterstützung der Betreuungsgerichte und Beteiligung am Verfahren		
• Betreuungsverfahren als Erstverfahren	8 h	6 h
• Betreuungsverfahren als Wiederholungsverfahren	5 h	40 % des Zeitansatzes der Betreuungsverfahren als Erstverfahren
• Unterbringungsverfahren	4 h	
• Vorführung zur Anhörung, Vorführung zur Begutachtung	5 h	
• Andere Verfahren	4 h	
2. Aufklärung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen sowie Beglaubigung von Unterschriften und Handzeichen		
• Einzelfallbezogene Aufklärung und Beratung über Vollmachten und Betreuungsverfügungen	0,5 h	
• Beglaubigung der Unterschrift oder des Handzeichens unter Vorsorgevollmacht oder Betreuungsverfügung	0,5 h	
Zwischensumme aus 1. und 2. = 65 %		
3. Netzwerkarbeit zum Vollzug des Betreuungsbehördengesetzes	20 %	
4. Beratung und Unterstützung von Betreuern und Bevollmächtigten	15 %	
Summe aus 1. bis 5. = 100 %		

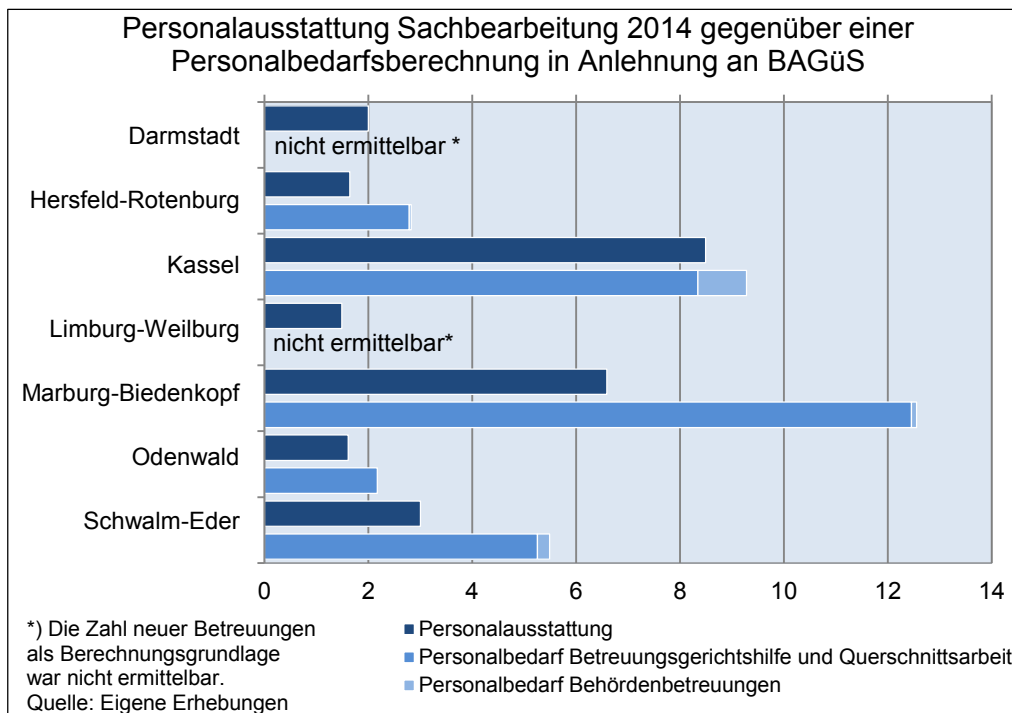
653 Neufassung der Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts vom 23. November 2010.

654 Vgl. Abschnitt 10.4.1, S. 342 f. des vorliegenden Berichts.

Personalbemessungssysteme BAGüS und Überörtliche Prüfung		
	BAGüS	Überörtliche Prüfung für den Vergleich
5. Führung von Betreuungen und Verfahrenspflegschaften	Getrennte Berechnung entsprechend der Stundenansätze von § 5 VBVG	
Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) legte als Erfahrungswert im Bereich der Verwaltung 1.577 Stunden Jahresarbeitszeit bei 38,5 Stunden wöchentlicher Arbeitszeit fest.	15 % Rüstzeit = 1.340 Stunden Nettoarbeitszeit	39 Stunden wöchentliche Arbeitszeit und 10 % Rüstzeit = 1.438 Stunden Nettoarbeitszeit
Quelle: Eigene Erhebungen; Neufassung der Orientierungshilfen zur Umsetzung des Betreuungsrechts vom 23. November 2010 der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe.		

Ansicht 238: Personalbemessungssysteme BAGüS und Überörtliche Prüfung

Über diese Vereinfachungen und Reduzierungen hinaus wurden in der konkreten Berechnung der Überörtlichen Prüfung statt der Erstverfahren (einschließlich beantragter aber nicht bestellter Betreuungen) nur die tatsächlichen neuen Betreuungen des jeweiligen Jahres verwendet. Wie in Abschnitt 10.4.1 erläutert, sind auch diese Daten bisher nur mit einer Unschärfe verfügbar. Auf Grundlage dieser Zahlen ergibt sich folgender Vergleich zwischen Personalausstattung und Personalbedarf:



Ansicht 239: Personalausstattung Sachbearbeitung 2014 gegenüber einer Personalbedarfsberechnung in Anlehnung an BAGüS

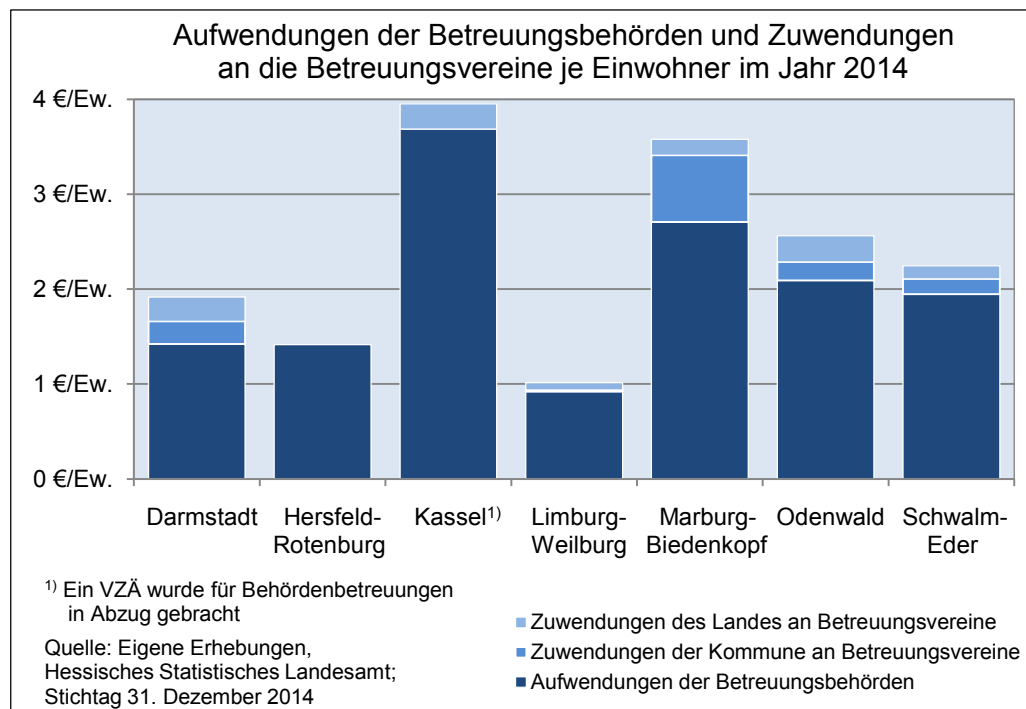
Die geprüften Städte und Landkreise hätten auf Basis der vereinfachten Personalbedarfsberechnung einen Personalbedarf aufgewiesen; jedoch bei der Stadt Kassel lediglich unter Berücksichtigung der rückläufigen Behördenbetreuungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, insbesondere vor dem Hintergrund der fortschreitenden Umsetzung des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 1. Juli 2014 detailliertere Daten zur Arbeitsbelastung

der Betreuungsbehörden zu erheben und auf deren Grundlage die Personalausstattung der Betreuungsbehörden zu prüfen und dann gegebenenfalls anzupassen.

10.4.8 Aufwendungen für Betreuungsbehörden und Förderung der Vereine

Die Betreuungsbehörden und die Betreuungsvereine haben teilweise sich überschneidende Aufgaben, insbesondere die Gewinnung, Beratung und Unterstützung ehrenamtlicher Betreuer sowie Information und Verbreitung von Vorsorgevollmachten. Vor diesem Hintergrund wurde die Finanzierung der Betreuungsbehörden und Betreuungsvereine gemeinsam betrachtet. Um dabei eine bessere Vergleichbarkeit der Personal- und Sachkosten der Betreuungsbehörden herzustellen und Faktoren wie Alter und Familienstand der Beschäftigten, Stellenvakanzen sowie Nutzung kommunaler oder gemieteter Räumlichkeiten zu nivellieren, wurden Aufwendungen der Betreuungsbehörden auf Grundlage von Personalkostentabellen des Landes Hessen hochgerechnet.



Ansicht 240: Aufwendungen der Betreuungsbehörden und Zuwendungen an die Betreuungsvereine je Einwohner im Jahr 2014

Die Stadt Kassel wendete für die Betreuungsbehörde und die Betreuungsvereine 3,95 Euro je Einwohner im Jahr 2014 auf. Die geringsten Aufwendungen hatte der Landkreis Limburg-Weilburg mit 1,02 Euro je Einwohner. Die geprüften Städte und Landkreise wendeten im Mittel 2,53 Euro je Einwohner für ihre Betreuungsbehörden einschließlich der Zuwendungen an die Betreuungsvereine auf.

Die Körperschaften haben die Wahl, Querschnittsarbeit durch internen oder externen Mitteleinsatz zu leisten. Die unvollständigen und fehlerhaften Daten erlauben derzeit keine validen Aussagen zu dem effizientesten Mitteleinsatz. Mit der stärkeren Einbeziehung der Betreuungsbehörden auf Grund des Gesetzes zur Stärkung der Funktionen der Betreuungsbehörde vom 1. Juli 2014 und der damit erwarteten Datenverbesserung könnte dies zukünftig geprüft werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, mittelfristig einen solchen Vergleich durchzuführen.

10.5 Ausblick

Insgesamt sieht die Überörtliche Prüfung Optimierungsmöglichkeiten für das System der rechtlichen Betreuung. Nach ihren Feststellungen fehlt es an zuverlässigen Kennzahlen. Über die Betreuungsbehörden erhobene Statistiken, welche als Entscheidungsgrundlage auf regionaler, aber teilweise auch auf Landes- und Bundesebene genutzt werden, sind mit verschiedenen Fehlern behaftet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Kennzahlen überregional für alle hessischen Betreuungsbehörden zu definieren und zu erheben. Sie schlägt vor, das Hessische Ministerium für Soziales und Integration als überörtliche Betreuungsbehörde in den Prozess der Kennzahlendefinition einzubinden. Darüber hinaus erachtet die Überörtliche Prüfung eine Abstimmung der Kennzahlen mit den Betreuungsgerichten für sinnvoll, um auch über die Betreuungsbehörden hinaus Kennzahlenvergleiche etc. zu ermöglichen.

Die Förderung der Betreuungsvereine aus kommunalen und Landesmitteln im Rahmen der „Rahmenvereinbarung über die Grundsätze der Neustrukturierung und Kommunalisierung der Förderung sozialer Hilfen in Hessen“ ist bisher in der Regel nicht an einen Leistungsbezug gebunden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Bereich der Förderung von Betreuungsvereinen in die kommunale Sozialplanung einzubeziehen, in diesem Zusammenhang das Zusammenspiel von Betreuungsbehörden und den anerkannten und geförderten Betreuungsvereinen zu verbessern und die Förderung der Betreuungsvereine an konkrete Leistungen zu binden.

ANLAGEN

11. 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)⁶⁵⁵ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 241.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
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⁾ 43 Städte und Gemeinden bis 3.000 78 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 139 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 128 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 26 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
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⁾
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 30.6.2015 bei insgesamt 6.116.203 (30.6.2014: 6.064.595).	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ⁶⁵⁶	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ⁶⁵⁷	
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 241: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

⁶⁵⁵ Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, S. 153, 159; vgl. Abschnitt 13, S. 381 f. des vorliegenden Berichts.

⁶⁵⁶ Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

⁶⁵⁷ Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 183, Stand nach Änderung durch Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl., S. 618.

12. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 16 Projekte zu bearbeiten, von denen neun in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 204 Einzelprojekte.

12.1 Beendete Prüfungen

12.1.3 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten acht Projekte bei insgesamt 114 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 4,4 Milliarden Euro (Ansicht 242). Bei diesem Prüfungsvolumen handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden regelmäßig die Aufwendungen der untersuchten Verwaltungsbereiche zugrunde gelegt.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	44	3,5 Mrd. €	119,2 Mio. €
185. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ Landkreis Bergstraße, Landkreis Fulda, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Vogelsbergkreis und Wetteraukreis	8	2,6 Mrd. €	70,1 Mio. €
186. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Städte“ Bad Arolsen, Bürstadt, Freigericht, Friedrichsdorf, Fritzlar, Haiger, Hochheim am Main, Idstein, Korbach, Langenselbold, Münster, Neu-Anspach, Niedernhausen, Ober-Ramstadt, Pohlheim, Vellmar und Weiterstadt	17	540 Mio. €	26,7 Mio. €
187. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ Ahnatal, Alsbach-Hähnlein, Altstadt, Bad Sooden-Allendorf, Erlensee, Geisenheim, Gernsheim, Heuchelheim, Hüttenberg, Lahntal, Langgöns, Neuhoof, Niddatal, Niestetal, Rodenbach, Sulzbach (Taunus), Trebur, Wächtersbach und Wald-Michelbach	19	343 Mio. €	22,4 Mio. € [19,1 Mio. € ²⁾]

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Fachprüfungen	70	867,0 Mio. €	40,3 Mio. €
189. Vergleichende Prüfung „Trinkwasser III“ Allendorf (Lumda), Angelburg, Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Grävenwiesbach, Herbstein, Jossgrund, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Waldkappel und Wildeck	15	39,3 Mio. €	0,5 Mio. €
190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“ Abwasserverband Altstadt, Abwasserverband Freigericht, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Lauter-Wetter, Abwasserverband Main-Taunus, Abwasserverband Mittlerer Rheingau, Abwasserverband Modau, Abwasserverband Oberes Fuldata, Abwasserverband Oberes Niddertal, Abwasserverband Oberhessen (AVOH), Abwasserverband Ohm-Seenbach, Abwasserverband Schleifbach, Abwasserverband Stadtallendorf-Kirchhain, Abwasserverband Vorderer Odenwald, ZV ASM – Abwasser- und Servicebetrieb Main Spitze, Kläranlagenbetriebsverband Ems- und Wörsbachtal sowie Zweckverband Mittelhessische Abwasserwerke	17	60,3 Mio. €	9,5 Mio. €
191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ Bad Vilbel, Bensheim, Friedberg (Hessen), Hofheim am Taunus, Kelkheim (Taunus), Lampertheim, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Oberursel (Taunus), Pfungstadt, Taunusstein und Viernheim	12	749,6 Mio. €	30,3 Mio. €

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
192. Vergleichende Prüfung „Straßenunterhalt II“ Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Einhausen, Eiterfeld, Elz, Fernwald, Großenlüder, Großkrotzenburg, Limeshain, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rimbach, Sontra, Spangenberg, Staufenberg und Volkmarsen	19	17,8 Mio. €	n.e.
202. Vergleichende Prüfung „Örtliche Betreuungsbehörden“ Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis und Schwalm-Eder-Kreis sowie die kreisfreien Städte Darmstadt und Kassel	7	n.e.	n.e.
Summe	114	4,4 Mrd. €	159,5 Mio. €

n.e. = nicht ermittelt

¹⁾ Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.

²⁾ Diese Ergebnisverbesserungspotenziale können einmalig genutzt werden.

Über die im Jahr 2016 ebenfalls beendete 184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ bei den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden wird außerhalb dieses Kommunalberichts 2016 berichtet werden.

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 242: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörterungs-, Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 332 Besprechungen geführt.⁶⁵⁸

Jede einzelne Kommune erhielt zum Abschluss der Vergleichenden Prüfung einen individuellen Schlussbericht, der vor allem die Positionierung der Gemeinde innerhalb des Vergleichsrings abbildet (§ 6 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Optimierungspotenziale betrug insgesamt rund 160 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der

⁶⁵⁸ Die Besprechungsdauer lag bei rund 530 Stunden.

Im Jahr 2016 wurde auch die 184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ bei den fünf hessischen kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden abgeschlossen. Bei diesem Projekt wurden 16 Besprechungen mit einer Dauer von insgesamt rund 30 Stunden geführt. Über die Erkenntnisse dieser Prüfung wird außerhalb dieses Kommunalberichts 2016 berichtet werden.

Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG ein Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung zu dem Kommunalbericht 2016 zu äußern. Ihre Anmerkungen wurden in der Berichterstattung berücksichtigt.

12.1.4 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG⁶⁵⁹). Vergleichende Prüfungen dienen der Ermittlung des in der Praxis bewährten Handelns. Sie beauftragt mit der „Wahrnehmung der Prüfungen“ öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder geeignete Dritte (§ 5 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG).

In Ansicht 243 sind für die in diesem Bericht vorgestellten acht Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2016 beendeten vergleichenden Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
„Haushaltsstruktur 2015: Landkreise“ – 185. Vergleichende Prüfung	
Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Stellvertretender Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Stellvertretender Projektleiter
	B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	Bachelor of Laws Emanuel Heidruck Prüfer
	Bachelor of Laws in Accounting and Taxation Marcus Hurst Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Annette Schmelzer Prüferin
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Gesamtverantwortung IT
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

659 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 13, S. 380 f. wiedergegeben.

„Haushaltsstruktur 2015: Städte“ – 186. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

KPMG AG

Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Am Flughafen
60549 Frankfurt am Main

WP/StB Bernd Rosenberg
Partner
Gesamtverantwortlicher

Dipl.-Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek
Projektleiterin

WP/StB Reiner Klinz
Stellvertretender Projektleiter

Isabel Imhof, M.Sc.
Prüfer

Timo Mesaric, B.A.
Prüfer

Annett Lieber, B.A.
Prüferin

Carina Morbitzer, B.A.
Prüferin

Philip Samnick, B.Sc.
Prüfer

Max Ziegler, M.Sc.
Prüfer

WP/StB/CPA Pier Stefano Sailer
Partner
Qualitätssicherer

„Haushaltsstruktur 2015: Größere Gemeinden“ – 187. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter:

**arf Gesellschaft für
Organisationsentwicklung mbH**

Emmericher Straße 17
90411 Nürnberg

RA Dipl.-Kaufmann Helge C. Brixner
Geschäftsführender Gesellschafter
Gesamtverantwortlicher

Dipl.-Ökonom Lieselotte Steup
Projektleiterin

Mag. Politikwissenschaftler Stefan Maier
Stellvertretender Projektleiter

Dipl.-Wirtschaftsjurist (FH) Stefan Günther
Teamleiter

Dipl.-Soziologin Lena Hack
Prüferin

Dipl.-Ingenieurin (FH), Architektin Monika Huber
Prüferin

Master of Arts Stephan Kreft
Prüfer

Bachelor of Science (Wirtschaftsinformatik)
Sebastian Krause
Qualitätssicherer IT

Dipl.- Betriebswirt (FH) Sebastian Schmidt
Qualitätssicherer

Fachprüfungen

„Trinkwasser III“ – 189. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragte:	Rechtsanwalt Jörg Schielein, LL.M. Partner Gesamtverantwortlicher; Stellvertretender Projektleiter
Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte Kranhaus 1, Im Zollhafen 18 50678 Köln	Dipl.-Kaufmann (Europa-Studiengang) Florian Moritz Senior Associate Projektleiter
mit dem Unterauftragnehmer:	Dipl.-Kaufmann Alexander Faulhaber Associate Partner Prüfer
Dr. Pecher AG Am Ockenheimer Graben 30 55411 Bingen	Tim Silberberger, M.Sc. Prüfer
	Dr.-Ing. Onat Eren Spezialist für Technikfragen Dr. Pecher AG
	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Qualitätssicherer

„Abwasserverbände“ – 190. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragte:	WP/StB Frank Schwed Partner Gesamtverantwortlicher
Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Viktoriastraße 16 65189 Wiesbaden	Dipl.-Betriebswirt (FH) Bürgermeister a.D. Michael Hofnagel Projektleiter PERICON Unternehmensberatung GmbH
mit dem Unterauftragnehmer:	Diplom-Betriebswirt (FH) Simon Zell Stellvertretender Projektleiter
PERICON Unternehmensberatung GmbH Luisenplatz 1 65185 Wiesbaden	Master of Arts Konstantin Trautwein Prüfer
	Matthias Feld Prüfer PERICON Unternehmensberatung GmbH
	Diplom-Betriebswirt (FH) Philipp Schanz Prüfer PERICON Unternehmensberatung GmbH
	Lars Neubert Prüfer PERICON Unternehmensberatung GmbH
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherer

„Kinderbetreuung“ – 191. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter
	M.A. in Business Administration Alexander Stahlheber Prüfer
	Master of Laws in Accounting and Taxation Clemens Gäfgen Prüfer
	StB Jörn Winkler, B.A. Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

„Straßenunterhalt II“ – 192. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragte: Rödl & Partner GbR Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte Äußere Sulzbacher Straße 100 90491 Nürnberg in Zusammenarbeit mit: Lehmann + Partner GmbH Schwerborner Straße 1 99086 Erfurt	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Gesamtverantwortlicher
	Dipl.-Kaufmann Alexander Faulhaber Associate Partner Projektleiter
	B.Sc. Tanja Martin Stellvertretende Projektleiterin
	Prof. Dr. Ing. Andreas Großmann Projektleiter (Lehmann + Partner)
	Dipl.-Ing. Bauingenieurwesen Alexander Bock Stellvertretender Projektleiter (Lehmann + Partner)
	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Qualitätssicherer

„Örtliche Betreuungsbehörden“ – 202. Vergleichende Prüfung	
Prüfungsbeauftragte:	Dr. Ulrich Keilmann Direktor beim Hessischen Rechnungshof Leiter der Überörtlichen Prüfung Gesamtverantwortlicher
Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	
in Zusammenarbeit mit:	Reinhard Müller Ministerialrat Referatsleiter IV 3 Projektleiter
Referat IV 3 des Hessischen Rechnungshofs mit eigenen Bediensteten	Christian Schwarz Oberrechnungsrat Stellvertretender Projektleiter
	Bernd Bräuner Regierungsrat Prüfer
	Steffen Maar Oberrechnungsrat Prüfer
	Heike Weyell Oberrechnungsrätin Projektkoordination

Ansicht 243: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2016 beendeten vergleichenden Prüfungen

12.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in sieben Projekten bei 85 Körperschaften tätig (Ansicht 244). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2017 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Darüber hinaus befinden sich sieben weitere Vergleichende Prüfungen bei 107 kommunalen Körperschaften in der Planungs- und Ausschreibungsphase.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
193. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“	3 geprüfte Körperschaften: Rheingau-Taunus-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis
194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“	7 geprüfte Körperschaften: Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar
195. Vergleichende Prüfung „Aufgabenverteilung/ Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“	14 geprüfte Körperschaften: Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Hanau, Gießen, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar (Sonderstatusstädte) sowie Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis und Landkreis Marburg-Biedenkopf
Fachprüfungen	
197. Vergleichende Prüfung „Bauhöfe III“	20 geprüfte Körperschaften Zweckverband Kommunal Bauhof Lahntal-Wetter-Cölbe und Zweckverband Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (KMB) sowie die Städte und Gemeinden Beerfelden, Biebertal, Borken, Ehringshausen, Eppstein, Fliesen, Fuldabrück, Glashütten, Hasselroth, Hünstetten, Oberweser, Rosbach v.d. Höhe, Schöffengrund, Steinau a.d. Straße, Waldeck, Wehretal, Weilmünster und Wettenberg
198. Vergleichende Prüfung „Kurorte“	15 geprüfte Körperschaften Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Orb, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Gersfeld, Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen/Knüllgebirge, Schlangenbad und Willingen
199. Vergleichende Prüfung „Hessentag“	6 geprüfte Körperschaften Bensheim, Hofgeismar, Kassel, Oberursel, Stadtallendorf und Wetzlar
200. Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit II“	20 geprüfte Körperschaften Butzbach, Eppertshausen, Eschborn, Felsberg, Florstadt, Fürth (Odenwald), Großalmerode, Hohenstein, Lindenfels, Linsengericht, Mörlenbach, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schwalmstadt, Stockstadt am Rhein, Trendelburg, Walluf, Wehrheim, Weilrod und Wetter (Hessen)

Ansicht 244: Laufende Prüfungen

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

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde⁶⁶⁰

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 Prüfungen⁶⁶¹

(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.

⁶⁶⁰ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

⁶⁶¹ § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

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.⁶⁶²

(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,⁶⁶³
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁶⁶⁴
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,⁶⁶⁵
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

⁶⁶² [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

⁶⁶³ § 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, S. 152)

⁶⁶⁴ § 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, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

⁶⁶⁵ § 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, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

Verbandsmitglieder einbezogen werden,⁶⁶⁶

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften

11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und

12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.⁶⁶⁷

(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, Auskunftspflicht⁶⁶⁸

(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.

⁶⁶⁶ § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

⁶⁶⁷ § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisatorischen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.)

⁶⁶⁸ § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

14. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter
Telefon: (0 61 51) 381 250

Martina Geis
Ministerialrätin
Stv. Abteilungsleiterin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 256

Stefan Nickel
Regierungsdirektor
Projektleiter (seit 1. Dezember 2015)
Telefon: (0 61 51) 381 257

Peter Meyer
Regierungsdirektor
Projektleiter (bis 1. April 2016)

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Daniel Becker
Forstoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Günter Wagner
Regierungsobererrat
Projektleiter (seit 1. Januar 2016)
Telefon: (0 61 51) 381 520

Dr. Andreas Burth
Verwaltungsangestellter
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 258

Heike Weyell
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 260

Adolf Dick
Oberrechnungsrat
Projektleiter (seit 1. Februar 2016)
Telefon: (0 61 51) 381 307

Nina Matthes
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Christine Boettiger
Verwaltungsangestellte
(bis 31. Oktober 2016)

Natascha Ehret
Verwaltungsangestellte
(seit 1. November 2016)
Telefon: (0 61 51) 381 254

Besonderer Dank für die Zusammenarbeit bei der 202. Vergleichenden Prüfung „Örtliche Betreuungsbehörden“ gebührt:

Jörg Balk, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, Abteilungsleiter IV, sowie den Kollegen des Referats IV 3: Ministerialrat **Reinhard Müller**, Regierungsrat **Bernd Bräuner**, Oberrechnungsrat **Steffen Maar**, Oberrechnungsrat **Christian Schwarz**.