

DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2017

Dreißigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/5336

Eingegangen am 27. November 2017

Ausgegeben am 28. November 2017

Kommunalbericht 2017

Dreißigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber:	Dr. Walter Wallmann Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt poststelle@uepkk.hessen.de rechnungshof.hessen.de
Satz:	Eigensatz
Kartographie:	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Referat I3
Druck:	Ph. Reinheimer GmbH, Gagernstraße 9, 64283 Darmstadt
Druckdatum:	7. November 2017
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.400
Landtagsdrucksache	19/5336

Vorwort

Die Finanzen der hessischen Kommunen entwickelten sich im Jahr 2016 unterschiedlich. Während es 303 Kommunen gelang, einen Finanzierungsüberschuss zu erzielen, verzeichneten noch immer 145 Kommunen Defizite. Der kommunale Schuldenstand sank insgesamt um 300 Millionen Euro auf 17.920 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 2017 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen einschließlich einer gutachterlichen Betrachtung der Aufgabenverteilung und der Finanzströme zwischen den Sonderstatusstädten und deren Kragenkreisen sowie vier Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 85 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 Hessentagsstädte. Ferner waren die Bauhöfe und Kurorte sowie die IT-Sicherheit 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 2017 möglich.

Darmstadt, im November 2017

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 2016: Landkreise“ – 193. Vergleichende Prüfung.....	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ – 194. Vergleichende Prüfung	5
1.3 „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ – 195. Vergleichende Prüfung	7
1.4 „Bauhöfe III“ – 197. Vergleichende Prüfung	9
1.5 „Kurorte“ – 198. Vergleichende Prüfung.....	11
1.6 „Hessentag“ – 199. Vergleichende Prüfung	13
1.7 „IT-Sicherheit II“ – 200. Vergleichende Prüfung	15
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	17
2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2016.....	18
2.1 Haushaltssituation	18
2.2 Verschuldung.....	20
2.2.1 Schulden der Kernhaushalte.....	20
2.2.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs.....	25
2.3 Einnahmen	28
2.3.1 Bereinigte Einnahmen	28
2.3.2 Steuereinnahmen	30
2.4 Ausgaben	31
2.4.1 Bereinigte Ausgaben	31
2.4.2 Altersstruktur des Personals.....	32
2.4.3 Investitionsausgaben.....	34
2.5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick	36
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN.....	37
3. „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ – 193. Vergleichende Prüfung.....	38
3.1 Vorbemerkung	38

3.2	Leitsätze	40
3.3	Haushaltslage	41
3.4	Kredite, Zinsen und Konsolidierungsbedarf	49
3.5	Konsolidierungsmanagement	55
3.6	Analyse ausgewählter Leistungen	59
3.7	Soziale Leistungen	68
3.8	Wirtschaftliche Betätigung	76
3.9	Stand der Rechnungslegung in den Landkreisen	85
3.10	Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung	86
3.11	Ausblick	88
4.	„Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ –	
	194. Vergleichende Prüfung	90
4.1	Vorbemerkung	90
4.2	Leitsätze	92
4.3	Entwicklung der Kommunalfinanzen	93
4.4	Stand der Rechnungslegung	99
4.5	Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)	101
4.6	Gesamtabschluss	102
4.7	Konsolidierung	104
4.7.1	Allgemeine Verwaltung	104
4.7.2	Kindertageseinrichtungen	105
4.7.3	Schulträgerschaft	116
4.7.4	Gebührenhaushalte	120
4.7.5	Hebesätze der Realsteuern	122
4.7.6	Zusammenfassung der Ergebnisverbesserungs- potenziale und Ultima Ratio	124
4.8	Auffälligkeiten bei anderen Aufgaben	126
4.8.1	Kinder,- und Jugend- und Familienhilfe	126
4.8.2	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen	129
4.8.3	Soziale Leistungen	130
4.9	Ausblick	131
5.	„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen	
	Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ – 195. Vergleichende	
	Prüfung	134
5.1	Vorbemerkung	134
5.2	Leitsätze	135
5.3	Einbeziehung der Lenkungsgruppe KFA	135
5.4	Sinn und Zweck der Ermäßigung	136

5.5	Vorgehensweise	136
5.6	Abgrenzung Finanzierung der Schulträgerschaft	136
5.7	Zu berücksichtigende Aufgaben.....	137
5.8	Berechnungsparameter	140
5.9	Kritik des Hessischen Städtetags.....	144
5.10	Ermittlung des Ermäßigungssatzes.....	144
5.11	Ausblick	147
FACHPRÜFUNGEN		149
6.	„Bauhöfe III“ – 197. Vergleichende Prüfung	150
6.1	Vorbemerkung	150
6.2	Leitsätze	153
6.3	Grunddaten der Körperschaften.....	154
6.4	Aufwendungen.....	155
6.5	Ressourceneinsatz der Bauhöfe	156
6.5.1	Personalausstattung	156
6.5.2	Fuhrpark.....	163
6.5.3	Bauliche Infrastruktur	170
6.6	Aufgabenstruktur und Fertigungstiefe der Bauhöfe	174
6.6.1	Einzelaufgaben der Bauhöfe.....	174
6.6.2	Fertigungstiefe der Bauhöfe (Make or Buy)	181
6.6.3	Auswirkungen auf die Ableitung des eigenen Personalbedarfs	183
6.7	Produktkostenvergleich.....	184
6.8	Steuerung und Arbeitsorganisation.....	197
6.9	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).....	200
6.10	Ausblick	201
7.	„Kurorte“ – 198. Vergleichende Prüfung.....	202
7.1	Vorbemerkung	202
7.2	Leitsätze	205
7.3	Überblick Kurorte	205
7.4	Kurleistungen: Angebot und Belastung der Kommunen	208
7.4.1	Ergebnisbeitrag einzelner Kurleistungen	210
7.4.2	Personaleinsatz im Bereich Kur	223
7.5	Nutzung von Einnahmemöglichkeiten aus Kurbeiträgen	230
7.6	Zuweisungen und Förderungen der Kurorte.....	233
7.7	Haushaltslage der Kurorte	240
7.8	Ausblick	244

8. „Hessentag“ – 199. Vergleichende Prüfung	246
8.1 Vorbemerkung.....	246
8.2 Leitsätze.....	247
8.3 Überblick	248
8.3.1 Besonderheiten der 199. Vergleichenden Prüfung „Hessentag“.....	248
8.3.2 Konzept des Hessentags.....	250
8.3.3 Erfolgsfaktoren und Risiken eines Hessentags.....	251
8.4 Hessentag: Organisation und Festbetrieb.....	252
8.4.1 Bewerbung.....	252
8.4.2 Planung.....	255
8.4.3 Ausführung.....	263
8.5 Finanzielle Dimension des Hessentags	266
8.6 Langfristige Wirkung.....	270
8.7 Investitionspaket Hessentag.....	273
8.8 Haushaltslage.....	276
8.8.1 Beurteilung der Haushaltslage	276
8.8.2 Leistungsfähigkeit in Verbindung mit dem Hessentag	278
8.9 Zusammenfassung.....	279
8.10 Ausblick.....	282
9. „IT-Sicherheit II“ – 200. Vergleichende Prüfung.....	284
9.1 Vorbemerkung.....	284
9.2 Leitsätze.....	285
9.3 Überblick zur Informationssicherheit und IT-Organisation.....	286
9.4 Informationssicherheitsniveau entlang des Schichtenmodells	290
9.5 Informationssicherheitsniveau und Mitteleinsatz	317
9.6 Ausblick.....	320
ANLAGEN	321
10. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	322
11. Prüfprogramm	323
11.1 Beendete Prüfungen.....	324
11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen	324
11.1.2 Prüfungsbeauftragte.....	326
11.2 Laufende Prüfungen	330
12. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	332

13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	336
---	------------

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 2016: Landkreise“ – 193. Vergleichende Prüfung

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

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg betrieb zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein landkreiseigenes Hotel auf der Insel Norderney, das zuvor als Jugendfreizeitheim diente. Im Prüfungszeitraum stellte sich ein zunehmender Fehlbedarf für den Hotelbetrieb ein, der den Haushalt des Landkreises belastete und dessen Handlungsspielraum schmälerte.

Seite 61 ff.

Ein Hotelbetrieb zählt nicht zu den Aufgaben eines Landkreises. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Verpachtung oder einen Verkauf des Hauses inklusive des Grundstücks zu prüfen.

Der konsolidierungsbedürftige Rheingau-Taunus-Kreis erzielte durch Fremdwährungsgeschäfte in Schweizer Franken Währungsverluste in Höhe von rund 71 Millionen Euro. Unter Anrechnung von anfänglichen Zinersparnissen belief sich der Verlust auf 47 Millionen Euro. Dies entsprach 72 Prozent der im Jahr 2015 durch den Landkreis vereinnahmten Kreisumlage und damit 257 Euro je Einwohner.

Seite 51 ff.

Die Bilanzierung der Währungsverluste aus Fremdwährungskrediten ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht sachgerecht und entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung.

- **Die erforderlichen Wertkorrekturen wurden durch den Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2015, abweichend von den Vorjahren, ergebnisneutral mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.**
- **Die ergebnisneutrale Behandlung des Sachverhalts führte zur Durchbrechung der Bilanzierungsstetigkeit.**
- **Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte dem Landkreis in einer E-Mail im Februar 2015 mit, dass nach Abstimmung mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die durch Wertkorrekturen verursachte Erhöhung der Kreditverbindlichkeiten nicht als Aufwand zu behandeln sei.**
- **Es bestanden keine Anhaltspunkte für eine ergebnisneutrale Verlustfassung. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung handelt es sich im Jahr 2015, genau wie in den Vorjahren, um einen ergebniswirksamen Geschäftsvorfall.**

Die Landkreise wiesen insgesamt einen sekundären Konsolidierungsbedarf (perspektivischer Stand der Kassenkredite zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums) von 432,6 Millionen Euro auf.

Seite 54

- **Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis werden aufgrund der geplanten positiven Ergebnisse in den nächsten Jahren bis zum Jahr 2019 bereits eine Reduzierung der Kassenkredite um insgesamt 9,3 Millionen Euro erreichen.**
- **Der Rheingau-Taunus-Kreis erhöhte in diesem Planungszeitraum trotz zwischenzeitlicher Entlastungen durch den kommunalen**

Schutzschirm den Stand seiner Kassenkredite um voraussichtlich 25,9 Millionen Euro.

- Seite 59 ff. **Die untersuchten freiwilligen kommunalen Leistungen führten in den Landkreisen im Jahr 2015 zu Haushaltsbelastungen von rund 5,5 Millionen Euro (Ansicht 14). Die Überörtliche Prüfung leitete daraus Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 1,1 Millionen Euro für die Landkreise ab.**
- Seite 71 ff. **In der Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems für die Kinder- und Jugendhilfe wiesen alle Landkreise noch Entwicklungspotenziale auf. Insbesondere die Kontrollaktivitäten und die Evaluierung der Wirksamkeit eingerichteter Kontrollen bedurften der Weiterentwicklung.**
- Seite 77 ff. **Alle Landkreise ließen in der Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltung und -steuerung Defizite erkennen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg fiel dabei negativ auf, da weder organisatorische Rahmenbedingungen noch die Anwendung von Steuerungsinstrumenten feststellbar waren.**

1.2 „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ – 194. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 90.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für alle sieben Vergleichsstädte in den Konsolidierungsbereichen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 71,7 Millionen Euro. [Seite 104 f.](#)

Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Marburg hatten einen stabilen Haushalt. Die Haushaltslage der Stadt Gießen war fragil. Die Haushalte der Städte Hanau, Rüsselsheim am Main und Wetzlar waren als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen. [Seite 93 ff.](#)

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 7,0 Millionen Euro. Die Personalkosten stellten durchschnittlich mit 61 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung. [Seite 104 f.](#)

Für die Kinderbetreuung wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 36,5 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Elternbeiträge an die Drittelregelung (21,6 Millionen Euro), der Anpassung der Fachkraftquote (5,3 Millionen Euro) und der Reduzierung von Schulkindbetreuung innerhalb von Kindertageseinrichtungen (9,5 Millionen Euro). [Seite 105 f.](#)

Die Schulkindbetreuung war in Schulen zwischen 2.844 Euro und 6.257 Euro je Kind günstiger als in Kindertageseinrichtungen, da die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen dem gesetzlichen Mindeststandard des HKJGB unterliegt. Für die Betreuung von Kindern in Schulen gibt es keine gesetzlichen Regelungen. [Seite 116 f.](#)

Für die Stadt Rüsselsheim am Main wurde eine Mehrbelastung in Höhe von 3,0 Millionen Euro für die Schulträgerschaft errechnet, da in Rüsselsheim am Main die größte Fläche je Schüler bewirtschaftet wurde. [Seite 116 f.](#)

Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof wiesen im Kalkulationszeitraum 2011 bis 2015 insgesamt 23,5 Millionen Euro Kostenunterdeckungen aus. Diese entstanden mit 23,2 Millionen Euro fast ausschließlich im Gebührenhaushalt Friedhof. [Seite 120 f.](#)

Alle Städte sollten ihre Schwachstellen beim Internen Kontrollsystem EDV-gestützt beseitigen und damit Risiken für dolose Handlungen minimieren. [Seite 101 ff.](#)

Der Zeitpunkt der Aufstellung der Jahresabschlüsse näherte sich im Zeitablauf den gesetzlichen Fristen an. [Seite 98 ff.](#)

Die Stadt Hanau konnte bereits einen Gesamtabschluss auf den 31. Dezember 2015 aufweisen. Die Überörtliche Prüfung erstellte für die anderen Städte zur Beurteilung der Haushaltslage einen konsolidierten Abschluss. [Seite 102 f.](#)

1.3 „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ – 195. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 134.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte einen Ermäßigungssatz für die Kreisumlage von 34,8 Prozent. Gegenwärtig liegt dieser für die Sonderstatusstädte bei 43,5 Prozent.

Seite 144 f.

Der von der Überörtlichen Prüfung ermittelte Ermäßigungssatz ergäbe bei den Kragenkreisen Mehreinnahmen von 28,3 Millionen Euro. Die sich hieraus ergebende Senkung der Kreisumlage würde die übrigen kreisangehörigen Gemeinden entlasten.

1.4 „Bauhöfe III“ – 197. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 150.

Gemeinden sind nicht verpflichtet, einen Bauhof zu betreiben. Auf Grund ihrer inhaltlichen und zeitlichen Flexibilität sowie umsatzsteuerlicher Vorteile erleichtern Bauhöfe allerdings die wirtschaftliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben.

Seite 183

Das ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug insgesamt rund 5,5 Millionen Euro je Jahr.

Für eine effiziente betriebswirtschaftliche Steuerung der Bauhöfe ist der unterstützende Einsatz von Informationstechnik notwendig. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den generellen Einsatz von IT-Anwendungen, um den Personaleinsatz, die Pflegeintensität, den Fahrzeugpark optimieren und fundierte Make-or-Buy-Entscheidungen treffen zu können.

Seite 181 ff.,
Seite 197 ff.

Zwei Drittel des Gesamtaufwands entfiel auf das Personal. Dennoch lagen keine analytischen Bemessungen vor. So hatte Schöffengrund vielmehr entschieden, unabhängig vom Aufgabenvolumen einen Bauhof mit mindestens acht Mitarbeitern vorzuhalten und sie mit der Ausführung investiver Maßnahmen auszulasten. Zudem waren die Bauhofmitarbeiter in Schöffengrund deutlich über den Standardeingruppierungen des Tarifvertrags eingestuft und wiesen eine unterdurchschnittliche Nettoarbeitszeit auf.

Seite 156 ff.,
Seite 179 ff.

Die Grünpflege ist mit durchschnittlich 23 Prozent der im Jahr eingesetzten Arbeitsstunden ein weiterer zentraler Bereich zur Ergebnisverbesserung. Maßgeblich ist der Grad des gewünschten Pflegestandards - je arbeits- und Pflegeintensiver desto kostenintensiver. Allein Biebertal, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe und der ZV KMB hatten eine vollständige und aktuelle Dokumentation über die zu unterhaltenden Grünflächen (Grünflächenkataster).

Seite 184 ff.,
Seite 199 f.

Beerfelden, Borken (Hessen), Glashütten, Steinau a. d. Straße, Waldeck und Wehretal verfügten über eine angemessene Fahrzeugausstattung. Für die übrigen Bauhöfe ermittelte die Überörtliche Prüfung Überkapazitäten. Borken (Hessen) und Waldeck leasen ihre Fahrzeuge ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung. Steinau a. d. Straße hatte zwar Wirtschaftlichkeitsberechnungen durchgeführt, allerdings die Abschreibungen doppelt und unterschiedliche Zeiträume angesetzt. Zudem umgingen insbesondere die Schuttschirmkommunen Borken (Hessen) und Steinau a. d. Straße insofern die ansonsten notwendige Zustimmung der städtischen Gremien und der Kommunalaufsicht zu zyklisch wiederkehrenden Investitionen und Kreditaufnahmen für Ersatzbeschaffungen.

Seite 164 ff.,
Seite 169 ff.

Seite 181 ff.

Der Fremdleistungsanteil variierte deutlich zwischen 2,6 Prozent in Steinau a. d. Straße sowie 21,5 Prozent in Flieden und Hünstetten. Allein Flieden hatte den Winterdienst auf den Straßen im Zuständigkeitsbereich der Kommune vollständig an externe Leistungsanbieter vergeben. Dadurch ersparte sich die Gemeinde die Vorhaltung der nur temporär benötigten Winterdienstausrüstung. Ansonsten lagen die Gründe für Auftragsvergaben überwiegend im Fehlen eigener Ressourcen und nicht in strategischen Überlegungen.

Seite 171 ff.

Rund ein Drittel der Bauhofstandorte war bezüglich der Bauhoffläche überdimensioniert. Die Gemeinden sollten nach Möglichkeiten suchen, Bauhofflächen Drittnutzern zu überlassen sowie die zu beheizenden Gebäudeflächen durch geeignete Maßnahmen zu begrenzen.

1.5 „Kurorte“ – 198. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 202.

Insgesamt belastete der Kurbetrieb die Haushalte der Vergleichskommunen in 2015 mit einem negativen Ergebnisbeitrag in Höhe von 24,7 Millionen Euro. Die negativen Ergebnisbeiträge der Kurleistungen lagen in den einzelnen Kurorten zwischen 7,0 Millionen Euro (Bad Wildungen) und 0,1 Millionen Euro (Neukirchen). Seite 220

In Bad Endbach (96 Euro), Bad König (73 Euro) und Bad Emstal (38 Euro) fielen die höchsten negativen Ergebnisbeiträge je kurtaxpflichtiger Übernachtung an. In Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) lagen die Belastungen für Kurleistungen dagegen unter 6 Euro je kurtaxpflichtiger Übernachtung. Seite 220

Durch eine Leistungserbringung mit reduziertem Ressourceneinsatz und eine Reduzierung der angebotenen Leistungen können die Kommunen Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Orb, Bad Soden-Salmünster, Gersfeld (Rhön) und Grasellenbach Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von insgesamt 8,1 Millionen Euro einsparen. Seite 223

Mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Kurbeitragssätze können die Kommunen Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad König, Bad Soden-Salmünster, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) ihre Erträge insgesamt um 0,7 Millionen Euro steigern. Seite 230

Soweit die Kurorte ihre Leistungen nicht wirtschaftlicher erbringen können, müssen sie mit Blick auf ihre dauerhafte finanzielle Handlungsfähigkeit auch die Aufgabe des Kurortstatus ernsthaft in Betracht ziehen. Seite 227

Nur fünf der 15 Kommunen buchten die Kurleistungen in dem dafür vorgesehenen Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste). Heterogen verwendete Produktbereiche erschweren die Steuerung und besitzen auf konsolidierter Ebene keine Aussagekraft. Die Vorgaben hinsichtlich des Inhalts und der Zusammensetzung der Produktbereiche nach Anlage 12 GemHVO sollten vom Land Hessen konkretisiert und für verbindlich erklärt werden. Seite 229

Die Zuweisungsfähigkeit nach § 44 FAG basiert auf den Kriterien zur Prädikatisierung, die vom Deutschen Heilbäderverband e.V. und vom Deutschen Tourismusverband e.V. gesetzt werden. Sie liegt damit außerhalb des Einflussbereichs des Gesetzgebers und der zuständigen Ministerien. Dem Land wird empfohlen, in einem Kurorte-Bedarfsplan eine Strategie und daraus abgeleitete Ziele für eine zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige und bedarfsgerechte Kurort-Landschaft festzuschreiben, die auch Grundlage für die Förderung nach § 44 FAG ist. Seite 238

1.6 „Hessentag“ – 199. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 246.

Der Hessentag wurde im Prüfungszeitraum zu weiten Teilen aus den Mitteln der kommunalen Haushalte finanziert. Die Defizite lagen mit Ausnahme von Hofgeismar zwischen vier und fünf Millionen Euro. Der durchschnittliche kommunale Zuschussbedarf lag bei rund 4,8 Millionen Euro.

Seite 266 ff.

Städte mit einer hinreichend stabilen oder noch stabilen Haushaltslage (Stadtallendorf, Oberursel (Taunus)) sind in der Lage, die finanziellen Belastungen eines Hessentags innerhalb weniger Jahre zu kompensieren. Bei Städten mit einer durchgehend konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage (Wetzlar, Kassel, Bensheim) kann der Verschuldungseffekt noch verstärkt werden.

Seite 278 f.

Mangels Aufzeichnung und Dokumentation waren die aufgewendeten Personalaufwendungen der Städte für den Hessentag nicht verlässlich bestimmbar.

Seite 268

Die Herstellung und Bespielung der Module Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace erwies sich als sehr kostenintensiv. Fünf Städte wendeten mindestens 40 Prozent der Gesamtaufwendungen für diese Spielstätten auf.

Seite 270

Die Hessentagsarena erwies sich in allen Städten als überdimensioniert. Großkonzerte blieben hinsichtlich der Besucherzahlen weit hinter den Erwartungen zurück. Die Fortführung der Hessentagsarena in der bisherigen Größe ist in Frage zu stellen.

Seite 264 ff.

Eine Anpassung des Angebots der Spielstätten (Hessentagsarena, Festzelt, Hessenpalace) an die individuellen Anforderungen der Ausrichterstadt wird empfohlen.

Seite 266

Fehlende inhaltliche Vorgaben der Staatskanzlei für das Bewerbungsverfahren führten zu Unsicherheiten und unterschiedlicher Vorbereitungsintensität bei den Bewerbern.

Seite 253

Keine Stadt legte in der Bewerbungs- und Planungsphase Konzepte zu den finanziellen Auswirkungen des Festbetriebs und der Investitionsmaßnahmen (Folgekosten und Eigenanteile) vor.

Seite 254, 273 ff.

Ein Planungszeitraum von 3,5 Jahren wird empfohlen.

Seite 262

Durch die aktuelle Sicherheitslage in Europa und Deutschland kommt dem Sicherheitskonzept immer mehr Bedeutung zu. Alle Städte legten Sicherheitskonzepte vor. Der Leitfaden zur „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ wurde durchweg berücksichtigt. Die Städte erreichten – gemessen an dem Leitfaden durchschnittlich einen Erfüllungsgrad von 62 Prozent.

Seite 258 ff.

Die integrierten Veranstalter stellten teils hohe Anforderungen an die Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt mit allen integrierten Veranstaltern klare Verträge über Leistung und Gegenleistung abzuschließen.

Seite 263

Die Hessentage bereiteten den Weg für Veranstaltungen, die bis heute eine nachhaltig positive Wirkung auf das Stadtleben haben. Der Pool von ehrenamtlichen Helfern besteht in vielen Städten bis heute und wird regelmäßig aktiviert.

Seite 272

- Seite 276 ff. **Die Städte erhielten im Zusammenhang mit dem Hessentag Landeszuwendungen für Investitionsmaßnahmen zwischen 4,7 Millionen Euro (Hofgeismar) und 12,0 Millionen Euro (Bensheim).**
- Seite 274 ff. **Die Städte steigerten den Umfang ihrer Investitionstätigkeit im Vergleich zum Investitionsprogramm im Jahr der Zusage signifikant. Mit Ausnahme der Städte Kassel und Hofgeismar lag der zu finanzierende Eigenanteil an den Investitionen bei rund 59 Prozent. Eine Analyse und Beurteilung von Folgekosten konnte in keiner Stadt festgestellt werden.**
- Seite 275 ff. **Die Städte erzielten mit der Einbindung von Investitionsmaßnahmen in Flächen für den Festbetrieb und entsprechender Nachnutzung Nachhaltigkeitserfolge.**
- Seite 278 ff. **Die Haushaltslage war bei vier Städten als konsolidierungsbedürftig zu bewerten.**

1.7 „IT-Sicherheit II“ – 200. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 284.

Die gestellten Anforderungen der Informationssicherheit erfüllten von 20 Kommunen nur Butzbach, Eppertshausen, Großalmerode, Linsengericht, Reichelsheim (Odenwald) und Stockstadt am Rhein. [Seite 316](#)

Obwohl die Informationssicherheit den Einsatz von personellen und materiellen Ressourcen erfordert, erkannte die Überörtliche Prüfung keine Korrelation zwischen Mitteleinsatz und erreichtem Informationssicherheitsniveau. [Seite 317](#)

Lediglich 7 von 20 Kommunen bestimmten einen IT-Sicherheitsbeauftragten (Butzbach, Eppertshausen, Eschborn, Felsberg, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim und Trendelburg). [Seite 292](#)

Keine Kommune konnte vollständige und gleichzeitig aktuelle Regelungen der Informationssicherheit und Dokumentationen im IT-Betrieb vorweisen. [Seite 294](#)

Die Gemeinden Lindenfels und Schaafheim schützten ihre zentralen IT-Systeme weder vor unberechtigttem Zutritt noch vor Brandschäden. [Seite 296 f.](#)

Alle Kommunen sicherten ihre Daten regelmäßig und sorgten damit für hinreichenden Schutz vor Datenverlust. [Seite 304](#)

Fürth (Odenwald), Lindenfels und Wetter (Hessen) erreichten weniger als 50 Prozent des Referenzwerts für Netzwerksicherheit. Ursächlich waren das Fehlen eines Netzwerkplans, die mangelnde Dokumentation der Außenverbindungen sowie fehlende Netzwerküberwachung und die mangelnde Absicherung der Netzwerkkomponenten. [Seite 308](#)

Allein die Stadt Butzbach erfüllte die Anforderungen zur Informationssicherheit im Bereich Anwendungen (98 Prozent Erfüllungsgrad). Bei allen weiteren Kommunen fehlten notwendige Dokumentationen und Konzepte, beispielsweise für den sicheren und planvollen Einsatz von Programmen. [Seite 314](#)

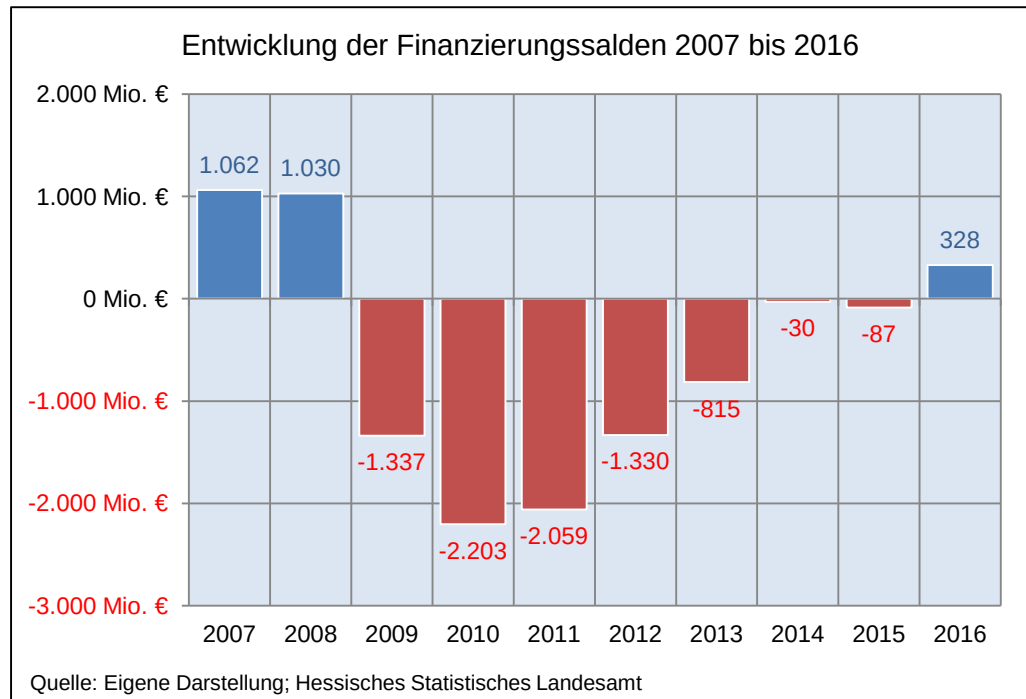
Keine Kommune im Vergleichsring nutzte im Bereich der Informationssicherheit die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit. [Seite 318](#)

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2016

2.1 Haushaltssituation

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der 448 hessischen Kommunen¹ 2016 einen positiven Finanzierungssaldo² von 328 Millionen Euro (Ansicht 1).³



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2007 bis 2016

Im Vorjahr belief sich der Finanzierungssaldo auf -87 Millionen Euro.⁴ Der Finanzierungssaldo verbesserte sich damit um 415 Millionen Euro. Diese Ver-

- 1 Die 448 Kommunen setzen sich zusammen aus fünf kreisfreien Städten, 21 Landkreisen, 421 kreisangehörigen Gemeinden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV).
- 2 Finanzstatistisch können Ergebnishaushalt und -rechnung gegenwärtig nicht exakt nachgezeichnet werden. So werden in der Finanzstatistik 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 2016 von 328 Millionen Euro (2015: -87 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 20.219 Millionen Euro (2015: 18.678 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 19.890 Millionen Euro (2015: 18.764 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 2016 bei 329 Millionen Euro (2015: -127 Millionen Euro). Die bereinigten Einzahlungen im Jahr 2016 beliefen sich nach doppischer Haushaltssystematik auf 20.208 Millionen Euro (2015: 18.614 Millionen Euro) und die bereinigten Auszahlungen auf 19.879 Millionen Euro (2015: 18.741 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 2016 gegenüber den Salden der Vorjahre kann aus unterschiedlichen methodischen Ansätzen der verwendeten Statistiken resultieren.

besserung gelang, obwohl sich der Finanzierungssaldo der Stadt Frankfurt am Main von 73 Millionen Euro (2015) auf -80 Millionen Euro (2016) verschlechterte. Frankfurt am Main war mit 732.688 Einwohnern zum 31. Dezember 2015 die mit Abstand bevölkerungsstärkste Stadt Hessens.

Die größte Verbesserung gegenüber dem Vorjahr verzeichnete die Landeshauptstadt Wiesbaden. Der Finanzierungssaldo Wiesbadens verbesserte sich von -12 Millionen Euro auf 82 Millionen Euro. Eine ähnlich positive Entwicklung zeigte sich in Offenbach am Main. Während im Jahr 2015 noch ein Finanzierungsdefizit von -17 Millionen Euro realisiert wurde, lag der Finanzierungsüberschuss 2016 bei 47 Millionen Euro.

Von den 448 hessischen Kommunen hatten 145 im Jahr 2016 Finanzierungsdefizite im Kernhaushalt, die sich auf insgesamt -528 Millionen Euro summierten. Demgegenüber wiesen 303 Kommunen Finanzierungsüberschüsse auf, die sich auf insgesamt 856 Millionen Euro summierten.⁵

Defizitäre Kommunen sollten alle Anstrengungen für die Haushaltskonsolidierung unternehmen, um den dauerhaften Haushaltsausgleichs sicherzustellen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 3 HGO⁶).

Der kommunale Finanzierungssaldo Hessens unter Berücksichtigung der Kernhaushalte sowie der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors⁷ verbesserte sich gemäß Bundesstatistik von -166 Millionen Euro im Jahr 2015 auf 201 Millionen Euro⁸ im Jahr 2016. Die Abweichung zum Wert der Landesstatistik (Ansicht 1) begründet sich durch Unterschiede in der Zuordnungssystematik sowie durch zusätzliche Integration der FEUs des Staatssektors.⁹

Die Summe der Finanzierungssalden aller Kommunen in den Flächenländern verbesserte sich von 3.151 Millionen Euro auf 5.377 Millionen Euro.

4 Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2007 bis 2015 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2016 dagegen auf der Kassenstatistik.

5 Bei der Angabe der Fallzahlen wurde auf die Kassenstatistik 2016 des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen (kamerale Haushaltssystematik).

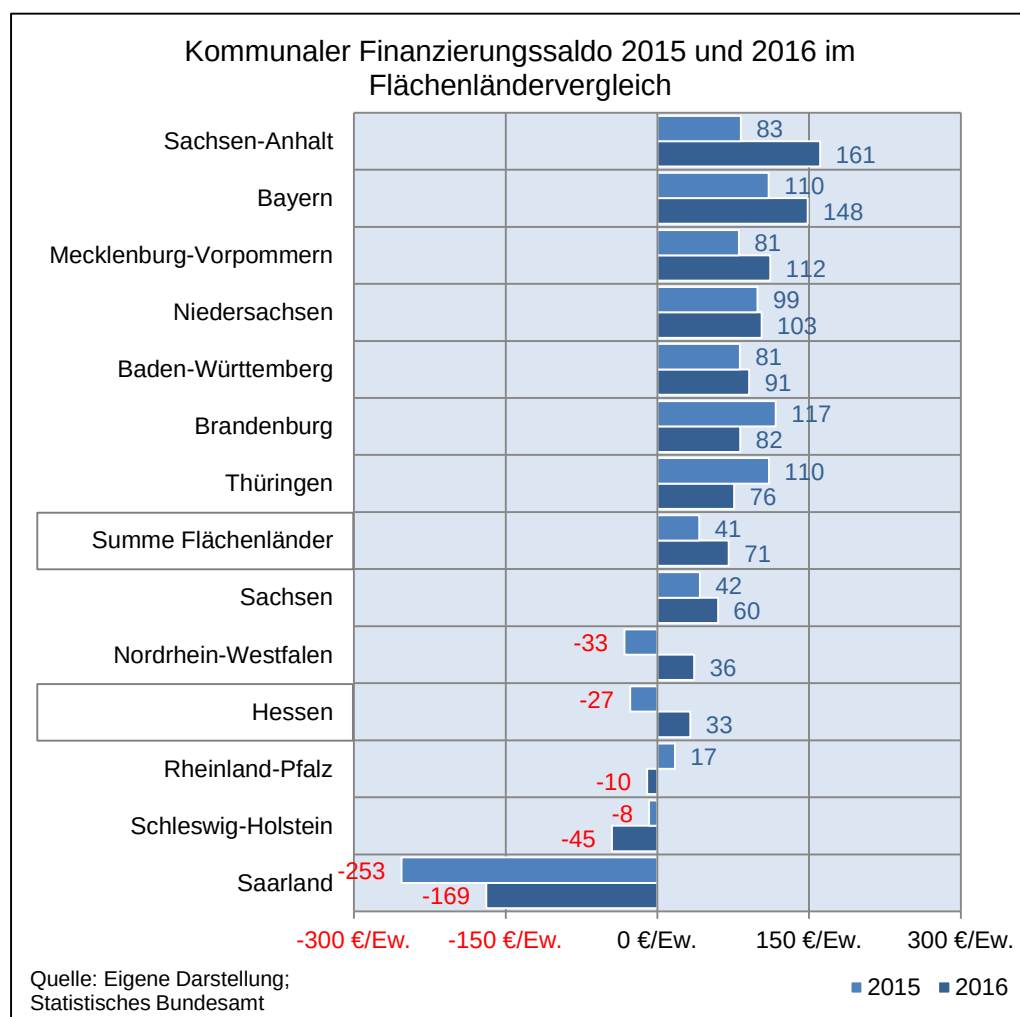
6 Nach § 92 Absatz 3 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr im ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren auszugleichen. In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich auf das ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung), abstellt.

7 Die Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors werden in der Statistik auch als Extrahaushalte bezeichnet.

8 Vgl. Ansicht 2 (Finanzierungssaldo je Einwohner) multipliziert mit der Einwohnerzahl zum 31. Dezember 2015 von 6.176.172.

9 Verwendet werden die vierteljährlichen Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände (Kassenstatistik) 2016 des Statistischen Bundesamts. Der Wert des Statistischen Bundesamts weicht in Bezug auf den Finanzierungssaldo des Kernhaushalts von dem Wert nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts ab. Die Differenz zwischen den Finanzierungssalden der Kernhaushalte nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (328 Millionen Euro, vgl. Ansicht 1) und den Angaben des Statistischen Bundesamts für die Finanzierungssalden der Kernhaushalte (131 Millionen Euro) resultiert nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts aus methodischen Unterschieden. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2016 (Kassenstatistik).

Ansicht 2 stellt den kommunalen Finanzierungssaldo der Jahre 2015 und 2016 im Flächenländervergleich¹⁰ in Euro je Einwohner dar.



Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2015 und 2016 im Flächenländervergleich

Ansicht 2 zeigt im Flächenländervergleich die insgesamt heterogene Situation im kommunalen Raum. Drei der 13 Flächenländer erreichten im Jahr 2016 keinen Überschuss. Es handelte sich um Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und das Saarland. Der kommunale Finanzierungssaldo in Hessen lag im Jahr 2016 bei 33 Euro je Einwohner.

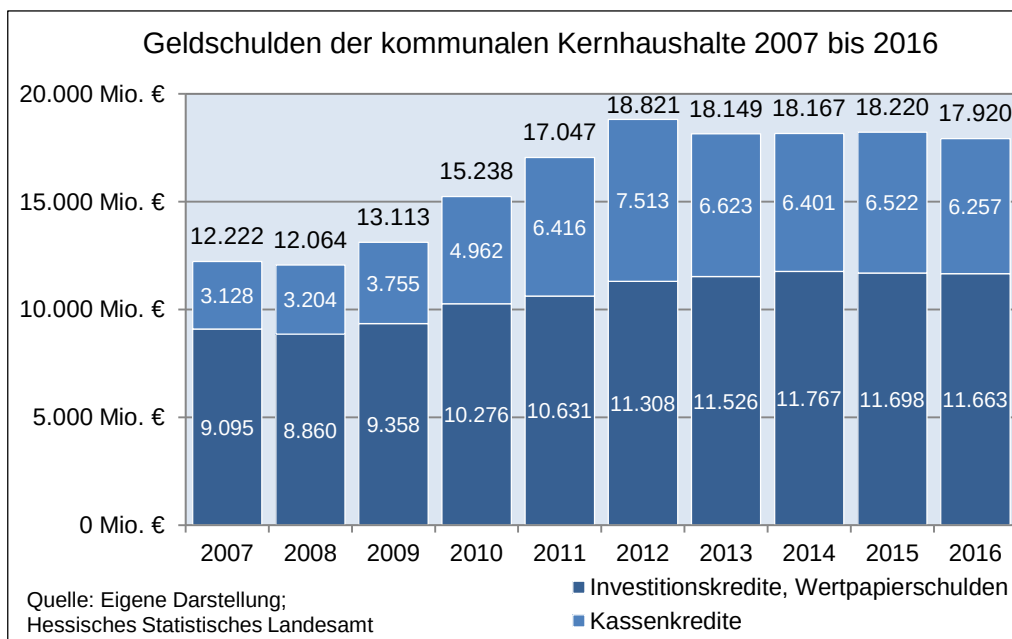
2.2 Verschuldung

2.2.1 Schulden der Kernhaushalte

Ansicht 3 stellt die Entwicklung der Geldschulden¹¹ in den kommunalen Kernhaushalten der letzten zehn Jahre dar.

¹⁰ Für den Flächenländervergleich zu den Finanzierungssalden wird auf die Ergebnisse der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts (1. bis 4. Quartal) zurückgegriffen. Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Kassenstatistik 2016; Statistisches Bundesamt (2016): Kassenstatistik 2015. Die Finanzierungssalden 2016 und 2016 wurden jeweils auf die Bevölkerungszahl zum 31. Dezember 2015 nach Zensus 2011 bezogen (im Falle Hessens: 6.176.172 Einwohner). Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Gebiet und Bevölkerung.

¹¹ Die Geldschulden umfassen die Wertpapierschulden, Investitionskredite und Kassenkredite. Die hessischen Kommunen hatten zum 31. Dezember 2016 keine Wertpapierschulden in ihren Kernhaushalten. Die kommunalen Kernhaushalte der Flächenländer wiesen in der Summe Wertpapierschulden von 2.403 Millionen Euro auf. Hiervon entfielen 2.223 Millionen Euro auf die kreisfreien Städte.



Ansicht 3: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2007 bis 2016

In den Jahren 2008 bis 2012 stiegen die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte deutlich von 12.064 Millionen Euro auf 18.821 Millionen Euro an.¹² Nach einem Rückgang der Kommunalschulden auf 18.149 Millionen Euro im Jahr 2013¹³ waren die beiden Folgejahre wieder durch eine leichte Zunahme im Schuldenstand geprägt. Im Jahr 2016 sanken die Schulden um 300 Millionen Euro auf 17.920 Millionen Euro.

Von den 447 hessischen Kommunen (ohne LWV) wiesen nur zehn Kommunen zum 31. Dezember 2016 im Kernhaushalt Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Es handelte sich hierbei um die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Wabern (61 Euro je Einwohner), Eschborn (62 Euro je Einwohner), Ludwigsau (64 Euro je Einwohner), Jossgrund (65 Euro je Einwohner), Gründau (68 Euro je Einwohner), Erzhausen (73 Euro je Einwohner), Pohlheim (90 Euro je Einwohner), Künzell (90 Euro je Einwohner), Schwalbach am Taunus (95 Euro je Einwohner) und Biebergemünd (96 Euro je Einwohner).

Die am geringsten verschuldete Sonderstatusstadt war Fulda mit 959 Euro je Einwohner. Von den kreisfreien Städten hatte die Landeshauptstadt Wiesbaden die niedrigste Verschuldung im Kernhaushalt (1.294 Euro je Einwohner). In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Landkreis Fulda mit 426 Euro je Einwohner die geringste Verschuldung.

Den höchsten Schuldenstand im Kernhaushalt hatte Ende 2016 die kreisangehörige Stadt Bad Karlshafen mit 10.093 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Hanau mit 5.233 Euro je Einwohner die höchsten

12 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2007 bis 2016 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapiersschulden 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.

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

Geldschulden. Offenbach am Main wies mit 7.495 Euro je Einwohner den Höchstwert der kreisfreien Städte aus.¹⁴ Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 3.062 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Die Kassenkredite machten zum 31. Dezember 2016 insgesamt 34,9 Prozent der gesamten Geldschulden der Kernhaushalte aus (Vorjahr: 35,8 Prozent). Lediglich 162 Kommunen (einschließlich LWV) und damit nur knapp 36,2 Prozent aller hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Kassenkredite.¹⁵ Im Vorjahr waren es 139 Kommunen. Kassenkredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion lediglich der Liquiditätssicherung. Angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass Kassenkredite von einzelnen Kommunen auch zur Finanzierung von Investitionen zweckentfremdet wurden.

Insgesamt 72 Kommunen in Hessen hatten Ende 2016 Kassenkredite von über 1.000 Euro je Einwohner (Vorjahr: 74 Kommunen). Die höchsten Kassenkreditschulden hatte bei den kreisangehörigen Gemeinden die Stadt Bad Karlshafen mit 4.151 Euro je Einwohner. Von den sieben Sonderstatusstädten wies Rüsselsheim am Main die größten Kassenkreditbestände auf (2.985 Euro je Einwohner). Unter den kreisfreien Städten bildete Offenbach am Main mit 3.099 Euro je Einwohner den Höchstwert. In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Rheingau-Taunus-Kreis mit 1.923 Euro je Einwohner den höchsten Bestand.

167 Kommunen verringerten gegenüber dem Vorjahr ihre Kassenkreditschulden. Am stärksten reduzierten Kefenrod (um 729 Euro je Einwohner auf 734 Euro je Einwohner) und Lollar (um 681 Euro je Einwohner auf 106 Euro je Einwohner) die Kassenkredite.¹⁶

Eine Erhöhung der Kassenkredite war in 126 Kommunen zu beobachten. Den stärksten Anstieg verzeichnete die Stadt Heringen (Werra) mit einer Zunahme um 866 Euro je Einwohner auf 891 Euro je Einwohner. Die zweitstärkste Erhöhung war in Oberursel (Taunus) zu beobachten (um 656 Euro je Einwohner auf 656 Euro je Einwohner). In 155 Kommunen blieb die Kassenkreditverschuldung jeweils zum Jahresende unverändert.

14 Die Stadt Frankfurt am Main war mit 2.057 Euro je Einwohner verschuldet.

15 Unter den 162 Kommunen ohne Kassenkredite im Kernhaushalt sind der LWV, eine kreisfreie Stadt (Wiesbaden), ein Landkreis (Landkreis Fulda), zwei Sonderstatusstädte (Bad Homburg vor der Höhe und Fulda) und 157 weitere kreisangehörige Gemeinden.

16 Kefenrod und Lollar sind keine Schutzschirmkommunen.

Sondersachverhalt: Hessenkasse

Aufgrund anhaltend hoher Kassenkredite kündigte die Landesregierung am 4. Juli 2017 das Programm Hessenkasse an. Die Hessenkasse sieht vor, den hessischen Kommunen zum 1. Juli 2018 nahezu ihre kompletten Kassenkredite im Kernhaushalt abzunehmen. Sie wäre damit nach dem im Jahr 2012 gestarteten Schutzschirm das zweite kommunale Entschuldungsprogramm binnen weniger Jahre. Die Hessenkasse soll wie der Schutzschirm eine Laufzeit von 30 Jahren haben. Für die Kommunen ist die Teilnahme an dem Programm freiwillig.

Insgesamt sollen durch die Hessenkasse kommunale Kassenkredite von rund 5 bis 6 Milliarden Euro übernommen werden. Zusammen mit kumulierten Zinsausgaben von geschätzten 3 Milliarden Euro hat das Entschuldungsprogramm damit ein Volumen von etwa 9 Milliarden Euro. Zum Vergleich: Die bereinigten Einnahmen im Landeshaushalt 2017 lagen bei 26,8 Milliarden Euro.

Das Programm soll zu einem Drittel durch Eigenbeiträge der teilnehmenden Kommunen und zu zwei Dritteln aus dem Landeshaushalt finanziert werden. Faktisch sind die Mittel aus dem Landeshaushalt zum Teil aber ebenfalls als kommunale Mittel einzustufen. Ein Beispiel dafür sind im Landesausgleichsstock entbehrliche Mittel. Zudem handelt es sich bei den Mitteln aus dem Landeshaushalt teilweise um Mittel des Bundes, die an die Kommunen weitergereicht werden.

Der Eigenbetrag der Kommunen soll maximal 25 Euro je Einwohner und Jahr betragen. Die Kommunen stehen damit vor der Aufgabe, den Eigenbeitrag durch Konsolidierungsmaßnahmen zu finanzieren. Das gilt grundsätzlich auch für die Landkreise. Diese haben allerdings die Besonderheit, dass sie notfalls die Kreisumlage erhöhen müssen. In diesem Fall würden auch die kreisangehörigen Gemeinden einen Teil des Eigenbetrags ihres Landkreises tragen. Die Landkreise hätten ihre Kassenkredite aber ohnehin abbauen müssen und diesen Abbau im Extremfall über die Kreisumlage finanziert. Durch die Hessenkasse verringert sich zumindest der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden.

Wie der Schutzschirm soll auch die Hessenkasse über die WIBank abgewickelt werden. Die kommunalen Kassenkredite sollen auf die WIBank übergehen. Zur Finanzierung von Zins und Tilgung sollen die Kommunen rund 100 Millionen Euro und das Land etwa 200 Millionen Euro pro Jahr an die WIBank abführen (jeweils über 30 Jahre).

Aufgrund der Schuldenübernahme durch die WIBank wird im Landeshaushalt 2018 keine zusätzliche Nettoneuverschuldung von bis zu 6 Milliarden Euro erfasst. Eine solche zusätzliche Nettoneuverschuldung hätte vermutlich für das Land zur Folge, dass im Haushaltsjahr 2018 die Übergangsregel zur neuen Schuldenbremse verletzt würde. Stattdessen wird die Belastung auf 30 Jahre gestreckt. Dies erschwert die Einhaltung der Schuldenbremse in den kommenden 30 Jahren.

Die von der WIBank übernommenen Schulden von bis zu 6 Milliarden Euro werden in der Schuldenstatistik weder bei den kommunalen Schulden noch bei den Landesschulden aufgeführt. Die Schulden verschwinden mithin aus der Schuldenstatistik. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass dies dem Grundsatz der Transparenz widerspricht.

In der Haushaltsrechnung des Landes werden die Schulden vermutlich in Anlage 9 nachrichtlich aufgeführt. Darüber hinaus erscheinen die Schulden im Gesamtabschluss des Landes. Dies war in analoger Weise bereits beim Kommunalen Schutzschirm der Fall.

Ziel der Hessenkasse ist es, das Problem der Kassenkredite dauerhaft zu lösen. Um dies sicherzustellen, sollen zum einen die haushaltsrechtlichen Vorschriften verschärft werden. Diskutiert werden unter anderem eine Genehmigungspflicht für das ordentliche Ergebnis, den Aufbau einer Liquiditätsrücklage von 2 Prozent des Haushaltsvolumens und die strikte Bindung der Kassenkredite an den Zweck der kurzfristigen Liquiditätssicherung. Zum anderen soll die Kommunalaufsicht strenger darauf achten, dass die Vorschriften tatsächlich eingehalten werden. Die Überörtliche Prüfung begrüßt diese Maßnahmen grundsätzlich.

In der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise sind die Kassenkredite in Hessen stark gestiegen. Dies darf sich nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung bei der nächsten Eintrübung der Konjunkturaussichten nicht wiederholen. Dass es anders geht, zeigen Länder wie Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen, deren Kommunen in der letzten Finanz- und Wirtschaftskrise ohne hohe Kassenkredite auskamen.

Zusätzlich zur Kassenkreditentschuldung sieht die Hessenkasse ein aus dem Landeshaushalt finanziertes Investitionsprogramm von 500 Millionen Euro vor. Es richtet sich an kassenkreditfreie Kommunen, die finanz- oder strukturschwach sind. Die Überörtliche Prüfung begrüßt kommunale Investitionen grundsätzlich. Sie weist aber auch darauf hin, dass Investitionsprogramme eher ein Instrument für Krisenjahre sind. Die aktuelle konjunkturelle Lage ist demgegenüber als sehr gut einzustufen. Des Weiteren empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Investitionen nur dann zu tätigen, wenn die Folgekosten richtig berechnet und dauerhaft finanziert werden können. Dies gilt sowohl für geförderte als auch für eigenfinanzierte Investitionen.

Beim Projekt Hessenkasse sind noch mehrere Detailfragen offen. Sie sollen in den kommenden Monaten geklärt werden. Die Überörtliche Prüfung begleitet diesen Prozess kritisch.

Aus einer Gegenüberstellung der stichtagsbezogenen Geldschulden zu den Einnahmen¹⁷ 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 4 zeigt die Geldschulden der Kernhaushalte zum 31. Dezember 2016 – in der Sortierung nach kommunalen Gruppen – im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten¹⁸ Einnahmen der Jahre 2014 bis 2016.

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

18 Die teilbereinigten Einnahmen sind 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 2014 und 2015 konnte auf Informationen der Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände (Rechnungsstatistik) zurückgegriffen werden, für das Jahr 2016 wurde die Kassenstatistik herangezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2014, Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Rechnungsergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2015 und Hessisches Statistisches Landesamt (2017): Vierteljährliche Kassenergebnisse der Gemeinden und Gemeindeverbände 2016 (jeweils Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2016 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen der Jahre 2014 bis 2016

	Minimum	Median	Maximum
Kreisangehörige Gemeinden bis zu 4.999 Ew.	4 % (Jossgrund)	99 %	662 % (Bad Karlshafen)
Kreisangehörige Gemeinden 5.000 bis 19.999 Ew.	2 % (Schwalbach am Taunus)	70 %	292 % (Heringen (Werra))
Kreisangehörige Gemeinden 20.000 bis 49.999 Ew.	1 % (Eschborn)	76 %	189 % (Bad Hersfeld)
Kreisangehörige Gemeinden 50.000 bis 99.999 Ew. (Sonderstatusstädte)	37 % (Bad Homburg vor der Höhe)	79 %	221 % (Hanau)
Kreisfreie Städte (mindestens 100.000 Ew.)	34 % (Wiesbaden)	63 %	236 % (Offenbach am Main)
Landkreise	31 % (Landkreis Fulda)	86 %	207 % (Hochtaunuskreis)

Ew. = Einwohner

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 4: Geldschulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2016 im Verhältnis zu den durchschnittlichen teilbereinigten Einnahmen der Jahre 2014 bis 2016

Ansicht 4 zeigt, dass die Geldschulden im Median bei allen sechs Gruppen über 60 Prozent der teilbereinigten Einnahmen lagen.¹⁹ Am höchsten waren sie bei den kreisangehörigen Gemeinden bis 4.999 Einwohner mit einem Median von 99 Prozent der teilbereinigten Einnahmen. In zahlreichen Kommunen hatten die Geldschulden damit im Vergleich zu den Einnahmen ein erhebliches Gewicht.²⁰

In allen kommunalen Gruppen war eine beachtliche Spannweite zwischen dem Minimal- und dem Maximalwert festzustellen. Am geringsten verschuldet war die Stadt Eschborn mit 1 Prozent, deren Schulden zudem in voller Höhe durch Finanzvermögen gedeckt waren. An der Spitze müsste Bad Karlshafen mit 662 Prozent theoretisch die Einnahmen aus mehr als sechseinhalb Jahren komplett heranziehen, 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 zu verwenden sind.

2.2.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs

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

19 Bei einem Wert von über 100 Prozent reichen rein rechnerisch die Einnahmen eines Jahres nicht aus, um 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.

20 Bei dem Anliegen zur Rückführung der Geldschulden sind mehrere Aspekte zu beachten, wie etwaige Vorfälligkeitsentschädigungen. Daneben sind Geldschulden nicht per se schlecht. So sollten derartige Schulden bei kostenrechnenden Einrichtungen grundsätzlich in die Gebührenkalkulation einbezogen sein. Daneben kann es im Einzelfall auch weitere rentierliche Geldschulden geben.

bestehen. Die FEUs werden untergliedert in die FEUs des Staatssektors und die sonstigen FEUs.²¹

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2016 bei 37.740 Millionen Euro (Vorjahr: 37.468 Millionen Euro) und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (17.920 Millionen Euro²²) auch die Geldschulden der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs (19.820 Millionen Euro²³).

Aus den von den Kernhaushalten der hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors in der Vergangenheit aufgehäuften Geldschulden (19.966 Millionen Euro, Vorjahr: 20.566 Millionen Euro) resultierten im Jahr 2016 Zinsausgaben in Höhe von 521 Millionen Euro (Vorjahr: 578 Millionen Euro).²⁴

Die gesamten kommunalen Geldschulden je Einwohner²⁵ werden stichtagsbezogen in Ansicht 5 im Flächenländervergleich betrachtet.

21 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 (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.

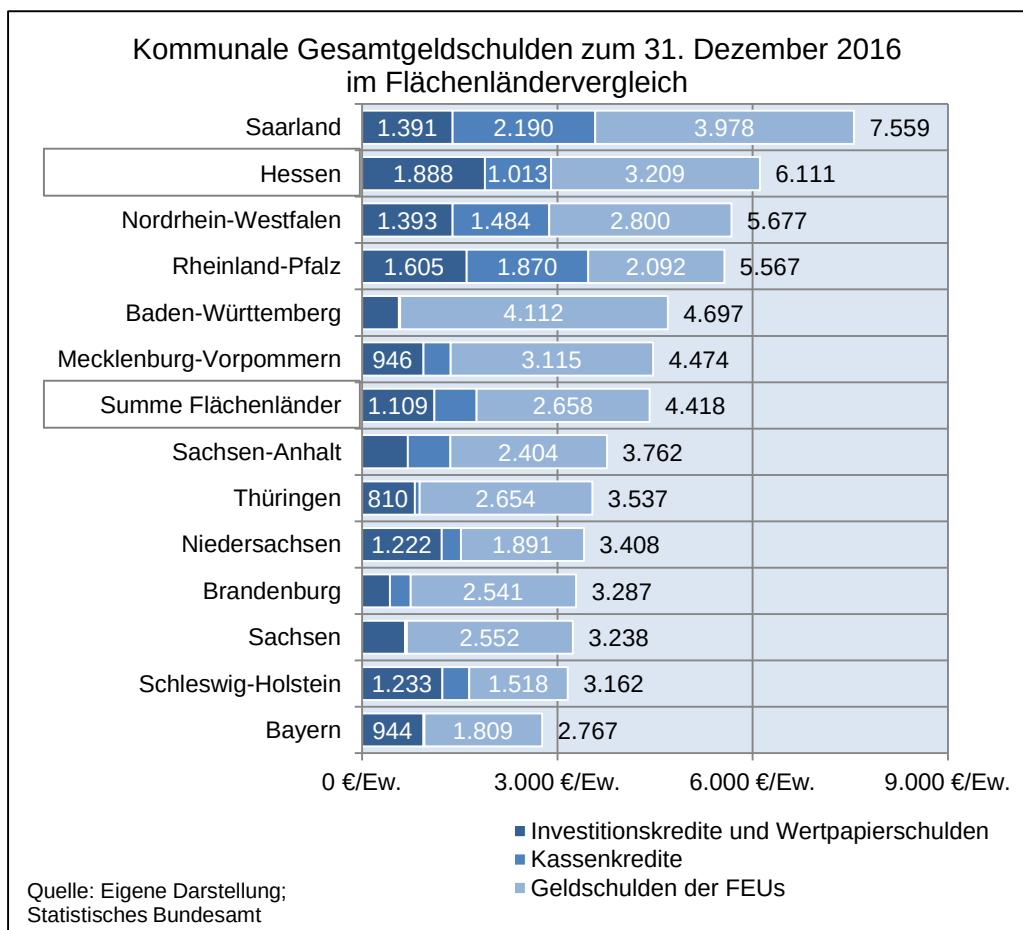
22 Im Vorjahr 2015 lagen die Geldschulden im Kernhaushalt laut Bundesstatistik bei 18.222 Millionen Euro.

23 Im Vorjahr 2015 beliefen sich die Geldschulden der FEUs laut Bundesstatistik auf 19.246 Millionen Euro.

Von den Geldschulden der FEUs im Jahr 2016 entfielen 2.045 Millionen Euro (2015: 2.345 Millionen Euro) auf die FEUs des Staatssektors und 17.775 Millionen Euro (2015: 16.902 Millionen Euro) auf die sonstigen FEUs. Bei den Geldschulden der FEUs wird nicht zwischen Kassenkrediten, Investitionskrediten und Wertpapierschulden unterschieden.

24 Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Kassenstatistik 2016.

25 Geldschulden der FEUs werden bei Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung nicht anteilig, sondern vollständig in die Statistik einbezogen. Berechnungen in Euro je Einwohner mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015 auf Basis des Zensus 2011. Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Gebiet und Bevölkerung.



Ansicht 5: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2016 im Flächenländervergleich

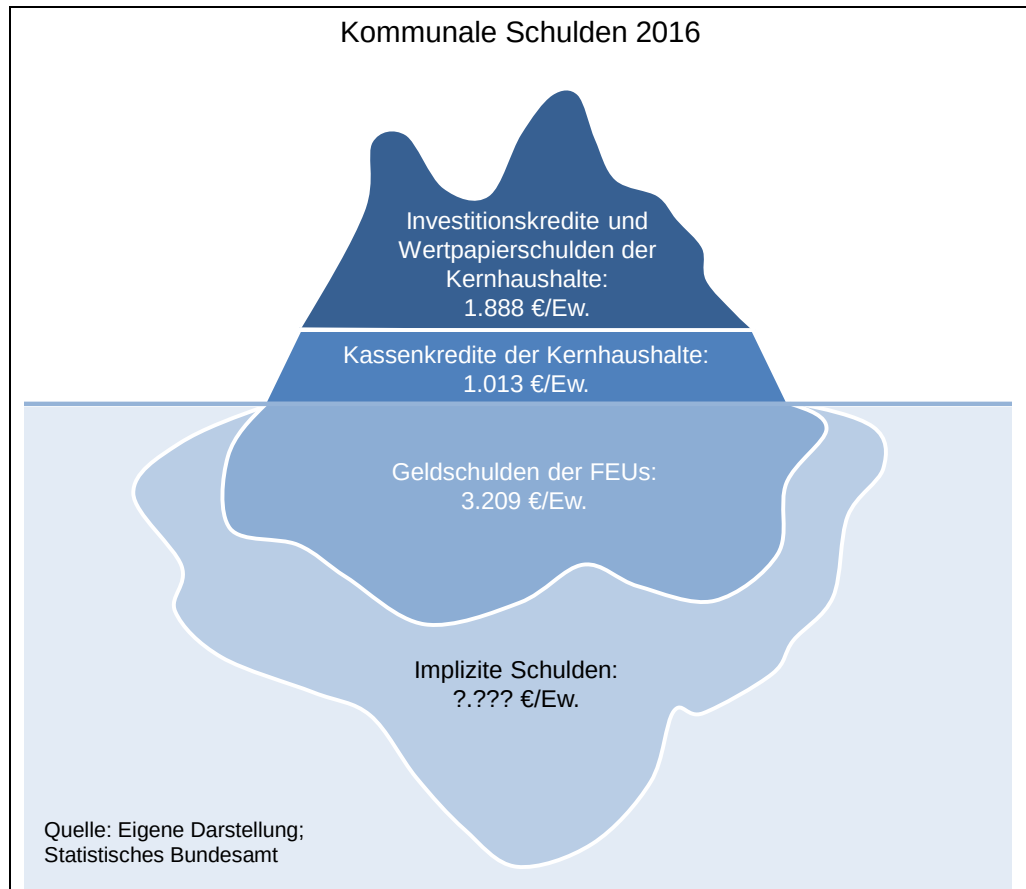
Die hessischen Kommunen wiesen Ende des Jahres 2016 mit 1.888 Euro je Einwohner im Flächenländervergleich die höchsten Investitionskredite und Wertpapiersschulden im Kernhaushalt aus (Ansicht 5). Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 1.109 Euro je Einwohner.

Die kommunalen Kassenkredite beim nicht-öffentlichen und öffentlichen Bereich lagen in Hessen mit 1.013 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 2016 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs (3.209 Euro je Einwohner) die Geldschulden im Kernhaushalt (2.901 Euro je Einwohner).²⁶ Insgesamt befanden sich somit 52,5 Prozent (Vorjahr: 51,4 Prozent) der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert bei 60,1 Prozent. Obwohl die Ausgliederungsquote der kommunalen Schulden in Hessen unterhalb des Flächenländer-

²⁶ 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 Staatssektors als auch die sonstigen FEUs einbezogen werden. Es werden die Schulden beim nicht-öffentlichen und die Schulden beim öffentlichen Bereich berücksichtigt. Quelle: Statistisches Bundesamt (2017): Schuldenstatistik 2016.

durchschnitts rangiert, war dennoch mehr als die Hälfte der kommunalen Geldschulden Ende des Jahres 2016 außerhalb des Kernhaushalts und dadurch für die kommunalen Entscheidungsträger nicht ohne Zusatzaufwand erkennbar und steuerbar. Die kommunale Verschuldung wird in Ansicht 6 in Form eines Eisbergs dargestellt.



Ansicht 6: Kommunale Schulden 2016

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 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 Stichtag 31. Dezember 2015 vorzunehmen (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO). Bislang liegen noch keine flächendeckenden Gesamtabschlüsse zu diesem Stichtag vor.

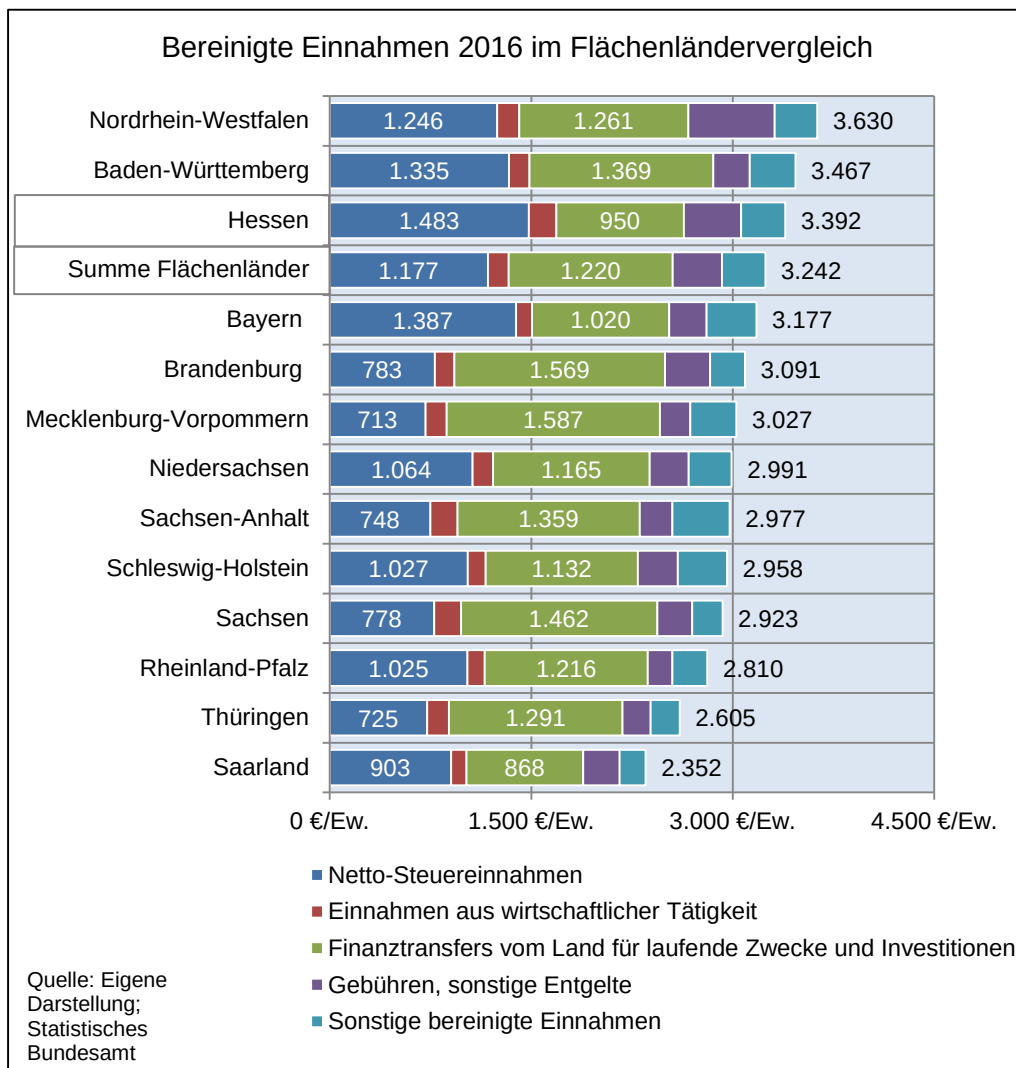
Über die Geldschulden und die impliziten Schulden hinaus existieren in den Kommunen weitere Verpflichtungen. Ein Beispiel sind die Bürgschaften. Die hessischen Kommunen hatten zum 31. Dezember 2016 in ihren Kernhaushalten und FEUs des Staatssektors insgesamt Bürgschaften von 4.765 Millionen Euro vergeben. Dies entsprach 772 Euro je Einwohner. In keinem anderen Flächenland vergaben die Kommunen je Einwohner mehr Bürgschaften. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 378 Euro je Einwohner.

2.3 Einnahmen

2.3.1 Bereinigte Einnahmen

In Hessen lagen die bereinigten Einnahmen der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors im Jahr 2016 bei 20.949 Millionen Euro (Vorjahr: 19.415 Millionen Euro). Ansicht 7 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kom-

munen im Flächenländervergleich. Die hessischen Kommunen hatten mit 3.392 Euro je Einwohner die dritthöchsten Einnahmen.



Ansicht 7: Bereinigte Einnahmen 2016 im Flächenländervergleich

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen sind die Netto-Steuereinnahmen²⁷ von 1.483 Euro je Einwohner. Sie sind die höchsten im Flächenländervergleich. Aus diesem Grund konnten die Finanztransfers vom Land²⁸ mit 950 Euro je Einwohner geringer ausfallen (Vorjahr: 823 Euro je Einwohner). Ein umgekehrtes Bild zeigte sich in den ostdeutschen Flächenländern. Dort mussten die geringen Steuereinnahmen durch höhere Finanztransfers vom Land ausgeglichen werden.

Mit 424 Euro je Einwohner hatten die hessischen Kommunen die zweithöchsten Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Nur die nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichneten mit 642 Euro je Einwohner höhere Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 369 Euro je Einwohner.

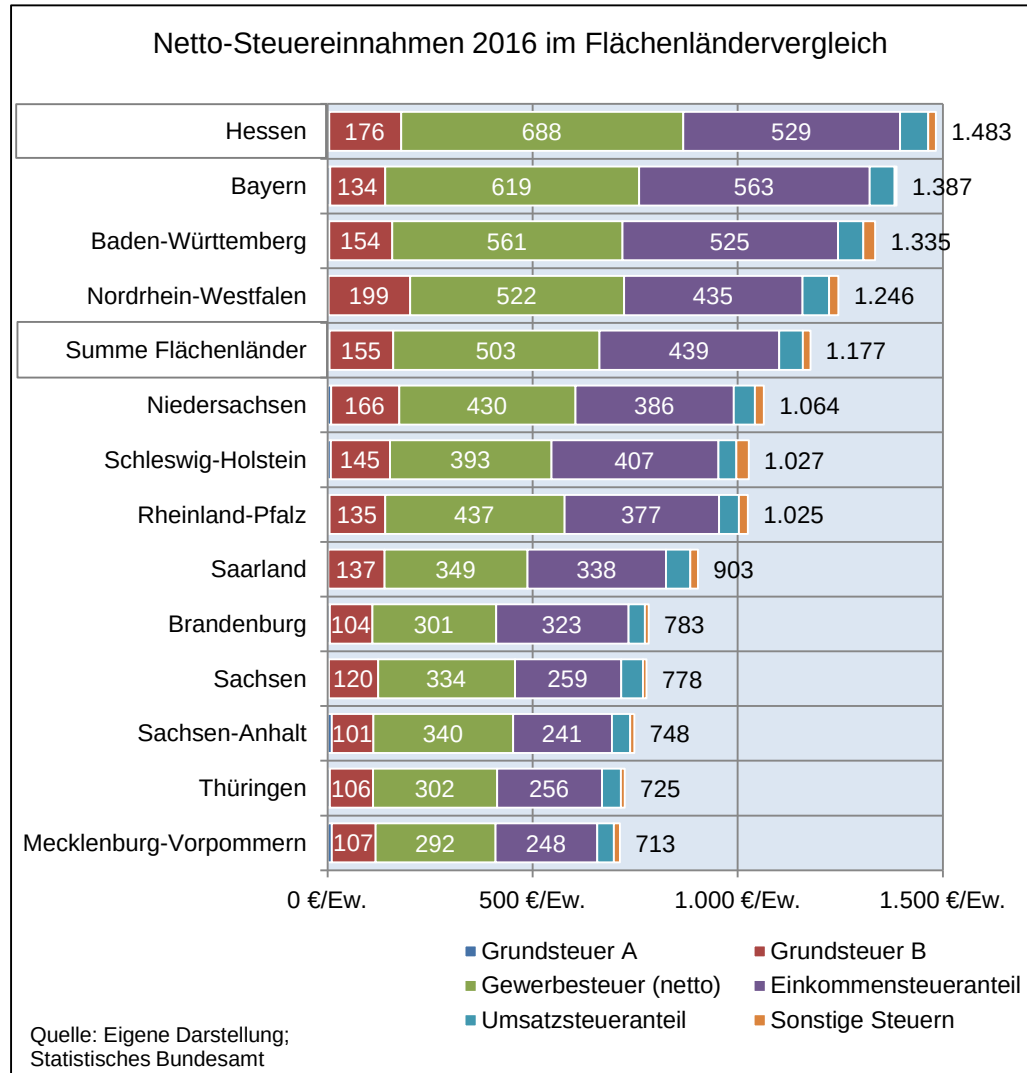
27 Die Netto-Steuereinnahmen berechnen sich als die Einnahmen aus Steuern abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

28 Zu den Finanztransfers vom Land zählen zum Beispiel die Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

Bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielten die Kommunen in Hessen mit 204 Euro je Einwohner die höchsten Einnahmen. Im Durchschnitt lagen die Kommunen der Flächenländer bei 155 Euro je Einwohner.

2.3.2 Steuereinnahmen

Die Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle der hessischen Kommunen. Im Jahr 2016 machten die Netto-Steuereinnahmen 43,7 Prozent der bereinigten Einnahmen aus.



Ansicht 8: Netto-Steuereinnahmen 2016 im Flächenländervergleich

Die kassenmäßigen Netto-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2016 auf insgesamt 9.160 Millionen Euro.²⁹ Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen ist die Gewerbesteuer. Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer machten 46,4 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen des Jahres 2016 aus. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam auf 35,6 Prozent und war damit die zweitwichtigste Steuerart.

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer waren innerhalb Hessens sehr heterogen verteilt. Ein Beispiel war die Stadt Frankfurt am Main. Ihre Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer lagen 2016 bei 2.108 Euro je Einwohner.

²⁹ In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuereinnahmen bei 89.697 Millionen Euro.

ner.³⁰ Weitere Beispiele für sehr gewerbesteuerstarke Gemeinden sind Eschborn und Schwalbach am Taunus.

Ein Merkmal des Einkommensteueranteils und des Umsatzsteueranteils ist, dass die Gemeinden ihre Einnahmen daraus nicht direkt steuern können. Demgegenüber können die Gemeinden bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) und den sonstigen Steuern (etwa Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer, Vergnügungsteuer) die Hebe-/Steuersätze festsetzen und dadurch ihre Einnahmen unmittelbar beeinflussen.

Im Ländervergleich je Einwohner hatten die hessischen Kommunen die höchsten Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer und die zweithöchsten Einnahmen aus der Grundsteuer B und dem Einkommensteueranteil.

2.4 Ausgaben

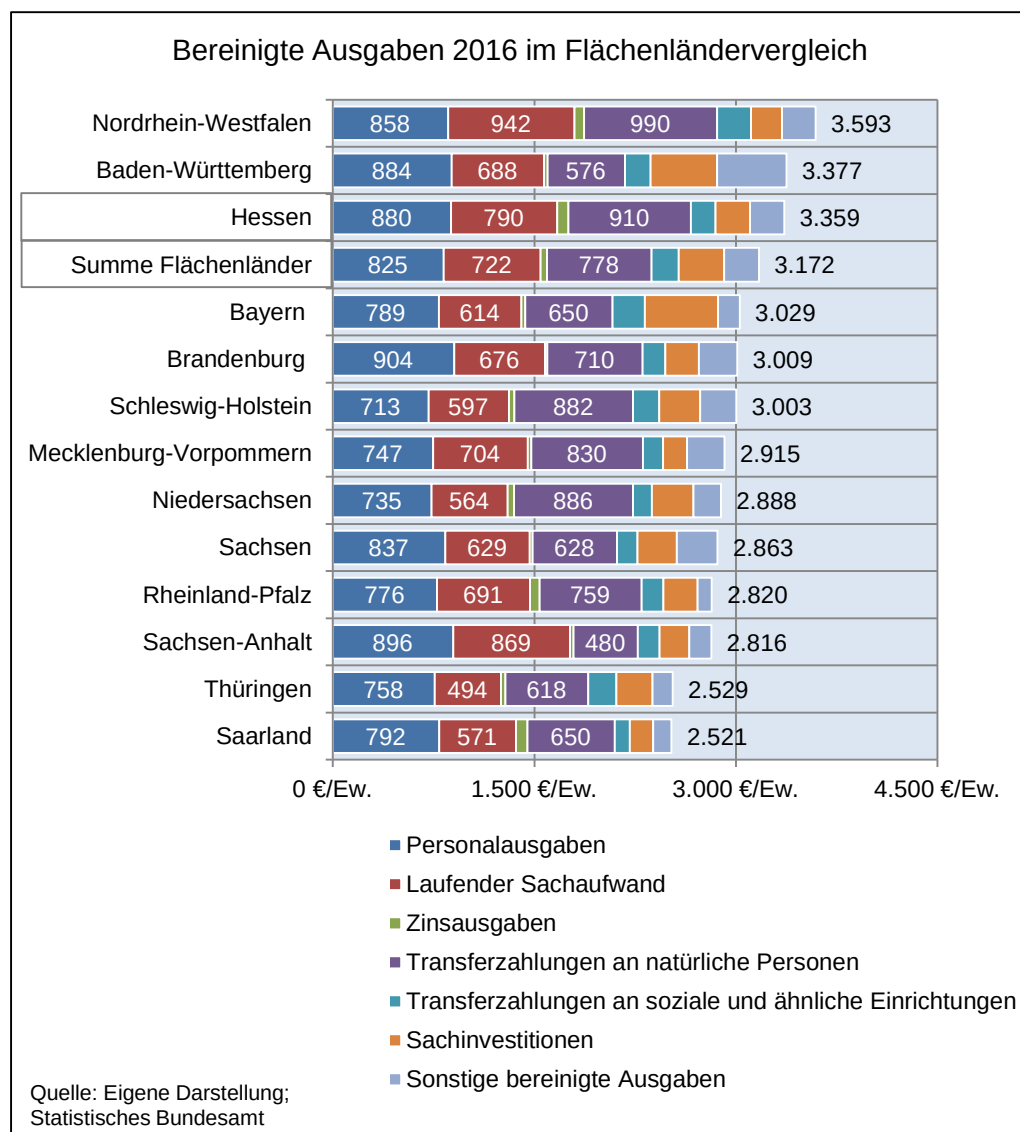
2.4.1 Bereinigte Ausgaben

Gemäß der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben³¹ der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2016 in Hessen bei 20.748 Millionen Euro (2015: 19.581 Millionen Euro).

Die drei wichtigsten Ausgabearten waren der laufende Sachaufwand mit 23,5 Prozent, die Personalausgaben mit 26,2 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 27,1 Prozent. Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen.

30 Weitere Informationen zu den Steuereinnahmen der Stadt Frankfurt am Main können Sie dem Kommunalbericht 2016 (S. 33-34) entnehmen.

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



Ansicht 9: Bereinigte Ausgaben 2016 im Flächenländervergleich

Wie aus Ansicht 9 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2016 mit 3.359 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Ausgaben je Einwohner. Ein höheres Ausgabeniveau verzeichneten nur die Kommunen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen.

2.4.2 Altersstruktur des Personals

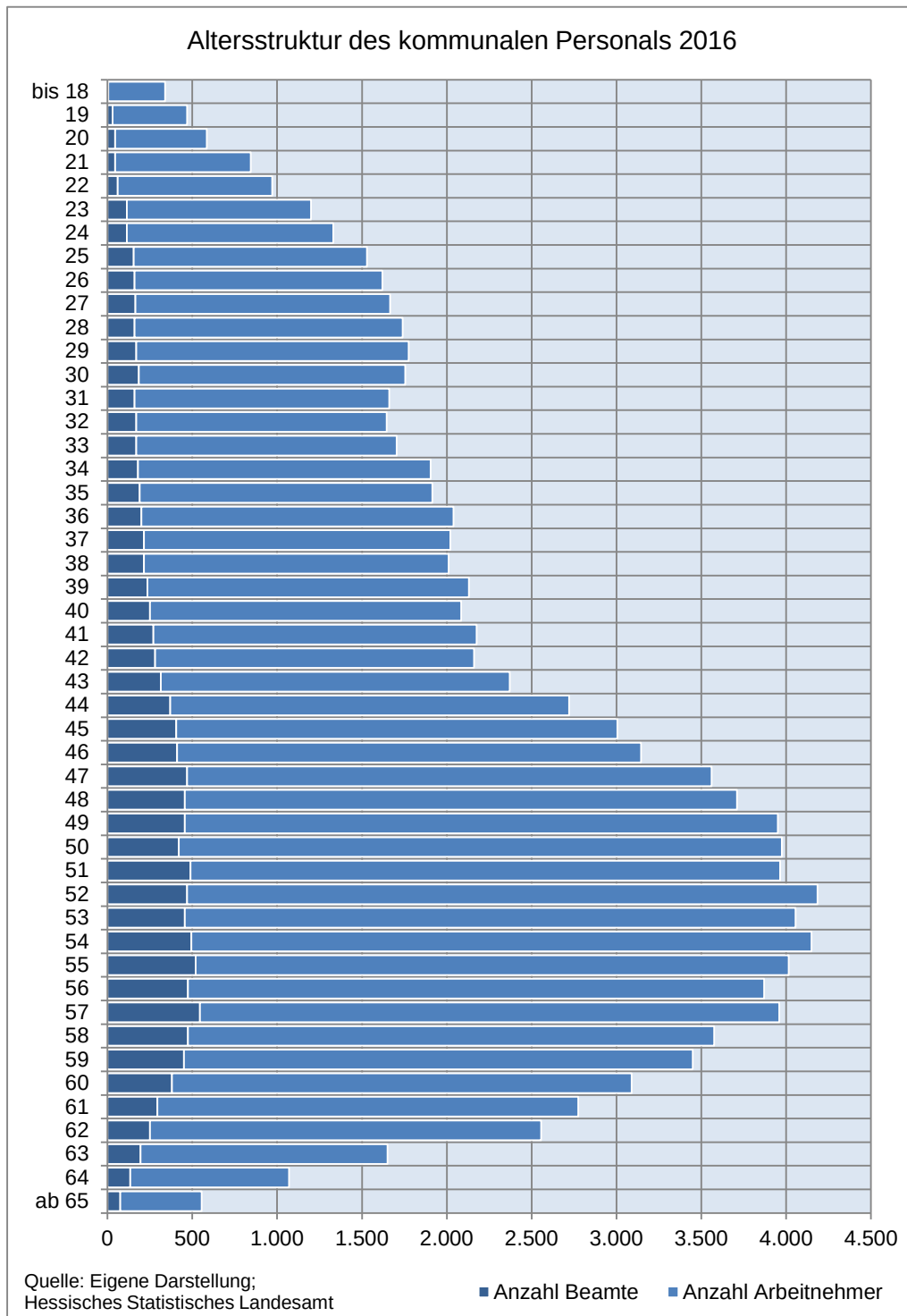
Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der Kommunen. Im Jahr 2016 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 5.435 Millionen Euro (Vorjahr: 5.224 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2016 arbeiteten insgesamt 112.645 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.³² Hiervon waren 11,5 Prozent Beamte und

32 Dies entsprach 95.565 Vollzeitäquivalenten.

Betrachtet wurden die Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Zweckverbände und Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht. Die ohne Bezüge Beurlaubten und geringfügig Beschäftigte wurden nicht einbezogen. Die Daten zum kommunalen Personal unterliegen aus Gründen der Geheimhaltung einer 5er-Rundung. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof).

88,5 Prozent Arbeitnehmer³³. Ansicht 10 zeigt die Altersstruktur des kommunalen Personals zum 30. Juni 2016.



Ansicht 10: Altersstruktur des kommunalen Personals 2016

Die demographische Entwicklung führt in Deutschland dazu, dass in den kommenden Jahren ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung in den Ruhestand eintritt. Von diesem Trend konnten sich die Kommunen nicht abkoppeln.

Wie Ansicht 10 zeigt, werden in den nächsten zehn bis 15 Jahren viele kommunale Beschäftigte in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2016 waren

33 Bei den Arbeitnehmern handelt es sich zumeist um Tarifbeschäftigte.

45,2 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Kommunen sowohl Herausforderungen als auch Chancen.

Eine Herausforderung besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumen sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen unter anderem durch interkommunale Kooperationen, Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken. Darüber hinaus wird der Personalgewinnung eine höhere Bedeutung zukommen. Bei der Personalgewinnung stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.

Eine Chance ergibt sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung frei werdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen.

2.4.3 Investitionsausgaben

In Ansicht 9 wurden die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen auf 258 Euro je Einwohner beziffert. Sie fielen damit niedriger aus als beispielsweise in Baden-Württemberg oder Bayern. Zu beachten ist allerdings, dass Ansicht 9 nur die Kernhaushalte und die FEUs des Staatssektors einbezieht. Es fehlen mithin die sonstigen FEUs.

Diese methodische Einschränkung ist bedeutsam, da die meisten kommunalen FEUs nicht den FEUs des Staatssektors, sondern den sonstigen FEUs zugerechnet werden. Typische Beispiele für sonstige FEUs sind kommunale Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen (Wasser, Abwasser, Abfall). Unter die FEUs des Staatssektors können beispielsweise kommunale Museen und Theater fallen.

Im August 2017 veröffentlichte die Bertelsmann Stiftung eine Studie³⁴, die die kommunalen Investitionen umfangreicher abbildet als die in Ansicht 9 verwendete Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts. Die Studie analysiert die Jahre bis 2013 und berücksichtigt die Investitionen der Kernhaushalte, der FEUs des Staatssektors und der sonstigen FEUs.

Im Jahr 2013 lagen die Bruttoinvestitionen der hessischen Kommunen bei 1.218 Euro je Einwohner (Ansicht 11). Dies war mit großem Abstand der höchste Wert aller Flächenländer.

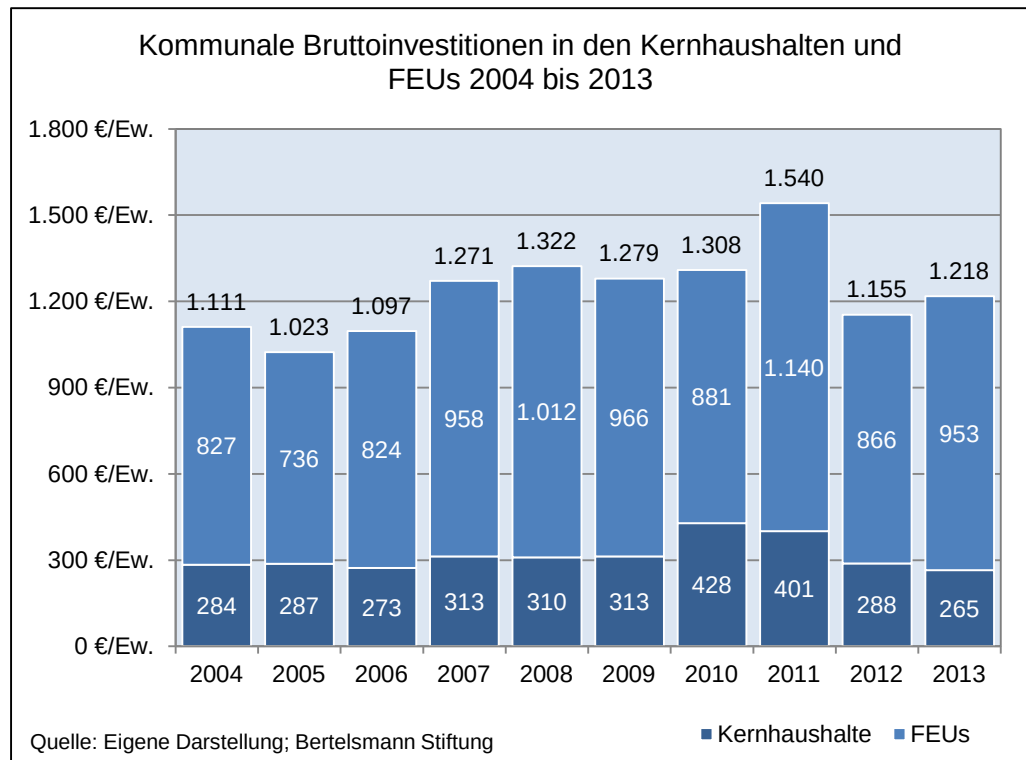
34 Vgl. Bertelsmann Stiftung (2017): Investitionen der öffentlichen Hand - Die Rolle der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen.



Ansicht 11: Kommunale Bruttoinvestitionen in den Kernhaushalten und FEUs 2013 im Ländervergleich

Von den Bruttoinvestitionen entfielen 265 Euro je Einwohner auf die Kernhaushalte und 953 Euro je Einwohner auf die FEUs. Von den Bruttoinvestitionen der FEUs waren 36 Euro je Einwohner den FEUs des Staatssektors und 917 Euro je Einwohner den sonstigen FEUs zuzurechnen. Hieran wird die große Bedeutung der sonstigen FEUs deutlich.

Ansicht 12 zeigt, wie sich die Bruttoinvestitionen der hessischen Kommunen im Zeitablauf entwickelt haben.



Ansicht 12: Kommunale Bruttoinvestitionen in den Kernhaushalten und FEUs 2004 bis 2013

Der Zeitvergleich hessischer Kommunen in Ansicht 12 verdeutlicht, dass die sehr hohen Bruttoinvestitionen im Jahr 2013 kein einmaliger Ausreißer nach oben waren. Vielmehr lag das Jahr 2013 etwa auf dem Niveau der Vorjahre. Eine Ursache für die hohen Bruttoinvestitionen der Kernhaushalte in den Jahren 2010 und 2011 war das Hessische Sonderinvestitionsprogramm³⁵ im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise.

In den vergangenen Jahren gab es bereits mehrere Investitionsprogramme des Landes für die Kommunen (zum Beispiel Kommunalinvestitionsprogramme I und II). Wie zuvor beschrieben, sieht die Hessenkasse ein neues Investitionsprogramm von rund 500 Millionen Euro vor. Gerade vor dem Hintergrund des sehr hohen Investitionsniveaus in Hessen ist zu fragen, wie notwendig ein weiteres Investitionsprogramm tatsächlich ist.

2.5 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

Kinderbetreuung
Gebührenbefreiung

In einer Pressekonferenz vom 25. August 2017 stellten Ministerpräsident Volker Bouffier, Wirtschaftsminister Tarek Al-Wazir und Sozialminister Stefan Grüttner die Gebührenbefreiung aller drei Kindergartenjahre ab dem 1. August 2018 in Aussicht. Die Umsetzung soll nach der gleichen Systematik wie beim BAMBINI-Programm geschehen. Danach soll das Land den Kommunen pro Kind rund 136 Euro monatlich für eine sechsstündige Betreuung zur Verfügung stellen.

³⁵ Vgl. Hessisches Sonderinvestitionsprogrammgesetz, verkündet als Artikel 1 des Gesetzes zur Förderung von Infrastrukturinvestitionen in Hessen vom 9. März 2009, GVBl. I, S. 92.

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

3. „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ – 193. Vergleichende Prüfung

3.1 Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

Ziel der 193. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur von drei Landkreisen hinsichtlich ihrer Haushaltslage, der Verbindlichkeitsstruktur und des Konsolidierungsbedarfs sowie der Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte. Weitere untersuchte Bereiche umfassten ausgewählte Aufgaben wie Sport- und Kulturförderung, den Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung, die wirtschaftliche Betätigung sowie das Interne Kontrollsystem und die Trägersteuerung im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Darüber hinaus wurden Aspekte der Ordnungs- und Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns in allen Prüfbereichen untersucht.

Geprüfte Körperschaften

Rheingau-Taunus-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis.



Ansicht 13: „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen in der 193. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ betrug insgesamt 572,4 Millionen Euro und umfasste die Gesamtaufwendungen³⁶ der drei Landkreise im Jahr 2015.

³⁶ Die Gesamtaufwendungen beinhalten die ordentlichen Aufwendungen, Zinsen und ähnliche Aufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen nach § 2 GemHVO.

Die 193. Vergleichenden Prüfung untersuchte ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche hinsichtlich bestehender Haushaltsbelastungen durch die Leistungserbringung. Diese werden in Ansicht 14 dargestellt. Daraus wurden individuelle durch die Landkreise realisierbare Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt 1,1 Millionen Euro abgeleitet. Die Analysen und Empfehlungen zu den einzelnen Haushaltsbelastungen werden in Kapitel 3.6 erläutert.

Haushaltsbelastungen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Haushaltsbelastungen und Ergebnisverbesserungspotenziale der Landkreise			
	Rheingau-Taunus	Waldeck- Frankenberg	Werra-Meißner
Volkshochschule	-339.357 €	-764.110 €	-416.750 €
Kulturförderung	-196.916 €	-338.249 €	-190.179 €
Sondersachverhalt Haus Waldeck auf Norderney	-	-194.846 €	-
als Ergebnisverbesserungs- potenzial realisierbar	-	194.846 € ¹⁾	-
Sport und Bäderbetrieb ²⁾	-328.843 €	-392.031 €	-97.810 €
als Ergebnisverbesserungs- potenzial realisierbar ³⁾	283.001 €	136.673 €	153.385 €
Wirtschaftsförderung	-278.315 €	-285.315 €	-557.969 €
als Ergebnisverbesserungs- potenzial realisierbar	-	-	344.698 €
Tourismus	-237.800 €	-525.438 €	-355.380 €
Summe der dargestellten Haus- haltsbelastungen	-1.381.231 €	-2.499.989 €	-1.618.088 €
Gesamtsumme aller Landkreise	-5.499.308 €		
davon als Ergebnisverbesse- rungspotenzial realisierbar	283.001 €	331.519 €	498.084 €
Ergebnisverbesserungs- potenzial aller Landkreise	1.112.604 €		

¹⁾ Einmaleffekte zum Beispiel aus Veräußerungserlösen blieben unberücksichtigt.

²⁾ Die internen Verrechnungen der außerschulischen Sporthallennutzungen sind aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht im ordentlichen Ergebnis berücksichtigt.

³⁾ Angenommen wurde ein Kostendeckungsanteil von 20 Prozent der Gesamtaufwendungen durch die außerschulische Sporthallennutzung.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: September 2016

Ansicht 14: Haushaltsbelastungen und Ergebnisverbesserungspotenziale der Landkreise

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2016 bis September 2016
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	31. Mai 2017
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Saarbrücken (vgl. S. 327)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 15: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

3.2	Leitsätze	40
3.3	Haushaltslage	41
3.4	Kredite, Zinsen und Konsolidierungsbedarf.....	49
3.5	Konsolidierungsmanagement.....	55
3.6	Analyse ausgewählter Leistungen	59
3.7	Soziale Leistungen	68
3.8	Wirtschaftliche Betätigung	76
3.9	Stand der Rechnungslegung in den Landkreisen.....	85
3.10	Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung	86
3.11	Ausblick	88

3.2 Leitsätze

Seite 61 f.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg betrieb zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein landkreiseigenes Hotel auf der Insel Norderney, das zuvor als Jugendfreizeitheim diente. Im Prüfungszeitraum stellte sich ein zunehmender Fehlbedarf für den Hotelbetrieb ein, der den Haushalt des Landkreises belastete und dessen Handlungsspielraum schmälerte.

Ein Hotelbetrieb zählt nicht zu den Aufgaben eines Landkreises. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Verpachtung oder einen Verkauf des Hauses inklusive des Grundstücks zu prüfen.

Seite 51 ff.

Der konsolidierungsbedürftige Rheingau-Taunus-Kreis erzielte durch Fremdwährungsgeschäfte in Schweizer Franken Währungsverluste in Höhe von rund 71 Millionen Euro. Unter Anrechnung von anfänglichen Zinersparnissen belief sich der Verlust auf 47 Millionen Euro. Dies entsprach 72 Prozent der im Jahr 2015 durch den Landkreis vereinnahmten Kreisumlage und damit 257 Euro je Einwohner.

Die Bilanzierung der Währungsverluste aus Fremdwährungskrediten ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht sachgerecht und entspricht nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung.

- **Die erforderlichen Wertkorrekturen wurden durch den Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2015, abweichend von den Vorjahren, ergebnisneutral mit dem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag verrechnet.**
- **Die ergebnisneutrale Behandlung des Sachverhalts führte zur Durchbrechung der Bilanzierungsstetigkeit.**
- **Das Regierungspräsidium Darmstadt teilte dem Landkreis in einer E-Mail im Februar 2015 mit, dass nach Abstimmung mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die durch Wertkorrekturen verursachte Erhöhung der Kreditverbindlichkeiten nicht als Aufwand zu behandeln sei.**
- **Es bestanden keine Anhaltspunkte für eine ergebnisneutrale Verlustfassung. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung handelt es sich im Jahr 2015, genau wie in den Vorjahren, um einen ergebniswirksamen Geschäftsvorfall.**

Die Landkreise wiesen insgesamt einen sekundären Konsolidierungsbedarf (perspektivischer Stand der Kassenkredite zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums) von 432,6 Millionen Euro auf.

Seite 54

- **Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis werden aufgrund der geplanten positiven Ergebnisse in den nächsten Jahren bis zum Jahr 2019 bereits eine Reduzierung der Kassenkredite um insgesamt 9,3 Millionen Euro erreichen.**
- **Der Rheingau-Taunus-Kreis erhöht in diesem Planungszeitraum trotz zwischenzeitlicher Entlastungen durch den kommunalen Schutzschirm den Stand seiner Kassenkredite um voraussichtlich 25,9 Millionen Euro.**

Die untersuchten freiwilligen kommunalen Leistungen führten in den Landkreisen im Jahr 2015 zu Haushaltsbelastungen von rund 5,5 Millionen Euro (Ansicht 14). Die Überörtliche Prüfung leitete daraus Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 1,1 Millionen Euro für die Landkreise ab.

Seite 59 ff.

In der Ausgestaltung des Internen Kontrollsystems für die Kinder- und Jugendhilfe wiesen alle Landkreise noch Entwicklungspotenziale auf. Insbesondere die Kontrollaktivitäten und die Evaluierung der Wirksamkeit eingerichteter Kontrollen bedurften der Weiterentwicklung.

Seite 71 ff.

Alle Landkreise ließen in der Ausgestaltung der Beteiligungsverwaltung und -steuerung Defizite erkennen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg stach dabei hervor, da weder organisatorische Rahmenbedingungen noch die Anwendung von Steuerungsinstrumenten feststellbar waren.

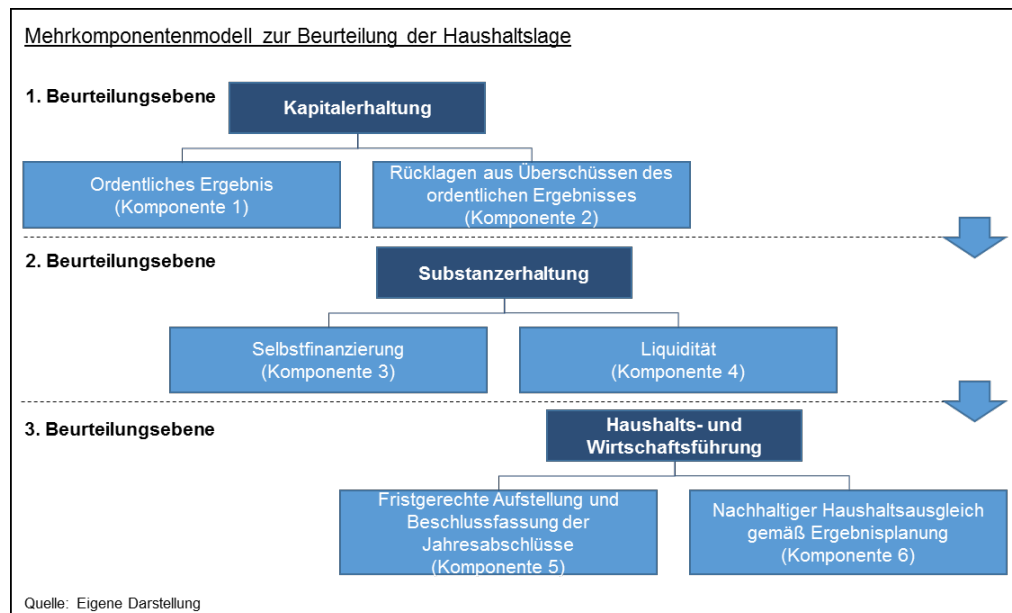
Seite 77 ff.

3.3 Haushaltslage

Die Landkreise sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben. Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen. Bei der Leistungserstellung gelten für die Landkreise die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 52 Absatz 1 HKO i.V.m. § 92 Absatz 2 HGO. Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Landkreise nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen.

Um die Haushaltslage aus doppischer Sicht analysieren zu können, entwickelte die Überörtliche Prüfung aus ihren bisherigen Erfahrungen heraus ein Mehrkomponentenmodell, in dem drei Betrachtungsebenen analysiert werden: die Kapitalerhaltung, die Substanzerhaltung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Mehrkomponentenmodell



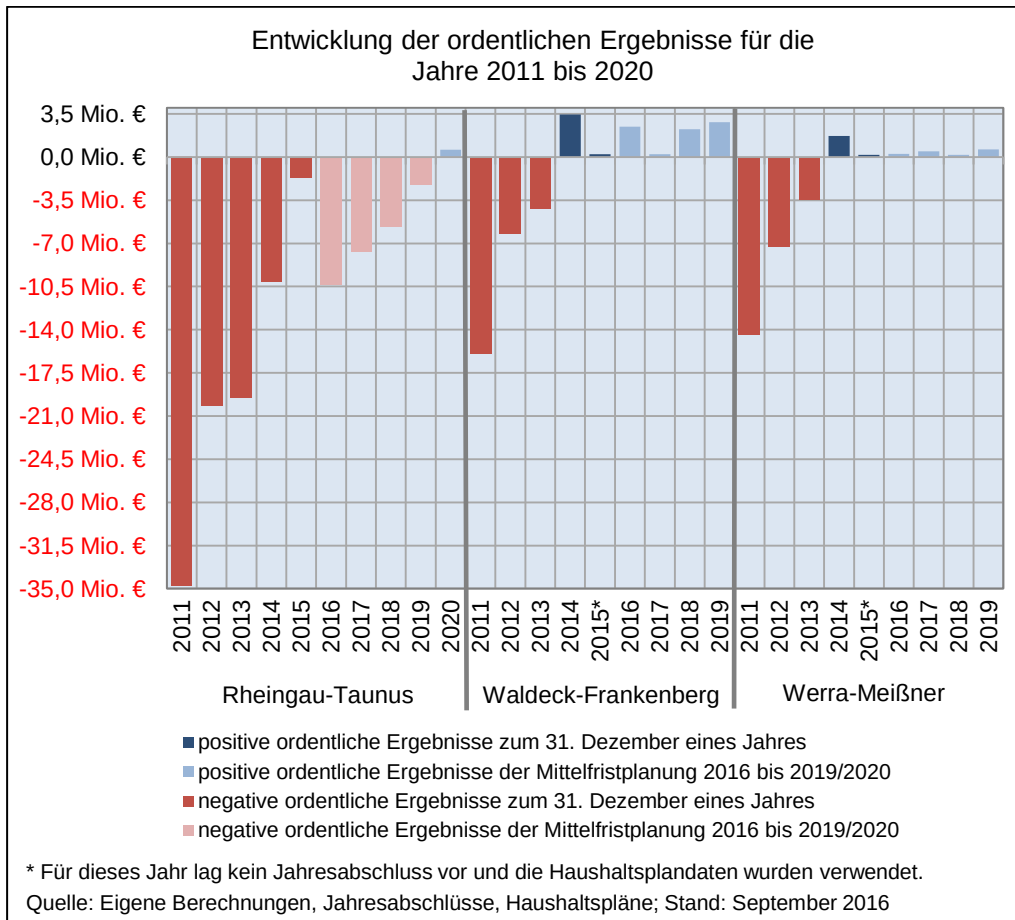
Ansicht 16: Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage

1. Beurteilungsebene – Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene wurde das ordentliche Ergebnis als zentrale Kennzahl (Komponente 1 – ordentliches Ergebnis) zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. War das ordentliche Ergebnis positiv, so wurde der Haushalt als „stabil“ bewertet. Auch bei einem negativen ordentlichen Ergebnis kann der Haushalt dann noch als „stabil“ qualifiziert werden, wenn genügend Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre (Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses) vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen. Der Haushalt ist als „instabil“ zu bewerten, wenn bei einem negativen ordentlichen Ergebnis keine ausreichenden Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind.

Wurde ein positives ordentliches Ergebnis oder ein Haushaltsausgleich durch die Inanspruchnahme bestehender Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses erreicht, so ist die Haushaltslage auf der ersten Beurteilungsebene zunächst als positiv einzustufen.

Ansicht 17 zeigt die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse der Landkreise für die Jahre 2011 bis 2020.



Ansicht 17: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse für die Jahre 2011 bis 2020

Im Prüfungszeitraum erzielten sowohl der Landkreis Waldeck-Frankenberg als auch der Werra-Meißner-Kreis jeweils ab dem Jahr 2014 positive ordentliche Ergebnisse. Der Rheingau-Taunus-Kreis hingegen konnte im gesamten Prüfungszeitraum keinen Haushalt ausgleichen, reduzierte jedoch die ordentlichen Fehlbeträge jährlich.

Rücklagen aus den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre (Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses) waren bei keinem der Landkreise vorhanden.

2. Beurteilungsebene – Substanzerhaltung

Auf der zweiten Ebene wurde ermittelt, inwieweit die Landkreise in der Lage waren, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität zu erwirtschaften, um die Tilgung der Kreditverbindlichkeiten aus Investitionen zu finanzieren (Komponente 3 – Selbstfinanzierung). Daneben wurde betrachtet, ob die Landkreise ihre Verwaltungsaufgaben ohne Aufnahme von Kassenkrediten erbringen konnten (Komponente 4 – Liquidität). Sofern neben dem positiven ordentlichen Ergebnis mindestens eine der beiden Komponenten der zweiten Beurteilungsebene positiv war, wurde der Haushalt als „stabil“ eingestuft. Waren dagegen beide Werte negativ, so war der entsprechende Jahreshaushalt insgesamt als „instabil“ zu qualifizieren, auch wenn auf der ersten Beurteilungsebene ein positives Ergebnis erzielt wurde.

Beurteilungsebene: Substanzerhaltung															
	Rheingau-Taunus					Waldeck-Frankenberg					Werra-Meißner				
	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
Komponente 3 - Selbstfinanzierung ¹⁾	-19,8	-20,1	-20,8	-11,5	-37,1	-15,3	-4,1	-10,1	7,3	-3,0	-12,0	-6,5	-4,7	3,9	-2,5
Komponente 4 - Liquidität ²⁾	-344,3	-345,4	-306,4	-322,8	-354,2	-33,9	-38,5	-48,9	-41,6	-42,8	-67,3	-73,2	-71,6	-48,4	-45,0

¹⁾ Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.
²⁾ Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.
 Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltsplanung; Stand: September 2016

Ansicht 18: Beurteilungsebene: Substanzerhaltung

Auf der zweiten Beurteilungsebene (Substanzerhaltung) konnte lediglich der Werra-Meißner-Kreis bei den Komponenten 3 (Selbstfinanzierung) und 4 (Liquidität) eine Verbesserung im Zeitverlauf erreichen. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte eine Verschlechterung beider Komponenten zu verzeichnen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg zeigte bei der Komponente 3 zwar eine Verbesserung, bei der Komponente 4 jedoch eine Verschlechterung im Zeitverlauf.

3. Beurteilungsebene – Haushalts- und Wirtschaftsführung

Auf der dritten Ebene wurde nachrichtlich angegeben, ob die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt und nach der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt durch den Kreistag beschlossen wurden (Komponente 5 – Fristgerechte Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse).

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Absatz 1 und Absatz 9 HGO innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen. Bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres hat der Kreistag über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Kreisausschusses zu beschließen (§ 114 Absatz 1 HGO).

Ansicht 19 stellt dar, inwieweit die Fristen zur Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2011 bis 2015 gemäß der HGO eingehalten wurden:

Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)						
Jahr	Aufstellung ¹⁾			Beschlussfassung ²⁾		
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
2011	72	224	261	238	-	-41
2012	21	433	209	-15	-	-12
2013	-3	435	258	-17	-	-14
2014	29	- ³⁾	251	-278	-	-
2015	-5	-	-	-	-	-

Legende: = Beschlussfassung form- und fristgerecht, = Beschlussfassung form-, aber nicht fristgerecht, = Frist zur Beschlussfassung noch nicht abgelaufen, - = Beschlussfassung stand aus

¹⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung galt das Druckdatum des Jahresabschlusses.

²⁾ Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wurde das Datum des Kreistagsbeschlusses gewählt.

³⁾ Der Jahresabschluss 2014 des Landkreises Waldeck-Frankenberg war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits fertiggestellt, aber formal noch nicht durch den Kreisausschuss aufgestellt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Kreistagsbeschlüsse; Stand: September 2016

Ansicht 19: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Bisher konnte nur der Rheingau-Taunus-Kreis die Fristen in zwei von fünf Jahren einhalten bzw. die Aufstellungsfristen zeitnah nachholen. Sowohl der Landkreis Waldeck-Frankenberg als auch der Werra-Meißner-Kreis stellten ihre Jahresabschlüsse mit erheblichem Verzug auf. Für das Jahr 2015 hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nur der Rheingau-Taunus-Kreis einen Jahresabschluss aufgestellt.

Nur auf Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich die finanzielle Leistungsfähigkeit eines Landkreises und dessen Handlungsrahmen ablesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Information stellen für den Kreistag eine unsichere Entscheidungsgrundlage dar und erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung und -steuerung. Die Überörtliche Prüfung weist regelmäßig auf die Notwendigkeit einer fristgerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse hin. Sie empfiehlt den Landkreisen, ihre internen Prozesse, zum Beispiel die Durchführung der Abschlussbuchungen für die Schlussbilanz, dahingehend anzupassen, dass eine fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses spätestens am 30. April des Folgejahres möglich ist.

Die bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgelaufenen Fristen zur Beschlussfassung der Jahresabschlüsse wurden nur vom Werra-Meißner-Kreis im gesamten Prüfungszeitraum eingehalten. Dem Rheingau-Taunus-Kreis gelang ab dem Jahr 2012 ebenfalls eine durchgehende Fristeneinhaltung, wobei der Jahresabschluss 2014 sogar bereits ein Jahr vor Fristende beschlossen wurde. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keinen einzigen Jahresabschluss seit der Einführung der Doppik im Haushaltsjahr 2008 beschlossen. Aufgrund laufender Verfahren gegen einen ehemaligen Landrat hatte der Kreistag die bisher aufgestellten Jahresabschlüsse noch nicht zur Kenntnis genommen und somit den Kreisausschuss noch nicht entlastet.

Um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können, wurde die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen. Sofern ein Landkreis über den dreijährigen Planungszeitraum mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant, besteht das Risiko, dass ein nachhaltiger Haushaltsausgleich nicht erreicht werden kann (Komponente 6 – Nachhaltiger Haushaltsausgleich).

Auf Grundlage der genannten Komponenten wurde die Haushaltslage der Landkreise im Prüfungszeitraum bewertet:

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage der Landkreise in den Jahren 2011 bis 2015															
	Rheingau-Taunus					Waldeck-Frankenberg					Werra-Meißner				
in Mio. €	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015	2011	2012	2013	2014	2015
1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung															
Komponente 1 - ord. Ergebnis	-34,8	-20,2	-19,5	-10,1	-1,6	-15,9	-6,2	-4,1	3,4	0,2	-14,4	-7,3	-3,5	1,7	0,2
Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses ¹⁾	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Saldo der Komponenten 1 und 2	-34,8	-20,2	-19,5	-10,1	-1,6	-15,9	-6,2	-4,1	3,4	0,2	-14,4	-7,3	-3,5	1,7	0,2
2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung															
Komponente 3 - Selbstfinanzierung ²⁾	-19,8	-20,1	-20,8	-11,5	-37,1	-15,3	-4,1	-10,1	7,3	-3,0	-12,0	-6,5	-4,7	3,9	-2,5
Komponente 4 - Liquidität ³⁾	-344,3	-345,4	-306,4	-322,8	-354,2	-33,9	-38,5	-48,9	-41,6	-42,8	-67,3	-73,2	-71,6	-48,4	-45,0
3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung (nachrichtlich)															
Komponente 5 - Fristgerechte Aufstellung (A) und Beschlussfassung (B) der Jahresabschlüsse ⁴⁾	A: nein B: nein	A: nein B: ja	A: ja B: ja	A: ja B: ja	A: ja B: n.v.	A: nein B: n.v.	A: nein B: n.v.	A: nein B: n.v.	A: n.v. B: n.v.	A: n.v. B: n.v.	A: nein B: ja	A: nein B: ja	A: nein B: ja	A: nein B: n.v.	A: n.v. B: n.v.
Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung ⁵⁾	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein
Beurteilung der Haushaltslage ⁶⁾	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	instabil
Bewertung	konsolidierungsbedürftig					konsolidierungsbedürftig					konsolidierungsbedürftig				
Legende: = Stabilitätsbeurteilung positiv, = Stabilitätsbeurteilung negativ, n.v. = nicht vorhanden															
¹⁾ Rücklagen nach § 49 Absatz 4 Ziffer 1.2.1 GemHVO, Stand der Rücklage zum Stichtag 31. Dezember jeweils vor Berücksichtigung der Zuführung oder Inanspruchnahme im Rahmen der Verwendung des ordentlichen Ergebnisses.															
²⁾ Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.															
³⁾ Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.															
⁴⁾ Der Jahresabschluss ist nach § 112 Absatz 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 HGO bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres durch den Kreistag zu beschließen.															
⁵⁾ Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich liegt vor, wenn nach der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert keine Fehlbedarfe erwartet werden.															
⁶⁾ Der Haushalt wurde als „stabil“ eingestuft, sofern auf der ersten Beurteilungsebene das ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung ggf. bestehender Rücklagen mindestens ausgeglichen war und auf der zweiten Beurteilungsebene mindestens eine Komponente einen positiven Wert aufwies. Die dritte Beurteilungsebene hat nachrichtlichen Charakter.															
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltsplanung; Stand: September 2016															

Ansicht 20: Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage der Landkreise in den Jahren 2011 bis 2015

Mit Ausnahme des Haushaltsjahres 2014, in dem sowohl der Landkreis Waldeck-Frankenberg als auch der Werra-Meißner eine stabile Haushaltslage aufwiesen, war die Haushaltslage der Landkreise als instabil zu bewerten. Ansicht 17 zeigt, dass alle Landkreise in ihrer mittelfristigen Ergebnisplanung mit sich verbessernden ordentlichen Ergebnissen planen.

Mit der 193. Vergleichenden Prüfung wird zusammenfassend die Feststellung getroffen, dass die Haushalte der untersuchten Landkreise im Prüfungszeitraum konsolidierungsbedürftig waren. Die Landkreise sind verpflichtet, ihre Haushalte dauerhaft zu stabilisieren. Hierfür ist zukünftig ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis (vgl. § 92 Absätze 4 und 5 HGO³⁷) anzustreben. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis planen über den gesamten Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung mit positiven ordentlichen Ergebnissen, was künftig eine deutlich verbesserte Haushaltslage erwarten lässt. Im Gegensatz dazu hatte der Rheingau-Taunus-Kreis in seinem Haushaltsplan 2016 für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019 jeweils negative ordentliche Ergebnisse geplant. Für das Jahr 2020 plante der Landkreis erstmalig ein positives ordentliches Ergebnis.

Einstufung der
Haushaltslage

Vor diesem Hintergrund hat die Überörtliche Prüfung zunächst die Auswirkungen der Jahresabschlüsse auf das Eigenkapital untersucht und im Nachfolgenden die Konsolidierungsbedarfe der Landkreise ermittelt. Im Falle dauerhafter Fehlbeträge kann es zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals kommen. Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital mehr zur Verfügung, ist auf der Aktivseite der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen (§ 25 Absatz 5 GemHVO).

Entwicklung des
Eigenkapitals

Ansicht 21 zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals der Jahre 2011 bis 2019 auf Basis der realisierten und mittelfristig geplanten Jahresergebnisse. Der Berechnung wurden das Eigenkapital der vorliegenden Jahresabschlüsse, die realisierten bzw. geplanten Ergebnisse der Jahre 2011 bis 2015 sowie die mittelfristig geplanten ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2016 bis 2019 aus der Haushaltsplanung zu Grunde gelegt.

37 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn

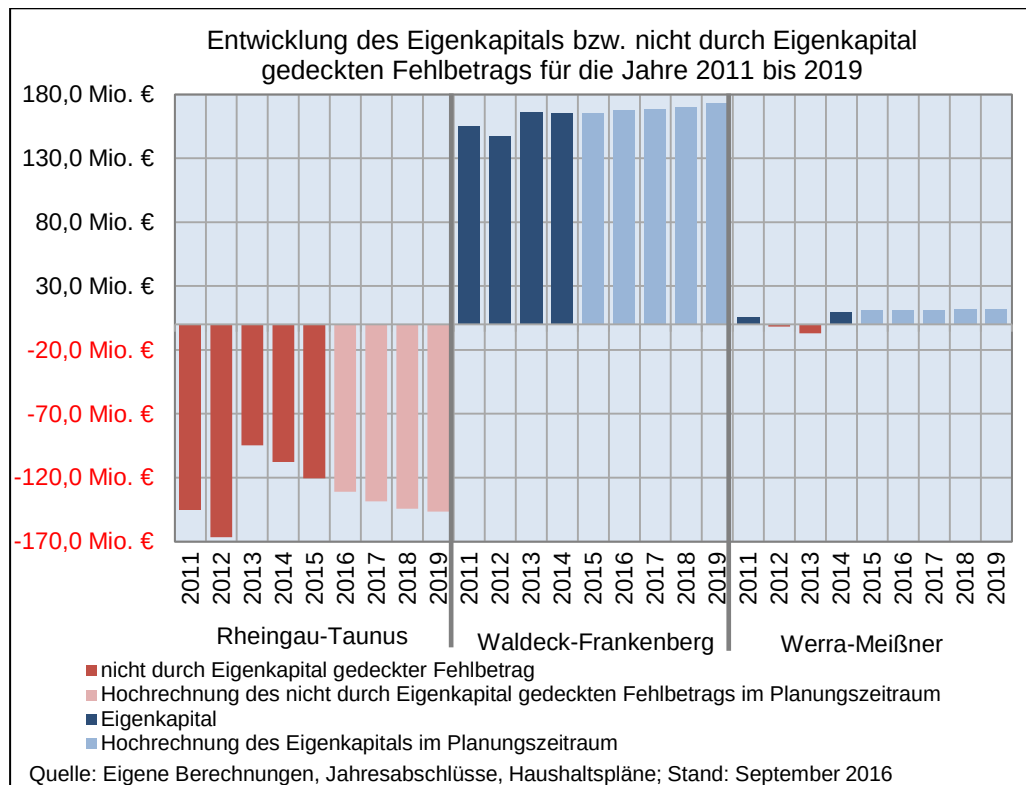
1. der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge und der Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder
2. der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag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

(5) 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.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

(Zu bedenken ist: Auch Soll-Vorschriften sind zwingend, es sei denn, es lägen gänzlich atypische Umstände vor, die ausnahmsweise ein Abweichen rechtfertigen könnten.)



Ansicht 21: Entwicklung des Eigenkapitals bzw. nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags für die Jahre 2011 bis 2019

Im Prüfungszeitraum 2011 bis 2015 verringerte der Rheingau-Taunus-Kreis zwar den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Diese Reduzierung ist allerdings auf die Entschuldungshilfen im Rahmen des Schuttschirmvertrags zurückzuführen³⁸. Infolge der Mittelfristplanung im Haushaltsplan 2016 ist jedoch wieder von einem erneuten Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags auszugehen, der im Jahr 2019 das Niveau des Jahres 2011 erreichen wird.³⁹

Risiken bilanzieller Überschuldung

Die dauerhafte bilanzielle Überschuldung des Rheingau-Taunus-Kreises kann zu einer langfristigen Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern führen. Diese tertiäre Finanzierungsart⁴⁰ widerspricht – wenn diese als Dauerlösung eingesetzt wird – den Grundsätzen der Erzielung von Erträgen. Aufgrund dieses Abhängigkeitsverhältnisses ist eine stetige Erfüllung der Aufgaben durch den Landkreis selbst nicht sichergestellt. Darüber hinaus ist die Substanzerhaltung des Rheingau-Taunus-Kreises gefährdet sowie die grundgesetzlich verankerte

38 Neben dem Rheingau-Taunus-Kreis war auch der Werra-Meißner-Kreis Teilnehmer am Kommunalen Schuttschirm.

39 Der Rheingau-Taunus-Kreis gab im Nachgang der örtlichen Erhebungen an, dass sich die mittelfristige Ergebnisplanung auf Basis des Haushaltsplans 2017 verändert hat. Daher plant der Landkreis ab dem Haushaltsjahr 2017 mit positiven ordentlichen Ergebnissen. Insofern könnte der Landkreis, beginnend mit dem Haushaltsjahr 2017, seinen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag reduzieren.

40 § 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.

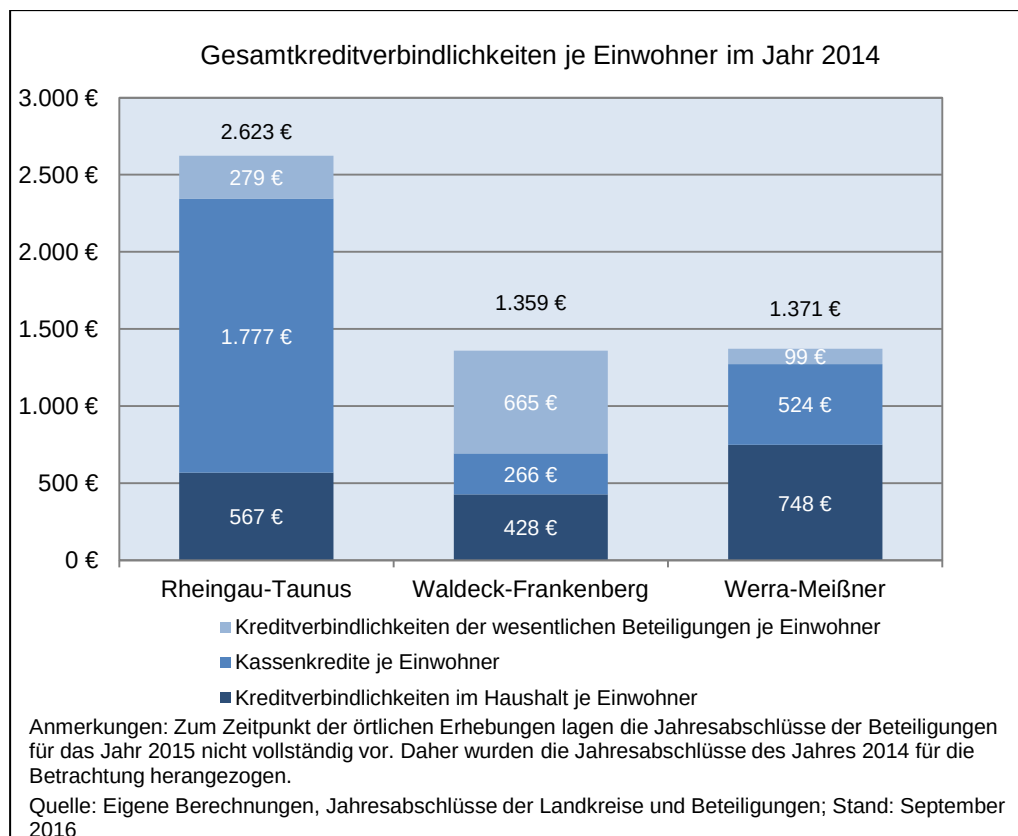
kommunale Selbstverwaltung, die die finanzielle Eigenverantwortung einschließt, stark eingeschränkt. Dies wirkt sich in der Folge auch auf das Kredit- und Zinsmanagement aus, welches im folgenden Kapitel betrachtet wird.

3.4 Kredite, Zinsen und Konsolidierungsbedarf

Kredite belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und binden zusätzlich Liquidität für Tilgungsleistungen. Höhere Kreditlasten und damit steigende Zinsaufwendungen erschweren die Haushaltskonsolidierung und schränken den Gestaltungsspielraum der Landkreise ein. Zinsaufwendungen sind aufgrund der Marktgegebenheiten nur bedingt beeinflussbar und unterliegen Zinsänderungsrisiken. Bei steigenden Zinsaufwendungen können die Landkreise gezwungen sein, neue Kassenkredite aufzunehmen und somit in eine Schuldenspirale geraten.

Ansicht 22 stellt die Zusammensetzung der Gesamtkreditverbindlichkeiten der Landkreise je Einwohner nach den Bestandteilen Kreditverbindlichkeiten im Haushalt, Kassenkredite im Haushalt sowie Kreditverbindlichkeiten der wesentlichen Beteiligungen⁴¹ im Jahr 2014 dar:

Gesamtkredit-
verbindlichkeiten



Ansicht 22: Gesamtkreditverbindlichkeiten je Einwohner im Jahr 2014

Die Spanne der Gesamtkreditverbindlichkeiten lag im Jahr 2014 zwischen 2.623 Euro je Einwohner im Rheingau-Taunus-Kreis und 1.359 Euro je Einwohner im Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Die Zusammensetzung der Gesamtverbindlichkeiten war in den Landkreisen sehr unterschiedlich: Im Werra-Meißner-Kreis war der wesentliche Teil der Verbindlichkeiten bei den Investitionskrediten im Kernhaushalt vorzufinden (748 Euro je Einwohner). Im Rheingau-Taunus-Kreis bestand mit 1.777 Euro je Einwohner der weit überwiegende Teil der Verbindlichkeiten aus Kassen-

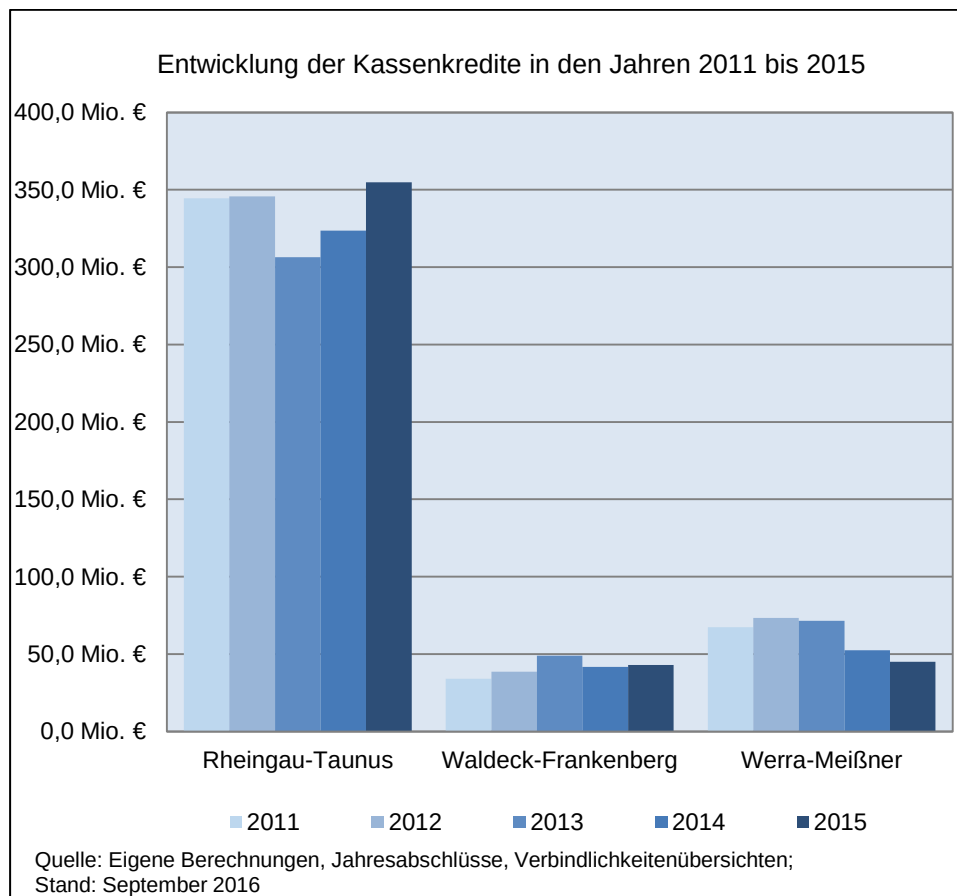
Ausgliederungs-
quoten

41 In die Betrachtung wurden die maßgeblichen und beherrschten Beteiligungen (wesentliche Beteiligungen) der Landkreise einbezogen.

rediten, während im Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 665 Euro je Einwohner die Verbindlichkeiten wesentlich bei den Beteiligungen lagen. Damit erreichte der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 49 Prozent die höchste Ausgliederungsquote der Verbindlichkeiten. Im Rheingau-Taunus-Kreis und im Werra-Meißner-Kreis lagen sie bei 11 Prozent und 7 Prozent.⁴² Mit der Ausgliederung von Gesellschaften werden in der Regel auch Finanzierungen sowie die für die Aufgabenerledigung erforderlichen Aufwendungen und Erträge außerhalb des Kernhaushaltes abgebildet. Vor dem Hintergrund der Gesamtverantwortung des Landkreises als Gesellschafter für die Geschäftstätigkeit und damit auch die finanzielle Lage seiner Beteiligungen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung ein wirkungsvolles Management zur Steuerung der Beteiligungen aufzubauen.⁴³

Die Landkreise können Kassenkredite gemäß § 105 HGO bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Kassenkredite haben sich jedoch, entgegen dem Willen des Gesetzgebers, aufgrund des günstigen Zinsniveaus, zunehmend als regelmäßiges Finanzierungsinstrument etabliert.

In Ansicht 23 wird die Entwicklung der Kassenkredite im Prüfungs- und Planungszeitraum für die Landkreise dargestellt. Es wurden die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung zum 31. Dezember des jeweils betrachteten Jahres erhoben.



Ansicht 23: Entwicklung der Kassenkredite in den Jahren 2011 bis 2015

Alle drei Landkreise nutzten im Prüfungszeitraum Kassenkredite als dauerhaftes Finanzierungsinstrument. Der Werra-Meißner-Kreis konnte als einziger

42 Vgl. hierzu auch Kapitel 3.8, Ansicht 45

43 Vgl. hierzu Kapitel 3.8 Wirtschaftliche Betätigung

Landkreis seine Kassenkredite von 67,3 Millionen Euro im Jahr 2011 auf 45,0 Millionen Euro im Jahr 2015 reduzieren. Im Rheingau-Taunus-Kreis stiegen die Kassenkredite im Prüfungszeitraum trotz geleisteter Entschuldungshilfen seit dem Jahr 2013 an, so dass diese sich im Jahr 2015 auf 354,8 Millionen Euro beliefen. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg waren die Kassenkreditstände weitestgehend konstant und lagen zwischen 34,1 Millionen Euro und 49,0 Millionen Euro.

Fremdwährungskredite im Rheingau-Taunus-Kreis

Der Rheingau-Taunus-Kreis nahm bereits seit den 1990er Jahren regelmäßig Kassenkredite in Schweizer Franken auf. Hierdurch sollten Zinsersparnisse und Währungsgewinne erzielt werden. Zuletzt wurde im Schlussbericht der 150. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Landkreise“ dargestellt, dass der diesbezügliche Kreditrahmen in den Jahren 2006 bis 2008 durch den Kreisausschuss auf 150 Millionen Euro ausgedehnt wurde. Dieser Aufnahmebetrag wurde auch in Folgejahren beibehalten. Der Aufnahmekurs lag ursprünglich zwischen 1,58 Schweizer Franken und 1,60 Schweizer Franken je Euro. Das entsprach einem Aufnahmebetrag von insgesamt 238,2 Millionen Schweizer Franken. In den folgenden Jahren fiel der Wechselkurs zwischen Schweizer Franken und Euro stark.⁴⁴ In den Jahren 2008 bis 2010 mussten rund 40 Millionen Euro ergebniswirksam kurswertberichtigt werden, da die Kassenkredite zum 31. Dezember 2010 mit rund 190 Millionen Euro zu bewerten waren.

Aufgrund einer weiteren Verschlechterung des Wechselkurses wurden im Prüfungszeitraum erneute Wertberichtigungen erforderlich. Vor diesem Hintergrund beschloss der Kreistag im Mai 2015 den Ausstieg aus den Fremdwährungskrediten mittels eines Devisentermingeschäfts. Zum Ende des Prüfungszeitraums bestanden damit keine Fremdwährungskredite im Rheingau-Taunus-Kreis.



Ansicht 24: Kreisverwaltung des Rheingau-Taunus-Kreises. Aufnahme vom 25. Juli 2016.

Aus den Fremdwährungsgeschäften entstanden im Rheingau-Taunus-Kreis Währungsverluste aufgrund von Wechselkursveränderungen von insgesamt rund 71 Millionen Euro. Den Währungsverlusten standen im Prüfungszeitraum sowie in den Jahren davor nach Berechnungen des Rheingau-Taunus-Kreises

44 Der vom Landkreis erzielte Ausstiegskurs lag zwischen 1,04 Schweizer Franken und 1,24 Schweizer Franken je Euro.

Zinsersparnisse und Überschüsse aus der Zinsentwicklung gegenüber. Der um diese Erträge bereinigte Verlust durch Fremdwährungsgeschäfte beläuft sich auf 47 Millionen Euro. Dies entspricht 72 Prozent der im Jahr 2015 durch den Landkreis vereinnahmten Kreisumlage.

Hinsichtlich der nicht ergebniswirksamen Berücksichtigung der Wertkorrekturen des Jahres 2015 lag dem Rheingau-Taunus-Kreis eine E-Mail des Regierungspräsidiums Darmstadt als Aufsichtsbehörde vom 4. Februar 2015 vor. Danach war nach Abstimmung mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport die durch die Umschuldung der Schweizer Franken-Kredite in Euro-Kredite verursachte Erhöhung der Kreditverbindlichkeiten nicht als Aufwand zu behandeln. Nach Auffassung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport bestand somit auch keine Auswirkung auf das ordentliche Ergebnis, das für die Einhaltung des Abbaupfades i.S.v. § 3 Absatz 3 Schutzschirmgesetz in Verbindung mit § 5 Absatz 2 Schutzschirmverordnung relevant ist.

Das durch das Regierungspräsidium Darmstadt dargestellte Bilanzierungsvorgehen entspricht aus Sicht der Überörtlichen Prüfung nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, da die Grundsätze der Richtigkeit (Bilanzwahrheit) und Stetigkeit verletzt wurden. Hierfür kommt nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ausschließlich eine ergebniswirksame Abbildung in Betracht. Vor dem Hintergrund, dass auch die Wertkorrekturen der Vorjahre im ordentlichen Ergebnis erfasst wurden, wäre auch die wechselkursbedingte Wertkorrektur des Jahres 2014 im ordentlichen Ergebnis darzustellen. Das gewählte Verfahren ist daher nicht sachgerecht.

Zinsänderungsrisiken

Die allgemeine Zinsentwicklung in der Eurozone zeigte seit Mitte des Jahres 2008 sukzessiv fallende Zinsen. Der Referenzzinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft (EURIBOR) sank, ausgehend von seinem hohen Niveau im August 2008, von 5,32 Prozent auf -0,095 Prozent im Januar 2017.⁴⁵ Dementsprechend reduzierten sich im Prüfungszeitraum die Zinssätze für Investitions- und Kassenkredite. Mit dem historischen Tiefstand der Zinssätze steigt das Risiko einer Zinserhöhung. Dies betrifft besonders die Kassenkredite mit einer kurzen Laufzeit, da diese regelmäßig Anschlussfinanzierungen benötigen und dementsprechend sofort den Zinsänderungsrisiken unterliegen. Die folgende Ansicht zeigt die Gesamtzinsaufwendungen in absoluten Werten im Jahr 2015 und stellt die potenziellen Mehrbelastungen der Zinsaufwendungen für Kassenkredite bei einer Steigerung der Zinssätze auf 1 Prozent, 2 Prozent und 3 Prozent dar:

Zinsaufwendungen im Jahr 2015 sowie Simulation der Zinsentwicklung für Kassenkredite			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Gesamtzinsaufwendungen	6,1 Mio. €	1,6 Mio. €	3,4 Mio. €
davon Zinsaufwendungen für Kassenkredite ¹⁾	0,5 Mio. €	0,3 Mio. €	0,5 Mio. €
Gemittelter rechnerischer Zinssatz für Kassenkredite mit einer Laufzeit < 1 Jahr	0,16 %	0,22 %	0,06 %

45 Vgl. Europäische Zentralbank: Euribor 1-year - Historical close, average of observations through period, abrufbar unter: http://sdw.ecb.europa.eu/quickview.do?SERIES_KEY=143.FM.M.U2.EUR.RT.MM.EURIBOR1YD_.HSTA (zuletzt aufgerufen am 12. Oktober 2017).

Mehrbelastung bei einem Zinssatz der kurzfristigen Kassenkredite von:			
1 %	2,8 Mio. €	0,3 Mio. €	0,3 Mio. €
2 %	6,2 Mio. €	0,7 Mio. €	0,7 Mio. €
3 %	9,6 Mio. €	1,1 Mio. €	1,0 Mio. €

Anmerkung: Für diese Ansicht wurden für das Jahr 2015 durchgehend für alle Landkreise die Ist-Daten erhoben.

¹⁾ Die im Rahmen der Zinsdiensthilfen vom Land Hessen übernommenen Kassenkreditzinsen wurden in dieser Rechnung herausgerechnet.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse; Stand: September 2016

Ansicht 25: Zinsaufwendungen im Jahr 2015 sowie Simulation der Zinsentwicklung für Kassenkredite

Im Jahr 2015 hatten die Landkreise mehrheitlich Kassenkredite mit einer Restlaufzeit von weniger als einem Jahr, so dass alle verbleibenden Kassenkredite zu dem Zeitpunkt als kurzfristig einzustufen waren. Im Vergleich der Landkreise lag die Bandbreite für den rechnerischen Zinssatz der kurzfristigen Kassenkredite im Jahr 2015 zwischen 0,06 Prozent und 0,22 Prozent. Zukünftig bestand für die Landkreise das Risiko von höheren Zinssätzen beim Abschluss von Anschlusskrediten. Bei einer Steigerung des Zinsniveaus auf ein Prozent würden sich die Mehrbelastungen der Zinsaufwendungen im Landkreis Waldeck-Frankenberg und im Werra-Meißner-Kreis auf 0,3 Millionen Euro belaufen. Im Rheingau-Taunus-Kreis fiel die Mehrbelastung mit 2,8 Millionen Euro deutlich höher aus und wäre zum Vergleich dem Umfang der Krankenhausumlage des Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2015 gleichzusetzen. Bei einem Zinssatz von drei Prozent wäre für den Rheingau-Taunus-Kreis sogar von einer Mehrbelastung von 9,6 Millionen Euro auszugehen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg sowie der Werra-Meißner-Kreis hätten hingegen Mehrbelastungen in Höhe von 1,1 Millionen Euro bzw. 1,0 Millionen Euro zu erwarten.

Die Überörtliche Prüfung weist auf die Risiken aus der Inanspruchnahme von Kassenkrediten zur Finanzierung von bestehenden und zurückliegenden Fehlbeträgen hin. Aufgrund der höheren Inanspruchnahme von Kassenkrediten drohen insbesondere dem Rheingau-Taunus-Kreis höhere Zinsaufwendungen, sofern sich das allgemeine Zinsniveau zukünftig dem langfristigen Mittel annähert. Höhere Zinsaufwendungen müssten durch Ertragserhöhungen oder Aufwandsreduktionen kompensiert werden, was angesichts des in dieser Prüfung ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenzials nicht möglich erscheint.

Kassenkredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion lediglich der kurzfristigen Liquiditätssicherung innerhalb eines Haushaltsjahres. Ansicht 23 zeigt jedoch, dass die Landkreise einen erheblichen Sockelbetrag an kontinuierlich in Anspruch genommenen Kassenkrediten hielten. Die Überörtliche Prüfung ermahnt dazu, Kassenkredite nicht als dauerhaftes Finanzierungsinstrument im Haushalt einzuplanen und sich somit den eigenen Handlungsspielraum einzuengen.

Im Hinblick auf die Zinsänderungsrisiken sowie die teils erheblichen Unterschiede in der Höhe der Zinssätze für Kassenkredite sind die Landkreise zu einem kontinuierlichen Kredit- und Zinsmanagement angehalten. Unabhängig von der Zweckentfremdung des Finanzierungsinstruments „Kassenkredit“, kann der Abschluss langfristiger Kassenkreditverträge unter Umständen wirtschaftlich vorteilhaft bezüglich einer möglichen Steigerung der Marktzinsen sein. Allerdings muss beachtet werden, dass aus einer mittel- und langfristigen Kreditlaufzeit ein Zinsnachteil im Zuge einer Niedrigzinsphase entstehen

Konsolidierungs-
bedarf

kann, der letztlich zu höheren jährlichen Haushaltsbelastungen führt. Bei mittelfristig steigenden Zinsen würde eine Zusatzbelastung entstehen, die den Konsolidierungsbemühungen zuwiderläuft. Diesem Szenario sollten die Landkreise durch eine sukzessive Reduzierung der Kassenkredite vorbeugen.

Aus der in Ansicht 20 (Mehrkomponentenmodell) ermittelten Haushaltslage sowie der strukturellen Fremdfinanzierung durch Kassenkredite resultiert für die Landkreise ein Konsolidierungsbedarf. Der Konsolidierungsbedarf wird in einer primären und einer sekundären Ebene näher untersucht:

- Der **primäre Konsolidierungsbedarf** ist die Summe der für die Haushaltsjahre 2016 bis 2019 geplanten negativen ordentlichen Ergebnisse. Sofern zum 31. Dezember 2015 eine Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses besteht, wird diese mit den kumulierten Ergebnissen der mittelfristigen Planung verrechnet. Ergibt sich aus der Verrechnung ein positives ordentliches Ergebnis, besteht kein primärer Konsolidierungsbedarf.
- Der **sekundäre Konsolidierungsbedarf** gibt die sogenannte strukturelle Verschuldung an, d.h. in welcher Höhe die Landkreise Altlasten der Vorjahre vortragen. Dabei gilt die Annahme, dass die jährlich entstehenden Haushaltsdefizite hauptsächlich durch die Aufnahme von Kassenkrediten finanziert werden. Somit kumuliert sich im Zeitablauf ein Sockelbetrag aus Krediten, der nicht mehr nachhaltig aus dem Verwaltungsbetrieb abgebaut werden kann.

Konsolidierungsbedarfe der Landkreise							
		In Mio. €					
		2015	2016	2017	2018	2019	Konsolidierungsbedarf
Rheingau-Taunus	Primärer Konsolidierungsbedarf ¹⁾	-	-10,4	-7,7	-5,6	-2,3	25,9
	Sekundärer Konsolidierungsbedarf ²⁾	354,2	364,5	372,2	377,8	380,1	354,2
Waldeck-Frankenberg	Primärer Konsolidierungsbedarf ¹⁾	-	2,5	0,2	2,3	2,8	-
	Sekundärer Konsolidierungsbedarf ²⁾	42,8	40,4	40,1	37,8	35,0	35,0
Werra-Meißner	Primärer Konsolidierungsbedarf ¹⁾	-	0,3	0,5	0,2	0,6	-
	Sekundärer Konsolidierungsbedarf ²⁾	45,0	44,7	44,3	44,1	43,4	43,4

¹⁾ Um eine doppelte Berücksichtigung von Fehlbeträgen in der mittelfristigen Ergebnisplanung zu vermeiden, wurde ein ggf. bereits bestehender primärer Konsolidierungsbedarf mit dem sekundären Konsolidierungsbedarf verrechnet.

²⁾ Perspektivische Entwicklung des Bestands an Krediten zur Liquiditätssicherung abzüglich der liquiden Mittel, Betrachtung jeweils zum Stichtag 31. Dezember.

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2016

Ansicht 26: Konsolidierungsbedarfe der Landkreise

Als einziger Landkreis wies der Rheingau-Taunus-Kreis aufgrund geplanter negativer ordentlicher Ergebnisse einen primären Konsolidierungsbedarf auf. Demgegenüber planten die beiden anderen Landkreise durchweg mit positiven Ergebnissen. Für alle drei Landkreise wurden jedoch sekundäre Konsoli-

dierungsbedarfe ermittelt. Den Höchstwert stellte der Rheingau-Taunus-Kreis mit 354,2 Millionen Euro dar.⁴⁶

Aufgrund der bestehenden Konsolidierungsbedarfe wurde im folgenden Kapitel das Konsolidierungsmanagement der Landkreise untersucht.

3.5 Konsolidierungsmanagement

Seit der Änderung der Hessischen Gemeindeordnung vom 1. April 2005 sehen die Allgemeinen Haushaltsgrundsätze die gesetzliche Verpflichtung vor, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn die Bedingung nach § 92 Absatz 4 Satz 2 HGO (a.F.) erfüllt ist.⁴⁷ Mit Reform der HGO zum 16. November 2011 wurden die gesetzlichen Bestimmungen zur Erstellungspflicht eines Haushaltssicherungskonzepts konkretisiert.⁴⁸ Damit wird den betroffenen Landkreisen ein geeignetes Instrument an die Hand gegeben, bei defizitären Haushaltslagen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, um die notwendige Haushaltskonsolidierung eigenverantwortlich und unter Wahrung der selbst gesetzten Schwerpunkte zu gestalten.⁴⁹

Aufstellung des
Haushalts-
sicherungskonzepts

Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der HGO enthält die Leitlinie zur Konsolidierung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport⁵⁰ Vorgaben für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Demnach sind in dem Haushaltssicherungskonzept die von der Körperschaft beschlossenen Maßnahmen, mit denen der Ausgleich des Haushalts und der Fehlbeträge aus Vorjahren gelingen soll, in ihrer jährlichen Haushaltswirkung anzugeben.

Alle Landkreise waren zur Aufstellung von Haushaltssicherungskonzepten verpflichtet. In dieser Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, ob die Landkreise in ihren Haushaltssicherungskonzepten die in § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO⁵¹ geforderten Angaben machten. Die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen durch die Landkreise wird in Ansicht 27 dargestellt:

Haushaltssicherungs-
konzepte als
Bestandteil des
Konsolidierungs-
managements

46 Der Rheingau-Taunus-Kreis gab im Nachgang der örtlichen Erhebungen an, dass sich die mittelfristige Ergebnisplanung auf Basis des Haushaltsplans 2017 verändert hat. Daher plant der Landkreis ab dem Haushaltsjahr 2017 mit positiven ordentlichen Ergebnissen. Insofern würde sich auch der dargestellte Konsolidierungsbedarf ab dem Jahr 2017 reduzieren.

47 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze (a.F.)

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

48 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(5) 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.

Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

49 Vgl. Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (Schreiben vom 3. März 2014).

50 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, S. 1470 („Konsolidierungsleitlinie“), die mit Schreiben vom 3. März 2014 ergänzt wurde (sogenannter „Herbsterlass“).

51 § 24 GemHVO - Haushaltsausgleich

(4) Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Abs. 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung (a.F.)). Im

Rechtliche Anforderungen eines Haushaltssicherungskonzepts			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Ursachen nicht ausgeglichener Haushalt benannt	✓	✓	✓
Konsolidierungsziel benannt	✓ ¹⁾	n.v.	✓ ¹⁾
Konsolidierungszeitraum definiert	✓ ¹⁾	n.v.	✓ ¹⁾
Maßnahmen benannt und fortgeschrieben	✓ ¹⁾	✓	✓ ¹⁾ (nicht tabellarisch)
Konsolidierungswirkung der Maßnahme periodengerecht dargestellt	●	o	●

Legende:
 ✓ : erfüllt; o : teilweise erfüllt; ● : nicht erfüllt
 n.v. = nicht vorhanden (Sowohl der Landkreis Waldeck-Frankenberg als auch der Werra-Meißner-Kreis planten bereits ein positives ordentliches Ergebnis im Jahr 2015. Die Benennung eines konkreten Konsolidierungsziels fand vor diesem Hintergrund im Haushaltssicherungskonzept 2016 nicht statt.)
¹⁾ Konsolidierungsziel und -zeitraum wurden in der jeweiligen Schutzschirmvereinbarung genannt. Zudem wurde auf allgemeine Maßnahmen aus Schutzschirmgesetz und Schutzschirmverordnung verwiesen. Eine zusammenfassende Übersicht über die jeweiligen Maßnahmen lag nicht vor.
 Quelle: Eigene Darstellung, Haushaltspläne; Stand: September 2016

Ansicht 27: Rechtliche Anforderungen eines Haushaltssicherungskonzepts

Die gesetzlichen Anforderungen an das Haushaltssicherungskonzept wurden durch die Landkreise überwiegend erfüllt. Mit der Umsetzung der Schutzschirmvereinbarungen im Rheingau-Taunus-Kreis und im Werra-Meißner-Kreis waren die gesetzlichen Anforderungen erfüllt. Die im Haushaltssicherungskonzept aufgeführten Maßnahmen wurden mit der Schutzschirmvereinbarung beschlossen. Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Schutzschirmkommunen auch weitere - über die Schutzschirmvereinbarung hinausgehende - Maßnahmen im Haushaltssicherungskonzept zu benennen.

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg war der einzige Landkreis, der eine jährlich aktualisierte Übersicht über die einzelnen Maßnahmen und deren periodisierte haushalterische Auswirkungen gemäß der Leitlinie des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport im Haushaltssicherungskonzept erstellte. Die Überörtliche Prüfung begrüßt dieses Vorgehen, weil eine genaue Benennung der Maßnahmen und eine periodengerechte Abbildung Grundvoraussetzung für ein wirkungsvolles Konsolidierungscontrolling ist.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher den Landkreisen, eine standardisierte Darstellung der Maßnahmen als Grundlage für ein wirkungsvolles Controlling zu erstellen. Darüber hinaus sollten alle Landkreise trennscharf angeben, welche Wirkungen eine Maßnahme auf das einzelne Haushaltsjahr erzielt.

Konsolidierungsbedürftige Landkreise hatten im Zuge der Haushaltssicherung die Möglichkeit, dem Hessischen Kommunalen Schutzschirm beizutreten. Nach § 1 Absatz 1 SchuSG konnten antragsberechtigte Kommunen für die Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich der Kredite des Sondervermögens und des Treuhandvermögens diese Entschuldungshilfen beantragen. Auf Basis der Daten aus der amtlichen Statistik und unter Verwendung eines Kennzahlensets wurden die antragsberechtigten Kommunen

Teilnahme am
Hessischen
Kommunalen
Schutzschirm

Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

anhand ihrer finanziellen Lage identifiziert. In der Anlage des SchuSG wurden die Höchstbeträge der Entschuldungshilfen der antragsberechtigten Kommunen aufgeführt (§ 2 Absatz 1 SchuSG). Im Jahr 2012 waren insgesamt 106 der 447 hessischen Kommunen berechtigt, Entschuldungshilfen vom Land zu beantragen. Mit 100 Kommunen wurden individuelle Vereinbarungen getroffen, in denen genau definierte Maßnahmen zur Konsolidierung festgelegt wurden.

Entschuldungshilfen sowie Zinsdiensthilfen wurden nur unter der Voraussetzung gewährt, dass der Haushalt zum nächstmöglichen Zeitpunkt ausgeglichen und anschließend dauerhaft ausgeglichen sein wird (§ 3 Absatz 1 SchuSG). Sofern diese Vorgaben nicht durch die Kommunen erfüllt werden, können Zwangsmaßnahmen gemäß § 4 Absatz 1 SchuSG in Verbindung mit § 7 SchuSV nach dem siebten Teil der HGO ergriffen sowie die Entschuldungshilfe und die Zinsdiensthilfe für die Zukunft eingestellt und bereits geleistete Hilfen zurückgefordert werden.⁵²

Sowohl der Rheingau-Taunus-Kreis als auch der Werra-Meißner-Kreis nahmen am Schutzschirmverfahren teil. Im Rheingau-Taunus-Kreis beliefen sich die vereinbarten Entschuldungshilfen auf insgesamt 118,5 Millionen Euro. Der Landkreis verpflichtete sich, bis spätestens zum Ablauf des Haushaltsjahres 2020 (Konsolidierungszeitraum) einen Ausgleich im ordentlichen Ergebnis zu erreichen. Der Werra-Meißner-Kreis verpflichtete sich bis zum Ende des Haushaltsjahres 2018, ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis zu erreichen und erhielt im Gegenzug Entschuldungshilfen von insgesamt 19,6 Millionen Euro. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hingegen war nicht zur Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm berechtigt.

Der Konsolidierungsvertrag legt für jedes Jahr des Konsolidierungszeitraums eine schrittweise Reduktion des Haushaltsdefizits fest und enthält damit eine jährliche Zielvorgabe für das zu erreichende ordentliche Ergebnis (Konsolidierungspfad). Auf Basis der zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen verfügbaren mittelfristigen Ergebnisplanung analysierte die Überörtliche Prüfung, inwiefern die Vorgaben des Konsolidierungspfades eingehalten werden können. Demnach hielten der Rheingau-Taunus-Kreis und der Werra-Meißner-Kreis die Zielvorgaben des Schutzschirmvertrags hinsichtlich der ordentlichen Ergebnisse ein. Der Werra-Meißner-Kreis ging bereits ab dem Jahr 2015 durchgehend bis zum Jahr 2019 von positiven ordentlichen Ergebnissen aus. Sofern der Landkreis die bis zum Jahr 2017 geplanten Ergebnisse realisiert, könnte er vorzeitig den Konsolidierungsvertrag beenden.

Einhaltung des
Konsolidierungs-
pfades

Kompensation einer gestrichenen Konsolidierungsmaßnahme des Schutzschirmvertrags im Rheingau-Taunus-Kreis

Der Kreistag des Rheingau-Taunus-Kreises beschloss am 10. Dezember 2012 folgenden Antrag:

„Im Konsolidierungsvertrag (Schutzschirmvertrag Anlage 2) soll der Kostenbeitrag zur Nutzung von kreiseigenen Sporthallen (ab 2017) gestrichen werden unter dem Vorbehalt, dass es dem Kreisausschuss gelingt, geeignete Maßnahmen zur Kompensation vorzuschlagen.“

52 Vgl. zur Entwicklung und zu den Grundlagen des Schutzschirms: Schäfer, Keilmann, Gnädinger – Praxisbericht zur administrativen Umsetzung des kommunalen Schutzschirms Hessen in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2013, S. 887 ff.; Keilmann, Gnädinger – Konsolidierungspläne und -wirklichkeiten beim Kommunalen Schutzschirm Hessen, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2014, S. 443 ff.; Keilmann, Duve, Gnädinger – Kommunale Entschuldungsfonds, in: Die öffentliche Verwaltung (DÖV) 2013, S. 631 ff.; Engelhardt, Keilmann – Der Kommunale Schutzschirm in Hessen in: Praxis der Kommunalverwaltung, Landesausgabe Hessen, Stand Februar 2017, 546. Nachlieferung, E 1b He, S. 13 ff.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bestand weiterhin das Bestreben, für die Maßnahme „Kostenbeitrag Sporthallen“ (1,4 Millionen Euro im Haushaltsplan 2012) geeignete andere Maßnahmen in selber Höhe zu identifizieren. Nach Angaben des Landkreises wurde im Zuge der Verhandlungen zum Schutzschirm der Betrag der internen Verrechnung aus der außerschulischen Nutzung der Schulsportstätten nahezu vollständig für diese Maßnahme angesetzt.

Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte für den Fall der Nichterreichung einer verbindlich in der Schutzschirmvereinbarung festgehaltenen Maßnahme geeignete Maßnahmen zur Kompensation zu benennen (§ 5 Absatz 1 SchuSV⁵³). Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war eine fachdienstübergreifende Arbeitsgruppe mit der Erarbeitung von Vorschlägen für alternative Konsolidierungsmaßnahmen beschäftigt. Im Nachgang der örtlichen Erhebungen teilte der Landkreis mit, dass die in der Schutzschirmvereinbarung festgelegte Maßnahme „Kostenbeitrag zur Nutzung von kreiseigenen Sporthallen“ durch eine Verminderung des Zuschusses an die Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH um 500.000 Euro ersetzt werden soll. Diesbezüglich stellte der Landkreis einen Antrag an das Hessische Ministerium der Finanzen. Dieses stimmte dem Austausch einer Konsolidierungsmaßnahme mit Schreiben vom 31. Oktober 2016 im Einvernehmen mit dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport zu. Wir empfehlen dem Rheingau-Taunus-Kreis geeignete Maßnahmen zu identifizieren, um das im Schutzschirmvertrag vereinbarte dauerhafte Konsolidierungsvolumen von insgesamt 1,4 Millionen Euro bis zum Jahr 2020 zu realisieren. Diesbezüglich sollte der Landkreis schnellstmöglich konkrete Ersatzmaßnahmen benennen und diese mit den Aufsichtsbehörden abstimmen.

Konsolidierungsmanagement

Haushaltskonsolidierung ist ein auf mehrere Jahre angelegter Prozess, der jeweils auf den Erkenntnissen der Vorjahre aufbaut und eine Kontinuität in der Bearbeitung erfordert. Insofern sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die nachstehenden beiden zusätzlichen Kriterien, die auf Kontinuitätsaspekte abzielen, für ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement notwendig.

- **Betrachtung des sekundären Konsolidierungsbedarfs:** Die Landkreise richteten ihre Haushaltssicherungskonzepte an der Erreichung eines ausgeglichenen ordentlichen Ergebnisses aus. Aus der Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses leitete die Überörtliche Prüfung den primären Konsolidierungsbedarf ab. Zudem sind auch die Jahresfehlbeträge vergangener Jahre, die weiterhin über die Aufnahme von Kassenkrediten finanziert werden, in der Konsolidierungsstrategie zu berücksichtigen. Daher sollten die Landkreise ergänzend darstellen, wie sie künftig die Reduzierung des hohen Bestands an Kassenkrediten realisieren wollen.

53 § 5 SchuSV - Vereinbarung und Durchführung für den Haushaltsausgleich notwendiger Maßnahmen

(1) Grundlagen für die nach § 3 Abs. 3 Satz 2 des Schutzschirmgesetzes zu schließende Vereinbarung sind das im Antragsverfahren ausgearbeitete Konsolidierungsprogramm sowie die Auflagen und Bedingungen, die in den Verfügungen der Aufsichtsbehörde im Haushaltsgenehmigungsverfahren enthalten sind. Ungeachtet der zwischen der Kommune und dem Land getroffenen Vereinbarung bleibt es der Aufsichtsbehörde im Rahmen der jährlichen Haushaltsgenehmigung unbenommen, durch weitere Auflagen und Bedingungen angemessen auf eine veränderte Finanzsituation zu reagieren. Sollten einzelne Maßnahmen keinen Erfolg haben oder sollte die Haushaltsentwicklung neue Maßnahmen erfordern, sind entsprechende Anpassungen und Konsolidierungsschritte im Rahmen der Aufstellung des Haushaltssicherungskonzeptes, nach Zustimmung des für die Finanzen zuständigen Ministeriums im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium zu beschließen.

- **Dauerhaftes Maßnahmencontrolling:** Der Maßnahmenkatalog sollte stets aktualisiert, d.h. um bereits umgesetzte Maßnahmen bereinigt sowie um neue Maßnahmen ergänzt werden, die in angemessener Zeit den Konsolidierungsbedarf reduzieren.

Ansicht 28 zeigt, inwieweit die Landkreise die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden notwendigen Kriterien anwendeten:

Weitergehendes Konsolidierungsmanagement der Landkreise			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Strategie zum Abbau des sekundären Konsolidierungsbedarfs	●	●	●
Dauerhaftes Maßnahmencontrolling	●	o	●
Legende: ✓: erfüllt; o : teilweise erfüllt; ● : nicht erfüllt Quelle: Eigene Darstellung, Haushaltspläne; Stand: September 2016			

Ansicht 28: Weitergehendes Konsolidierungsmanagement der Landkreise

Die Erfüllung der oben aufgeführten zusätzlichen Kriterien für die Realisierung eines wirkungsvollen Konsolidierungsmanagements war unzureichend. Erste positive Ansätze für ein dauerhaftes Maßnahmencontrolling waren nur im Landkreis Waldeck-Frankenberg erkennbar.

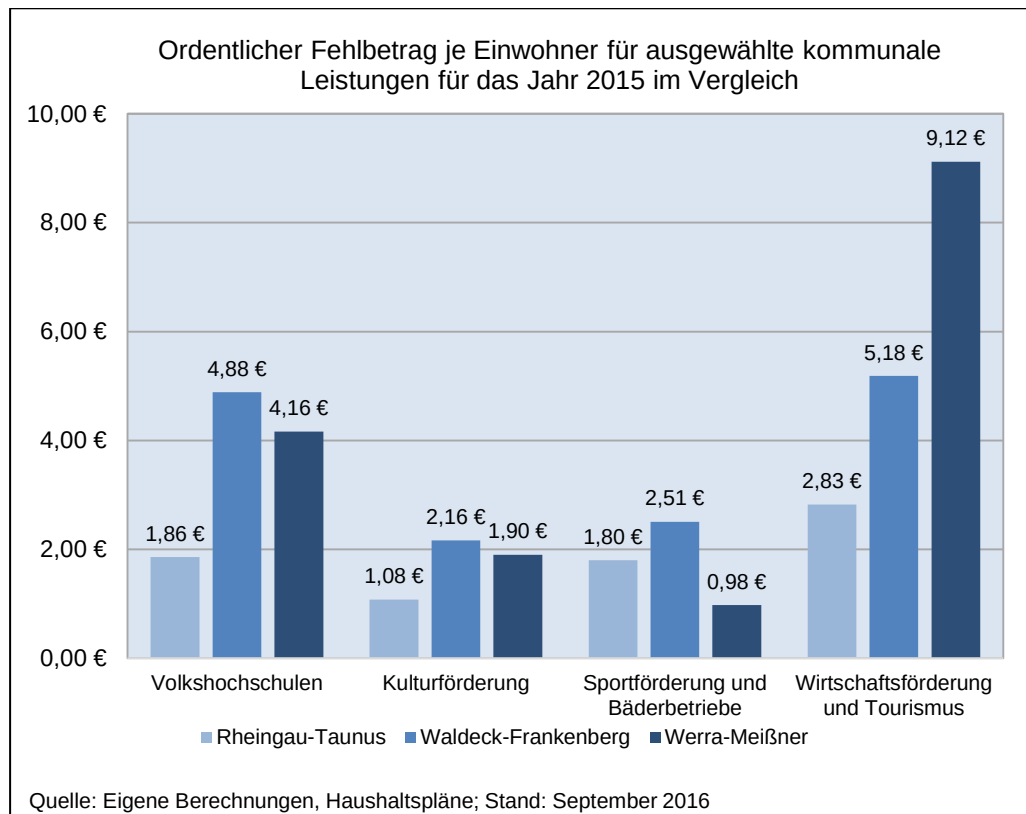
Die Landkreise und die Kommunalaufsicht stehen vor der Aufgabe, eine Strategie zum sukzessiven Abbau des Konsolidierungsbedarfs in das Haushaltssicherungskonzept aufzunehmen und die benannten Konsolidierungsmaßnahmen in einer standardisierten Übersicht unter der Angabe der jährlich bereits realisierten bzw. mittelfristig geplanten Konsolidierungswirkung zu erfassen. Diese sollte permanent auf ihre Umsetzung hin bewertet werden. Die Landkreise sollten regelmäßig prüfen, ob unveränderte Planungsprämissen vorliegen und die Zielvorgaben des Schutzschirmvertrags langfristig eingehalten werden können. Dies gilt insbesondere für Konsolidierungsmaßnahmen, bei denen die Realisierung der vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge nicht oder nur teilweise durch den Landkreis beeinflusst werden kann. Nach Bedarf ist das Konsolidierungsprogramm durch Modifikation bestehender oder Ergänzung weiterer Maßnahmen so anzupassen, dass die Vereinbarungen zum Hessischen Kommunalen Schutzschirm eingehalten werden.

Damit eine langfristig anhaltende Gesundung der Kommunalfinanzen gelingen kann, ist zum einen die Finanzierung durch Kassenkredite stark zu reduzieren und zum anderen eine Vorsorgepflicht für konjunkturschwache Phasen zu treffen. Die Überörtliche Prüfung erachtet daher die Erhebung einer verpflichtenden Vorsorgerücklage als sachgerecht. Diese sollte von den Landkreisen grundsätzlich im Rahmen der jährlichen Haushaltsführung erwirtschaftet werden und könnte sich zum Beispiel prozentual am Haushaltsvolumen orientieren. Als Zielkorridor kann ein Wert zwischen 0,5 bis 2 Prozent der ordentlichen Aufwendungen angestrebt werden.

3.6 Analyse ausgewählter Leistungen

Neben den vorstehend geprüften Haushaltsstrukturdaten wurden die folgenden ausgewählten Aufgabenbereiche der drei Landkreise untersucht:

Ausgewählte
kommunale
Leistungen -
Überblick



Ansicht 29: Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner für ausgewählte kommunale Leistungen für das Jahr 2015 im Vergleich

Die Spannweiten zwischen den Landkreisen lagen in den Bereichen Volkshochschule (3,02 Euro) sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus (6,29 Euro) deutlicher höher als in den Bereichen Kulturförderung (1,08 Euro) und Sportförderung/Bäderbetriebe (1,53 Euro).

Volkshochschulen

Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind nach § 8 Absatz 1 des Gesetzes zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten. Volkshochschulen bieten den Einwohnern Bildungsangebote und Dienstleistungen zur Orientierung, Qualifizierung und Partizipation in individuellen, berufsbezogenen und gesellschaftlichen Lebenswelten und Handlungsfeldern.

Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Teilnehmerzahlen	6.823	9.209	12.869
Ordentliches Ergebnis	-339.357 €	-764.110 €	-416.750 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Teilnehmer	50 €	83 €	32 €

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2016

Ansicht 30: Analyse der Volkshochschulen für das Jahr 2015

Die Volkshochschulen waren im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Waldeck-Frankenberg als Verein organisiert, während die Volkshochschule des Werra-Meißner-Kreises als ein Betriebsteil eines Eigenbetriebs organisiert war. Alle drei Landkreise zahlten einen jährlichen Zuschuss an die jeweilige Volkshochschule. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg und im Werra-Meißner-Kreis unterlag der Zuschuss einer festgelegten jährlichen Steigerung, im

Rheingau-Taunus-Kreis blieb dieser konstant. Im Prüfungszeitraum waren einige Volkshochschulen von Drittmittelprojekten abhängig (z. B. Fördermittel des Bundes, der Bundesagentur für Arbeit etc.). So musste der Werra-Meißner-Kreis seinen jährlichen Zuschuss an die Volkshochschule im Prüfungszeitraum um 69 Prozent auf 416.750 Euro erhöhen, da wesentliche Drittmittelprojekte wegfielen.

Die Veranstaltungen der Volkshochschulen fanden überwiegend in kreiseigenen Liegenschaften, vor allem in Schulgebäuden, statt. Die Räumlichkeiten wurden zumeist unentgeltlich durch die Landkreise zur Verfügung gestellt. Nur der Werra-Meißner-Kreis erhob über pauschale Nutzungsentgelte eine jährliche Gesamtgebühr in Höhe von 6.300 Euro für die Nutzung der Kreisliegenschaften.

Im Hinblick auf eine Reduzierung des negativen ordentlichen Ergebnisses im Bereich der Volkshochschulen empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Landkreisen, eine angemessene Nutzungsentschädigung für die in den kreiseigenen Schulgebäuden durchgeführten Veranstaltungen zu erheben. Analog zur Kalkulation der Teilnehmerbeiträge in privat angemieteten Räumlichkeiten könnte eine derartige Nutzungsentschädigung auch für die Veranstaltungen in Schulgebäuden in den Kursgebühren berücksichtigt werden. Bei der Kalkulation dieser Entschädigungen sollten die tatsächlichen Aufwendungen für das jeweilige Gebäude berücksichtigt werden. Hierzu zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung (Hausmeister und Reinigungskosten etc.), Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen sowie angemessene Abschreibungen.

Ziel der Kulturförderung ist die Erhaltung und Entwicklung einer vielfältigen Kulturlandschaft in den Landkreisen. Durch die Kulturförderung soll grundsätzlich ein attraktives, vielseitiges und kreatives Kulturangebot in der Region unterstützt werden. Dabei handelt es sich um eine freiwillige Aufgabe der Landkreise, deren Umfang im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit stehen sollte.

Kulturförderung

Analyse der Kulturförderung für das Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Ordentliches Ergebnis	-196.916 €	-338.249 €	-190.179 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	1,08 €	2,16 €	1,90 €
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne, Jahresabschluss des Eigenbetriebs Volkshochschule, Jugend, Freizeit Werra-Meißner; Stand: September 2016			

Ansicht 31: Analyse der Kulturförderung für das Jahr 2015

Die Landkreise bezuschussten vor allem Museumsbetriebe, Musikschulen oder gemeinnützige Kulturvereine. Der im Vergleich höchste Fehlbetrag des Landkreises Waldeck-Frankenberg lässt sich vor allem auf den jährlichen Zuschuss an die Bibliothek Brehm Stiftung in Höhe von 128.000 Euro zurückführen.

Hotelbetrieb Haus Waldeck auf Norderney

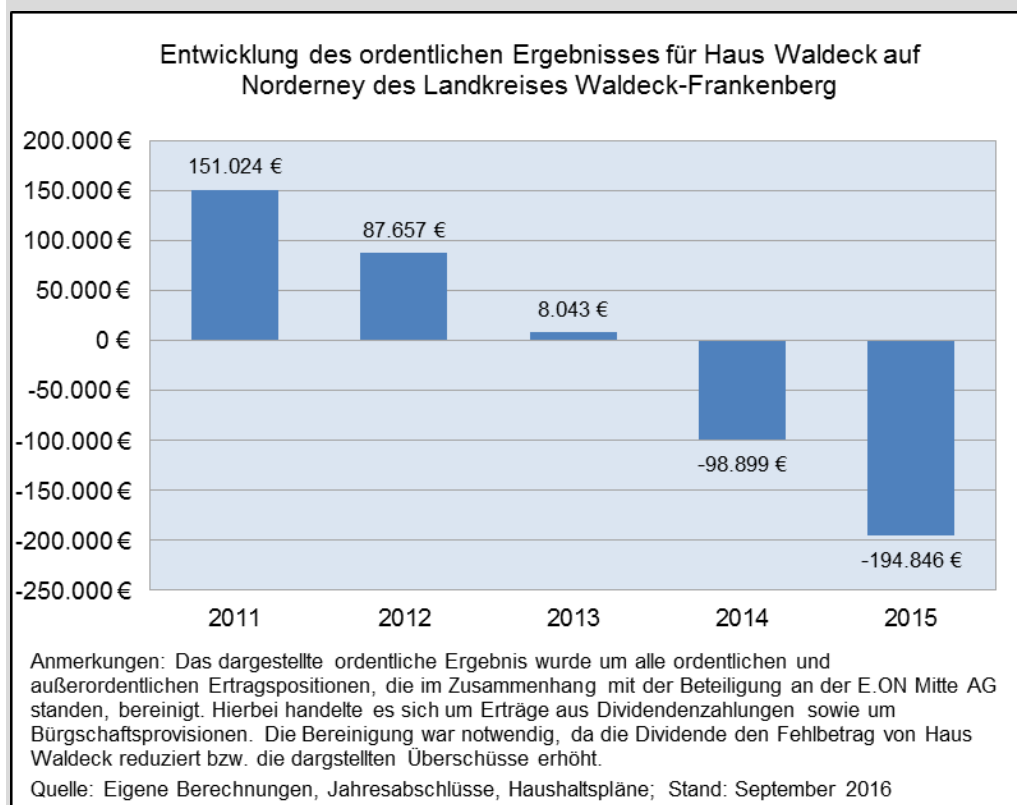
Der Landkreis Waldeck-Frankenberg betrieb zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ein Hotel auf Norderney, das als Regiebetrieb vollständig im Haushalt des Landkreises abgebildet wurde. Darüber hinaus wurde jährlich ein doppischer Jahresabschluss für den Hotelbetrieb Haus Waldeck erstellt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lagen die Jahresabschlüsse 2011 bis 2014 vor. Das Haus Waldeck ist ein ehemaliges Jugend- und Freizeithaus, das in der Nachkriegszeit errichtet wurde. Aufgrund mangelnder Auslastung und einer defizitären Haushaltswirkung entschied sich der Landkreis Waldeck-

Frankenberg Ende der 1980er Jahre dazu, das Gebäude grundhaft zu sanieren (Investitionsvolumen damals rund 3,5 Millionen DM) und einen Hotelbetrieb zu installieren. Seitdem steht das Haus Waldeck der breiten Öffentlichkeit als Ferienhotel zur Verfügung.



Ansicht 32: Ferienhotel Haus Waldeck auf Norderney. Aufnahme vom 11. Mai 2016.

Ansicht 33 zeigt die finanziellen Auswirkungen des Betriebs von Haus Waldeck auf Norderney im Prüfungszeitraum.



Ansicht 33: Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses für Haus Waldeck auf Norderney des Landkreises Waldeck-Frankenberg

Im Prüfungszeitraum entwickelte sich das um Sondersachverhalte bereinigte ordentliche Ergebnis von Haus Waldeck stetig negativ. Während im Jahr 2011 noch ein positives Ergebnis von 151.024 Euro erzielt wurde, resultierte aus

dem Betrieb im Jahr 2015 ein negatives Ergebnis in Höhe von 194.846 Euro.⁵⁴ Dies war vor allem auf gestiegene Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen sowie auf gestiegene Personalaufwendungen zurückzuführen.

Ein Hotelbetrieb zählt nicht zu den Aufgaben eines Landkreises. Im Prüfungszeitraum stellte sich ein zunehmender Fehlbedarf für den Betrieb von Haus Waldeck ein, der den Haushalt des Landkreises belastete und dessen Handlungsspielraum schmälerte. Aus diesem Grund empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Landkreis Waldeck-Frankenberg, eine Verpachtung oder einen Verkauf des Hauses inklusive des Grundstücks zu prüfen. Unter Zugrundelegung des geplanten Jahresfehlbetrags des Jahres 2015 würde dies ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 194.846 Euro (ohne Einmaleffekte durch Verkaufserlöse) bedeuten. Darüber hinaus würden den Landkreis auch keine künftigen Instandsetzungs- oder Investitionsmaßnahmen belasten.

Sport genießt im Land Hessen einen hohen Stellenwert. Die Verfassung des Landes schreibt in Art. 62a die Zuständigkeit des Schutzes und der Pflege des Sports durch das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände in der Verfassung fest. Der Umfang der Aufgabenwahrnehmung ist dagegen nicht eindeutig kodifiziert. Eine genauere Bestimmung lässt sich aus § 19 Absatz 1 der HGO ableiten. Danach haben die kommunalen Gebietskörperschaften die Aufgabe, die erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen im Rahmen ihres Wirkungsbereichs und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit bereitzustellen.

Sportförderung und
Bäderbetriebe

Analyse der Sportförderung und Bäderbetriebe für das Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Ordentliches Ergebnis	-328.843 €	-392.031 €	-97.810 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	1,80 €	2,51 €	0,98 €
Anmerkungen: Die dargestellten ordentlichen Ergebnisse beinhalten keine internen Verrechnungen oder Nutzungsentschädigungen für die außerschulische Nutzung von Sporthallen.			
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2016			

Ansicht 34: Analyse der Sportförderung und Bäderbetriebe für das Jahr 2015

Das ordentliche Ergebnis für die Sportförderung und Bäderbetriebe der Landkreise ergab sich insbesondere aus den Zuschüssen zur Sanierung von Sportanlagen, der Anschaffung von Sportgeräten, dem Betrieb von Schwimmbädern und der allgemeinen Vereinsarbeit der örtlichen Sportvereine. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg war im gesamten Prüfungszeitraum Mitglied eines Schwimmbadzweckverbands und zahlte eine jährliche Verbandsumlage (zuletzt 87.487 Euro im Jahr 2014). Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass der Rheingau-Taunus-Kreis im Jahr 2013 aus einem Schwimmbadzweckverband gegen Zahlung eines Abtretungsbetrags in Höhe von 2,5 Millionen Euro austrat. Dies entlastete den Kreishaushalt jährlich um 399.100 Euro (Verbandsumlage und Zuschuss zum Kapitaldienst).

Die Überörtliche Prüfung regt eine interkommunale Rahmensetzung und eine Vereinbarung über den Betrieb von Schwimmbädern an. Dabei könnten die Landkreise eine koordinierende Rolle einnehmen und zusammen mit den Städten und Gemeinden sowie den Kommunalen Spitzenverbänden erhaltungswürdige Schwimmbäder festlegen. Auf Basis eines daraus abgeleiteten Konzepts erachtet die Überörtliche Prüfung eine punktuelle und maßnahmen-

54 Im Nachgang der örtlichen Erhebungen teilte der Landkreis Waldeck-Frankenberg mit, dass das vorläufige Ergebnis des Jahres 2015 bei -48.663 Euro lag.

individuelle Förderung des Landes (z.B. in Form von Investitionshilfen) als sachgerecht.



Ansicht 35: Sporthalle der Nikolaus-August-Otto-Schule in Bad Schwalbach (Rheingau-Taunus-Kreis). Aufnahme vom 25. Juli 2016.

Außerschulische Nutzung der Schulsporthallen

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit die Landkreise die Schulsporthallen für außerschulische Zwecke nutzten und inwieweit die außerschulische Nutzung durch eine interne Leistungsverrechnung im Haushalt der Landkreise berücksichtigt wurde.

Im Werra-Meißner-Kreis wurden die Sporthallen, gemessen an den Gesamtnutzungsstunden, zu 47 Prozent, im Landkreis Waldeck-Frankenberg zu 51 Prozent außerschulisch genutzt. Der Rheingau-Taunus-Kreis konnte die erforderlichen Daten für eine derartige Auswertung nicht bereitstellen.

Die ortsansässigen Vereine der Landkreise nutzten deren Sporthallen grundsätzlich unentgeltlich. Im Rheingau-Taunus-Kreis wurde die Berücksichtigung der außerschulischen Sporthallennutzung mittels einer internen Verrechnung abgebildet. Dagegen zahlte der Landkreis Waldeck-Frankenberg für die Sporthallennutzung eine Entschädigung an den Eigenbetrieb Gebäudemanagement. Die Berechnungsgrundlagen waren jedoch in beiden Landkreisen veraltet und nicht sachgerecht. Der Werra-Meißner-Kreis bildete die außerschulische Sporthallennutzung nicht im Haushalt ab. Somit wurden diese Aufwendungen (indirekte Sportförderung) nicht in den Finanzdaten im Produktbereich Sportförderung erfasst. Dies ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung jedoch dringend geboten, um die tatsächlichen Kosten verursachungsgerecht zu verteilen und die Bereitstellung der kommunalen Leistung – in diesem Fall die außerschulische Nutzung der Schulsporthallen – exakt zu quantifizieren.

Vor dem Hintergrund der als konsolidierungsbedürftig eingestuften Haushaltslage ist die unentgeltliche Nutzung der kreiseigenen Sporthallen durch die Vereine als nicht sachgerecht zu beurteilen. Regelmäßige Auslastungsanalysen könnten zum Beispiel Schwankungen im Nutzungsverhalten erkennbar und ggf. besser steuerbar werden lassen. Zudem ließe sich auf Basis der Daten eine Berechnungsgrundlage für eine kalkulatorische Nutzungsstunde einer Sporthalle ableiten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen im Rahmen der außerschulischen Sporthallennutzung die Erstellung einer sachgerechten und nachvollziehbaren Grundlage für die interne Verrechnung. So könnte z. B. anhand der tatsächlichen Aufwendungen der zurückliegenden Jahre ein Mittelwert

ermittelt werden, der den durchschnittlichen Preis einer Nutzungsstunde darstellt. Dieser sollte in regelmäßigen Abständen auf Basis aktueller Zahlen fortgeschrieben werden. Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung regelmäßige Auslastungsanalysen für die Sporthallen zu erstellen.

Die konsolidierungsbedürftigen Landkreise sollten, aufbauend auf einer validen Datengrundlage, die Erhebung von Benutzungsentgelten für Vereine prüfen. Auf Basis der vorliegenden Auslastungsstatistiken ermittelte die Überörtliche Prüfung ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial durch die Erhebung von Nutzungsgebühren für die außerschulische Sporthallennutzung. Für den Werra-Meißner-Kreis mussten in diesem Zusammenhang modellhaft Annahmen getroffen werden, da weder die Gesamtaufwendungen für die Sporthallen, noch die jährlichen Gesamtnutzungsstunden vorlagen. Ansicht 36 zeigt ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial durch die Erhebung von Nutzungsentgelten.

Ergebnisverbesserungspotenzial durch die Erhebung von Entgelten für die außerschulische Sporthallennutzung im Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Datengrundlagen			
Jährliche Gesamtnutzungsstunden (außerschulisch)	79.424	108.512	46.368 ¹⁾
Anteil der außerschulischen Nutzung an der Gesamtnutzung	n.v.	51%	47%
Aufwendungen für die außerschulische Sporthallennutzung im Jahr 2015	1.415.005 €	683.366 €	766.928 € ²⁾
Aufwendungen je Einwohner	7,75 €	4,37 €	7,66 €
Rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial			
Kostendeckungsanteil i.H.v. 20 % ³⁾	283.001 €	136.673 €	153.386 €
Entgelthöhe je Nutzungsstunde ⁴⁾	3,56 €	1,26 €	3,31 €
¹⁾ Der Werra-Meißner-Kreis erstellte eine Auslastungsstatistik für die durchschnittliche wöchentliche Nutzungsdauer der Sporthallen. Auf Basis dieser Auswertung und unter der Annahme von 52 Wochen wurden die jährlichen Gesamtnutzungsstunden errechnet. ²⁾ Eine Differenzierung der Gesamtaufwendungen für die Unterhaltung der Sporthallen konnte seitens des Werra-Meißner-Kreises nicht erbracht werden. Daher wurde unter Zugrundelegung des Anteils der Bruttogrundflächen der Sporthallen im Vergleich zum Mittelwert der Bruttogrundflächen der anderen Landkreise (73%) ein rechnerischer Wert der Gesamtaufwendungen für die außerschulische Sporthallennutzung (ebenfalls gemessen am Mittelwert der anderen Landkreise) ermittelt. ³⁾ Der Kostendeckungsanteil von 20 % fußt auf Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung und ist als anzustrebender Zielwert zu verstehen. ⁴⁾ Die Entgelthöhe bemisst sich nach dem Verhältnis des Ergebnisverbesserungspotenzial im Verhältnis zu den angegebenen Gesamtnutzungsstunden. Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2016			

Ansicht 36: Ergebnisverbesserungspotenzial durch die Erhebung von Entgelten für die außerschulische Sporthallennutzung im Jahr 2015

Für die Bemessung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde auf Basis von Erfahrungswerten von einem Kostendeckungsgrad in Höhe von mindestens 20 Prozent und einer unveränderten Auslastung der Gebäude nach Festlegung der Entgelte ausgegangen. Demnach lag das Ergebnisverbesserungspotenzial rechnerisch zwischen 136.673 Euro im Landkreis Waldeck-Frankenberg und 283.001 Euro im Rheingau-Taunus-Kreis. Daraus resultierte eine zu erhebende Nutzungsgebühr in Höhe von 1,26 Euro bis 3,56 Euro pro Nutzungsstunde. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen die Erhebung entsprechender Nutzungsentgelte. Eine darüber hinausgehende Kostendeckung durch eine Anpassung der Entgelte ist durch die Landkreise zu prüfen.

Wirtschaftsförderung
und Tourismus

Kein Landkreis erhob zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Entgelte für die außerschulische Sporthallennutzung. Der Rheingau-Taunus-Kreis kompensierte sogar eine im Rahmen der Schutzschirmvereinbarung beschlossene Maßnahme zur Erhebung dieser Entgelte. Die Überörtliche Prüfung hält jedoch eine angemessene Kostenbeteiligung der Nutzer der Sporthallen für geboten.

Der Bereich Wirtschaftsförderung und Tourismus umfasst zum einen Maßnahmen und Aktivitäten zur Verbesserung des Standortimages sowie des Investitionsklimas. Zum anderen werden in diesem Bereich Marketingmaßnahmen durchgeführt und Öffentlichkeitsarbeit betrieben, um die Attraktivität des Landkreises für den Tourismus zu steigern.

Analyse der Wirtschafts- und Tourismusförderung für das Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Wirtschaftsförderung			
Ordentliches Ergebnis	-278.315 €	-285.315 €	-557.969 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	1,52 €	1,82 €	5,57 €
Tourismus			
Ordentliches Ergebnis	-237.800 €	-525.438 €	-355.380 €
Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner	1,30 €	3,36 €	3,55 €
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2016			

Ansicht 37: Analyse der Wirtschafts- und Tourismusförderung für das Jahr 2015

Die Aufgaben der Wirtschafts- und Tourismusförderung wurden in allen Landkreisen durch Beteiligungen der Landkreise ausgeführt, die einen jährlichen Zuschuss durch die Landkreise erhielten. Darüber hinaus leisteten die Landkreise weitere Zuschüsse an Zweckverbände und Fördergesellschaften. Der Höchstbetrag bei der Wirtschaftsförderung lag bei 557.969 Euro im Werra-Meißner-Kreis und im Tourismus bei 525.438 Euro im Landkreis Waldeck-Frankenberg.

Für die Wirtschafts- und Tourismusförderung wandte der Werra-Meißner-Kreis mit 913.349 Euro den Höchstwert im Vergleich auf. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Landkreis im Jahr 2015 die Anteile an den Betriebsmittelzuschüssen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden für die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH und die Werratourismus Marketing GmbH übernahm. Der Landkreis wollte die kreisangehörigen Städte und Gemeinden mit der Übernahme der Anteile vor dem Hintergrund der Erhöhung der Kreis- und Schulumlage auf 58 Prozent entlasten. Die Anteile wurden dabei in folgender Höhe übernommen:

- Werratourismus Marketing GmbH: 118.228 Euro übernommener Anteil der Kommunen (inkl. Anteil des Landkreises insgesamt 243.228 Euro)
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH: 226.470 Euro übernommener Anteil der Kommunen (inkl. Anteil des Landkreises insgesamt 456.580 Euro)

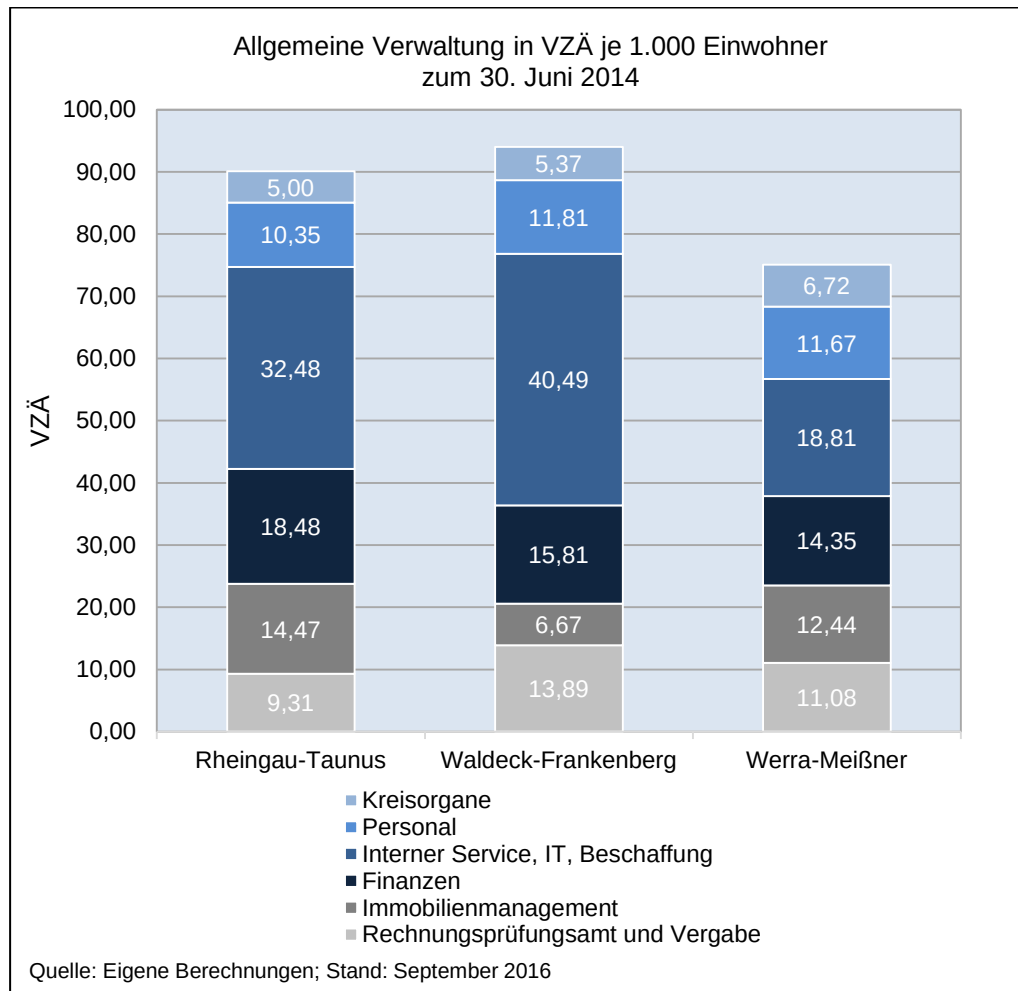
Insgesamt übernahm der Werra-Meißner-Kreis im Jahr 2015 anteilige Betriebsmittelzuschüsse in Höhe von 344.698 Euro. Durch die Übernahme der Betriebsmittelzuschüsse kompensierte der Landkreis einen Teil der Mehrerträge durch die Erhöhung der Kreis- und Schulumlage. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis vor dem Hintergrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage, auf eine künftige Übernahme der Betriebsmittelzuschüs-

se für die kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu verzichten. Hieraus würde sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial in derselben Höhe ergeben.

Wie auch in zurückliegenden Prüfungen wurden die Vollzeitäquivalente (VZÄ) einer für den Vergleich standardisierten Allgemeinen Verwaltung (vgl. Ansicht 38) betrachtet.

Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung

Ansicht 38 zeigt die VZÄ-Anteile der sechs betrachteten standardisierten Produkte in den Landkreisen.



Ansicht 38: Allgemeine Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner zum 30. Juni 2015

Die größten Unterschiede im Vergleich der Landkreise zeigten sich bei den personal-intensiven Produkten Interner Service, IT, Beschaffung (Spannweite von 21,67 VZÄ) sowie Immobilienmanagement (Spannweite von 7,80 VZÄ).

Aufgabenüberschneidung beim Eigenbetrieb Gebäudemanagement im Landkreis Waldeck-Frankenberg

Die Aufgaben des Immobilienmanagements wurden im Landkreis Waldeck-Frankenberg vom Eigenbetrieb Gebäudemanagement übernommen. Darüber hinaus erbrachte der Eigenbetrieb weitere Leistungen (z.B. Empfang, Fuhrparkverwaltung) und hatte eine eigene Personal- und Finanzverwaltung. In diesem Zusammenhang wurde sichtbar, dass in Teilen Aufgabenüberschneidungen zwischen dem Eigenbetrieb Gebäudemanagement und der Kernverwaltung des Landkreises Waldeck-Frankenberg bestanden. Diese Überschneidung des Eigenbetriebs zeigte sich besonders in den Bereichen Interner Service, IT, Beschaffung, Finanzen, Personal sowie Vergabe und u.a. für folgende Aufgabenbereiche:

- Finanz- und Personalverwaltung jeweils getrennt für Eigenbetrieb und Landkreis (erhöhter Aufwand des Eigenbetriebs z. B. durch die Abrechnung der außerschulischen Nutzung der Schulgebäude und Turnhallen durch Vereine oder die Volkshochschule gegenüber dem Landkreis)
- Beschaffung und Vergabe (teilzentralisierte Vergabestelle im Eigenbetrieb, weitere Vergabevorgänge im Landkreis)

Vor diesem Hintergrund sollte der Landkreis Waldeck-Frankenberg die Eingliederung des Eigenbetriebs Gebäudemanagement in die Kernverwaltung in Betracht ziehen. Nach Auskunft des Landkreises wurde bereits zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Integration des Eigenbetriebs in den Kernhaushalt geprüft, insbesondere vor dem Hintergrund der Verpflichtung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses.

3.7 Soziale Leistungen

Die Landkreise erbringen als örtliche Träger einen erheblichen Teil der Sozialen Leistungen, die sich aus dem Sozialrecht ableiten und gemäß § 1 Absatz 1 SGB I zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit dienen. Wesentliche Leistungsbereiche sind die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II, die Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII sowie die Sozialhilfe nach SGB XII.

Zur Verdeutlichung der finanziellen Bedeutung der Sozialen Leistungen sind in Ansicht 39 die Aufwendungen und Erträge der Sozialen Leistungen den Gesamtaufwendungen und -erträgen gegenübergestellt.

Haushaltsanalyse
der Sozialen
Leistungen

Haushaltslage im Bereich Soziale Leistungen ¹⁾ für das Jahr 2015			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Ordentliche Aufwendungen der Sozialen Leistungen	124,2 Mio. €	70,5 Mio. €	59,5 Mio. €
Ordentliche Gesamtaufwendungen Kernhaushalt	244,5 Mio. €	183,1 Mio. €	131,4 Mio. €
Anteil der ordentlichen Aufwendungen für Soziale Leistungen an den ordentlichen Gesamtaufwendungen	51 %	38 %	45 %
Ordentliche Erträge der Sozialen Leistungen	75,0 Mio. €	29,9 Mio. €	27,1 Mio. €
Ordentliche Gesamterträge Kernhaushalt	248,4 Mio. €	180,3 Mio. €	134,7 Mio. €
Anteil der ordentlichen Erträge für Soziale Leistungen an den ordentlichen Gesamterträgen	30 %	17 %	20 %
Jahresfehlbetrag der Sozialen Leistungen nach Interner Leistungsverrechnung ²⁾ (Zuschussbedarf)	-51,0 Mio. €	-41,0 Mio. €	-32,7 Mio. €
Jahresfehlbetrag (Zuschussbedarf) je Einwohner	279 €	262 €	327 €

¹⁾ Die sozialen Leistungen umfassen im Rahmen dieser Haushaltsstrukturprüfung die Produktbereiche 05: Soziale Leistungen und 06: Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

²⁾ Der tatsächliche Zuschussbedarf der Sozialen Leistungen berücksichtigt auch die Interne Leistungsverrechnung und ist somit in der Regel nicht identisch mit der Differenz aus ordentlichen Aufwendungen und ordentlichen Erträgen der Sozialen Leistungen.

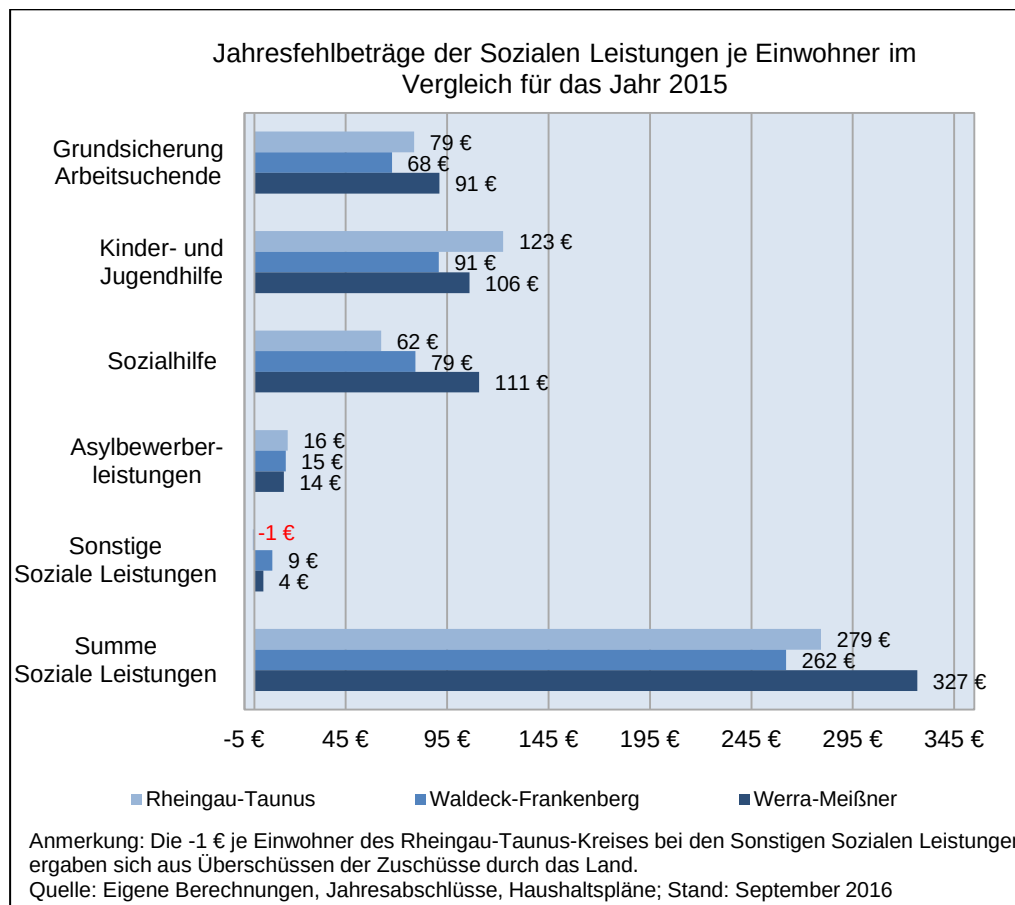
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse und Haushaltspläne; Stand: September 2016

Ansicht 39: Haushaltslage im Bereich Soziale Leistungen für das Jahr 2015

Die Spanne der ordentlichen Aufwendungen für Soziale Leistungen lag zwischen 59,5 Millionen Euro im Werra-Meißner-Kreis und 124,2 Millionen Euro im Rheingau-Taunus-Kreis. Damit erreichten die Anteile der ordentlichen Aufwendungen für Soziale Leistungen an den gesamten ordentlichen Aufwendungen zwischen 38 Prozent im Landkreis Waldeck-Frankenberg und 51 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis. Demgegenüber standen ordentliche Erträge zwischen 27,1 Millionen Euro im Werra-Meißner-Kreis und 75,0 Millionen Euro im Rheingau-Taunus-Kreis. Daraus ergaben sich Anteile an den ordentlichen Gesamterträgen zwischen 17 Prozent im Landkreis Waldeck-Frankenberg und 30 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis.

Insgesamt betrugen die Jahresfehlbeträge 32,7 Millionen Euro im Werra-Meißner-Kreis, 41,0 Millionen Euro im Landkreis Waldeck-Frankenberg und 51,0 Millionen Euro im Rheingau-Taunus-Kreis. Bezogen auf die Einwohnerzahl lag der Jahresfehlbetrag mit 327 Euro je Einwohner im Werra-Meißner-Kreis am höchsten und im Landkreis Waldeck-Frankenberg mit 262 Euro je Einwohner am niedrigsten.

Die Jahresfehlbeträge der Sozialen Leistungen, differenziert nach den wesentlichen Hilfearten, stellte sich darüber hinaus im Jahr 2015 wie folgt dar:



Ansicht 40: Jahresfehlbeträge der Sozialen Leistungen je Einwohner im Vergleich für das Jahr 2015

Die Leistungsbereiche Grundsicherung für Arbeitsuchende gemäß SGB II, Kinder- und Jugendhilfe gemäß SGB VIII sowie Sozialhilfe gemäß SGB XII machten in allen drei Landkreisen im Jahr 2015 den größten Anteil des Gesamtjahresfehlbetrags je Einwohner aus. In diesen drei Leistungsbereichen waren die Spannen zwischen den Landkreisen ebenfalls am größten. Diese lagen bei der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei 23 Euro je Einwohner, in der Kinder- und Jugendhilfe bei 32 Euro je Einwohner sowie in der Sozialhilfe bei 49 Euro je Einwohner.

Um die erheblichen Jahresfehlbeträge weiter analysieren zu können, wurde die Entwicklung der Ausgaben in den Leistungsbereichen der Sozialhilfe nach SGB XII sowie der Kinder- und Jugendhilfe nach SGB VIII für die Landkreise verglichen. In diesem Zusammenhang wurden als weitere Vergleichsgrößen die Landkreiscluster Süd, Zentral und Nord sowie die gesamthessischen Werte herangezogen, um den regionalen Kontext der Landkreise zu berücksichtigen. Die Daten wurden vom Hessischen Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt. Diese stellen abweichend zu Ansicht 40 und Ansicht 39 die Nettoausgaben⁵⁵ dar.

Mithilfe einer Benchmark-Analyse lassen sich Aussagen bezüglich der Höhe der gewährten Leistungen je Hilfeart ableiten, die wiederum die direkten Kosten der Leistungserbringung in den Landkreisen und Clustern widerspiegeln.⁵⁶

Gesamtnettoausgaben je Einwohner in der Sozialhilfe und in der Kinder- und Jugendhilfe für das Jahr 2014 und die prozentuale Veränderung 2011-2014							
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner	Cluster Süd	Cluster Zentral	Cluster Nord	Hessen ¹⁾
Sozialhilfe							
2011	87 €	89 €	129 €	102 €	121 €	103 €	299 €
2014	93 €	105 €	153 €	119 €	141 €	121 €	355 €
Prozentuale Veränderung 2011 bis 2014	7 %	18 %	19 %	16 %	17 %	18 %	19 %
Kinder- und Jugendhilfe							
2011	131 €	84 €	100 €	105 €	97 €	100 €	131 €
2014	147 €	116 €	113 €	137 €	179 €	139 €	176 €
Prozentuale Veränderung 2011 bis 2014	12 %	39 % ²⁾	13 %	31 %	84 % ³⁾	39 %	34 %
¹⁾ Die Nettoausgaben für Hessen beinhalten neben den Großstädten auch die Nettoausgaben des Landeswohlfahrtsverbands. ²⁾ Der hohe Anstieg der Gesamtnettoausgaben im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe im Landkreis Waldeck-Frankenberg war insbesondere auf Arbeitsrückstände in den Jahren 2011 bis 2013 zurückzuführen, die wiederum ab dem Jahr 2014 aufgearbeitet wurden. ³⁾ Die hohe Kostensteigerung von 84 Prozent im Cluster Zentral lag deutlich über den anderen hessischen Vergleichswerten. Dies lag vor allem darin begründet, dass die Stadt Gießen neben der Stadt Frankfurt am Main Erstaufnahmestelle für Flüchtlinge war und in diesem Zusammenhang auch viele unbegleitete Minderjährige gemäß § 42 Absatz 3 Satz 3 SGB VIII in Obhut nahm, die dann ein bis zu dreimonatiges Clearingverfahren durchlaufen mussten. Nach der Clearingphase wurde die Inobhutnahme beendet und die Hilfe zur Erziehung durch die Unterbringung in einer Jugendhilfeeinrichtung eingeleitet. Quelle: Eigene Berechnungen, Hessische Regionaldaten; Stand: September 2016							

Ansicht 41: Gesamtnettoausgaben je Einwohner in der Sozialhilfe nach SGB XII und in der Kinder- und Jugendhilfe für das Jahr 2014 und die prozentuale Veränderung 2011-2014

Der Vergleich zeigt, dass die Gesamtnettoausgaben in der Sozialhilfe und in der Kinder- und Jugendhilfe flächendeckend in ganz Hessen gestiegen sind. Zum Teil spiegelt dies die allgemeine Preis- und Lohnentwicklung wider, die sich in den Personal, Sach- und Dienstleistungskosten der Träger niederschlägt.

55 Bei den Nettoausgaben handelt es sich um die Bruttoausgaben (fallbezogenen Auszahlungen) abzüglich der Einzahlungen, die sich aus Gebühren und Entgelten, Kostenbeiträgen sowie Zuweisungen der Bundesagentur für Arbeit ergeben können.

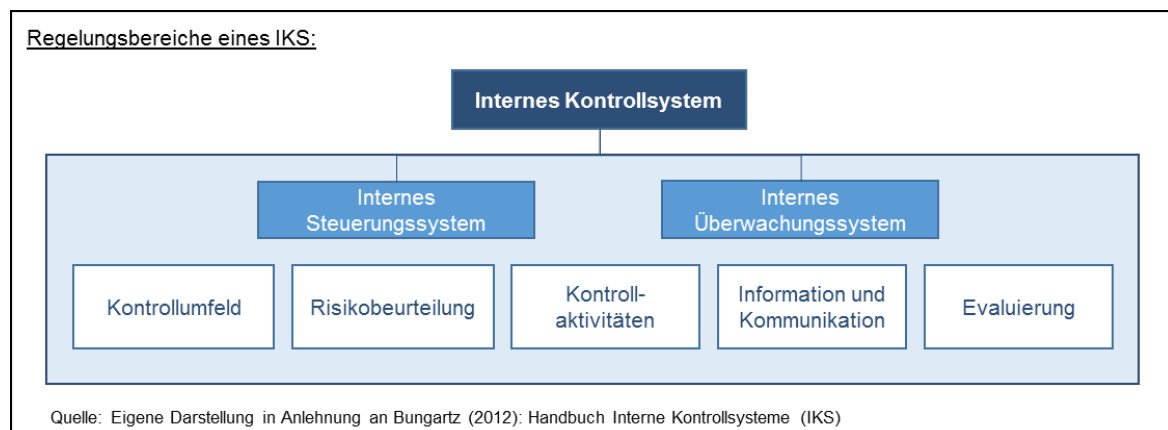
56 Die Analyse lässt eingeschränkt Rückschlüsse auf mögliche Haushaltsbelastungen zu, da bei den Ausgaben beispielsweise Personal- und Verwaltungskosten bzw. Zuweisungen vom Land und Bund nicht abgebildet werden.

Unabhängig vom hessenweiten kontinuierlichen Anstieg der Gesamtnettoausgaben ergaben sich bei den Landkreisen in Bezug auf ihre jeweiligen Cluster Unterschiede bei den Nettoausgaben je Einwohner. Demnach lag der Werra-Meißner-Kreis im Bereich der Sozialhilfe mit 153 Euro je Einwohner im Jahr 2014 deutlich über den Gesamtnettoausgaben von 121 Euro je Einwohner des zugehörigen Clusters Nord. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe wies der Rheingau-Taunus-Kreis mit 147 Euro je Einwohner überdurchschnittlich hohe Gesamtnettoausgaben im Vergleich zum Cluster Süd auf (137 Euro je Einwohner).

Soziale Leistungen werden überwiegend in Form von Transferleistungen erbracht, d.h. äquivalente wirtschaftliche Gegenleistungen von Seiten der Leistungsempfänger sind nicht erforderlich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns regelmäßig zu überprüfen, damit die Transferleistungen in korrekter Höhe und nur an die Berechtigten weitergegeben werden. Aus diesem Grund sollten die Landkreise ein Internes Kontrollsystem (IKS) einrichten.

Internes
Kontrollsystem

Ein IKS besteht aus Regelungen zur Steuerung der Verwaltungsaktivitäten (internes Steuerungssystem) und Regelungen zur Überwachung der Einhaltung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem). Das auf die Verwaltungstätigkeit in der Sozial- und Jugendhilfe ausgerichtete IKS soll deren Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sicherstellen (operationelles Ziel), dem Schutz des Vermögens des Landkreises dienen (finanzielles Ziel) und die Recht- und Ordnungsmäßigkeit des Verwaltungshandelns gewährleisten (Konformitätsziel). Daraus ergeben sich die folgenden Regelungsbereiche zur Bewertung eines IKS:



Ansicht 42: Regelungsbereiche eines IKS

Die Verantwortung für die Ausgestaltung, d.h. die Konzeption, Implementierung, Aufrechterhaltung sowie Überwachung eines angemessenen und wirksamen IKS in der Kinder- und Jugendhilfe liegt grundsätzlich bei der Fachbereichsleitung. Bei der Ausgestaltung sind die Größe und Komplexität der Verwaltung, der Umfang der bereitzustellenden Leistungen und die Art der Erfassung, Verarbeitung, Aufbewahrung und Sicherung von Informationen zu berücksichtigen.

Regelungsbereiche
des IKS

In der folgenden Ansicht werden die untersuchten Einzelmaßnahmen sowie der Umsetzungsgrad zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in den Landkreisen dargestellt:

IKS in der Kinder-
und Jugendhilfe

Umsetzungsgrad der internen Kontrollsysteme für die Kinder- und Jugendhilfe			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Kontrollumfeld			

Umsetzungsgrad der internen Kontrollsysteme für die Kinder- und Jugendhilfe			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Geeignete Organisationsstruktur	✓	✓	✓
Grundlegende Hilfestrategie	✓	✓	✓
Anordnungs-, Feststellungsbefugnisse	✓	✓	✓
Geregelte Lese- und Bearbeitungsrechte für Fachsoftware	✓	✓	✓
IKS-Konzept	●	●	●
IKS-Verantwortlicher	●	●	●
Umsetzungsgrad Kontrollumfeld	67 %	67 %	67 %
Risikobeurteilung			
Interne Risikobeurteilung	●	✓ ¹⁾	●
Externe Risikobeurteilung durch das Rechnungsprüfungsamt	✓	✓	✓
Umsetzungsgrad Risikobeurteilung	50 %	100 %	50 %
Kontrollaktivitäten			
Funktionstrennung	✓	✓	✓
Verschriftlichung der Hilfeprozesse (bspw. Handbuch)	✓	0	✓
Standardisierte Dokumentation der Hilfen	✓	✓	✓
Standardisierte Stammdatenkontrollen	●	●	●
Fachkontrollen	✓	✓	✓
Kostenkontrollen	●	●	✓
Befristung von gewährten Hilfen	0	0	✓
Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei Auszahlungsanordnungen	0	0 ²⁾	✓
Stichprobenhafte Prüfungen der Auszahlungen oder Akten	✓	● ³⁾	✓
Umsetzungsgrad Kontrollaktivitäten	67 %	50 %	89 %
Information und Kommunikation			
Management-Informationssysteme	✓	✓	✓
Berichterstattung gegenüber den Ausschüssen	✓	✓	✓
Interkommunale Zusammenarbeit	✓	✓	✓
Schulungen mit IKS-Bezug	●	●	●
Umsetzungsgrad Information und Kommunikation	75 %	75 %	75 %
Evaluierung			
Regelmäßige Evaluierung des IKS (angemessen ausgestattet, wirksam, zielführend)	●	●	●
Umsetzungsgrad Evaluierung	0 %	0%	0%
Legende: ✓ : erfüllt (1 Punkt); 0 : teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ● : nicht erfüllt (0 Punkte) ¹⁾ Risikobeurteilungen wurden im Rahmen der Umstrukturierung durchgeführt. ²⁾ Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hat bereits das Vier-Augen-Modul für die Fachsoftware angeschafft und befindet sich derzeit im Implementierungsprozess. ³⁾ Der Landkreis Waldeck-Frankenberg plante mit der Umsetzung einer Dienstanweisung zum 1. April 2017 solche stichprobenhaften Prüfungen einzuführen. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016			

Ansicht 43: Umsetzungsgrad der internen Kontrollsysteme für die Kinder- und Jugendhilfe

Keiner der drei Landkreise hatte im Prüfungszeitraum ein vollständig implementiertes IKS im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe eingerichtet. Dennoch waren in allen Landkreisen bereits Ansätze eines Internen Kontrollsystems vorzufinden und die jeweiligen Rechnungsprüfungsämter der Landkreise wirkten regelmäßig im Rahmen ihrer Prüfungstätigkeiten auf die weitere Implementierung von IKS-Maßnahmen hin.

Das Kontrollumfeld war in allen drei Landkreisen ähnlich ausgestaltet, so dass die Umsetzungsquote im Vergleich durchgehend bei 67 Prozent lag. In den Landkreisen gab es weder ein schriftliches IKS-Konzept noch einen IKS-Verantwortlichen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen die Benennung eines Verantwortlichen, um ein IKS einzuführen und auszugestalten.

Kontrollumfeld

Hinsichtlich des Regelungsbereichs Risikobeurteilung konnte einzig der Landkreis Waldeck-Frankenberg eine Umsetzungsquote von 100 Prozent erzielen. Aufgrund einer seit 2013 andauernden Umstrukturierung wurden seitdem regelmäßig interne Risikobeurteilungen durchgeführt. Dem Rheingau-Taunus-Kreis und dem Werra-Meißner-Kreis empfiehlt die Überörtliche Prüfung, interne Risikobeurteilungen regelhaft einzuführen. Dies bedeutet beispielsweise, dass sowohl fachliche als auch technische Prozesse, Schnittstellen, Lese- und Nutzungsrechte sowie Stammdatenpflege in der Fachsoftware und die Zuordnung der Anordnungsbefugnisse regelmäßig hinsichtlich ihrer Risiken und Fehlerpotenziale untersucht und ggf. verbessert werden. Derzeit übernehmen diese Aufgaben die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise.

Risikobeurteilung

Die Kontrollaktivitäten waren in den drei Landkreisen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Hinsichtlich der Stammdatenpflege (Anlage, Änderung, Reaktivierung) bedarf es nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung in allen drei Landkreisen der Intensivierung der Kontrollen. Diesbezüglich empfiehlt die Überörtliche Prüfung die strikte Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips bei der Stammdatenpflege.

Kontrollaktivitäten

Zahlungsanweisungen unterliegen grundsätzlich ebenfalls dem Vier-Augen-Prinzip und bedürfen der Feststellung der sachlich und rechnerischen Richtigkeit durch den zuständigen Sachbearbeiter und der Anordnung durch den Anordnungsberechtigten. Sammelüberweisungen erschweren die Kontrolle der Einzelsachverhalte, so dass im Rheingau-Taunus-Kreis und im Landkreis Waldeck-Frankenberg nicht durchgehend eine vollständige Prüfung auf Richtigkeit gewährleistet werden konnte. Dies betraf vor allem die Unterhaltsvorschussleistungen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Einführung eines Verfahrens, um die sachlich und rechnerische Richtigkeit der Sammelüberweisungen zu gewährleisten.

Die standardisierten Hilfeplanverfahren und die fachlichen Kontrollen waren nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung in allen Landkreisen als sachgerecht zu bewerten. Besonders hervorzuheben war der Werra-Meißner-Kreis, der eine zusätzliche Kostenkontrolle der Hilfefewährung installiert hatte. Darüber hinaus waren im Werra-Meißner-Kreis alle Hilfen in der Regel befristet bzw. unterlagen einer Wiedervorlage nach zwei Jahren im Hilfeplanungsteam. Somit war eine regelhafte Fallevaluierung gegeben. Im Landkreis Waldeck-Frankenberg war hervorzuheben, dass jeder Fall ein Jahr vor Vollendung des 18. Lebensjahres des jeweiligen Hilfeempfängers ebenfalls als Wiedervorlage im Hilfeplanungsteam besprochen wurde, um rechtzeitig dessen Verselbständigung einzuleiten. Dem Rheingau-Taunus-Kreis empfiehlt die Überörtliche Prüfung, ebenfalls in zeitlich festgelegten Rhythmen den Fall in der Hilfeplan-konferenz wiedervorzulegen, um regelhafte Fallevaluierungen und Fachkontrollen zu implementieren.

Keiner der Mitarbeiter der Landkreise nahm an Schulungen mit eindeutigem IKS-Bezug teil. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Führungskräften im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe die Teilnahme an zielgerichteten Fortbildungsveranstaltungen, um ein tiefergehendes Verständnis für die Methoden und Ziele Interner Kontrollsysteme zu erhalten.

Information und Kommunikation

Dem Erfordernis einer regelmäßigen Evaluierung der eingerichteten IKS-Maßnahmen und Kontrollen räumten die Landkreise wenig Beachtung ein. Eine Überwachung der Funktionalität des Internen Kontrollsystems fand in

Evaluierung

IKS-Konzept im
Fachdienst Soziales

keinem Landkreis statt. Die Überörtliche Prüfung erwartet eine höhere Sensibilität und fordert regelmäßige Evaluierungen.

Der Fachdienst Soziales⁵⁷ im Rheingau-Taunus-Kreis erkannte für sich die Wichtigkeit und Notwendigkeit eines funktionierenden IKS und arbeitete zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen an einem entsprechendem Konzept. Dieses berücksichtigte bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Maßnahmen und sollte als Einstieg eines langfristig angelegten Prozesses die Implementierung eines IKS vorantreiben. Das Konzept erkannte die wesentlichen Risiken und formulierte entsprechende Zielsetzungen.

Die Verwaltungsprozesse der jeweiligen Leistungsbereiche sind aufgrund der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und Tätigkeiten nur bedingt vergleichbar und somit ist das IKS-Konzept des Fachdienstes Soziales nicht ohne weiteres auf andere Fachdienste übertragbar. Dennoch kann dieses Entwurfspapier auch für die Fachdienste der Kinder- und Jugendhilfe im Rheingau-Taunus-Kreis eine hilfreiche Vorlage sein und als Beispiel für die Konzeptionierung eines eigenen IKS dienen.

Im Landkreis Waldeck-Frankenberg und im Werra-Meißner-Kreis wurde in den anderen Sozialbereichen keine ähnliche IKS-Konzeption vorgefunden. Für diese Landkreise empfiehlt die Überörtliche Prüfung, auf Ebene der interkommunalen Zusammenarbeit – insbesondere unter Einbeziehung der Kommunikations- und Wissensplattform der Kommunalen Spitzenverbände – den Erfahrungsaustausch zur Ausgestaltung des IKS zu suchen.

Trägersteuerung in
der Kinder- und
Jugendhilfe

Neben dem IKS, das vor allem auf die Steuerung und Überwachung der internen Verwaltungstätigkeiten abzielt, gilt es im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, auch die freien Träger in die Kontrollaktivitäten einzubeziehen. Diese erbringen in der Regel im Auftrag des Jugendamts die Leistung und sind damit wesentliche Akteure, die zur Aufgabenerfüllung des Landkreises beitragen. Zwischen dem Jugendamt und den freien Trägern sind gemäß § 78b Absatz 1 SGB VIII Leistungs-, Entgelt-, und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen abzuschließen. Unter Berücksichtigung der vertraglichen Verpflichtungen sowie des erhöhten Koordinations- und Managementaufwands bei der Zusammenarbeit mit Trägern bedarf es einer strukturierten und zielgerichteten Steuerung und Überwachung der freien Träger (Trägersteuerung), um eine zielführende und wirtschaftliche Leistungserbringung zu gewährleisten.

Bei der Ausgestaltung und Implementierung der Trägersteuerung verdeutlichen fünf Komponenten die unterschiedlichen Aspekte der Zusammenarbeit zwischen Landkreis und freiem Träger: Charakteristika der Trägerlandschaft, Angebotssteuerung, Kostensteuerung, Zugangssteuerung, Kontrollaktivitäten.

Die Umsetzungsquoten der jeweiligen Komponenten in den Landkreisen stellen sich wie folgt dar:

Die Trägersteuerung der Kinder- und Jugendhilfe im Vergleich			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Charakteristika der Trägerlandschaft			
Eindeutige Zuständigkeiten / Ansprechpartner	✓	✓	✓
Zusammenarbeit der öffentlichen und freien Träger	✓	✓	✓
Interkommunale Zusammenarbeit der öffentlichen Träger	✓	✓	✓

57 Der Fachdienst Soziales im Rheingau-Taunus-Kreis war für den Leistungsbereich Sozialhilfe gemäß SGB XII zuständig.

Ansicht 44:
Die Träger-
steuerung der
Kinder- und
Jugendhilfe
im Vergleich

Die Träger-
steuerung war in
allen drei
Landkrei-
sen in vie-
len Aspek-
ten bereits
gut bis sehr
gut ausge-
prägt. Die
drei Land-
kreise
konnten
bereits in
den Kom-
ponenten
Charakte-
ristika der
Träger-
landschaft,

Umsetzungsgrad Charakteristika der Trägerlandschaft	100 %	100 %	100 %
Angebotssteuerung			
Standardisierter Verhandlungsprozess	✓	✓	✓
Vorhalten der Leistungsvereinbarungen	✓	✓	✓
Umsetzungsgrad Angebotssteuerung	100 %	100 %	100 %
Kostensteuerung			
Plausibilisierung der Tagesentgelte und Fachleistungsstunden	✓	✓	✓
Vorhalten der Entgeltvereinbarungen	✓	✓	✓
Befristung der Entgeltvereinbarungen	✓	o	✓
Umsetzungsgrad Kostensteuerung	100 %	83 %	100 %
Zugangssteuerung			
Kollegiale Fallberatung zu potenziellen Trägern	✓	✓	✓
Trägersuche leitet sich aus Hilfezielsetzung ab	✓	✓	✓
Umsetzungsgrad Zugangssteuerung	100 %	100 %	100 %
Kontrollaktivitäten			
Qualitätsentwicklungsvereinbarungen	✓	o	●
Jahresgespräche	●	o	✓
Leistungsvalidierung (Vor-Ort-Kontrollen, Stundenbelege, Sachstandsberichte, etc.)	✓	✓	✓
Umsetzungsgrad Kontrollaktivitäten	67 %	67 %	67 %
Legende:			
✓: erfüllt (1 Punkt); o: teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ●: nicht erfüllt (0 Punkte)			
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016			

Angebotssteuerung sowie Zugangssteuerung alle empfohlenen Maßnahmen umsetzen und erreichten somit einen Umsetzungsgrad von jeweils 100 Prozent.

Besonders positiv hervorzuheben ist der enge Austausch der Jugendämter auf regionaler und Landesebene. Alle Jugendämter tauschten sich zu verschiedenen Themenkomplexen und Fragestellungen regelmäßig in Arbeitsgemeinschaften aus und verständigten sich gemeinsam auf einheitliche Standards und Vorgehensweisen. Dies führte zur Stärkung ihrer Verhandlungsposition gegenüber den freien Trägern.

Die Kostensteuerung war im Rheingau-Taunus-Kreis und im Werra-Meißner-Kreis bereits zu 100 Prozent umgesetzt. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen als einziger Landkreis nicht alle Entgeltvereinbarungen auf ein Jahr befristet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis Waldeck-Frankenberg, zeitnah alle Entgeltvereinbarungen zu befristen, um seine Verhandlungsposition gegenüber den Trägern zu stärken und regelmäßig Einfluss auf die Kostenentwicklung nehmen zu können.

Kostensteuerung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen drei Landkreisen ihr Qualitätsmanagement gegenüber den Trägern weiter auszuweiten und zu standardisieren, um den Austausch und letztlich die Kontrollaktivitäten zu intensivieren. Konkret sollte der Werra-Meißner-Kreis Qualitätsentwicklungsvereinbarungen mit den Trägern abschließen und der Rheingau-Taunus-Kreis die Jahresgespräche mit den Trägern wieder einführen. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg erfüllte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen beide Kriterien nur in Teilen und ist angehalten, die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen und Jahresgespräche für alle Träger verpflichtend umzusetzen.

Kontrollaktivitäten

Insgesamt zeigte sich, dass der Landkreis Waldeck-Frankenberg in der Trägersteuerung den niedrigsten Umsetzungsgrad erreichte. Dies lag darin begründet, dass das Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsmanagement

seit dem Jahr 2014 vom neu implementierten Controlling aufgebaut wird. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war dieser Prozess noch nicht vollständig abgeschlossen, jedoch wurden bereits die Voraussetzungen geschaffen, um die Standards mittelfristig denen der anderen Landkreise anzugleichen.

3.8 Wirtschaftliche Betätigung

Landkreise können unter den Voraussetzungen des § 122 Absatz 1 HGO Gesellschaften gründen oder sich an diesen beteiligen. Des Weiteren verlangt der § 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO eine angemessene Einflussnahme der Landkreise auf ihre Beteiligungen. Die Einflussnahme bezieht sich auch auf die Vertretung im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan der Beteiligung.

Unter die maßgeblichen Beteiligungen fallen jene Beteiligungen, an denen die Landkreise unmittelbar oder mittelbar einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte halten. Zu den beherrschten Beteiligungen zählen jene, an denen die Landkreise unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Stimmrechte halten.

Ausgliederungs- quoten

Die wirtschaftliche Bedeutung der maßgeblichen Beteiligungen lässt sich im Vergleich zum Jahresabschluss der Landkreise darstellen. Die Ausgliederungsquote gibt, bezogen auf die jeweilige Kennzahl, das Verhältnis des anteiligen Werts der Beteiligungen zum summarischen Wert von Beteiligungen und Landkreis an. Ansicht 45 zeigt die Ausgliederungsquoten zu Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen, Betriebsleistung sowie Personalaufwand.

Ausgliederungsquoten 2014 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)			
	Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Bilanzsumme wesentlicher Aufgabenträger ¹⁾	104.276 T€	501.995 T€	137.038 T€
Bilanzsumme Landkreis	509.529 T€	435.378 T€	211.209 T€
Ausgliederungsquote - Bilanzsumme	17 %	54 %	39 %
Anteiliges Eigenkapital wesentlicher Aufgabenträger ¹⁾	37.000 T€	231.778 T€	65.174 T€
Eigenkapital Landkreis	-107.668 T€	165.289 T€	-6.916 T€
Ausgliederungsquote - Eigenkapital	n.a.	58%	n.a.
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen wesentlicher Aufgabenträger ¹⁾	50.821 T€	104.038 T€	9.963 T€
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen Landkreis	426.959 T€	108.557 T€	127.459 T€
Ausgliederungsquote - Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen	11 %	49 %	7 %
Betriebsleistung ²⁾ wesentlicher Aufgabenträger ¹⁾	34.120 T€	93.987 T€	86.992 T€
Ordentliche Erträge Landkreis	224.479 T€	173.765 €	126.266 T€
Ausgliederungsquote - Betriebsleistung	13 %	35 %	41 %
Personalaufwand wesentlicher Aufgabenträger ¹⁾	8.329 T€	31.090 T€	40.280 T€
Personalaufwand Landkreis	37.674 T€	31.596 T€	26.757 T€
Ausgliederungsquote - Personalaufwand	18 %	50 %	24 %
n.a.: nicht anwendbar			
¹⁾ Eigenbetriebe sowie beherrschte und maßgebliche Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts und Zweckverbänden.			
²⁾ Die Betriebsleistung entspricht der Summe aus Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen (ohne Finanzerträge).			
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse; Stand: September 2016			

Ansicht 45: Ausgliederungsquoten 2014 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg wies die höchste Ausgliederungsquote auf. Ursächlich dafür war vor allem die Einbeziehung des Kreiskrankenhauses, des Eigenbetriebs Gebäudemanagement und der Waldeckischen Domänenverwaltung. Eine Berechnung der Ausgliederungsquote des Eigenkapitals musste für den Rheingau-Taunus-Kreis sowie den Werra-Meißner-Kreis aufgrund der bestehenden bilanziellen Überschuldung unterbleiben.

Gemäß § 10 HGO⁵⁸ sind die Landkreise verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen der Kreise gesund bleiben. Zur Gewährleistung dieser übergeordneten Verpflichtung ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Einrichtung einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung in Bezug auf die wesentlichen kommunalen Beteiligungen erforderlich. Im nachfolgenden werden die einzelnen Komponenten erläutert.

Beteiligungsverwaltung und -steuerung

58 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte

Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

Geschäftsverteilungspläne und Aufgabengliederungspläne dienen der systematischen und übersichtlichen Dokumentation der in einer Organisationseinheit „Beteiligungsverwaltung“ anfallenden Aufgaben.⁵⁹

Beteiligungsrichtlinie und Public Corporate Governance Kodex (PCGK)

Ein klar definierter organisatorischer Rahmen ist Voraussetzung für eine wirksame Beteiligungsverwaltung und -steuerung. Dieser sollte nach Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten geregelt werden. Hierfür bietet sich der Erlass einer Beteiligungsrichtlinie bzw. eines PCGK an.⁶⁰

Im Jahr 2009 hat das Bundesministerium für Justiz einen PCGK für den Bund als Anteilseigner veröffentlicht. Er richtet sich an die Mehrheitsbeteiligungen. Die Anwendung bei Minderheitsbeteiligungen wird empfohlen. Im Verhältnis zur Beteiligungsrichtlinie richtet sich der PCGK an die Unternehmen direkt und nicht an die Beteiligungsverwaltungen.⁶¹

Die Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie⁶² bzw. eines PCGK soll eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Beteiligungen durch die Gesellschafter gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung der Beteiligungen durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung der mit der Unternehmensbeteiligung durch die Körperschaften verfolgten Ziele gewährleistet werden.

Der PCGK des Bundes hat grundsätzlich auch modellhafte Bedeutung für die kommunalen Beteiligungsverwaltungen. Dabei sind vor allem Themen wie die Berichtspflichten, Transparenz und Effizienz der Geschäftsführung, Ziele für Tätigkeiten des Überwachungsorgans sowie Führung der öffentlichen Unternehmen grundsätzlich übertragbar. Allerdings liegen aufgrund der Größe von Unternehmen und der Struktur von Anteilseignern andere Voraussetzungen vor als bei Unternehmen des Bundes. Daher bedarf es einer Anpassung, die auf die Bedürfnisse kommunaler Unternehmen zugeschnitten ist und deren Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Zwar erscheint der Erlass eines kommunalen PCGK als ein geeignetes Mittel, um das Verwaltungshandeln zu vereinheitlichen und überprüfbar zu machen. Da die Einführung eines PCGK jedoch mit zusätzlichem Aufwand verbunden ist, erscheint der Erlass nur dann sinnvoll, wenn ein gewisse Größenordnung an Beteiligungen durch den Landkreis gehalten wird. Sofern das Portfolio überschaubar ist, sollte eine Einflussnahme über die Gesellschaftsverträge geregelt werden.

59 Vgl. Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (2013): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung, S. 252 ff.

60 Vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht), November 2015, LT-Drucks. 19/2404, S. 80.

61 Mühl-Jäckel, Der „Public Corporate Governance Kodex“ des Bundes – ein Modell für kommunale Unternehmen?, LKV 2010, S. 209.

62 Im Rahmen der Richtlinie sind die Aufgaben und Pflichten der einzelnen Akteure des Beteiligungsmanagements (Politik, Verwaltung und Beteiligung) eindeutig zu definieren. Für die Unternehmensseite sind diese beispielsweise die Aufgaben von Geschäftsleitung und Aufsichtsrat. Für die Eigentümerseite betrifft dies die Mandatsträger (idealerweise auch Angaben zu deren Qualifikation) und deren Betreuung durch das Beteiligungsmanagement. Eine vornehmliche Aufgabe der durch die Mandatsträger besetzten politischen Gremien ist die Formulierung klarer strategischer Vorgaben. Darüber hinaus sollten die grundsätzlichen Verhaltensregeln, Berichtszyklen und Informationsflüsse zwischen den Akteuren definiert werden.

Vgl. Kommunalbericht 2013 (25. Zusammenfassender Bericht) vom 27. November 2013, LT-Drs. 18/7663, S. 49.

Eine adäquate Ausrichtung und Beeinflussung der Beteiligungen im Sinne der Landkreise kann nur unter der Prämisse gewährleistet werden, dass relevante Informationen über die Geschäftstätigkeit und den gegenwärtigen Geschäftsverlauf der Beteiligungen vorliegen. Der Beteiligungsverwaltung sollten daher insbesondere Gesellschaftsverträge/ Satzungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse und Prüfungsberichte sowie Protokolle zu den Gremiensitzungen der Beteiligungen vorliegen. Darüber hinaus kann durch eine Teilnahme der Beteiligungsverwaltung an Sitzungen der Aufsichtsgremien – mit Gaststatus und ohne Stimmrecht – der Informationsfluss in Richtung der Beteiligungsverwaltung unterstützt werden.

Vorliegende
Informationen

Adäquate Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligungen bieten Zielvereinbarungen bzw. Kontrakte. Das Kontraktmanagement beinhaltet die Steuerung durch die Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung. Es wird somit als Planungs-, Steuerungs- und Controllinginstrument verstanden, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und einer organisatorisch nachgeordneten Ebene eine verbindliche Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen wird. Die Beteiligungen können so über Sach- und Finanzziele, ohne direkte Eingriffe in die Fach- und Ressourcenverantwortung, sinnvoll gesteuert und im Sinne einer Gesamtsteuerung integriert werden. Zielvereinbarungen sollten dabei zwischen dem Landkreis und der Geschäftsführung der Beteiligungen abgeschlossen werden. Ein adäquates System für Bonusregelungen sollte mit den Zielvereinbarungen verknüpft sein.

Anwendung von
Steuerungs-
instrumenten

Um eine sachgerechte Steuerung der Gesellschaften und eine Kontrolle der Einhaltung des Wirtschaftsplans zu ermöglichen, sollten Zwischenabschlüsse der kommunalen Beteiligungen erstellt werden. Die Zwischenabschlüsse bilden die Grundlage für eine Abweichungsanalyse im Hinblick auf die Planzahlen und geben Auskunft, inwieweit die geplanten Jahresergebnisse durch die Beteiligungen erreicht werden oder ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich und finanzielle Auswirkungen für die Körperschaft zu erwarten sind. Die elektronische Abfrage und Speicherung von Finanz- und Leistungsdaten der kommunalen Beteiligungen ermöglicht es der Beteiligungsverwaltung, standardisierte Kennzahlenvergleiche und Fortschreibungsanalysen, beispielsweise in Bezug auf die Planungsdaten der Beteiligungen, zu erstellen.

Ansicht 46 fasst die geprüften Rahmenbedingungen, Informationsgrundlagen und Steuerungsinstrumente zusammen und stellt diese für jeden Landkreis mit einem Umsetzungsgrad dar.

Stand der Implementierung einer Beteiligungsverwaltung und -steuerung				
		Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
Organisatorische Rahmenbedingungen	Stellenbeschreibungen für die Beteiligungsverwaltung / -steuerung	✓	●	✓
	Geschäftsverteilungsplan bzw. Aufgabengliederungsplan	●	●	✓
	Anwendung einer/s Beteiligungsrichtlinie / Public Corporate Governance Kodex	✓	●	0
	Überprüfung der Einhaltung des PCGK	●	●	●
	Umsetzungsgrad	50 %	0 %	63 %
Informationsgrundlagen	Gesellschaftsverträge / Satzungen	✓	✓	✓

	Wirtschaftspläne / Jahresabschlüsse	✓	✓	✓
	Protokolle zu Gremiensitzungen	✓	●	✓
	Teilnahme an Gremiensitzungen	o	●	●
	Umsetzungsgrad	88 %	50 %	75 %
Anwendung von Steuerungsinstrumenten	Kontrakte / Zielvereinbarungen	●	●	●
	Quartalsberichte	o	●	✓
	Abweichungsanalysen	✓	●	✓
	elektr. Speicherung von Finanzdaten	o	●	o
	Einsatz Controlling-Software	●	●	●
	Umsetzungsgrad	40 %	0 %	50 %

Legende:

✓ : liegt vor

o : liegt teilweise vor / befindet sich in Erstellung

● : liegt nicht vor

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 46: Stand der Implementierung einer Beteiligungsverwaltung und -steuerung

Die Beteiligungsverwaltung und -steuerung im Werra-Meißner-Kreis war im Vergleich der drei Landkreise am weitesten fortgeschritten. Dagegen wurden im Landkreis Waldeck-Frankenberg Schwächen festgestellt, insbesondere in Bezug auf die organisatorischen Rahmenbedingungen und den Einsatz von Steuerungsinstrumenten. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren dort weder Stellenbeschreibungen noch Aufgabengliederungspläne oder eine Beteiligungsrichtlinie erstellt. Zudem praktizierte der Landkreis Waldeck-Frankenberg keines der fünf Steuerungsinstrumente. Insgesamt war die Anwendung von Steuerungsinstrumenten deutlich ausbaufähig. Keiner der Landkreise hielt ein Kontraktmanagement vor, das Zielvereinbarungen festlegt und die Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung umfasst. Darüber hinaus hatte keiner der Landkreise eine Software zur Verwaltung der Beteiligungen im Einsatz.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, die notwendigen organisatorischen Strukturen zu schaffen bzw. auszubauen, um eine wirksame Beteiligungsverwaltung und -steuerung zu ermöglichen.

Prüfungsrechte

Die Landkreise sind gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG verpflichtet, die Prüfung des Jahresabschlusses auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung auszuweiten, soweit sie die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts halten oder dem Landkreis mindestens 25 Prozent und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zustehen.

Weiter sind die Landkreise gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO verpflichtet, bei Gesellschaften, bei denen sie über mindestens 75 Prozent der Anteile verfügen und damit die Möglichkeit haben, den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung zu ändern, dem Rechnungsprüfungsamt sowie der Überörtlichen Prüfung Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG einzuräumen.

Sofern die Beteiligung eines Landkreises eine Mehrheitsbeteiligung darstellt oder der Landkreis 25 Prozent und zudem mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile hält, soll der Landkreis gemäß § 123 Absatz 2 HGO darauf hinwirken, dass ihm in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden. Bei mittelbaren

Beteiligungen gelten diese, sofern die Beteiligung 25 Prozent der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der der Landkreis allein oder zusammen mit einer anderen Gebietskörperschaft mit Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG beteiligt ist.

Ansicht 47 zeigt die beschriebenen Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte und ihre unterschiedlichen Fallvarianten.

Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte				
Beurteilung von Beteiligungsverhältnissen der Körperschaft zu Unternehmen in privater Rechtsform in Fallvarianten ¹⁾			Erweiterte Abschlussprüfung § 53 Absatz 1 HGrG	Unterrichtsrechte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG
unmittelbar >50 Prozent der Anteile	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit		●	●
	ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit		●	◐
unmittelbar ≥25 Prozent der Anteile	mit anderer Gebietskörperschaft >50 Prozent der Anteile	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	●
		ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	◐
	keine gemeinsame Mehrheit mit anderen Gebietskörperschaften		◐	◐
mittelbar >25 Prozent der Anteile	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die unter kommunalem Einfluss steht ²⁾		◐	◐
	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die nicht unter kommunalem Einfluss steht ²⁾		○	○
unmittelbare und mittelbare <25 Prozent Anteile			○	○
Legende:				
● : Pflicht zur Wahrnehmung der Rechte				
◐ : Auf die Wahrnehmung der Rechte soll hingewirkt werden				
○ : Auf die Wahrnehmung der Rechte kann hingewirkt werden				
¹⁾ Die Tatbestände müssen je Fallvariante von links nach rechts erfüllt sein.				
²⁾ Unter kommunalem Einfluss steht die Beteiligung, wenn die Körperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften >50 Prozent der Anteile hält.				
Quelle: Eigene Darstellung; Stand: September 2015				

Ansicht 47: Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte

Bei der Prüfung wurde untersucht, ob die Unterrichts- und Prüfungsrechte in den privatrechtlichen Beteiligungen vollständig eingerichtet waren. Ansicht 48 zeigt die Gesellschaften bei denen die Unterrichtsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 und Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG nicht vollständig eingeräumt waren.

Privatrechtliche Beteiligungen der Landkreise mit unvollständigen Prüfungsrechten		
Landkreis	Gesellschaft	Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG
Rheingau-Taunus-Kreis	KWB Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	◐
Landkreis Waldeck-Frankenberg	KRV - Klärschlamm- und Reststoffverwertungsgesellschaft Waldeck-Frankenberg mbH	◐
	BMV - Biomasseverwertungsgesellschaft Waldeck-Frankenberg mbH	◐
	KIG Kreisimmobiliengesellschaft mbH & Co. KG	◐
	KIG II Kreisimmobiliengesellschaft mbH & Co. KG	◐
	KIG III Kreisimmobiliengesellschaft mbH & Co. KG	◐

Privatrechtliche Beteiligungen der Landkreise mit unvollständigen Prüfungsrechten		
	Delta Waldeck-Frankenberg GmbH	●
	Jugendburg Hessenstein gGmbH	○
	Kreiskrankenhaus Frankenberg gGmbH	●
	Service GmbH der Kreiskrankenhaus Frankenberg gGmbH	◐
	Touristik-Service Waldeck-Ederbergland GmbH	●
	Wirtschaftsförderung und Regionalmanagement GmbH	●
Werra-Meißner-Kreis	EAM Sammel- und Vorschalt 3 GmbH ¹⁾	●
	Gesellschaft für Medizinische Versorgungszentren Werra-Meißner mbH	◐
	GHS Werra-Meißner Gesundheitsservice GmbH	◐
	Nahverkehr Werra-Meißner Kommunale Organisationsgesellschaft mbH	●
	PRN Werra-Meißner	◐
	Werratal Energie- und Umweltgesellschaft mbH	◐
	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Werra-Meißner-Kreis mbH	◐
	Werratal Tourismus Marketing GmbH	●
Legende: ●: Pflicht zur Wahrnehmung der Rechte ◐: Auf die Wahrnehmung der Rechte soll hingewirkt werden ○: Auf die Wahrnehmung der Rechte kann hingewirkt werden ¹⁾ Die Anteile an der EAM Sammel- und Vorschalt 3 GmbH wurden durch den Eigenbetrieb VHS Jugend Freizeit Werra-Meißner gehalten. Da der Eigenbetrieb keine eigene Rechtspersönlichkeit darstellt, ist die Beteiligung in Bezug auf die Prüfungsrechte als unmittelbare Beteiligung des Landkreises zu klassifizieren. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016		

Ansicht 48: Privatrechtliche Beteiligungen der Landkreise mit unvollständigen Prüfungsrechten

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis waren in jeweils vier Fällen verpflichtet, eine Anpassung der Gesellschaftsverträge vorzunehmen, um die Prüfungsrechte einzuräumen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen eine Anpassung der Gesellschaftsverträge. Diese sollten um folgenden Wortlaut ergänzt werden:

„Der/Den beteiligte/n kommunalen Gebietskörperschaft/en und dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – stehen die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsatzgesetz zu.“

Der Rheingau-Taunus-Kreis teilte im Nachgang der örtlichen Erhebungen mit, dass die Prüfungsrechte für die KWB Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus eingeräumt werden sollen. Die notwendigen Änderungen des Gesellschaftervertrags sollen noch im Herbst 2017 vorgenommen werden.

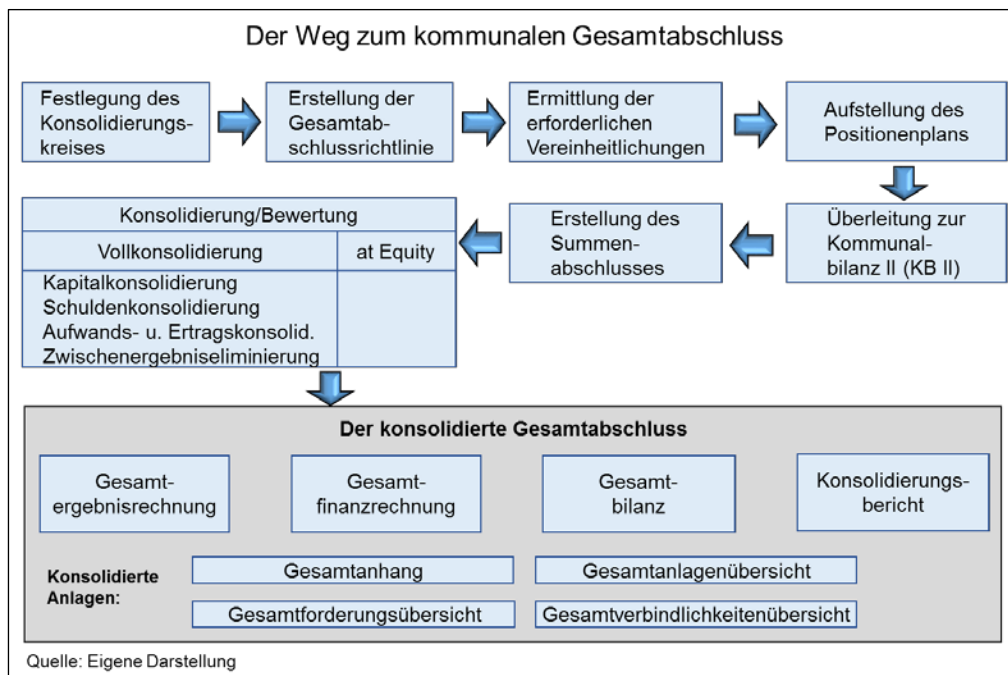
Die Landkreise haben nach § 112 Absatz 5 HGO einen Gesamtabschluss aufzustellen. Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO sind erstmals zum 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Landkreise und ihrer Aufgabenträger zusammenzufassen.

Die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger werden gemeinderechtlich nach der Intensität der „Unternehmensbindung“ unterschied-

den.⁶³ So werden je nach Grad der Einflussnahme der Landkreise auf ihre Aufgabenträger drei Arten von Beteiligungen für den kommunalen Gesamtabchluss differenziert:

- Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss
- Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss
- Sonstige Beteiligungen

Ansicht 49 stellt die wesentlichen Schritte zur Erstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses dar.



Ansicht 49: Der Weg zum kommunalen Gesamtabchluss

In dem Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zur Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben zum Gesamtabchluss wird eingeräumt, dass bei einer nachrangigen Bedeutung für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Landkreise, an sich einzubeziehende Aufgabenträger in einen Gesamtabchluss nicht einbezogen werden müssen.⁶⁴

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war folgender Fortschritt bei der Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses festzustellen:

- Der Rheingau-Taunus-Kreis verzichtete mit Kreistagsbeschluss vom 6. Oktober 2015 auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses. Nach kreisinterner Überprüfung des potenziellen Konsolidierungskreises und der Bestätigung durch eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft wurde durch den

⁶³ Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zur Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben zum Gesamtabchluss vom 22. August 2016.

⁶⁴ Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften im Wege der Vollkonsolidierung in den Gesamtabchluss einbezogen. Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss werden entsprechend des Eigenkapitalanteils in den Gesamtabchluss einbezogen (Bewertung at Equity). Soweit der Landkreis bei Aufgabenträgern über einen Stimmrechtsanteil von weniger als einem Fünftel verfügt, sind diese im Allgemeinen mit den fortgeführten Anschaffungskosten (at cost) aus dem Einzelabschluss im Gesamtabchluss auszuweisen. Die Landkreise haben zudem die Möglichkeit, bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf freiwilliger Basis einen kommunalen Gesamtabchluss aufzustellen.

Rheingau-Taunus-Kreis die nachrangige Bedeutung der betroffenen Aufgabenträger gemäß § 112 Abs. 5 Satz 4 HGO in Verbindung mit § 53 GemHVO und den dazu erlassenen Hinweisen und Erlassen festgestellt.

- Der Landkreis Waldeck-Frankenberg befand sich in der Vorbereitung zur Aufstellung des Gesamtabchlusses für das Jahr 2015. Dabei prüfte der Landkreis, ob er ggf. aufgrund nachrangiger Bedeutung der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger, auf die Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses verzichten kann.
- Der Werra-Meißner-Kreis hatte erste vorbereitende Schritte zur Erstellung eines Gesamtabchlusses unternommen. Eine konkrete terminliche Zielsetzung für die Aufstellung des Gesamtabchlusses 2015 lag jedoch nicht vor. Der Landkreis gab an, zunächst die zeitlichen Rückstände bei der Jahresabschlusserstellung aufholen zu wollen.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurden zudem die Beteiligungsportfolios der Landkreise auf Basis der Jahresabschlüsse dahingehend analysiert, ob die Kriterien für eine nachrangige Bedeutung für alle zu konsolidierenden Aufgabenträger zutreffend sind.

Im Rheingau-Taunus-Kreis lagen die anteiligen Bilanzsummen der potenziell in den Gesamtabchluss einzubeziehenden Aufgabenträger bei 18,3 Prozent im Jahr 2012 und 19,1 Prozent im Jahr 2013. Der Rheingau-Taunus-Kreis unterschritt somit die Grenze von 20 Prozent lediglich geringfügig. Sofern sich geringfügige Erhöhungen der Bilanzsummen der Beteiligungen des Landkreises ergeben, könnte dieser zukünftig zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet sein. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Rheingau-Taunus-Kreis die jährliche Überprüfung des Kriteriums der untergeordneten Bedeutung, um einer möglichen zukünftigen Pflicht zur Erstellung des Gesamtabchlusses nachkommen zu können.

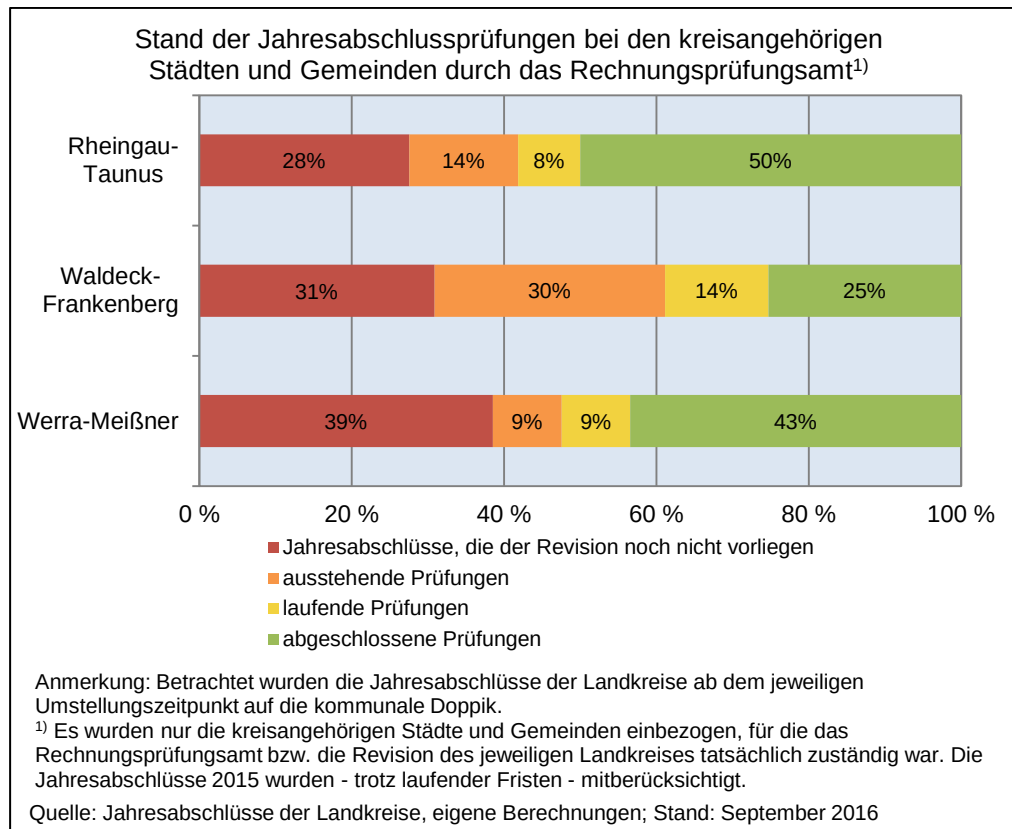
Der Landkreis Waldeck-Frankenberg wäre voraussichtlich auch nach einer möglichen Reintegration der Eigenbetriebe zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis, kurzfristig den Konsolidierungskreis für den kommunalen Gesamtabchluss festzulegen. Es ist dabei zu prüfen, inwieweit ggf. einzelne Beteiligungen für den Gesamtabchluss von nachrangiger Bedeutung sind. Bei der Einschätzung zur nachrangigen Bedeutung sollte grundsätzlich auch die politische Bedeutung der Aufgabenträger Berücksichtigung finden. Im Anschluss sind die voll zu konsolidierenden Aufgabenträger kurzfristig über das Verfahren zur Saldenabstimmung zum Stichtag 31. Dezember 2015 sowie über die weiteren Informationspflichten gegenüber dem Landkreis Waldeck-Frankenberg zu informieren.

Der Werra-Meißner-Kreis war aufgrund der bereitgestellten Daten zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet, hatte jedoch noch keine weiteren Vorbereitungen unternommen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Werra-Meißner-Kreis, eine Gesamtabchlussrichtlinie zu erlassen, die Festlegung des Konsolidierungskreises abzuschließen und die Abstimmung mit allen voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern zu suchen. Der Landkreis sollte kurzfristig einen Positionenplan für den Gesamtabchluss erstellen und die Kontenüberleitung für alle voll zu konsolidierenden Aufgabenträger anstoßen. Des Weiteren sollte ein Meldeformular definiert werden, in welchem alle konsolidierungs- und berichtsrelevanten Informationen der voll zu konsolidierenden Aufgabenträger abgefragt werden können. Diese vorbereitenden Maßnahmen können unabhängig vom Erstellungsprozess des Jahresabschlusses 2015 des Landkreises umgesetzt werden und bieten die Möglichkeit, unmittelbar nach

Fertigstellung des Jahresabschlusses die Konsolidierungsarbeiten am Gesamtabschluss 2015 aufzunehmen.

3.9 Stand der Rechnungslegung in den Landkreisen

In Gemeinden und Städten, in denen kein Rechnungsprüfungsamt besteht, übernehmen die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise dessen Aufgaben (§ 129 HGO). Sie sind somit unter anderem verantwortlich, die Eröffnungsbilanzen⁶⁵ und Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden zu prüfen. Im Prüfungszeitraum waren die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise für nahezu alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden zuständig. Lediglich im Rheingau-Taunus-Kreis wurden vier kreisangehörige Körperschaften durch das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Taunusstein geprüft. Für die übrigen Körperschaften ist der Stand der Jahresabschlussprüfungen in der folgenden Ansicht abgebildet.



Ansicht 50: Stand der Jahresabschlussprüfungen bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden durch das Rechnungsprüfungsamt

Das Land Hessen unterstützte vom 20. Juni 2013 bis 31. Dezember 2015 kleine Gemeinden unter 7.500 Einwohnern finanziell bei der Erstellung der Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse.⁶⁶ Ein Großteil der kreisangehörigen Gemeinden und Städte baute daraufhin im Prüfungszeitraum kontinuierlich ihre Aufstellungsrückstände ab. Die Quote der noch aufzustellenden Jahresabschlüsse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden lag zwischen 28 Prozent im Rheingau-Taunus-Kreis und 39 Prozent im Werra-Meißner-Kreis.

65 Die Eröffnungsbilanzen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden waren in allen drei Landkreisen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aufgestellt und geprüft.

66 Vgl. Programm zur Förderung der Aufstellung von Eröffnungsbilanzen und nachfolgender Jahresabschlüsse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (Schreiben vom 20. Juni 2013).

Aufgrund des kontinuierlichen Abbaus der Aufstellungsrückstände in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wurde den Rechnungsprüfungsämtern eine erhebliche Anzahl an Jahresabschlüssen zur Prüfung vorgelegt, so dass bei den Landkreisen wiederum ein Prüfrückstand entstand. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte die höchste abgeschlossene Prüfquote von 50 Prozent. Der Landkreis Waldeck-Frankenberg wies mit 25 Prozent zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die geringste Quote an abgeschlossenen Prüfungen im Prüfungszeitraum aus. Gleichzeitig waren im Landkreis Waldeck-Frankenberg 30 Prozent der Prüfungen ausstehend.

Aufgrund der hohen Anzahl an ausstehenden Prüfungen griffen die Rechnungsprüfungsämter des Rheingau-Taunus-Kreises und des Werra-Meißner-Kreises auf verkürzte und vereinfachte Prüfverfahren mit festgesetzten Mindeststandards zurück. Diese wurden von Vertretern der hessischen Rechnungsprüfungsämter erarbeitet, um die Abarbeitung rückständiger Jahresabschlüsse bis zum Jahr 2013 zu beschleunigen. Das beschleunigte Prüfungsverfahren wurde mit der Überörtlichen Prüfung abgestimmt, im November 2014 beschlossen und zur Anwendung empfohlen. Der Rheingau-Taunus-Kreis und der Werra-Meißner-Kreis konnten mithilfe dieser Standards zügig Prüfungen durchführen und ihre Rückstände sukzessiv reduzieren. Das Rechnungsprüfungsamt des Landkreises Waldeck-Frankenberg entwickelte darüber hinaus ein eigenes, vertiefendes Konzept zur eingeschränkten Jahresabschlussprüfung, um dem Prüfstau konsequenter zu begegnen.

3.10 Maßnahmen zur Korruptionsvermeidung

Empfehlungen zur Korruptionsvermeidung finden sich u.a. in drei Rechtsquellen.⁶⁷ Basierend auf den Empfehlungen der Erlasse und Verwaltungsvorschriften sowie den Erfahrungen aus der Verwaltungspraxis hat die Überörtliche Prüfung zwölf Präventionsmaßnahmen definiert und im Rahmen der örtlichen Erhebungen untersucht, darunter waren zwei anlassunabhängige Untersuchungen (formale Anforderungen von drei Beschaffungsvorgängen im Bereich Soziales sowie das Verfahren zur Nutzung und Betankung von Dienstfahrzeugen). Die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen ist in der folgenden Ansicht zusammenfassend dargestellt:

67 Vergleiche

- Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen des hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 24/2015 S. 630),
- Gemeinsamer Runderlass zum Ausschluss von Bewerbern und Bietern wegen schwerer Verfehlungen, die ihre Zuverlässigkeit in Frage stellen (StAnz. 52/2010 S. 2831),
- Verwaltungsvorschriften für Beschäftigte des Landes über die Annahme von Bezahlungen und Geschenken (StAnz. 26/2012 S. 676).

Umsetzung von Präventionsmaßnahmen zur Korruptionsvermeidung im Prüfungszeitraum				
Nr.	Beschreibung	Umsetzung in den Landkreisen des Vergleichs		
		Rheingau-Taunus	Waldeck-Frankenberg	Werra-Meißner
1	Bekanntgabe des Erlasses „Korruptionsvermeidung“	✓	✓	✓
2	Bekanntgabe des Gemeinsamen Runderlass „schwerer Verfehlungen“	✓	✓	✓
3	Bekanntgabe Verwaltungsvorschriften zur Annahme von Belohnungen und Geschenken	✓	✓	✓
4	Restriktiver Umgang Nebentätigkeiten	✓	✓	✓
5	Antikorruptionskonzept	✓	●	●
6	Antikorruptionsbeauftragter	✓	●	✓
7	Hinweissystem	o	●	o
8	Schulungen	✓	●	o
9	Dienstanweisung Vergabewesen	o	o	o
10	Unabhängige Verhandlungsleitung und zentrale Submissionsstelle	o	●	✓
11	Anlassunabhängige Untersuchung: Stichprobe Vergabeverfahren im Sozialbereich	✓	o	✓
12	Anlassunabhängige Untersuchung: Geschäftsordnung, Dienstanweisung Fahrzeuge, Stichprobe Tankbelege	✓	✓	o ¹⁾
	Umsetzungsgrad	88 %	50 %	75 %

Legende:
 ✓ : erfüllt (1 Punkt); o : teilweise erfüllt (0,5 Punkte); ● : nicht erfüllt (0 Punkte)
¹⁾ Der Werra-Meißner-Kreis passte im Nachgang der örtlichen Erhebungen seine Geschäftsordnung an.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 51: Umsetzung von Präventionsmaßnahmen zur Korruptionsvermeidung im Prüfungszeitraum

Der Landkreis Waldeck-Frankenberg hatte mit 50 Prozent den niedrigsten Umsetzungsgrad hinsichtlich der zwölf geprüften Präventionsmaßnahmen. Hier gab es keinen Antikorruptionsbeauftragten. Damit fehlten den Beschäftigten und Bürgern des Landkreises Möglichkeiten, sich an entsprechender Stelle zu möglichen Verdachtsfällen zu äußern oder zu informieren. Gleichsam fehlte ein Antikorruptionskonzept und es waren keine Schulungen für die Mitarbeiter vorgesehen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landkreis, Korruptionsvermeidung verstärkt in den Mittelpunkt zu rücken und das Problembewusstsein der Beschäftigten hinsichtlich Korruptionsgefahren zu schärfen.

Der Werra-Meißner-Kreis hatte mit 75 Prozent zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen einen guten Umsetzungsgrad. Darüber hinaus konnte der Werra-Meißner-Kreis bereits im Nachgang der örtlichen Erhebungen die Regelungen zur Nutzung der Dienstfahrzeuge verbessern, indem die Dokumentations- und Nachweispflicht der Dienstfahrten und Tankabrechnungen in der Geschäftsordnung neu geregelt wurde. Weiterhin beabsichtigte der Werra-Meißner-Kreis die Erstellung eines Antikorruptionskonzepts. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Absicht zeitnah und konsequent umzusetzen. Zusätzlich sollte der Werra-Meißner-Kreis erneut prüfen, inwieweit durch interne Angebote

oder interkommunale Zusammenarbeit Schulungen für die Mitarbeiter angeboten werden können.

Der Rheingau-Taunus-Kreis erreichte mit 88 Prozent den höchsten Umsetzungsgrad. Damit räumte er der Korruptionsprävention einen vergleichsweise hohen Stellenwert ein. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte als einziger Landkreis eine Dienstanweisung zur Korruptionsvermeidung verabschiedet und führte jährlich interne Schulungen für wechselnde Personenkreise durch. Damit gelang es dem Landkreis, das Problembewusstsein in der Verwaltung für einen großen Beschäftigtenkreis kostengünstig und effektiv in regelmäßigen Abständen zu schärfen.

Im Hinblick auf das Vergabewesen empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen drei Landkreisen ihre Vergaberichtlinien bzw. -dienstanweisungen an die gültige Gesetzgebung anzupassen und somit die Voraussetzung für eine rechtskonforme und wirtschaftliche Bearbeitung von Vergaben zu schaffen. Des Weiteren empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem Rheingau-Taunus-Kreis und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg die Einrichtung einer zentralen Submissionsstelle.

3.11 Ausblick

Trotz der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage aller drei Landkreise im Prüfungszeitraum lässt sich jeweils eine Verbesserung der Finanzlage feststellen. So realisierten bzw. planten der Landkreis Waldeck-Frankenberg und der Werra-Meißner-Kreis in den Jahren 2014 bis 2019 mit durchgängig positiven Ergebnissen. Der Rheingau-Taunus-Kreis befand sich demgegenüber auf dem Konsolidierungspfad des Kommunalen Schutzschilds und plante zumindest kontinuierlich mit einer Ergebnisverbesserung. Für alle Landkreise bestand bis zum Ende des Jahres 2019 ein sekundärer Konsolidierungsbedarf, dargestellt durch den voraussichtlichen Stand der Kassenkredite, in Höhe von 432,6 Millionen Euro. Vor dem Hintergrund der verbesserten Finanz- und Ertragslage sollten die Landkreise diesen mittelfristig reduzieren, da zukünftig mögliche Zinssteigerungen eine zusätzliche Belastung bedeuten können.

Um die Herausforderungen in den kommenden Jahren erfolgreich zu bewältigen, sollten die Landkreise ihre vorhandenen Steuerungsinstrumente ausbauen und optimieren. Dies betrifft vor allem ein maßnahmenbezogenes Konsolidierungscontrolling, ein wirkungsvolles IKS und eine effiziente Trägersteuerung im Sozialbereich sowie eine wirksame Beteiligungsverwaltung und -steuerung. Darüber hinaus muss sich die Transparenz einzelner Aufgabenbereiche, wie der außerschulischen Nutzung der Schulsporthallen, in einer verursachungsgerechten Abbildung im Haushalt widerspiegeln. Die konsequente Anwendung wirksamer Steuerungsmechanismen bildet die Grundlage für einen mittel- und langfristig hohen Zielerreichungsgrad und damit für einen größtmöglichen kommunalen Handlungsspielraum.

Zur erfolgreichen Implementierung wirkungsvoller Steuerungsmechanismen ist zudem ein enger Erfahrungsaustausch auf Landesebene und eine intensive interkommunale Zusammenarbeit wichtig. Die Landkreise profitieren von den Erfahrungswerten und Praxisbeispielen anderer Kommunen und erhalten Orientierung und Anregung für die eigene Aufgabenerfüllung. Darüber hinaus fördert es die Entwicklung gemeinsamer Standards in den jeweiligen Leistungsbereichen. Hervorzuhebende Beispiele waren in der 193. Vergleichenden Prüfung die enge Zusammenarbeit der Jugendämter auf unterschiedlichen Ebenen sowie die Kooperation der Rechnungsprüfungsämter bei Jahresabschlussprüfungen der kreisangehörigen Kommunen.

4. „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ – 194. Vergleichende Prüfung

4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 194. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei sieben Sonderstatusstädten (Einwohner von 51.649 bis 92.643).

Geprüfte Körperschaften

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



Ansicht 52: „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ – Lage der Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Gesamtaufwendungen der Ergebnishaushalte der sieben Sonderstatusstädte. Es betrug im Jahr 2015 insgesamt 1,4 Milliarden Euro.

Ergebnis- verbesserungs- potenziale

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich für die Konsolidierungsbereiche auf 71,7 Millionen Euro (Ansicht 53). Die potenziellen Erträge aus der Grundsteuer B und Gewerbesteuer durch Anpassung auf den maximalen Hebesatz im Quervergleich (Ultima Ratio) betragen 110,1 Millionen Euro. Die Ergebnisverbesserungspotenziale betrugen damit insgesamt 181,8 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2015							
	Allg. Verwaltung ¹⁾	Kindertagesbetreuung ²⁾	Schulträgerschaft ³⁾	Gebührenhaushalte ⁴⁾	Gesamt Konsolidierungsbereiche	Steuer-einnahmen ⁵⁾ (Ultima Ratio)	Gesamt
Bad Homburg	1,9	9,5	0,0	3,4	14,8	23,3	38,0
Fulda	0,0	2,7	0,0	1,4	4,2	20,5	24,6
Gießen	0,0	2,7	0,0	1,2	3,9	7,4	11,3
Hanau	1,1	9,4	0,1	9,3	20,0	12,7	32,6
Marburg	1,6	5,6	1,7	1,9	10,7	36,5	47,1
Rüsselsheim	0,4	4,1	3,0	3,1	10,6	0,7	11,4
Wetzlar	2,0	2,5	0,0	3,1	7,6	9,1	16,7
Gesamt	7,0	36,5	4,8	23,5	71,7	110,1	181,8

¹⁾ Gegenüber dem 0,25 Quantil der Personalkosten 2015

²⁾ Errechnet aus der Drittelregelung, dem Mehrpersonal und der Hortbetreuung 2015

³⁾ Gegenüber dem 0,25 Quantil der Bewirtschaftungskosten je Schüler 2015

⁴⁾ Gegenüber den Fehlbeträgen der Gebührenhaushalte der Jahre 2011 bis 2015

⁵⁾ Gegenüber dem maximalen Hebesatz des Quervergleichs 2015

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 53: Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2015

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2016 bis Dezember 2016
Prüfungszeitraum:	2011 bis 2015 für Investitionen: 1986 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	26. September 2017
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. S. 327)

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Ansicht 54: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze	92
4.3	Entwicklung der Kommunalfinanzen	93
4.4	Stand der Rechnungslegung	99
4.5	Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)	101
4.6	Gesamtabschluss	102
4.7	Konsolidierung	104
4.7.1	Allgemeine Verwaltung	104
4.7.2	Kindertageseinrichtungen	105
4.7.3	Schulträgerschaft	116

4.7.4	Gebührenhaushalte	120
4.7.5	Hebesätze der Realsteuern	122
4.7.6	Zusammenfassung der Ergebnisverbesserungspotenziale und Ultima Ratio	124
4.8	Auffälligkeiten bei anderen Aufgaben.....	126
4.8.1	Kinder,- und Jugend- und Familienhilfe	126
4.8.2	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	129
4.8.3	Soziale Leistungen	130
4.9	Ausblick	131

4.2 Leitsätze

Seite 104 f.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für alle sieben Vergleichsstädte in den Konsolidierungsbereichen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 71,7 Millionen Euro.

Seite 93 ff.

Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Marburg hatten einen stabilen Haushalt. Die Haushaltslage der Stadt Gießen war fragil. Die Haushalte der Städte Hanau, Rüsselsheim am Main und Wetzlar waren als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen.

Seite 104 f.

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 7,0 Millionen Euro. Die Personalkosten stellten durchschnittlich mit 61 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung.

Seite 105 f.

Für die Kinderbetreuung wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 36,5 Millionen Euro ermittelt. Dies resultiert aus der Anpassung der Elternbeiträge an die Drittelregelung (21,6 Millionen Euro), der Anpassung der Fachkraftquote (5,3 Millionen Euro) und der Reduzierung von Schulkindbetreuung innerhalb von Kindertageseinrichtungen (9,5 Millionen Euro).

Seite 116 f.

Die Schulkindbetreuung war in Schulen zwischen 2.844 Euro und 6.257 Euro je Kind günstiger als in Kindertageseinrichtungen, da die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen dem gesetzlichen Mindeststandard des HKJGB unterliegt. Für die Betreuung von Kindern in Schulen gibt es keine gesetzlichen Regelungen.

Seite 116 f.

Für die Stadt Rüsselsheim am Main wurde eine Mehrbelastung in Höhe von 3,0 Millionen Euro für die Schulträgerschaft errechnet, da in Rüsselsheim am Main die größte Fläche je Schüler bewirtschaftet wurde.

Seite 120 f.

Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof wiesen im Kalkulationszeitraum 2011 bis 2015 insgesamt 23,5 Millionen Euro Kostenunterdeckungen aus. Diese entstanden mit 23,2 Millionen Euro im Gebührenhaushalt Friedhof.

Seite 101 ff.

Alle Städte sollten ihre Schwachstellen beim Internen Kontrollsystem EDV-gestützt beseitigen und damit Risiken für dolose Handlungen minimieren.

Der Zeitpunkt der Aufstellung der Jahresabschlüsse näherte sich im Zeitablauf den gesetzlichen Fristen an.

Seite 98 ff.

Die Stadt Hanau konnte bereits einen Gesamtabschluss auf den 31. Dezember 2015 aufweisen. Die Überörtliche Prüfung erstellte für die anderen Städte zur Beurteilung der Haushaltslage einen konsolidierten Abschluss.

Seite 102 f.

4.3 Entwicklung der Kommunalfinanzen

Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen aufgrund konjunktureller Einflüsse abzuschwächen. Es wurden fünf Haushaltsjahre herangezogen, für die jeweils eine eigene Beurteilung der Haushaltslage vorgenommen wurde.

Um die Haushaltslage aus doppischer Sicht zu analysieren, entwickelte die Überörtliche Prüfung aus ihren bisherigen Erfahrungen ein Mehrkomponentenmodell, in dem drei Beurteilungsebenen: die Kapitalerhaltung, die Substanzerhaltung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung analysiert werden. Die erste Beurteilungsebene behandelt die Kapitalerhaltung der Stadt. Bei doppischen Abschlüssen wird die Beurteilung der Haushaltslage anhand des ordentlichen Ergebnisses (bei gebuchten Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen) oder des prognostizierten ordentlichen Ergebnisses (bei nicht gebuchten Abschreibungen und Sonderpostenaufösungen) mit dem Ziel > 0 Euro vorgenommen. Bei einem negativen ordentlichen Ergebnis werden für die Bewertung als zusätzliche Komponente die Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses berücksichtigt mit dem Ziel > 0 Euro. Als dritte Komponente wird das Jahresergebnis der Stadt zur Beurteilung herangezogen. Ein Jahresergebnis > 0 Euro stellt einen Hinweis auf eine stabile Haushaltslage dar.

Mehrkomponentenmodell

Die zweite Beurteilungsebene ist die Substanzerhaltung der Stadt. Diese setzt sich aus dem Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit, der Innenfinanzierungsquote und den liquiden Mitteln abzüglich der Kassenkredite zusammen. Der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit hat das Ziel ≥ 0 Euro. Die Beurteilung anhand der Innenfinanzierungsquote (Innenfinanzierungskraft⁶⁸ im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln) wird mit dem Ziel ≥ 8 Prozent vorgenommen. Der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite ≥ 0 Euro wird als Hinweis auf eine stabile Haushaltslage bewertet.

Auf der dritten Beurteilungsebene wurde nachrichtlich angegeben, ob die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahrs fristgerecht aufgestellt und nach der Prüfung durch das zuständige Rechnungsprüfungsamt durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen wurden. Die mittelfristige Ergebnisplanung im fünfjährigen Prüfungszeitraum hat als Ziel einen kumulierten Überschuss.

Ein Haushaltsjahr ist als „stabil“ zu beurteilen, wenn die Hinweise auf ein stabiles Haushaltsjahr nach oben aufgeführten Kriterien überwiegen. Von besonderer Bedeutung sind dabei das ordentliche Ergebnis sowie die Innenfinanzierungsquote der Stadt.

Die für die Einzeljahre vorgenommene Einstufung in eine stabile oder instabile Haushaltslage wird nach den Kriterien der Ansicht 55 in eine Gesamtbeurteilung zusammengefasst.

68 Die Innenfinanzierungskraft ergibt sich aus dem Finanzmittelüberschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit vermindert um die Tilgungen von Krediten.

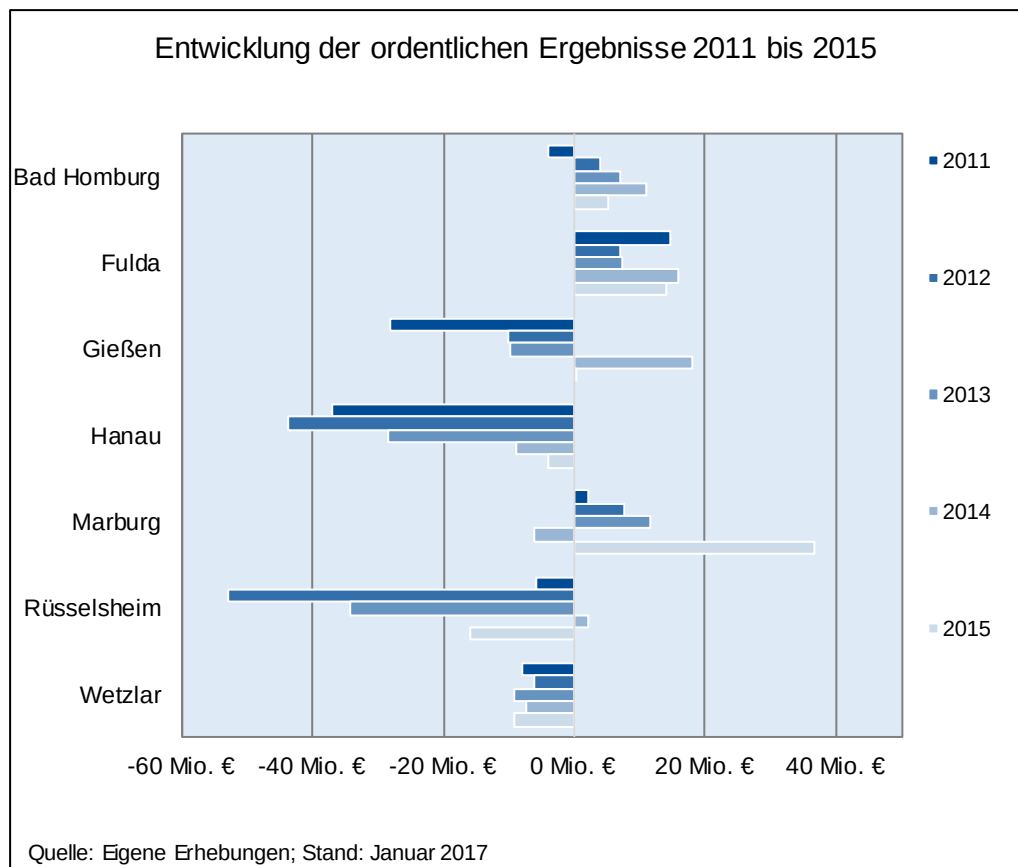
Kriterien für die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	
stabil	mindestens vier Jahre stabil ¹⁾ (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil ¹⁾ (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil ¹⁾ (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	drei Jahre instabil zwei Jahre stabil ¹⁾ (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil (dabei darf das stabile ¹⁾ Jahr nicht das letzte Jahr sein)

¹⁾ stabil = positives ordentliches Ergebnis und positive Innenfinanzierungskraft vor der Warn-
grenze
Quelle: Eigene Erhebungen; Kriterien nach gutachterlichem Ermessen

Ansicht 55: Kriterien für die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Beurteilungsebene:
Kapitalerhaltung

Ansicht 56 zeigt die Entwicklung der ordentlichen Jahresergebnisse der Vergleichsstädte in den Jahren 2011 bis 2015.



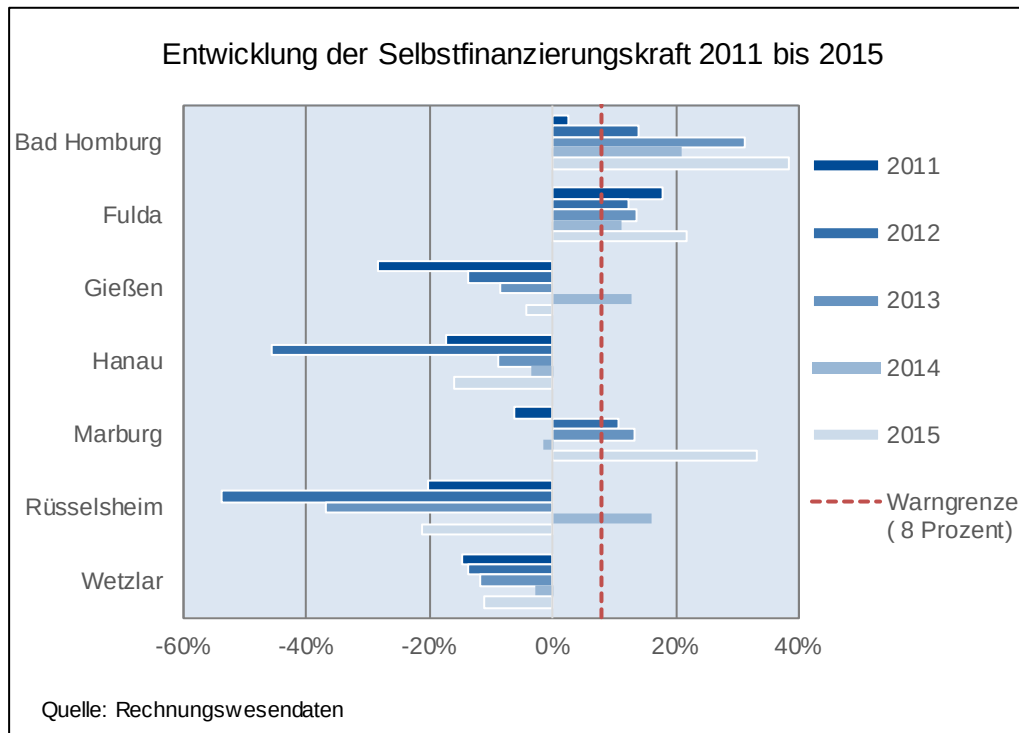
Ansicht 56: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse 2011 bis 2015

Die ordentlichen Jahresergebnisse der Städte des Quervergleichs verbesserten sich in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag der ordentliche Jahresfehlbetrag aller Städte in 2011 noch bei -66,1 Millionen Euro, wiesen die Städte in 2015 einen ordentlichen Jahresüberschuss von 27,2 Millionen Euro auf. Dies stellt eine Verbesserung von 93,3 Millionen Euro in fünf Jahren dar.

Die Stadt Fulda hatte über den gesamten Prüfungszeitraum ein positives ordentliches Ergebnis. Die Städte Hanau und Wetzlar wiesen in keinem der geprüften Jahre ein positives ordentliches Ergebnis aus.

Ansicht 57 zeigt die Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft in den Jahren 2011 bis 2015.

Beurteilungsebene:
Substanzerhaltung



Ansicht 57: Entwicklung der Selbstfinanzierungskraft 2011 bis 2015

Ansicht 57 zeigt, dass sich bei allen Städten die Selbstfinanzierungskraft deutlich verbesserte. Dies ist insbesondere auf die konjunkturelle Entwicklung zurückzuführen. In 2015 lagen die Städte Bad Homburg, Fulda und Marburg über der Warngrenze von 8 Prozent.

Die Haushaltslage der Städte für die Jahre 2011 bis 2015 ergibt sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 58.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage						
	Jahr					Beurteilung der Haushaltslage
	2011	2012	2013	2014	2015	
Bad Homburg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Fulda	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Gießen	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Hanau	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Marburg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Rüsselsheim	instabil	instabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wetzlar	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig

Quelle: Eigene Erhebungen; Kriterien nach gutachterlichem Ermessen, Stand: Januar 2017

Ansicht 58: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die Haushalte der Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Marburg waren im Vergleichszeitraum als stabil zu bewerten. Die Stadt Gießen wies einen Haushalt aus, der in der 5-Jahresbetrachtung als fragil zu bewerten war. Die

anderen drei Städte des Quervergleichs waren als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen.

Die Städte sind dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Stadtfinanzen gesund sind (§ 10 HGO⁶⁹). Nach den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen hat die Stadt ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Aufgabenerfüllung gesichert ist (§ 92 HGO⁷⁰). Der Haushalt soll in jedem Jahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt das wirtschaftliche Handeln hiernach auszurichten und die in der 194. Vergleichenden Prüfung ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um die Vorgabe des § 10 HGO nachhaltig zu erfüllen.

Entwicklung der Schulden

Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzumutbar wäre (§ 93 Absatz 3 HGO⁷¹). Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Städte in der Vergangenheit dazu fähig waren, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Kommunen finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte.

Die Entwicklung der Verschuldung korrespondiert mit der Haushaltslage. Sie wurde daher für den Zeitraum 2011 bis 2015 untersucht. Ansicht 59 zeigt die Entwicklung der direkten Schulden der Kernhaushalte einschließlich der Kassenkredite und Konjunkturprogramme in den Jahren 2011 bis 2015.

69 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. 2Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

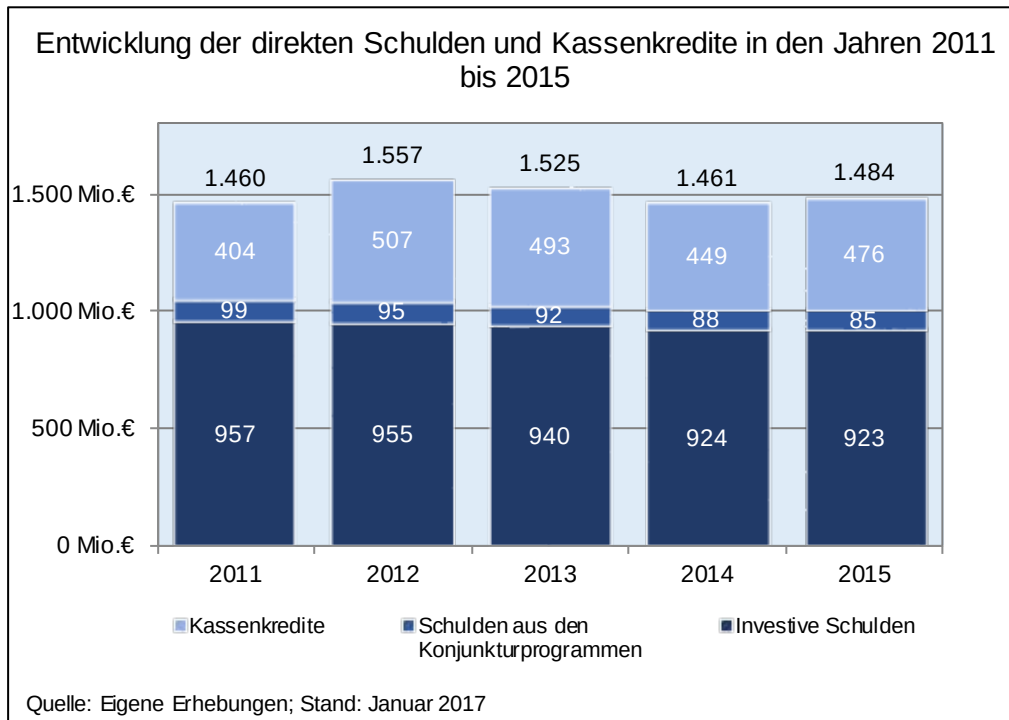
70 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

71 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

(3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzumutbar wäre.



Ansicht 59: Entwicklung der direkten Schulden und Kassenkredite in den Jahren 2011 bis 2015

Ansicht 59 zeigt, dass die Schulden der geprüften Sonderstatusstädte im Prüfungszeitraum von 1.460 Millionen Euro um 23 Millionen Euro (1,6 Prozent) auf 1.484 Millionen Euro leicht anstiegen. Die Kassenkredite erhöhten sich dabei von 404 Millionen Euro um 72 Millionen Euro (17,8 Prozent) auf 476 Millionen Euro.

Die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main wiesen eine besonders hohe Verschuldung in der Vergangenheit auf. Diese Städte fielen damit unter den kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen, der die Sicherung und Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit zum Ziel hat.

Kommunaler
Schutzschirm

Sie wurden durch Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen des Kommunalen Schutzschirmvertrags entlastet, so dass sich hierdurch die Verschuldung um 261 Millionen Euro reduzierte.

Ansicht 60 zeigt die gewährten Entschuldungshilfen an die Städte im Quervergleich (§ 1 SchuSG).

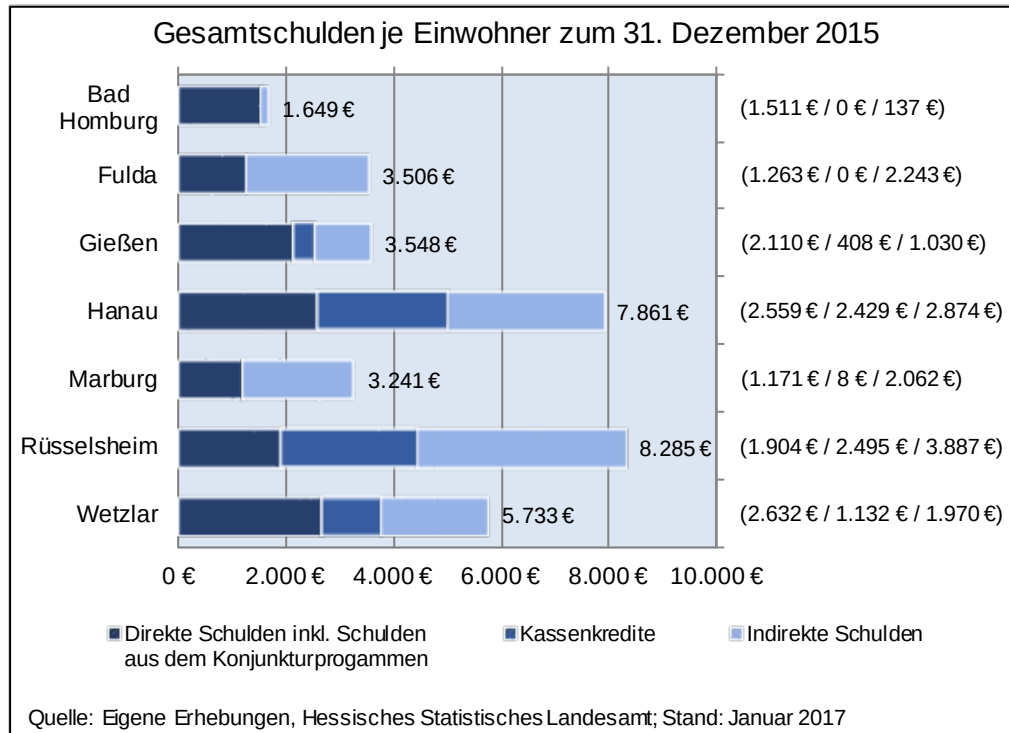
Gewährte Entschuldungshilfen an die Städte		
	Jahr des Haushaltsausgleichs	Vertraglich vereinbarte Entschuldungshilfe
Gießen	2021	78 Mio. €
Hanau	2020	54 Mio. €
Rüsselsheim	2022	129 Mio. €
Summe		261 Mio. €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 60: Gewährte Entschuldungshilfen an die Städte

Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden einer Stadt zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den direkten auch die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese der Stadt mittelbar zuzurechnenden Schulden sind in Ansicht 61 stichtagsbezogen

zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2015 – unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote – anteilig dargestellt.



Ansicht 61: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2015

Ansicht 61 macht deutlich, dass im Quervergleich die Stadt Rüsselsheim am Main mit 8.285 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Eine Verschuldung in ähnlichem Umfang wies die Stadt Hanau (7.861 Euro je Einwohner) auf. Die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe stellte mit einer Verschuldung von 1.649 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich dar. Zudem mussten die Städte Bad Homburg v.d. Höhe und Fulda im Prüfungszeitraum 2011 bis 2015 aufgrund ihrer finanziellen Situation keine Kassenkredite auf-

Abbau der Kassenkredite durch die Hessenkasse

Das Land Hessen bietet den Kommunen an, ihre Kassenkredite zum 1. Juli 2018 komplett abzubauen. Hierbei löst die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WiBank) die Kassenkredite bei den Banken ab. Als Eigenbeitrag hat die Kommune in Abhängigkeit von der Höhe der abgelösten Kassenkredite jährlich (maximal 30 Jahre) 25 Euro je Einwohner an die Hessenkasse zu leisten. Die Hessenkasse übernimmt die Zins- und Tilgungsleistungen an die WiBank. Gespeist wird die Hessenkasse neben dem Eigenbetrag der Kommunen zu zwei Dritteln aus Landesmitteln⁷².

Für finanz- oder strukturschwache Kommunen mit Kassenkrediten unter 100 Euro je Einwohner wird ein Investitionsprogramm aufgelegt.

nehmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Kassenkredite im Rahmen des Konsolidierungsprogramms „Hessenkasse“ abzubauen. Hierdurch werden Risiken aufgrund steigender Zinsen bei Kassenkrediten beseitigt.

⁷² Hierunter fallen auch durchgereichte Bundesmittel.

4.4 Stand der Rechnungslegung

Die Städte sind verpflichtet, auf den 31. Dezember eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen (§ 112 HGO⁷³).

Der Jahresabschluss soll innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufgestellt werden (§ 112 Absatz 9 HGO⁷⁴). Die Stadtverordnetenversammlung ist unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse des Jahresabschlusses zu unterrichten.

Die Stadtverordnetenversammlung hat den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss spätestens am 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres zu beschließen (Zeitpunkt der Beschlussfassung, § 114 Absatz 1 HGO⁷⁵).

Ansicht 62 verdeutlicht inwieweit die Fristen bei der Aufstellung und Beschlussfassung der letzten Jahresabschlüsse (2013 bis 2015) eingehalten wurden.

73 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(1) Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. (...)

74 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

75 § 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres und entscheidet zugleich über die Entlastung des Gemeindevorstands. (...)

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse						
	Jahresabschluss 2013		Jahresabschluss 2014		Jahresabschluss 2015	
	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾	Aufstellung ¹⁾	Beschlussfassung ²⁾
Bad Homburg	607	175	417	●	314	○
Fulda	152	-325	-6	-537	-2	-468
Gießen	124	-287	179	●	170	○
Hanau	572	●	228	●	23	○
Marburg	779	351	596	●	●	○
Rüsselsheim	1100	●	735	●	●	○
Wetzlar	551	●	340	●	149	○

Anmerkung: Angaben in Werktagen

- 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 62: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse](#)

Ansicht 62 zeigt, dass Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau und Wetzlar einen aufgestellten Jahresabschluss 2015 vorweisen konnten. Fulda war die einzige Stadt, die die Jahresabschlüsse 2014 und 2015 fristgerecht aufstellte und auch beschlossen hatte. Die Städte Fulda und Gießen schafften es zudem, den Jahresabschluss 2013 fristgerecht zu beschließen. Für Marburg und Rüsselsheim am Main lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine aufgestellten Jahresabschlüsse für das Jahr 2015 vor.

Wirkungen fehlender Jahresabschlüsse

Ohne aktuelle Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung.

Fehlende Jahresabschlüsse haben weitere Konsequenzen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport konkretisierte mit Erlass vom 30. September 2016 für den nachgeordneten Bereich die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung. Demnach wurde für die Genehmigung des Haushalts 2017 ein aufgestellter Jahresabschluss 2015 vorausgesetzt. Die Städte sind zur fristgerechten Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse verpflichtet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Maßnahmen einzuleiten, die die fristgerechte Aufstellung zukünftig gewährleisten.

4.5 Organisation des internen Kontrollsystems (IKS)

Ein internes Kontrollsystem umfasst Verfahren und Maßnahmen (Regelungen)

- zur Sicherung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit (hierzu gehört auch der Schutz des Vermögens, einschließlich der Verhinderung und Aufdeckung von Vermögensschädigungen)
- zur Ordnungsmäßigkeit und Verlässlichkeit der internen und externen Rechnungslegung sowie
- zur Einhaltung der für die Körperschaften relevanten rechtlichen Vorschriften.

Ein internes Kontrollsystem im Kassenwesen erfordert grundsätzlich die Trennung zwischen Anordnung und Auszahlung (Vier-Augen-Prinzip). Dies war organisatorisch bei allen Städten gegeben. Wirksamkeit entfaltet eine organisatorische Regelung durch eine technische Unterstützung in Form von sachgerechten EDV-Zugriffsrechten. Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten liegen vor, wenn die Zahl der umfassenden Zugriffsrechte beschränkt ist und die Zugriffsrechte mit der ausgeübten Funktion des Mitarbeiters korrespondieren. Grundsätzlich sollen Zugriffsrechte so ausgestaltet sein, dass sie die Funktionstrennung gewährleisten.

Die Regelungen und Standards, die zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen internen Kontrollsystems bei der Kasse gesetzlich⁷⁶ gefordert sind, müssen auch für Subsysteme gelten. Als Subsysteme werden der Kasse vorgelagerte EDV-Systeme bezeichnet, mit deren Hilfe Sammelanweisungen erstellt werden, die dann von der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Hier kann die Kasse die Funktionstrennung zwischen anordnender und auszahlender Stelle und somit die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nicht sicherstellen. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist daher auf der Ebene des Subsystems zu gewährleisten.

Im Kassenwesen wird die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch die organisatorische Trennung von Anordnung und Auszahlung erreicht. In den Subsystemen ist eine vergleichbare Kontrolle der Datenerfassung vorzusehen. Eine umfassende Endkontrolle ist dabei wegen der Vielzahl der Daten in der Regel nicht möglich. Die Überwachungsmaßnahme ist in den Arbeitsprozess zu integrieren (sog. prozessintegrierte Kontrolle). Bei dieser Art der Überprüfung ist eine systemseitige Unterstützung durch die Software erforderlich.

Ansicht 63 stellt die zusammenfassende Beurteilung des IKS für wesentliche Untersuchungsfelder dar.

76 § 110 HGO – Gemeindekasse:

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

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

Zusammenfassende Beurteilung des IKS					
	Sachgerechte Regelungen bei EDV-Zugriffsrechten	Ordnungsgemäßes IKS ¹⁾ bei Kasse	Subsysteme		
			Personal	Jugendhilfe	Sonstige
Bad Homburg	✓	●	●	kein Subsystem	kein Subsystem
Fulda	⊖	●	●	●	⊖
Gießen	✓	●	⊖	⊖	⊖
Hanau	✓	●	⊖	✓	⊖
Marburg	⊖	⊖	⊖	●	⊖
Rüsselsheim	✓	●	⊖	⊖	⊖
Wetzlar	⊖	✓	✓	●	⊖
✓ = Kriterium erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt ¹⁾ IKS = Internes Kontrollsystem Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017 Ansicht 63: Zusammenfassende Beurteilung des IKS					

Ansicht 63 zeigt, dass alle Sonderstatusstädte Schwachstellen⁷⁷ im internen Kontrollsystem aufwiesen.

Beispielsweise lagen im Kassenwesen programmseitige Schwachstellen vor, die die Wirksamkeit des internen Kontrollsystems beeinflussen. Die eingesetzte Software ließ in allen Städten mit Ausnahme von Marburg und Wetzlar eine manuelle Veränderung der geprüften und gebuchten Zahlungsdatensätze zu, so dass unmittelbar vor Veranlassung der Auszahlungen Beträge, Bankverbindungen und Fälligkeiten editiert werden konnten.

Bei den Subsystemen wurden nachgelagerte Kontrollen bei den Schwachstellen vorgenommen. Diese nachgelagerten Kontrollen boten weiterhin Lücken und konnten somit das Risiko doloser Handlungen zwar verringern, ab nicht ausschließen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sonderstatusstädten, sich mit den aufgezeigten Schwachstellen auseinanderzusetzen und Lösungen zur Verbesserung des IKS und damit zur Risikominimierung zu entwickeln. Das Risiko von Vermögensschädigungen ist durch eine strikte Trennung von Einrichtungs-, Bearbeitungs- und Zahlungsfunktionen einzuschränken. Auch nachgelagerte Kontrollen ersetzen das Vier-Augen-Prinzip nicht vollständig, da diese bei Kenntnis umgangen werden können. Daher sollte EDV-gestützt eine klare Funktionstrennung in allen aufgezeigten Bereichen eingerichtet werden. Sofern die Beanstandungen sich auf die Zugriffsrechte beziehen, sollte hier ein transparentes und mit der Funktionstrennung abgestimmtes Rechtekonzept erstellt und eingeführt werden.

4.6 Gesamtabschluss

Zum 31. Dezember 2015 bestand die Verpflichtung zur Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO⁷⁸). Die Stadt Hanau legte den Gesamtabschluss fristgerecht vor. Marburg erstellte bereits

⁷⁷ Detaillierte Angaben zu den aufgedeckten Schwachstellen können den Schlussberichten der jeweiligen Stadt entnommen werden.

⁷⁸ § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss (5) (...) Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen.

für die Jahre 2011 bis 2013 einen Gesamtabchluss. Für das Jahr 2014 und 2015 war in Marburg noch kein Gesamtabchluss fertiggestellt.

Die Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Rüsselsheim am Main hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch keinen Gesamtabchluss erstellt. Die Städte Bad Homburg v.d. Höhe und Fulda waren bei der Erstellung eines Gesamtabchlusses weit fortgeschritten. Die Stadt Rüsselsheim am Main hatte bei den vorbereitenden Maßnahmen zur Erstellung eines Gesamtabchlusses großen Nachholbedarf. Sie sollte ihre Bemühungen intensivieren. Wenn bei der örtlichen Erhebung kein Gesamtabschluss vorlag, erstellte die Überörtliche Prüfung einen konsolidierten Abschluss.⁷⁹

Ansicht 64 stellt das Jahresergebnis des Kernhaushalts dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses gegenüber.

Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2015			
	Jahresergebnis im Kernhaushalt	Jahresergebnis im konsolidierten Abschluss abzüglich Anteil Minderheitsgesellschafter	Differenz
Bad Homburg	4,3 Mio. €	5,9 Mio. €	1,6 Mio. €
Fulda	16,0 Mio. €	15,9 Mio. €	-0,1 Mio. €
Gießen	3,0 Mio. €	11,5 Mio. €	8,5 Mio. €
Hanau	-1,8 Mio. €	-7,8 Mio. €	-6,0 Mio. €
Marburg ¹⁾	12,0 Mio. €	15,8 Mio. €	3,8 Mio. €
Rüsselsheim	-16,8 Mio. €	-16,9 Mio. €	-0,1 Mio. €
Wetzlar ²⁾	-6,1 Mio. €	-5,5 Mio. €	0,6 Mio. €
¹⁾ Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2013			
²⁾ Gesamtabschluss zum 31. Dezember 2014			
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017			

Ansicht 64: Gegenüberstellung des Jahresergebnisses im Kernhaushalt und im konsolidierten Abschluss für das Jahr 2015

Der konsolidierte Abschluss führte bei vier Städten zu einem besseren Jahresergebnis als im Kernhaushalt. Die Stadt Hanau mit ihrer umfangreichen Beteiligungsstruktur hatte die höchste negative Differenz zwischen dem Jahresergebnis des Kernhaushalts und dem Jahresergebnis des konsolidierten Abschlusses. Dies resultiert aus Fehlbeträgen der Beteiligungsholding und der Eigenbetriebe, die allesamt negative Ergebnisse aufwiesen. Hanau bildete dies im Einzelabschluss nicht periodengerecht ab. Ein Informationsmangel entstand in Hanau nicht, da sie fristgerecht einen Gesamtabchluss aufstellte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dennoch die periodengerechte Erfassung von Ausgleichsverpflichtungen gegenüber Beteiligungen im Einzelabschluss.

Konsolidierte
Jahresergebnisse

79 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.

Die in Ansicht 64 festgestellten Abweichungen zwischen den Ergebnissen des Kernhaushalts und des konsolidierten Abschlusses sollten nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung von den Städten zum Anlass genommen werden, die gesetzliche Verpflichtung zur Erstellung eines Gesamtabchlusses zügig umzusetzen.

4.7 Konsolidierung

Die Sonderstatusstädte haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.⁸⁰ Die Einhaltung dieses Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung kann auf Basis eines Quervergleichs für einzelne Konsolidierungsbereiche überprüft werden.

4.7.1 Allgemeine Verwaltung

Die Allgemeine Verwaltung verursachte bei den Sonderstatusstädten einen wesentlichen Fehlbedarf. Trotz gleicher Verwaltungstätigkeiten ergaben sich große Unterschiede zwischen den Sonderstatusstädten. Die Personalkosten hatten mit 61 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung⁸¹. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Diese wurde anhand der Kennzahlen „Personalkosten je Einwohner“ und Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner“ gemessen.

Ergebnisver-
besserungspotenzial

Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung 2015					
	Einwohner	Personal- kosten je Einwohner	je 10.000 Einwohner		Ergebnisver- besserungs- potenzial ¹⁾
			Verwaltungs- kräfte in VZÄ	Personal- kosten	
Bad Homburg	53.244	183 €	31	1,8 Mio. €	1,9 Mio. €
Fulda	67.253	129 €	25	1,3 Mio. €	- €
Gießen	84.455	141 €	27	1,4 Mio. €	- €
Hanau	92.643	160 €	27	1,6 Mio. €	1,1 Mio. €
Marburg	73.836	169 €	31	1,7 Mio. €	1,6 Mio. €
Rüsselsheim	63.030	155 €	26	1,6 Mio. €	0,4 Mio. €
Wetzlar	51.649	188 €	33	1,9 Mio. €	2,0 Mio. €
Quantilswert (Q _{0,25}) [Summe]		148 €	26	1,5 Mio. €	[7,0 Mio. €]

¹⁾ Ergebnisverbesserungen ergeben sich aus der Gegenüberstellung der Personalkosten gegenüber dem Quantilswert (Q_{0,25}) von 148,2 € je Einwohner.

Ansicht 65: Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung 2015

80 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

81 Unter der Allgemeinen Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen: Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Ordnung, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.

Die Bandbreite der Personalkosten je Einwohner reichte von 129 Euro in Fulda bis 188 Euro in Wetzlar. Die niedrigste und höchste Zahl an Verwaltungskräften in VZÄ je 10.000 Einwohner hatten ebenfalls die Städte Fulda und Wetzlar vorzuweisen.

Aus der Abweichung zum Referenzwert⁸² (148 Euro Personalkosten je Einwohner) wurde für die geprüften Städte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 7,0 Millionen Euro errechnet. Dieses wird in Ansicht 65 dargestellt.

Für Wetzlar und Bad Homburg v.d. Höhe errechneten sich gegenüber dem 0,25-Quantil die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale von 2,0 und 1,9 Millionen Euro. Für die Städte Fulda und Gießen ergab sich kein Ergebnisverbesserungspotenzial.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Städten mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt, die Gründe für Ergebnisverbesserungspotenziale zu analysieren und die Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen.

4.7.2 Kindertageseinrichtungen

Bei den Sonderstatusstädten verursachte die Kindertagesbetreuung den höchsten Fehlbedarf. Er lag zwischen 9,3 Millionen Euro in Wetzlar und 22,6 Millionen Euro in Hanau. Wegen der hohen Bedeutung für die Haushaltswirtschaft wurden vertiefte Wirtschaftlichkeitsanalysen vorgenommen. Ansicht 66 zeigt die Fehlbeträge (Zuschussbedarfe) in Relation zur Einwohnerzahl und zu Kinderäquivalenten⁸³.

Übersicht Vergleichsstädte					
	Einwohner zum 31.12.2015	Kinderäquivalente zum 01.03.2016	Zuschussbedarf eigene und Kindertageseinrichtungen freier Träger	Zuschuss je Einwohner	Zuschuss je KÄ
Bad Homburg	53.244	3.329	19,6 Mio. €	367 €	5.876 €
Fulda	67.253	2.912	12,0 Mio. €	179 €	4.130 €
Gießen	81.882	3.586	16,4 Mio. €	200 €	4.568 €
Hanau	94.696	4.675	22,6 Mio. €	238 €	4.830 €
Marburg	73.221	3.185	16,6 Mio. €	227 €	5.209 €
Rüsselsheim	63.030	2.838	13,8 Mio. €	219 €	4.863 €
Wetzlar	52.501	2.291	9,3 Mio. €	177 €	4.054 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Hessisches Statistisches Landesamt 2016; Statistische Meldung zum 01.03.2016

Ansicht 66: Übersicht Vergleichsstädte

82 Der Referenzwert stellt das untere Quartil ($Q_{0,25}$) des Vergleichs dar. Die in Ansicht 65 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.

83 Kinder unter drei Jahren wurden wegen höherer Fachkraftschlüssel mit dem Faktor 2 gewichtet.

Wie aus Ansicht 66 zu erkennen ist, liegt der Zuschussbedarf je Einwohner zwischen 177 Euro in Wetzlar und 367 Euro in Bad Homburg v.d. Höhe. Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung je Einwohner ist jedoch nur bedingt aussagekräftig, da die Einwohneranteile von Kindern im betreuungsfähigen Alter unterschiedlich hoch ausfallen. Besser geeignet ist die Kennzahl „Zuschussbedarf je Kinderäquivalent“, die die tatsächlich betreuten Kinder berücksichtigt. Die Bandbreite lag hier zwischen 4.054 Euro in Wetzlar und 5.876 Euro in Bad Homburg v.d. Höhe.

Die große Bandbreite erforderte eine vertiefte Ursachenanalyse für folgende Wirtschaftlichkeitsdeterminanten:

- Fachkräfte je Kind
- Höhe und Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge
- Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen

Durch die Analyse konnten Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt werden. Es bestanden Ergebnisverbesserungspotenziale durch:

- die Anpassung der Fachkräfte an den gesetzlichen Mindeststandard zuzüglich 10 Prozent⁸⁴ Aufschlag,
- die Anpassung der Elternbeiträge an die Drittelregelung,
- Reduzierung der Betreuung von Schulkindern in Horten

Die Analyse der drei Ergebnisverbesserungspotenziale wird nachfolgend vorgenommen.

Anpassung der
Fachkräfte an den
gesetzlichen
Mindeststandard

Das HKJGB sieht nach der Anpassung durch das Kinderförderungsgesetz eine kindbezogene Fachkraftquote vor. Sie ist abhängig von Alter und Betreuungsdauer der betreuten Kinder. Die kindbezogene Fachkräftebemessung ermöglicht einen Soll-/Ist-Vergleich, aus dem sich Ergebnisverbesserungspotenziale ableiten lassen. Ansicht 67 zeigt Ergebnisverbesserungspotenziale durch Anpassung der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich 10 Prozent Aufschlag.

84 Die Ausgestaltung der mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit ist gesetzlich nicht quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigt diese mit einem Aufschlag von zehn Prozent auf den gesetzlichen Mindeststandard (vgl. dazu ausführlich die 191. Vergleichende Prüfung im Achtundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.).

Ergebnisverbesserungspotenzial „Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent“						
	Personal Mehr- (+) / Minderbedarf (-) in VZÄ			Ergebnisverbesserungspotenzial		
	eigene Kindertageseinrichtungen	Kindertageseinrichtungen freier Träger	Summe Minderbedarf (-) (VZÄ) ¹⁾	bei eigenen Kindertageseinrichtungen	bei Kindertageseinrichtungen freier Träger	Summe
Bad Homburg	-32,34	+5,54	-32,34	1.584.895 €	0 €	1.584.895 €
Fulda	+0,14	+12,05	0,00	0 €	0 €	0 €
Gießen	-0,33	+24,10	-0,33	16.215 €	0 €	16.215 €
Hanau	-17,14	-8,22	-25,36	839.726 €	402.846 €	1.242.572 €
Marburg	-31,15	-5,11	-36,26	1.526.589 €	250.311 €	1.776.900 €
Rüsselsheim	-5,84	-4,80	-10,64	286.008 €	235.182 €	521.190 €
Wetzlar	+5,80	-4,22	-4,22	0 €	206.762 €	206.762 €
Summe	-80,87	+19,34	-109,15	4.253.432 €	1.095.101 €	5.348.534 €

¹⁾ Vollzeitäquivalente x 49.000 € (TVöD, Sozial- und Erziehungsdienst 2015b:S 8a dritte Stufe)
Quelle: Eigene Erhebungen; Statistische Meldung zum 01.03.2016; Rechnungswesendaten 2015; Stand: Januar 2017

Ansicht 67: Ergebnisverbesserungspotenzial „Anpassung Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent“

Aus Ansicht 67 wird ersichtlich, dass in Marburg mit 36,26 Vollzeitäquivalenten der höchste Personalminderbedarf bestand. Werden standardisierte Personalkosten (Vollzeitäquivalente x 49.000 Euro) zugrunde gelegt, ergab sich in der Stadt Hanau ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 1,2 Millionen Euro. In der Stadt Fulda ermittelte die Überörtliche Prüfung kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da die Stadt Fulda ihren Standard an den gesetzlichen Vorgaben ausrichtete. Bei den eigenen Kindertageseinrichtungen hatte außerdem die Stadt Wetzlar kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da sich der Personaleinsatz an dem gesetzlichen Mindeststandard ausrichtete. Bei den freien Trägern in den Städten Bad Homburg v.d. Höhe und Gießen bestand ebenso kein Ergebnisverbesserungspotenzial. Ohne Berücksichtigung des von der Überörtlichen Prüfung vorgenommenen Aufschlags von 10 Prozent auf den gesetzlichen Mindeststandard lagen alle Ist-Fachkraftquoten der Städte über den gesetzlichen Vorgaben (Soll-Fachkraftquote⁸⁵).

85 Die Soll-Fachkraftquote des HKJGB setzt sich aus drei Elementen zusammen:

- Pädagogische Betreuung
- Vertretungsaufwand
- Mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeit

Für die pädagogische Betreuung besteht bei einer durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauer von 7,7 Stunden eine Mindestvorgabe von 1,75 Fachkräften bei 25 drei- bis sechsjährigen Kindern pro Gruppe. Der Vertretungsaufwand ist mit einem 15-prozentigen Aufschlag auf die pädagogische Betreuung vorgesehen. Die Ausgestaltung der mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit obliegt den Trägern, ist jedoch gesetzlich nicht quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigt die Ausgestaltung mit einem Aufschlag von zehn Prozent.

Der Vergleich zwischen eigenen Kindertageseinrichtungen der Städte und Kindertageseinrichtungen freier Träger zeigt, dass das Ergebnisverbesserungspotenzial bei den eigenen Kindertageseinrichtungen mit 4,3 Millionen Euro höher war als bei den Kindertageseinrichtungen freier Träger (1,1 Millionen Euro). Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich von den 325 untersuchten Kindertageseinrichtungen der sieben Vergleichsstädte 196 in freier Trägerschaft befanden. Bezogen auf eine Betrachtung je Kinderäquivalent wiesen die freien Träger mit 89 Euro je Kinderäquivalent signifikant weniger Ergebnisverbesserungspotenzial aus als die eigenen Kindertageseinrichtungen mit 402 Euro je Kinderäquivalent. Dies bedeutet, dass die Betreuung in eigenen Kindertageseinrichtungen durchschnittlich 313 Euro mehr kostete als in Einrichtungen in freier Trägerschaft. Dieses Ergebnis ergab sich aus den höheren Ist-Fachkraftquoten der eigenen Kindertageseinrichtungen als auch aus den von den freien Trägern übernommenen Eigenanteilen.

Für alle Einrichtungen wurde ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anpassung der Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen an den Mindeststandard des HKJGB zuzüglich 10 Prozent Aufschlag von 5,3 Millionen Euro ermittelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sonderstatusstädten eine Analyse der festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. Die sich hieraus abzuleitenden örtlichen Standards sollten hinterfragt werden. Sofern diese nicht politisch gewollt sind, könnte dies auf Steuerungsmängel hindeuten.

Steuerung und Standardsetzung am Beispiel der Stadt Fulda

Die Bandbreite der Fehlbeträge je Einwohner im Leistungsbereich der Kindertagesbetreuung reichte von 170 Euro je Einwohner in Fulda bis 412 Euro je Einwohner in Bad Homburg v.d. Höhe. Der deutlich geringere Fehlbetrag der Stadt Fulda resultierte aus der Steuerung und der gesetzten Standards, die sich vornehmlich nach dem gesetzlichen Mindeststandard des HKJGB richtete.

Fulda steuerte die Kindertageseinrichtungen effektiv und erzielte mit 92 Prozent die höchste Auslastung nach vollständiger Umwandlung aller Gruppen mit einer Rahmenbetriebserlaubnis von 25 Plätzen.

Die gewährten pauschalen Zuschusszahlungen an die Kindertageseinrichtungen freier Träger für Personal- und Sachkosten unterlagen einer regelmäßigen Kontrolle anhand der tatsächlichen Belegung der jeweiligen Kindertageseinrichtung. Verringerte sich die Belegung einer Kindertageseinrichtung, reduzierte sich gleichermaßen der gewährte pauschale Zuschuss an den Träger. Fulda hatte in den Trägerverträgen pauschale Zuschusszahlungen vereinbart. Hierbei wurde der Trägeranteil durch einen prozentualen Abschlag von dem errechneten Defizit berücksichtigt. Die Bezuschussung des Personalbedarfs wurde anhand des gesetzlichen Mindeststandards errechnet. Sachkosten wurden über eine Budgetierung bezuschusst.

Der Umfang der pädagogischen Betreuung, der Vertretungsaufwand sowie die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeit entsprachen dem gesetzlichen Mindeststandard des HKJGB (2,01 Fachkräfte je Gruppe). Die tatsächliche Fachkraftquote (Ist-Standard) war mit 2,12 Fachkräften je Gruppe die zweitniedrigste im Vergleich. Die Größe und Zusammensetzung der Gruppen entsprachen den festgeschriebenen Höchstwerten (§ 25d Absatz 1 HKJGB⁸⁶).

Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, haben bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder über Kindertagespflege (§ 24 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII⁸⁷). Das HKJGB sieht für die Betreuung von U3-Kindern einen 2,86-fach höheren Fachkraftschlüssel als für Kinder zwischen 3 und 6 Jahren vor. Unter Wirtschaftlichkeitsaspekten kommt der U3-Ausbauquote (ohne Kinder bis ein Jahr) daher besondere Bedeutung zu.

U3-Ausbau

Eine hohe U3-Ausbauquote ohne Berücksichtigung der Kindertagespflege führt zu hohen Zuschussbedarfen. Städte mit einer niedrigen U3-Ausbauquote

86 § 25d HKJGB – Größe und Zusammensetzung einer Gruppe

(1) Die Gruppengröße in einer Tageseinrichtung darf höchstens 25 gleichzeitig anwesende Kinder betragen. Bei der Berechnung sind

1. Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr mit dem Faktor 1,
2. Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum vollendeten dritten Lebensjahr mit dem Faktor 1,5 und
3. Kinder bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr mit dem Faktor 2,5

zu berücksichtigen. In Gruppen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr darf jedoch die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten.

87 § 24 - Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

(2) Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

müssen sich im Falle der steigenden Nachfrage nach U3-Plätzen auf steigende Zuschussbedarfe für den Ausbau der U3-Betreuung einstellen.

Die niedrigste U3-Ausbauquote ohne Berücksichtigung der Kindertagespflege hatte mit 20 Prozent die Stadt Hanau. Dieser Wert stieg durch den höchsten Anteil an Kindertagespflege im Vergleich auf weiterhin unterdurchschnittliche 31 Prozent. Ebenso niedrig war die U3-Ausbauquote mit 21 Prozent in der Stadt Rüsselsheim am Main. Aufgrund des unterdurchschnittlichen Anteils der Kindertagespflege an der U3-Betreuung stieg die U3-Ausbauquote der Stadt Rüsselsheim am Main auf 25 Prozent. Beiden Städten wird empfohlen zu prüfen, ob der niedrige Versorgungsgrad zur Deckung der Nachfrage ausreicht.

Die U3-Betreuung kann alternativ auch über Kindertagespflegepersonen vorgenommen werden. Die Kindertagespflege ist ein gleichrangiges Angebot (§ 22 SGB VIII⁸⁸ und §24 SGB VIII⁸⁹). Sie ist kostengünstiger als eine Betreuung in Kindertageseinrichtungen. So lag der Zuschussbedarf je Kinderäquivalent zwischen 1.495 Euro (Wetzlar) und 3.092 Euro (Fulda). In Kindertageseinrichtungen lag der Zuschussbedarf im Median bei 4.830 Euro. Die niedrigeren Kosten werden durch die Nichtberücksichtigung von mittelbarer pädagogischer Betreuung, Vertretungsaufwand, geringeren räumlichen Standards sowie nicht vorhandenem hauswirtschaftlichen Personal erreicht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Kindertagespflege auszubauen. Sie stellt eine flexible und kostengünstige Möglichkeit für eine Kindertagesbetreuung insbesondere im U3-Bereich dar. Kurzfristige Bedarfsspitzen in Kindertageseinrichtungen können durch Kindertagespflege abgefangen und somit ganzjährige Überangebote in Kindertageseinrichtungen vermieden werden.

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 Kostenbeiträge⁹⁰ von den Eltern erhoben werden (Elternbeiträge). Gestaffelte Eltern-

88 § 22 SGB VIII - Grundsätze der Förderung

(2) 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.

89 § 24 SGB VIII - Anspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege

(1) Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, (...)

90 Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen stellen Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 SGB VIII dar.

§ 90 Absatz 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – § 90 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. Bei den Elternbeiträgen handelt es sich nicht um eine kommunale Abgabe (Steuer, Gebühr oder Beitrag) im Sinne von § 1 Absatz 1 KAG, insbesondere nicht um eine Benutzungsgebühr im Sinne von § 10 KAG, die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben wird. Der Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII

beiträge sind gesetzlich vorgesehen (§ 90 Absatz 1 Satz 2 SGB VIII und § 31 Satz 2 HKJGB⁹¹). 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.

Gleichzeitig gehört es zur politischen Verantwortung, dem Gebot des nachhaltigen Haushaltsausgleichs durch sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln – und bei defizitären Haushalten insbesondere durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale – zu folgen. Auch das Land Hessen fordert, dass Kommunen eine soziale Staffelung bis hin zur Freistellung durch eine anderweitige Finanzierung zu kompensieren haben.⁹²

Die festgelegten Elternbeiträge dienen auch als Steuerungsinstrument für die Nachfrage nach Betreuungsdauern. Werden die Beiträge nicht nach Betreuungsdauern differenziert, fehlen Anreize, die Anmeldezeiten nach dem tatsächlichen Bedarf auszurichten. Folglich müssen Fachkräfte für die gesamte Anmeldezeit vorgehalten werden, auch wenn sich der tatsächliche Bedarf an Betreuung auf einen kürzeren Zeitraum beschränkt.

Vor diesem Hintergrund wurden die Elternbeiträge untersucht.

Als Sollgröße für die Ermittlung eines Ergebnisverbesserungspotenzials dient die sogenannte Drittelregelung. Sie besagt, dass ein Drittel der Gesamtaufwendungen der Kindertagesbetreuung (Kostendeckungsquote) von den Eltern zu leisten ist⁹³. Die Kostendeckungsquote ergibt sich aus der Relation der Elternbeiträge⁹⁴ zu den Gesamtaufwendungen.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenzial
Beitragsanpassung
an Drittelregelung

Aus Ansicht 68 wird das Ergebnisverbesserungspotenzial durch Anpassung der Elternbeiträge an die Drittelregelung in eigenen Kindertageseinrichtungen und Kindertageseinrichtungen freier Träger ersichtlich. Hierbei wurden die Ergebnisverbesserungspotenziale durch die Anpassung der Fachkräfte an den gesetzlichen Mindeststandard des HKJGB zuzüglich 10 Prozent Aufschlag berücksichtigt (vergleiche Ansicht 67). Hierdurch verringerten sich die Gesamtaufwendungen und die errechnete Kostendeckungsquote stieg.

stellt vielmehr eine öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art dar. Vgl. VGH Hessen vom 4. März 2014 - 5 C 2331/12.N

91 § 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.

92 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte „Konsolidierungsleitlinie“ vom 6. Mai 2010, StAnz 21/2010, S. 1470, Ziffer 8.

93 Vgl. LT-Drs. 16/2562 vom 23. Juli 2004.

§ 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 Kostenausgleich HKJGB:

(2) 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. (...)

94 Einschließlich Bambini-Zuschüsse

Ergebnisverbesserungspotenzial - „Beitragsanpassung an Drittelregelung in eigenen Kindertageseinrichtungen und Kindertageseinrichtungen freier Träger nach Anpassung der Fachkräfte“ 2015 ¹⁾				
	Aufwendungen (inklusive interne Leistungsver- rechnung und Gebäudekosten der Stadt)	Einnahmen aus Eltern- beiträgen ¹⁾ und Bambini- Zuschüssen	Kosten- de- ckungs- quote	Ergebnisverbesserungspo- tenzial (Sozialanteil be- rücksichtigt) ¹⁾
Bad Hom- burg	27.413.312 €	4.246.247 €	15%	4.320.010 €
Fulda	21.175.161 €	3.770.646 €	18%	2.599.951 €
Gießen	26.763.747 €	4.569.482 €	17%	2.207.052 €
Hanau	34.706.738 €	4.784.102 €	14%	4.749.367 €
Marburg	25.961.525 €	4.366.769 €	17%	2.745.307 €
Rüsselsheim	22.305.312 €	3.542.800 €	16%	2.976.072 €
Wetzlar	17.079.041 €	3.004.987 €	18%	2.050.243 €
Summe [Me- dian]	175.404.836 €	28.285.032 €	[17%]	21.648.003 €

¹⁾ Unter Berücksichtigung des Trägeranteils bei den freien Trägern
Quelle: Eigene Erhebungen; Betriebskostenabrechnungen;
Rechnungswesendaten 2015; Stand: Januar 2017

Ansicht 68: Ergebnisverbesserungspotenzial - „Beitragsanpassung an Drittelregelung in eigenen Kindertageseinrichtungen und Kindertageseinrichtungen freier Träger nach Anpassung der Fachkräfte“ 2015

Elternbeiträge

Wie Ansicht 68 zeigt, war die Kostendeckungsquote bei Kindertageseinrichtungen in eigener und freier Trägerschaft in der Stadt Fulda und Wetzlar mit 18 Prozent am höchsten. Die niedrigste Kostendeckungsquote hatte die Stadt Hanau mit 14 Prozent. Der Median entsprach einer Kostendeckungsquote von 17 Prozent.

Insgesamt belief sich das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial auf 21,6 Millionen Euro.

Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale auf Basis der Drittelregelung sind näher zu untersuchen. Sie können zum einen aus zu hohen Gesamtaufwendungen resultieren (vergleiche Ausführungen zu den Fachkraftquoten), zum anderen können geringe Elternbeiträge der Grund für hohe Ergebnisverbesserungspotenziale sein.

Beispielhaft stehen hierfür die Städte Bad Homburg v.d. Höhe und Hanau. Die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe erhob für die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren, unabhängig von der gemeldeten Betreuungsdauer, keine Elternbeiträge. Die Stadt Hanau wiederum stellte die fünfstündige Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren beitragsfrei. Die vollständige oder teilweise Freistellung von Elternbeiträgen wirkt sich mindernd auf die Kostendeckungsquote aus.

Ferner resultiert eine niedrige Kostendeckungsquote aus der fehlenden Berücksichtigung steigender Kosten bei der Betreuung von Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr. Der personelle Mindestbedarf ist für die Betreu-

ung von Kindern bis zum vollendeten dritten Lebensjahr höher, da ein höherer Fachkraftfaktor für die Berechnung des personellen Mindestbedarfs vorgegeben ist (§ 25c Absatz 2 Satz 2 Nr. 1 HKJGB⁹⁵). Die Beitragssatzungen der Städte Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar berücksichtigten die steigenden Kosten bei der Betreuung von Kindern unter drei Jahren nicht.

Die Beitragssatzungen der Städte Hanau und Marburg waren hinsichtlich der Differenzierung der Elternbeiträge nach Betreuungsformen verbesserungsbedürftig. Für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren wurden in diesen Städten die gleichen Beiträge erhoben wie für die Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren. Die Beitragssatzungen berücksichtigten folglich nicht die höheren Kosten der U3-Betreuung im Verhältnis zur Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren. In der Stadt Hanau wurde die fünfständige Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren freigestellt.

Die Beitragssatzung der Stadt Rüsselsheim am Main wiederum zeigte eine nicht ausreichende Differenzierung der Elternbeiträge für die U3-Betreuung hinsichtlich der Betreuungsdauer. Für die Betreuung eines U3-Kindes wurden pauschal 337 Euro monatlich erhoben, unabhängig von der Betreuungsdauer. Die Beitragssatzung berücksichtigte daher nicht die mit der Betreuungsdauer

Kindergarten in Hessen zukünftig teilweise beitragsfrei

In einer Pressekonferenz vom 25. August 2017 stellten Ministerpräsident Volker Bouffier, Wirtschaftsminister Tarek Al-Wazir und Sozialminister Stefan Grüttner die Gebührenbefreiung aller drei Kindergartenjahre ab dem 1. August 2018 in Aussicht. Die Umsetzung soll nach der gleichen Systematik wie beim BAMBINI-Programm geschehen. Danach soll das Land den Kommunen pro Kind rund 136 Euro monatlich für eine sechsstündige Betreuung zur Verfügung stellen.

Die Empfehlung zur Einhaltung der Drittelregelung hat auch nach dieser Umsetzung weiter Bestand. Bei der Ermittlung der Drittelregelung werden die vom Land gezahlten Beitragszuschüsse auf den Elternanteil angerechnet. Hierdurch werden die Eltern direkt entlastet. Reichen 136 Euro zur Deckung eines Drittels der Kosten für einen Sechsstunden-Platz nicht aus, sollte die Gebührensatzung diesen Umstand berücksichtigen.

steigenden Kosten der Betreuung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Beitragsfestlegung stärker nach der wirtschaftlichen Verursachung auszurichten. So sollten die höheren Kosten für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren bei der Beitragsfestlegung Berücksichtigung finden. Außerdem ist bei der Bemessung der Beiträge auch eine Differenzierung nach den Betreuungsdauern vorzunehmen. Diese Empfehlung ist nach der künftigen teilweisen Beitragsbefreiung durch das Land Hessen umso bedeutender, da durch verursachungsgerechte Gebühren wich-

95 § 25c HKJGB – Personeller Mindestbedarf

(2) Der personelle Mindestbedarf für die Bildung, Erziehung und Betreuung eines Kindes in einer Tageseinrichtung ergibt sich aus dem Produkt von Fachkraftfaktor und Betreuungsmittelwert. Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind

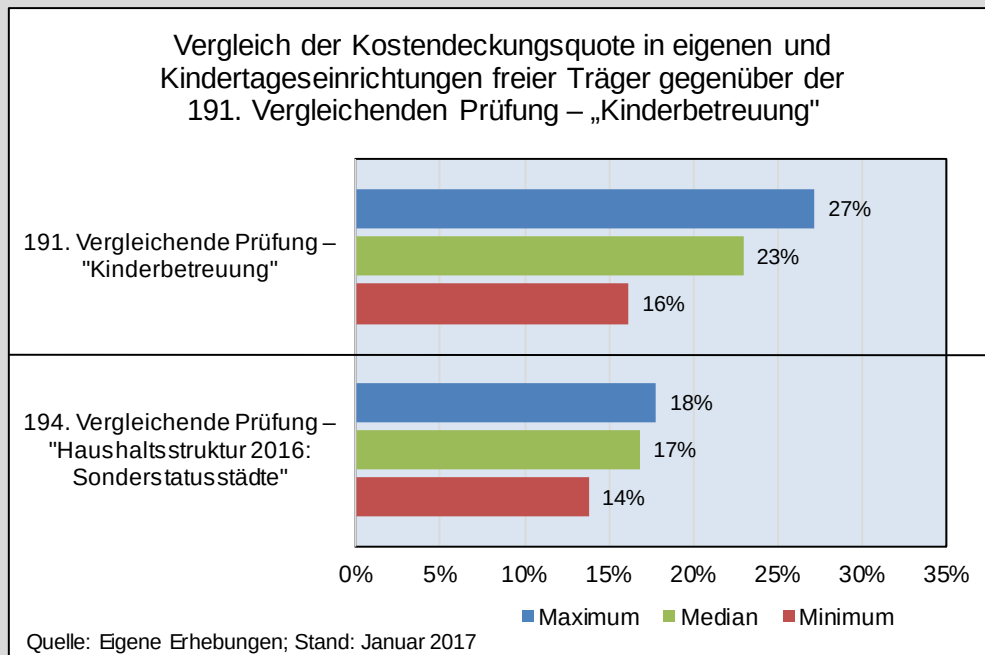
1. bis zum vollendeten dritten Lebensjahr 0,2,
2. vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 0,07 und
3. ab dem Schuleintritt 0,06.

Ermäßigungen

tige Steuerungsimpulse gegeben werden und nur so der tatsächliche Bedarf an Betreuung ermittelt werden kann.

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 (z.B. Erhöhung der Hebesätze zu den Realsteuern) vorsehen.

Niedrigere Kostendeckungsquoten im Vergleich zu Städten bis 50.000 Einwohner



Ansicht 69: Vergleich der Kostendeckungsquote in eigenen und Kindertageseinrichtungen freier Träger gegenüber der 191. Vergleichenden Prüfung – „Kinderbetreuung“

Ansicht 69 zeigt die von der Überörtlichen Prüfung ermittelten Kostendeckungsquoten der Sonderstatusstädte (Ansicht 68) gegenüber den Kostendeckungsquoten, die im Rahmen der 191. Vergleichenden Prüfung – „Kinderbetreuung“ ermittelt wurden. In die 191. Vergleichende Prüfung wurden Städte mit einer Einwohnerzahl von 24.281 bis 45.248 Einwohnern einbezogen.

Der Median der Kostendeckungsquoten der 194. Vergleichenden Prüfung lag sechs Prozentpunkte unter dem Median der 191. Vergleichenden Prüfung. Die höchste Kostendeckungsquote bei den Sonderstatusstädten (Stadt Fulda mit 18 Prozent) war unterhalb des Median der 191. Vergleichenden Prüfung.

Die niedrigeren Kostendeckungsquoten bei der 194. Vergleichenden Prüfung resultieren im Wesentlichen aus den vereinnahmten Elternbeiträgen der Städte. Der Vergleich zwischen der 191. Vergleichenden Prüfung und der 194. Vergleichenden Prüfung zeigt, dass die Städte bis 50.000 Einwohner grundsätzlich höhere Elternbeiträge festlegten, als die Sonderstatusstädte. Beispielhaft stand hier der Median der Elternbeiträge für die achtstündige Betreuung eines U3-Kindes. Dieser war in der 191. Vergleichenden Prüfung mit monatlich 291 Euro fast doppelt so hoch wie der Median in der 194. Vergleichenden Prüfung mit 149 Euro. Ebenso deutlich höher war der Median der Elternbeiträge für die achtstündige Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren. Dieser betrug in der 191. Vergleichenden Prüfung 158

Euro, während als Median der 194. Vergleichenden Prüfung 114 Euro ermittelt wurden.

Der Vergleich zwischen der 191. und 194. Vergleichenden Prüfung führt zu der Erkenntnis, dass die Sonderstatusstädte bei der Kinderbetreuung geringere Einnahmen pro Kind generierten. Die Sonderstatusstädte, die Haushaltsdefizite ausweisen (Hanau, Rüsselsheim am Main, Wetzlar), sollten eine Erhöhung der Elternbeiträge in Erwägung ziehen. Als Richtschnur könnte hierbei die im Rahmen der 191. Vergleichenden Prüfung aufgezeigte Einnahmengenerierung dienen.⁹⁶

Es lässt sich grundsätzlich zwischen der Schulkindbetreuung in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen unterscheiden. Realisiert wird die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen über Horte⁹⁷ und altersübergreifende Gruppen mit Schulkindern. Diese benötigen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Gruppengrößen sowie personellen Mindestvorgaben (Fachkraftquote), die an der Kinderbetreuung von Kindern bis sechs Jahren ausgerichtet ist (§ 45 SGB VIII). Vergleichbare Regelungen für die Betreuung an Schulen bestehen nicht.

Reduzierung der
Betreuung von
Schulkindern in
Horten

Ansicht 70 stellt die Zuschussbedarfe der beiden Betreuungsformen in Relation zu den betreuten Kindern gegenüber.

Zuschussbedarf Schulkindbetreuung 2015					
	in Kindertageseinrichtungen		außerhalb von Kindertageseinrichtungen		Mittlerer Zuschussbedarf je Schulkind ¹⁾
	absolut	je Schulkind	absolut	je Schulkind	
Bad Homburg	4.452.136 €	7.572 €	913.845 €	1.315 €	4.182 €
Fulda	177.226 €	4.220 €	149.217 €	229 €	471 €
Gießen	567.989 €	3.890 €	1.305.125 €	1.047 €	1.345 €
Hanau	4.279.177 €	4.953 €	106.374 €	217 €	3.237 €
Marburg	1.359.901 €	5.354 €	1.732.050 €	1.808 €	2.551 €
Rüsselsheim	732.840 €	5.637 €	1.294.196 €	1.705 €	2.280 €
Wetzlar	267.499 €	4.314 €	89.357 €	146 €	529 €

¹⁾ Der mittlere Zuschussbedarf ermittelt sich aus dem gesamten Zuschussbedarf dividiert durch die insgesamt betreuten Schul Kinder.

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2015; Stand: Januar 2017

Ansicht 70: Zuschussbedarf Schulkindbetreuung 2015

Die vorgefundenen Alternativen der Schulkindbetreuung führen zu unterschiedlichen Kostenbelastungen für die Kommunen. Der Median der Kostenbelastung bei der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen betrug 4.953 Euro während der Median der Kostenbelastung für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen 1.047 Euro betrug. Durch die günstigere Schulkindbetreuung reduzierte sich der mittlere Zuschussbedarf je Schulkind. So betrug hier der Median nur noch 2.280 Euro.

96 Vgl. Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

97 In Horten werden ausschließlich Schul Kinder betreut.

Zukünftig ist zu erwarten, dass der Kostenvorteil der Schulkindbetreuung in Schulen sich erhöhen wird, da die Hortgruppen nicht mehr nach HKJGB, sondern nur noch im Rahmen eines Bestandsschutzes⁹⁸ aus Landesmitteln finanziert werden.

Aus Ansicht 71 wird das Ergebnisverbesserungspotenzial durch Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen ersichtlich.

Ergebnisverbesserungspotenzial „Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen“			
	Zuschussbedarf	Gemeldete Schulkin- der in Kindertages- einrichtungen	Ergebnisverbesserungspo- tenzial ¹⁾
Bad Homburg	4.452.136 €	588	3.561.709 €
Fulda	177.226 €	42	141.780 €
Gießen	567.989 €	146	454.392 €
Hanau	4.279.177 €	864	3.423.342 €
Marburg	1.359.901 €	254	1.087.920 €
Rüsselsheim	732.840 €	130	586.272 €
Wetzlar	267.499 €	62	213.999 €
Summe	11.836.768 €	2.086	9.469.414 €

¹⁾ 80 Prozent des Zuschussbedarfs

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2015; Stand: Januar 2017

Ansicht 71: Ergebnisverbesserungspotenzial „Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen“

Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial durch Einsparung von 80 Prozent der Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen hatte mit 3,6 Millionen Euro die Stadt Bad Homburg v.d. Höhe. Mit 0,1 Millionen Euro hatte die Stadt Fulda das niedrigste Ergebnisverbesserungspotenzial. Die Stadt Fulda hatte die Betreuung in Horten und altersübergreifenden Gruppen mit Schulkindern weitestgehend abgebaut. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Betreuung in Kindertageseinrichtungen in reinen Schulkindergruppen (Hortgruppen) abzubauen und stattdessen die Schulkindbetreuung in Schulen auszubauen.

4.7.3 Schulträgerschaft

Grundsätzlich obliegt den kreisfreien Städten und Landkreisen die Schulträgerschaft (§ 138 Absatz 1 HSchG⁹⁹). Weiterhin hatten die Sonderstatusstädten Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim die Schulträgerschaft inne (§138 Absatz 2 HSchG). Die Schulträgerschaft umfasst die Bewirtschaf-

98 Mit dem Programm „Sicherung von im Bestand geschützten Plätzen in Kinderhorten und sonstigen Angeboten der Schulkinderbetreuung“ vom 10. Dezember 2013 (StAnz. für das Land Hessen 52/2013, S. 1602) fördert das Land Hessen auch weiterhin bestehende Betreuungsplätze in Kinderhorten und in sonstigen Angeboten der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen.

99 § 138 HSchG – Land, Gemeindeverbände und Gemeinden

(1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.

(2) Die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim sind Träger der Schulen, soweit nicht andere Schulträger Schulen in ihren Gebieten unterhalten.

tung 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 einzelner Kostenbereiche (wie Reinigung, Hausmeister und Energie).

In Ansicht 72 wird der Fehlbetrag des standardisierten Produkts „Schulträgerschaft“ je Einwohner und je Schüler wiedergegeben.

Ergebnisse der Schulträgerschaft in 2015					
	Einwohner	Fehlbetrag	Fehlbetrag je Einwohner	Schüler ¹⁾	Fehlbetrag je Schüler
Bad Homburg ²⁾	53.244	14,0 Mio. €	263 €	-	-
Fulda	67.253	12,8 Mio. €	191 €	12.176	1.055 €
Gießen	84.455	11,2 Mio. €	132 €	16.691	669 €
Hanau	92.643	19,4 Mio. €	210 €	18.083	1.075 €
Marburg	73.836	14,5 Mio. €	197 €	11.478	1.265 €
Rüsselsheim	63.030	13,3 Mio. €	211 €	7.368	1.806 €
Wetzlar ²⁾	51.649	9,0 Mio. €	175 €	-	-
Median			197 €		1.075 €

¹⁾ inklusive Gastschüler (2015 / 2016)

²⁾ keine Schulträgerschaft

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 72: Ergebnisse der Schulträgerschaft in 2015

Ansicht 72 zeigt, dass Rüsselsheim am Main mit 1.806 Euro den höchsten Fehlbetrag je Schüler hatte. Die geringsten Fehlbeträge je Einwohner und je Schüler hatte die Stadt Gießen. Das im Vergleich geringe Defizit der Schulträgerschaft der Stadt Gießen resultierte im Wesentlichen aus der hohen Auslastung der Schulen und aus vereinbarten Erstattungen für Gastschulbeiträge.

Die Städte Bad Homburg v.d. Höhe und Wetzlar waren keine Schulträger. Sie zahlten an den Kreis eine Schulumlage. Deshalb konnte bei diesen beiden Städten nur ein Fehlbetrag je Einwohner ermittelt werden.

Erstattung von Gastschulbeiträgen

Grundsätzlich besuchen Schüler Schulen des zum Wohnsitz gehörenden Schulträgers. Besuchen sie die Schule eines anderen Schulträgers sind hierfür an diesen Gastschulbeiträge zu leisten. Das Kultusministerium setzt die Höhe der Gastschulbeiträge (in Fortschreibung der durch Verordnung vom 4. April 1995 festgesetzten Beträge) jährlich fest.

Zwischen der Sonderstatusstadt Gießen und dem Landkreis Gießen wurde hinsichtlich der Gastschulbeiträge eine Sondervereinbarung getroffen. Danach erhält die Stadt Gießen höhere Gastschulbeiträge für Schüler, die aus dem Landkreis Gießen kommen und nach der 9. oder 10. Klasse auf eine studienqualifizierende Schule der Stadt Gießen wechseln. Die jährliche Pauschale betrug 340 Euro je Schüler und verändert sich prozentual in gleicher Höhe, wie der durch das Hessische Kultusministerium festgelegte Gastschulbeitrag. Das Basisjahr ist das Jahr 2012. Der Landkreis hingegen erhob für Schüler mit Wohnsitz in der Stadt Gießen keine erhöhten Gastschulbeiträge. Dies war einer der Gründe, warum die Stadt Gießen einen geringen

Fehlbetrag je Schüler auswies. Daneben wirkte sich positiv aus, dass die Stadt Gießen die höchste Auslastung im Quervergleich aufwies (vgl. Ansicht 73).

Wesentlichen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft haben die zu unterhaltenden Flächen. Große Flächen je Schüler deuten auf geringe Auslastung der Schulen hin. Die Bewirtschaftungskosten einer Schule hängen sind überwiegend unabhängig von der Auslastung, so dass bei einer geringen Auslastung die Bewirtschaftungskosten je Schüler höher ausfallen als bei ausgelasteten Schulen. In Ansicht 73 wird die zu unterhaltende Fläche (Nettogrundfläche) im Verhältnis zu den Schülerzahlen dargestellt.

Flächen der Schulen			
	Schüler an eigenen Schulen inkl. Gast-schüler (2015 / 2016)	Nettogrundfläche aller Schulen ohne Sport-hallen und Kantinen	Nettogrundfläche je Schüler inkl. Gast-schüler ohne Sport-hallen und Kantinen
Bad Homburg	Keine Schulträgerschaft		
Fulda	12.176	111.115 m²	9,1 m²
Gießen	16.691	138.391 m²	8,3 m²
Hanau	18.083	154.723 m²	8,6 m²
Marburg	11.478	121.730 m²	10,6 m²
Rüsselsheim	7.368	99.907 m²	13,6 m²
Wetzlar	Keine Schulträgerschaft		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017			

Ansicht 73: Flächen der Schulen

Die Stadt Gießen hatte mit 8,3 m² die geringste Fläche je Schüler¹⁰⁰ im Quervergleich. Die größte zur Verfügung stehende Fläche je Schüler inklusive Gast Schüler (ohne Sporthallen und Kantinen) wurde mit 13,6 m² von der Stadt Rüsselsheim am Main vorgehalten. Im Vergleich zum Median (9,1 m²) ergab dies in Rüsselsheim am Main eine um 149 Prozent oder 4,4 m² höhere Nettogrundfläche je Schüler.

100 inkl. Gast Schüler (ohne Sporthallen und Kantinen)

Ansicht 74 zeigt die Bewirtschaftungskosten sowie die sonstigen Gebäudekosten der Schulträgerschaft je Einwohner und je Schüler im Quervergleich.

Ergebnisverbesserungspotenzial der Schulträgerschaft

Bewirtschaftungskosten und sonstige Gebäudekosten der Schulträgerschaft für das Jahr 2015					
	Bewirtschaftungskosten ¹⁾	Bewirtschaftungskosten je Einwohner	Schüler ²⁾	Bewirtschaftungskosten je Schüler	Ergebnisverbesserung ³⁾
Bad Homburg ²⁾	Keine Schulträgerschaft				- €
Fulda	11,8 Mio. €	175 €	12.176 €	969 €	- €
Gießen	11,8 Mio. €	140 €	16.691 €	706 €	- €
Hanau	17,7 Mio. €	191 €	18.083 €	977 €	0,1 Mio. €
Marburg	12,8 Mio. €	173 €	11.478 €	1.113 €	1,7 Mio. €
Rüsselsheim	10,1 Mio. €	160 €	7.368 €	1.371 €	3,0 Mio. €
Wetzlar ²⁾	Keine Schulträgerschaft				- €
Median		173 €		977 €	

¹⁾ Jahresergebnis abzüglich Gastschulbeiträge, Schülerbeförderung, Verwaltung und Zuweisungen

²⁾ 2015/ 2016 inkl. Gastschüler

³⁾ gegenüber dem 0,25 Quantil auf Basis der Schülerzahlen (969 € Bewirtschaftungskosten je Schüler)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 74: Bewirtschaftungskosten und sonstige Gebäudekosten der Schulträgerschaft in 2015

Ansicht 74 zeigt die Bewirtschaftungskosten der Schulträgerschaft auf Basis je Schüler und je Einwohner. Bei Städten, welche oberhalb des 0,25-Quantils lagen, wurde das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Basis der Schüler ermittelt.

Die Stadt Rüsselsheim am Main lag mit 1.371 Euro je Schüler im Quervergleich bei den Bewirtschaftungskosten 402 Euro je Schüler über dem 0,25-Quantil. Insgesamt wurde für die Stadt Rüsselsheim am Main eine Mehrbelastung in Höhe von 3,0 Millionen Euro für die Schulträgerschaft errechnet. Diese resultierte im Wesentlichen aus der bewirtschafteten Fläche je Schüler.

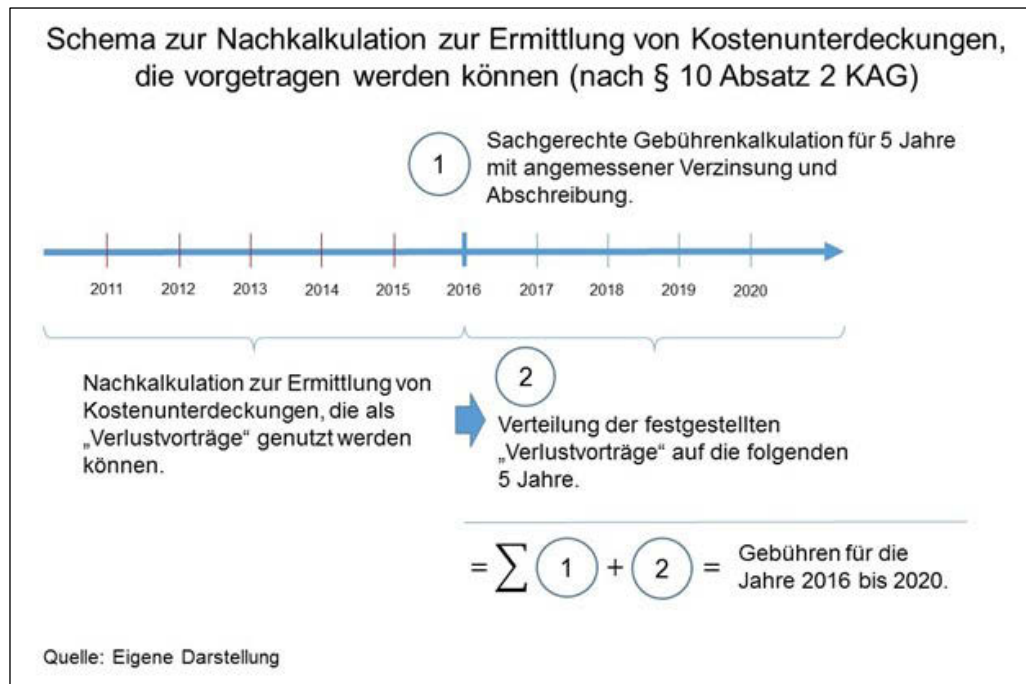
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die geringe Auslastung der Schulen bei der Fortschreibung des Schulentwicklungsplans im Hinblick auf die Bedarfsmessung zu berücksichtigen.

4.7.4 Gebührenhaushalte

Die Notwendigkeit zur Festsetzung von kostendeckenden Gebühren ist gesetzlich verankert (§ 10 Absatz 2 KAG). Die Gebühren sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln.¹⁰¹

Die erhobenen Gebühren der Städte für Abwasser-, Wasser- und Friedhof wurden einzeln anhand von vorläufigen Nachkalkulationen untersucht.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte auf Grundlage des § 10 Absatz 2 KAG¹⁰² einen fünf Jahreszeitraum. Die aktuelle Fassung des § 10 Absatz 2 KAG gibt den Städten die Möglichkeit, Versäumnisse der Vergangenheit nachzuholen. Ansicht 75 verdeutlicht dies grafisch.



Ansicht 75: Schema zur Nachkalkulation zur Ermittlung von Kostenunterdeckungen, die vorgetragen werden können (nach § 10 Absatz 2 KAG)

Gebührenkalkulation

Aus der vorläufigen Nachkalkulation der vorangegangenen fünf Jahre (2011 bis 2015) wurde die durchschnittliche Kostenunterdeckung ermittelt. Diese Kostenunterdeckung kann auf die nächsten fünf Jahre (2016 bis 2020) gleichmäßig verteilt werden. Diese Verteilung der Kostenunterdeckungen ergänzt die sachgerecht ermittelte Gebührenkalkulation für die Zukunft. Ansicht 76 fasst die für eine sachgerechte Gebührenkalkulation notwendigen Elemente zusammen.

101 In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Das sind insbesondere die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) fließen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit ein.

Kostendeckende Gebühren haben wegen der Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens einen bedeutenden Liquiditätseffekt.

102 § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG n.F. – 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.

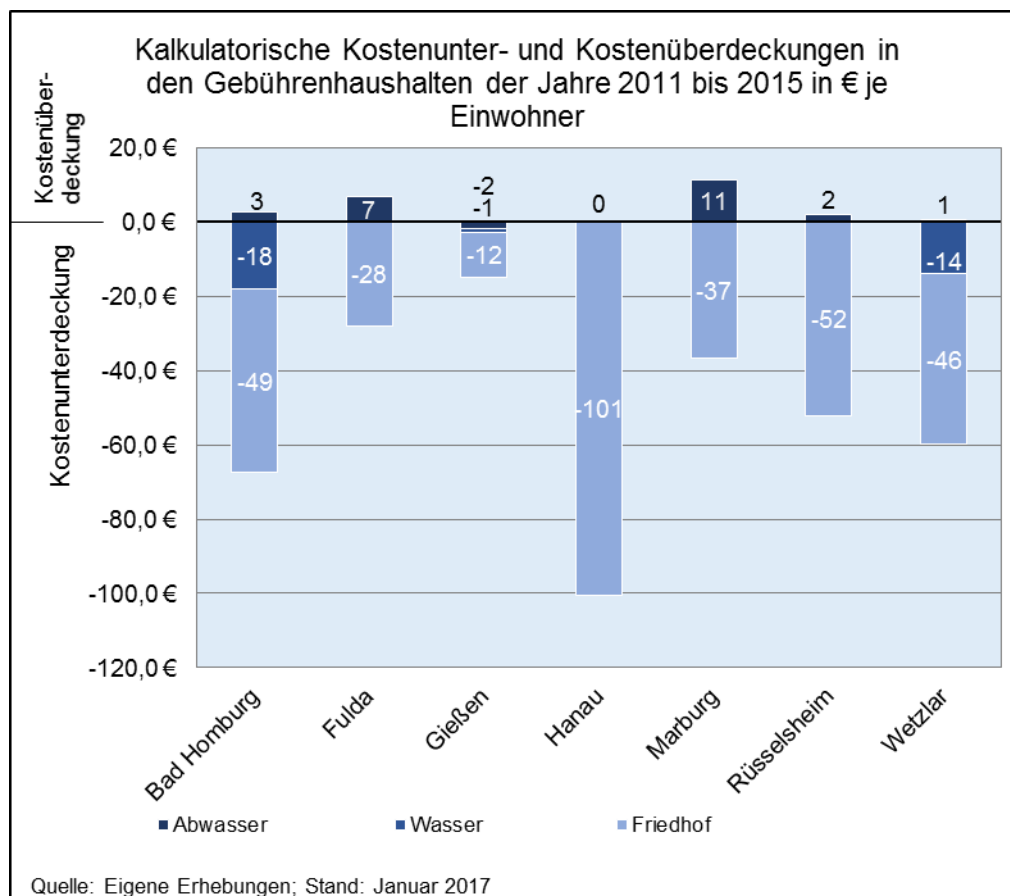
Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation
Erfassung aller zurechenbaren Erträge und Aufwendungen
Angemessene Verzinsung des Anlagevermögens (abzüglich Sonderposten aus Beiträgen und Investitionen)
Erfassung der Abschreibungen
Erfassung der Sonderpostenaufösungen für Beiträge
Berücksichtigung künftiger Instandhaltungsmaßnahmen insbesondere aus den Erkenntnissen aus der Eigenkontrollverordnung (EKVO)
Berücksichtigung des Gewinn- beziehungsweise Verlustvortrags aus der vorläufigen Nachkalkulation der letzten fünf Jahre
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis § 10 Absatz 2 KAG

Ansicht 76: Notwendige Elemente einer sachgerechten Gebührenkalkulation

Aus den Unterdeckungen der Gebührenhaushalte ergibt sich das Ergebnisverbesserungspotenzial der Städte.

Ergibt eine vorläufige Nachkalkulation eine Überdeckung, wie dies bei Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Marburg und Rüsselsheim am Main der Fall war, besteht die Verpflichtung, durch entsprechende Gebührensenkungen in den nächsten fünf Jahren einen Ausgleich herbei zu führen.

Für die Beurteilung der Wirkung auf die Haushaltsstabilität werden die Ergebnisse kumuliert betrachtet. Die Über- und Unterdeckungen je Einwohner für die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Friedhof sind in Ansicht 77 dargestellt.



Ansicht 77: Kalkulatorische Kostenunter- und Kostenüberdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2011 bis 2015 in € je Einwohner

Festzustellen war, dass bei allen Städten kumuliert keine kostendeckenden Gebühren festgesetzt wurden. Ansicht 77 zeigt, dass diese größtenteils im Gebührenhaushalt Friedhof entstanden. Die Gebührenhaushalte Abwasser und Wasser wiesen hingegen in Summe geringe Unterdeckungen im Nachkalkulationszeitraum aus.

Die Kostenunterdeckungen aller Städte beliefen sich insgesamt im Kalkulationszeitraum 2011 bis 2015 auf -23,5 Millionen Euro.

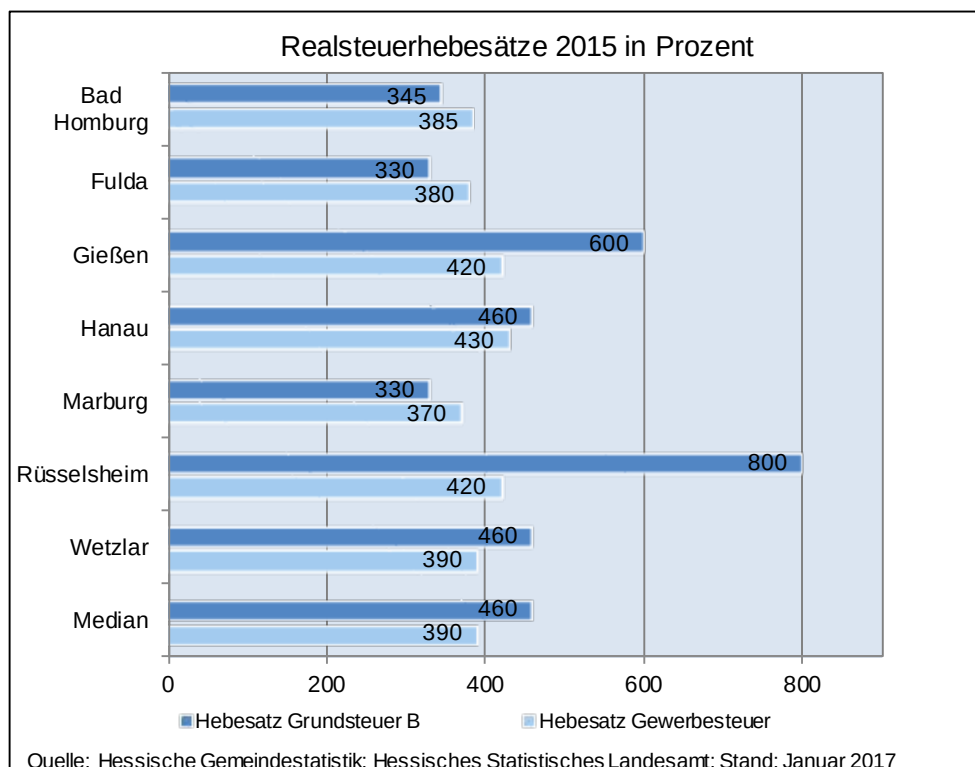
Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial wurde für die Stadt Hanau mit 101 Euro je Einwohner errechnet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben und diese durch regelmäßige Nachkalkulationen (maximal fünf Jahre) zu überprüfen. Ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt beim Bestattungswesen von mindestens 80 Prozent wird von der Überörtlichen Prüfung nicht beanstandet.

Bad Homburg v.d. Höhe (69 Prozent), Hanau (49 Prozent), Marburg (71 Prozent), Rüsselsheim (62 Prozent) und Wetzlar (76 Prozent) hatten einen Kostendeckungsgrad unter 80 Prozent. Sie verstießen damit gegen den Grundsatz der Einnahmebeschaffung (§ 93 Absatz 2 HGO¹⁰³).

4.7.5 Hebesätze der Realsteuern

Die Erhöhung der Hebesätze bei den Realsteuern ist eine Möglichkeit, Allgemeine Deckungsmittel zu generieren. Ansicht 78 zeigt die Bandbreite der Hebesätze in den untersuchten Städte.



Ansicht 78: Realsteuerhebesätze 2015 in Prozent

103 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen

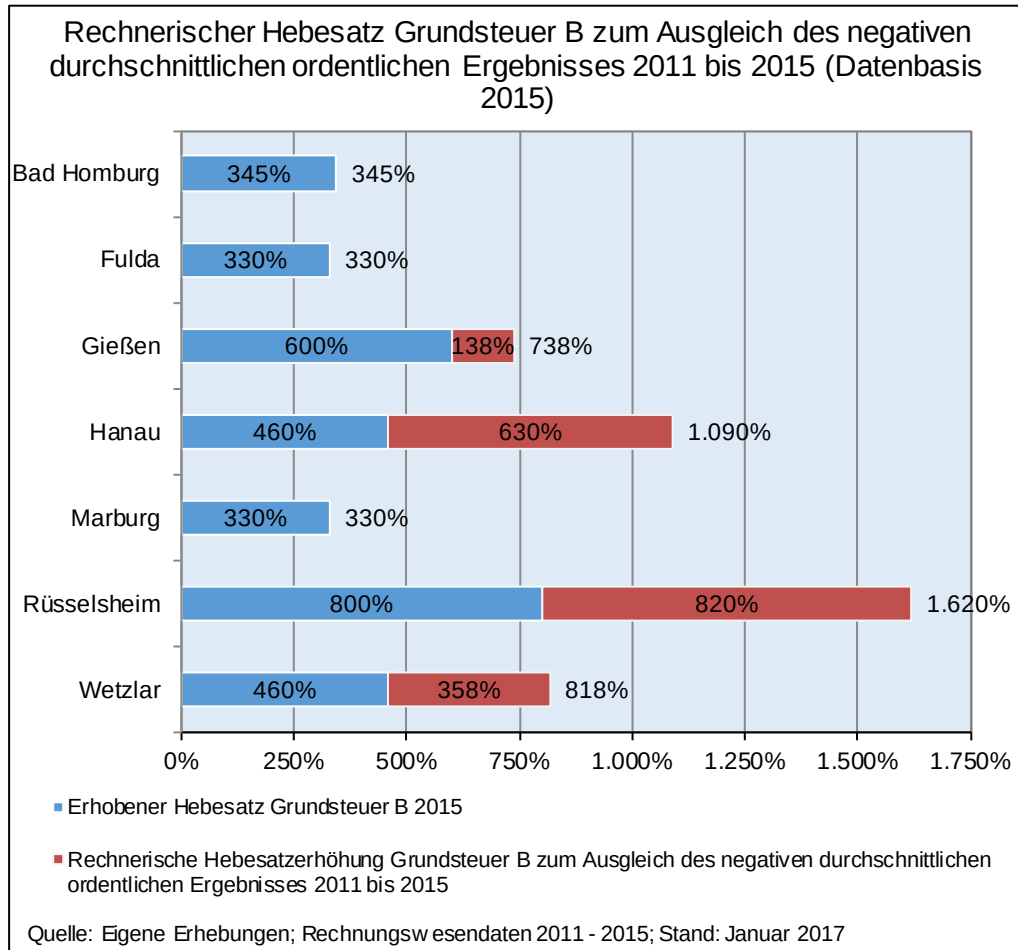
1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,
2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.

Die Hebesätze für die Realsteuern wiesen deutliche Bandbreiten auf. Diese beliefen sich bei der Gewerbesteuer auf 60 Prozentpunkte und bei der Grundsteuer B auf 470 Prozentpunkte.

Ansicht 79 zeigt für die Städte den jeweiligen rechnerischen Hebesatz der Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses der Jahre 2011 bis 2015, ohne dabei weitere Ergebnisverbesserungsmaßnahmen vorzunehmen. Jeder Stadt sollte in diesem Zusammenhang bewusst sein, dass Einsparungen von Aufwendungen als Konsolidierungsmaßnahme zur Verbesserung der Haushaltslage beitragen und somit die notwendige Hebesatzerhöhung für die Grundsteuer B reduzieren.

Rechnerischer
Hebesatz der
Grundsteuer B



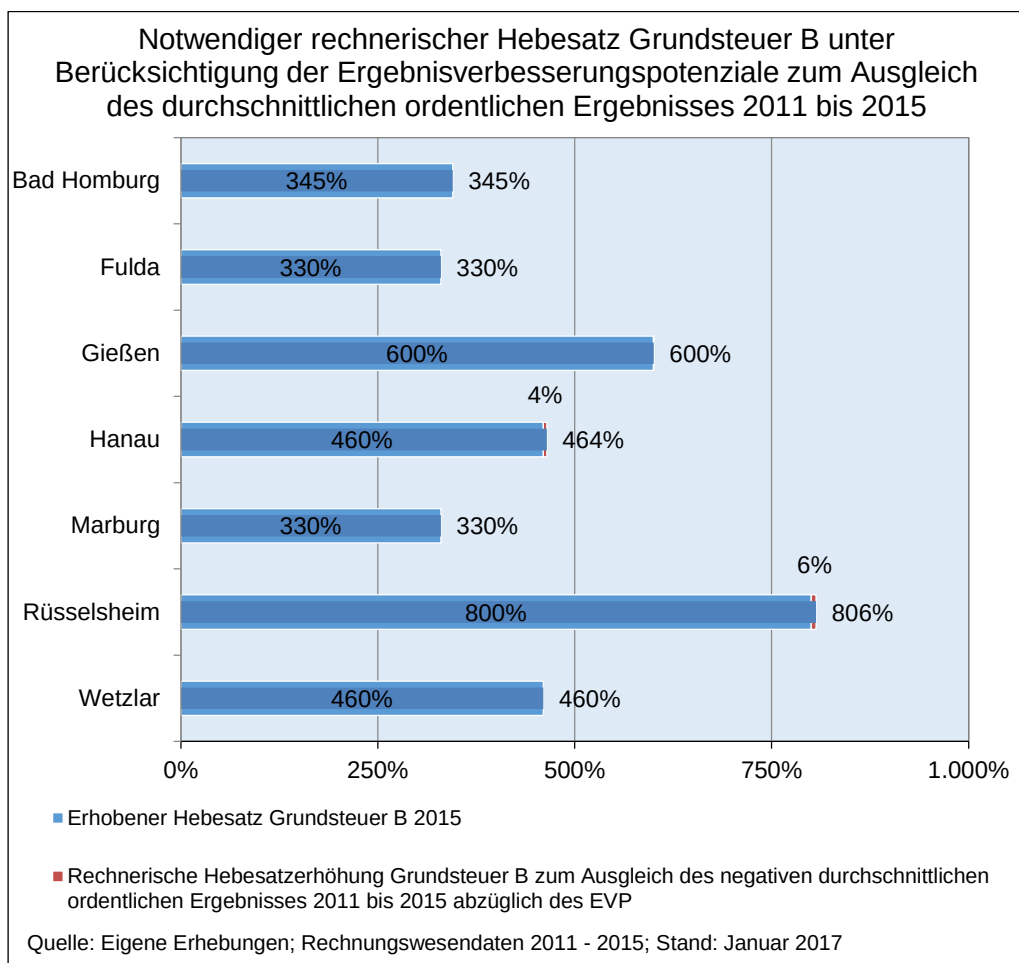
Ansicht 79: Rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B zum Ausgleich des negativen durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses 2011 bis 2015 (Datenbasis 2015)

Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Marburg wiesen in den Jahren 2011 bis 2015 ein positives durchschnittliches ordentliches Ergebnis auf. Daher wurde kein höherer rechnerischer Hebesatz ausgewiesen als der tatsächliche Hebesatz des Jahrs 2015.

Ohne die Nutzung weiterer – zuvor im Bericht aufgezeigter – Ergebnisverbesserungspotenziale müssten Hanau und Rüsselsheim am Main einen Hebesatz von über 1.000 Prozent erheben, um die durchschnittlichen ordentlichen Fehlbeträge der Jahre 2011 bis 2015 auszugleichen. Der höchste rechnerische Hebesatz ergab sich danach für die Stadt Rüsselsheim am Main mit 1.620 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B dann für notwendig, wenn durch andere Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere durch Einsparungen und Effizienzerhöhungen, kein Haushaltsausgleich zu erreichen ist. Diesen Gedanken aufgreifend, stellt An-

sicht 80 dar, welche Hebesätze die Sonderstatusstädte rechnerisch für die Grundsteuer B noch erheben müssten, wenn vorab andere Konsolidierungsmaßnahmen realisiert würden.



Ansicht 80: Notwendiger rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale zum Ausgleich des durchschnittlichen ordentlichen Ergebnisses 2011 bis 2015

Mit der Umsetzung aller quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale wäre bei fünf Städten ein Haushaltsausgleich ohne eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B möglich. Die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main müssten ihre Grundsteuer B Hebesätze minimal anheben, um einen ausgeglichenen Haushalt auszuweisen.

4.7.6 Zusammenfassung der Ergebnisverbesserungspotenziale und Ultima Ratio

In Ansicht 81 werden die in den untersuchten Konsolidierungsbereichen ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale aufgezeigt. Als Ultima Ratio werden zusätzlich Potenziale aus der Erhöhung der Steuereinnahmen (Grundsteuer und Gewerbesteuer) aufgezeigt.

Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2015							
	Allg. Verwaltung ¹⁾	Kindertagesbetreuung ²⁾	Schulträger-schaft ³⁾	Gebühren-haushalte ⁴⁾	Ge-samt Kon-soli-die-rungs-berei-che	Steuerein-nahmen ⁵⁾ (Ultima Ratio)	Ge-samt
Bad Homburg	1,9	9,5	0,0	3,4	14,8	23,3	38,0
Fulda	0,0	2,7	0,0	1,4	4,2	20,5	24,6
Gießen	0,0	2,7	0,0	1,2	3,9	7,4	11,3
Hanau	1,1	9,4	0,1	9,3	20,0	12,7	32,6
Marburg	1,6	5,6	1,7	1,9	10,7	36,5	47,1
Rüssels-heim	0,4	4,1	3,0	3,1	10,6	0,7	11,4
Wetzlar	2,0	2,5	0,0	3,1	7,6	9,1	16,7
Gesamt	7,0	36,5	4,8	23,5	71,7	110,1	181,8

¹⁾ Gegenüber dem 0,25 Quantil der Personalkosten 2015

²⁾ Errechnet aus der Drittelregelung, dem Mehrpersonal und der Hortbetreuung 2015

³⁾ Gegenüber dem 0,25 Quantil der Bewirtschaftungskosten je Schüler 2015

⁴⁾ Gegenüber den Fehlbeträgen der Gebührenhaushalte der Jahre 2011 bis 2015

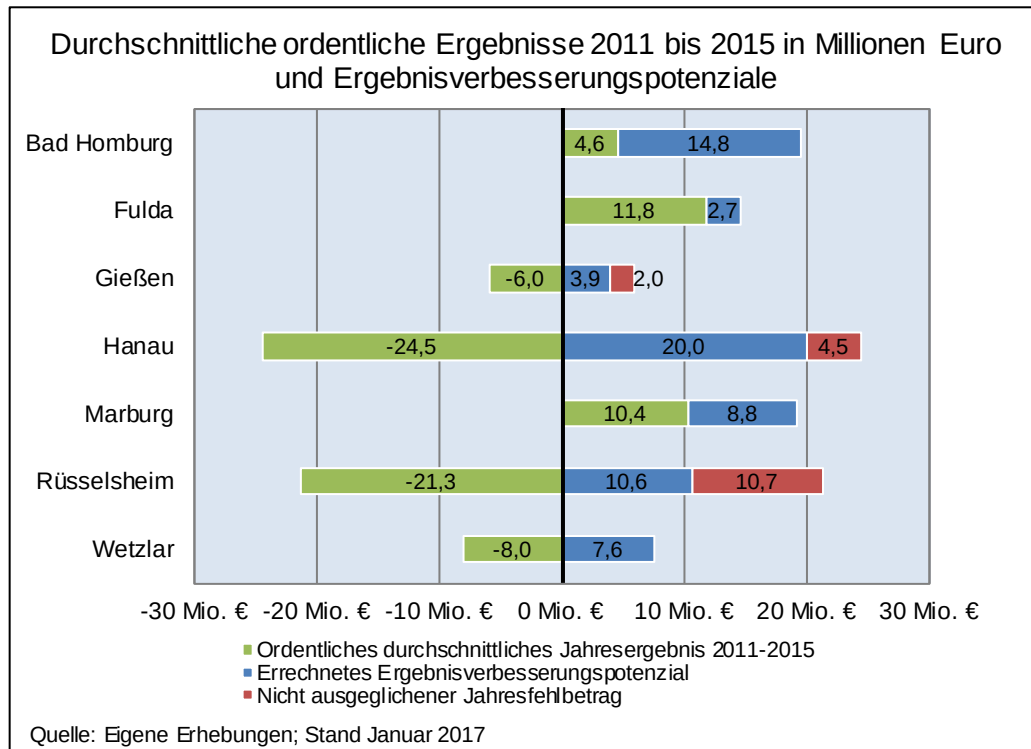
⁵⁾ Gegenüber dem maximalen Hebesatz des Quervergleichs 2015

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 81: Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro für das Jahr 2015

Insgesamt betrugen die Ergebnisverbesserungspotenziale für die Konsolidierungsbereiche 71,7 Millionen Euro. Für die Stadt Gießen wurde mit 3,9 Millionen Euro das geringste und für die Stadt Hanau mit 20,0 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale wurden bei der Kindertagesbetreuung mit insgesamt 36,5 Millionen Euro festgestellt.

Ansicht 82 stellt die Ergebnisverbesserungspotenziale (blauer Balken) den durchschnittlichen ordentlichen Ergebnissen der Jahre 2011 bis 2015 (grüner Balken) gegenüber.



Ansicht 82: Durchschnittliche ordentliche Ergebnisse 2011 bis 2015 in Millionen Euro und Ergebnisverbesserungspotenziale

Ansicht 82 zeigt, dass Wetzlar durch Ausschöpfung aller Ergebnisverbesserungspotenziale das durchschnittliche negative ordentliche Ergebnis ausgleichen könnte. Bei den Städten Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main verbliebe trotz Ausschöpfung aller Ergebnisverbesserungspotenziale ein hohes negatives ordentliches Ergebnis (roter Balken).

Weitere Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich durch potenzielle Steuermehreinnahmen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer durch Anpassung auf den maximalen Hebesatz im Quervergleich. Diese Maßnahmen sollten als Ultima Ratio genutzt werden, wenn sich Jahresfehlbeträge nicht aus der Ausschöpfung von Ergebnisverbesserungspotenzialen aus den Konsolidierungsbereichen ausgleichen lassen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um einen Haushaltsausgleich zu erzielen und den Abbau der Haushaltsschulden anzugehen.

4.8 Auffälligkeiten bei anderen Aufgaben

4.8.1 Kinder,- und Jugend- und Familienhilfe

In der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe dient die Kennzahlenanalyse der Darstellung der unterschiedlichen Jahresergebnisse der in die Vergleichende Prüfung einbezogenen Städte. Es werden die Auswirkungen auf die Haushaltslage aufgezeigt. Die Jahresergebnisse bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe stehen im unmittelbaren Zusammenhang mit der Anzahl und der Art der Maßnahmen (zum Beispiel Heimunterbringungen).

Kinder,- Jugend- und Familienhilfe der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015						
	Einwohner	Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz, Förderung der Erziehung in der Familie und andere Aufgaben der Jugendhilfe	Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und Hilfe für junge Volljährige	Verwaltung der Jugendhilfe	Unterhaltsvorschuss ¹⁾	Summe
Bad Homburg	53.244	63 €	97 €	14 €	3 €	177 €
Fulda	67.253	48 €	116 €	1 €	4 €	169 €
Gießen	84.455	34 €	116 €	25 €	3 €	178 €
Hanau	92.643	32 €	134 €	29 €	10 €	205 €
Marburg	73.836	88 €	119 €	16 €	8 €	230 €
Rüsselsheim	63.030	22 €	112 €	43 €	-2 €	176 €
Wetzlar	51.649	33 €	134 €	50 €	5 €	222 €

¹⁾ In Rüsselsheim war der Personalaufwand für den Unterhaltsvorschuss bei der Verwaltung der Jugendhilfe erfasst.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 83 zeigt die Ergebnisse je Einwohner in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe der Städte im Jahr 2015. Die „Tagespflege“ wurde in Abschnitt 4.7.2 beurteilt. Ausgaben für „Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge / Ausländer“ werden grundsätzlich erstattet. Sie werden daher in der Ansicht 83 nicht vergleichend betrachtet.

Kinder,- Jugend- und Familienhilfe der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015						
	Einwohner	Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, erzieherischer Kinder- und Jugendschutz, Förderung der Erziehung in der Familie und andere Aufgaben der Jugendhilfe	Hilfe zur Erziehung, Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche und Hilfe für junge Volljährige	Verwaltung der Jugendhilfe	Unterhaltsvorschuss ¹⁾	Summe
Bad Homburg	53.244	63 €	97 €	14 €	3 €	177 €
Fulda	67.253	48 €	116 €	1 €	4 €	169 €
Gießen	84.455	34 €	116 €	25 €	3 €	178 €
Hanau	92.643	32 €	134 €	29 €	10 €	205 €
Marburg	73.836	88 €	119 €	16 €	8 €	230 €
Rüsselsheim	63.030	22 €	112 €	43 €	-2 €	176 €
Wetzlar	51.649	33 €	134 €	50 €	5 €	222 €

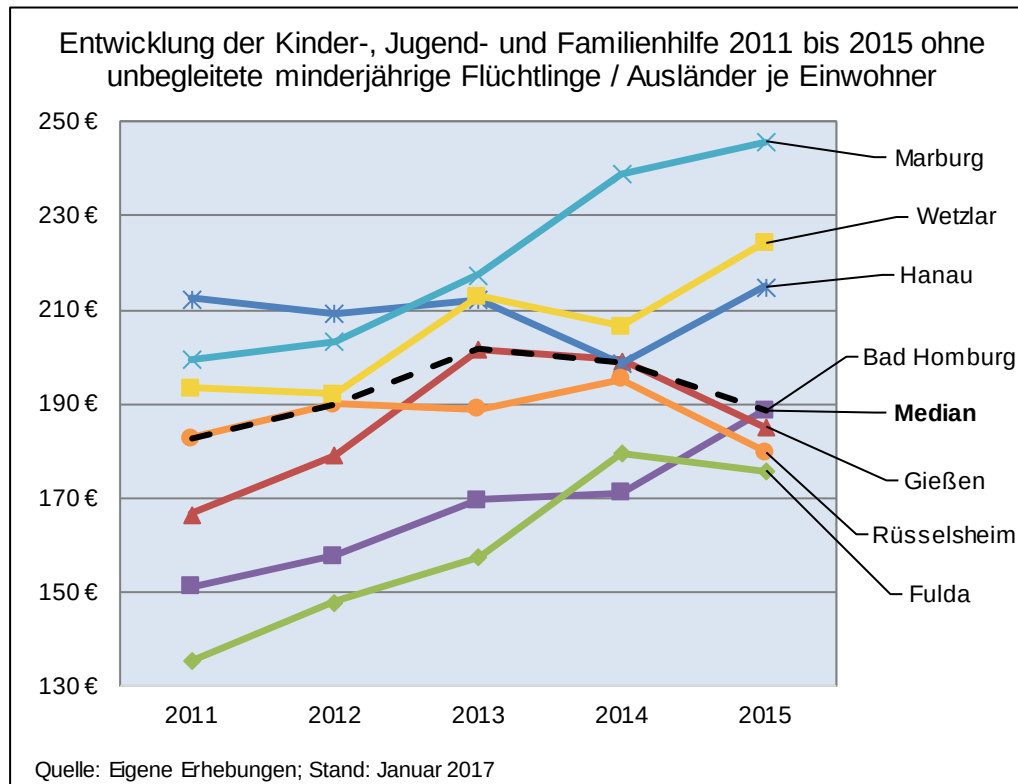
¹⁾ In Rüsselsheim war der Personalaufwand für den Unterhaltsvorschuss bei der Verwaltung der Jugendhilfe erfasst.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 83: Kinder,- Jugend- und Familienhilfe der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015

Wie Ansicht 83 zeigt, hatte Marburg mit 230 Euro je Einwohner den höchsten Fehlbetrag im Jahr 2015. Den geringsten Fehlbetrag wies Fulda mit 169 Euro je Einwohner aus.

Ansicht 84 zeigt die Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe von 2011 bis 2015 ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge / Ausländer je Einwohner.



Ansicht 84: Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe 2011 bis 2015 ohne unbegleitete minderjährige Flüchtlinge / Ausländer je Einwohner

Entwicklung der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe

Ansicht 83 und Ansicht 84 zeigen, dass sich bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe große Unterschiede bei den Fehlbeträgen je Einwohner ergaben.

Marburg hatte mit 43 Euro je Einwohner den höchsten Anstieg im Vergleich. Der Fehlbetrag je Einwohner stieg von 199 Euro im Jahr 2011 auf 246 Euro im Jahr 2015. Absolut ist dies ein Anstieg um 3,4 Millionen Euro. Der Anstieg des Fehlbetrags je Einwohner in Marburg in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe resultierte aus gestiegenen Zuschüssen an freie Träger in der der Leistungs- und Organisationsentwicklung sowie der Kinder- und Jugendförderung. Ebenso erfuhren die Jugendhilfeleistungen an natürliche Personen außerhalb (zum Beispiel Betreute Wohnformen) und innerhalb (zum Beispiel Heimunterbringung) von Einrichtungen einen Anstieg im Vergleichszeitraum.

Die Überörtliche Prüfung ist sich bewusst, dass die Jugendhilfe nicht ausschließlich unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten bewertet werden kann. Gleichwohl kann nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung durch die Jugendämter grundsätzlich beeinflusst werden – ohne hierbei Abstriche bei den bedarfsgerechten Hilfeleistungen für die Kinder und Jugendlichen vorzunehmen.¹⁰⁴ Die Jugendämter sollten ihre bestehenden Steuerungsmöglichkeiten nutzen und beispielsweise Aufbau- und Ablauforganisation und die Personalausstattung diesbezüglich analysieren und anpassen. Zudem sollte das lokale Angebotsspektrum hinterfragt werden.¹⁰⁵

104 Vgl. Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/2404, S. 348 ff.

105 Vgl. auch Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (AKJStat) (2012): Monitor Hilfen zur Erziehung 2012, S. 27 f.

4.8.2 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

Ansicht 85 zeigt die Jahresergebnisse je Einwohner für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen der Sonderstatusstädte.

Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Einwohner	53.244	67.253	84.455	92.643	73.836	63.030	51.649
Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten	55 €	29 €	9 €	67 €	43 €	38 €	32 €
Schwimmbäder	53 €	31 €	32 €	32 €	25 €	22 €	27 €
Museen, Wissenschaft, Heimat und Kultur	31 €	28 €	17 €	43 €	18 €	21 €	34 €
Theater	10 €	12 €	62 €	9 €	23 €	45 €	3 €
VHS und Musikschule	7 €	17 €	7 €	4 €	20 €	33 €	12 €
Büchereien	25 €	7 €	10 €	25 €	10 €	20 €	8 €
Bürgerhäuser	20 €	12 €	14 €	28 €	7 €	1 €	55 €
sonstiges	181 €	43 €	33 €	44 €	44 €	69 €	37 €
Summe	383 €	179 €	185 €	252 €	188 €	251 €	207 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 85: Sport, Kultur und sonstige freiwillige Bereiche der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015

Wie aus Ansicht 85 zu entnehmen, hatte Bad Homburg v.d. Höhe mit 383 Euro den höchsten Fehlbetrag je Einwohner im Quervergleich. Der geringste Fehlbetrag je Einwohner wurde in Fulda mit 179 Euro festgestellt.

Für Bad Homburg v.d. Höhe wurde bei den sonstigen freiwilligen Leistungen ein besonders hoher Fehlbetrag je Einwohner von 181 Euro ermittelt. Dies war insbesondere auf freiwillige Leistungen für Wirtschaftsförderung und Tourismus zurückzuführen. Hierauf entfielen 104 Euro je Einwohner.

Der Fehlbetrag je Einwohner beim Theater war in Gießen mit 62 Euro und Rüsselsheim am Main mit 45 Euro auffällig hoch. Dies resultierte aus Aufwendungen für die Verlustübernahme für die jeweiligen Stadttheater.



Ansicht 86: Stadttheater Gießen. Aufnahme vom 22. August 2017.

Rüsselsheim am Main organisierte das Stadttheater, die Volkshochschule und Musikhochschule sowie die Bücherei in Form eines Eigenbetriebs. Für die Volkshochschule und Musikschule in Rüsselsheim am Main wurde der höchste Fehlbetrag je Einwohner in Höhe von 31 Euro ermittelt. Für die Büchereien wurden in Bad Homburg v.d. Höhe und Hanau hohe Jahresfehlbeträge je Einwohner festgestellt. Beide Städte wiesen einen Jahresfehlbetrag je Einwohner in Höhe von 25 Euro aus.

Die Stadt Wetzlar hatten bei den Bürgerhäusern mit 55 Euro hohe Fehlbeträge je Einwohner. Die Bürgerhäuser in der Stadt Wetzlar wurden vom Eigenbetrieb Stadthallen Wetzlar verwaltet.

Wir empfehlen den Städten Gießen, Hanau, Rüsselsheim am Main und Wetzlar in Anbetracht der jeweiligen Haushaltslage die freiwilligen Leistungen auf Einsparpotenziale zu untersuchen, um die Fehlbeträge zu reduzieren. Auch die Schließung von Einrichtungen ist zu erwägen. Die Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda und Marburg sollten bei einer Verschlechterung der Haushaltslage diese Leistungsbereiche auf Einsparpotenziale prüfen.

4.8.3 Soziale Leistungen

Träger der örtlichen Sozialhilfe waren nach alter Rechtslage¹⁰⁶ die kreisfreien Städte, die Landkreise und die Sonderstatusstädte. Im Jahr 2005 ergab sich eine Änderung dahingehend, dass die Sonderstatusstädte die Aufgaben der örtlichen Sozialhilfe an den Landkreis übertragen können (§ 4 HAG/SGB

¹⁰⁶ § 4 Hessisches Ausführungsgesetz zum BSHG vom 28. Mai 1962, GVBl. I, S. 273, aufgehoben durch Artikel 9 Nr. 1 Hessisches Gesetz zur Ausführung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2004, GVBl. I, S. 488

(1) Die Landkreise können auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden den Landkreisen als örtlichen Trägern obliegende Aufgaben ganz oder teilweise durchführen und dabei selbständig entscheiden. Zur Durchführung aller Aufgaben sollen in der Regel nur Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern herangezogen werden. Den kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern gelten alle Aufgaben als übertragen. Die Landkreise können für die Durchführung der Aufgaben Weisungen erteilen. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.

XII¹⁰⁷). Die Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main machten hiervon Gebrauch.

Die Städte Fulda, Marburg und Wetzlar erbrachten die Aufgabe der örtlichen Sozialhilfe weiterhin selbst.

Ansicht 87 zeigt die Fehlbeträge der verschiedenen sozialen Leistungen je Einwohner für das Jahr 2015.

Soziale Leistungen der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015						
	Einwohner	Verwaltung	Senioren und Wohlfahrtspflege	Sonstige Aufwendungen und Einrichtungen	Sozialer Wohnungsbau und Wohngeld	Summe
Bad Homburg	53.244	-11 €	-8 €	-30 €	-38 €	-86 €
Fulda	67.253	-14 €	-9 €	-1 €	-4 €	-28 €
Gießen	84.455	0 €	-4 €	-16 €	-1 €	-21 €
Hanau	92.643	-14 €	-28 €	-9 €	-1 €	-52 €
Marburg	73.836	-33 €	-57 €	0 €	0 €	-90 €
Rüsselsheim	63.030	-4 €	-11 €	0 €	-2 €	-17 €
Wetzlar	51.649	-16 €	-6 €	-2 €	-3 €	-27 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Januar 2017

Ansicht 87: Soziale Leistungen der Sonderstatusstädte - Fehlbeträge je Einwohner 2015

Ansicht 87 zeigt, dass die Stadt Marburg das höchste Defizit bei den sozialen Leistungen je Einwohner im Jahr 2015 auswies. Den geringsten Fehlbetrag wies die Stadt Rüsselsheim am Main mit -17 Euro je Einwohner aus. Werden die Jahresergebnisse der Sozialhilfe betrachtet, ist zu beachten, dass die Städte Fulda, Marburg und Wetzlar freiwillig Träger der örtlichen Sozialhilfe waren. Aufgrund der Haushaltslage sollte insbesondere die Stadt Wetzlar erwägen, die Aufgaben der örtlichen Sozialhilfe an den Landkreis zu übertragen.

Aufwandsstruktur der Sozialhilfe

4.9 Ausblick

Die Aktualität des Rechnungswesens war bei einigen Sonderstatusstädten verbesserungsbedürftig. So hatten die Städte Rüsselsheim am Main und Marburg Rückstände beim Jahresabschluss und beim Gesamtabschluss, die Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen und Wetzlar konnten noch keinen Gesamtabschluss vorlegen. Nur wenn diese Mängel zeitnah beseitigt werden, ist ein sicherer Einblick in die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage möglich.

107 § 4 HAG/SGB XII – Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden durch die Landkreise

(1) Die Landkreise können auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden den Landkreisen als örtlichen Trägern obliegende Aufgaben ganz oder teilweise durchführen und dabei selbstständig entscheiden. Die Durchführung aller Aufgaben soll in der Regel nur Gemeinden mit mehr als 7.500 Einwohnern übertragen werden. Die Landkreise können für die Durchführung der Aufgaben Weisungen erteilen. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen.

(4) Die Heranziehung einer kreisangehörigen Gemeinde ist auf deren Antrag aufzuheben. Bei kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern kann sie nur mit deren Zustimmung aufgehoben werden. (...)

Die Haushaltssituation aller Sonderstatusstädte mit Ausnahme von Wetzlar verbesserte sich in den letzten fünf Jahren, wie die Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse zeigt. Die von der Überörtlichen Prüfung errechneten Ergebnisverbesserungspotenziale bieten weitere Möglichkeiten zur Haushaltskonsolidierung.

Bedeutend für die zukünftige Haushaltslage sind Konsolidierungen bei der allgemeinen Verwaltung und bei der Kindertagesbetreuung. Da der Nachweis erbracht werden konnte, dass einige Sonderstatusstädte bei gleicher Leistung kostengünstiger wirtschafteten, ergibt sich die Notwendigkeit nach dem Gebot der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Verpflichtung zu ausgeglichenen Gebührenhaushalten ergibt sich unmittelbar aus § 10 Absatz 2 KAG. Die Sonderstatusstädte, die Unterdeckungen ausweisen, sind gehalten, diese abzubauen.

Die Einleitung von Konsolidierungsmaßnahmen wird dann zukünftig dringlicher sein, wenn die gegenwärtig hohen Steuereinnahmen wegbrechen. Durch die Inanspruchnahme des Konsolidierungsprogramms „Hessenkasse“ entfällt bei Sonderstatusstädten mit hohen Kassenkrediten das Zinssteigerungsrisiko für die gegenwärtig fast zinslosen Kassenkredite.

5. „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ – 195. Vergleichende Prüfung

5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der Prüfung ist es, die von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommenen kreistypischen Aufgaben sowie die vom Landkreis für die Sonderstatusstädte erbrachten Leistungen monetär zu erfassen und hieraus eine angemessenen Ermäßigungssatz¹⁰⁸ für die Kreisumlage abzuleiten.

Geprüfte Körperschaften

Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar sowie die dazugehörigen Kragenkreise Hochtaunus, Fulda, Gießen, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Groß-Gerau und Lahn-Dill.



Ansicht 88: „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ – Lage der Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Ergebnisse der berücksichtigten Aufgaben der sieben Sonderstatusstädte und der sieben Kragenkreise. Es betrug für die Jahre 2011 bis 2015 insgesamt 4,5 Milliarden Euro.

¹⁰⁸ In der 123. Vergleichenden Prüfung fand bereits im Jahr 2006 eine Überprüfung des Ermäßigungssatzes statt (vgl. 17. Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 16/7537, S. 254 ff.).

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2016 bis Dezember 2016
Prüfungszeitraum:	2011 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	26. September 2017
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. S. 328)

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Ansicht 89: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

5.2	Leitsätze	135
5.3	Einbeziehung der Lenkungsgruppe KFA	135
5.4	Sinn und Zweck der Ermäßigung	136
5.5	Vorgehensweise	136
5.6	Abgrenzung Finanzierung der Schulträgerschaft	136
5.7	Zu berücksichtigende Aufgaben	137
5.8	Berechnungsparameter	140
5.9	Kritik des Hessischen Städtetags	144
5.10	Ermittlung des Ermäßigungssatzes	144
5.11	Ausblick	147

5.2 Leitsätze

Die Überörtliche Prüfung ermittelte einen Ermäßigungssatz für die Kreisumlage von 34,8 Prozent. Gegenwärtig liegt dieser für die Sonderstatusstädte bei 43,5 Prozent.

Seite 144 f.

Der von der Überörtlichen Prüfung ermittelte Ermäßigungssatz ergäbe bei den Kragenkreisen Mehreinnahmen von 28,3 Millionen Euro. Die sich hieraus ergebende Senkung der Kreisumlage würde die übrigen kreisangehörigen Gemeinden entlasten.

5.3 Einbeziehung der Lenkungsgruppe KFA

Die Ergebnisse der 195. Vergleichenden Prüfung wurden prüfungsbegleitend der Lenkungsgruppe KFA¹⁰⁹ vorgestellt und erörtert. Die enge und prüfungsbegleitende Kommunikation mit der Lenkungsgruppe sollte bereits bei der Ermittlung der Grundlagen zur Berechnung des Ermäßigungssatzes einen Konsens herstellen. Hierbei konnten die Mitglieder der Lenkungsgruppe wichtige Berechnungsparameter festlegen. Aufgrund unterschiedlicher Interessen kam es zu keinem Konsens, so dass die Berechnungen auf Basis der von der Überörtlichen Prüfung vorgeschlagenen Parameter vorgenommen wurden.

109 Die beim Hessischen Ministerium der Finanzen eingerichtete Lenkungsgruppe Kommunaler Finanzausgleich besteht aus Vertretern des Hessischen Ministeriums der Finanzen, der drei kommunalen Spitzenverbände (Hessischer Landkreistag, Hessischer Städte- und Gemeindebund und Hessischer Städtetag) und des Hessischen Rechnungshofs.

5.4 Sinn und Zweck der Ermäßigung

Die Ermäßigung der Kreisumlage stellt einen Ausgleich für gesetzlich an Sonderstatusstädte und kreisfreie Städte übertragene originäre Kreisaufgaben dar.¹¹⁰ Auch unter Berücksichtigung der Bedarfsorientierung, die dem neuen KFA zugrunde liegt, ist eine Ermäßigung der Kreisumlage als Ausgleich für die übertragenen Aufgaben notwendig. Der Ermäßigungssatz errechnet sich wie folgt:

$$\text{Ermäßigungssatz} = \frac{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} * 100}{\text{Finanzströme Sonderstatusstädte} + \text{geschlüsselte Finanzströme Landkreise}}$$

5.5 Vorgehensweise

Die Ermittlung eines Ermäßigungssatzes erforderte die Erfassung der Finanzströme der Sonderstatusstädte aus den gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie die Finanzströme der Kragenkreise für die Erfüllung von Kreisaufgaben, die für die Sonderstatusstädte erbracht werden.

Die Finanzströme wurden aus den Teilergebnisrechnungen der Körperschaften gewonnen. Kalkulatorische Größen fanden keinen Eingang in die Betrachtung. Die Abschreibungen und die Auflösung von Sonderposten wurden in der gebuchten Höhe übernommen. Periodenabgrenzungen und die Bildung und Auflösung von Rückstellungen entsprachen, sofern nicht die Notwendigkeit zu Harmonisierungen bestand, der vorgefundenen Bilanzierung.

Die Finanzströme waren aufgabenbezogen zu ermitteln. Die aufgabenbezogenen Einnahmen (so Kostenerstattungen und Gebühren) waren zu berücksichtigen. Sie beinhalteten keine allgemeinen Deckungsmittel wie Schlüsselzuweisungen. Besondere Finanzzuweisungen, die im neuen KFA nicht mehr gewährt werden, blieben ebenso außer Ansatz. Sie waren in den allgemeinen Schlüsselzuweisungen berücksichtigt und stellen somit allgemeine Deckungsmittel dar.

Die Ermittlung des Ermäßigungssatzes wurde wie folgt vorgenommen:

Abgrenzung der Aufgaben

Es war gesetzlich geregelt, welche originären Kreisaufgaben an die Sonderstatusstädte übertragen wurden und welche Aufgaben die Landkreise unverändert für die Sonderstatusstädte wahrnahmen. Dies bildete den Rahmen für die Finanzströme.

Harmonisierung der Rechnungslegung

Die Ermittlung der Finanzströme machte eine Harmonisierung der Rechnungslegung bei den Sonderstatusstädten und den Kragenkreisen notwendig. Die vorgefundenen Rechnungswesen waren heterogen und verhinderten einen direkten interkommunalen Vergleich.

Abstimmung mit der Lenkungsgruppe

In Abstimmung mit der Lenkungsgruppe KFA sollte die Auswahl des Betrachtungszeitraums, der Schlüsselungsmethode und die Festlegung einer Angemessenheit bestimmt werden.

5.6 Abgrenzung Finanzierung der Schulträgerschaft

Die Landkreise hatten eine kostendeckende Schulumlage zu erheben (§ 50 Absatz 3 FAG¹¹¹). Diese Regelung korrespondierte weitgehend mit § 37 Ab-

110 Die Ermäßigung wurde bisher über einen einheitlichen Ermäßigungssatz abgebildet. Die Ermäßigung lag bis 2005 bei 50 Prozent. Mit Anpassung des FAG 2006 betrug der Ermäßigungssatz 43,5 Prozent verbunden mit jährlich festgesetzten Ausgleichszahlungen.

111 § 50 Absatz 3 FAG: 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

satz 3 Sätze 1 bis 3 FAG¹¹² in der Fassung vom 29. Mai 2007. In § 37 Absatz 3 Sätze 4 und 5 FAG a.F. war geregelt, dass, falls der Schulumlagehebesatz 8 Prozent überstieg, die Kreisumlage entsprechend zu vermindern war. Bei Sonderstatusstädten, die Schulträger waren, war diese Minderung gesetzlich nicht vorgesehen. Hieraus ergab sich bei Sonderstatusstädten, die Schulträger¹¹³ waren, dass für sie abweichende Hebesätze bei der Kreisumlage im Vergleich zu anderen kreisangehörigen Gemeinden ohne Schulträgerschaft erhoben wurden.

Im neuen KFA ab 2016 sind Kreis- und Schulumlage zwei verschiedene und voneinander unabhängige Finanzierungskreise.¹¹⁴ Hiervon wurde im Folgenden ausgegangen. Die Ermittlung der kostendeckenden Schulumlage und die Festsetzung der Höhe der Gastschulbeiträge waren gesetzlich nicht geregelt. Sie standen in keinem Zusammenhang mit der Ermittlung des Ermäßigungssatzes. Auch die Tatsache, dass sich durch diese unterschiedlichen Finanzierungskreise divergierende Hebesätze innerhalb eines Landkreises ergaben, hatte für die Bestimmung des Ermäßigungssatzes keine Relevanz. Deswegen war eine gutachterliche Stellungnahme zur Angemessenheit der Schulumlage nicht Gegenstand dieser Untersuchung

5.7 Zu berücksichtigende Aufgaben

Die Ermittlung eines Ermäßigungssatzes erforderte die Erfassung der Finanzströme der Sonderstatusstädte aus den gesetzlich übertragenen Aufgaben sowie die Finanzströme der Kragenkreise für die Erfüllung von Kreisaufgaben, die für die Sonderstatusstädte erbracht wurden.

darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

- 112 § 37 Absatz 3 FAG a.F.: Die Landkreise erheben zum Ausgleich ihrer Belastungen als Schulträger von kreisangehörigen Gemeinden, die nicht Schulträger sind, einen Zuschlag zur Kreisumlage. Der Zuschlag ist als Vomhundertsatz auf die Beträge 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. Wird der Vomhundertsatz auf einen Wert von über 8 vom Hundert festgesetzt, ist der Vomhundertsatz für die Kreisumlage um den 8 vom Hundert übersteigenden Wert der Schulumlage zu mindern, bis der Zuschlag die Belastungen aus der Schulträgerschaft erstmalig ausgleicht. Bei Gemeinden, die Schulträger sind, bleibt der Vomhundertsatz für die Kreisumlage unverändert. Von der Regelung in Satz 5 können die einzelnen Landkreise und ihre Gemeinden, soweit sie Schulträger sind, im beiderseitigen Einvernehmen abweichen. Bei Gemeinden, die einen Ergänzungsansatz nach § 11 Abs. 1 erhalten und nicht Schulträger sind, ist der Vomhundertsatz für die Kreisumlage im Vergleich zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden um den 1,77-fachen Vomhundertsatz abzusenken. Eine Erhöhung des Vomhundertsatzes für die Kreisumlage aus Gründen, die nicht im Zusammenhang mit der Veränderung des Vomhundertsatzes nach Satz 1 und 2 stehen, kann unabhängig von den Regelungen in Satz 4 bis 8 festgesetzt werden.

- 113 § 138 HSchG:

- (1) Träger der Schulen sind die kreisfreien Städte und Landkreise, soweit im Folgenden nichts anderes bestimmt ist.
- (2) Die Städte Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Rüsselsheim am Main sind Träger der Schulen, soweit nicht andere Schulträger Schulen in ihren Gebieten unterhalten.
- (3) Kreisangehörige Gemeinden können die Übernahme der Schulträgerschaft und deren Umfang mit dem Landkreis vereinbaren. Die Vereinbarung bedarf der Zustimmung des Kultusministeriums im Einvernehmen mit dem für das Kommunalwesen zuständigen Ministerium. (...)
- (4) Entfallen die Voraussetzungen für die Trägerschaft einer Schule durch eine kreisangehörige Gemeinde, so kann die Gemeinde oder der Landkreis die Übernahme der Schulträgerschaft auf den Landkreis verlangen. (...)

- 114 Vgl. § 50 Absatz 3 Satz 3 FAG Hessen

Das Aufkommen aus dem Zuschlag darf die Belastung des Landkreises aus der Schulträgerschaft nicht übersteigen und ist zweckgebunden zu vereinnahmen.

- Von den Sonderstatusstädten gesetzlich übernommene Aufgaben
 - Öffentliche Jugendhilfe (§ 5 Absatz 1¹¹⁵ und Absatz 2¹¹⁶ HKJGB)
 - Öffentlicher Personennahverkehr (§ 5 Absatz 1 ÖPNVG¹¹⁷)
 - Volkshochschule (§ 8 Absatz 1¹¹⁸ und Absatz 3¹¹⁹ HWBG)
 - Ausländerwesen (§ 1 AAZustV¹²⁰)
 - Untere Naturschutzbehörde (§ 1 Absatz 3 HAGBNatSchG¹²¹)
 - Denkmalschutzbehörde (§ 3 Absatz 2 DSchG a.F.¹²²; § 4 Absatz 2 HDSchG¹²³)
 - Förderung sozialer Wohnungsbau (§ 11 HWoFG¹²⁴)
 - Brand- und Gefahrenverhütungsschau (§ 16 Absatz 1 HBKG¹²⁵)

- Von den Landkreisen gesetzlich verpflichtend an die Sonderstatusstädte erbrachte Leistungen
 - Umlage an den Landeswohlfahrtsverband (§ 52 FAG¹²⁶)
 - Krankenhausumlage (§ 51 Absatz 1¹²⁷ und Absatz 2¹²⁸ FAG)

115 Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind (...) die nach Abs. 2 zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden.

116 Die für Jugendhilfe zuständige Ministerin oder der dafür zuständige Minister kann durch Rechtsverordnung nach Anhörung des Landkreises auf Antrag einer kreisangehörigen Gemeinde diese zum örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bestimmen, wenn

(1) die Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinde zur Erfüllung der Aufgaben der Jugendhilfe gewährleistet ist und

(2) die Leistungsfähigkeit des Landkreises gewahrt bleibt.

117 Aufgabenträger sind (...) die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

118 (...) kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten.

119 Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern können untereinander zur gemeinsamen Erfüllung der Aufgaben nach Abs. 1 Zweckverbände bilden oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen.

120 Die Aufgaben der Ausländerbehörde werden (...) in kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern durch die örtliche Ordnungsbehörde wahrgenommen, soweit nichts anderes bestimmt ist.

121 Die Aufgaben der unteren Naturschutzbehörde werden (...) in (...) den Städten mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern dem Magistrat zur Erfüllung nach Weisung übertragen. (...)

122 Untere Denkmalschutzbehörde ist (...) in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Gemeindevorstand (...). Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Landkreisen und Gemeinden zur Erfüllung nach Weisung.

123 Untere Denkmalschutzbehörde ist in den kreisfreien Städten und in den kreisangehörigen Gemeinden, denen die Bauaufsicht übertragen ist, der Magistrat, in den Landkreisen der Kreisausschuss. Die Aufgaben des Denkmalschutzes obliegen den Gemeinden und Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung.

124 Für die Beratung von antragsstellenden Personen, die Entgegennahme von Antragsunterlagen sowie die Vorprüfung von Anträgen im Rahmen dieses Gesetzes sind (...) die kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, im Übrigen die Landkreise zuständig, in denen sich der Fördergegenstand befindet. (...) Nach der Vorprüfung sind die Anträge an die Bewilligungsstelle weiterzuleiten.

125 Die Gefahrenverhütungsschau wird den Brandschutzdienststellen der Landkreise sowie (...) den kreisangehörigen Gemeinden, die ein eigenes Bauaufsichtsamt haben, als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung übertragen.

126 Umlagegrundlagen für die Verbandsumlage eines Landkreises nach § 14 Abs. 2 des Gesetzes über den Landeswohlfahrtsverband Hessen vom 7. Mai 1953 (GVBl. S. 93), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414), (...)

- Soziale Sicherung nach SGB XII (§ 1 Absatz 1 HAG/SGB XII¹²⁹)
 - Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (§ 2 OFFENSIVG¹³⁰)
 - Gesundheitsdienste und Veterinärwesen (§ 2 Absatz 1 HGöGD¹³¹)
 - Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (§§ 1 bis 3 AsylbLG DV¹³²)
 - Kreisstraßen (§ 41 Absatz 2 bis Absatz 4 HStrG¹³³)
-

127 Die Krankenhausumlage wird nach § 31 des Hessischen Krankenhausgesetzes 2011 vom 21. Dezember 2010 (GVBl. I, S. 587), zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. November 2015 (GVBl. S. 414), aufgrund der für das Haushaltsjahr zu erwartenden Auszahlungen veranschlagt. Mehr- oder Minderbeträge werden bei der Veranschlagung der Umlage spätestens im zweiten auf das Ausgleichsjahr folgende Haushaltsjahr berücksichtigt.

128 Die von den einzelnen kreisfreien Städten und Landkreisen aufzubringende Krankenhausumlage setzt das Ministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium fest. (...)

129 Örtliche Träger der Sozialhilfe sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Überörtlicher Träger der Sozialhilfe ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen. (...)

130 (1) Die Landkreise können auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern bestimmen, dass diese Gemeinden den Landkreisen als kommunale Träger der Grundsicherung für Arbeit Suchende obliegende Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch ganz oder teilweise durchführen und dabei selbstständig entscheiden. Soweit eine gemeinsame Einrichtung nach § 44b des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch besteht, gilt Satz 1 mit der Maßgabe, dass die Trägerversammlung zuvor nach § 44c Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 in Verbindung mit § 44b Abs. 4 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch die Übertragung der Aufgaben auf den Landkreis beschlossen haben muss. Die Landkreise können für die Durchführung der Aufgaben Weisungen erteilen. Die Weisungen sollen sich auf allgemeine Anordnungen beschränken und in der Regel nicht in die Einzelausführung eingreifen. (2) Abs. 1 gilt entsprechend für die Heranziehung kreisangehöriger Gemeinden für Aufgaben nach § 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch in den Landkreisen, die durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales zu zugelassenen kommunalen Trägern nach § 6a des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch bestimmt worden sind.

(3) Über die Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden beschließt der Kreisausschuss; der Beschluss ist wie eine Satzung (entsprechend § 5 Abs. 3 der Hessischen Landkreisordnung) öffentlich bekannt zu machen und dem für die Grundsicherung für Arbeit Suchende zuständigen Ministerium anzuzeigen.

(4) Die Heranziehung einer kreisangehörigen Gemeinde kann durch Beschluss des Kreisausschusses aufgehoben werden.

131 Träger des öffentlichen Gesundheitsdienstes sind das Land, die Landkreise und die kreisfreien Städte.

132 § 1: Die Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes wird den kreisfreien Städten und den Landkreisen zur Erfüllung nach Weisung übertragen. Für Leistungen in Aufnahmeeinrichtungen nach § 44 des Asylverfahrensgesetzes oder einer anderen Gemeinschaftsunterkunft des Landes ist die jeweilige Landeseinrichtung zuständig.

§ 2: Auf Antrag kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 5.000 Einwohnern kann die Ministerin oder der Minister für Frauen, Arbeit und Sozialordnung nach Anhörung des Landkreises die Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz diesen Gemeinden übertragen. Die Zuständigkeitsänderung ist im Staats-Anzeiger für das Land Hessen zu veröffentlichen.

§ 3: Kostenträger sind die kreisfreien Städte und die Landkreise. Kostenträger in den Fällen des § 1 Satz 2 ist das Land. Werden Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz auf Grund des § 2 von kreisangehörigen Gemeinden durchgeführt, so hat der Landkreis diesen die aufgewendeten Kosten für die Durchführung der Aufgaben nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erstatten. Verwaltungskosten werden nicht erstattet. Die Vorschriften des Gesetzes über die Aufnahme ausländischer Flüchtlinge vom 15. Oktober 1980 (GVBl. I, S. 384), geändert durch Gesetz vom 1. September 1992 (GVBl. I, S. 370), bleiben unberührt.

- Überörtlicher Brand- und Katastrophenschutz, Rettungsdienst (§ 5 Absatz 1 HRDG¹³⁴)

5.8 Berechnungsparameter

In Abstimmung mit der Lenkungsgruppe sollten folgende Berechnungsparameter bestimmt werden:

- Auswahl des Betrachtungszeitraums
- Auswahl der Schlüsselungsmethode
- Festlegung einer Angemessenheit

Den kommunalen Spitzenverbänden wurden hierzu sogenannte Einigungsmatrizen zugesandt. Diese sollten unter sachlichen und nicht wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgefüllt werden. Als Orientierung gab die Überörtliche Prüfung eine gutachterliche Empfehlung ab. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Ergebnisse dieser Erhebung dargestellt.

Zeitraum der
heranzuziehenden
Finanzströme

Es war festzulegen, für welchen Zeitraum die Finanzströme zu ermitteln sind. Grundsätzlich ist es möglich, die Finanzströme auf Basis des aktuellsten Jahres 2015 oder auf Basis des arithmetischen Mittels der Jahre 2011 bis 2015 der weiteren Berechnung zugrunde zu legen.

Für das Jahr 2015 sprach die Aktualität. Hierdurch wurde vermieden, dass Finanzströme, die auf veränderten Rahmenbedingungen beruhten, weiter Berücksichtigung finden.

Vorteil des arithmetischen Mittelwerts war die Glättung von Ausreißern. Insbesondere wenn unklar war, ob sich Entwicklungen des letzten Jahres, die sich von denen der Vorjahre abhoben, zukünftig fortsetzen, sprach dies für die Verwendung des arithmetischen Mittelwerts.

Aufgrund der vorangegangenen Überlegungen entschied sich die Überörtliche Prüfung dafür, grundsätzlich die aktuellen Zahlen des Jahres 2015 für die weiteren Berechnungen heranzuziehen. Das arithmetische Mittel sollte nur in begründeten Ausnahmefällen Anwendung finden. Dies ist bei Finanzströmen für die Aufgaben Bauaufsicht, Kreisstraßen, ÖPNV und bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz der Fall. Bei den beiden erstgenannten Aufgaben erschien eine Durchschnittsbetrachtung wegen der mit ihr verbundenen Glättung angezeigt. Die Notwendigkeit der Glättung war auf das zyklische Investitionsverhalten bei diesen Aufgaben zurückzuführen. Die hohen Schwankungen im Zeitablauf bei dem ÖPNV, die im Wesentlichen auf das komplexe Abrechnungsverfahren zurückzuführen war, ließen es notwendig erscheinen, auch hier das arithmetische Mittel der Jahre 2011 bis 2015 zu verwenden.

133 § 41 HStrG Träger der Straßenbaulast für Landesstraßen und Kreisstraßen

(2) Die Landkreise und die kreisfreien Städte sind Träger der Straßenbaulast für die Kreisstraßen. (...)

(3) Die Gemeinden mit mehr als 30.000 Einwohnern sind Träger der Straßenbaulast für die Ortsdurchfahrten im Zuge von Landesstraßen und Kreisstraßen. (...)

(4) Obliegt die Straßenbaulast für Ortsdurchfahrten im Zuge der Landesstraßen dem Lande oder im Zuge der Kreisstraßen den Landkreisen, so haben die Gemeinden zu den Kosten des Baues und der Unterhaltung der Ortsdurchfahrten insoweit beizutragen, als die Fahrbahnen innerhalb der Ortsdurchfahrten eine größere Breite aufweisen oder erfordern als an den anschließenden freien Strecken. Ein Kostenbeitrag ist jedoch stets nur für den über sechs Meter Fahrbahnbreite hinausgehenden Teil der Ortsdurchfahrt zu leisten. Für Gehwege und Parkplätze sind die Gemeinden Träger der Straßenbaulast.

134 Träger des bodengebundenen Rettungsdienstes einschließlich der notärztlichen Versorgung sowie der Berg- und Wasserrettung sind die Landkreise und kreisfreien Städte. (...)

Bei den Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz sprachen zwei Gründe für den Rückgriff auf das arithmetische Mittel. Zum einen wurde hierdurch der Unsicherheit Rechnung getragen, wie sich diese Aufwendungen in Zukunft entwickeln. Zum anderen war es bei einer Durchschnittsbetrachtung möglich, eine sachgerechte Periodenabgrenzung von Erstattungen des Landes in 2016 für Aufwendungen der Jahre 2011 bis 2015 vorzunehmen.

Ansicht 90 zeigt die gutachterliche Empfehlung und die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich der zu verwendenden Zeiträume.

Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
Landkreisaufgaben		nicht relevant			
LWV- und Krankenhausumlage	2015	2015	2015	2013-2015	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	2015	2015	2015	2013-2015	
Soziale Sicherung SGB XII	2015	2015	2015	2013-2015	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	2015	2015	2015	2013-2015	
Kreisstraßen	2011-2015	2011-2015	2015	2013-2015	
Asyl ¹⁾	2011-2015	2011-2015	2011-2015	2013-2015	
Feuerwehr und Leitstelle	2015	2015	2015	2013-2015	
Sonderstatusaufgaben					
Öffentliche Jugendhilfe	2015	2015	2015	2013-2015	
ÖPNV	2011-2015	2015	2011-2015	2013-2015	
Ausländerwesen	2015	2015	2015	2013-2015	
Volkshochschule	2015	2015	2015	2013-2015	
Untere Naturschutzbehörde	2015	2015	2015	2013-2015	
Denkmalschutz	2015	2015	2015	2013-2015	
Förderstelle Sozialer Wohnungsbau	2015	2015	2015	2013-2015	
Brand- und Gefahrenverhütungsschau	2015	2015	2015	2013-2015	
Bauaufsicht	2011-2015	2011-2015	2011-2015	2013-2015	
¹⁾ inkl. Erstattung 2016 Quelle: Eigene Erhebungen					

Ansicht 90: Heranzuziehende Zeiträume für die Berechnung

In der Lenkungsgruppe konnte hinsichtlich der heranzuziehenden Zeiträume keine Einigung erzielt werden. Es wurde daher mit der gutachterlichen Empfehlung gerechnet.

Die Landkreise erfüllten Aufgaben für alle kreisangehörigen Gemeinden einschließlich der Sonderstatusstädte. Die Bewertung der für die Sonderstatusstädte zu erbringenden Aufgaben war mit Schlüsseln abzubilden. Dabei standen sich Einwohnerschlüssel und Schlüssel, die auf der direkten Zuordnung basieren, gegenüber.

Schlüsselung

Nicht für alle Aufgaben, die die Kragenkreise erbrachten, waren Schlüssel nach der direkten Zuordnung ermittelbar. Bei einer Vielzahl von Aufgaben

fehlten verlässliche und nachprüfbare Zahlen, mit denen die Zuordnung der Leistungserbringung der Kragenkreise an die Sonderstatusstädte und an die kreisangehörigen Gemeinden vorgenommen werden konnten. Individuelle von den Kragenkreisen ermittelte Bezugsgrößen, die in dieser Form von anderen Kragenkreisen nicht darstellbar waren, erfüllten die Kriterien der Verlässlichkeit und Nachprüfbarkeit nicht, sie waren deshalb nicht verwertbar.

Für folgende Aufgaben konnten nachprüfbare und verlässliche Schlüssel ermittelt werden:

- LWV- und Krankenhausumlage (Finanzkraftschlüssel)
- Grundsicherung für Arbeitsuchende nach SGB II (Kosten der Unterkunft-Schlüssel)

Für Aufgaben, für die keine nachprüfbaren und verlässlichen Schlüssel ermittelt werden konnten, war die Zuordnung der Leistungen an die Sonderstatusstadt und die übrigen kreisangehörigen Gemeinden auf Basis der Einwohnerzahl vorzunehmen (Einwohnerschlüssel).

Ansicht 91 zeigt die gutachterliche Empfehlung und die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich der zu verwendenden Zeiträume.

Heranzuziehende Schlüsselung für die Berechnung					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund	Einigung
LWV- und Krankenhausumlage	Finanzkraft	Einwohner	Finanzkraft	Finanzkraft	
Grundsicherung für Arbeitsuchende SGB II	KdU	Einwohner	KdU	ggfls. Einwohner	
Soziale Sicherung SGB XII	Einwohner	Einwohner	KdU	Einwohner	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Kreisstraßen	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Asyl	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Feuerwehr und Leitstelle	Einwohner	Einwohner	Einwohner	Einwohner	
Zur Auswahl standen Schlüssel auf Basis der Einwohnerzahl, der Finanzkraft und des Verhältnisses von Leistungen im Rahmen der Kosten der Unterkunft (KdU). Quelle: Eigene Erhebung					

Ansicht 91: Heranzuziehende Schlüsselung für die Berechnung

In der Lenkungsgruppe konnte hinsichtlich der heranzuziehenden Schlüssel keine Einigung erzielt werden. Es wurde daher mit der gutachterlichen Empfehlung gerechnet.

Dem durch das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs¹³⁵ eingeleiteten Paradigmenwechsel ist es immanent, dass Aufwendungen, für die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten wird, unberücksichtigt bleiben.

Es war zu prüfen, ob die Finanzströme vor dem Hintergrund dieses Gebots einer Angemessenheitskorrektur zu unterwerfen waren. Die Ausgaben für Pflichtaufgaben konnten um Ausreißer nach oben und unten bereinigt werden.

Ansicht 92 zeigt die gutachterliche Empfehlung und die Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände hinsichtlich der zu verwendenden Zeiträume.

Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme					
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag	Landkreistag	Städte- und Gemeinde- bund	Einigung
Landkreisaufgaben		nicht relevant			
LWV- und Krankenhausum- lage	keine	keine	keine	keine	
Grundsicherung für Arbeits- suchende SGB II	keine	keine	keine	keine	
Soziale Sicherung SGB XII	keine	keine	keine	keine	
Gesundheitsdienste und Veterinärwesen	keine	keine	keine	keine	
Kreisstraßen	keine	keine	keine	keine	
Asyl	keine	keine	keine	ggfs. weglassen	
Feuerwehr und Leitstelle	keine	keine	keine	keine	
Sonderstatusaufgaben					
Öffentliche Jugendhilfe	zweithöchster	keine	zweithöchster	keine	
ÖPNV	keine	keine	dritthöchster	keine	
Ausländerwesen	keine	keine	keine	keine	
Volkshochschule	zweithöchster	keine	zweithöchster	keine	
Untere Naturschutzbehörde	keine	keine	keine	keine	
Denkmalschutz	keine	keine	keine	keine	
Förderstelle Sozialer Woh- nungsbau	keine	keine	keine	keine	
Brand- und Gefahrenverhü- tungsschau	keine	keine	keine	keine	

135 Vgl. Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs im kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld vom 21. Mai 2013, StAnz. 2013, S. 747.

Rn. 159: So darf der Gesetzgeber bei der Ermittlung der Kosten für Pflichtaufgaben durchaus pauschalisieren. Die Pflicht zur Bedarfsanalyse bedeutet auch nicht, dass der Finanzausgleichsgesetzgeber alle Ausgaben der Kommunen als ausgleichsrelevant in seine Kostenanalyse einstellen müsste. Aus der Pflicht des Landes nach Art. 137 Abs. 5 Satz 1 HV, lediglich die „erforderlichen Mittel“ sicherzustellen, folgt bereits, dass Aufwendungen, die das Gebot wirtschaftlicher und sparsamer Haushaltsführung nicht beachten, unberücksichtigt bleiben dürfen.

Rn. 163: Im Rahmen der Bedarfsanalyse könnte der Gesetzgeber etwa die (gesamten) tatsächlichen Ausgaben für Pflichtaufgaben erfassen, diese (um Ausreißer nach oben und unten) bereinigen und um einen zusätzlichen Betrag für freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben erhöhen, um sodann durch Anrechnung der originären Einnahmen bzw. Einnahmemöglichkeiten der Kommunen deren Finanzbedarf zu ermitteln.

Bauaufsicht	keine	keine	keine	keine	
-------------	-------	-------	-------	-------	--

Zur Auswahl standen Mittelwert, Median und weitere statistische Werte.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 92: Berücksichtigung einer aufgabenbezogenen Angemessenheit der Finanzströme

In der Lenkungsgruppe konnte hinsichtlich der Berücksichtigung einer Angemessenheit keine Einigung erzielt werden. Es wurde daher mit der gutachterlichen Empfehlung gerechnet.

5.9 Kritik des Hessischen Städtetags

Der Hessische Städtetag kritisierte die Vorgehensweise der Überörtlichen Prüfung grundsätzlich. Seiner Meinung nach waren die Leistungen, die die Kragenkreise für die Sonderstatusstädte erbrachten, nicht zu berücksichtigen. Dies könnte im Extremfall dazu führen, dass die Kreisumlage für eine Sonderstatusstadt zu 100 Prozent entfällt und somit der Kragenkreis seine Aufgabenerfüllung gegenüber der Sonderstatusstadt allein über Kreisschlüsselzuweisungen und die Kreisumlage der übrigen kreisangehörigen Gemeinden zu tragen hat.

Das Modell des Hessischen Städtetags führt zur Entgeltlichkeit der von der Sonderstatusstadt übernommenen Kreisaufgaben. Die Vergütung der übernommenen Kreisaufgaben ist aber mit dem System des KFA nicht vereinbar. Die Kreisumlage ist nicht als eine Gebühr für eine Leistung zu verstehen, vielmehr dient ihre Erhebung dem Ausgleich des Haushalts, soweit andere Leistungen des KFA hierfür nicht ausreichend sind (§ 50 Absatz 1 FAG). Die Kreisumlage hat den Charakter einer Steuer, da sie ohne direkte Gegenleistung "erhoben" wird. Bestimmende Umlagegrundlage ist nicht der Wert der Leistungen, sondern in erster Linie die Steuerkraftmesszahl, also die Leistungsfähigkeit (§ 50 Absatz 2 FAG). Reiche Gemeinden haben deshalb eine höhere Kreisumlage zu entrichten, ohne gleichzeitig Anspruch auf höhere Leistungen zu haben. Die Überörtliche Prüfung hält deshalb die Auffassung des Hessischen Städtetags für nicht sachgerecht.

5.10 Ermittlung des Ermäßigungssatzes

Aus gutachterlicher Sicht ergeben sich nachfolgende Finanzströme.

Ermittlung eines Ermäßigungssatzes durch Gegenüberstellung der Finanzströme								
in €	Hochtaunus	Fulda	Gießen	Main-Kinzig	Marburg-Biedenkopf	Groß-Gerau	Lahn-Dill	Summe
Finanzströme (1)	26,0 Mio. €	30,3 Mio. €	42,2 Mio. €	50,4 Mio. €	36,2 Mio. €	30,2 Mio. €	28,5 Mio. €	243,6 Mio. €
in €	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Hanau	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar	Summe
Finanzströme (2)	14,0 Mio. €	14,8 Mio. €	19,0 Mio. €	27,5 Mio. €	22,6 Mio. €	16,5 Mio. €	15,5 Mio. €	129,9 Mio. €
Ermäßigungssatz (2) / [(1)+(2)]	35,1%	32,8%	31,1%	35,3%	38,4%	35,3%	35,2%	34,8%

(1) geschlüsselte Finanzströme der Landkreise an die Sonderstatusstädte
(2) Finanzströme der Sonderstatusstädte für die Erfüllung gesetzlich übertragener Kreisaufgaben
Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 93: Ermittlung eines Ermäßigungssatzes durch Gegenüberstellung der Finanzströme

Die Überörtliche Prüfung errechnete einen Ermäßigungssatz von 34,8 Prozent. Die Spanne der individuellen Ermäßigungssätze reichte von 31,1 bis 38,4 Prozent.

Auf Basis der von den kommunalen Spitzenverbänden zur Verfügung gestellten Stellungnahmen zu Zeiträumen, Schlüsselung und Angemessenheit errechnete die Überörtliche Prüfung folgende Ermäßigungssätze:

Rechnerische Ermäßigungssätze auf Basis der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände				
	Gutachterliche Empfehlung	Städtetag ¹⁾	Landkreistag	Städte- und Gemeindebund
Ermäßigungssatz	34,8%	40,2%	31,8%	38,0%

¹⁾ Der Hessische Städtetag votierte in einem Schreiben vom 11.8.2017 zur Streichung. Nach seiner Auffassung ergibt sich ein Ermäßigungssatz, der „deutlich über 43,5 Prozent“ liegt. Einen Nachweis erbrachte der Hessische Städtetag hierzu nicht.
Quelle: Eigene Erhebung

Ansicht 94: Rechnerische Ermäßigungssätze auf Basis der Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände

Ansicht 95 zeigt die rechnerischen Mehreinnahmen bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert von 34,8 Prozent auf Basis der Kreisumlagegrundlagen 2016.

Rechnerische Mehreinnahmen für die Kragenkreise bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterliche Wert							
	Hochtaunus / Bad Homburg	Fulda / Fulda	Gießen / Gießen	Main-Kinzig / Hanau	Marburg-Biedenkopf / Marburg	Groß-Gerau / Rüsselsheim	Lahn-Dill / Wetzlar
Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte 2016	115,6 Mio. €	107,6 Mio. €	127,5 Mio. €	148,0 Mio. €	146,3 Mio. €	97,7 Mio. €	82,3 Mio. €
Kreisumlagehebesatz für Sonderstatusstädte	40,1%	36,6%	42,3%	38,8%	39,8%	41,4%	36,4%
Kreisumlage mit 43,5% Ermäßigung	26,1 Mio. €	22,2 Mio. €	30,4 Mio. €	32,5 Mio. €	32,9 Mio. €	22,9 Mio. €	16,9 Mio. €
Kreisumlage mit 34,8% Ermäßigung	30,2 Mio. €	25,6 Mio. €	35,1 Mio. €	37,5 Mio. €	38 Mio. €	26,4 Mio. €	19,5 Mio. €
Mehreinnahmen für den Kragenkreis	4,0 Mio. €	3,4 Mio. €	4,7 Mio. €	5,0 Mio. €	5,1 Mio. €	3,5 Mio. €	2,6 Mio. €
Summe	28,3 Mio. €						

Quelle: Eigene Berechnung

Ansicht 95: Rechnerische Mehreinnahmen für die Kragenkreise bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert

In Summe ergäben sich bei Anpassung des Ermäßigungssatzes an den gutachterlichen Wert jährliche Mehreinnahmen von 28,3 Millionen Euro. Diese Mehreinnahmen würden zu einer Entlastung der übrigen kreisangehörigen Gemeinden und zu Mehrausgaben bei den Sonderstatusstädten führen.

Die Einführung von einheitlichen Kreisumlagehebesätzen innerhalb der Kragenkreise könnte diese Mehrausgaben bei den Sonderstatusstädten, die Schulträger sind, kompensieren. Ansicht 96 zeigt für 2016 die rechnerischen Minderausgaben, die die Sonderstädte mit Schulträgerschaft hätten, wenn die Kreisumlagehebesätze vereinheitlicht würden.

Rechnerische Minderausgaben für die Sonderstatusstädte mit Schulträger- schaft bei Angleichung der Kreisumlagehebesätze					
Kragenkreis / Sondersta- tusstadt	Fulda / Fulda	Gießen / Gießen	Main- Kinzig / Hanau	Marburg- Biedenkopf / Marburg	Groß- Gerau / Rüssels- heim
Umlagegrundlagen der Sonderstatusstädte 2016	107,6 Mio. €	127,5 Mio. €	148,0 Mio. €	146,3 Mio. €	97,7 Mio. €
Kreisumlagehebesatz für Schulträgerstädte	36,6%	42,3%	38,8%	39,8%	41,4%
Kreisumlage mit 43,5 % Ermäßigung	22,2 Mio. €	30,4 Mio. €	32,5 Mio. €	32,9 Mio. €	22,9 Mio. €
Vereinheitlichter Kreisumla- gehebesatz	31,6%	40,6%	36,5%	33,3%	36,6%
Kreisumlage mit 43,5 % Ermäßigung nach Anglei- chung	19,2 Mio. €	29,2 Mio. €	30,5 Mio. €	27,5 Mio. €	20,2 Mio. €
Minderausgaben für die Sonderstatusstadt	-3,0 Mio. €	-1,2 Mio. €	-1,9 Mio. €	-5,4 Mio. €	-2,6 Mio. €
Summe	-14,2 Mio. €				
Quelle: Eigene Berechnung					

Ansicht 96: Rechnerische Minderausgaben für die Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft bei Angleichung der Kreisumlagehebesätze

Die Angleichung der Kreisumlagehebesätze würde auf Basis der Umlagegrundlagen 2016 zu jährlichen Minderausgaben bei der Kreisumlage von 14,2 Millionen Euro führen. Die Anpassung von Ermäßigungssatz und Kreisumlagehebesatz sollte zeitgleich umgesetzt werden, um so die finanziellen Auswirkungen für alle Beteiligten zu glätten und planbarer zu machen. Würde zunächst nur eine Anpassung vorgenommen und die andere Anpassung in späteren Jahren nachgeholt, müsste die zunächst bessergestellte Seite in der Weise mit den höheren verfügbaren Mitteln umgehen, dass die Verwendung dieser umgehend wieder beendet werden kann, sobald die nachteilige Anpassung vorgenommen wird.

5.11 Ausblick

Bei allen Mitgliedern der Lenkungsgruppe KFA bestand Einigkeit darüber, dass die Ermittlung des Zahlenmaterials und der Datengrundlagen durch die Überörtliche Prüfung korrekt war. Über die anzuwendenden Berechnungsparameter konnte kein Konsens erzielt werden.

Vom Hessischen Minister der Finanzen wurde eine Entscheidung über die Anpassung des Ermäßigungssatzes zunächst ausgesetzt. Sie soll im Rahmen der Evaluation des kommunalen Finanzausgleichs auf Basis einer erneuten Überprüfung durch die Überörtliche Prüfung getroffen werden. Für Sonderstatusstädte mit Schulträgerschaft gilt im Vergleich zu den kreisangehörigen Gemeinden ein höherer Kreisumlagehebesatz (§ 67 Absatz 1 Satz 1 FAG). Die Differenz wurde bereits zu zwei Dritteln aufgehoben. Der Gesetzgeber beabsichtigt, die verbleibende Differenz von einem Drittel zu beseitigen. Diese Vereinheitlichung der Kreisumlagehebesätze von Sonderstatusstädten und übrigen kreisangehörigen Gemeinden führt zu einer Entlastung zu Gunsten der Sonderstatusstädte und einer Belastung der Landkreise und der übrigen kreisangehörigen Gemeinden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Angleichung der Kreisumlagehebesätze und die Anpassung des Ermäßigungssatzes zeitgleich im Rahmen der Evaluation des FAG vorzunehmen. Die zeitgleiche

Umsetzung beider gegenteilig wirkender Maßnahmen mindert die finanziellen Folgen für die beteiligten Körperschaften.

FACHPRÜFUNGEN

6. „Bauhöfe III“ – 197. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkung

Ziel der 197. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe III“ (197. VP) war die Darstellung und Analyse der Aufgaben, Produkte¹³⁶ und Prozesse ausgewählter kommunaler Bauhöfe. Die Prüfung umfasste die jeweiligen Leistungsbereiche, die Aufbau- und Ablauforganisation der Bauhöfe, die auf die Aufgaben und Produkte entfallenden Aufwendungen sowie die Verrechnung der Bauhofleistungen gegenüber internen und externen Leistungsbeziehern. Dies enthielt auch die Bewertung der Angemessenheit der technischen und baulichen Infrastruktur zur Erbringung qualitativ guter Leistungen sowie der quantitativen und qualitativen Personalausstattung des Bauhofs. Weitere Prüfungsaspekte waren, ob die Bauhöfe kostengünstiger arbeiten, wenn einzelne Tätigkeiten extern vergeben oder im Rahmen einer Interkommunalen Zusammenarbeit wahrgenommen werden.

Städte und Gemeinden Beerfelden, Biebertal, Borken (Hessen), Ehringshausen, Eppstein, Fliesen, Fuldaabrück, Glashütten, Hasselroth, Hünstetten, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe, Schöffengrund, Steinau a. d. Straße, Waldeck, Wehretal, Weilmünster und Wettenberg sowie die Zweckverbände Kommunal Bauhof Lahntal-Wetter-Cölbe (ZV LWC) in Lahntal und Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (ZV KMB) in Bensheim.

Geprüfte
Körperschaften



Ansicht 97: 197. VP „Bauhöfe III“ – Lage der Körperschaften

¹³⁶ Produkte im Sinne der 197. Vergleichenden Prüfung waren definierte Ergebnisse der Bauhofarbeiten in einzelnen Aufgabenbereichen. Sie wurden speziell für diese Prüfung gebildet und die einzelnen Aufwendungen in Abstimmung mit den Körperschaften diesen Produkten zugeordnet. Zur Klarstellung sei angeführt, dass sie inhaltlich nicht den Produkten der GemHVO entsprachen.

Das Prüfungsvolumen umfasste die auf Bauhofleistungen entfallenden Aufwendungen im Prüfungszeitraum 2012 bis 2015. Es betrug insgesamt 101,2 Millionen Euro oder durchschnittlich 25,2 Millionen Euro im Jahr.

Das gesamte ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial setzte sich aus zwei Komponenten zusammen. Ergebnisverbesserungspotenzial I (EVP I) beinhaltete die aus einem Produktkostenvergleich resultierenden Potenziale (Ansicht 98) und berücksichtigte auch Anpassungen der Pflegestandards (insbesondere in der Grünpflege).

Ergebnisverbesserungspotenzial I je Jahr	Gesamt
Produkt Feld- und Wirtschaftswege	928.300 €
Produkt Winterdienst	391.200 €
Produkt Grünpflege	1.591.600 €
Produkt Spielplätze	586.200 €
Produkt Friedhöfe	679.000 €
Summe des EVP I	4.176.300 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

[Ansicht 98: Ergebnisverbesserungspotenzial I je Jahr](#)

Das EVP I betrug insgesamt 4,18 Millionen Euro je Jahr.

Das Ergebnisverbesserungspotenzial II (EVP II) umfasste die Potenziale, die sich aus bauhofspezifischen Erkenntnissen ergaben, so Jahresnettoarbeitszeit, Vergütungsstrukturen, Fuhrparkausstattung oder aufgabenkritische Ansätze. Ansicht 99 weist das ermittelte¹³⁷ EVP II aus.

Ergebnisverbesserungspotenzial II je Jahr	Gesamt
Verbesserte Bauhofsteuerung / Verbesserte Arbeitsorganisation	759.500 €
- davon Automatisierung der Arbeitsdatenerfassung	562.200 €
- davon Verbesserung des IT-Einsatzes	103.400 €
- davon Verbesserung der Arbeitssteuerung, Anlagendokumentation und Beschaffung	93.900 €
Personalwirtschaftliche Maßnahmen	1.241.500 €
- davon Veränderung der Vergütungsstrukturen	298.200 €
- davon Erhöhung der Nettoarbeitszeit	943.300 €
Einsparungen bei Fuhrpark und Infrastruktur	424.600 €
Veränderungen des Leistungsspektrums	297.500 €
- davon stärkere Verlagerung der Sportplatzpflege auf Sportvereine	273.500 €
- davon Werkstattprojekte in Steinau	24.000 €
Summe des EVP II	2.723.100 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

[Ansicht 99: Ergebnisverbesserungspotenzial II je Jahr](#)

Das EVP II betrug in der Summe 2,72 Millionen Euro je Jahr.

¹³⁷ Das EVP II ergab sich aus gutachterlichen Einschätzungen zu den jeweiligen Sachverhalten und aus branchenübergreifenden Vergleichswerten (so Nettoarbeitszeit).

EVP I und II sind nicht vollständig überschneidungsfrei. So haben die Nettoarbeitszeit und die Fuhrparkausstattung unmittelbare Auswirkungen auf die Produktkennzahlen. Eine einfache Summation der Werte der EVP I und II wäre daher methodisch falsch. Stattdessen waren die EVP II in die Anteile aufzuteilen, die den Benchmarkprodukten (Feld- und Wirtschaftswegeunterhalt, Winterdienst, Grünpflege, Spielplatzunterhalt, Friedhofsbetrieb) und den übrigen Produkten¹³⁸ zuzuordnen sind. Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial bildete die Summe aus EVP I und der nicht auf die Benchmarkprodukte entfallenden Anteile des EVP II. Es ist in Ansicht 100 dargestellt.

Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial je Jahr	Gesamt
Summe EVP I	4.176.300 €
Summe des anrechenbaren EVP II (zusätzlich)	1.324.500 €
Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial	5.500.800 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017	

Ansicht 100: Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial je Jahr

Der anrechenbare Anteil des EVP II belief sich auf 1,32 Millionen Euro. Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug 5,5 Millionen Euro je Jahr.

Informationsstand
und Prüfungs-
beauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2016 bis April 2017
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	16. Mai 2017
Prüfungsbeauftragter:	BSL Managementberatung GmbH, Köln BSL Transportation Consultants GmbH & Co. KG, Hamburg (vgl. S. 328)

Ansicht 101: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

6.2	Leitsätze	153
6.3	Grunddaten der Körperschaften.....	154
6.4	Aufwendungen.....	155
6.5	Ressourceneinsatz der Bauhöfe	156
6.5.1	Personalausstattung	156
6.5.2	Fuhrpark.....	163
6.5.3	Bauliche Infrastruktur.....	170
6.6	Aufgabenstruktur und Fertigungstiefe der Bauhöfe	174
6.6.1	Einzelaufgaben der Bauhöfe.....	174
6.6.2	Fertigungstiefe der Bauhöfe (Make or Buy)	181

¹³⁸ Zu den übrigen Produkten gehörten Hochbauunterhalt, Straßenunterhalt, Straßenreinigung, Sportplatzpflege, Servicedienste, Werkstattleistungen, investive Maßnahmen, Gewässerpflege, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Forstwirtschaft, Straßenbeleuchtung, Beschilderungen/ Markierungen und als Sammelposition Sonstiges.

6.6.3	Auswirkungen auf die Ableitung des eigenen Personalbedarfs	183
6.7	Produktkostenvergleich	184
6.8	Steuerung und Arbeitsorganisation.....	197
6.9	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	200
6.10	Ausblick.....	201

6.2 Leitsätze

Gemeinden sind nicht verpflichtet, einen Bauhof zu betreiben. Auf Grund ihrer inhaltlichen und zeitlichen Flexibilität sowie umsatzsteuerlicher Vorteile erleichtern Bauhöfe allerdings die wirtschaftliche Wahrnehmung kommunaler Aufgaben.

Seite 183

Das ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug insgesamt rund 5,5 Millionen Euro je Jahr.

Für eine effiziente betriebswirtschaftliche Steuerung der Bauhöfe ist der unterstützende Einsatz von Informationstechnik notwendig. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den generellen Einsatz von IT-Anwendungen, um den Personaleinsatz, die Pflegeintensität, den Fahrzeugpark optimieren und fundierte Make-or-Buy-Entscheidungen treffen zu können.

Seite 181 ff.,
Seite 197 ff.

Zwei Drittel des Gesamtaufwands entfiel auf das Personal. Dennoch lagen keine analytischen Bemessungen vor. So hatte Schöffengrund vielmehr entschieden, unabhängig vom Aufgabenvolumen einen Bauhof mit mindestens acht Mitarbeitern vorzuhalten und sie mit der Ausführung investiver Maßnahmen auszulasten. Zudem waren die Bauhofmitarbeiter in Schöffengrund deutlich über den Standardeingruppierungen des Tarifvertrags eingestuft und wiesen eine unterdurchschnittliche Nettoarbeitszeit auf.

Seite 156 ff.,
Seite 179 ff.

Die Grünpflege ist mit durchschnittlich 23 Prozent der im Jahr eingesetzten Arbeitsstunden ein weiterer zentraler Bereich zur Ergebnisverbesserung. Maßgeblich ist der Grad des gewünschten Pflegestandards - je arbeits- und pflegeintensiver, desto kostenintensiver. Allein Biebertal, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe und der ZV KMB hatten eine vollständige und aktuelle Dokumentation über die zu unterhaltenden Grünflächen (Grünflächenkataster).

Seite 184 ff.
Seite 199 f.

Beerfelden, Borken (Hessen), Glashütten, Steinau a. d. Straße, Waldeck und Wehretal verfügten über eine angemessene Fahrzeugausstattung. Für die übrigen Bauhöfe ermittelte die Überörtliche Prüfung Überkapazitäten. Borken (Hessen) und Waldeck leasen ihre Fahrzeuge ohne Wirtschaftlichkeitsberechnung. Steinau a. d. Straße hatte zwar Wirtschaftlichkeitsberechnungen angestellt, allerdings die Abschreibungen doppelt und unterschiedliche Zeiträume angesetzt. Zudem umgingen insbesondere die Schutzschirmkommunen Borken (Hessen) und Steinau a. d. Straße insofern die ansonsten notwendige Zustimmung der städtischen Gremien und der Kommunalaufsicht zu zyklisch wiederkehrenden Investitionen und Kreditaufnahmen für Ersatzbeschaffungen.

Seite 164 ff.,
Seite 169 ff.

Der Fremdleistungsanteil variierte deutlich zwischen 2,6 Prozent in Steinau a. d. Straße sowie 21,5 Prozent in Fliesen und Hünstetten. Allein Fliesen hatte den Winterdienst vollständig an externe Leistungsanbieter

Seite 181 ff.,
Seite 196

vergeben. Dadurch ersparte sich die Gemeinde die Vorhaltung der nur temporär benötigten Winterdienstausrüstung. Ansonsten lagen die Gründe für Auftragsvergaben überwiegend im Fehlen eigener Ressourcen und nicht in strategischen Überlegungen.

Seite 171 ff.

Rund ein Drittel der Bauhofstandorte war bezüglich der Bauhoffläche überdimensioniert. Die Gemeinden sollten nach Möglichkeiten suchen, Bauhofflächen Drittnutzern zu überlassen sowie die zu beheizenden Gebäudeflächen durch geeignete Maßnahmen zu begrenzen.

6.3 Grunddaten der Körperschaften

Für die Beurteilung der Aufgabenstruktur, des Aufgabenvolumens und der Leistungsfähigkeit der Bauhöfe waren die Gemarkungsfläche, die Siedlungs- und Verkehrsfläche, die Zahl der Ortsteile und die Einwohnerzahl wichtige Rahmendaten. Ansicht 102 zeigt für alle Bauhöfe diese Referenzgrößen.

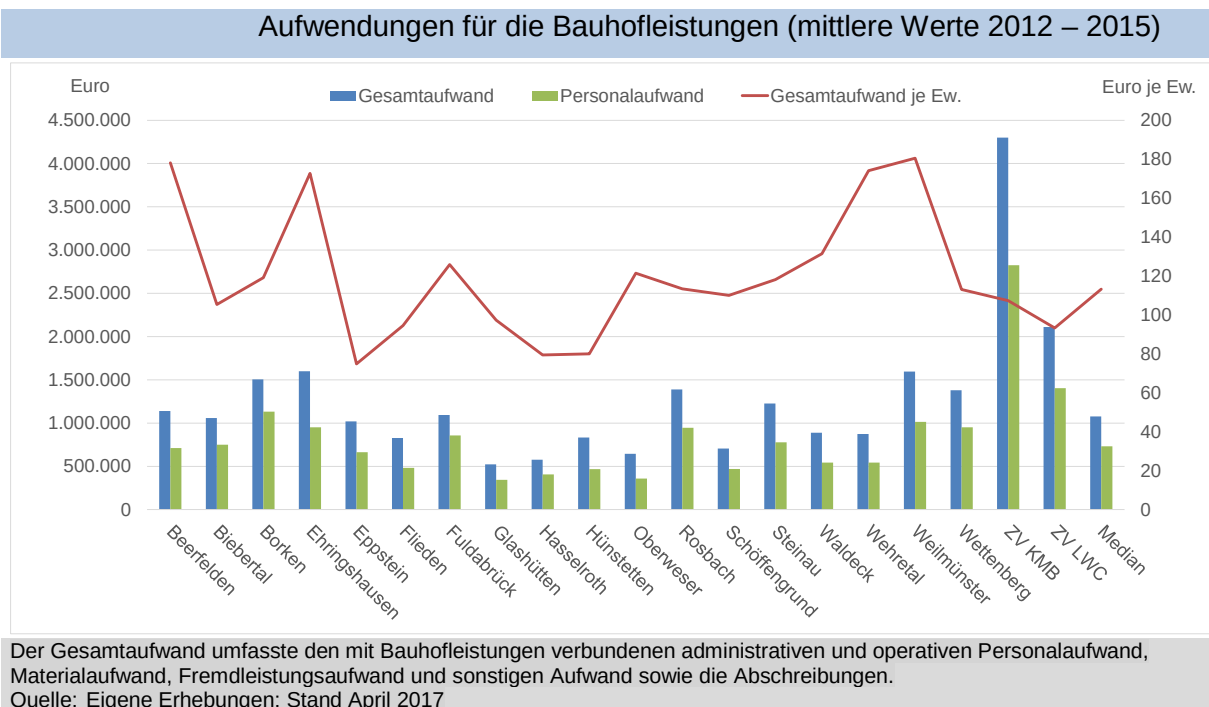
Grunddaten der Körperschaften				
Körperschaft	Gemarkungsfläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche	Ortsteile	Einwohner
Beerfelden ¹⁾	7.119 ha	622 ha	7 Ortsteile	6.399 Ew.
Biebertal	4.394 ha	674 ha	6 Ortsteile	10.052 Ew.
Borken	8.230 ha	1.318 ha	15 Ortsteile	12.633 Ew.
Ehringshausen	4.543 ha	700 ha	9 Ortsteile	9.265 Ew.
Eppstein	2.421 ha	476 ha	5 Ortsteile	13.626 Ew.
Flieden	4.965 ha	810 ha	9 Ortsteile	8.758 Ew.
Fuldabrück	1.785 ha	597 ha	3 Ortsteile	8.692 Ew.
Glashütten	2.707 ha	298 ha	3 Ortsteile	5.376 Ew.
Hasselroth	1.892 ha	334 ha	3 Ortsteile	7.261 Ew.
Hünstetten	5.056 ha	718 ha	10 Ortsteile	10.421 Ew.
Oberweser ²⁾	5.259 ha	597 ha	8 Ortsteile	5.308 Ew.
Rosbach	4.533 ha	671 ha	3 Ortsteile	12.250 Ew.
Schöffengrund	3.411 ha	511 ha	6 Ortsteile	6.415 Ew.
Steinau	10.487 ha	1.277 ha	12 Ortsteile	10.373 Ew.
Waldeck	11.573 ha	1.213 ha	10 Ortsteile	6.758 Ew.
Wehretal	3.920 ha	508 ha	5 Ortsteile	5.015 Ew.
Weilmünster	7.742 ha	1.023 ha	12 Ortsteile	8.839 Ew.
Wettenberg	4.296 ha	741 ha	3 Ortsteile	12.193 Ew.
ZV KMB ³⁾	5.783 ha	1.510 ha	9 Ortsteile	40.051 Ew.
ZV LWC ⁴⁾	17.171 ha	1.888 ha	23 Ortsteile	22.632 Ew.
Mittelwert	5.864 ha	824 ha	8 Ortsteile	11.116 Ew.
Median	4.754 ha	687 ha	8 Ortsteile	9.052 Ew.
¹⁾ Werte allein für die Stadt Beerfelden; im Zusammenhang mit der zum 1. Januar 2018 anstehenden Gemeindefusion mit den Gemeinden Hesseneck, Rothenberg und Sensbachtal zur Stadt Oberzehnt waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine näheren Kooperationen im Bauhofbereich der Kommunen geplant. ²⁾ Werte für Oberweser und Wahlsburg, da der Bauhof beide Gemeindegebiete betreute. ³⁾ Werte für Bensheim ⁴⁾ Werte für Lahntal, Wetter und Cölbe				
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: 31. Dezember 2015				

Ansicht 102: Rahmendaten der Vergleichskörperschaften

Die zu betreuenden Gemarkungsflächen der geprüften Körperschaften lagen zwischen 1.785 Hektar in Fuldabrück und 17.171 Hektar im Zuständigkeitsbereich des Zweckverbands Kommunal Bauhof Lahntal-Wetter-Cölbe (ZV LWC). Dabei ist zu berücksichtigen, dass der ZV LWC als flächengrößte Körperschaft im Vergleich drei Gemeindegebiete betreute. Der Zweckverband Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße (ZV KMB) erbrachte im Prüfungszeitraum die Bauhofleistungen für die Stadt Bensheim¹³⁹. Der Bauhof der Gemeinde Oberweser war nicht nur für die Gemeinde Oberweser zuständig, sondern auch für die Nachbargemeinde Wahlsburg. Aus Vergleichbarkeitsgründen sind deshalb in Ansicht 102 die aufsummierten Grunddaten beider Gemeinden aufgeführt.¹⁴⁰

6.4 Aufwendungen

Ansicht 103 zeigt die für die Bauhofleistungen bei den geprüften Körperschaften angefallenen Aufwendungen.



Ansicht 103: Aufwendungen für die Bauhofleistungen (mittlere Werte 2012 – 2015)

Die absolut höchsten Aufwendungen für Bauhofleistungen fielen bei den beiden Zweckverbänden an (rund 4,3 Mio. Euro beim ZV KMB und 2,1 Mio. Euro beim ZV LWC). Beide Zweckverbände bedienten dabei die Gebiete mit den höchsten Einwohnerzahlen (vgl. Kap. 6.3). Bezogen auf die Kenngröße Gesamtaufwand je Einwohner (Ew.) lagen die Zweckverbände mit 93 Euro je Ew. (ZV LWC) und 107 Euro je Ew. (ZV KMB) jeweils in der Nähe des unteren Quartils von 97 Euro je Ew. Beerfelden, Ehringshausen, Wehretal und Weilmünster lagen im Prüfungszeitraum jeweils bei mehr als 170 Euro je Ew.¹⁴¹ und damit deutlich über den Werten der übrigen beteiligten Kommunen (nächsthöherer Wert: Fuldabrück mit 126 Euro je Ew.). Die Ursachen für diese

139 Seit 2016 betreute der ZV KMB auch die Gemeinde Lautertal.

140 Die Gemeinden planen eine Fusion. Vgl. beispielsweise Presseartikel vom 31. Januar 2017; <https://www.hna.de/lokales/hofgeismar/oberweser-ort103169/oberweser-und-wahlsburg-gemeindefusion-nur-bei-genug-vorteilen-7344621.html> (zuletzt abgerufen am 28. April 2017).

141 Beerfelden 178 € / Ew.; Ehringshausen 173 € / Ew.; Wehretal 174 € / Ew.; Weilmünster 181 € / Ew.

Werte lagen vor allem in der Ressourcenausstattung, den Vergütungsstrukturen, den Aufgabenstrukturen und den Standards der Aufgabenwahrnehmung. Diese werden in den folgenden Kapiteln näher untersucht.

6.5 Ressourceneinsatz der Bauhöfe

Die wichtigsten Ressourcen eines Bauhofs sind die verfügbare Personalausstattung, der Fahrzeug- und Maschinenpark sowie die bauliche Infrastruktur. Sie sind im Folgenden einer vergleichenden Analyse unterzogen.

6.5.1 Personalausstattung

Ansicht 104 zeigt die von den Körperschaften jeweils für die Bauhofaufgaben eingesetzte Personalausstattung, differenziert nach Stammpersonal (dauerhaft dem Bauhof zugeordnet) und anteiligen Mitarbeiterkapazitäten.¹⁴²

Absolute und relative Personalausstattung (mittlere Werte 2012 – 2015)					
Körperschaft	Stamm-personal	Anteiliges Personal	Gesamt-Personalausstattung	Personalausstattung / Gem.-Fläche ¹⁾	Personalausstattung / Einwohner
Beerfelden	15,4 VZÄ	0,4 VZÄ	15,8 VZÄ	2,2 VZÄ/Tsd. ha	2,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Biebertal	14,9 VZÄ	0,7 VZÄ	15,5 VZÄ	3,5 VZÄ/Tsd. ha	1,6 VZÄ/Tsd. Ew.
Borken	23,7 VZÄ	4,0 VZÄ	27,6 VZÄ	3,4 VZÄ/Tsd. ha	2,2 VZÄ/Tsd. Ew.
Ehringshausen	17,0 VZÄ	2,9 VZÄ	19,9 VZÄ	4,4 VZÄ/Tsd. ha	2,2 VZÄ/Tsd. Ew.
Eppstein	11,1 VZÄ	0,7 VZÄ	11,8 VZÄ	4,9 VZÄ/Tsd. ha	0,9 VZÄ/Tsd. Ew.
Flieden	7,9 VZÄ	5,3 VZÄ	13,1 VZÄ	2,6 VZÄ/Tsd. ha	1,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Fuldabrück	11,9 VZÄ	5,1 VZÄ	16,9 VZÄ	9,5 VZÄ/Tsd. ha	1,9 VZÄ/Tsd. Ew.
Glashütten	5,9 VZÄ	0,3 VZÄ	6,2 VZÄ	2,3 VZÄ/Tsd. ha	1,2 VZÄ/Tsd. Ew.
Hasselroth	7,9 VZÄ	1,1 VZÄ	9,0 VZÄ	4,8 VZÄ/Tsd. ha	1,2 VZÄ/Tsd. Ew.
Hünstetten	7,8 VZÄ	0,3 VZÄ	8,1 VZÄ	1,6 VZÄ/Tsd. ha	0,8 VZÄ/Tsd. Ew.
Oberweser	8,0 VZÄ	0,3 VZÄ	8,3 VZÄ	1,6 VZÄ/Tsd. ha	1,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Rosbach	19,2 VZÄ	2,5 VZÄ	21,7 VZÄ	4,8 VZÄ/Tsd. ha	1,8 VZÄ/Tsd. Ew.
Schöffengrund	9,2 VZÄ	0,4 VZÄ	9,6 VZÄ	2,8 VZÄ/Tsd. ha	1,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Steinau	15,0 VZÄ	1,7 VZÄ	16,7 VZÄ	1,6 VZÄ/Tsd. ha	1,6 VZÄ/Tsd. Ew.
Waldeck	10,9 VZÄ	2,9 VZÄ	13,9 VZÄ	1,2 VZÄ/Tsd. ha	2,0 VZÄ/Tsd. Ew.
Wehretal	11,6 VZÄ	1,1 VZÄ	12,7 VZÄ	3,2 VZÄ/Tsd. ha	2,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Weilmünster	16,9 VZÄ	2,7 VZÄ	19,6 VZÄ	2,5 VZÄ/Tsd. ha	2,2 VZÄ/Tsd. Ew.
Wettenberg	17,0 VZÄ	2,1 VZÄ	19,1 VZÄ	4,5 VZÄ/Tsd. ha	1,6 VZÄ/Tsd. Ew.
ZV KMB	53,7 VZÄ	7,3 VZÄ	61,0 VZÄ	10,5 VZÄ/Tsd. ha	1,5 VZÄ/Tsd. Ew.
ZV LWC	30,6 VZÄ	0,0 VZÄ	30,6 VZÄ	1,8 VZÄ/Tsd. ha	1,4 VZÄ/Tsd. Ew.
Mittelwert	15,8 VZÄ	2,1 VZÄ	17,9 VZÄ	3,0 VZÄ/Tsd. ha	1,6 VZÄ/Tsd. Ew.
Unteres Quartil	8,9 VZÄ	0,4 VZÄ	11,3 VZÄ	2,1 VZÄ/Tsd. ha	1,5 VZÄ/Tsd. Ew.
Oberes Quartil	17,0 VZÄ	2,9 VZÄ	19,7 VZÄ	4,5 VZÄ/Tsd. ha	2,1 VZÄ/Tsd. Ew.
Median	13,4 VZÄ	1,4 VZÄ	15,7 VZÄ	3,0 VZÄ/Tsd. ha	1,6 VZÄ/Tsd. Ew.

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum; VZÄ = Vollzeitäquivalent

¹⁾ Gem.-Fläche = Gemarkungsfläche

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

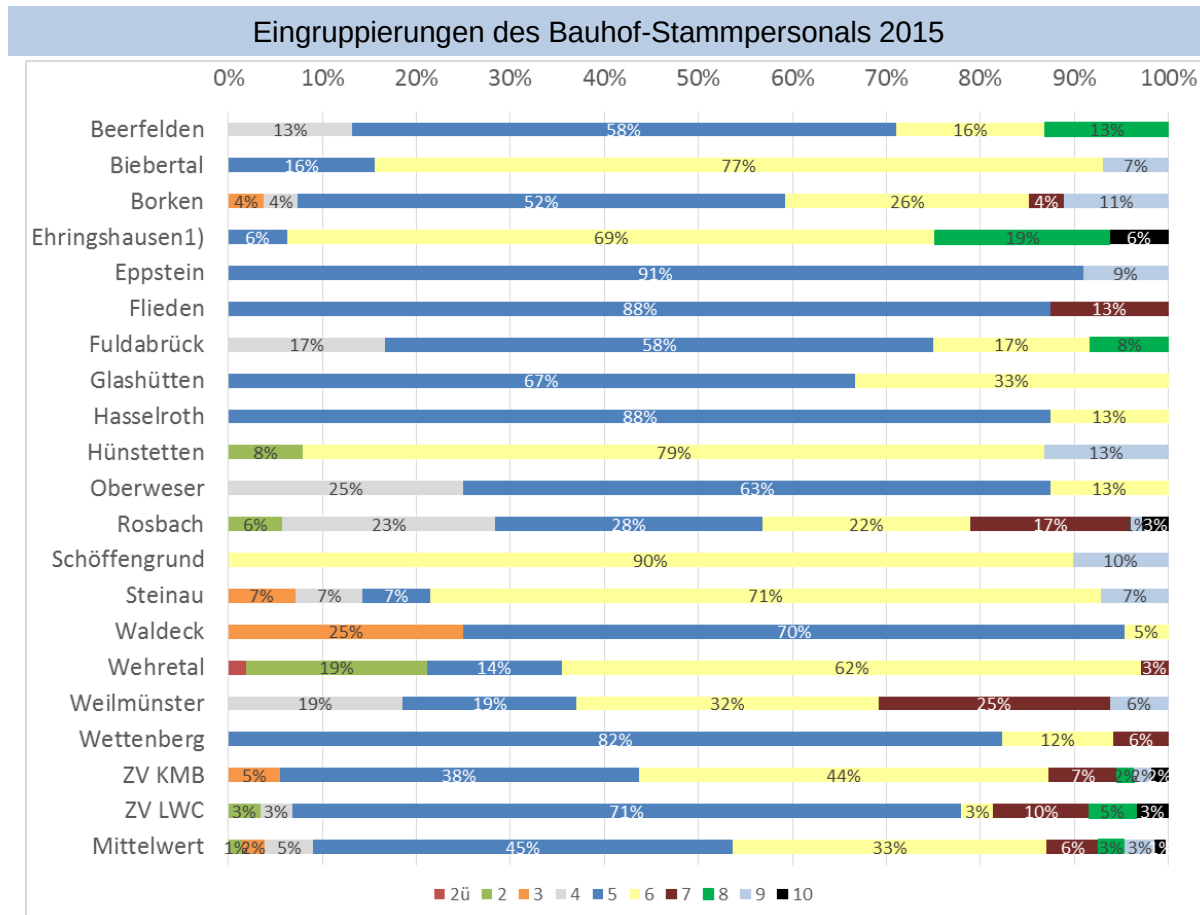
Ansicht 104: Absolute und relative Personalausstattung (mittlere Werte 2012 – 2015)

¹⁴² Beide Kategorien umfassten jeweils das operativ und administrativ tätige Personal. Die „anteiligen Mitarbeiterkapazitäten“ umfassten alle anteilig rund um den Bauhof eingesetzten Ressourcen (so aus dem Bauamt, der Kämmerei oder dem Personalamt) und die nur temporär zur Verfügung stehenden operativen Ressourcen (im Wesentlichen Saisonkräfte).

Die durchschnittliche Personalausstattung betrug 17,9 Vollzeitäquivalente (VZÄ), verteilt auf 15,8 VZÄ Stammpersonal und 2,1 VZÄ anteiliges Personal.

Der Personalaufwand bildete mit durchschnittlich rund zwei Drittel des Gesamtaufwands den größten Block der Bauhofaufwendungen. Deshalb untersuchte die Überörtliche Prüfung die Vergütungsstruktur und die verfügbare Jahresnettoarbeitszeit als zentrale Einflussfaktoren des Personalaufwands.

Ansicht 105 zeigt die Vergütungsstruktur des Bauhofpersonals nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst (TVöD)¹⁴³.



¹⁾ Angaben ohne Berücksichtigung eines Auszubildenden
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand April 2017

Ansicht 105 : Eingruppierungen des Bauhof-Stammpersonals 2015

Entgeltgruppe (EG) 5 – also die Entgeltgruppe, die für handwerklich Beschäftigte mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung von mindestens drei Jahren

143 Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD): Durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) vom 7. Februar 2006 in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 11 vom 24. November 2016.

im TVöD vorgesehen ist¹⁴⁴ – war mit durchschnittlich 44,8 Prozent des Bauhofpersonals die häufigste Eingruppierung, gefolgt von EG 6 mit 33,5 Prozent.¹⁴⁵ Bei elf Bauhöfen war EG 5 mit über 50 Prozent der Stellen die Regel eingruppierung.¹⁴⁶ In Biebertal, Ehringshausen, Hünstetten, Schöffengrund, Steinau a. d. Straße und Wehretal dagegen waren die meisten Mitarbeiter in die EG 6 eingruppiert. Hünstetten und Schöffengrund hatten darüber hinaus keine Stellen mit EG 5 bewertet.

In Eppstein, Fliesen und Hasselroth waren dagegen mit Ausnahme der jeweiligen Bauhofführungskräfte (Bauhofleitung und ggf. Vertreter) alle Mitarbeiter in die EG 5 eingruppiert. Diese Eingruppierungen folgten damit konsequent den Regelungen des TVöD.

Nach der Entgeltordnung erfordert die Einstufung in EG 6, dass die Voraussetzungen für EG 5 erfüllt sind und der Stelleninhaber hochwertige Arbeiten verrichtet.¹⁴⁷ Der Bayerische Kommunale Prüfverband (BKPv) liefert eine über die Ausführungen des TVöD hinausgehende Konkretisierung¹⁴⁸. Danach erfüllen Aufgaben, die von einem unter Aufsicht eines Vorgesetzten stehenden Arbeiter routinemäßig verrichtet werden, nicht die Anforderungen an EG 6. Abweichend davon hält der BKPv eine Eingruppierung von Vorarbeitern in EG 6 für angemessen, sofern sie keine Vorarbeiterzulage nach TVÜ-VKA erhalten.

Die Gemeinden, die abweichend von den Regelungen des TVöD hohe Anteile von EG 6-Stellen aufwiesen, begründeten dies damit, dass sie nur mit dieser Eingruppierung auf dem Arbeitsmarkt für qualifiziertes Personal konkurrenzfähig seien. Das Beispiel der im erweiterten Rhein-Main-Gebiet liegenden Stadt Eppstein zeigt jedoch, dass dieses Argument nicht allgemeingültig ist.

Für die Eingruppierung der Bauhofführungskräfte sind gemäß den tarifvertraglichen Regelungen und der Entgeltordnung neben der Formalqualifikation der Charakter der tatsächlich durchgeführten Arbeiten entscheidend. Voraussetzung für die Eingruppierung in die EG 7 sind neben einer dreijährigen Berufsausbildung ein vielseitiges, hochwertiges fachliches Können sowie die Verrich-

144 Die EG 5 ergibt sich aus dem Lohngruppenverzeichnis in Verbindung mit der Überleitung des Manteltarifvertrags der Länder in den TVöD (bis 31. Dezember 2016): "Arbeiter mit erfolgreich abgeschlossener Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf mit einer Ausbildungsdauer von mindestens zweieinhalb Jahren, die in ihrem Beruf oder einem diesem verwandten Beruf beschäftigt werden." waren Lohngruppe 4 Fallgruppe 1 zugeordnet, welche in die Entgeltgruppe 5 übergeleitet wurde. (Tarifvertrag zur Überleitung der Beschäftigten der kommunalen Arbeitgeber in den TVöD und zur Regelung des Übergangsrechts (TVÜ-VKA) vom 13. September 2005 in der Fassung des Änderungstarifvertrags Nr. 12 vom 24. November 2016).

Die Entgeltordnung (Anlage 1 zum TVöD für den Bereich der VKA - Entgeltordnung (VKA)) seit dem 1. Januar 2017 sieht für handwerklich Beschäftigte mit Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf mit einer Ausbildungsdauer von mindestens 3 Jahren und einer Beschäftigung in diesem Beruf die EG 5 vor.

145 In der 110. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe II“ waren 31,0 Prozent der Stellen in EG 6 eingestuft, 39,2 Prozent in EG 5 und 20,2 Prozent in niedrigeren Entgeltgruppen (197. VP: 9,0 Prozent). Das Vergütungsniveau lag somit niedriger als in der 197. Vergleichenden Prüfung.

146 Beerfelden, Borken (Hessen), Eppstein, Fliesen, Fuldabrück, Glashütten, Hasselroth, Oberweser, Wettenberg, Waldeck und ZV LWC.

147 Entgeltordnung (Klammerzusatz zu Entgeltgruppe 6 für handwerkliche Tätigkeiten): „Hochwertige Arbeiten sind Arbeiten, die an das Überlegungsvermögen und das fachliche Geschick der/des Beschäftigten Anforderungen stellen, die über das Maß dessen hinausgehen, was üblicherweise von Beschäftigten der Entgeltgruppe 5 verlangt werden kann.“

148 Vgl. „Die Eingruppierung der handwerklich Beschäftigten im Bauhofbereich kreisangehöriger Gemeinden“ (http://www.bkp.v.de/ver/html/gb2013/hofmann_13.htm, zuletzt abgerufen am 17. Juli 2017).

tung besonders hochwertiger Arbeiten, die besondere Umsicht und Zuverlässigkeit verlangen.

Eingruppierungen in die nächsthöheren EG sind nur möglich, wenn die Meisterqualifikation (EG 8) oder ein (Fach)Hochschulabschluss (EG 9) vorliegen und entsprechende Tätigkeiten wahrgenommen werden. Somit sind letztlich die organisatorische Einbindung des Bauhofs in die gemeindliche Gesamtorganisation sowie die Größe des Bauhofs und die sich daraus ergebenden Aufgaben und Qualifikationsanforderungen für die Eingruppierungsfestlegung elementar.

Das Profil der EG 7 trifft auf die meisten Stellen der Bauhofführungskräfte der Bauhöfe mit bis zu rund 15 Mitarbeitern zu. Für größere Bauhöfe, wie die beiden Zweckverbände, können auch Begründungen für EG 8 und/ oder 9 vorliegen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt,

- im Bereich des operativen Bauhofpersonals die von EG 5 abweichenden Stelleneingruppierungen und
- im Bereich der Bauhofführungskräfte die von EG 7 abweichenden Stelleneingruppierungen

auf ihre Absenkungsmöglichkeiten zu überprüfen. Das auf Basis dieser beiden Entgeltgruppen ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial II (Teil der Personalwirtschaftlichen Maßnahmen; vgl. Ansicht 99) im Zuge von Stellennachbesetzungen betrug insgesamt 298.200 Euro.¹⁴⁹

Das Absenkungspotenzial wird durch die Ergebnisse der 110. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe II“ (110. VP) bestätigt. In der „Bauhöfe II“-Prüfung waren durchschnittlich 31,0 Prozent der Stellen in EG 6 eingestuft, 39,2 Prozent in EG 5 und 20,2 Prozent in niedrigeren Entgeltgruppen (197. VP: 9,0 Prozent). Das Vergütungsniveau lag somit niedriger als in dieser Prüfung.

Ansicht 106 zeigt die von den einzelnen Bauhöfen erreichte durchschnittliche Nettoarbeitszeit im Jahr und je VZÄ. Sie errechnet sich durch Abzug der tatsächlichen Abwesenheitsstunden (Urlaub, Feiertage, Krankheit, Sonstiges wie Arztbesuche) von der tariflichen Bruttoarbeitszeit zuzüglich eventueller bezahlter Überstunden.

Jahresnettoarbeitszeit

Jährliche Nettoarbeitszeit je VZÄ (mittlere Werte 2012 - 2015)					
Körperschaft	durchschn. Urlaubsstunden	durchschn. Krankenstunden ¹⁾	sonstige Abwesenheitsstunden ²⁾	Überstunden	Jahresnettoarbeitszeit
Beerfelden	264 Std.	126 Std.	21 Std.	8 Std.	1.543 Std.
Biebertal	267 Std.	234 Std. ³⁾	32 Std.	-2 Std.	1.411 Std.
Borken	251 Std.	135 Std.	4 Std.	-3 Std.	1.552 Std.
Ehringshausen	238 Std.	148 Std.	91 Std.	2 Std.	1.470 Std.
Eppstein	244 Std.	202 Std.	37 Std.	5 Std.	1.468 Std.

149 Das anteilige EVP entspricht der Summe der Differenzen der durchschnittlichen Jahrespersonalkosten zwischen den tatsächlich von den Körperschaften vorgenommenen und den nach TVöD für gelernte handwerkliche Bauhofmitarbeiter (EG 5) sowie für Bauhofführungskräfte (EG 7) vorgesehenen EG.

So lag das EVP II in der Vergütungsstruktur für den ZV KMB bei 57.300 €, für Ehringshausen bei 52.800 € und für Borken (Hessen) bei 31.300 €. Flieden, Glashütten, Hasselroth, Oberweser und Waldeck wiesen hier ein EVP unter 1.000 € aus.

Jährliche Nettoarbeitszeit je VZÄ (mittlere Werte 2012 - 2015)					
Körperschaft	durchschn. Urlaubsstunden	durchschn. Krankenstunden ¹⁾	sonstige Abwesenheitsstunden ²⁾	Überstunden	Jahresnettoarbeitszeit
Flieden	263 Std.	143 Std.	30 Std.	36 Std.	1.545 Std.
Fuldabrück	263 Std.	199 Std.	48 Std.	9 Std.	1.445 Std.
Glashütten	245 Std.	159 Std.	26 Std.	87 Std.	1.604 Std.
Hasselroth	237 Std.	191 Std.	59 Std.	0 Std.	1.459 Std.
Hünstetten	241 Std.	214 Std.	40 Std.	0 Std.	1.452 Std.
Oberweser	253 Std.	196 Std.	18 Std.	48 Std.	1.527 Std.
Rosbach	236 Std.	159 Std.	16 Std.	47 Std.	1.582 Std.
Schöffengrund	244 Std.	100 Std.	120 Std. ⁴⁾	8 Std.	1.489 Std.
Steinau	239 Std.	121 Std.	39 Std.	0 Std.	1.547 Std.
Waldeck	248 Std.	127 Std.	39 Std.	-3 Std.	1.528 Std.
Wehretal	233 Std.	187 Std.	24 Std.	0 Std.	1.502 Std.
Weilmünster	274 Std.	170 Std.	15 Std.	67 Std.	1.554 Std.
Wettenberg	247 Std.	160 Std.	23 Std.	7 Std.	1.522 Std.
ZV KMB	240 Std.	170 Std.	26 Std.	6 Std.	1.516 Std.
ZV LWC	237 Std.	201 Std.	39 Std.	45 Std.	1.515 Std.
Mittelwert	248 Std.	167 Std.	37 Std.	18 Std.	1.511 Std.
Median	244 Std.	165 Std.	31 Std.	6 Std.	1.512 Std.
Unteres Quartil	239 Std.	141 Std.	23 Std.	0 Std.	1.470 Std.
Oberes Quartil	255 Std.	197 Std.	39 Std.	38 Std.	1.545 Std.

Hinweis: Die tarifliche Bruttoarbeitszeit betrug als Ausgangsgröße bei allen Körperschaften 2.033 Stunden je Jahr. Hiervon waren bei allen Körperschaften einheitlich 88 Stunden je Jahr für hessische Wochenfeiertage abzuführen, bevor die in der Tabelle dargestellten individuell unterschiedlichen Parameter in die Berechnung der jeweiligen jährlichen Nettoarbeitszeit einfließen.

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum

¹⁾ Werte inklusive der durch Dauerkrankheit bedingten Abwesenheitszeiten

²⁾ Abwesenheiten auf Grund von Arztbesuchen, Hochzeiten, Todesfällen, Schulungen (Zusatzqualifizierungen, Sicherheitslehrgänge, Erste-Hilfe-Kurse etc.) und sonstigen Gründen

³⁾ Hoher Dauerkrankenanteil

⁴⁾ davon 60 Std. Freizeitausgleich für Rufbereitschaft und 30 Std. Meisterausbildung (1 MA mit 1.123 Std.)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

Ansicht 106: Jährliche Nettoarbeitszeit je VZÄ (mittlere Werte 2012 - 2015)

Die durchschnittliche jährliche Nettoarbeitszeit je Vollzeitäquivalent der einzelnen Bauhöfe lag im Prüfungszeitraum zwischen 1.411 Stunden in Biebertal und 1.604 Stunden in Glashütten. Das obere Quartil betrug 1.545 Stunden, was 76,1 Prozent der Bruttoarbeitszeit entsprach. Der Median betrug 1.512 Stunden (74,5 Prozent der Bruttoarbeitszeit) und lag damit um 3,2 Prozent unter dem Median der 110. Vergleichenden Prüfung von 1.561 Stunden.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Der in der 110. Vergleichenden Prüfung verwendete Begriff der Nettoarbeitszeit und die zugehörigen Werte sind inhaltlich nicht direkt mit der 197. Vergleichenden Prüfung vergleichbar. In der 110. VP ergab sich die Nettoarbeitszeit (NAZ) aus der tariflichen Bruttoarbeitszeit abzüglich des Urlaubs und der Wochenfeiertage. Der Maximalwert betrug nach dieser Berechnung 1.719 Std. (Gemeinden Hohenahr und Tann/Röhn), der Mittelwert betrug 1.704 Std. Für die zwanzig Prüfkörperschaften der 197. VP ergibt sich bei gleicher Berechnung ein Maximum von 1.713 Std. (Wehretal) und ein Mittelwert von 1.698 Std.

Die 110. VP berücksichtigte demzufolge bei der Ermittlung der NAZ nicht die Kranken-

Die etwas niedrigere Nettoarbeitszeit gegenüber den Kommunen der 110. VP ergab sich vor allem aus einer höheren Zahl an Krankenstunden (Median 110. VP: 93 Std.; Median 197. VP: 165 Std.).

Im Sinn einer weiteren Bewertung unterzog die Überörtliche Prüfung diese Werte externen Benchmarks.¹⁵¹ Die Analysen zeigten, dass ein Anteil von rund 78 bis 80 Prozent an der tariflichen Bruttoarbeitszeit als eine anzustrebende Größenordnung gelten kann. Dies wird bestätigt durch eine Analyse des Sächsischen Rechnungshofs, der im Zusammenhang mit Fragen der Personalbedarfsermittlung auch eine Ableitung eines Nettoarbeitszeitwerts vornahm.¹⁵²

Mit Ausnahme der Gemeinde Glashütten, die einen Anteil von 79 Prozent der Bruttoarbeitszeit erreichte, lagen alle Körperschaften im Prüfungszeitraum unter dieser Bandbreite von 78 bis 80 Prozent der Bruttoarbeitszeit (Mittelwert: 1.604 Stunden).

Besonders auffällig waren die hohe Zahl an Urlaubsstunden in Weilmünster und die hohe Zahl an sonstigen Abwesenheitsstunden in Schöffengrund: Das hohe Urlaubsstundenvolumen in Weilmünster resultierte daraus, dass die dortigen Mitarbeiter als einzige im Vergleich ihren "Alturlaub" bis 2014 unbegrenzt vortragen konnten. So sammelten sich teilweise hohe Urlaubsansprüche je Mitarbeiter an (im Bauhofbereich bis zu rund 85 Tagen). Nach einer Beanstandung durch die Revision im Rahmen der Prüfung des Jahresabschlusses 2009 wurde diese Praxis beendet und es wurde eine Übergangsregelung zum Abbau des „Alturlaubs“ eingeführt, die einen vorübergehenden Urlaubsanstieg zur Folge hatte.

Das mit 120 Stunden je Jahr und Vollzeitäquivalent höchste Volumen an sonstigen Abwesenheitsstunden in Schöffengrund war durch Freizeitausgleich für Rufbereitschaften sowie die Qualifizierung eines Mitarbeiters zum Meister entstanden.¹⁵³

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Bandbreite von 78 bis 80 Prozent als Ziel zu verfolgen. Um diesen Wert nachhaltig zu erreichen, bedarf es eines gezielten Fehlzeitenmanagements, bestehend aus betrieblichem Gesund-

stunden (diese wurden in einer separaten Betrachtung analysiert) sowie die sonstigen Abwesenheitsstunden und die Überstunden (diese wurden gar nicht erhoben). Um eine einheitliche definitorische Basis zu schaffen und die Werte der 110. VP den Ergebnissen der 197. VP gegenüberstellen zu können, integrierte die Überörtliche Prüfung für die damals geprüften Körperschaften die Krankenstunden in die Nettoarbeitszeitberechnung und setzte in den übrigen beiden Positionen jeweils den Median der Körperschaften der 197. VP an (bereinigter Median NAZ Bauhöfe II = Ursprungswert Median NAZ Bauhöfe II – Median sonstige Abwesenheitszeiten Bauhöfe III + Überstunden Bauhöfe III).

151 Es wurde auch auf Daten aus der Fahrzeug- und Streckeninfrastrukturinstandhaltung im ÖPNV und SPNV zurückgegriffen. Die Mitarbeiter in diesen Wirtschaftszweigen unterliegen sehr ähnlichen Anforderungen und führen teilweise identische Arbeiten aus, so Grünschnitt, Hochbauarbeiten, Werkstatttätigkeiten.

152 Vgl. Anlage 8 der Beratenden Äußerung des Sächsischen Rechnungshofs „Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 10.000 Einwohnern - Fortschreibung der Beratenden Äußerung Organisationsmodell für Gemeinden mit 5.000 bis 8.000 Einwohnern aus dem Jahr 1997“ vom Oktober 2005, in der für die Personalbedarfsberechnung von einer Relation der Nettoarbeitszeit zur Bruttoarbeitszeit von 78 Prozent (ohne Berücksichtigung prozessualer Verlustzeiten) ausgegangen wurde (Quelle: <http://www.rechnungshof.sachsen.de/files/ba051109.pdf>, zuletzt abgerufen am 18. Juli 2017).

Da Sachsen über einen Feiertag mehr verfügt als Hessen und seit 2005 die produktiven Arbeitszeiten einem generellen Anstieg unterlagen, wurde es als angemessen erachtet, die Zielgröße auf einen Korridor von 78 bis 80 Prozent anzuheben und den Mittelwert für die Potenzialberechnung anzusetzen.

153 Vgl. dazu auch Ansicht 106, Fußnote 4.

heitsmanagement, Rückkehrergesprächen und Krankenbesuchen sowie eines Mitarbeiterereinsatzes unter Berücksichtigung der körperlichen Leistungsfähigkeit. Der KMB und die Gemeinde Wettenberg machten bereits erfolgreich von den vorgenannten Instrumenten des Fehlzeitenmanagements Gebrauch. So gingen beim KMB die durchschnittlichen Krankheitszeiten außerhalb der Lohnfortzahlung von 53 Std. je Jahr in 2012 auf 14 Std. je Jahr in 2015 zurück, in Wettenberg von 63 Std. je Jahr auf 19 Std. je Jahr. Die Steigerung der jährlichen Nettoarbeitszeit je VZÄ auf den Zielwert 1.604 Stunden entsprach einem anteiligen Ergebnisverbesserungspotenzial II (Personalwirtschaftliche Maßnahmen; vgl. Ansicht 99) von insgesamt 943.300 Euro.¹⁵⁴

Sondersachverhalt tarifliche Eingruppierung, Nettoarbeitszeit und Rufbereitschaft der Bauhofmitarbeiter in der Gemeinde Schöffengrund

Die Gemeinde Schöffengrund wies bezüglich der tariflichen Eingruppierungen und der Jahresnettoarbeitszeiten einige Auffälligkeiten auf.

Als einzige Prüfkörperschaft wies Schöffengrund keine Eingruppierungen unterhalb der EG 6 auf. 90 Prozent der Mitarbeiter waren in diese EG eingestuft, die Bauhofleitung (10 Prozent) war in die EG 9 eingruppiert. Damit lag die Gemeinde deutlich über den Standardeingruppierungen des TVöD. Unter der Annahme einer konsequenten Eingruppierung entlang der TVöD-Regelungen ergab sich für Schöffengrund ein Ergebnisverbesserungspotenzial II von rund 20.000 Euro je Jahr.

Daneben wurde in Schöffengrund die unterdurchschnittliche Nettoarbeitszeit (1.489 Std.) maßgeblich durch die hohen sonstigen Abwesenheitszeiten (120 Std.) verursacht, die den Vorteil der niedrigen Krankenstunden (100 Std., Minimum) überkompensierten. Hintergrund der sonstigen Abwesenheitszeiten war insbesondere die spezifische Regelung der Winterdienstbereitschaft. In Schöffengrund verfügte die Bauhofleitung während der gesamten Frostperiode Rufbereitschaften. Die Bauhofmitarbeiter hatten die Wahl, sich gemäß TVöD-Regelungen die Bereitschaftsstunden vergüten zu lassen oder die Bereitschaftszeiten durch zusätzliche Freizeit auszugleichen.¹⁵⁵ Da die meisten Mitarbeiter die Option des Zeitausgleichs wählten, führte dies zu einer entsprechend hohen ausgleichsbedingten Abwesenheit der Mitarbeiter in Höhe von rund 60 Stunden je Mitarbeiter und Jahr.

Die Überörtliche Prüfung empfahl Schöffengrund die Einführung eines situationsangepassten Rufbereitschaftsmanagements im Sinne einer besseren Anpassung der Rufbereitschaften an die zu erwartende Witterung (z. B. auf Basis der Vorhersagen geeigneter Wetterdienste). Die Effekte einer angepassten Rufbereitschaftsregelung berücksichtigte die Überörtliche Prüfung im Rahmen der Kalkulation des Ergebnisverbesserungspotenzials II aus Erhöhungen der Nettoarbeitszeit, indem sie eine deutlich niedrigere sonstige Abwesenheitszeit

154 So betrug das entsprechende EVP II für den ZV KMB 110.900 €, für Biebertal 95.300 €, für Ehringshausen 74.800 €, für den ZV LWC 88.800 € und für Fuldabrück 71.600 €.

155 § 8 Abs. 3 TVöD regelt den Ausgleich für Rufbereitschaften. Demnach wird für die Rufbereitschaft eine tägliche Pauschale je Entgeltgruppe bezahlt. Sie beträgt für die Tage Montag bis Freitag das Zweifache, für Samstag, Sonntag sowie für Feiertage das Vierfache des tariflichen Stundenentgelts nach Maßgabe der Entgelttabelle. Bei einer ununterbrochenen Rufbereitschaft von weniger als zwölf Stunden wird abweichend für jede Stunde der Rufbereitschaft 12,5 v.H. des tariflichen Stundenentgelts nach Maßgabe der Entgelttabelle gezahlt. Das Wahlrecht einer Zeitgutschrift ergibt sich aus § 8 Abs. 3 in Verbindung mit § 10 Abs. 3. TVöD.

Ergänzend wird die im Falle eines Einsatzes im Rahmen der Rufbereitschaft anfallende Arbeitsleistung einschließlich der hierfür erforderlichen Wegezeiten vergütet. Hierzu wird jede angefangene Stunde auf eine volle Stunde gerundet und mit dem Entgelt für Überstunden sowie etwaiger Zeitzuschläge nach § 8 Abs. 1 TVöD bezahlt.

im Soll ansetzte. Das Gesamtpotenzial aus der Verbesserung der Nettoarbeitszeit betrug für Schöffengrund 46.000 Euro je Jahr.¹⁵⁶

Das gesamte Ergebnisverbesserungspotenzial II der Gemeinde Schöffengrund aus den beiden personalwirtschaftlichen Ansätzen betrug entsprechend rund 66.000 Euro je Jahr.

6.5.2 Fuhrpark

Ansicht 107 zeigt die Ausstattung der Bauhöfe mit motorisierten Fahrzeugen¹⁵⁷. Außerdem sind die für die Beurteilung der qualitativen und der quantitativen Ausstattung relevanten Indikatoren Fahrzeugalter und Fahrzeug-Stammpersonal-Relation dargestellt.

Motorisierte Fahrzeuge (mittlere Werte 2012 - 2015)					
Körperschaft	Zahl der motorisierten Fahrzeuge (Anteil Spezialfahrzeuge)	Anteil Fahrzeuge > acht Jahre	Durchschnittsalter der Fahrzeuge	Stammpersonal	Fahrzeuge je VZÄ Stammpersonal
Beerfelden	14 (57%)	42,9 %	8,1 Jahre	15,4 VZÄ	0,9 je VZÄ
Biebertal	18 (49%)	30,6 %	7,0 Jahre	14,9 VZÄ	1,2 je VZÄ
Borken	18 (49%)	33,5 %	9,1 Jahre	23,7 VZÄ	0,8 je VZÄ
Ehringshausen	16 (51%)	36,9 %	10,2 Jahre	17,0 VZÄ	1,0 je VZÄ
Eppstein	13 (53%)	43,1 %	9,2 Jahre	11,1 VZÄ	1,1 je VZÄ
Flieden	11 (55%)	54,5 %	12,1 Jahre	7,9 VZÄ	1,4 je VZÄ
Fuldabrück	15 (51%)	24,6 %	5,8 Jahre	11,9 VZÄ	1,3 je VZÄ
Glashütten	5 (80%)	15,0 %	5,5 Jahre	5,9 VZÄ	0,8 je VZÄ
Hasselroth	10 (70%)	35,0 %	7,6 Jahre	7,9 VZÄ	1,3 je VZÄ
Hünstetten	9 (56%)	50,0 %	9,2 Jahre	7,8 VZÄ	1,2 je VZÄ
Oberweser	14 (63%)	63,5 %	12,2 Jahre	8,0 VZÄ	1,8 je VZÄ
Rosbach	24 (71%)	71,5 %	14,8 Jahre	19,2 VZÄ	1,2 je VZÄ
Schöffengrund	11 (54%)	55,9 %	10,1 Jahre	9,2 VZÄ	1,2 je VZÄ
Steinau	13 (58%)	11,5 %	3,5 Jahre	15,0 VZÄ	0,9 je VZÄ
Waldeck	9 (44%)	6,3 %	3,1 Jahre	10,9 VZÄ	0,8 je VZÄ
Wehretal	8 (64%)	27,3 %	7,5 Jahre	11,6 VZÄ	0,7 je VZÄ
Weilmünster	16 (38%)	32,8 %	6,8 Jahre	16,9 VZÄ	0,9 je VZÄ
Wettenberg	20 (65%)	41,0 %	8,9 Jahre	17,0 VZÄ	1,1 je VZÄ
ZV KMB	45 (46%)	28,7 %	6,8 Jahre	53,7 VZÄ	0,8 je VZÄ
ZV LWC	28 (43%)	55,7 %	9,9 Jahre	30,6 VZÄ	0,9 je VZÄ
Mittelwert	16 (54%)	38,0 %	8,4 Jahre	15,8 VZÄ	1,1 je VZÄ
Unteres Quartil	11 (54%)	28,3 %	6,8 Jahre	8,9 VZÄ	0,9 je VZÄ
Oberes Quartil	18 (63%)	51,1 %	9,9 Jahre	17,0 VZÄ	1,2 je VZÄ
Median	14 (54%)	35,9 %	8,5 Jahre	13,4 VZÄ	1,1 je VZÄ

Anmerkung: [grün] = Minimalwert, [rot] = Maximalwert
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

Ansicht 107: Motorisierte Fahrzeuge (mittlere Werte 2012 - 2015)

156 Die Gemeinde Schöffengrund ersetzte in Reaktion auf die Prüfung im Winter 2016/2017 die kontinuierliche Rufbereitschaft durch eine witterungsspezifische Rufbereitschaft.

157 Jeder vom Bauhof genutzte PKW und LKW sowie jedes selbstfahrende „Spezialfahrzeug“ (Bagger, Radlader, (Kompakt-)Traktoren, Aufsitzrasenmäher, Multifunktionsfahrzeuge).

Die Fahrzeugausstattung lag insgesamt zwischen fünf Fahrzeugen in Glashütten und 45 beim ZV KMB, der Median betrug 14 Fahrzeuge. Die Fahrzeugzahl je Mitarbeiter variierte zwischen 0,7 in Wehretal und 1,8 in Oberweser. Der Median betrug 1,1, das untere Quartil 0,9 Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent.

Oberweser hatte im Zuge der Übernahme der Leistungen des benachbarten Bauhofs Wahlsburg auch dessen Fahrzeuge in den eigenen Bestand überführt. Der Prozess der Fuhrparkbereinigung war noch nicht abgeschlossen. Die Unterschiede zwischen den übrigen Körperschaften resultierten insbesondere aus differierenden Ausstattungen mit Spezialfahrzeugen¹⁵⁸. Die Körperschaften mit einem geringeren Anteil an Spezialfahrzeugen wiesen tendenziell eine niedrigere Relation Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent Stammpersonal auf.¹⁵⁹

Da insbesondere Spezialfahrzeuge wie Bagger, Radlader oder Aufsitzrasenmäher auf Grund ihrer spezifischen Einsatzgebiete weniger häufig genutzt werden als beispielsweise PKW, wirken sie sich unmittelbar erhöhend auf die Fahrzeug-Mitarbeiter-Relation aus.¹⁶⁰ Bei einem Aufsitzrasenmäher als Ausnahmefall sind Leerlaufzeiten im Winter – wenn auch das Laub, für dessen Beseitigung auf Rasenflächen solche Maschinen ebenfalls eingesetzt werden, bereits aufgesammelt wurde – aufgrund des saisonalen Einsatzes unvermeidbar. Radlader werden zwar nur situativ benötigt. Ihr Einsatz erfordert aber grundsätzlich kurze Reaktionszeiten, insbesondere zum Laden von zentral auf dem Bauhof gelagerten Schüttgütern, wie Sand, Kies, Erde oder Salz im Winter. Eine Anmietung würde hier Betriebsabläufe regelmäßig erschweren. Bagger wurden bei den geprüften Körperschaften ebenfalls nur situativ benötigt, so beim Ausheben von Gräben. Alle anderen Fahrzeuge, die auf den geprüften Bauhöfen eingesetzt waren, können jedoch grundsätzlich – zum Teil mit entsprechenden Anbauten – ganzjährig eingesetzt werden.



Ansicht 108: Volvo-Mobilbagger des Bauhofs Steinau a. d. Straße.
Aufnahmen vom 15. Juni 2016.

158 Vgl. Fußnote 165.

159 Der Mittelwert dieser Kenngröße für die Bauhöfe mit einem Anteil an Spezialfahrzeugen von unter 50 Prozent lag bei 0,9 VZÄ je Fahrzeug, während dieser Wert bei allen Körperschaften bei 1,1 VZÄ je Fahrzeug lag. Glashütten und Wehretal erreichten trotz eines relativ hohen Anteils an Spezialfahrzeugen eine geringe Kenngröße, indem sie diese Fahrzeuge auch für vielfältige andere Aufgabenbereiche einsetzen.

160 Vgl. dazu die Kennzahl Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent und Anteil Spezialfahrzeuge in Ansicht 107.

Ein Relationswert von mehr als einem Fahrzeug je Vollzeitäquivalent hat automatisch Leerlaufzeiten zur Folge, da ein Fahrzeug immer von einem Mitarbeiter gesteuert werden muss. Zudem benötigt ein Bauhofmitarbeiter nicht in allen Fällen zur Ausführung seiner Arbeit ein eigenes Fahrzeug, insbesondere wenn das Bauhofpersonal zumindest in Teilen in funktionalen Teams arbeitet. Kleine Bauhöfe, wie Wehretal und Glashütten (0,7 und 0,8 Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent), waren hierbei gegenüber den großen Bauhöfen der Zweckverbände (0,8 und 0,9 Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent) nicht weniger effizient aufgestellt. Dies gilt obwohl beispielsweise der ZV KMB aufgrund von Skaleneffekten auch feste Kolonnen, wie eine feste Tiefbaukolonne, sinnvoll und effizient einsetzen konnte. Solche ausgelasteten festen Kolonnen benötigen grundsätzlich weniger Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher bei einer Fahrzeug-Mitarbeiter-Relation größer eins auf Basis des definierten Eigenleistungsportfolios des jeweiligen Bauhofs eine kritische Überprüfung des Bestands, sowohl in Bezug auf die Zahl an Fahrzeugen als auch auf die Bestandsstruktur.¹⁶¹ Für nur gelegentlich benötigte (Spezial-)Fahrzeuge – insbesondere Bagger oder Hubsteiger sowie größere LKW bei kleineren Bauhöfen – ist im Bedarfsfall gerade unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit die Option der Anmietung oder Ausleihung bei regional ansässigen Maschinenvermietungen der eigenen Vorhaltung solcher Fahrzeuge vorzuziehen. Eine weitere Handlungsoption ist die interkommunale Nutzung von Spezialfahrzeugen, wenn dadurch die Auslastung sichergestellt werden kann. So nutzte Ehringshausen gemeinsam mit Braunsfels, Leun und Solms eine Straßenkehrmaschine.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte über einen Vergleich der Kennzahl Fahrzeuge je Vollzeitäquivalent (Stammpersonal) für jeden Bauhof die Zahl der entbehrlichen Fahrzeuge.¹⁶² Die Prüfung ergab für 14 Bauhöfe ein Reduktionspotenzial von insgesamt 55 Fahrzeugen, davon jeweils sieben in Oberweser und Rosbach v. d. Höhe.¹⁶³ Durch Anpassung des Fuhrparks an den Bedarf könnte ein Ergebnisverbesserungspotenzial II von 424.600 Euro realisiert werden.¹⁶⁴

Das durchschnittliche Fahrzeugalter der einzelnen Bauhöfe variierte zwischen 3,1 Jahren in Waldeck und 14,8 Jahren in Rosbach v. d. Höhe (Ansicht 107). Der Median betrug 8,5 Jahre. Rund ein Drittel des Bestands war älter als acht Jahre und lag damit über der aus Instandhaltungsgründen kritischen Grenze.¹⁶⁵

EVP II

Zustand des
Fahrzeugparks

161 Vgl. dazu Kapitel 6.6.

162 Als Bedarf setzte die Überörtliche Prüfung die für drei separate Größencluster berechneten unteren Quartilswerte der Fahrzeuge-Mitarbeiter-Relation an (0,95 für kleine Bauhöfe (bis 12 VZÄ), 0,92 für mittlere Bauhöfe (bis 20 VZÄ) und 0,78 für große Bauhöfe (über 20 VZÄ)).

163 In Beerfelden, Borken (Hessen), Glashütten, Steinau a. d. Straße, Waldeck und Wehretal ergab der Kennzahlenvergleich kein Reduktionspotenzial.

164 Das Ergebnisverbesserungspotenzial umfasste die jährlichen Aufwendungen für Abschreibung, Betrieb und Finanzierung der überzähligen Fahrzeuge. Dabei kalkulierte die Überörtliche Prüfung kaufmännisch vorsichtig mit Standardwerten eines PKW (Anschaffungskosten: 30.000 €, AfA-Dauer: 6 Jahre, Laufleistung: 8.000 km je Jahr, Werkstattkosten: 60 Euro je Monat, Verbrauch: 7 Liter, Dieselpreis: 1 Euro je Liter).

165 Fortführung der Betrachtungslogik der 8. und 110. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe I“ bzw. „Bauhöfe II“; vergleiche dazu:
Erster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit vom 1. Januar 1994 bis 30. Juni 1995 und Siebzehnter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs 2007, LT-Drs. 16/7537 vom 10. Oktober 2007.

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen fanden Sichtprüfungen zur Zustandsbewertung des Fahrzeugparks statt. Ansicht 109 zeigt die Ergebnisse.

Ergebnisse der Sichtprüfung des Zustands der motorisierten Fahrzeuge				
Körperschaft	Zahl der motorisierten Fahrzeuge (2015)	Zahl der geprüften motorisierten Fahrzeuge	Anteil geprüfter Fahrzeuge	Anteil Fahrzeuge in gutem / mittlerem / schlechtem Zustand
Beerfelden	14 Stück	6 Stück	43 %	100 %
Biebertal	19 Stück	6 Stück	32 %	50 % 50 %
Borken	17 Stück	6 Stück	35 %	33 % 33 % 33 %
Ehringshausen	16 Stück	6 Stück	38 %	100 %
Eppstein	13 Stück	5 Stück	38 %	60 % 10 % 30 %
Flieden	11 Stück	5 Stück	45 %	90 % 10 %
Fuldabrück	17 Stück	5 Stück	29 %	80 % 20 %
Glashütten	5 Stück	5 Stück	100 %	90 % 10 %
Hasselroth	10 Stück	5 Stück	50 %	80 % 20 %
Hünstetten	9 Stück	5 Stück	56 %	100 %
Oberweser	15 Stück	5 Stück	33 %	80 % 20 %
Rosbach	24 Stück	5 Stück	21 %	60 % 20 % 20 %
Schöffengrund	12 Stück	5 Stück	42 %	50 % 30 % 20 %
Steinau	13 Stück	5 Stück	38 %	100 %
Waldeck	9 Stück	5 Stück	56 %	100 %
Wehretal	8 Stück	5 Stück	63 %	90 % 10 %
Weilmünster	16 Stück	5 Stück	31 %	60 % 40 %
Wettenberg	20 Stück	6 Stück	30 %	83 % 17 %
ZV KMB	47 Stück	6 Stück	13 %	83 % 17 %
ZV LWC	30 Stück	5 Stück	17 %	80 % 20 %

Bewertungsmaßstab: **Gut** = Fahrzeug im normalen, gebrauchts- und altersgerechten Zustand, **Mittel** = Fahrzeug mit kleineren technischen Mängeln, **Schlecht** = Fahrzeug nicht betriebssicher

Quelle: Sichtprüfungen im Rahmen der örtlichen Erhebungen in 2016

Ansicht 109: Ergebnisse der Sichtprüfung des Zustands der motorisierten Fahrzeuge

Der technische Zustand der Fahrzeuge lag in fünf Körperschaften (Beerfelden, Ehringshausen, Hünstetten, Steinau a. d. Straße und Waldeck) auf Basis der

gezogenen Stichproben vollständig auf gutem Niveau. In Steinau a. d. Straße und Waldeck war dieses Ergebnis vor dem Hintergrund des geringen Durchschnittsalters des Fahrzeugparks von unter vier Jahren zu erwarten. Die Gemeinde Ehringshausen hatte ihre Fahrzeuge in den letzten Jahren systematisch einer Grundüberholung unterzogen, um die technische Lebensdauer zu erhöhen. Diese Maßnahme machte sich im vorgefundenen Zustand der Fahrzeuge bemerkbar, trotz ihres mit 10,2 Jahren hohen Durchschnittsalters. Die Wirtschaftlichkeit dieser Vorgehensweise gegenüber frühzeitigeren Ersatzbeschaffungen war mangels im Rahmen eines Instandhaltungsmanagements anfallender Daten nicht überprüfbar.

In Borken (Hessen), Eppstein, Rosbach v. d. Höhe, Schöffengrund und beim ZV LWC wiesen einige Fahrzeuge größere oder große Mängel auf, so eine Undichtigkeit an einem Unimog in Eppstein oder einen gebrochenen Aufnahmeteller an einem Hubsteiger des ZV LWC. Alle fünf Bauhöfe hatten einen Fahrzeugpark mit einem Durchschnittsalter von über acht Jahren (vergleiche Ansicht 107). Ansicht 110 und Ansicht 111 zeigen exemplarisch festgestellte größere und große Mängel.



Ansicht 110: Bauhof Eppstein, Undichtigkeit am Unimog U900. Aufnahme vom 26. Juli 2016.



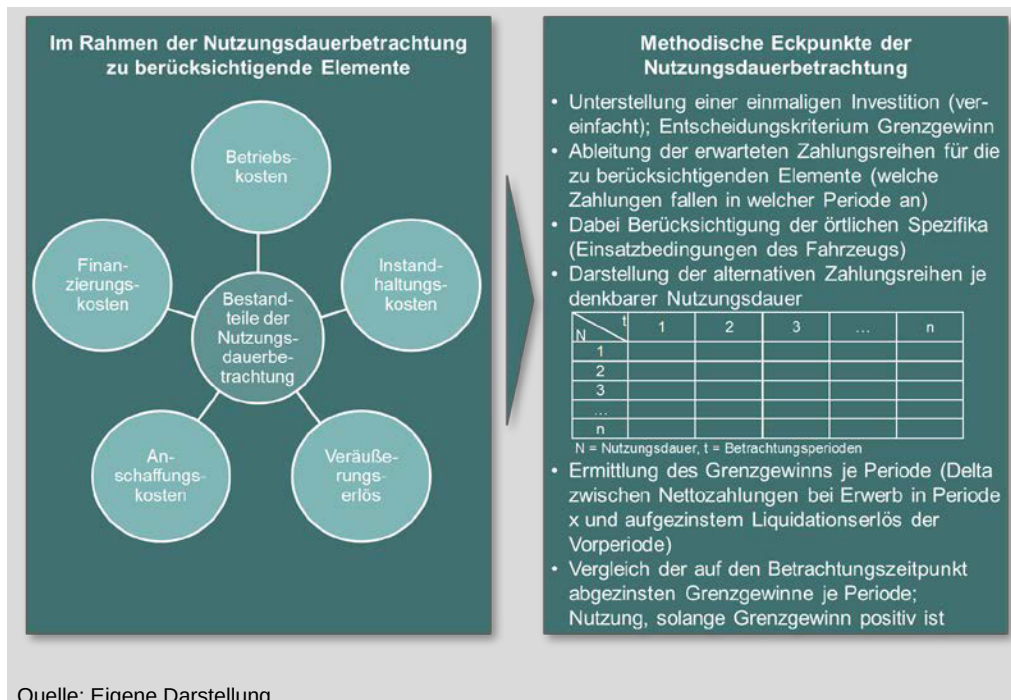
Ansicht 111: Bauhof Lahntal-Wetter-Cölbe, gebrochener Aufnahmeteller Hubsteiger. Aufnahme vom 15. Februar 2016.¹⁶⁶

Die geprüften Bauhöfe hatten kein systematisches Fahrzeugcontrolling und darauf aufsetzendes Instandhaltungsmanagement implementiert. Steinau a. d. Straße und der ZV KMB verfügten über eine systematische fahrzeugbezogene Zusammenstellung der Instandhaltungsdaten, die für den Ausbau zu einem Fahrzeugcontrolling geeignet waren. Ein derartiges Controlling ist Voraussetzung für ein Instandhaltungsmanagement und eine analytisch abgeleitete Beschaffungsplanung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Körperschaften, ein ausreichend detailliertes Instandhaltungsmanagement zu etablieren oder weiterzuentwickeln. Dabei sind die erforderlichen Instandhaltungsmaßnahmen konsequent umzusetzen und zu dokumentieren sowie eine auf den optimalen ökonomischen Ersatzzeitpunkt ausgerichtete kontinuierliche Beschaffungsplanung aufzubauen. Dazu sollten auf Basis der spezifischen Einsatzbedingungen und der Instandhaltungserfahrungen mit den jeweiligen Fahrzeugtypen (Aufwand je Jahr in Abhängigkeit von Alter und Belastung) die optimalen Ersatzzeitpunkte für die einzelnen Fahrzeuge errechnet werden. Im Abgleich mit den tatsächlichen Nutzungsdauern der Fahrzeuge sollten die Körperschaften die Ersatzbeschaf-

¹⁶⁶ Der ZV wies im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen anhand von Rechnungen nach, dass er die notwendigen Reparaturen hatte durchführen lassen.

fungszeitpunkte (Kalenderjahr) der einzelnen Fahrzeuge in einer Gesamtübersicht zusammenstellen, diese Übersicht auf Glättungsmöglichkeiten der Investitionsbedarfe prüfen und dann als Grundlage in die Investitionsplanung einfließen lassen. Diese einmal erstellte Gesamtübersicht (vgl. Ansicht 112, rechts) sollte dann kontinuierlich überprüft und an Veränderungen angepasst werden.



Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 112: Prinzip der Investitionsplanung und -rechnung

Fahrzeugfinanzierung

Für die Fahrzeugbeschaffungen lagen im Vergleich die Finanzierungsvarianten Kauf und Leasing vor. Zehn Körperschaften¹⁶⁷ beschafften ihre Fahrzeuge ausschließlich mittels Kauf. Zwei Körperschaften¹⁶⁸ setzten bei der Fuhrparkbeschaffung auf Leasingverträge. Borken (Hessen) nutzte das Leasing für die Fahrzeugbeschaffung ab dem Jahr 2009. Die übrigen Gemeinden entschieden einzelfallabhängig über die Finanzierungsvariante.

Die jüngsten Fuhrparks hatten mit 3,1 Jahren Waldeck und mit 3,5 Jahren Steinau a. d. Straße (vgl. Ansicht 107). Diese beiden Städte präferierten das Leasing. Sie stellten damit sicher, kontinuierlich über einen jungen funktionsfähigen Fahrzeugpark zu verfügen, da sie mit Ablauf des jeweiligen Leasingvertrags Ersatzbeschaffungen vornahmen. Insbesondere war für Steinau a. d. Straße als Schuttschirmkommune die Zustimmung der städtischen politischen Gremien und der Kommunalaufsicht (im Rahmen der Genehmigungspflicht für den Gesamtbetrag der vorgesehenen Kreditaufnahmen für Investitionen nach § 103 Absatz 2 HGO) zu laufenden Leasingzahlungen leichter zu erhalten als für in längeren Zeiträumen zyklisch wiederkehrende Investitionen und Kreditaufnahmen für Ersatzbeschaffungen. Die Leasingverträge der Stadt Steinau a. d. Straße enthielten zudem eine Full-Service-Komponente. Sie umfasste die pauschale Übernahme der Wartungs- und Reparaturkosten und die Bereitstellung von Ersatzfahrzeugen während Wartungs- und Reparaturzeiten. Damit sicherte die Stadt zwar die kontinuierliche Verfügbarkeit ihres Fahrzeugparks. Für diese Risikoverlagerung auf den Leasinggeber waren in die

¹⁶⁷ ZV LWC, ZV KMB, Ehringshausen, Flieden, Glashütten, Hasselroth, Oberweser, Schöfengrund, Wehretal und Wettenberg.

¹⁶⁸ Waldeck und Steinau a. d. Straße. Steinau a.d. Straße besaß abweichend davon noch einen im Jahr 2006 gebraucht beschafften, inzwischen abgeschriebenen Kompaktbagger.

Leasingraten jedoch auch über die zu erwartenden Wartungs- und Reparaturkosten hinausgehende Anteile für das zusätzliche unternehmerische Risiko und den Unternehmergewinn eingerechnet.

Die Stadt Borken (Hessen) setzte verstärkt das Leasing ein, seit sie Schuttschirmkommune war, da es ihr nicht gelang, die Kommunalaufsicht von der Wirtschaftlichkeit der Eigenfinanzierung und den damit verbundenen Kreditaufnahmen zu überzeugen. Somit blieben ihr die zur Eigenfinanzierung der benötigten Fahrzeuge notwendigen Kreditaufnahmen verwehrt.

Die Städte Borken (Hessen) und Waldeck führten vor der Entscheidung über die Finanzierungsform keine Berechnungen über die Wirtschaftlichkeit der Finanzierungsvariante durch. Dies verstößt gegen § 12 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO).¹⁶⁹

Sondersachverhalt Leasingberechnung in Steinau a. d. Straße

Die Stadt Steinau a. d. Straße hatte zwar Berechnungen vorgenommen, aus denen sie die Wirtschaftlichkeit des Leasings gegenüber dem Kauf ableitete.¹⁷⁰ Diesen Berechnungen fehlte jedoch aus folgenden Gründen die Belastbarkeit:

- Die Kostenberechnung für die Kaufvariante enthielt sowohl die Abschreibung für das Fahrzeug als auch die Tilgung. So floss der Kaufpreis von 142.900 Euro für einen MAN-LKW mit Ladekran zweimal in die Kostenberechnung ein.
- Während der Leasingvertrag mit einer Laufzeit von sieben Jahren kalkuliert wurde, waren die Kostenkomponenten für den Kauf auf Grundlage einer zehnjährigen Nutzung berechnet. Dies wirkte sich gleich mehrfach aus:
 - Erstens führte dies zu niedrigeren jährlichen Abschreibungen und höheren Zinsbeträgen¹⁷¹.
 - Zweitens wäre bei einem Verkauf nach sieben Jahren noch ein Verkaufspreis im niedrigen fünfstelligen Bereich zu erwarten gewesen, der in der Vergleichsberechnung für die Kaufvariante berücksichtigt werden müsste.
 - Drittens hatte die Stadt die Reparaturkostenansätze durch Auswertungen bisheriger Reparaturkosten bei zehnjähriger Nutzung ermittelt. Erfahrungsgemäß verlaufen die Reparaturkosten nicht konstant über die Nutzungsdauer, sondern steigen progressiv in den letzten Nutzungsjahren. Bei einer siebenjährigen Betrachtung der Kaufvariante würden sich daher geringere jährliche Reparaturkosten ergeben.

¹⁶⁹ Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006 (GVBl. I, S. 235), zuletzt geändert am 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 254).

§ 12 GemHVO – Investitionen, Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen.

(1) Bevor Investitionen von erheblicher Bedeutung beschlossen werden, ist unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln.

¹⁷⁰ MAN-LKW mit Ladekran sowie Schlepper mit Mulcher und Heckenschere; Leasingverträge aus dem Jahr 2013.

¹⁷¹ Steinau a. d. Straße unterstellte mit 4 Prozent Zinsen in der Kaufvariante hohe Finanzierungskosten.

Nach Bereinigung erwies sich die Kaufvariante nach überschlägigen Berechnungen der Überörtlichen Prüfung für den LKW gegenüber dem Leasing als insgesamt um rund 36.000 Euro wirtschaftlicher.¹⁷²



Ansicht 113: Geleaster MAN-LKW mit Ladekran (Baujahr 2012) der Stadt Steinau a. d. Straße. Aufnahme vom 15. Juni 2016.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, entlang § 12 GemHVO, vor jeder Leasingentscheidung als einer möglichen Variante der Finanzierung von Investitionen einen einzelfallbezogenen qualifizierten Wirtschaftlichkeitsvergleich vorzunehmen. Um dabei einen aussagekräftigen Kostenvergleich zu erlauben, sollten Leasingverträge die gleichen Rahmendaten wie die Kaufvariante enthalten.

6.5.3 Bauliche Infrastruktur

Ansicht 114 zeigt die Zahl der Bauhofstandorte (ohne Außenlager), die Bauhofflächen und die zur Beurteilung der baulichen Infrastruktur relevanten Kennzahlen „Anteil der bebauten Fläche an der Gesamtfläche“, den „Anteil der beheizten Fläche an der bebauten Fläche“. Darüber hinaus wird in der Ansicht die je Fahrzeug verfügbare Bauhoffläche dargestellt, was als Indikator für die Sachgerechtigkeit der Bauhoffläche dient.

Standorte, Liegenschaften und Gebäude 2015						
Körperschaft	Standorte	Bauhoffläche ohne Außenlager				
		Gesamtfläche	davon bebaut	beheizte Fläche	Anteil beheizt an bebaut	Gesamtfläche (bebaute Fläche) je mot. Fahrzeug

172 Ergebnis laut Wirtschaftlichkeitsberechnung der Stadt Steinau a. d. Straße über 7 Jahre:
 Leasingkosten: 24 Raten à 2.559 € = 214.966 € = 30.709 € je Jahr.
 Kaufkosten: 39.857 € je Jahr., davon je 14.299 € für Tilgung und für Abschreibung
 Differenz Kauf-Leasing: (39.857 – 30.709) je Jahr = 9.148 € je Jahr. = 64.036 € über 7 Jahre.
 Überschlägige Bereinigung der Kaufvariante um die Tilgung:
 bereinigte Kaufkosten: 25.558 € je Jahr., davon 14.299 € für Abschreibung
 bereinigte Differenz Kauf-Leasing: (25.558 – 30.709) = -5.151 € je Jahr und -36.057 € über 7 Jahre.

Standorte, Liegenschaften und Gebäude 2015						
Körperschaft	Standorte	Bauhoffläche ohne Außenlager				
		Gesamtfläche	davon bebaut	beheizte Fläche	Anteil beheizt an bebaut	Gesamtfläche (bebaute Fläche) je mot. Fahrzeug
Beerfelden	1	1.500 m²	800 m²	750 m²	94 %	107 (57) m²
Biebertal	1	4.904 m²	1.050 m²	410 m²	39 %	272 (58) m²
Borken	1	10.237 m²	2.331 m²	1.000 m²	43 %	569 (130) m²
Ehringshausen	1	3.554 m²	1.037 m²	707 m²	68 %	219 (64) m²
Eppstein	1	4.698 m²	855 m²	790 m²	92 %	368 (67) m²
Flieden	1	4.500 m²	1.700 m²	1.700 m²	100 %	409 (155) m²
Fuldabrück	1	7.421 m²	1.226 m²	473 m²	39 %	487 (80) m²
Glashütten	1	2.350 m²	1.220 m²	1.220 m²	100 %	470 (244) m²
Hasselroth	1	2.370 m²	560 m²	280 m²	50 %	237 (56) m²
Hünstetten	1	1.060 m²	720 m²	720 m²	100 %	118 (80) m²
Oberweser	1	1.573 m²	574 m²	219 m²	38 %	110 (40) m²
Rosbach	1	6.861 m²	1.398 m²	651 m²	47 %	289 (59) m²
Schöffengrund	1	2.151 m²	627 m²	200 m²	32 %	191 (56) m²
Steinau	1	5.050 m²	1.491 m²	650 m²	44 %	388 (115) m²
Waldeck	1	8.253 m²	1.394 m²	306 m²	22 %	971 (164) m²
Wehretal	1	4.179 m²	792 m²	273 m²	35 %	507 (96) m²
Weilmünster	1	6.600 m²	1.768 m²	1.050 m²	59 %	413 (111) m²
Wettenberg	2	4.980 m²	1.550 m²	165 m²	11 %	255 (79) m²
ZV KMB	1	9.371 m²	2.635 m²	1.231 m²	47 %	207 (58) m²
ZV LWC	1	9.586 m²	1.668 m²	290 m²	17 %	349 (61) m²
Mittelwert	1	5.060 m²	1.270 m²	654 m²	52 %	320 (80) m²
unteres Quartil	1	2.360 m²	796 m²	285 m²	36 %	228 (59) m²
oberes Quartil	1	7.001 m²	1.580 m²	843 m²	74 %	427 (112) m²
Median	1	4.801 m²	1.223 m²	651 m²	45 %	319 (73) m²

Anmerkung: [grün] = Minimalwert, [rot] = Maximalwert; mot. = motorisiert
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand April 2017

Ansicht 114: Standorte, Liegenschaften und Gebäude 2015

Bis auf Wettenberg operierten alle Bauhöfe von einem zentralen Standort. Dem zweiten Wettenger Standort lagen keine strategischen Überlegungen zugrunde. Er wurde benötigt, da am Hauptstandort nicht genügend Fläche vorhanden war und auch keine Erweiterungsmöglichkeiten bestanden. Der Ausstattungsstandard des zweiten Standorts war deutlich niedriger (kleineres Gelände, einfachere Form der Bebauung). Er diente insbesondere als Abstellfläche für Fahrzeuge, Maschinen und Material. Außerdem waren fünf Mitarbeiter dem Zweitstandort zugeordnet.

Die einzelnen Bauhofgesamtsflächen variierten zwischen 1.060 Quadratmetern in Hünstetten und 10.237 Quadratmetern in Borken (Hessen)¹⁷³, die bebauten Flächen zwischen 560 Quadratmetern in Hasselroth und 2.635 Quadratmetern in Bensheim. Dies entsprach folgenden Bandbreiten bei den Flächenkennzahlen

173 Diese Größe des Bauhofgeländes der Stadt Borken (Hessen) von 10.237 Quadratmetern entsprach in etwa der maximal zulässigen Größe eines Fußballfeldes von 120 x 90 Metern = 10.800 Quadratmeter.

Gesamtfläche

len: Die bebaute Fläche je Fahrzeug betrug zwischen 40 Quadratmeter je Fahrzeug in Oberweser und 244 Quadratmeter je Fahrzeug in Glashütten.

Unter Verwendung des unteren Quartilswerts von 228 Quadratmeter Bauhoffläche je Fahrzeug als Zielgröße rechnete sich für die geprüften Bauhöfe ein Bedarf von rund 72.000 Quadratmetern, was gegenüber dem Bestand von rund 102.000 Quadratmetern einen Überhang von insgesamt etwa 30.000 Quadratmetern entspricht. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Körperschaften mit großflächigen Liegenschaften, eine geeignete Drittnutzung von Flächenanteilen anzustreben oder zu intensivieren (so in Hünstetten und Wehretal¹⁷⁴ sowie beim ZV LWC umgesetzt). Dabei sind die bauhofspezifischen Betriebsabläufe zu berücksichtigen und eine Störung dieser zu minimieren (vergleiche Sondersachverhalt Recyclinghof in Rosbach v. d. Höhe).

Sondersachverhalt Recyclinghof in Rosbach v. d. Höhe

In Rosbach v. d. Höhe nutzten der Bauhof und der städtische Recyclinghof das gleiche Grundstück, wobei der Recyclinghof mittig auf dem Gelände angeordnet war. Aus dieser Anordnung sowie den mit dem Recyclinghof verbundenen Fahrbewegungen ergaben sich Einschränkungen für die Abläufe des Bauhofs (so erhöhter Rangieraufwand, zusätzliche Umfahrungen und Wegezeiten auf dem Gelände). Die Überörtliche Prüfung empfahl, die räumliche und betriebliche Dimensionierung des auf dem Bauhofgelände untergebrachten Recyclinghofs einer kritischen Prüfung zu unterziehen.



Ansicht 115: Bauhof Rosbach v. d. Höhe, Recyclinghof inmitten des Bauhofareals. Aufnahme vom 25. Juli 2016.

In Biebertal nutzte der Bauhof zwei versetzt zueinander liegende und durch eine Hauptstraße getrennte Areale. Bauhofverwaltung, Teile des Lagers und die Sozialräume waren in einem denkmalgeschützten Gebäude, wichtige Anbaugeräte und Fahrzeuge auf dem abgetrennten Areal untergebracht. Daraus resultierten deutlich erhöhte Rüst- und Wegezeiten. Das Hauptgebäude entsprach nicht den baulichen Anforderungen an einen effizienten Bauhofbetrieb.¹⁷⁵

174 Die Gemeinde Wehretal hatte Teile des Bauhof-Hauptgebäudes an den Abwasserverband Wehretal-Sontratal vermietet. Für die vermietete Hallenfläche von rund 110 m² zahlte der Abwasserverband eine Miete von 2.400 Euro je Jahr, die mittels einer definierten Preisgleitklausel fortgeschrieben wurde.

175 Die Enge auf dem Hauptgelände führte zu Beeinträchtigungen in den Abläufen auf dem Bauhof, da Fahrzeuge aufwendig rangiert werden mussten und vor dem Hintergrund der räumlichen Enge erhöhter Dispositions- und Planungsaufwand entstand. Die vom Bauhofpersonal genutzten Sozialräume und Büros verteilten sich über drei Stockwerke, so dass auch hier keine „kurzen Wege“ möglich waren. Die Sozialräume entsprachen nicht mehr den heute anzulegenden Ausstattungsstandards.



Ansicht 116: Bauhof Biebertal (historisches Hauptgebäude und separate Abstell- / Lagerfläche). Aufnahmen vom 11. Juli 2016.

Die Gemeinde Biebertal plante deshalb die Schaffung eines neuen gemeinsamen Standorts für Bauhof, Feuerwehr und Wertstoffhof als „Technische Basis“. Nach Prüfung verschiedener Alternativen wurde ein Standort auf einem rund 1,7 Hektar großen Areal am nördlichen Ortsrand von Rodheim-Bieber ausgewählt. Aufgrund der räumlichen Nähe zur Gemeinde Wettenberg wäre auch eine Zusammenlegung der Bauhöfe beider Gemeinden denkbar, so dass die Wettenger Aufteilung auf zwei Standorte aufgegeben werden könnte. Die Überörtliche Prüfung empfahl beiden Gemeinden, in Kooperation die Optionen eines gemeinsamen Standorts zu prüfen.

Die Art der vorherigen Geländenutzung sowie übergeordnete Planungen beeinflussten vielfach neben der Größe der Gesamtfläche auch den Anteil der bebauten Fläche an der Gesamtfläche. So war der Bauhof in Hünstetten in den neu errichteten Verwaltungskomplex integriert und nutzte Areale, die konstruktionsbedingt ohnehin bebaut wurden. Sowohl in Beerfelden als auch in Hünstetten nutzten die Bauhöfe zudem kompakte Gesamtflächen.

Bebaute Fläche

Alle Körperschaften hatten beheizte Anteile an der Bauhoffläche.¹⁷⁶ Die Fläche je Fahrzeug lag zwischen 8 Quadratmeter je Fahrzeug in Wettenberg¹⁷⁷ und den vollständig beheizten 244 Quadratmetern je Fahrzeug in Glashütten. Für die beheizten Flächen führte die Verwendung des unteren Quartils werts von 25 Quadratmeter je Fahrzeug¹⁷⁸ als Zielgröße rechnerisch zu einem Bedarf von insgesamt rund 8.000 Quadratmetern. Es besteht somit gegenüber dem Ist von rund 13.000 Quadratmetern ein Reduktionspotenzial von rund 5.000 Quadratmetern beheizter Fläche. Auffällig hierbei waren insbesondere die Gemeinde Fliesen mit 1.700 Quadratmetern bei 7,9 VZÄ und 11 Fahrzeugen sowie die Gemeinde Glashütten mit 1.220 Quadratmetern beheizter Bauhoffläche bei 5,9 VZÄ Bauhofstammpersonal und 5 Fahrzeugen. Im Vergleich hierzu verfügte der ZV LWC über 290 m² für 30 Fahrzeuge und 30,6 VZÄ Stammpersonal.

Beheizte Fläche

Ausgehend von dem Quartils wert 25 Quadratmeter je Fahrzeug bestand in Glashütten ein Bedarf von 125 Quadratmeter beheizter Fläche anstelle der vorhandenen 1.220 Quadratmeter. Nach der EnEV-Bekanntmachung vom 7. April 2015¹⁷⁹ kann für Nicht-Wohngebäude von einem jährlichen Wärmeener-

¹⁷⁶ Vgl. dazu Ansicht 114.

¹⁷⁷ 79 m² bebaute Fläche je Fahrzeug bei einem Anteil von 11 Prozent beheizter Fläche an der bebauten Fläche (siehe Ansicht 114) ergab rund 9 Quadratmeter beheizte Fläche als Minimalwert.

¹⁷⁸ Der ermittelte Quartils wert entspricht dem Mittelwert von Biebertal mit 23 m² je Fahrzeug (410 m² / 18 Fahrzeuge siehe Ansicht 107) und dem ZV KMB mit 27 m² je Fahrzeug (1.231 m² / 45 Fahrzeuge).

¹⁷⁹ Gemeinsame Bekanntmachung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit - Regeln für Energieverbrauchswerte und der Vergleichswerte im Nichtwohngebäudebestand vom

giebedarf von rund 100 kWh je Quadratmeter ausgegangen werden. Es besteht somit ein Einsparpotenzial von rund 110.000 kWh. Aus den Daten zur Energiepreisentwicklung des Statistischen Bundesamts¹⁸⁰ ergibt sich ein Energiepreis von 7 Cent je kWh, woraus sich für Glashütten ein zusätzliches Energiekostenreduktionspotenzial von rund 7.700 Euro je Jahr allein für den Bauhof errechnet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, systematisch die Möglichkeiten zur Reduzierung der beheizten Flächen und zur Modernisierung der Heizungsanlagen unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit zu prüfen und konkrete Maßnahmen zur Optimierung der Heizkosten zu entwickeln.

So teilte die Stadt Beerfelden in ihrer Stellungnahme mit, dass sie Optimierungspotenziale bei der Energieversorgung des Bauhofs bereits erkannt hatte. Sie habe den Bauhof einer Prüfung hinsichtlich energetischer Einsparpotenziale unterzogen sowie verschiedene Umbaumaßnahmen definiert.¹⁸¹

6.6 Aufgabenstruktur und Fertigungstiefe der Bauhöfe

Es gehört zur Entscheidungsfreiheit der kommunalen Selbstverwaltung, ob die Kommune einen Bauhof betreibt, welche Aufgaben sie ihm überträgt und in welchem Umfang der Bauhof die Aufgaben selbst wahrnimmt. Insofern bestimmen die Körperschaften selbst das Aufgabenspektrum und definieren damit auch den monetären Gesamtaufwand der Leistungserbringung.

Die Überörtliche Prüfung analysierte daher, welche Aufgaben in welchem Umfang in den Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Bauhöfe fielen und welche Fertigungstiefe die Bauhöfe in den einzelnen Aufgabenbereichen realisierten.

6.6.1 Einzelaufgaben der Bauhöfe

Ansicht 117 zeigt die Aufgabenschwerpunkte der geprüften Bauhöfe, untergliedert nach herausgebildeten Kernaufgaben und weiteren Aufgaben.

7. April 2015“ des Bundesbauministeriums ([https://www.bdew.de/internet.nsf/id/9B9CD50DABEDCF48C1257E51003C1324/\\$file/704-4_2015-04-30-EnEV-Bekanntmachung-20150407-IV.pdf](https://www.bdew.de/internet.nsf/id/9B9CD50DABEDCF48C1257E51003C1324/$file/704-4_2015-04-30-EnEV-Bekanntmachung-20150407-IV.pdf), zuletzt abgerufen am 17. Juli 2017).

180 Statistisches Bundesamt (Destatis): Preise - Daten zur Energiepreisentwicklung, erschienen am 30. Mai 2017 (Artikelnummer: 5619001171044).

181 So werden laut Stellungnahme der Stadt künftig die Heizungswärme mit einer pelletbefeuerten Anlage und die Warmwasserversorgung dezentral elektrisch bereitgestellt sowie die Beheizung der Fahrzeughallen nicht mehr über Wasser-Luftwärmetauscher, sondern gezielt über Strahlungsheizkörper erfolgen. Des Weiteren sei nach den örtlichen Erhebungen bereits der Austausch der Sektionaltore in wärme gedämmte Sektionaltore neuesten Standards erfolgt.

Aufgabenstruktur der Bauhöfe																				
Körperschaft	Kernaufgaben								Weitere Aufgaben											
	Straßenunterhalt	Straßenreinigung	Feld-/Wirtschaftswege	Winterdienst	Grünpflege ¹⁾	Spielplätze	Friedhöfe	Hochbauunterhalt	Werkstatt	Sportplatzpflege	Servicedienste	Investive Maßnahmen	Straßenbeleuchtung	Beschilderungen etc.	Forstwirtschaft	Gewässerpflege	Abwasserbeseitigung	Abfallbeseitigung	Wasserversorgung	Sonstiges
Beerfelden	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	●	✓	●	✓	○	✓	✓	✓
Biebertal	✓	○	○	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	○	●	✓	●	○	●	○	●	✓
Borken	✓	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	●	✓	✓	○	○	○	○	●	●
Ehringshausen	○	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	●	○	●	●	✓	●	○	○	○	✓	✓
Eppstein	○	○	○	✓	○	○	○	●	✓	○	✓	●	●	○	●	○	●	○	●	●
Flieden	○	✓	○	✓	○	○	○	○	✓	○	○	✓	●	○	●	○	●	○	●	✓
Fuldabrück	○	✓	○	✓	○	✓	✓	○	✓	✓	✓	●	●	○	●	✓	●	○	●	●
Glashütten	○	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	●	✓	●	✓	●	○	●	✓
Hasselroth	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	○	○	●	✓	●	✓	●	✓	●	✓
Hünstetten	✓	○	✓	✓	○	✓	○	✓	✓	●	○	●	●	✓	●	✓	●	○	○	✓
Oberweser	○	○	○	✓	✓	✓	○	○	✓	○	○	●	○	✓	●	✓	●	○	○	●
Rosbach	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	●	●	✓	●	✓	●	○	●	✓
Schöffengrund	○	○	✓	✓	○	✓	✓	✓	✓	○	✓	✓	○	✓	●	✓	●	○	●	✓
Steinau	○	○	✓	✓	○	✓	○	○	○	●	✓	○	●	○	●	○	●	○	○	✓
Waldeck	○	○	✓	✓	○	✓	○	✓	✓	●	○	●	●	○	●	✓	●	○	●	✓
Wehretal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	○	✓	●	●	✓	●	✓	○	✓	○	✓
Weilmünster	✓	✓	○	✓	○	✓	○	✓	✓	●	✓	○	✓	✓	●	✓	✓	○	✓	✓
Wettenberg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	●	✓	○	✓	○	○	○	✓
ZV KMB	○	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	○	○	●	●	○	●	✓	●	○	●	✓
ZV LWC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	○	✓	●	✓	✓	●	✓	●	○	●	○

Legende: ✓ = Aufgaben in hohem Volumen und mit hoher Fertigungstiefe vom Bauhof erbracht, ○ = Aufgaben in geringem Volumen oder als Teilleistung erbracht, ● = Aufgaben nicht erbracht
¹⁾ Teilleistung = Arbeiten wie Baumpflege (Kronenschnitte o. ä.) nicht selbst durchgeführt
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand April 2017

Ansicht 117: Aufgabenstruktur der Bauhöfe

Zu den Kernaufgaben, die alle Bauhöfe grundsätzlich abdeckten, gehörten insbesondere Arbeiten des Straßenunterhalts und der Straßenreinigung, des Winterdiensts, der Grün- und Spielplatzpflege und der Friedhofs- und Feldwegbetreuung sowie Hochbautätigkeiten.

Weitere Aufgaben dagegen waren nur in Einzelfällen Gegenstand der Bauhofleistungen, so Arbeiten an der Straßenbeleuchtung (Borken und Weilmünster) oder Arbeiten in der Wasserversorgung (Beerfelden, Ehringshausen, Weilmünster) und Abwasserbeseitigung (Weilmünster).

Ansicht 118 zeigt die prozentuale Verteilung der Einsatzstunden des operativen Personals der Bauhöfe auf die verschiedenen Einzelaufgaben.

Einzelaufgabenbezogener Personaleinsatz im Prüfungszeitraum (mittlere Werte 2012 - 2015)														
Körperschaft	Kernaufgaben								Weitere Aufgaben					Gesamt
	Straßenunterhalt	Straßenreinigung	Feld-/Wirtschaftsweg	Winterdienst	Grünpflege	Spielplätze	Friedhöfe	Hochbauunterhalt	Werkstatt	Sportplatzpflege	Serviceleistungen	investive Maßnahmen	übrige Aufgaben ¹⁾	
Beerfelden	3 %	4 %	6 %	4 %	27 %	1 %	5 %	16 %	8 %	1 %	2 %	0 %	24 %	100 %
Biebertal	0 %	2 %	12 %	6 %	15 %	8 %	15 %	15 %	11 %	1 %	3 %	0 %	13 %	100 %
Borken	2 %	3 %	1 %	2 %	26 %	6 %	11 %	16 %	3 %	5 %	3 %	1 %	22 %	100 %
Ehringshausen	1 %	2 %	3 %	3 %	18 %	5 %	11 %	9 %	3 %	1 %	4 %	0 %	38 %	100 %
Eppstein	0 %	3 %	1 %	8 %	38 %	8 %	13 %	1 %	2 %	0 %	12 %	0 %	14 %	100 %
Flieden	1 %	1 %	2 %	3 %	36 %	18 %	18 %	7 %	2 %	4 %	1 %	2 %	6 %	100 %
Fuldaabrück	4 %	3 %	2 %	6 %	34 %	5 %	16 %	3 %	12 %	3 %	2 %	0 %	11 %	100 %
Glashütten	6 %	1 %	3 %	10 %	24 %	6 %	18 %	6 %	5 %	2 %	4 %	0 %	16 %	100 %
Hasselroth	1 %	2 %	6 %	2 %	18 %	10 %	16 %	14 %	4 %	2 %	1 %	1 %	23 %	100 %
Hünstetten	3 %	7 %	4 %	8 %	17 %	11 %	12 %	3 %	9 %	1 %	1 %	0 %	26 %	100 %
Oberweser	6 %	6 %	8 %	7 %	24 %	3 %	4 %	6 %	1 %	4 %	5 %	1 %	26 %	100 %
Rosbach	5 %	4 %	5 %	3 %	15 %	7 %	8 %	14 %	7 %	5 %	5 %	0 %	22 %	100 %
Schöffengrund	1 %	1 %	6 %	4 %	11 %	8 %	16 %	15 %	11 %	1 %	2 %	12 %	11 %	100 %
Steinau	3 %	1 %	13 %	5 %	15 %	5 %	3 %	9 %	3 %	0 %	14 %	15 %	14 %	100 %
Waldeck	1 %	7 %	3 %	4 %	32 %	2 %	9 %	4 %	5 %	0 %	2 %	0 %	32 %	100 %
Wehretal	2 %	3 %	3 %	7 %	40 %	9 %	0 %	8 %	4 %	5 %	1 %	0 %	19 %	100 %
Weilmünster	5 %	6 %	1 %	4 %	9 %	4 %	3 %	11 %	3 %	0 %	10 %	1 %	42 %	100 %
Wettenberg	8 %	5 %	7 %	5 %	14 %	4 %	10 %	19 %	2 %	2 %	10 %	1 %	15 %	100 %
ZV KMB	4 %	10 %	8 %	2 %	28 %	8 %	15 %	0 %	5 %	2 %	2 %	0 %	16 %	100 %
ZV LWC	10 %	5 %	4 %	5 %	26 %	5 %	11 %	9 %	13 %	0 %	1 %	0 %	10 %	100 %
Mittelwert	3 %	4 %	5 %	5 %	23 %	7 %	11 %	9 %	6 %	2 %	4 %	2 %	20 %	100 %
Unteres Quartil	1 %	2 %	3 %	3 %	15 %	5 %	7 %	5 %	3 %	0 %	2 %	0 %	14 %	100 %
Oberes Quartil	5 %	6 %	6 %	6 %	29 %	8 %	15 %	14 %	8 %	3 %	5 %	1 %	25 %	100 %
Median	3 %	3 %	4 %	4 %	24 %	6 %	11 %	9 %	4 %	1 %	3 %	0 %	17 %	100 %

Es ist die prozentuale Verteilung der geleisteten Stunden des jeweiligen Stammpersonals der Bauhöfe dargestellt.
Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum
¹⁾ Straßenbeleuchtung, Beschilderungen / Markierungen, Forstwirtschaft, Gewässerpflege, Abwasserbeseitigung, Abfallbeseitigung, Wasserversorgung und Sonstiges;
in Ehringshausen davon 17 % für Wasserversorgung und 14 % für Abwasserbeseitigung
in Weilmünster davon 17 % für Wasserversorgung und 21 % für Abwasserbeseitigung
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

Ansicht 118: Einzelaufgabenbezogener Personaleinsatz im Prüfungszeitraum

Im Mittel entfielen rund zwei Drittel der Personaleinsatzstunden auf die acht Kernaufgaben. Der mit Abstand größte Einzelaufgabenblock der geprüften Bauhöfe innerhalb dieser Produkte war mit durchschnittlich 23 Prozent die Grünpflege, gefolgt vom Friedhofswesen (11 Prozent). Allein in Schöffengrund, Weilmünster und Wettenberg war die Grünpflege nicht die Aufgabe mit dem höchsten Personaleinsatzstundenanteil. In diesen Gemeinden nahmen das Friedhofswesen (Schöffengrund) oder der Hochbauunterhalt den größeren Anteil von Einzelaufgaben ein.

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Grünpflege und das Friedhofswesen als größte Aufgabenbereiche sowie den Straßenunterhalt, den Winterdienst, den Feld- und Wirtschaftswegeunterhalt und die Spielplatzpflege in einem Produktkostenvergleich. Da in gesonderter Tiefe auf den Produktkostenvergleich in den genannten Aufgabenbereichen eingegangen werden soll, geschieht dies in Kapitel 6.7.

Die Sammelbezeichnung „übrige Aufgaben“ umfasste zahlreiche Aufgaben, auf die im Vergleich in der Regel nur geringe Zeitanteile entfielen. Sie hatten jedoch in einzelnen Körperschaften eine hohe Bedeutung. So waren in Ehringshausen und in Weilmünster die betrieblichen Aufgaben der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung organisatorisch dem Bauhof zugeordnet. In Ehringshausen machten diese Aufgaben 31 Prozent des Gesamtaufwands aus, in Weilmünster 38 Prozent.

Die Bauhöfe in Biebertal, Fuldabrück und Schöffengrund sowie beim ZV LWC setzten über zehn Prozent (insgesamt 11.570 Std. je Jahr)¹⁸² ihrer operativen Personalkapazität für Werkstattleistungen ein. Der Median betrug vier Prozent. Hintergrund war vielfach die vorhandene Qualifikation eines Mitarbeiters im Kfz-Bereich und eine in der Folge etwas größere Fertigungstiefe (so bei den beiden Zweckverbänden, Hünstetten, Wettenberg und Biebertal). Beim ZV LWC hatten alle Bauhofmitarbeiter die Möglichkeit, ihre Arbeitszeit auf die Kostenstelle Werkstatt zu buchen. Die Überörtliche Prüfung empfahl dem ZV LWC eine detaillierte Prüfung der Stundenkontierung, um sicherzustellen, dass es sich inhaltlich tatsächlich um Instandhaltungsleistungen an Fahrzeugen, Maschinen und Geräten handelt. Im Falle der Bestätigung sollte eine Intensivierung der Fremdvergabe der Werkstattaktivitäten geprüft werden.

Werkstatt

Werkstattleistungen sind Hilfsleistungen zur Wahrnehmung der übrigen Bauhofaufgaben. Es besteht grundsätzlich keine Notwendigkeit zur Vorhaltung eigener Werkstätten, da Werkstattleistungen problemlos am Markt erhältlich sind. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Notwendigkeit des Umfangs eigenerbrachter Werkstattleistungen kontinuierlich unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu überprüfen. Dazu sollte die Entwicklung des Instandhaltungsaufwands auf Einzelfahrzeugebene übersichtlich dokumentiert werden. Für instandhaltungsintensive Fahrzeuge ist – sofern weiterhin benötigt – eine Ersatzbeschaffung ebenfalls unter Wirtschaftlichkeitsaspekten zu untersuchen. Außerdem ist insbesondere bei kleineren Bauhöfen und kommunalen Fuhrparks unter Berücksichtigung der infrastrukturellen Ausstattung des Bauhofs sowie des Know-hows eine Intensivierung der Fremdvergabe der Werkstattaktivitäten zu prüfen.

Der Produktkostenvergleich¹⁸³ umfasste die vollständige Verteilung der Werkstattkosten entsprechend dem Fahrzeug- und Maschineneinsatz auf die Endprodukte des Bauhofs. Dadurch sind Ineffizienzen des Werkstattbereichs in den EVP I berücksichtigt.

Borken (Hessen), Flieden, Fuldabrück, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe und Wehretal wandten mit drei bis fünf Prozent ihrer Arbeitskapazität (zusammen 5.596 Stunden je Jahr)¹⁸⁴ überdurchschnittliche Zeitanteile für die Sportplatzpflege auf (Mittelwert 1 Prozent).

Sportplatzpflege

182 Biebertal: 2.037 Std., Fuldabrück: 2.620 Std., Schöffengrund: 1.409 Std., ZV LWC: 5.504 Std.

183 Vgl. Kapitel 6.7.

184 Borken (Hessen): 1.888 Std., Flieden: 681 Std., Fuldabrück: 608 Std., Oberweser: 435 Std., Rosbach v. d. Höhe: 1.238 Std. und Wehretal: 746 Std.

Der Sportplatzunterhalt stellte eine indirekte Förderung der Sportvereine dar. Andere Gemeinden (so Steinau a. d. Straße und Weilmünster) hatten diese Art der Förderung reduziert oder gänzlich eingestellt.

Beispiel Eppstein

Eppstein gewährte den Vereinen ein Kontingent von 50 Stunden im Jahr für den Abruf von Bauhofleistungen ohne Kostenverrechnung. Über dieses Kontingent hinausgehende Leistungen erbrachte der Bauhof nur gegen Kostenerstattung. Als Folge dieser Regelung betrug der durchschnittliche Aufwand des Bauhofs im Zeitraum 2012 bis 2015 lediglich 30 Stunden je Jahr.

Die Überörtliche Prüfung hält es für sachgerecht, die Verantwortung für diese Aufgabe grundsätzlich den Vereinen zu übertragen. Sofern die jeweilige Kommune eine finanzielle Unterstützung der Vereine bei dieser Aufgabe erbringen kann und möchte, empfiehlt es sich aus Anreizgründen, auf eine direkte Förderung umzustellen.

Aus einer verstärkten Verlagerung dieser Verantwortung auf die ortsansässigen Vereine kalkulierte die Überörtliche Prüfung bei 17 von 20 geprüften Körperschaften ein Ergebnisverbesserungspotenzial II von insgesamt 273.500 Euro.¹⁸⁵

Service-
dienste

In Eppstein, Steinau a. d. Straße, Weilmünster und Wettenberg lag der Zeitan- teil für „Servicedienste“ inklusive Fremdenverkehrsleistungen mit jeweils zehn und mehr Prozent deutlich über dem Median von drei Prozent (insg. rund 9.500 Stunden, davon rund 3.000 Stunden in Steinau a. d. Straße und 2.500 Stunden in Wettenberg). Der Bauhof in Wettenberg buchte davon durch- schnittlich rund 1.100 Stunden im Jahr für Unterstützungsleistungen für das Festival-Wochenende „Golden Oldies“ (Ansicht 119). In Weilmünster (10 Pro- zent) resultierte der hohe Zeitan- teil insbesondere aus der Unterstützung des Betriebs einer Eislaufbahn mit durchschnittlich rund 2.400 Bauhofstunden im Jahr.¹⁸⁶ Die Trägerschaft lag beim Wirtschaftsring Weilmünster e.V., der auch die Eintrittsgelder vereinnahmte.

185 Reduktion des Ist-Aufwands für Sportplatzarbeiten aller Bauhöfe um 75 Prozent. Eine vollständige Einsparung ist nicht möglich, da die Istkosten auch die Betreuung der Bolz- plätze beinhaltete. Diese kann nicht den Vereinen übertragen werden. Zudem geht die Überörtliche Prüfung davon aus, dass auch technische Unterstützungsleistungen. (War- tung an Spezialgeräten) von qualifiziertem Personal der Bauhöfe wahrgenommen werden kann und sollte.

So lag das EVP II in der Sportplatzpflege für den ZV LWC bei 59.800 €, für Borken (Hes- sen) bei 41.900 €, für den ZV KMB bei 35.200 € und für Rosbach v. d. Höhe bei 27.200 €. Allein Eppstein, Steinau a. d. Straße, Waldeck und Weilmünster wiesen in diesem Bereich ein EVP unter 1.000 € auf.

186 Auf- und Abbau der Bahn (Fläche ca. 200 m²), Vor- und Nachbereitungen (Platzreinigung, Verkehrssicherung), Begleitung der Veranstaltung (Betreuung der Eisbahn und Besetzung des Kassenhäuschens) zuständig (2012: 2.195 Stunden; 2013: 2.704 Stunden; 2014: 2.234 Stunden; 2015: 2.356 Stunden).



Ansicht 119: Golden Oldies in Wetttemberg.¹⁸⁷



Ansicht 120: Eislaufbahn in Weilmünster.¹⁸⁸

Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass es sich bei diesen Serviceleistungen um freiwillige Leistungen der Gemeinden handelt, die vor dem Hintergrund der individuellen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kontinuierlich aufgabenkritisch überprüft werden sollten.

Auf investive Maßnahmen entfielen im Mittel zwei Prozent des Personaleinsatzes. Schöffengrund (12 Prozent) und Steinau a. d. Straße (15 Prozent) lagen jedoch deutlich darüber. Dabei handelte es sich jeweils insbesondere um investive Maßnahmen im Hochbau.

Investive
Maßnahmen

Sondersachverhalt: Hochbauarbeiten in Schöffengrund und Steinau a. d. Straße

Der Bauhof der Stadt Steinau a. d. Straße führte so genannte Werkstattprojekte, wie die Eigenfertigung von Bänken und Blumenkübeln, aus (Ansicht 121).



Ansicht 121: Vom Bauhof gefertigter Blumenkübel in der Stadt Steinau a. d. Straße. Aufnahme vom 17. August 2017.

Daneben hatte der Bauhof das Bauhofgelände und -gebäude neugestaltet und umgebaut sowie die historische Seidenrother Warte neu errichtet.

¹⁸⁷ Quelle:
https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/4/4f/Wetttemberg_golden_oldies_20090801.jpg, zuletzt abgerufen am 17. Juli 2017.

¹⁸⁸ Quelle: <http://www.weilmuenster-onice.de/die-eisbahn/>, zuletzt abgerufen am 3. April 2017.



Ansicht 122: Seidenrother Warte. Aufnahme vom 15. Juni 2016.

Der Bauhof Schöffengrund hatte zunächst die Molkerei (Altes Bürgerhaus Oberwetz) zum Postverteilungszentrum umgebaut (einschließlich der Sanierung der Gaststätte und der Einliegerwohnung im Gebäude) sowie in Verbindung mit bürgerschaftlichem Engagement als Ersatz ein neues Dorfgemeinschaftshaus am Sportplatz im Ortsteil Oberwetz errichtet.



Ansicht 123: Bau eines Dorfgemeinschaftshauses in Oberwetz (Schöffengrund). Aufnahme vom 18. Juli 2016.

In Schöffengrund lag der Arbeitseinsatz für Hochbauarbeiten (Unterhalt und investive Maßnahmen) mit durchschnittlich rund 3.400 Stunden je Jahr (davon 1.500 Stunden investiv, exklusive bürgerschaftlichen Engagements) oder 27 Prozent der Personalkapazität sowie in Steinau a. d. Straße mit rund 5.000 Stunden (davon 3.100 Stunden investiv) oder 24 Prozent der Personalkapazität deutlich über den anderen Körperschaften im Vergleich. Für Schöffengrund entsprachen die Hochbauarbeiten sogar über einem Viertel aller jährlichen produktiven Bauhofstunden insgesamt und betrugen demnach mehr als zweieinhalbmal so viele Stunden wie in der Pflege der 75.000 Quadratmeter Grünflächen der Gemeinde. Bei solch hohen Anteilen der Hochbauarbeiten muss die Frage nach der sinnvollen Auslastung des Bauhofpersonals in Schöffengrund ohne diese Arbeiten gestellt werden. Eine Alternative zur Eigenfertigung, sprich die Fremdvergabe zumindest von Teilen der Hochbauarbeiten, wurde von der Gemeinde demnach faktisch ausgeblendet. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen hierzu stellte weder Schöffengrund noch Steinau a. d. Straße an.

Nimmt man den Median, der für die beiden Kategorien bei den Hochbauarbeiten bei insgesamt 9 Prozent lag, als ausreichend zum Ausgleich für Schwankungen im Aufgabenvolumen erforderlichen Umfang an, so ergibt sich gegen-

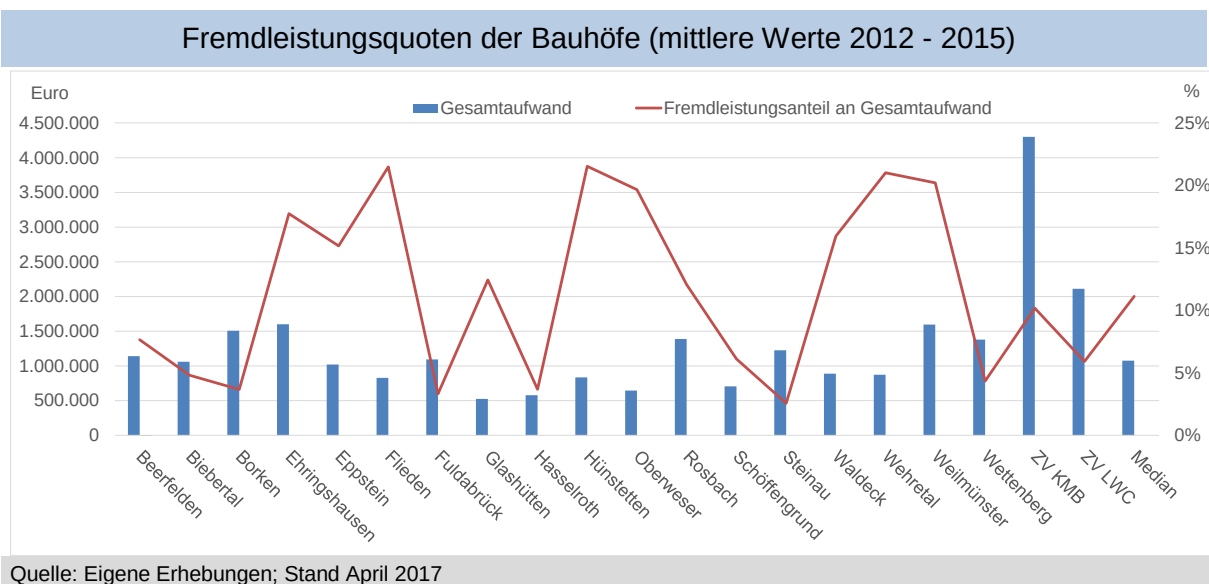
über dem Median allein bei diesen beiden Bauhöfen demnach ein regelmäßiger Mehraufwand von rund 122.000 Euro je Jahr.¹⁸⁹

Die Ausführung von Hochbauarbeiten durch den Bauhof kann grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Personalauslastung bei Schlechtwetter oder in Schwachlastphasen, so außerhalb der Vegetationsperiode, sowie zur Motivation qualifizierten Bauhofpersonals sein. Gleichwohl handelte es sich bei den meisten Hochbauarbeiten um Tätigkeiten, die am Markt verfügbar und nicht zeitkritisch sind. Außerdem erfordert oder schafft selbst die effiziente Eigenausführung von unregelmäßig anfallenden Neubaumaßnahmen, wie der Seidenrother Warte und dem Dorfgemeinschaftshaus Oberwetz einen kontinuierlichen Personaleinsatz oder –bedarf. Dadurch wird die Flexibilität bei der Ausübung der anderen Aufgaben eingeschränkt. Folge kann sein, dass zur Auslastung vorhandenen Personals immer neue Hochbauarbeiten in Eigenleistung kurzfristig gesehen wirtschaftlicher erscheinen. Die Überörtliche Prüfung empfahl beiden Gemeinden aus genannten Gründen, diesen Aufgabenbereich regelmäßig unter ökonomischen Gesichtspunkten einem Marktvergleich zu unterziehen.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollte der Umfang der Hochbauarbeiten das Volumen, das zur Auslastungssteuerung benötigt wird oder sich in Folge kurzfristig durchzuführender Arbeiten ergibt, grundsätzlich nicht überschreiten. Insbesondere sollte auf Eigenleistung größerer Baumaßnahmen verzichtet werden. Wie bei allen erheblichen Investitionen haben solchen Baumaßnahmen positive Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen nach § 12 GemHVO unter Berücksichtigung der Folgekosten vorauszugehen.

6.6.2 Fertigungstiefe der Bauhöfe (Make or Buy)

Bauhofleistungen können durch den Bauhof selbst oder durch externe Anbieter erbracht werden. Alle Vergleichskörperschaften machten im Prüfungszeitraum von der Möglichkeit des externen Leistungsbezugs Gebrauch. Ansicht 124 zeigt die Fremdleistungsquoten der einzelnen Bauhöfe.



Ansicht 124: Fremdleistungsquoten der Bauhöfe (mittlere Werte 2012 – 2015)

¹⁸⁹ Bei einer Reduktion des Aufwands auf 9 % als Summe der Mediane für Hochbauunterhalt und investive Maßnahmen in Ansicht 118 (rd. je 1.900 Stunden in Steinau a. d. Straße und in Schöffengrund) sowie einem durchschnittlichen Stundensatz von 32 Euro.

Die Fremdleistungsquote variierte zwischen 2,6 Prozent in Steinau a. d. Straße und 21,5 Prozent in Hünstetten und Flieden. Der Median betrug 10,5 Prozent.

Den einzelnen Werten lagen folgende Bauhofausrichtungen und Rahmenbedingungen zu Grunde:

- Schöffengrund hatte aufgrund eines Organisationsgutachtens aus dem Jahr 2008, das „eine Beschäftigtenzahl von 8 als realistische, aber auch notwendige Größe“ empfahl, entschieden, einen Bauhof mit dieser Mindestpersonalstärke vorzuhalten. Als Folge stand die Gemeinde vor der Herausforderung, das vorhandene Bauhofpersonal kontinuierlich auslasten zu müssen. Damit korrespondierten die mit 6,1 Prozent deutlich unterdurchschnittliche Vergabequote und hohe Anteile an Hochbauarbeiten (vgl. Seite 179 ff).
- In Borken (Hessen) und Steinau a. d. Straße waren aufgrund der angespannten Finanzsituation der Städte nur wenig Finanzmittel für die Beauftragung externer Anbieter vorhanden, so dass der Bauhof ohne fundierte Make-or-Buy-Überlegungen mit Leistungen jeder Art beauftragt wurde. Dies hatte Fremdleistungsanteile von lediglich 2,6 und 3,7 Prozent zur Folge.¹⁹⁰
- Die Zweckverbände LWC und KMB waren von ihren Mitgliedskommunen als externe Dienstleister mit in der Regel selbst zu erbringenden Bauhofleistungen beauftragt. Die Entscheidung einer Fremdvergabe wurde im Verbandsgebiet des ZV LWC auf Ebene der Gemeinden getroffen, ebenso beim KMB in Bensheim. Das Vergabepotenzial beschränkte sich somit auf den Ausgleich von Arbeitsspitzen, auf Spezialaufgaben, wie Baum- oder Grabsteinkontrolle sowie auf Inspektions-, Wartungs- und Reparaturaufgaben am technischen Equipment. In der Folge lagen die Vergabequoten mit 5,9 Prozent bzw. 8,9 Prozent unter dem Median.
- Flieden, Hünstetten, Oberweser und Weilmünster verfolgten den zu präferierenden grundsätzlichen Ansatz, dass der Bauhof im Wesentlichen solche Aufgaben wahrnehmen soll, die er zweckmäßiger und wirtschaftlicher als externe Anbieter wahrnehmen kann, und die übrigen Aufgaben Externen zu übertragen sind. Dies bewirkte deutlich überdurchschnittliche Vergabequoten von 19,7 Prozent und mehr, was sachgerecht war.

Eine umfassende analytische Ableitung der Fremdvergabestrategie fand in keiner der Körperschaften statt. Konkrete Überprüfungen der Wirtschaftlichkeit der eigenen Fertigungstiefe und der fremdvergebenen Leistungen (so im Bereich der Grünpflege, der Friedhöfe) nahm im Prüfungszeitraum allein das Positivbeispiel Oberweser vor. Oberweser führte vor der Übernahme neuer Aufgaben und vor der Beschaffung von technischem Equipment Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bezüglich der Eigen- oder Fremderledigung durch. Dabei ging Oberweser konsequent nach dem Grundsatz vor, dass der Bauhof nur die Aufgaben wahrnehmen soll, die nicht wirtschaftlicher auf dem Markt zu bekommen sind. Voraussetzung der gewählten Vorgehensweise war die Kenntnis des zu unterhaltenden Anlagenbestands. Dies gilt grundsätzlich insbesondere für die Grünpflege.

Beispiel Oberweser

¹⁹⁰ Biebertal, Fuldabrück und Hasselroth mit ebenfalls geringen Vergabequoten von jeweils unter 4 Prozent trafen die Make-or-Buy-Entscheidung einzelfallbezogen. Aufgrund der eigenen quantitativen und qualitativen Leistungsstärke des Bauhofpersonals präferierten sie allerdings die Eigenleistung.

Die Gemeinde Oberweser hatte bei der Ausschreibung von Grünpflegeleistungen die Vergabelose so gewählt, dass sie pflegeleichte Rasenflächen und kleinteiliges Straßenbegleitgrün enthielten. Damit steuerte die Gemeinde der Erfahrung entgegen, dass bei der Vergabe großer Grünflächen eine gute Angebotslage besteht, wogegen die Vergabe kleinteiliger Flächen nur zu hohen Stückpreisen oder gar nicht möglich ist. Für alle Lose fanden sich mehrere Anbieter. Die Pflegequalität war auf allen Flächen gut.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Vorgehensweise generell in die Praxis der Vergabe von Grünpflegeleistungen zu übernehmen.

Darüber hinaus empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen Kommunen eine enge Verknüpfung der Definition der Fremdvergabestrategie mit der Festlegung der Eigenleistung (Umfang und Fertigungstiefe).

Für eine Erledigung in Eigenregie besonders geeignet sind manuelle Tätigkeiten, die eine hohe Anlagenkenntnis und Einsatzbereitschaft erfordern. Derartige Arbeiten werden von Privatbetrieben i.d.R. nicht über Stückpreise, sondern über die Arbeitszeit abgerechnet. Diese Arbeiten können von den Bauhöfen wegen des geringeren Einarbeitungsaufwands in kürzerer Zeit und insbesondere wegen des Umsatzsteuervorteils¹⁹¹ zu geringeren Stundensätzen geleistet werden.

6.6.3 Auswirkungen auf die Ableitung des eigenen Personalbedarfs

Die differenzierte Betrachtung des bauhofrelevanten Aufgabenportfolios und die systematische Festlegung der Fremdvergabestrategie sind wichtig, um den Personalbedarf für Eigenleistungen des jeweiligen Bauhofs ableiten zu können.

Die Überörtliche Prüfung analysierte im Rahmen der 197. Vergleichenden Prüfung, ob die Körperschaften die jeweilige Personalausstattung auf Basis einer differenzierten Personalbedarfsableitung festgelegt hatten und – falls dies der Fall war - in welcher Art und Weise diese Bedarfsableitung erfolgte.

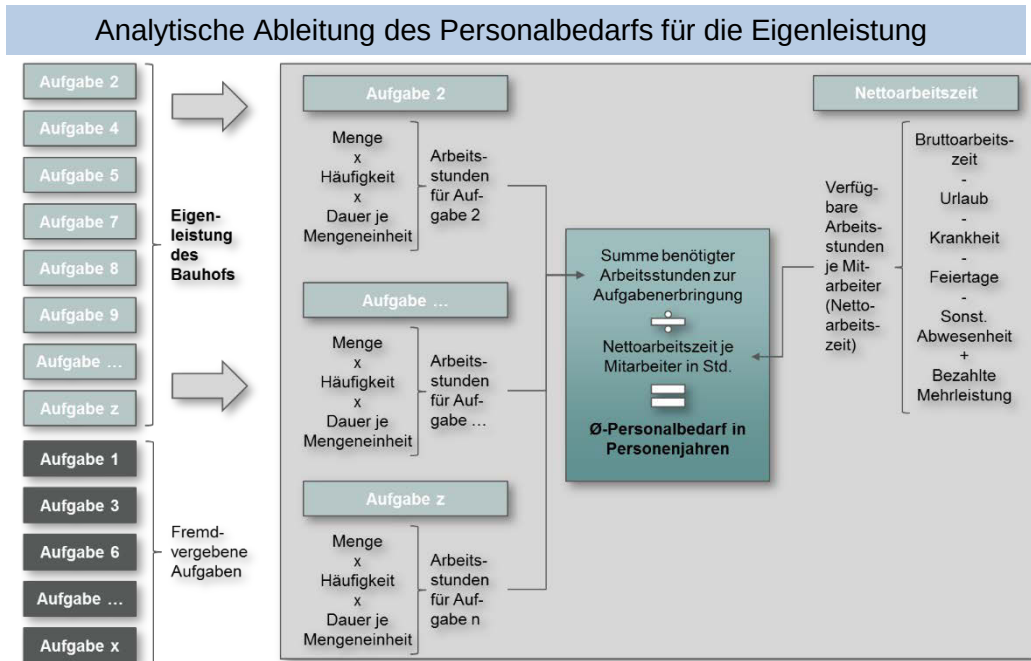
Die Personalausstattungen der Bauhöfe ergaben sich bei allen Körperschaften vor allem aus der Historie in Verbindung mit den jeweiligen Fremdvergabeüberlegungen (vgl. Kapitel 6.6.2) sowie haushalterischen Maßgaben. Sie waren bei den meisten Körperschaften im Prüfungszeitraum nahezu konstant. Daneben gab es in einzelnen Körperschaften Veränderungen des Personalbestands im Bauhofbereich. So hatte die Gemeinde Wehretal altersbedingte Personalabgänge mit erhöhten Fremdvergaben kompensiert, um kurzfristig die weitere Aufgabenerledigung sicherzustellen. Eine analytisch hinterlegte Überprüfung dieser Entscheidungen nahm die Gemeinde im weiteren Verlauf jedoch nicht vor. Die Gemeinde Weilmünster war im Prüfungszeitraum mit starken, krankheitsbedingten Schwankungen der Personalverfügbarkeit konfrontiert. Die Gemeinde reagierte auf diese Schwankungen aber nicht mit (befristeten) Erhöhungen der Kapazitäten, sondern konzentrierte die vorhandenen Kapazitäten auf vordringliche Aufgaben und nutzte verstärkt externe Kapazitäten (so in der Grünpflege). Die Veränderungen in den einzelnen Kommunen folgten demnach keinen strategischen Überlegungen und ihnen lagen keine weiterreichenden Analysen zu Grunde.

Die Herangehensweisen der Körperschaften ließen somit wichtige Aspekte einer transparenten und nachvollziehbaren Personalbedarfsbemessung außer Acht. Sie berücksichtigten die Aufwandstreiber der jeweiligen Aufgaben (Menge, Häufigkeit der Durchführung und Dauer je Mengeneinheit) nicht. Auch die

191 Bauhofleistungen für die Erhaltung der gemeindlichen Infrastruktur stellen keine unternehmerische Tätigkeit dar und fallen daher nicht unter die Umsatzsteuerpflicht (vgl. BMF-Schreiben vom 19. April 2016, BStBl. I, S. 481, III C 2 -S 7107/16/10001).

von jeder Vollzeitkraft zu erwartenden, für die operativen Arbeiten nutzbaren Leistungsstunden (Nettoarbeitszeit, vgl. Kapitel 6.5.1) gingen nicht in die Betrachtungen ein.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den genauen Personalbedarf zur Erbringung der Eigenleistung auf Basis der konkreten jeweiligen Aufgabenstruktur und der angestrebten Fertigungstiefe (Arbeitsteilung mit Dritten) zu ermitteln und dabei ein analytisches Vorgehen zu wählen, das der in Ansicht 125 dargestellten Logik folgt.



Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 125: Analytische Ableitung des Personalbedarfs für die Eigenleistung

Kernelement dieser analytischen Bedarfsableitung ist die Generierung eines Mengengerüsts für jede Aufgabe, das die zu betreuende Menge (so Quadratmeter Grünfläche), die Häufigkeit der Aufgabenwahrnehmung (beispielsweise die Anzahl Mähgänge im Jahr) und die durchschnittliche Dauer der Aufgabenwahrnehmung (im Beispiel der Zeiteinsatz für einen Mähgang pro definierter Mengeneinheit wie 100 Quadratmeter o. ä.) umfasst. Der jährliche Stundenbedarf für die Durchführung dieser Aufgabe ergibt sich aus der Multiplikation der Parameter. Der jährliche Stundenbedarf für die Durchführung aller berücksichtigten Aufgaben (Gesamtstundenbedarf) folgt dann aus der Summation der Stundenwerte je Einzelaufgabe.

Setzt man den Gesamtstundenbedarf in Beziehung zur durchschnittlich jährlich pro Mitarbeiter zur Verfügung stehenden Anwesenheitszeit (Nettoarbeitszeit), ergibt sich der durchschnittliche Personalbedarf in Vollzeitkräften. Diese Größe bildet dann die Grundlage der personalseitigen Feinplanung der Bauhöfe.

6.7 Produktkostenvergleich

Der Produktkostenvergleich diente zur Ermittlung der produktspezifischen Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP I). Diese berechneten sich durch Multiplikation der Differenz der körperschaftsspezifischen Produktkennzahlen und

der jeweiligen unteren Quartilswerte mit den körperschaftsspezifischen Mengendaten (Fläche oder Strecke).¹⁹² Die Produktkostenvergleiche fanden für die wesentlichen Kernaufgaben (Produkte) Grünpflege, Friedhofsbetrieb, Spielplatzunterhalt, Feldwegeunterhalt, Winterdienst und Straßenunterhalt statt (siehe auch Kapitel 6.6).

Die Grünpflege stellte mit durchschnittlich 23 Prozent der im Jahr eingesetzten Arbeitsstunden der geprüften Bauhöfe den mit Abstand größten Einzelaufgabenblock dar (siehe Kapitel 6.6). Deshalb wird dieser Aufgabenbereich im Folgenden einer eingehenden Analyse unterzogen.

Ansicht 126 zeigt den von den Bauhöfen zu betreuenden Grünflächenbestand insgesamt, in Relation zur Gemarkungsfläche sowie zur Siedlungs- und Verkehrsfläche.

Grünflächenbestand (mittlere Werte 2012 bis 2015)			
Körperschaft	Grünfläche	m ² Grünfläche je ha Gemarkungsfläche ¹⁾	m ² Grünfläche je ha Siedlungs- und Verkehrsfläche ¹⁾
Beerfelden	106.452 m ²	15 m ² / ha	176 m ² / ha
Biebertal	110.000 m ²	27 m ² / ha	177 m ² / ha
Borken	308.919 m ²	42 m ² / ha	260 m ² / ha
Ehringshausen	123.420 m ²	46 m ² / ha	301 m ² / ha
Eppstein	85.429 m ²	49 m ² / ha	250 m ² / ha
Flieden	96.500 m ²	29 m ² / ha	178 m ² / ha
Fuldabrück	120.020 m ²	76 m ² / ha	227 m ² / ha
Glashütten	56.503 m ²	26 m ² / ha	234 m ² / ha
Hasselroth	59.237 m ²	33 m ² / ha	186 m ² / ha
Hünstetten	156.549 m ²	31 m ² / ha	218 m ² / ha
Oberweser	98.942 m ²	19 m ² / ha	166 m ² / ha
Rosbach	213.484 m ²	52 m ² / ha	349 m ² / ha
Schöffengrund	75.000 m ²	28 m ² / ha	184 m ² / ha
Steinau	130.493 m ²	12 m ² / ha	102 m ² / ha
Waldeck	666.674 m ²	60 m ² / ha	571 m ² / ha
Wehretal	129.000 m ²	33 m ² / ha	254 m ² / ha
Weilmünster	112.700 m ²	17 m ² / ha	125 m ² / ha
Wettenberg	127.390 m ²	44 m ² / ha	256 m ² / ha
ZV KMB	1.099.312 m ²	195 m ² / ha	748 m ² / ha
ZV LWC	149.337 m ²	13 m ² / ha	118 m ² / ha
Mittelwert	201.453 m ²	42 m ² / ha	253 m ² / ha
Median	121.720 m ²	32 m ² / ha	223 m ² / ha

Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum

¹⁾ Vergleiche Ansicht 102: Rahmendaten der Vergleichskörperschaften

Quelle: Eigene Erhebungen und Berechnungen

Ansicht 126: Grünflächenbestand (mittlere Werte 2012 bis 2015)

192 Um bei der Ermittlung der EVP I produktspezifische Verzerrungen auf Grund struktureller Unterschiede zu vermindern, beruhte die Potenzialableitung auf analysierten funktionalen Zusammenhängen zwischen dem jeweiligen Produktaufwand und zentralen strukturellen Aufwandstreibern und der daraus resultierenden Bildung von bis zu drei Gruppen (Clustern) je Produkt. Jeder Bauhof war somit einem dieser Cluster zugeordnet. Das Potenzial des Bauhofs ergab sich aus der Differenz des relativen Produktaufwands dieses Bauhofs mit dem unteren Quartilswert des jeweiligen Clusters.

Die zu betreuenden Grünflächen lagen in einer Bandbreite von knapp 6 Hektar in Glashütten bis knapp über 100 Hektar in Bensheim (Betreuung durch den ZV KMB). Steinau a. d. Straße unterhielt bezogen auf die Gemarkungsfläche und bezogen auf die Siedlungsfläche die geringste Grünfläche (12 m² je ha Gemarkungsfläche sowie 102 m² je ha Siedlungs- und Verkehrsfläche). Bensheim (ZV KMB) wies die mit Abstand höchste Grünflächenausstattung auf (195 m² je ha Gemarkungsfläche sowie 748 m² je ha Siedlungs- und Verkehrsfläche).

Ansicht 127 zeigt die Aufwendungen der geprüften Körperschaften für die Grünpflege.

Jährliche Aufwendungen für die Grünpflege (mittlere Werte 2012 bis 2015)			
Körperschaft	Aufwand	m ² betreute Grünfläche	Produktaufwand je m ² Grünfläche
Beerfelden	265.675 €	106.452 m ²	2,50 € / m ²
Biebertal	166.322 €	110.000 m ²	1,51 € / m ²
Borken	381.767 €	308.919 m ²	1,24 € / m ²
Ehringshausen	246.728 €	123.420 m ²	2,00 € / m ²
Eppstein	373.372 €	85.429 m ²	4,37 € / m ²
Fliesen	232.121 €	96.500 m ²	2,41 € / m ²
Fuldabrück	411.660 €	120.020 m ²	3,43 € / m ²
Glashütten	120.968 €	56.503 m ²	2,14 € / m ²
Hasselroth	96.403 €	59.237 m ²	1,63 € / m ²
Hünstetten	205.202 €	156.549 m ²	1,31 € / m ²
Oberweser	116.040 €	98.942 m ²	1,17 € / m ²
Rosbach	236.134 €	213.484 m ²	1,11 € / m ²
Schöffengrund	95.964 €	75.000 m ²	1,28 € / m ²
Steinau	150.695 €	130.493 m ²	1,15 € / m ²
Waldeck	247.707 €	666.674 m ²	0,37 € / m ²
Wehretal	291.042 €	129.000 m ²	2,26 € / m ²
Weilmünster	209.832 €	112.700 m ²	1,86 € / m ²
Wettenberg	286.439 €	127.390 m ²	2,25 € / m ²
ZV KMB	1.285.336 €	1.099.312 m ²	1,14 € / m ²
ZV LWC	480.824 €	149.337 m ²	3,22 € / m ²
Gesamt [Mittelwert]	5.865.022 €	4.025.361 m ²	[1,92 € / m ²]
unteres Quartil	162.416 €	98.332 m ²	1,22 € / m ²
oberes Quartil	311.624 €	151.140 m ²	2,29 € / m ²
Median	241.431 €	121.720 m ²	1,74 € / m ²
Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017			

Ansicht 127: Jährliche Aufwendungen für die Grünpflege (mittlere Werte 2012 bis 2015)

Die Grünpflege verursachte einen Aufwand von insgesamt 5,9 Millionen Euro je Jahr. Die Aufwendungen lagen in einer Bandbreite von rund 96.000 Euro in Schöffengrund und 1,3 Millionen Euro beim ZV KMB. Der spezifische Aufwand je Quadratmeter Grünfläche variierte zwischen 0,37 Euro je Quadratmeter in Waldeck und 4,37 Euro je Quadratmeter in Eppstein.

Ansicht 128 zeigt die von den Körperschaften realisierten Grünpflegestandards sowie eine Bewertung des Pflegezustands der Gesamtheit der örtlichen Grünflächen (Pflegestandard gesamt).¹⁹³

Grünpflegestandards						
Körperschaft	Zahl der Rasenschnitte	Wechselbepflanzung	Pflanzcontainer / Blumenampeln		Pflegegänge Gehölz- / Staudenflächen	Pflegestandard gesamt
			Zahl	Bepflanzungen		
Beerfelden	6-8 mal	⊙	k. A.	2-mal	3-4 mal	mittel
Biebertal	12-14 mal	⊙	k. A.	1-mal	1-2 mal	mittel
Borken	6-8 mal	⊙	k. A.	2-mal	1-2 mal	mittel
Ehringshausen	über 14 mal	⊙	k. A.	2-mal	1-2 mal	hoch
Eppstein	8-10 mal	✓	105	3-mal	1-2 mal	mittel
Flieden	6-8 mal	●	20	2-mal	1-2 mal	niedrig
Fuldabrück	12-14 mal	⊙	57	2-mal	1-2 mal	mittel
Glashütten	10-12 mal	●	40	3-mal	1-2 mal	mittel
Hasselroth	8-10 mal	⊙	15	2-mal	3-4 mal	hoch
Hünstetten	12-14 mal	●	0	entfällt	5-6 mal	mittel
Oberweser	über 14 mal	✓	k. A.	1-mal	1-2 mal	hoch
Rosbach	12-14 mal	✓	72	2-mal	5-6 mal	sehr hoch
Schöffengrund	8-10 mal	⊙	42	3-mal	3-4 mal	hoch
Steinau	10-12 mal	✓	25	3-mal	1-2 mal	mittel
Waldeck	über 14 mal	●	0	entfällt	1-2 mal	niedrig
Wehretal	12-14 mal	⊙	10	1-mal	3-4 mal	hoch
Weilmünster	8-10 mal	●	0	Nein	3-4 mal	mittel
Wettenberg	12-14 mal	●	57	2-mal	1-2 mal	mittel
ZV KMB	über 14 mal	✓	k. A.	2-mal	1-2 mal	hoch
ZV LWC	8-10 mal	✓	60	2-mal	1-2 mal	mittel

k.A. = keine Angaben (Zahl jeweils unbekannt)

✓ = ja; ⊙ = teilweise; ● = nein

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand April 2017

Ansicht 128: Grünpflegestandards

Der Vergleich der Pflegestandards lieferte folgende Bandbreiten:

- Die Zahl der Rasenschnitte variierte zwischen sechs- bis achtmal (Beerfelden, Borken, Flieden) über acht- bis zehnmal (Eppstein, Hasselroth, Schöffengrund, Weilmünster, ZV LWC) und weitere Stufen bis über 14-mal in Ehringshausen, Oberweser, Waldeck und beim ZV KMB.

¹⁹³ Die Gesamtbewertungsergebnisse errechneten sich nach einer auf einheitlichen Kriterien beruhenden gutachterlichen Einstufung der einzelnen Flächen-/ Objekttypen in Verbindung mit einer einheitlichen Gewichtung (Rasenschnitt: 27 Prozent, Wechselbepflanzung: 23 Prozent, Pflanzcontainer/ Blumenampeln: 18 Prozent, Gehölz-/ Staudenflächenpflege: 32 Prozent).

- Eppstein, Glashütten, Schöffengrund und Steinau a. d. Straße setzten im Gemeindegebiet mobile Pflanzobjekte mit dreimaliger Bepflanzung im Jahr ein. Waldeck und Weilmünster verzichteten auf dieses pflegeintensive Gestaltungselement. Ansicht 129 zeigt die Verwendung von Blumenkästen als Gestaltungselement an einem Brückengeländer in Eppstein.
- In Eppstein, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe, Steinau a. d. Straße, beim ZV LWC und beim KMB gab es standardmäßig Flächen mit Wechselbepflanzung. Biebertal, Flieden, Glashütten, Waldeck, Weilmünster und Wetztenberg unterhielten keine Wechselbepflanzungsflächen. Ansicht 130 zeigt einen pflegeintensiven Straßenbegleitgrünstreifen in Eppstein-Vockenhausen.



Ansicht 129: Blumenkästen an einer Brücke in Eppstein (hoher Pflegestandard). Aufnahme vom 19. Juli 2016.



Ansicht 130: Straßenbegleitgrün in Eppstein-Vockenhausen (hoher Pflegestandard). Aufnahme vom 19. Juli 2016.

- Die Gehölz- und Staudenflächenpflege differierte zwischen ein bis zwei (Biebertal, Borken, Ehringshausen, Eppstein, Flieden, Fuldabrück, Oberweser, Steinau a. d. Straße und ZV KMB) und fünf bis sechs Pflegedurchgängen im Jahr (Hünstetten und Rosbach v. d. Höhe).
- Einen niedrigen Gesamt-Pflegestandard hatten Flieden und Waldeck (siehe Ansicht 131), einen hohen Standard Ehringshausen, Hasselroth, Oberweser Wehretal und der ZV KMB (siehe Ansicht 132). In Rosbach v. d. Höhe war der Pflegestandard sehr hoch. In den übrigen elf Körperschaften lag er auf mittlerem Niveau.



Ansicht 131: Grünfläche in Waldeck (niedriger Pflegestandard). Aufnahme vom 6. Juli 2016.



Ansicht 132: Grünfläche in Ehringshausen (hoher Pflegestandard). Aufnahme vom 12. Juli 2016.

Einzelne Gemeinden waren dazu übergegangen, die Standards zurückzuführen:

- Fuldabrück hatte vor dem Prüfungszeitraum damit begonnen, im gesamten Gemeindegebiet testweise einzelne Pflanzflächen in Rasenflächen umzuwandeln (siehe Ansicht 134) und dies kontinuierlich auszuweiten, soweit es keine nennenswerten negativen Rückmeldungen aus der Gemeinde gab. Außerdem ersetzte die Gemeinde im Rahmen eines Versuchs Wechselbepflanzung durch Wildblumenansaat. Des Weiteren hatte Fuldabrück Friedhofserweiterungsflächen stillgelegt und aus der intensiven Pflege genommen. Trotz dieser Standardabsenkung entstand in Fuldabrück mit 3,43 Euro je Quadratmeter der zweithöchste Grünpflegeaufwand. Die Überörtliche Prüfung empfahl den begonnenen Weg konsequent weiter zu gehen.



Ansicht 133: Pflegeintensives Straßenbegleitgrün in Fuldabrück.
Aufnahmen vom 20. und 21. Juni 2016.

- Biebertal hatte eingeführt, vom Bauhof zu pflegendes Straßenbegleitgrün mit Rasen oder mit Bodendeckern zu versehen. Höherwertige Bepflanzungen legte die Gemeinde nur an, wenn die Anwohner die Pflege übernahmen. Bei Wegfall des Bürgerengagements stellte die Gemeinde konsequent auf den Basisstandard um.



Ansicht 134: Grünfläche in Fuldabrück (reduzierter Pflegestandard). Aufnahme vom 21. Juni 2016.



Ansicht 135: Grünfläche in Biebertal (Basisstandard). Aufnahme vom 11. Juli 2016.

- Wehretal gestaltete die Pflanzbeete schrittweise um (Reduktion der Bepflanzung, Einsatz von Bodendeckern, großflächigere Flächen-Gestaltung mit Steinen), um den Pflegeaufwand deutlich zu verringern. So zeigt Ansicht 136 links eine Grünfläche, die noch nicht an den neuen Grünflächenstandard angepasst war und rechts eine andere, bereits umgestaltete Fläche.



Ansicht 136: Pflanzbeete in Wehretal (links: alter Standard, rechts: neuer Standard).
Aufnahmen vom 21. Juni 2016.

Die Überörtliche Prüfung befürwortet die Bemühungen der Körperschaften zur Kostensenkung in der Grünpflege durch Standardreduzierungen.

Die Auswirkungen der Pflegestandards als ein wesentlicher Treiber¹⁹⁴ auf den Grünpflegeaufwand werden durch folgende Beispiele ersichtlich:

- Der Minimalwert des Vergleichs von 0,37 Euro je Quadratmeter in Waldeck resultierte zum einen grundsätzlich aus der Existenz zusammenhängender pflegeleichter Grünflächen am Edersee. Zum anderen war er darauf zurückzuführen, dass die Stadt auf Wechselbepflanzungen in ihren Grünflächen verzichtete und keine Blumencontainer und Pflanzcontainer aufstellte.
- In Hünstetten war der Verzicht auf Wechselbepflanzungen und mobile Pflanzobjekte eine wesentliche Ursache für den unterdurchschnittlichen Aufwand (1,31 Euro je m²).
- Eppstein unterhielt 105 Pflanzcontainer und Blumenampeln mit dreimaliger Bepflanzung im Jahr. Sowohl die Zahl der Pflanzobjekte als auch die Häufigkeit der Bepflanzungen stellten im Vergleich die Maximalwerte dar. Darüber hinaus unterhielt Eppstein 4,5 Kilometer Hecken mit einer Höhe von bis zu sieben Metern. Die Maximalaufwandskennzahl von 4,37 Euro je Quadratmeter für Eppstein resultierte nicht zuletzt aus diesem hohen Standard der Grünflächenausstattung.
- Analog dazu waren in Fuldabrück die Wechselbepflanzungen und die mobilen Pflanzobjekte (57 Stück mit zweimaliger Bepflanzung) mit für den zweithöchsten Wert in Höhe von 3,43 Euro je Quadratmeter von Relevanz. Dies galt ebenfalls für den ZV LWC mit 60 Pflanzobjekten und zweimaliger Bepflanzung (Aufwandskennzahl: 3,22 Euro je m²).
- Zwischen dem Grünpflegeaufwand und der Zahl der Rasenschnitte sowie der Zahl der Pflegegänge in den Gehölz- und Staudenflächen war kein eindeutiger Zusammenhang zu erkennen. So hatte der hohe Standard beim Rasenschnitt in Oberweser und Waldeck (über 14 mal im Jahr) keine gravierenden Auswirkungen auf die dortigen Aufwandskennzahlen. Eine hohe Zahl an Pflegegängen kann ermöglichen, den Rasenschnitt liegen zu lassen (ohne Beeinträchtigung des weiteren Rasenwuchses oder des optischen Eindrucks). Außerdem kann dadurch die Düngung oder etwaiges Vertikutieren entbehrlich werden. Dagegen kann eine niedrige Schnitzzahl insbesondere bei Nässe zu erheblichem Mehraufwand beim Mähen und Beseitigen des Mähguts führen. Dementsprechend bewirkte die geringere Zahl der Rasenschnitte in Eppstein (8-10 mal im Jahr) keine Kompensati-

¹⁹⁴ Andere Einflussfaktoren des Grünpflegeaufwands (Euro je Quadratmeter) sind insbesondere die Personalvergütung, die Produktivität des eingesetzten Personals, der Aufwand für die eingesetzten Fahrzeuge und Gerätschaften (vergleiche EVP II).

on des Aufwands für die Wechselbepflanzung und die mobilen Pflanzobjekte.

Zur Reduzierung des auf die Grünpflege entfallenden Aufwands empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Grünpflegestandard und den Standard der Grünflächenausstattung regelmäßig kritisch zu hinterfragen. Dies gilt insbesondere für den Umfang der Beetflächen für Wechselbepflanzungen und der mobilen Pflanzobjekte sowie die Häufigkeit der Bepflanzungen.

Der ZV KMB hatte für alle von ihm zu unterhaltenden Grünflächen neben den Bestandsdaten die Pflegestandards und die dafür benötigten Bearbeitungszeiten erhoben und in einem Datenbank-basierten Grünflächenkataster erfasst. Die Pflegestandards waren in einer Vereinbarung zwischen der Stadt Bensheim als Auftraggeber und dem ZV KMB festgelegt. Diese Vorgehensweise entspricht den Empfehlungen aus der 164. Vergleichenden Prüfung „Kommunale Grünflächen“,¹⁹⁵ die weiterhin Gültigkeit haben.

Der Produktkostenvergleich für das Produkt Grünpflege ergab ein Ergebnisverbesserungspotenzial I von insgesamt rund 1,6 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale I in der Grünpflege				
Körperschaft	Grünfläche	Aufwand je m ²	EVP je m ²	EVP I
Grünpflegecluster 1: bis 100.000 m ² ; Zielwert: 1,37 € je m ²				
Eppstein	85.429 m ²	4,37 € / m ²	3,00 € / m ²	256.600 €
Fliesen	96.500 m ²	2,41 € / m ²	1,04 € / m ²	100.300 €
Glashütten	56.503 m ²	2,14 € / m ²	0,71 € / m ²	43.800 €
Hasselroth	59.237 m ²	1,63 € / m ²	0,26 € / m ²	15.500 €
Oberweser	98.942 m ²	1,17 € / m ²	n.e.	n.e.
Schöffengrund	75.000 m ²	1,28 € / m ²	n.e.	n.e.
Grünpflegecluster 2: 100.001 m ² bis 200.000 m ² ; Zielwert: 1,60 € je m ²				
Beerfelden	106.452 m ²	2,50 € / m ²	0,90 € / m ²	95.400 €
Biebertal	110.000 m ²	1,51 € / m ²	n.e.	n.e.
Ehringshausen	123.420 m ²	2,00 € / m ²	0,40 € / m ²	49.300 €
Fuldabrück	120.020 m ²	3,43 € / m ²	1,83 € / m ²	219.700 €
Hünstetten	156.549 m ²	1,31 € / m ²	n.e.	n.e.
Steinau	130.493 m ²	1,15 € / m ²	n.e.	n.e.
Wehretal	129.000 m ²	2,26 € / m ²	0,66 € / m ²	84.700 €
Weilmünster	112.700 m ²	1,86 € / m ²	0,26 € / m ²	29.600 €
Wettenberg	127.390 m ²	2,25 € / m ²	0,65 € / m ²	82.700 €
ZV LWC	149.337 m ²	3,22 € / m ²	1,62 € / m ²	236.000 €
Grünpflegecluster 3: über 200.000 m ² ; Zielwert: 0,92 € je m ²				
Borken	308.919 m ²	1,24 € / m ²	0,32 € / m ²	96.800 €
Rosbach	213.484 m ²	1,11 € / m ²	0,19 € / m ²	39.200 €
Waldeck	666.674 m ²	0,37 € / m ²	n.e.	n.e.
ZV KMB	1.099.312 m ²	1,14 € / m ²	0,22 € / m ²	242.000 €
Gesamt				1.591.600 €
n.e. – nicht ermittelt; kein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen, da unter Zielwert				
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: April 2017				

195 LT-Drs. 18/7663: Kommunalbericht 2013 (Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht); hier: Ausführungen zu Pflegeklassen und Grünflächenpflegeplanung, S. 195 f.

Weitere
Produktbereiche

Ansicht 138 zeigt die Aufwandskennzahlen der Körperschaften für Friedhofsbetrieb, Spielplatzunterhalt, Wegeunterhalt, Winterdienst und Straßenunterhalt.

Produktkennzahlen (mittlere Werte 2012 bis 2015)					
Körperschaft	Aufwand je m ² Friedhof	Aufwand je m ² Spielplatz	Aufwand Unterhalt je km Feld- u. Wirt- schaftsweg	Aufwand je km Winter- dienst- strecke	Aufwand Unterhalt je km Gemein- destraße
Beerfelden	2,87 € / m ²	2,42 € / m ²	651 € / km	509 € / km	457 € / km
Biebertal	4,09 € / m ²	5,17 € / m ²	773 € / km	1.140 € / km	512 € / km
Borken	1,34 € / m ²	1,99 € / m ²	46 € / km	407 € / km	728 € / km
Ehringshausen	3,39 € / m ²	1,55 € / m ²	1.764 € / km	975 € / km	559 € / km
Eppstein	3,70 € / m ²	5,68 € / m ²	423 € / km	2.672 € / km	23 € / km
Flieden	1,90 € / m ²	4,49 € / m ²	285 € / km	950 € / km	286 € / km
Fuldabrück	3,40 € / m ²	6,62 € / m ²	1.011 € / km	1.787 € / km	1.174 € / km
Glashütten	3,46 € / m ²	5,01 € / m ²	210 € / km	1.916 € / km	1.620 € / km
Hasselroth	3,04 € / m ²	3,53 € / m ²	312 € / km	1.108 € / km	143 € / km
Hünstetten	3,22 € / m ²	3,96 € / m ²	1.198 € / km	1.503 € / km	615 € / km
Oberweser	0,92 € / m ²	1,93 € / m ²	179 € / km	609 € / km	659 € / km
Rosbach	2,57 € / m ²	4,03 € / m ²	275 € / km	1.124 € / km	1.398 € / km
Schöffengrund	3,34 € / m ²	2,80 € / m ²	103 € / km	505 € / km	448 € / km
Steinau	0,68 € / m ² ¹⁾	1,65 € / m ²	680 € / km	734 € / km	720 € / km
Waldeck	2,16 € / m ²	2,17 € / m ²	187 € / km	912 € / km	630 € / km
Wehretal	entfällt ²⁾	2,39 € / m ²	33 € / km	604 € / km	1.261 € / km
Weilmünster	1,09 € / m ² ³⁾	5,69 € / m ²	178 € / km	1.709 € / km	1.627 € / km
Wettenberg	4,25 € / m ²	1,84 € / m ²	897 € / km	1.071 € / km	1.639 € / km
ZV KMB	4,72 € / m ²	2,81 € / m ²	1.694 € / km	988 € / km	1.059 € / km
ZV LWC	2,61 € / m ²	2,61 € / m ²	174 € / km	782 € / km	1.231 € / km
Mittelwert	2,03 € / m ²	2,96 € / m ²	357 € / km	969 € / km	839 € / km
unteres Quartil	3,43 € / m ²	2,13 € / m ²	179 € / km	702 € / km	498 € / km
oberes Quartil	1,09 € / m ²	4,62 € / m ²	804 € / km	1.231 € / km	1.239 € / km
Median	1,09 € / m ²	2,80 € / m ²	299 € / km	982 € / km	690 € / km
Anmerkung: grün = Minimum, rot = Maximum					
¹⁾ Der Bauhof erbrachte lediglich Unterstützungsleistungen für den Friedhofsbetrieb					
²⁾ Friedhofsbetrieb war der Kirche übertragen					
³⁾ inkl. 65.000 m ² Waldfriedhof					
Quelle: Eigene Berechnungen					

Ansicht 138: Produktkennzahlen (mittlere Werte 2012 bis 2015)

Friedhofs-
betrieb

Die Aufwendungen für den Friedhofsbetrieb betrugen insgesamt 2,9 Millionen Euro im Jahr. Sie lagen in einer Bandbreite von 37.000 Euro in Steinau a. d. Straße und rund 641.000 Euro beim ZV KMB. Der spezifische Aufwand je Quadratmeter Friedhofsfläche variierte zwischen 0,68 Euro je Quadratmeter in Steinau a. d. Straße und 4,72 Euro je Quadratmeter beim ZV KMB.

Sondersachverhalt Betreuung von Bestattungen in Hasselroth und Glashütten

Analog der Grünpflege existierten im Friedhofsbetrieb unterschiedliche Standards. Dies betraf insbesondere die Betreuung der Bestattungen. Die Stan-

darleistung bestand aus dem Öffnen und Schließen der Grabstellen. Glashütten und Hasselroth¹⁹⁶ stellten im Prüfungszeitraum darüber hinaus Bauhofmitarbeiter bei Bestattungen als Sargträger ab. In Rosbach v. d. Höhe umfasste das Leistungsangebot des Bauhofs das Beiwohnen bei den Trauerfeiern. Die Abstellung von Bauhofpersonal für Serviceleistungen bei Bestattungen stellte eine vermeidbare Beeinträchtigung der betrieblichen Abläufe dar. Zum einen entstanden Rüstzeiten durch den Kleidungswechsel vor und nach der Bestattung, zum anderen fanden Bestattungen häufig außerhalb der Betriebszeiten der Bauhöfe statt. Der angefallene Zeitaufwand war während der Betriebszeiten auszugleichen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen betroffenen Kommunen, diese Leistungen als nicht originäre Bauhofleistungen aus dem Leistungsangebot herauszunehmen und den Bestattungsunternehmen zu überlassen.

Der Produktkostenvergleich ergab für den Friedhofsbetrieb mit der Friedhofspflege als wesentlichem Aufwandstreiber ein Ergebnisverbesserungspotenzial I von 679.000 Euro.¹⁹⁷ Darin sind die Potenziale durch Senkung des Leistungsspektrums bei Bestattungen enthalten.

Der Spielplatzunterhalt erforderte einen Aufwand von insgesamt 1,7 Millionen Euro im Jahr. Die Bandbreite lag zwischen rund 21.000 Euro in Beersfelden und rund 331.000 Euro beim ZV KMB. Der spezifische Aufwand je Quadratmeter Spielplatzfläche variierte zwischen 1,55 Euro je Quadratmeter in Ehringshausen und 6,62 Euro je Quadratmeter in Fuldabrück.

Spielplatz-
unterhalt

Der Spielplatzunterhalt umfasste die Pflege der Spielplatzflächen, die regelmäßigen Spielplatzkontrollen, den regelmäßigen Sandaustausch sowie die Spielgerätekontrolle und -wartung. Ein wesentlicher Aufwandstreiber war die Spielgerätedichte auf den Spielplätzen. So kam in der Gesamtheit der Gemeinden, deren Aufwandskennzahl im oberen Quartil lag¹⁹⁸, im Mittel ein Spielgerät auf 127 Quadratmeter Spielplatzfläche, wogegen der Durchschnitt der Körperschaften im unteren Quartil der Aufwandskennzahlen bei 211 Quadratmeter je Spielgerät lag.¹⁹⁹

Das durch Produktkostenvergleich ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial betrug insgesamt 586.200 Euro.²⁰⁰

Feld- und
Wirtschafts-
wege

196 Hasselroth stellte diese Leistung im September 2014 ein.

197 Die Ergebnisverbesserungspotenziale errechneten sich zum einen durch Multiplikation der Quadratmeterwerte der Friedhöfe mit der Differenz aus örtlicher Aufwandskennzahl und dem unteren Quartil als Referenz. Dabei wurden Referenzwerte für drei größenspezifisch gebildete Cluster verwendet (Cluster I: <4,5 ha, Cluster II: >4,5 und <6 ha, Cluster III: >6 ha). Zum anderen flossen die Bestattungsdichten (Zahl der Bestattungen je Fläche) auf den Friedhöfen ein. Auch hier gingen drei Cluster (Cluster I: <17 Bestattungen je ha, Cluster II: >17 und <29 Bestattungen je ha, Cluster III: >29 Bestattungen je ha) über die Multiplikation der Friedhofsflächen mit den clusterspezifischen unteren Quartilswerten ein.

So lag das EVP I im Friedhofsbetrieb für den ZV KMB bei 285.200 €, für den ZV LWC bei 80.200 €, für Fuldabrück bei 78.300 € und für Ehringshausen bei 50.800 €. Oberweser, Steinau a. d. Straße, Waldeck, Wehretal und Weilmünster wiesen in diesem Bereich kein EVP auf.

198 Biebertal, Eppstein, Fuldabrück, Glashütten und Weilmünster.

199 Borken (Hessen), Ehringshausen, Oberweser, Steinau a. d. Straße und Wettenberg.

200 Die Ergebnisverbesserungspotenziale errechneten sich durch Multiplikation der Quadratmeterwerte der Spielplätze mit der Differenz aus örtlicher Aufwandskennzahl und dem unteren Quartil als Referenzwert. Dabei wurde kein einheitlicher Referenzwert verwendet, sondern es wurden zwei größenspezifische Cluster gebildet (Cluster I: <200.000 m², Cluster II: >200.000 m²).

So lag das EVP I im Spielplatzunterhalt für den ZV KMB bei 109.300 €, für Fliesen bei 71.600 €, für Rosbach v. d. Höhe bei 66.500 € und für Eppstein bei 64.600 €. Beersfelden, Ehringshausen, Oberweser, Steinau a. d. Straße, Waldeck und Wettenberg wiesen in diesem Bereich kein EVP auf.

Die Körperschaften wandten für den Feldwegeunterhalt insgesamt 1,5 Millionen Euro im Jahr auf. Die Bandbreite lag zwischen 6.500 Euro in Eppstein und rund 356.000 Euro beim ZV KMB²⁰¹. Der spezifische Aufwand je Kilometer Feldweg variierte zwischen 33 Euro je Kilometer in Wehretal²⁰² und 1.764 Euro je Kilometer in Ehringshausen. Ehringshausen hatte mit 32,7 Kilometer das zweitkürzeste Wegenetz. Die zu unterhaltenden Wege lagen überwiegend in Nähe der Ortslagen und waren dadurch sehr pflegeintensiv.

Aufwandstreiber waren in den Körperschaften das Freischneiden und das Mulchen der Wegeränder, Ausbesserungsarbeiten in Folge witterungsbedingter Ausspülungen und belastungsbedingter Ausbrüche. Die Häufigkeit der Schneide- und Mulchdurchgänge war wesentlich durch Nutzerinteressen beeinflusst.

Hohe Standards führten zu einer hohen Kostenbelastung je Kilometer. Dies betraf insbesondere die Stadt Steinau a. d. Straße und den ZV KMB. Auf beide Körperschaften entfiel 39 Prozent des Gesamtaufwands im Wegeunterhalt (576.000 von 1,5 Millionen Euro)²⁰³. Beide Bauhöfe hatten zwar mit 324 und 210 Kilometern ein recht großes Streckennetz zu unterhalten. Standardbedingt lag der Aufwand mit 680 und 1.694 Euro je Kilometer dennoch über oder erheblich über dem Durchschnitt, so dass Skaleneffekte nicht spürbar zum Tragen kamen.

So war in Steinau a. d. Straße der Aufwand dadurch erhöht, dass Molkereifahrzeugen die störungsfreie Zufahrt zu den über das Einzugsgebiet verteilten Aussiedlerhöfen ermöglicht werden sollte.



Ansicht 139: Wirtschaftsweg in Seidenroth (Steinau a. d. Straße). Aufnahme vom 15. Juni 2016.

Der Aufwand des ZV KMB lag durch die Erschließungsfunktion verschiedener Feldwege in den im Ried liegenden Stadtteilen von Bensheim (so für eine Hundeschule und einen Reiterhof) und die daraus resultierende erhöhte Betreuungsintensität auf höherem Niveau. Das Wegefreischneiden für derartige

201 Der ZV KMB hatte den Aufwand des Feldwegeunterhalts im Prüfungszeitraum bereits deutlich reduziert. Betrug der Aufwand in 2012 noch rund 517.000 Euro, lag er in den Folgejahren zwischen rund 281.000 und 336.000 Euro. Damit hatte der ZV KMB Teile des auf Grundlage von Durchschnittswerten für den eingesetzten Aufwand der Jahre 2012 bis 2015 ermittelten EVP I bereits realisiert.

202 Mit 332 km Länge lag Wehretal im oberen Quartil. Der niedrige Kostenkennwert war vor allen bedingt durch deutlich reduzierte Standards für nicht regelmäßig genutzte Feld- und Wirtschaftswege. Zudem hatte der Bauhof die Betreuungsintensität vor dem Hintergrund der verfügbaren Mitarbeiterkapazitäten und nicht vorhandener finanzieller Mittel für Fremdbeauftragungen auf ein Minimum reduziert.

203 Steinau a. d. Straße: 220.651 €, ZV KMB: 355.746 €.

Zwecke geht über das für die Nutzung als Wirtschaftswege für die Landwirtschaft erforderliche Maß hinaus und sollte aus Sicht der Überörtlichen Prüfung aufgegeben werden. Dem entsprechend hatte der ZV KMB im Prüfungszeitraum den Aufwand schon um ein Drittel von 505.000 Euro auf 355.000 Euro reduziert.

Das durch Produktkostenvergleich ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial I betrug insgesamt 928.300 Euro.²⁰⁴

Beispiel Borken (Hessen)

Borken (Hessen) hatte mit den 15 ortsteilspezifischen Jagdgenossenschaften die Vereinbarung getroffen, dass die Aufwendungen für den Wegeunterhalt zu je 50 Prozent von der Stadt und der jeweiligen Jagdgenossenschaft getragen wurden. Die auszuführenden Maßnahmen legten die Jagdgenossenschaften fest. Dieses Modell hatte eine Minimierung des Nachfrageverhaltens zur Folge. Die Aufwandskennzahl für den Wegeunterhalt betrug dementsprechend lediglich 46 Euro je Kilometer und war die zweitniedrigste im Vergleich.

Die Aufwendungen für den Winterdienst betrugen insgesamt rund 1,5 Millionen Euro im Jahr. Sie lagen in einer Bandbreite von rund 13.000 Euro in Hasselroth und rund 190.000 Euro beim ZV KMB. Der spezifische Aufwand je Kilometer Winterdienststrecke variierte zwischen 407 Euro je Kilometer in Borken (Hessen) und 2.672 Euro je Kilometer in Eppstein bei einem Mittelwert von 969 Euro je Kilometer und einem Median von 982 Euro je Kilometer (siehe Ansicht 138).

Winterdienst

Die Unterschiede waren nur zum Teil witterungs- und lagebedingt. So fielen in Gemeinden in Hochlage wie Glashütten (901 Std. für 33 km) mehr Winterdiensteneinsätze an als in Gemeinden in niedrigen Lagen wie die Stadt Borken (Hessen) (887 Std. für 84 km). Unter Gefährdungsaspekten müssen Gemeinden mit geringen Höhenunterschieden darüber hinaus einen geringeren Anteil des Gemeindestraßennetzes räumen als Gemeinden mit vielen Steilstrecken wie Glashütten. Von den Bauhöfen beeinflussbare Aufwandsfaktoren waren die Organisation der Rufbereitschaft und die daraus resultierenden Rufbereitschaftsstunden (vgl. Kap. 1.5.1 (Schöffengrund)) sowie der Winterdienststandard. So verfügen die Gemeinden über einen großen Spielraum bei der Festlegung der von ihnen zu räumenden und zu streuenden Verkehrsflächen²⁰⁵.

Der Winterdienst erfordert Spezialgeräte, wie Anbauten zur Schneeräumung, die nur saisonal benötigt werden. Die Vorhaltung dieser Geräte bewirkt einen hohen Fixkostenanteil an den Produktkosten. Dieser Fixkostenanteil könnte durch eine Vergabe von Winterdienstleistungen begrenzt werden. Dies wurde jedoch bis auf die im folgenden beschriebenen Ausnahmen von den Bauhöfen

204 Ergebnisverbesserungspotenziale errechneten sich durch Multiplikation der Wegelängen mit der Differenz aus örtlicher Aufwandskennzahl und dem unteren Quartilswert. Dabei wurden Referenzwerte für drei größenspezifisch gebildete Cluster verwendet (Cluster I: <150 km, Cluster II: >150 km und <300 km, Cluster III: >300 km).

So lag das EVP I im Feldwegeunterhalt für den ZV KMB bei 311.900 € (bezogen auf den Durchschnitt der Aufwendungen der Jahre 2012 bis 2015), für Steinau a. d. Straße bei 201.100 €, für Biebertal bei 99.900 € und für den ZV LWC bei 53.400 €. Borken (Hessen), Glashütten, Hasselroth, Oberweser, Waldeck und Wehretal wiesen in diesem Bereich kein EVP auf.

205 Vergleiche: Verwaltungsgericht Dresden, Beschluss vom 29. Januar 2009, 3 L 1922/08 „Der Winterdienst auf Fahrbahnen verbleibt im innerörtlichen Bereich als Verpflichtung der Gemeinde, steht jedoch unter dem Vorbehalt der gemeindlichen Leistungsfähigkeit; Inhalt und Umfang der Räum- und Streupflicht richten sich dabei nach den Umständen des Einzelfalls; eine allgemeine Räum- und Streupflicht für Fahrbahnen besteht nicht, sondern nur für verkehrswichtige und gefährliche Stellen.“ (http://www.verkehr.sachsen.de/download/verkehr/Beschluss_zur_Raeum-undStreupflichtfuerFahrbahnen.pdf, zuletzt abgerufen am 22. April 2017).

abgelehnt, da die Kommunen befürchteten, dass bei externen Anbietern nicht die gleiche kurzfristige Einsatzbereitschaft wie bei dem eigenen Personal vorhanden sei und daher die Räumdauer deutlich länger würde.

Beispiel Flieden

Flieden hatte den Winterdienst vollständig an externe Leistungsanbieter vergeben. Dadurch ersparte sich die Gemeinde die Vorhaltung der nur temporär benötigten Winterdienstausrüstung. Der durchschnittliche Aufwand für den Winterdienst lag mit 950 Euro je Kilometer auf Höhe des Mittelwerts und des Medians, ohne dass dies durch eine begünstigte Lage erleichtert wurde²⁰⁶. Die rechnerische Räumdauer²⁰⁷ war in Flieden mit 77 Minuten (Mittelwert 79 Minuten) leicht unter dem Schnitt.

Oberweser und Steinau a. d. Straße begrenzten den Umfang der vorzuhaltenden Winterdienstausrüstung, indem sie den Winterdienst in einzelnen Ortsteilen vergaben. So hatte Oberweser den Winterdienst für die nicht im Wesertal liegenden Ortsteile an örtliche Unternehmer übertragen und Steinau hatte in den entfernt liegenden Ortsteilen Hintersteinau und Neustall einen örtlichen Landwirt mit der Schneeräumung beauftragt. Außerdem ersparte diese Vorgehensweise die Anfahrtszeiten vom Bauhof. Die rechnerische Räumdauer in Oberweser betrug 53 Minuten, in Steinau wegen des großen Gemeindegebiets insgesamt 122 Minuten.

Insbesondere das Beispiel Flieden zeigt, dass der Winterdienst ohne Qualitätsverlust zu normalen Preisen vergeben werden kann. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Winterdienst vorbehaltlos in Make-or-Buy-Überlegungen einzubeziehen und die Eigenerledigung regelmäßig, insbesondere vor Entscheidungen über Ersatzbeschaffungen, zu hinterfragen.

Das aus dem Produktkostenvergleich resultierende Ergebnisverbesserungspotenzial für den Winterdienst betrug insgesamt 391.200 Euro.²⁰⁸

206 Flieden: 295 m mittlere Höhe, 215 m Höhendifferenz, Median: 228 m mittlere Höhe, 208 m Höhendifferenz.

207 Rechnerische Räumdauer = (Winterdienststrecke + Einsatzwege) / (Zahl der Einsatzfahrzeuge x Räumgeschwindigkeit); Räumgeschwindigkeit 15 km/h.

208 Die Ergebnisverbesserungspotenziale errechneten sich durch Multiplikation der Winterdienststrecken mit der Differenz aus örtlicher Aufwandskennzahl und dem unteren Quartil als Referenz. Dabei wurden Referenzwerte für zwei größenspezifisch gebildete Cluster verwendet (Cluster I: <80 km, Cluster II: >80 km).

So lag das EVP I für den Winterdienst für Eppstein bei 87.500 €, für den ZV KMB bei 70.900 €, für Weilmünster bei 39.900 € und für Fuldabrück bei 38.700 €. Beerfelden, Borken (Hessen), Flieden, Oberweser, Schöffengrund und Waldeck wiesen in diesem Bereich kein EVP auf.

Die Bauhöfe wandten für den Straßenunterhalt²⁰⁹ insgesamt 1,5 Millionen Euro im Jahr auf. Die Bandbreite lag zwischen durchschnittlich rund 1.000 Euro in Eppstein und rund 317.000 Euro beim ZV KMB. Der spezifische Aufwand je Kilometer Straße variierte zwischen 23 Euro je Kilometer in Eppstein und 1.717 Euro je Kilometer beim ZV KMB (siehe Ansicht 138). Der niedrige Wert in Eppstein war darauf zurückzuführen, dass die Stadt Eppstein vor dem Prüfungszeitraum ihre Tiefbaukolonne zugunsten einer Intensivierung der Grünpflege aufgelöst hatte. Der Straßenunterhalt erfolgte seitdem weitestgehend in Form von großflächigeren Unterhaltsmaßnahmen, die über das typische Leistungsspektrum eines Bauhofs hinausgingen und über das städtische Bauamt fremdvergeben wurden.

Der Aufwandsvergleich für das Produkt Straßenunterhalt lieferte insgesamt keine Ansätze für die Berechnung von Ergebnisverbesserungspotenzialen, da die Aufwendungen der aktuell geprüften Körperschaften für das Produkt Straßenunterhalt insbesondere im Vergleich zur im Jahr 2007 abgeschlossenen 110. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe II“²¹⁰ auf deutlich niedrigerem Niveau lagen. So lag der Median mit 1.608 Euro je km²¹¹ mehr als 900 Euro über dem Median der 197. Vergleichenden Prüfung von 690 Euro je km. Der Vergleich mit den Werten der 110. Vergleichenden Prüfung, die in vergleichbarer Weise ermittelt wurden, legt nahe, dass bei einer großen Zahl der in der 197. Vergleichenden Prüfung untersuchten Körperschaften die Aufwendungen für den laufenden Straßenunterhalt in den letzten Jahren zurückgefahren worden sind. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, die Infrastruktur auch bei anhaltendem Konsolidierungsdruck vieler kommunaler Haushalte nicht zu vernachlässigen.

6.8 Steuerung und Arbeitsorganisation

Vor dem Hintergrund der im Bauhofbereich eingesetzten Personalkapazitäten, der resultierenden Aufwendungen und des in Maschinen und Anlagen gebundenen Kapitals hat die zielgerichtete Organisation und betriebswirtschaftliche Steuerung der Bauhofaktivitäten eine hohe Bedeutung. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, welche betriebswirtschaftlichen Steuerungsinstrumente auf den Bauhöfen zum Einsatz kamen. Ansicht 140 zeigt die auf Grundlage von Interviews und den örtlichen Erhebungen gewonnenen Ergebnisse.

Betriebswirtschaft-
liche Steuerung

209 Der Vergleich beschränkte sich auf kleine ad-hoc-Ausbesserungsarbeiten bis ca. 2 m². Größere Sanierungs- und Instandhaltungsmaßnahmen fielen überwiegend in die Zuständigkeit des gemeindlichen Bauamts.

210 Siebzehnter Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs 2007, LT-Drs. 16/7537 vom 10. Oktober 2007; S. 160.

211 Der Bericht zur 110. Vergleichenden Prüfung wies einen Median von 1.451 Euro je km aus. Dieser Wert wurde über acht Jahre indiziert. Dazu wurden für jede Körperschaft der Personalkostenanteil entsprechend der Entwicklung des TVöD mit 2,5 Prozent und die übrigen Kosten entsprechend der Inflationsentwicklung mit 1,0 Prozent indiziert. Der angegebene Wert von 1.608 Euro je km stellt den Median der hochgerechneten Einzelwerte dar.

Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente								
Körperschaft	Prüffragen							
	Werden die betriebsbedingten Kosten vollständig erfasst?	Verfügt der Bauhof über ein internes Rechnungswesen?	Werden die Kosten in der Kostenstellenrechnung verursachungsgerecht aufgeteilt?	Erfolgt die Abrechnung der Bauhofleistungen verursachungsgerecht gegenüber den entspr. HH-Stellen?	Führt das interne Rechnungswesen folgerichtig zu einer Kostenträgerrechnung?	Können im Wege der Kostenträgerrechnung arbeitszeitunabhängige Leistungspreise ermittelt werden?	Werden Kostenverläufe unterjährig mit Hilfe von Plan-Ist-Vergleichen ausgewertet?	Ist ein Berichtswesen vorhanden?
Beerfelden	✓	●	●	●	●	●	●	●
Biebertal	✓	✓	●	●	●	●	●	●
Borken	✓	●	●	●	●	●	●	●
Ehringshausen	✓	●	●	●	●	●	●	●
Eppstein	✓	●	●	●	●	●	●	●
Flieden	✓	●	●	●	●	●	●	●
Fuldabrück	✓	●	●	●	●	●	●	●
Glashütten	✓	●	●	●	●	●	●	●
Hasselroth	✓	●	●	⊙ ¹⁾	●	●	●	●
Hünstetten	✓	●	●	⊙ ^{1), 2)}	●	●	●	●
Oberweser	✓	●	●	⊙ ¹⁾	●	●	●	●
Rosbach	✓	●	●	●	●	●	●	●
Schöffengrund	✓	✓	●	●	●	●	●	●
Steinau	✓	✓	✓	✓	●	●	●	●
Waldeck	✓	●	●	●	●	●	●	●
Wehretal	✓	●	●	●	●	●	●	●
Weilmünster	✓	●	✓	✓	●	●	●	●
Wettenberg	✓	●	●	⊙ ¹⁾	●	●	●	●
ZV KMB	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ZV LWC	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓
Ja-Nennungen	20	5	5	5	3	1	2	2

Legende: ✓ = Kriterium vollständig erfüllt, ⊙ = Kriterium weitgehend erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt
¹⁾ Verwendung von genäherten Stundenverrechnungssätzen, ²⁾ Verwendung nicht bauhofspezifischer Fahrzeugverrechnungssätze
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand April 2017

Ansicht 140: Einsatz betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente

In allen Körperschaften waren die dem Bauhof insgesamt zuzurechnenden Aufwendungen vollständig erfasst und bekannt. Betriebswirtschaftliche Auswertungen der Aufwandsdaten fanden jedoch überwiegend nicht statt. Allein beim ZV KMB waren alle aufgeführten Steuerungsinstrumente vorhanden.

Fünf Körperschaften verfügten über ein internes Rechnungswesen. Vier Körperschaften rechneten die Aufwendungen verursachungsgerecht auf die Bauhofprodukte. Unterjährige Kostenverlaufsauswertungen existierten bei den beiden Zweckverbänden, ein Berichtswesen in Waldeck und beim ZV KMB. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Transparenz, die über ein funktionierendes internes Rechnungswesen und verursachungsgerechte interne Leistungs-

verrechnung geschaffen wird, als unabdingbare Voraussetzung für einen wirkungsvollen Anreiz wirtschaftlichen Handelns. In diesem Zusammenhang empfiehlt sie allen Körperschaften ihr internes Rechnungswesen weiterzuentwickeln.

Im Prüfungszeitraum 2012 bis 2015 verfügten fünf Bauhöfe²¹² über eine Bauhofsoftware.²¹³ Die Gemeinde Biebertal plante auf Basis eines Vergleichs der Funktionalitäten die Ablösung der vorhandenen Software durch ein anderes Produkt. Borken (Hessen) setzte bis Mitte 2014 ein Bauhofprogramm ein. Danach stellte die Stadt den Einsatz ein. Die im System vorhandenen Informationen waren seitdem nicht mehr nutzbar. Nach Angaben der Stadt hatte der EDV-Dienstleister den Support der Software eingestellt. Die Möglichkeit eines Fahrzeugcontrollings wurde in Biebertal und beim ZV KMB nur gering genutzt. Statistische Auswertungen zum Leistungseinsatz erstellte nur der ZV KMB.

Informationstechnik

Der Einsatz einer Bauhofsoftware bewirkt u.a. Arbeitserleichterungen bei der Ressourcenverwaltung, der Auftragsverwaltung und -abwicklung und der Einsatzplanung. Außerdem ermöglicht er mehr Transparenz über den Ressourceneinsatz und den vom Bauhof verursachten Aufwand.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die betriebswirtschaftliche Steuerung der Bauhöfe durch den angemessenen Einsatz von Informationstechnik zu unterstützen. Der Einführung der Unterstützung sollte eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorausgehen, um zu ermitteln, ob eine einfache, so auf Office-Produkten basierende Lösung wie beispielsweise in Oberweser, oder eine marktübliche Bauhofsoftware zweckmäßiger ist. Die IT-Einführung bewirkt keine unmittelbare monetär bewertbare Ergebnisverbesserung. Sie ist jedoch Voraussetzung für die Umsetzung der im Folgenden in diesem Kapitel beschriebenen ablauforganisatorischen Empfehlungen.

Allein vier Bauhöfe²¹⁴ verfügten über eine vollständige Kenntnis des zu betreuenden Anlagenbestands. Fünf Bauhöfen²¹⁵ stand ein Geoinformationssystem (GIS) zur Bestandsdatenverwaltung zur direkten Nutzung zur Verfügung. In den anderen Körperschaften wurden die vorhandenen GIS im jeweiligen Bauamt ohne Zugriffsmöglichkeiten des Bauhofs vorgehalten.

Bestands-
dokumentation

Wehretal hatte trotz Vorhandenseins eines Geoinformationssystems keine exakte Kenntnis des zu unterhaltenden Bestands. In Borken (Hessen) waren mit Einstellung des Betriebs des Bauhofprogramms auch die im System verwalteten Bestandsdaten nicht mehr verfügbar. Ehringshausen führte in seinem GIS nur einzelne Bestandsdaten (Baumkataster, Kanal- und Wasserkataster).

Diese Bestandsdaten sind jedoch wichtige Grundlagen für das Leistungscontrolling auf Basis relativer Kenngrößen, die Personalbedarfsableitung und damit zusammenhängende Fremdvergabeentscheidungen sowie die Fremdleistungsverträge. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, alle vom jeweiligen Bauhof oder beauftragten Dritten betreuten Anlagen in einem ausreichenden Detaillierungsgrad (mindestens Zahl, Fläche/ Größe, Ortslage und Besonderheiten) in einem GIS zu erfassen und kontinuierlich zu pflegen. Dabei sollte das Bauhofpersonal mindestens einen Lese-Zugriff auf dieses System erhalten.

Die Verrechnung des Personaleinsatzes basierte überwiegend auf einer Erfassung der Personaleinsatzstunden, vereinzelt aber auch über eine Schlüs-

Aufwandserfassung

212 Biebertal, Fuldabrück, Hünstetten, ZV KMB und ZV LWC.

213 Rosbach v. d. Höhe setzte ab 2016 ein Bauhofprogramm ein.

214 Biebertal, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe und ZV KMB.

215 Biebertal, Ehringshausen, Rosbach v. d. Höhe, Wehretal und ZV KMB.

selung des Personaleinsatzes entsprechend den Kenntnissen der Bauhofleitung, so in Borken (Hessen).

Die Erhebung und Verarbeitung der Stundenerfassungen war bei allen Bauhöfen von Medienbrüchen geprägt. So nahm Fuldabrück die Einsatzdatenerfassung manuell auf Stundenzetteln vor. Der Bauhofleiter übertrug die Daten in die Bauhofsoftware. Mangels Existenz einer Schnittstelle zur Personalabrechnungssoftware waren die Daten in der Personalverwaltung erneut zu erfassen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Automatisierung dieses Prozesses beginnend bei der Arbeitszeiterfassung durch die Bauhofmitarbeiter. Ausgehend von einer täglichen Zeitersparnis von 15 Minuten je Bauhofarbeiter errechnete sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial II von insgesamt 562.200 Euro.²¹⁶

Biebental, Hasselroth, Hünstetten, Steinau a. d. Straße, Wehretal und der ZV KMB ordneten die Fahrzeug- und Maschineneinsatzstunden den Aufträgen zu. Die weiteren Bauhöfe verrechneten die übrigen Aufwendungen einschließlich des Fahrzeug- und Maschineneinsatzes mittels Umlageschlüsseln auf die Produkte. Die Verwendung von pauschalen Umlageschlüsseln für die Verteilung des Aufwands des Fahrzeug- und Maschineneinsatzes ist im Vergleich zur unmittelbaren Stundenzuordnung zu ungenau. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die generelle Einführung einer Fahrzeug- und Maschinenstundenerfassung, da dies eine signifikante Erhöhung der Genauigkeit der Aufwandszuordnung ermöglicht. Der Mehraufwand ist bei einer parallelen Erhebung mit den Arbeitseinsatzstunden vernachlässigbar gering.

6.9 Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Im Prüfungszeitraum operierten zwei der geprüften Bauhöfe als interkommunale Bauhöfe. Der Bauhof in Oberweser nahm alle Bauhofaufgaben in den Gemeinden Oberweser und der Nachbargemeinde Wahlsburg wahr, der ZV LWC die Bauhofaufgaben für die drei Trägergemeinden Lahntal, Wetter und Cölbe. Ab 2016 fungierte auch der Bauhof des Zweckverbands Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße als interkommunaler Bauhof. Zum 1. Januar 2016 übernahm er die Aufgaben und Ressourcen des Bauhofs der Gemeinde Lautertal.

Neun weitere Bauhöfe²¹⁷ nutzten in kleinerem Rahmen die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit. So betrieben Hünstetten und Hünfelden ein gemeinsames Salzlager, die Gemeinde Ehringshausen setzte gemeinschaftlich mit den Städten Solms, Braunfels und Leun eine Kehrmaschine ein und die Gemeinde Glashütten nutzte die Werkstatt der Stadtwerke Kronberg.

²¹⁶ Darüber hinaus umfasst das EVP II für verbesserte Steuerung und Arbeitsorganisation 103.400 Euro für verbesserten IT-Einsatz und 93.900 Euro für Verbesserungen bei der Arbeitssteuerung, der Anlagendokumentation und Beschaffungen.

²¹⁷ Biebental, Eppstein, Ehringshausen, Flieden, Glashütten, Hasselroth, Hünstetten, Waldeck und Wetttenberg.



Ansicht 141: Interkommunal genutzte Kehrmaschine. Aufnahme der Gemeinde Ehringshausen vom 22. Juni 2017

Die IKZ dient dazu den Gemeinden die Realisierung größenbedingter Wirtschaftlichkeitseffekte zu ermöglichen, ohne die eigene Autonomie aufgeben zu müssen. Die Vorteile liegen im Wesentlichen in der besseren Auslastbarkeit von Fahrzeugen und Maschinen, der Möglichkeit zur wirtschaftlichen Vorhaltung von Spezial-Know-How, flexibleren Personaleinsatzmöglichkeiten, gemeinsamer Nutzung von Lagerflächen und der Verbesserung von Einkaufskonditionen durch Erhöhung des Beschaffungsvolumens.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollten die Körperschaften die Möglichkeiten der IKZ vor dem Hintergrund der örtlichen Gegebenheiten noch intensiver überprüfen. Insbesondere in Fällen wie dem geplanten Neubau eines Bauhofs in Biebertal und der räumlichen Nähe zur Gemeinde Wettenberg und den dort derzeit bestehenden zwei Bauhofstandorten, sollten die Optionen auf einer sachorientierten Grundlage mit Hilfe eines transparenten Bewertungskatalogs verglichen werden.

6.10 Ausblick

Gemeinden benötigen eigene Bauhöfe. Bei gleicher Effizienz wie Privatbetriebe können eigene Mitarbeiter Aufgaben, die eine hohe Einsatzbereitschaft und Flexibilität erfordern oder für die hohe Orts- und Anlagenkenntnisse erforderlich sind, die von Privatfirmen nur zu Stundenpreisen angeboten werden - auch wegen des Umsatzsteuervorteils - zweckmäßiger und wirtschaftlicher ausführen als externe Anbieter.

Voraussetzung für die gleiche Effizienz sind leistungsfähiges Personal mit einem aufgabenadäquaten Qualifikationsmix, eine hohe Nettoarbeitszeit, ein funktionsfähiger und ausgelasteter Fahrzeug- und Maschinenpark, eine angemessene bauliche Infrastruktur sowie hinreichende Führungs- und wirtschaftliche Steuerungsinstrumente sowie die genaue Kenntnis des zu betreuenden Anlagenbestands.

Des Weiteren ist das Aufgabenspektrum kontinuierlich auf seine Notwendigkeit sowie auf die Wirtschaftlichkeit der Eigenerledigung gegenüber einer Fremdvergabe an private Anbieter zu hinterfragen.

Die Möglichkeit der IKZ sollte genutzt werden, um Fahrzeugen und Maschinen besser auszulasten, die Vorhaltung von Spezial-Know-How zu ermöglichen, und Einkaufskonditionen durch Erhöhung des Beschaffungsvolumens zu verbessern.

7. „Kurorte“ – 198. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Gegenstand der 198. Vergleichenden Prüfung war eine Betrachtung des Kurbetriebs der einbezogenen Kurorte im Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2015. Im Fokus der Prüfung standen Ausgestaltung und Umfang der Kurleistungen sowie die dadurch verursachten Aufwendungen und Erträge. Darüber hinaus wurde die Auswirkung der Kur auf den Haushalt und die Steuerkraft der Kurorte geprüft. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Kurorte abgeleitet.

Geprüfte Körperschaften

Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Orb, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen, Schlangenbad und Willingen (Upland).



Ansicht 142: „Kurorte“ – Lage der geprüften Städte und Gemeinden

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug rund 47,4 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen²¹⁸ aller einbezogenen Kommunen im Bereich Kur einschließlich der damit zusammenhängenden Wirtschafts- und Tourismusförderung²¹⁹ im Jahr 2015 als letztem Jahr des Prüfungszeitraumes.

²¹⁸ Die Gesamtaufwendungen beinhalten alle Aufwendungen innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts, inklusive außerordentliche Aufwendungen und Kosten aus nicht vorgenommenen Verrechnungen interner Leistungen.

²¹⁹ Die Wirtschafts- und Tourismusförderung beinhaltete Leistungen an touristische Arbeits- und Aktionsgemeinschaften, Vereine und Verbände sowie Messeauftritte, die Erstellung

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 8,8 Millionen Euro (Ansicht 143).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Beschreibung	Betrag
Anpassung der Personalausstattung im Bereich Kur (Annäherung an unteren Quartilswert im Vergleich)	8,1 Mio. €
Erhöhung der Kurbeiträge (Annäherung an oberen Quartilswert im Vergleich)	0,7 Mio. €
Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gesamt	8,8 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016	

Ansicht 143: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Zuweisungen an Kurorte nicht an Entscheidungen Dritter (Deutscher Heilbäderverband e.V. und Deutscher Tourismusverband e.V.), sondern an eine eigene Strategie und daraus abgeleitete Ziele mit Blick auf eine zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige und vor allem bedarfsgerechte Kurort-Landschaft zu knüpfen. Dem Land Hessen wird empfohlen, dies in einem Kurorte-Bedarfsplan festzuschreiben, der Grundlagen für die Zuweisungen nach § 44 FAG definiert. Daneben empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine Reduzierung der pauschalen Förderung zugunsten einer mehr projekt- und maßnahmenbezogenen Förderung.

Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2016 bis September 2016
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2015 (2011 bis 2015 für die Bewertung der Haushaltslage)
Zuleitung der Schlussberichte:	März 2017
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Frankfurt am Main (vgl. S. 329)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 144: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

7.2	Leitsätze.....	205	Gliederung
7.3	Überblick Kurorte.....	205	
7.4	Kurleistungen: Angebot und Belastung der Kommunen.....	208	
7.4.1	Ergebnisbeitrag einzelner Kurleistungen	210	
7.4.2	Personaleinsatz im Bereich Kur.....	223	
7.5	Nutzung von Einnahmemöglichkeiten aus Kurbeiträgen.....	230	
7.6	Zuweisungen und Förderungen der Kurorte	233	
7.7	Haushaltslage der Kurorte	240	
7.8	Ausblick.....	244	

von Tourismuskonzepten oder Projekte zur Kommunal- und somit aufgrund des Kurortstatus auch Tourismusförderung.

7.2 Leitsätze

Insgesamt belastete der Kurbetrieb die Haushalte der Vergleichskommunen in 2015 mit einem negativen Ergebnisbeitrag in Höhe von 24,7 Millionen Euro. Die negativen Ergebnisbeiträge der Kurleistungen lagen in den einzelnen Kurorten zwischen 7,0 Millionen Euro (Bad Wildungen) und 0,1 Millionen Euro (Neukirchen).

Seite 220

In Bad Endbach (96 Euro), Bad König (73 Euro) und Bad Emstal (38 Euro) fielen die höchsten negativen Ergebnisbeiträge je kurtaxpflichtiger Übernachtung an. In Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) lagen die Belastungen für Kurleistungen dagegen unter 6 Euro je kurtaxpflichtiger Übernachtung.

Seite 220

Durch eine Leistungserbringung mit reduziertem Ressourceneinsatz und eine Reduzierung der angebotenen Leistungen können die Kommunen Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Orb, Bad Soden-Salmünster, Gersfeld (Rhön) und Grasellenbach Personal- und Versorgungsaufwendungen in Höhe von insgesamt 8,1 Millionen Euro einsparen.

Seite 223

Mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Kurbeitragssätze können die Kommunen Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad König, Bad Soden-Salmünster, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) ihre Erträge insgesamt um 0,7 Millionen Euro steigern.

Seite 230

Soweit die Kurorte ihre Leistungen nicht wirtschaftlicher erbringen können, müssen sie mit Blick auf ihre dauerhafte finanzielle Handlungsfähigkeit auch ernsthaft in Betracht ziehen, ihren Kurortstatus aufzugeben.

Seite 227

Nur fünf der 15 Kommunen buchten die Kurleistungen in dem dafür vorgesehenen Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste). Heterogen verwendete Produktbereiche erschweren die Steuerung und besitzen auf konsolidierter Ebene keine Aussagekraft. Die Vorgaben hinsichtlich des Inhalts und der Zusammensetzung der Produktbereiche nach Anlage 12 GemHVO sollten vom Land Hessen konkretisiert und für verbindlich erklärt werden.

Seite 229

Die Zuweisungsfähigkeit nach § 44 FAG basiert auf den Kriterien zur Prädikatisierung, die vom Deutschen Heilbäderverband e.V. und vom Deutschen Tourismusverband e.V. gesetzt werden. Sie liegt damit außerhalb des Einflussbereichs des Gesetzgebers und der zuständigen Ministerien. Dem Land wird empfohlen, in einem Kurorte-Bedarfsplan eine Strategie und daraus abgeleitete Ziele für eine zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige und bedarfsgerechte Kurort-Landschaft festzuschreiben, die auch Grundlage für die Förderung nach § 44 FAG ist.

Seite 238

7.3 Überblick Kurorte

Der Begriff des anerkannten Kurorts²²⁰ ist direkt im Sozialgesetzbuch und somit im deutschen Sozialrecht verankert.²²¹ Als anerkanntes Heilbad oder an-

220 § 23 Absatz 2 Satz 1 SGB V

Reichen bei Versicherten die Leistungen nach Absatz 1 nicht aus oder können sie wegen besonderer beruflicher oder familiärer Umstände nicht durchgeführt werden, kann die Krankenkasse aus medizinischen Gründen erforderliche ambulante Vorsorgeleistungen in anerkannten Kurorten erbringen.

erkannter Kurort gelten gemäß § 35 Absatz 1 Bundesbeihilfeverordnung (BBhV) Orte, die im Heilbäder- und Kurortverzeichnis der Anlage 15 zur BBhV aufgeführt sind. In gleicher Weise sieht auch § 8 Absatz 6 der Hessischen Beihilfenverordnung (HBeihVO) vor, dass Heilkurorte vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport in einem Heilkurortverzeichnis²²² bekannt gegeben werden.

Über die Anerkennung von hessischen Kurorten entscheidet das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung²²³ auf Grundlage der vom Deutschen Heilbäderverband e.V. und vom Deutschen Tourismusverband e.V. herausgegebenen Begriffsbestimmungen und Qualitätsstandards. Voraussetzungen für die Anerkennung als Kurort sind insbesondere vorhandene natürliche Heilmittel des Bodens, des Meeres, des Klimas und der Luft oder natürliche Heilverfahren nach Kneipp, Felke und Schroth sowie die Thalassotherapie. Die Anforderungen unterscheiden sich je nach Artbezeichnung (wie beispielweise Thermalheilbad, Kneippkurort oder Heilklimatischer Kurort). Weiterhin bestehen unter anderem allgemeine Voraussetzungen zu hygienischen Voraussetzungen, dem Kurortcharakter, Umweltschutz, Kureinrichtungen, Unterkünften, Verpflegung und der Freizeitbetreuung sowie der regelmäßigen Prädikatsüberprüfung.²²⁴

Das vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport bekannt gegebene Heilkurortverzeichnis umfasste zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen 325 anerkannte Heilkurorte, davon 31 in Hessen.²²⁵ Bei diesen Kurorten handelte es sich um Heilbäder, Kneippheilbäder, Kneippkurorte und Heilklimatische Kurorte. Die für den Vergleich ausgewählten 15 Kurorte und ihre jeweilige Artbezeichnung sind zusammen mit weiteren Merkmalen in Ansicht 145 dargestellt.

221 Im Gegensatz hierzu findet sich der Begriff der Kur oder Heilkur nicht im Sozialgesetzbuch. Vielmehr ist dort insbesondere von Vorsorgeleistungen oder Leistungen zur medizinischen Rehabilitation die Rede (vgl. u.a. § 111 SGB V).

222 Vgl. Bekanntmachung des Heilkurortverzeichnis Stand 1. April 2015 (StAnz. 16/2015, S. 491) sowie die dazu bekannt gegebenen Änderungen (StAnz. 11/2016, S. 323). Das Verzeichnis umfasst neben den anerkannten hessischen Heilkurorten auch solche in anderen Bundesländern und dem Ausland.

223 Daneben entscheidet das Ministerium auch über die Anerkennung weiterer Prädikate. Vgl. Richtlinien für die Anerkennung von Kurorten, Erholungsorten und Heilbrunnen in Hessen (StAnz. 34/2014 S. 694). Diese wurden mit Ablauf des 31. Dezember 2016 aufgehoben (StAnz. 51/2016 S. 1625). Es gilt mit Wirkung zum 1. Januar 2017 die „Verordnung über die Anerkennung als Kur-, Erholungs- oder Tourismusort“ vom 24. November 2016 (GVBl. S. 218).

224 „Begriffsbestimmungen / Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte - einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen - sowie für Heilbrunnen und Heilquellen“ vom Deutschen Tourismusverband e.V. und Deutschen Heilbäderverband e.V. (12. Auflage, Stand 26. September 2015). Die „Begriffsbestimmungen / Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte - einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen - sowie für Heilbrunnen und Heilquellen“ wurden zuletzt nach Abschluss der örtlichen Erhebungen zur 198. Vergleichenden Prüfung fortgeschrieben (Beschluss vom 21. Oktober 2016).

225 Vgl. Bekanntmachung des Heilkurortverzeichnis Stand 1. April 2015 (StAnz. 16/2015, S. 491) sowie die dazu bekannt gegebenen Änderungen (StAnz. 11/2016, S. 323).

Merkmale der Heilkurorte				
	Artbezeichnung des Heilkurorts	Erstmalige Prädikatisierung (letzte Überprüfung)	Kurgäste	Kurtaxpflichtige Übernachtungen
Bad Camberg	Kneippheilbad	1977 (2000)	2.780	83.409
Bad Emstal	Heilbad	1991 (2016)	11.634	26.523
Bad Endbach	Kneippheilbad	1970 (2015)	2.063	15.475
Bad Hersfeld	Heilbad	1905 (2010)	18.617	141.602
Bad König	Heilbad	1905 (2014)	5.238	18.725
Bad Orb	Heilbad	1905 (2015)	49.453	231.976
Bad Soden am Taunus ¹⁾	Heilbad	1905 (2007)	– ³⁾	– ³⁾
Bad Soden-Salmünster ²⁾	Heilbad	1928 (-)	33.161	261.973
Bad Wildungen	Heilbad	1905 (2014)	85.107	1.249.970
Gersfeld (Rhön)	Heilklimatischer Kurort und Kneippheilbad	1975 (2015)	32.043	114.775
Grasellenbach	Kneippheilbad	1978 (2014)	3.576	18.660
Lindenfels	Heilklimatischer Kurort	1969 (-)	3.521	69.470
Neukirchen	Kneippheilbad	2000 (2016)	6.729	19.745
Schlangenbad	Heilbad	1904 (2014)	22.526	77.488
Willingen (Upland)	Heilklimatischer Kurort und Kneippheilbad	1957 (2007)	268.579	698.578

¹⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im Überprüfungsverfahren der Prädikatisierung.

²⁾ Die Stadt Bad Soden-Salmünster befand sich zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung im Überprüfungsverfahren der Prädikatisierung.

³⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus erhob keine Kurtaxe. Es lagen keine Daten zu Kurgästen und kurtaxpflichtigen Übernachtungen vor.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 145: Merkmale der Heilkurorte

Bei den 15 Kommunen handelte es sich um acht Heilbäder, sechs Kneippheilbäder und drei Heilklimatische Kurorte (Gersfeld (Rhön) und Willingen (Upland) waren mit zwei Artbezeichnungen im Heilkurorteverzeichnis genannt). Die Kurorte wiesen neben ihrer unterschiedlichen Ausrichtung auch eine ungleiche Intensität der Nutzung gemessen an der Zahl der Kurgäste und kurtaxpflichtige Übernachtungen auf. So reichte die Bandbreite von 2.063 Kurgästen in Bad Endbach bis zu 268.579 Kurgästen in Willingen (Upland). Die Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen lag zwischen 15.475 in Bad Endbach und 1,2 Millionen in Bad Wildungen.

Die Anerkennung als Kurort sowie das damit verbundene Kurgastaufkommen wirken sich auf die Organisation und Infrastruktur der Kommunen aus. Die damit verbundenen Belastungen, Möglichkeiten zur Entlastung durch Kurbeiträge und Förderungen sowie die Auswirkungen auf die Haushaltslage sind Gegenstand der nachfolgenden Analysen.

7.4 Kurleistungen: Angebot und Belastung der Kommunen

Mit Blick auf die Kur stellt sich zunächst die Frage, inwieweit die Bereitstellung von Kurleistungen die Kommunen belastet. Im Folgenden wird daher das Leistungsangebot der Kommunen im Bereich Kur sowie der Ergebnisbeitrag²²⁶ einzelner ausgesuchter Kurleistungen und der Kur insgesamt im Verhältnis zu den Übernachtungszahlen untersucht. Zusätzlich wird der Personaleinsatz im Bereich Kur analysiert und auf die Transparenz der Darstellung von Kurleistungen im Haushalt eingegangen.

Leistungsangebot
der Kommunen im
Bereich Kur

Die Leistungen der Kommunen im Zusammenhang mit der Kur bestehen neben den klassischen Kureinrichtungen wie Kurhaus oder Kurpark auch aus Leistungen im Bereich Sport, Kultur sowie Wirtschafts- und Tourismusförderung. Die letztgenannten sind ebenfalls relevant für die Prädikatisierung.²²⁷ Innerhalb dieses Rahmens entscheiden die Kurorte selbst, welche Leistungen sie in welchem Umfang und in welcher Form anbieten.

Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden für diese Prüfung nur Leistungen betrachtet, die einen direkten Bezug zur Kur oder der damit zusammenhängenden Wirtschafts- und Tourismusförderung erkennen ließen.²²⁸ Die Leistungen wurden im Sinne einer ganzheitlichen Analyse unabhängig vom Leistungserbringer in die Betrachtung einbezogen.²²⁹ Eine Übersicht aller in die Prüfung einbezogenen Kurleistungen ist in Ansicht 146 dargestellt.²³⁰

226 Neben den anfallenden Aufwendungen werden für einzelne Kurleistungen auch Erträge, beispielsweise aus Eintrittsgeldern, erzielt. Zur Darstellung und Analyse wird daher auf den Ergebnisbeitrag (Saldo aus Aufwendungen und Erträgen) der Kurleistungen abgestellt. Erträge, die nicht einzelnen Kurleistungen zuzuordnen sind (beispielsweise Kurbeiträge und Zuweisungen) werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt. Diese sind Teil der Analyse unter 7.5.

227 Begriffsbestimmungen / Qualitätsstandards für Heilbäder und Kurorte, Luftkurorte, Erholungsorte - einschließlich der Prädikatisierungsvoraussetzungen - sowie für Heilbrunnen und Heilquellen“ vom Deutschen Tourismusverband e.V. und Deutschen Heilbäderverband e.V. (12. Auflage, Stand 26. September 2015).

228 Dementsprechend wurden beispielsweise Sportplätze oder Freibäder (außer Thermal Freibäder) nicht als Kurleistung eingestuft.

229 Es wird davon ausgegangen, dass auch von Eigenbetrieben oder Eigengesellschaften erbrachte Kurleistungen letztlich eine Belastung der Kommune darstellen, sofern Leistungen nicht kostendeckend angeboten werden. So werden die eingebundenen Einheiten beispielsweise über Verlustausgleiche oder Kostenerstattungen von den Kommunen unterstützt oder die Kurleistungen werden über andere Leistungsbereiche mitfinanziert.

230 Die Leistungen wurden aufgenommen, sofern im Prüfungszeitraum Aufwendungen hierfür anfielen.

Übersicht der Kurleistungen

	Art- bezeichnung des Heilkurorts	Thermalbad	Thermal- und Heilquellen	Kurpark	Kneippanlagen	Rad- und Wanderwege	Gradierwerk	Kurhäuser und ähnliche Gebäude	Therapie- und Gesundheitszentren	Kurbücherei	Kurkliniken	Sonstige Gebäude	Kurveranstaltungen	Tourist-Information	Kurortmarketing	Sonstige Wirtschafts- und Tourismustförderung
Bad Camberg	Kneippheilbad	-	-	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Bad Emstal ¹⁾	Heilbad	✓ ¹⁾	✓ ¹⁾	✓ ¹⁾	-	✓ ¹⁾	-	-	-	-	-	-	✓ ¹⁾	✓ ¹⁾	✓ ¹⁾	-
Bad Endbach	Kneippheilbad	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	-	✓	-	-	✓	✓	✓	-
Bad Hersfeld	Heilbad	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	✓	-	✓	✓	✓	✓
Bad König	Heilbad	✓	✓	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-
Bad Orb	Heilbad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	✓	✓	✓	✓
Bad Soden am Taunus ²⁾	Heilbad	✓ ²⁾	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-	✓	-
Bad Soden- Salmünster ³⁾	Heilbad	✓	✓	✓	-	✓	✓	-	✓	-	✓ ³⁾	-	✓	✓	✓	✓
Bad Wildungen	Heilbad	-	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	-	✓	✓	✓	✓	✓
Gersfeld (Rhön)	Heilklimatischer Kurort und Kneippheilbad	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	✓
Grasellen- bach	Kneippheilbad	-	-	✓	✓	✓	-	✓	-	✓	-	-	✓	✓	✓	-
Lindenfels	Heilklimatischer Kurort	-	-	✓	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	-
Neukirchen	Kneippheilbad	-	-	✓	✓	✓	-	-	-	-	-	-	-	✓	✓	-
Schlangen- bad	Heilbad	✓	✓	✓	-	✓	-	-	-	-	-	-	✓	✓	✓	-
Willingen (Upland)	Heilklimatischer Kurort und Kneippheilbad	✓	-	✓	✓	✓	-	-	✓	-	-	-	✓	✓	✓	-

✓ = angeboten, - = nicht angeboten

¹⁾ Die Gemeinde Bad Emstal führte ihren Eigenbetrieb zum 31. Dezember 2015 in den Haushalt zurück.²⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus betrieb die Sodenia Therme bis 2006, verpachtete sie von 2007 bis 2010 und verkaufte die Therme schließlich im Jahr 2014. Es fielen im Prüfungszeitraum bis 2014 weiterhin Aufwendungen an.³⁾ Die Kurklinik der Stadt Bad Soden-Salmünster befand sich seit 2002 in Liquidation. Es fielen im Prüfungszeitraum weiterhin Aufwendungen an.

Nachrichtlich:

= Kurleistung im Kernhaushalt erfasst

= Kurleistung im und außerhalb des Kernhaushalts erfasst

= Kurleistung außerhalb des Kernhaushalts erfasst

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 146: Übersicht der Kurleistungen

Alle Kommunen unterhielten einen Kurpark und betrieben Kurortmarketing. Darüber hinaus war das Leistungsangebot in den betrachteten Kurorten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Auch bei Kurorten derselben Artbezeichnung waren große Unterschiede im Leistungsangebot erkennbar. Die Heilbäder Bad Orb und Bad Soden-Salmünster deckten elf der vorstehend 15 aufgeführten Kurleistungen ab. Bad Endbach bot neun Leistungsbereiche an und betrieb unter anderem ein Thermalbad, während Schlangenbad und Bad Emstal sieben Kurleistungen abdeckten. Neukirchen als Kneippheilbad bot Leistungen in nur fünf Bereichen an.

Beispiel Bad Soden am Taunus

Die Stadt Bad Soden am Taunus ist seit 1905 als Heilbad prädikatisiert. Zuletzt wurde das Prädikat im Jahr 2007 bestätigt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung befand sich die Stadt erneut im Überprüfungsverfahren.

Die Stadt gab an, dass sie bewusst die Kurleistungen abbaue, die für eine weitere Prädikatisierung nicht erforderlich seien. In diesem Zusammenhang verwies die Stadt darauf, dass sie seit vielen Jahren keine Kurtaxe mehr erhebe und damit auch keine Kurgäste und entsprechend kurtaxpflichtige Übernachtungen mehr erfasse. Infolge dessen erhielt die Stadt keine Zuweisungen zu den besonderen Belastungen der Heilkurorte (vgl. Abschnitt 7.6).

Das heterogene Leistungsportfolio der Kurorte macht deutlich, dass die Kommunen ihre Freiräume und Entscheidungsmöglichkeiten zur Gestaltung des Leistungsangebots nutzten. Dass dabei nicht alle angebotenen Leistungen immer auch für die Anerkennung als Kurort notwendig waren, zeigten die Unterschiede im Leistungsangebot von Kommunen derselben Artbezeichnung.

An dieser Stelle setzte die Prüfung an und betrachtete den jeweils notwendigen Mitteleinsatz im Verhältnis zu den potenziellen Nutzern der Kurleistungen als Indikator für den Bedarf. Die in den nachfolgenden Abschnitten dargestellten Ergebnisse sollen den Kurorten Ansatzpunkte zur wirtschaftlicheren Ausgestaltung ihres Leistungsangebots bieten.

7.4.1 Ergebnisbeitrag einzelner Kurleistungen

Den für die einzelnen Kurleistungen jeweils notwendigen Mitteleinsatz zeigt der Ergebnisbeitrag. Er ist neben der grundsätzlichen Ausgestaltung des Angebots entscheidend für die Belastung der Kommunen durch die Kur. Nachfolgend wird daher zunächst der Ergebnisbeitrag ausgewählter Kurleistungen in den Bereichen Thermalbäder, Kurparkanlagen, Kurhäuser und Tourist-Information²³¹ im Vergleich dargestellt.

231 Dargestellt werden diejenigen Leistungskategorien, für die von mindesten fünf Kommunen Vergleichsdaten zu den Einzelleistungen vorlagen.

Ansicht 147 zeigt den Ergebnisbeitrag der Thermalbäder.

Thermalbäder

Ergebnisbeitrag Thermalbäder 2015						
	Bade- gäste	Gesamt- ergebnisbeitrag Thermalbäder ¹⁾	Kosten- deckungs- grad ²⁾	Ergebnis- beitrag je Badegast	Ergebnis- beitrag je Kurgast ³⁾	Ergebnis- beitrag je kurtax- pflichtiger Über- nachtung ³⁾
Bad Emstal	47.321	-607.528,49 €	48,7%	-12,84 €	-52,22 €	-22,91 €
Bad Endbach	154.634	-904.083,23 €	68,2%	-5,85 €	-438,24 €	-58,42 €
Bad Hersfeld	35.328	-245.296,49 €	73,1%	-6,94 €	-13,18 €	-1,73 €
Bad König	163.195	-632.099,10 €	70,0%	-3,87 €	-120,68 €	-33,76 €
Bad Orb ⁴⁾	-	-1.218.574,33 €	28,0%	-	-24,64 €	-5,25 €
Bad Soden- Salmünster	231.348	-770.070,19 €	76,3%	-3,33 €	-23,22 €	-2,94 €
Schlangen- bad (Aesku- lap Therme)	55.486	-197.353,88 €	60,4%	-3,56 €	-8,76 €	-2,55 €
Schlangen- bad (Ther- malfreibad)	36.773	-232.090,73 €	47,2%	-6,31 €	-10,30 €	-3,00 €
Willingen (Upland)	225.000	25.966,16 €	101,3%	0,12 €	0,10 €	0,04 €
Median	154.634	-607.528,49 €	68,2%	-5,01 €	-23,22 €	-3,00 €
unteres Quartil	46.130	-232.090,73 €	48,7%	-3,50 €	-10,30 €	-2,55 €
oberes Quartil	194.098	-770.070,19 €	73,1%	-6,47 €	-52,22 €	-22,91 €

- = es lagen keine belastbaren Daten vor

¹⁾ Dargestellt ist der Ergebnisbeitrag innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden außerordentliche Erträge und Aufwendungen herausgerechnet und nicht vorgenommene Verrechnungen interner Leistungen hinzugerechnet.

²⁾ Der Kurleistung zugeordnete Erträge im Verhältnis zu zugeordneten Aufwendungen.

³⁾ Zahl der Kurgäste und Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen vgl. Ansicht 145.

⁴⁾ Die Bad Orb Kur GmbH verpachtete die Toskana Therme. Der Pächter stellte keine Angaben zu Badegästen zur Verfügung.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 147: Ergebnisbeitrag Thermalbäder 2015

Das Lagunenbad der Gemeinde Willingen (Upland) war die einzige Einrichtung, die einen Überschuss erzielte. Es wies nach der Therme in Bad Soden-Salmünster die zweithöchste Besucherzahl auf. Den höchsten negativen Ergebnisbeitrag verursachte die Toskana Therme in Bad Orb. Die Toskana Therme hatte mit 8.200 Quadratmetern Gebäudefläche und 800 Quadratmetern Wasseroberfläche den jeweils zweithöchsten Wert.

Bezogen auf die Kurgäste und kurtaxpflichtigen Übernachtungen hatten die Thermen der Gemeinden Bad Emstal²³², Bad Endbach und Bad König die

232 Im Mineral-Thermalbad in Bad Emstal wurden in 2014 Baumängel festgestellt, aufgrund derer die Unterhaltungsaufwendungen in 2015 stiegen.

höchsten Aufwendungen. Bei der Betrachtung des Ergebnisbeitrags je Badegast zeigt sich, dass Bad Endbach und Bad König diesbezüglich nicht den höchsten Zuschussbedarf auswiesen. Sie erzielten durch die hohe Anzahl an Badegästen, die nicht zwingend zugleich Kurgäste sind, vergleichsweise hohe Kostendeckungsgrade. Die Thermen von Bad Emstal, Bad Hersfeld und Schlangenbad hatten bezogen auf den Badegast höhere Aufwendungen. Diese differenzierte Betrachtung zeigt, dass der Bedarf an den einzelnen Kurleistungen nicht in jedem Kurort gleich groß ist. Der Nutzen einer Kureinrichtung kann daher auch in der Erholung der eigenen beziehungsweise der in der Region ansässigen Bürger liegen. Dies verdeutlicht, dass die Kurorte bei der Entscheidung für und wider eine bestimmte Kurleistung einen kritischen Analyse- und Abwägungsprozess anstoßen müssen.

Beispiel Bad Orb

Die Toskana Therme wurde 2008 bis 2010 von der Bad Orb Kur GmbH für 21,7 Millionen Euro erbaut und anschließend verpachtet. Das Angebot der Therme umfasste je ein Sole-, Schwimm-, Bewegungs-, Freizeit-, Liquid Sound®, Außen- und Kinderbecken. Die Saunalandschaft bot eine Finnische Innensauna, Bio-Softsauna, Dampfbad, Lektarium, Broncharium, einen Außenbereich, Erlebnisduschen, Kaltauchbecken, Wärmebänke mit Fußbecken und Ruhebereiche an. Darüber hinaus gab es in der Therme einen Gastronomiebereich, verschiedene Therapieangebote und Konzertveranstaltungen.



Ansicht 148: Toskana Therme. Eigene Aufnahme vom 16. Juni 2016.

Die Toskana Therme wies im Jahr 2015 einen negativen Ergebnisbeitrag in Höhe von 1,2 Millionen Euro auf. Aufwendungen entstanden der Gesellschaft im Wesentlichen aus Abschreibungen und Zinszahlungen für die Therme. Der Kostendeckungsgrad betrug 28 Prozent.

Es zeigt sich, dass auch bei Auslagerung von Leistungen an Dritte, die (mittelbaren) finanziellen Belastungen der Kommune nicht zu vernachlässigen sind. Auch wenn der Betrieb der Therme und somit wesentliche Aufwendungen insbesondere im Hinblick auf das für den Betrieb notwendige Personal nicht bei der Stadt Bad Orb bzw. der Bad Orb Kur GmbH liegen, so hat sie mit rund 1,7 Mio. Euro vergleichsweise hohe Aufwendungen zu tragen. Daneben sind ihre Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten beschränkt.

Die Stadt Bad Orb muss sich vor diesem Hintergrund mit den Vor- und Nachteilen der Auslagerung auseinandersetzen. Insbesondere auch mit Blick auf zukünftige Vorhaben sind finanzielle Aspekte und Steuerungsmöglichkeiten sorgfältig abzuwägen. Die weitere Verwendung beziehungsweise Verwertung der Therme sollte frühzeitig vor dem Ende des derzeitigen Pachtverhältnisses diskutiert und geplant werden.

Ansicht 149 zeigt den Ergebnisbeitrag der Kurparkanlagen.

Kurparkanlagen

Ergebnisbeitrag Kurpark 2015				
	Gesamtergebnis- beitrag Kurpark ¹⁾	Kosten- deckungs- grad ²⁾	Ergebnisbeitrag je Kurgast ³⁾	Ergebnis- beitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung ³⁾
Bad Camberg	-259.709,19 €	1,7%	-93,42 €	-3,11 €
Bad Emstal	-239.817,38 €	12,7%	-20,61 €	-9,04 €
Bad Endbach	-6.220,99 €	0,0%	-3,02 €	-0,40 €
Bad Hersfeld	-227.035,92 €	1,1%	-12,20 €	-1,60 €
Bad König	-150.293,28 €	4,5%	-28,69 €	-8,03 €
Bad Orb	-188.247,75 €	4,8%	-3,81 €	-0,81 €
Bad Soden am Taunus ⁴⁾	-936.108,12 €	4,9%	-	-
Bad Soden- Salmünster	-150.614,44 €	0,3%	-4,54 €	-0,57 €
Bad Wildungen	-952.327,22 €	3,3%	-11,19 €	-0,76 €
Gersfeld (Rhön)	-107.165,27 €	0,0%	-3,34 €	-0,93 €
Grasellenbach	-4.287,91 €	15,7%	-1,20 €	-0,23 €
Lindenfels	-211.647,62 €	0,8%	-60,11 €	-3,05 €
Neukirchen	-7.024,87 €	0,0%	-1,04 €	-0,36 €
Schlangenbad	-80.888,51 €	7,7%	-3,59 €	-1,04 €
Willingen (Up- land)	-72.843,60 €	5,7%	-0,27 €	-0,10 €
Median	-150.614,44 €	3,3%	-4,17 €	-0,87 €
unteres Quartil	-76.866,06 €	0,6%	-3,10 €	-0,45 €
oberes Quartil	-233.426,65 €	5,3%	-18,51 €	-2,69 €

- = es lagen keine belastbaren Daten vor

¹⁾ Dargestellt ist der Ergebnisbeitrag innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden außerordentliche Erträge und Aufwendungen herausgerechnet und nicht vorgenommene Verrechnungen interner Leistungen hinzugerechnet.

²⁾ Der Kurleistung zugeordnete Erträge im Verhältnis zu zugeordneten Aufwendungen.

³⁾ Zahl der Kurgäste und Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen vgl. Ansicht 145.

⁴⁾ Für die Stadt Bad Soden am Taunus lagen keine Daten zu den Kurgästen und kurtaxpflichtigen Übernachtungen vor.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 149: Ergebnisbeitrag Kurpark 2015

Die Kurparke erzielten durchgängig negative Ergebnisbeiträge mit Kostendeckungsgraden von Null Prozent bis 15,7 Prozent.²³³ Den höchsten negativen Ergebnisbeitrag leistete der Kurpark in Bad Wildungen mit 952.327 Euro. Er

²³³ Die höheren Kostendeckungsgrade, insbesondere bei Grasellenbach und Bad Emstal, resultierten im Wesentlichen aus Erträgen im Zusammenhang mit den Sonderposten aus Investitionszuschüssen.

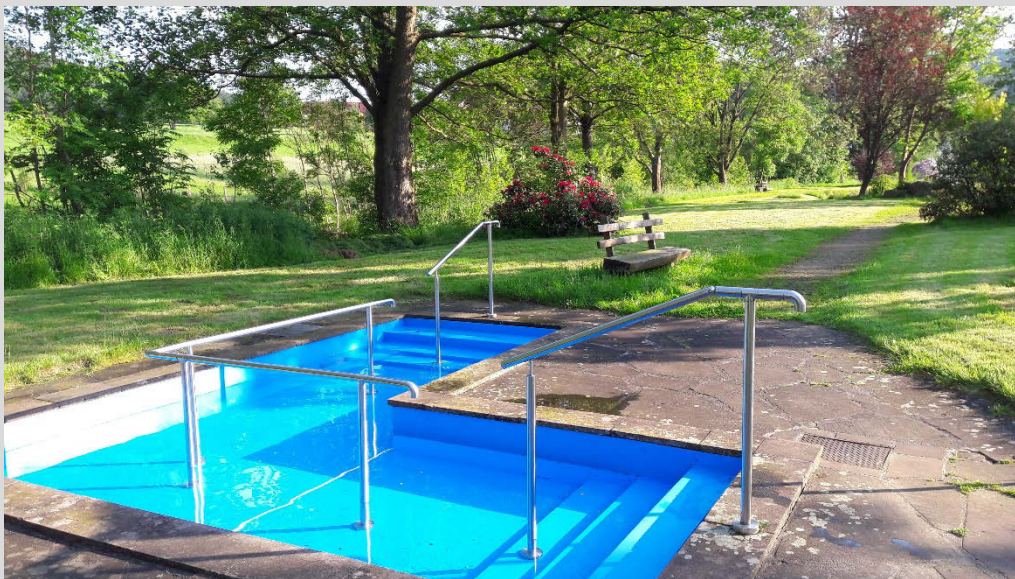
hatte mit 50 Hektar die größte Fläche im Vergleich. Den geringsten negativen Ergebnisbeitrag erreichte die Gemeinde Grasellenbach mit 4.288 Euro.

Auf die Kurgäste bezogen hatten Bad Camberg und Lindenfels die höchsten Aufwendungen. Beide Kommunen hatten vergleichsweise geringe Kurgastzahlen in 2015. Die negativen Ergebnisbeiträge für Kurparkanlagen resultierten in Bad Camberg und Lindenfels im Wesentlichen aus Aufwendungen für Kurgärtner beziehungsweise Bauhofleistungen.

Beispiel Bad Wildungen und Grasellenbach

Der Kurpark der Stadt Bad Wildungen war mit Abstand der größte Kurpark im Vergleich. Er umfasste rund 50 Hektar und wies einen Bestand von über 2.400 Bäumen auf. Der Kurpark teilte sich ursprünglich in die zwei ineinander übergehenden Kurparke der Stadtteile Bad Wildungen und Reinhardshausen auf. Auf der Bad Wildunger Seite schloss sich das ehemalige Gelände der Landesgartenschau an. Im Kurpark befanden sich die Wandelhallen der zwei Stadtteile und die Quellen. Der Bauhof der Stadt bewirtschaftete den Kurpark insgesamt.

Die Gemeinde Grasellenbach hatte zwei nicht zusammenhängende Kurparke. Der erste befand sich im Ortskern des Ortsteils Grasellenbach. Dieser war rund 0,3 Hektar groß und bot neben einer Kneippanlage und einem Teich auch einen Kräutergarten. Der Kurpark Gassbachtal war ein naturbelassener Kurpark und hatte eine Größe von 19 Hektar. Die Pflege des Kräutergartens übernahm unentgeltlich der Kneipp-, Kur- und Verkehrsverein. Beide Kurparke wurden im Übrigen durch den Bauhof der Gemeinde bewirtschaftet.



Ansicht 150: Kurpark Ortsmitte mit Kneippanlage. Eigene Aufnahme vom 6. Juni 2016.

Die Beispiele zeigen, dass nicht zuletzt der Standard der Leistungserbringung den jeweiligen Ergebnisbeitrag beeinflusst. Die Größe der instand zu haltenden und zu pflegenden Fläche sowie die Pflegeintensität (intensive Pflege bis hin zur Naturbelassenheit) sind dabei zu berücksichtigen. Darüber hinaus kann die Einbindung von Bürgerinitiativen und Vereinen positive Effekte erwirken.

Den Kurorten stehen somit weitreichende Möglichkeiten zur Beeinflussung ihrer Ergebnisse mittels Steuerung der Standards (beispielsweise Intensität der Grünflächenpflege) zur Verfügung. Es sollte daher immer eine Abwägung hinsichtlich der angestrebten Ziele und der jeweils einzusetzenden Mittel stattfinden.

Ansicht 151 zeigt den Ergebnisbeitrag der Kurhäuser und ähnlicher Gebäude²³⁴.

234 Es wurden Kurhäuser und Gebäude mit einer ähnlichen Nutzung in die Betrachtung einbezogen, auch wenn sie andere Bezeichnungen trugen (beispielsweise Wandelhallen). Im Folgenden meint der Begriff „Kurhäuser“ alle Gebäude dieser Kategorie, unabhängig von ihrer tatsächlichen Bezeichnung.

Ergebnisbeitrag Kurhäuser 2015				
	Gesamt- ergebnis- beitrag Kurhäuser ¹⁾	Kosten- deckungsgrad ²⁾	Ergebnisbeitrag je Kurgast ³⁾	Ergebnisbeitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung ³⁾
Bad Hersfeld	-94.021,42 €	4,6%	-5,05 €	-0,66 €
Bad König	-195.594,62 €	34,1%	-37,34 €	-10,45 €
Bad Wildungen (Wandelhallen) ⁴⁾	-740.974,77 €	23,3%	-8,71 €	-0,59 €
Bad Wildungen (Kurhaus) ⁴⁾	-229.215,66 €	5,7%	-2,69 €	-0,18 €
Grasellenbach	-36.368,73 €	48,1%	-10,17 €	-1,95 €
Median	-195.594,62 €	23,3%	-8,71 €	-0,66 €
unteres Quartil	-94.021,42 €	5,7%	-5,05 €	-0,59 €
oberes Quartil	-229.215,66 €	34,1%	-10,17 €	-1,95 €

¹⁾ Dargestellt ist der Ergebnisbeitrag innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden außerordentliche Erträge und Aufwendungen herausgerechnet und nicht vorgenommene Verrechnungen interner Leistungen hinzugerechnet.

²⁾ Der Kurleistung zugeordnete Erträge im Verhältnis zu zugeordneten Aufwendungen.

³⁾ Zahl der Kurgäste und Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen vgl. Ansicht 145.

⁴⁾ Bad Wildungen hatte zwei Wandelhallen in der Kernstadt und dem Stadtteil Reinhardshausen. Das Kurhaus der Stadt war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung stillgelegt und sollte verkauft werden. Der Kostendeckungsbeitrag von 5,7 Prozent ergibt sich aufgrund von Erlösen aus der Auflösung von Sonderposten für Investitionszuschüsse.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 151: Ergebnisbeitrag Kurhäuser 2015

In Bezug auf die Kurgäste und kurtaxpflichtigen Übernachtungen war die Wandelhalle der Stadt Bad König am teuersten. Dies resultiert aus den vergleichsweise geringen Kurgast- und Übernachtungszahlen von Bad König.

Die Kurhäuser erzielten durchgängig negative Ergebnisbeiträge. Den höchsten negativen Ergebnisbeitrag verursachten das Kurhaus und die Wandelhallen in Bad Wildungen mit insgesamt 970.190 Euro. Mit 11.764 Quadratmetern hatte Bad Wildungen die größte Fläche an Kurhäusern und ähnlichen Gebäuden.

Beispiel Bad Wildungen

Bad Wildungen hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zwei Wandelhallen in den Stadtteilen Bad Wildungen und Reinhardshausen. Beide waren im Besitz des Eigenbetriebs Staatsbad und befanden sich im Kurpark. Die Wandelhallen waren jeweils ausgestattet mit Veranstaltungsräumen, Trinkbrunnen, einem Info-Punkt, einem Café und einem Lesesaal. In der Wandelhalle Bad Wildungen befand sich zudem ein Kurmuseum.



Ansicht 152: Wandelhalle im Stadtteil Bad Wildungen (Quelle: Staatsbad Bad Wildungen GmbH).

Darüber hinaus verfügte die Stadt Bad Wildungen über ein Kurhaus, das zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht mehr genutzt wurde. Nach Angabe der Stadt seien umfangreiche Renovierungsmaßnahmen notwendig. Trotz ausgesetzter Nutzung fielen weiterhin Aufwendungen, z.B. für Energie- und Instandhaltungskosten an. Das Kurhaus wies mit einem negativen Ergebnisbeitrag von 229.215 Euro für das Jahr 2015 den zweithöchsten Wert im Vergleich aus.



Ansicht 153: Kurhaus (Quelle: Staatsbad Bad Wildungen GmbH).

Die Stadt plante den Verkauf des Kurhauses. Im Rahmen des Projektes "Kurhaus-Areal" sollte ein neuer Besitzer gefunden werden, um den Bedarf an weiteren Hotels zu decken.

Es zeigt sich, dass auch ungenutzte Einrichtungen das Ergebnis belasten. Das Kurhaus belastete die Stadt Bad Wildungen im Jahr 2015 jeden Tag mit rund 630 Euro.

Der Stadt Bad Wildungen wird empfohlen, ihre Pläne zum Verkauf des Kurhauses konsequent voran zu treiben, um fortwährende Belastungen zu vermeiden.

Den Kommunen wird empfohlen, die Aufwendungen für den Betrieb sowie die grundsätzliche Notwendigkeit ihrer Kurhäuser zu hinterfragen. Vor Investitionsentscheidungen ist es notwendig, den Bedarf für die jeweilige Einrichtung oder Leistung sorgfältig und auf Grundlage belastbarer Daten zu prüfen. Insbesondere das Vorhandensein vergleichbar nutzbarer Einrichtungen sollte hierbei berücksichtigt werden. Kurorte, denen mehrere Kurhäuser oder weitere vergleichbare Gebäude (wie beispielsweise eine Stadthalle mit Veranstaltungsräumen) zur Verfügung stehen, sollten dies in ihre Entscheidungsprozesse einbeziehen. Ist kein Bedarf für eine bestehende Einrichtung erkennbar, sind alternative Nutzungs- und Verkaufsmöglichkeiten in Erwägung zu ziehen, um die finanzielle Belastung zu reduzieren.

Ansicht 154 zeigt den Ergebnisbeitrag der Tourist-Information.

Ergebnisbeitrag Tourist-Information 2015				
	Gesamtergebnisbeitrag Tourist-Information ¹⁾	Kosten-deckungsgrad ²⁾	Ergebnisbeitrag je Kurgast ³⁾	Ergebnisbeitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung ³⁾
Bad Camberg	-	-	-	-
Bad Emstal	-17.028,93 €	0,0%	-1,46 €	-0,64 €
Bad Endbach	-91.327,09 €	5,3%	-44,27 €	-5,90 €
Bad Hersfeld	-19.085,86 €	16,5%	-1,03 €	-0,13 €
Bad König	-7.880,20 €	0,0%	-1,50 €	-0,42 €
Bad Orb	-3.236,12 €	95,6%	-0,07 €	-0,01 €
Bad Soden-Salmünster	-226.055,16 €	15,5%	-6,82 €	-0,86 €
Bad Wildungen	-	-	-	-
Gersfeld (Rhön)	-125.502,11 €	7,7%	-3,92 €	-1,09 €
Grasellenbach	-43.056,34 €	10,6%	-12,04 €	-2,31 €
Lindenfels	-	-	-	-
Neukirchen	-	-	-	-
Schlangenbad	-97.340,05 €	18,7%	-4,32 €	-1,26 €
Willingen (Upland)	-677.721,38 €	31,1%	-2,52 €	-0,97 €
Median	-67.191,71 €	13,1%	-3,22 €	-0,92 €
unteres Quartil	-17.543,16 €	5,9%	-1,47 €	-0,48 €
oberes Quartil	-118.461,59 €	18,1%	-6,19 €	-1,22 €

- = es lagen keine belastbaren Daten vor, weil keine eindeutig nachvollziehbare Verbuchung vorlag

¹⁾ Dargestellt ist der Ergebnisbeitrag innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden außerordentliche Erträge und Aufwendungen herausgerechnet und nicht vorgenommene Verrechnungen interner Leistungen hinzugerechnet.

²⁾ Der Kurleistung zugeordnete Erträge im Verhältnis zu zugeordneten Aufwendungen.

³⁾ Zahl der Kurgäste und Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen vgl. Ansicht 145.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 154: Ergebnisbeitrag Tourist-Information 2015

Tourist-Information

Alle Tourist-Informationen erzielten negative Ergebnisbeiträge zwischen 3.236 Euro (Bad Orb) und 677.721 Euro (Willingen (Upland)).

Die Gemeinden Bad Endbach und Grasellenbach gehörten im Hinblick auf den Gesamtergebnisbeitrag nicht zu den Kommunen mit den höchsten Werten. Bezogen auf die Kurgäste hatten beide Gemeinden jedoch mit rund 44 Euro und 12 Euro die höchsten Aufwendungen pro Kurgast.

Beispiel Bad König

Von 2011 bis 2015 wurde der Betrieb der Tourist-Information von einem Verein übernommen. Hierfür erstattete die Stadt Bad König dem Verein jeweils einen Pauschalbetrag von 6.000 Euro. Ab dem Jahr 2016 befand sich die Tourist-Information in der Odenwald-Therme und wurde durch die Kurgesellschaft Bad König GmbH betrieben. Bad König erzielte mit 7.880 Euro den zweitniedrigsten negativen Ergebnisbeitrag der Tourist-Information im Vergleich.



Ansicht 155: Tourist-Information (Quelle: Kurgesellschaft Bad König GmbH).

Es ist künftig geplant, die Tourist-Information im Zuge Interkommunaler Zusammenarbeit zwischen den Städten Bad König, Brombachtal, Höchst im Odenwald, Breuberg, Lützelbach und Mömlingen gemeinschaftlich zu betreiben. Die Aufwendungen hierzu sollen anteilig getragen werden.

Das Beispiel Bad König zeigt, dass den Kurorten verschiedene Möglichkeiten zur Reduzierung ihrer Aufwendungen im Bereich Kur zur Verfügung stehen. So kann die Einbindung von Vereinen ebenso wie die gemeinsame Leistungserbringung mit anderen Kommunen (IKZ - Interkommunale Zusammenarbeit) einen positiven Effekt bewirken.

Die Analysen zeigen, dass sich aus Umfang und Ausgestaltung der Kurleistungen merkliche Unterschiede in der Belastung der Kommunen durch den Kurbetrieb ergeben können. Fraglich ist, inwieweit Umfang und Ausgestaltung der Kurleistungen durch die Zahl der Kurgäste beziehungsweise Übernachtungen beeinflusst werden und ob die Kommunen ihre bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten (innerhalb der für die Anerkennung als Kurort bestehenden Grenzen) nutzen, um die Belastung aktiv unter Berücksichtigung des Bedarfs zu steuern. In einem nächsten Schritt wird daher der Gesamtergebnisbeitrag aller Kurleistungen mit Blick auf die Übernachtungszahlen analysiert.

Gesamtergebnis-
beitrag aller
Kurleistungen

Ansicht 156 zeigt den gesamten Ergebnisbeitrag der Kurleistungen²³⁵ der Vergleichskommunen in Relation zu den kurtaxpflichtigen Übernachtungen.

Gesamtergebnisbeiträge aller Kurleistungen je Übernachtung 2015			
	Summe der Ergebnisbeiträge ¹⁾	Kurtaxpflichtige Übernachtungen	Ergebnisbeitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung
Bad Camberg	-618.326,97 €	83.409	-7,41 €
Bad Emstal	-1.000.951,29 €	26.523	-37,74 €
Bad Endbach	-1.477.882,17 €	15.475	-95,50 €
Bad Hersfeld	-2.091.651,91 €	141.602	-14,77 €
Bad König	-1.375.514,46 €	18.725	-73,46 €
Bad Orb	-2.432.087,04 €	231.976	-10,48 €
Bad Soden am Taunus ²⁾	-1.545.566,70 €	-	-
Bad Soden-Salmünster	-2.898.060,10 €	261.973	-11,06 €
Bad Wildungen	-7.028.469,01 €	1.249.970	-5,62 €
Gersfeld (Rhön)	-395.923,56 €	114.775	-3,45 €
Grasellenbach	-225.738,07 €	18.660	-12,10 €
Lindenfels	-406.329,14 €	69.470	-5,85 €
Neukirchen	-113.456,90 €	19.745	-5,75 €
Schlangenbad	-598.338,80 €	77.488	-7,72 €
Willingen	-2.468.167,92 €	698.578	-3,53 €
Median	-1.375.514,46 €	77.488	-9,10 €
unteres Quartil	-502.333,97 €	19.235	-5,77 €
oberes Quartil	-2.261.869,48 €	186.789	-14,10 €

- = Es lagen keine belastbaren Daten vor.

¹⁾ Dargestellt ist der Ergebnisbeitrag innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden außerordentliche Erträge und Aufwendungen herausgerechnet und nicht vorgenommene Verrechnungen interner Leistungen hinzugerechnet.

²⁾ Für die Stadt Bad Soden am Taunus lagen keine Daten zu kurtaxpflichtigen Übernachtungen vor.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 156: Gesamtergebnisbeiträge aller Kurleistungen je Übernachtung 2015

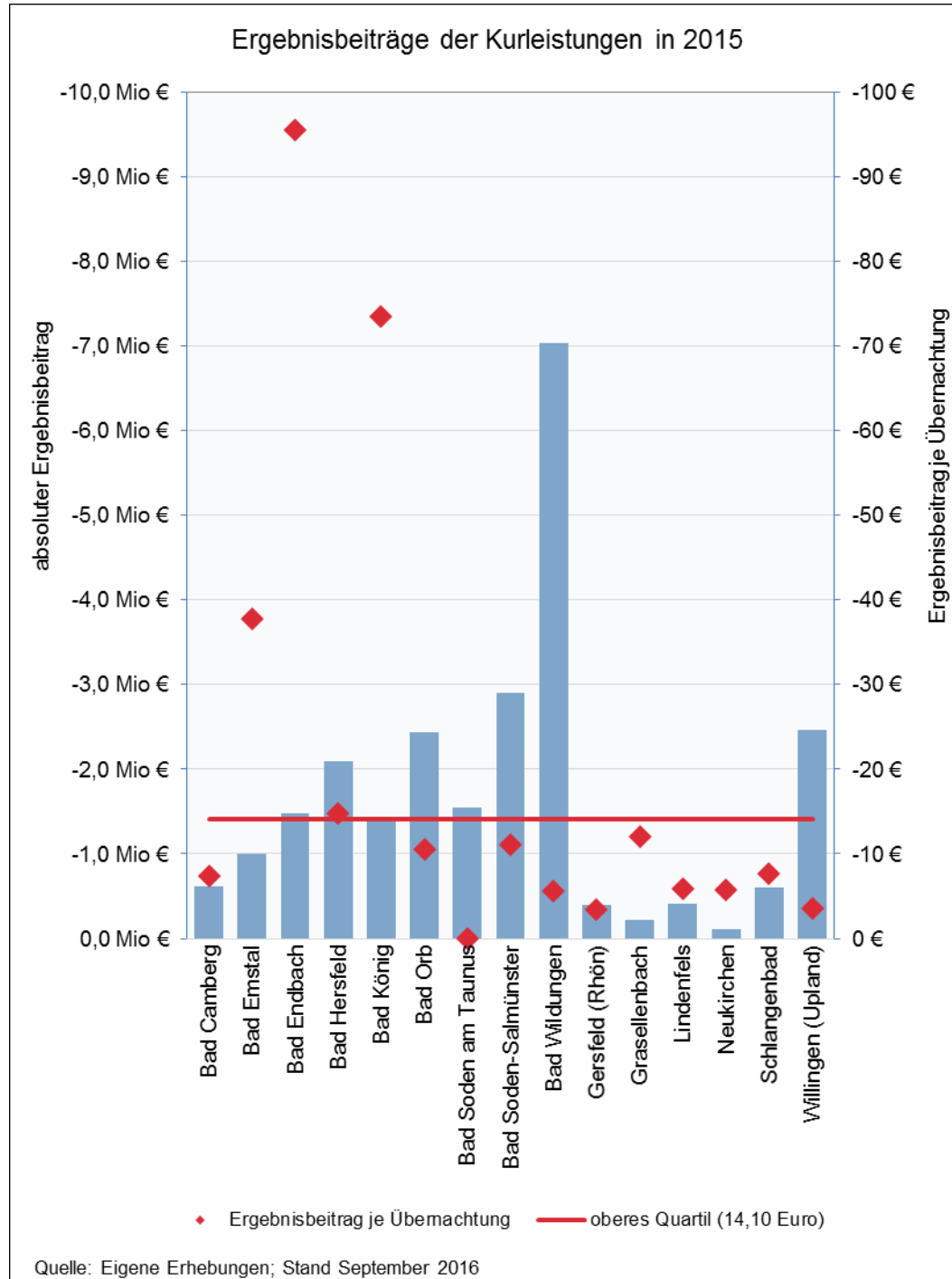
Die Ergebnisbeiträge der Kurleistungen waren alle negativ und lagen zwischen 113 Tausend Euro (Neukirchen) und 7 Millionen Euro (Bad Wildungen).

Bezogen auf die kurtaxpflichtigen Übernachtungen lagen die Belastungen für Kurleistungen in Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) jeweils unter 6 Euro. In Bad Endbach (96 Euro), Bad König

²³⁵ Die Beträge enthalten aus Vergleichsgründen und im Sinne einer ganzheitlichen Analyse den Ergebnisbeitrag der Kurleistungen innerhalb und außerhalb des Kernhaushalts.

(73 Euro) und Bad Emstal (38 Euro), fielen die höchsten negativen Ergebnisbeiträge je kurtaxpflichtiger Übernachtung an. Bad Hersfeld lag trotz rund 142 Tausend kurtaxpflichtiger Übernachtungen mit 15 Euro je Übernachtung knapp im oberen Quartil der Vergleichswerte.

Ansicht 157 verdeutlicht die unterschiedlichen Ergebnisse in Bezug auf absoluten Ergebnisbeitrag und Ergebnisbeitrag je Übernachtung in grafischer Form.



Ansicht 157: Ergebnisbeiträge der Kurleistungen in 2015

Die Stadt Bad Wildungen hatte mit 7 Millionen Euro über alle Kurleistungen den höchsten absoluten negativen Ergebnisbeitrag in 2015. In Relation zu den kurtaxpflichtigen Übernachtungen in Höhe von knapp 1,3 Millionen Übernachtungen, dem zugleich höchsten Wert im Vergleich, wies die Stadt Bad Wildungen einen Ergebnisbeitrag von unter 6 Euro je Übernachtung aus. Sie lag da-

mit auf einem Niveau mit Gersfeld (Rhön), Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland), die ebenfalls im unteren Quartil lagen.

Dagegen wird deutlich, dass Bad Emstal, Bad Endbach und Bad König trotz ihrer deutlich geringeren absoluten negativen Ergebnisbeiträge wesentlich höhere negative Ergebnisbeiträge je Übernachtung aufweisen. Grund für dieses Bild sind die vergleichsweise niedrigen Übernachtungszahlen von weniger als 30.000 kurtaxpflichtigen Übernachtungen dieser Kurorte. Die Kurorte Grassellenbach und Neukirchen erzielten bei kurtaxpflichtigen Übernachtungen von ebenfalls weniger als 30.000 bessere Ergebnisbeiträge je kurtaxpflichtiger Übernachtung, weil sie weniger kostenintensive Kurleistungen hatten und das Angebot daher besser zu den Übernachtungszahlen passte.

Im Vergleich der betrachteten Kurorte wird ein Zuschussbedarf oberhalb des oberen Quartilswertes von 14,10 Euro je kurtaxpflichtiger Übernachtung als nicht wirtschaftlich bewertet. Bad Emstal, Bad Endbach und Bad König sollten die Aufwendungen für ihre Kurleistungen reduzieren. Ansatzpunkte hierfür können eine wirtschaftlichere Erbringung (mit geringerem Mitteleinsatz) oder ein geringerer Umfang beziehungsweise Standard der Leistungserbringung sein. Bad Hersfeld lag mit 14,77 Euro zwar nur knapp im Bereich des oberen Quartils (14,10 Euro), sollte aber die Kostenstrukturen der Kurleistungen ebenfalls überprüfen, um negative Entwicklungen frühzeitig zu erkennen und gegensteuern zu können.

Beispiel Bad Wildungen

Die Stadt Bad Wildungen bot umfangreiche Kurleistungen an. Dazu gehörten ein Kurpark, Heilquellen, Wandelhallen, Kurveranstaltungen, Rad- und Wanderwege, ein Stadtbus, ein Kurhaus, eine Tourist-Information, sowie Kurortmarketing und Wirtschaftsförderung.



Ansicht 158: Kurleistungen und deren Leistungserbringer der Stadt Bad Wildungen

Den höchsten Anteil am negativen Ergebnisbeitrag hatten in 2015 der Kurpark (952.327 Euro, vgl. Seite 213) und die Wandelhallen (970.190 Euro, vgl. Seite 216).

Dennoch lag aufgrund der mit Abstand höchsten Übernachtungszahl der negative Ergebnisbeitrag je kurtaxpflichtiger Übernachtung nur bei 5,62 Euro und somit im unteren Quartil der Vergleichswerte. Es zeigt sich, dass eine Steuerung des Kurbetriebs auch eine Betrachtung der kurtaxpflichtigen Übernachtungszahlen, d.h. der (potenziellen) Nutzer der angebotenen Kurleistungen erfordert. Selbst vergleichsweise hohe Aufwendungen können angemessen sein, wenn die Kurleistungen im entsprechenden Umfang genutzt werden.

7.4.2 Personaleinsatz im Bereich Kur

Im Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Erbringung des Leistungsangebots ist auch der Personaleinsatz von Bedeutung. Gemäß Konsolidierungsleitlinie des Innenministeriums²³⁶ sind die Personalkosten ein wesentlicher Faktor und müssen auf das Notwendige begrenzt werden.

Im Folgenden werden die zur Aufgabenerfüllung im Bereich der Kur eingesetzten Vollzeitäquivalente dargestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit

²³⁶ Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010.

werden dabei Kurorte mit und ohne Thermenbetrieb getrennt voneinander betrachtet, weil dieses Leistungsangebot sehr personalintensiv ist. In Ansicht 159 sind die Kurorte aufgeführt, die in 2015 kein Thermalbad selbst betrieben.

Vollzeitäquivalente für die Erbringung von Kurleistungen 2015 (Kurorte ohne Thermenbetrieb)					
	VZÄ gesamt ¹⁾	davon VZÄ für Verwal- tungs- leistungen	VZÄ je 10.000 Kurgäste	VZÄ je 10.000 Über- nachtungen	Ergebnis- verbesse- rungspoten- zial ²⁾
Bad Camberg	6,1	2,9	21,9	0,73	117 T€
Bad Orb ³⁾	12,3	3,0	2,5	0,53	31 T€
Bad Soden am Taunus ⁴⁾	21,3	1,8	-	-	-
Bad Wildun- gen	41,6	4,0	4,9	0,33	k.E.
Gersfeld (Rhön)	7,6	3,3	2,4	0,66	44 T€
Grasellen- bach	1,6	0,4	4,5	0,85	22 T€
Lindenfels	3,7	0,7	10,6	0,54	k.E. ⁵⁾
Neukirchen	1,0	0,5	1,4	0,48	k.E.
Summe	95,2	16,5	-	-	214 T€
Median	6,8	2,3	4,5	0,54	-
unteres Quartil	3,2	0,7	2,4	0,51	-
oberes Quartil	14,6	3,1	7,7	0,70	-

- = es lagen keine belastbaren Daten vor

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

¹⁾ Enthalten sind die Vollzeitäquivalente der kommunalen Körperschaft, in den Kurbetrieb eingebundene Eigenbetriebe und Eigengesellschaften und aus Fremdleistungen abgeleitete Vollzeitäquivalente.

²⁾ Wert bei Anpassung des Personaleinsatzes je 10.000 Übernachtungen an den unteren Quartilswert, wobei der Berechnung die durchschnittlichen Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent des Kurorts zu Grunde gelegt wurden.

³⁾ Die Stadt Bad Orb hatte ein eigenes Thermalbad, betrieb dieses jedoch nicht selbst. Dementsprechend setzte die Stadt kein eigenes Personal für den Thermenbetrieb ein.

⁴⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus erhob keine Kurtaxe und erfasste auch keine sonstigen Daten zu den Kurgästen.

⁵⁾ rechnerischer Wert kleiner 1.000 Euro

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 159: Vollzeitäquivalente für die Erbringung von Kurleistungen 2015 (Kurorte ohne Thermenbetrieb)

Für die Aufgabenerfüllung im Bereich Kur setzten die Vergleichskommunen ohne eigenen Thermenbetrieb zwischen 1,0 und 41,6 Vollzeitäquivalente ein. Davon entfielen zwischen 0,4 und 4,0 Vollzeitäquivalente auf reine Verwaltungsaufgaben. Bezogen auf die Übernachtungen reichte die Bandbreite von 0,33 bis 0,85 Vollzeitäquivalente je 10.000 Übernachtungen.

Ansicht 160 zeigt die im Bereich Kur eingesetzten Vollzeitäquivalente der Kurorte, die in 2015 ihr Thermalbad selbst betrieben.

Vollzeitäquivalente für die Erbringung von Kurleistungen 2015 (Kurorte mit Thermenbetrieb)					
	VZÄ gesamt ¹⁾	davon VZÄ für Verwaltungs- leistungen	VZÄ je 10.000 Kurgäste	VZÄ je 10.000 Über- nachtungen	Ergebnisver- besserungs- potenzial ²⁾
Bad Emstal	15,5	2,0	13,3	5,9	566 T€
Bad Endbach	38,3	2,4	185,6	24,7	1.734 T€
Bad Hersfeld ³⁾	111,4	15,5	59,8	7,9	3.970 T€
Bad König	28,9	3,9	55,1	15,4	931 T€
Bad Soden-Salmünster	71,9	6,0	21,7	2,7	693 T€
Schlangenbad	11,0	0,7	4,9	1,4	k.E.
Willingen (Upland)	40,2	5,6	1,5	0,6	k.E.
Summe	317,1	36,1	-	-	7.893 T€
Median	38,3	3,9	21,7	5,9	-
unteres Quartil	22,2	2,2	9,1	2,1	-
oberes Quartil	56,0	5,8	57,5	11,6	-

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

¹⁾ Enthalten sind die Vollzeitäquivalente der kommunalen Körperschaft, in den Kurbetrieb eingebundene Eigenbetriebe und Eigengesellschaften und aus Fremdleistungen abgeleitete Vollzeitäquivalente.

²⁾ Wert bei Anpassung des Personaleinsatzes je 10.000 Übernachtungen an den unteren Quartilswert, wobei der Berechnung die durchschnittlichen Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent des Kurorts zu Grunde gelegt wurden.

³⁾ Die Vollzeitäquivalente der Stadt Bad Hersfeld schließen die Daten der Vitalisklinik ein. Ohne die Vitalisklinik setzte die Stadt für die Kur insgesamt 17,7 Vollzeitäquivalente ein, davon 3,5 Vollzeitäquivalente für Verwaltungsleistungen. Bezogen auf 10.000 Kurgäste waren dies 9,5 Vollzeitäquivalente und bezogen auf 10.000 Übernachtungen 1,2 Vollzeitäquivalente.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 160: Vollzeitäquivalente für die Erbringung von Kurleistungen 2015 (Kurorte mit Thermenbetrieb)

Für die Aufgabenerfüllung im Bereich Kur setzten die Vergleichskommunen mit eigenem Thermenbetrieb in 2015 zwischen 11,0 und 111,4 Vollzeitäquivalente ein. Davon entfielen zwischen 0,7 bis 15,5 Vollzeitäquivalente auf reine Verwaltungsaufgaben. Die Zahl der eingesetzten Vollzeitäquivalente je 10.000 Übernachtungen reichte von 0,6 bis 24,7.

Beispiel Schlangenbad

Die Gemeinde Schlangenbad setzte 11,0 Vollzeitäquivalente im Bereich Kur ein und hatte damit den niedrigsten Wert im Vergleich. Es entfielen 0,7 Vollzeitäquivalente auf Verwaltungsaufgaben. Bezogen auf die kurtaxpflichtigen Übernachtungen lag die Gemeinde Schlangenbad mit 1,4 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Übernachtungen im unteren Quartil.

Die Gemeinde Schlangenbad war in verschiedenen Bereichen erkennbar um Kosteneinsparungen, auch im Hinblick auf den Personaleinsatz, bemüht. So war beispielsweise die Tourist-Information im Foyer der Aeskulap Therme eingerichtet. Seit Mai 2014 arbeitete die Staatsbad Schlangenbad GmbH zudem mit der Stadt Bad Schwalbach im Bereich Kurortmarketing zusammen (IKZ). Ziel war es, die beiden ehemaligen Staatsbäder aufgrund der Nähe zueinander und des komplementären Angebots gemeinsam zu vermarkten und gleichzeitig die Ressourcen besser auszuschöpfen.

Das Beispiel Schlangenbad zeigt, dass der Personaleinsatz für die Kurleistungen (inklusive Betrieb eines Thermalbads) effizient gestaltet werden kann. Die Kurorte, für die der Vergleich ein Ergebnisverbesserungspotenzial (vgl. Ansicht 159 und Ansicht 160) ergab, sollten mithilfe kreativer Ansätze Synergien nutzen sowie durch die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen (IKZ) ihren Personaleinsatz im Bereich Kur verringern. Neben der Interkommunalen Zusammenarbeit könnte dies auch die Zusammenlegung von Funktionen und Räumlichkeiten innerhalb des Kurortes sein (Kasse und Tourist-Information werden durch dasselbe Personal abgedeckt oder der Empfang des Kurhauses betreut die Kurbücherei).

Beispiel Bad Hersfeld

Die Stadt Bad Hersfeld wies mit 111,4 Vollzeitäquivalenten²³⁷ im Bereich Kur den höchsten Wert aus. Bezogen auf die kurtaxpflichtigen Übernachtungen lag die Stadt Bad Hersfeld mit 7,9 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Übernachtungen im dritten Quartil. Ursächlich für die hohe Anzahl an Vollzeitäquivalenten ist die Vitalisklinik Bad Hersfeld GmbH, an der die Stadt mittelbar zu 100 Prozent beteiligt ist. Bei der Vitalisklinik handelte sich um eine Klinik, ein Rehabilitationszentrum für Verdauungs- und Stoffwechselkrankheiten und eine zertifizierte Lehrklinik für Ernährungsmedizin.

Ohne die Vitalisklinik setzte die Stadt für die Kur insgesamt 17,7 Vollzeitäquivalente ein, davon 3,5 Vollzeitäquivalente für Verwaltungsleistungen. Bei dieser Betrachtungsweise reduziert sich die Zahl der Vollzeitäquivalente auf 1,2 je 10.000 Übernachtungen.

Es zeigt sich, dass der Betrieb der Klinik einen nicht unerheblichen Anteil der für die Kur eingesetzten Vollzeitäquivalente bedingt. Vor dem Hintergrund der damit verbundenen Belastungen der Kommune (in 2015 leisteten die Wirtschaftsbetriebe Bad Hersfeld GmbH einen Verlustausgleich von 763.957 Euro an die Vitalisklinik Bad Hersfeld GmbH) übersteigt dies die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune. Die Stadt Bad Hersfeld war die einzige Kommune im Vergleich, die noch eine Klinik betreibt. Allein vor diesem Hintergrund muss sich die Stadt die Frage stellen, ob sie sich mit Blick auf ihre Haushaltslage den Betrieb leisten kann und welche alternative Lösungen realisierbar sind.

Im Sinne einer aktiven Steuerung der Belastungen aus Kurleistungen und unter Berücksichtigung des dafür (potenziell) vorhandenen Bedarfs ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial. Aus der Reduzierung des eingesetzten Personals auf den unteren Quartilswert von 0,5 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Übernachtungen bei den Kurorten ohne Thermenbetrieb könnten Bad Camberg, Bad Orb, Gersfeld (Rhön) und Grasellenbach insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 214.045 Euro erzielen. Für Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König und Bad Soden-Salmünster ergibt sich im Kreis der Kurorte mit eigenem Thermenbetrieb bei

²³⁷ Inklusive Vollzeitäquivalente der einbezogenen Gesellschaften im Bereich Kur.

Reduzierung auf das untere Quartil von 2,1 Vollzeitäquivalenten je 10.000 Übernachtungen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 7,9 Millionen Euro.²³⁸ Diese Betrachtung stellt auf die Angemessenheit des Ressourceneinsatzes in Bezug auf die (potenzielle) Nutzung ab. Soweit der Ressourceneinsatz in keinem angemessenen Verhältnis zu den Übernachtungszahlen steht, kann dies durch eine wirtschaftlichere Erbringung der bestehenden Leitungen oder durch eine Reduzierung von Leistungen erreicht werden.

Den Kommunen wird empfohlen, zunächst bestehende Möglichkeiten zur Reduzierung des eingesetzten Personals im Bereich der Kur und damit zusammenhängender Wirtschafts- und Tourismusförderung zu nutzen. Dabei sollten die Kurorte die Übertragung von Leistungen auf Dritte (beispielsweise die Verpachtung von Einrichtungen²³⁹ und die Einbindung von Fördervereinen und Bürgerinitiativen²⁴⁰) sowie die gemeinsame Leistungserbringung mit anderen Kommunen innerhalb der interkommunalen Zusammenarbeit (beispielsweise beim Kurortmarketing²⁴¹) in Erwägung ziehen. Darüber hinaus sollten möglichst Synergieeffekte durch die (räumliche) Zusammenlegung von Aufgaben (beispielsweise Integration der Tourist-Information in den Kassensbereich der Therme²⁴²) generiert werden.²⁴³ Ein funktionierendes Personalmanagement, das insbesondere eine am gesamten Leistungsumfang der Kommune (inklusive Kurleistungen) ausgerichtete Personalbedarfsplanung und ein zu Steuerungszwecken eingesetztes Personalcontrolling umfasst, ist dabei unabdingbar. Nur so können die Kommunen mögliche Ungleichgewichte und Ansatzpunkte erkennen und diesen bei gleichzeitigem Blick auf zukünftige Herausforderungen aufgrund des demographischen Wandels und der gestiegenen Anforderungen an die Verwaltung begegnen.

Soweit die Kurorte ihre Leistungen nicht wirtschaftlicher, das heißt mit geringerem Ressourceneinsatz, erbringen können, müssen sie eine Reduzierung ihrer Leistungen in Erwägung ziehen. Dies kann einen Wegfall von einzelnen Leistungen (beispielsweise Schließung der Kurbücherei) oder die Reduzierung des Umfangs der Leistung (beispielsweise verkürzte Öffnungszeiten der Tourist-Information) beinhalten. Ziel aller Kurorte muss es sein, die Zuschusshöhe auf ein angemessenes Maß zu reduzieren. Zielgröße sollte dabei ein Wert von weniger als 14 Euro je kurtaxpflichtiger Übernachtung sein (vgl. Seite 221). Ist dies nicht möglich, ohne die Prädikatisierung des Kurorts zu gefährden, so sollten die Kommunen mit Blick auf ihre dauerhafte finanzielle Handlungsfähigkeit die Aufgabe des Kurortstatus ernsthaft in Betracht ziehen.

Zwischenergebnis

Beispiel Bad Soden am Taunus

Die Stadt Bad Soden am Taunus baute im Prüfungszeitraum bewusst Kurleistungen ab. Dies beinhaltete insbesondere den Verkauf der Sodenia Therme in 2014 an einen Investor zum Bau von Wohnungen. Für die nahe Zukunft plante die Stadt Bad Soden am Taunus zudem, die Nutzungsmöglichkeiten des Ärztehauses „Medico Palais“ zu erweitern, um die Auslastung des Gebäudes zu

238 Die Verpflichtung für den Betrieb der Therme eine Mindestzahl an qualifizierten Mitarbeitern vorhalten zu müssen, ist bei der Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials nicht berücksichtigt.

239 Vgl. Beispiel Bad Orb auf Seite 209.

240 Vgl. Beispiel Grasellenbach auf Seite 211.

241 Vgl. Beispiel Schlangenbad auf Seite 221.

242 Vgl. Beispiel Schlangenbad auf Seite 221.

243 Bei allen Entscheidungen ist immer auch zu berücksichtigen, in welcher Höhe Einsparungen auf der Personalseite zusätzliche Aufwendungen an anderer Stelle (beispielsweise Fremdleistungen, Kostenerstattungen) verursachen. Selbstverständlich sollten die Auswirkungen auf den Haushalt insgesamt betrachtet positiv ausfallen.

erhöhen. Die Stadt Bad Soden am Taunus gab an, den Abbau der Kur durch die Entwicklung zu einem attraktiven Wohnort in der Rhein-Main-Region zu kompensieren. Durch die geografische Lage und die S-Bahn-Anbindung zu Eschborn und Frankfurt am Main könne die Stadt zudem viele Geschäftsreisende anziehen.

Das Beispiel Bad Soden am Taunus zeigt ein mögliches Ausstiegsszenario für Kurorte. Die gesteuerte Reduzierung von Kurleistungen kann mit begleitenden Entwicklungsmaßnahmen in anderen Bereichen den schrittweisen Wandel vom traditionellen Kurort hin zu einer modernen, attraktiven Stadt ermöglichen.

Für die oben dargestellten Entscheidungsprozesse und die damit verbundene aktive Steuerung der Kurleistungen durch die Gemeindevertreter sind transparente Informationen über die finanziellen Auswirkungen der Kur auf den Gemeindehaushalt unerlässlich.

Gemäß § 4 Absatz 2 GemHVO sind die Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern. Werden die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen. Die Kommune hat dabei sicherzustellen, dass die finanzstatistischen Meldungen in der dafür geltenden Systematik abgegeben werden.

In Anlage 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO²⁴⁴ wird empfohlen, die Produktgruppe Kur- und Badeinrichtungen dem Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste) zuzuordnen. Da die Kur auch kulturelle, sportliche und touristische Zwecke beinhaltet, wurden die entsprechenden Produktbereiche 4 (Kultur und Wissenschaft), 8 (Sportförderung) und 15 (Wirtschaft und Tourismus) ebenfalls in die nachstehende Betrachtung aufgenommen.

244 Produktbereichsplan:

Der Ergebnishaushalt und der Finanzhaushalt sind nach folgenden verbindlichen Produktbereichen und in der ausgewiesenen Reihenfolge in Teilhaushalte zu gliedern. Erfolgt die Gliederung in Teilhaushalte organisationsbezogen oder nach örtlichen Produktgruppen und Produkten, so ist dem Haushaltsplan eine Übersicht nach dieser Gliederung mit den auf die Produktbereiche entfallenden Erträge und Aufwendungen und Einzahlungen und Auszahlungen beizufügen. [...]

Diese Gliederung innerhalb der Produktbereiche entspricht den Erhebungsmerkmalen für die öffentliche Finanzstatistik.

Wird von der empfohlenen Gliederung abgewichen, ist sicher zu stellen, dass die statistischen Meldungen nach der dafür vorgegebenen Systematik erfüllt werden.

Produktbereiche im Bereich der Kur ¹⁾					
	4 (Kultur und Wissen- schaft)	7 (Gesund- heits- dienste)	8 (Sport- förderung)	15 (Wirtschaft und Tourismus)	andere Produkt- bereiche
Bad Camberg	-	✓	-	-	✓
Bad Emstal ²⁾	-	-	-	-	-
Bad Endbach	-	-	-	✓	-
Bad Hers- feld ³⁾	-	-	-	✓	✓
Bad König	-	✓	-	-	-
Bad Orb	-	✓	-	✓	✓
Bad Soden am Taunus	-	✓	-	✓	✓
Bad Soden- Salmünster	-	✓	-	✓	✓
Bad Wildungen	-	-	-	✓	✓
Gersfeld (Rhön)	✓	-	-	✓	✓
Grasellen- bach	-	-	-	✓	-
Lindenfels	✓	-	-	✓	✓
Neukirchen	-	-	-	✓	✓
Schlangen- bad	-	-	-	✓	✓
Willingen (Upland)	-	-	-	✓	✓
Anzahl	2	5	0	11	11

✓ = ja, - = nicht zutreffend

¹⁾ gemäß Anlage 12 zu § 4 Absatz 2 GemHVO

²⁾ Der Eigenbetrieb Kurbetrieb übernahm im Prüfungszeitraum alle Kurleistungen der Gemeinde Bad Emstal. Zum 31. Dezember 2015 wurde der Kurbetrieb in den Haushalt überführt. Die Gemeinde stellte ab 2016 ihre Kurleistungen in den Produktbereichen 8 (Sportförderung) und 15 (Wirtschaft und Tourismus) dar.

³⁾ Die Tourist-Information in der Stadt Bad Hersfeld wurde bis 2013 aus dem Kernhaushalt bezuschusst. Die Zuschüsse erfasste die Stadt im Produktbereich 15.
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 161: Produktbereiche im Bereich der Kur

Aus Ansicht 161 ist im Vergleich zu entnehmen, dass einzig Bad König die im Zusammenhang mit den Kurleistungen stehenden Beträge ausschließlich im Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste) abbildete. Die vier Kurorte Bad Camberg, Bad Orb, Bad Soden am Taunus und Bad Soden-Salmünster nutzen den Produktbereich 7 neben weiteren Produktbereichen. Die übrigen Kurorte ordneten ihre Kurleistungen den Produktbereichen 4 (Kultur und Wissenschaft), 8 (Sportförderung), 15 (Wirtschaft und Tourismus) und anderen Produktbereichen zu. Damit folgen die Kommunen nicht der Empfehlung in Anla-

ge 12 GemHVO, nach der Kur- und Badeinrichtungen als Produktgruppe des Produktbereichs 7 (Gesundheitsdienste) angenommen werden.

Die dezentrale Darstellung der Kurleistungen im Haushalt erschwert die Steuerung der daraus resultierenden Haushaltsbelastungen. Die verwendeten Produktbereiche sind darüber hinaus die Basis für die finanzstatistischen Meldungen der Kommunen. Heterogen verwendete Produktbereiche besitzen bei konsolidierter Betrachtung keine Aussagekraft und führen zu Fehlinterpretationen.

Damit den Kommunen und dem Land Hessen für die Steuerung des Haushalts eine geeignete Grundlage zur Verfügung steht, wird empfohlen, die Vorgaben hinsichtlich des Inhalts und damit der Zusammensetzung der Produktbereiche zu konkretisieren und als verbindlich zu erklären. Ausnahmen wie die Erfassung nach eigenen örtlichen Strukturen sollten nicht mehr zugelassen werden.

Beispiel Lindenfels

Die Stadt Lindenfels ordnete ihren Kurgarten dem Produktbereich 13 (Natur- und Landschaftspflege) zu. Der Kurgarten hatte in 2015 einen Anteil von 52 Prozent am negativen Ergebnisbeitrag der Kurleistungen der Stadt.

Den Kur- und Tourismusservice (Tourist-Information, Kurortmarketing), Veranstaltungen und die Rad- und Wanderwege buchte die Stadt in den Produktbereichen 4 (Kultur und Wissenschaft) und 15 (Wirtschaft und Tourismus).

Somit ordnete die Stadt Lindenfels keine Beträge im Bereich der Kurleistungen dem Produktbereich 7 (Gesundheitsdienste) zu.

Eine aktive Steuerung der Kur, die Abwägung von wirtschaftlichen Aspekten und Interessen sowie die mögliche Reduzierung von Kurleistungen oder der schrittweise Ausstieg aus dem Kurbetrieb sind vor diesem Hintergrund nur unter erschwerten Bedingungen möglich. Haben die Gemeindevertreter die Kur zu einem Schwerpunkt des gemeindlichen Handelns erklärt, dann müssen sie in die Lage versetzt werden, Entscheidungen auf der Grundlage fundierter und transparenter Informationen zu treffen. Zu diesem Zweck sollten Kurleistungen nicht auf verschiedene Teilergebnishaushalten verteilt werden.

7.5 Nutzung von Einnahmemöglichkeiten aus Kurbeiträgen

Gemäß § 93 Absatz 1 HGO erhebt eine Kommune Abgaben nach den gesetzlichen Vorschriften. Sie hat nach § 93 Absatz 2 Nr. 1 HGO die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Erträge und Einzahlungen soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen zu beschaffen.

Insbesondere können Kur-, Erholungs- oder Tourismusorte gemäß § 13 Absatz 1 KAG für die Schaffung, Erweiterung, Unterhaltung und Vermarktung der zu Kur-, Erholungs- und sonstigen Fremdenverkehrszwecken bereitgestellten Einrichtungen und für die zu diesen Zwecken durchgeführten Veranstaltungen einen Kur- oder Tourismusbeitrag erheben. Beitragspflichtig sind dabei nach § 13 Absatz 2 Satz 1 KAG alle ortsfremden Personen, die sich nicht zur Ausübung ihres Berufes in der Gemeinde aufhalten und denen die Möglichkeit geboten wird, die Einrichtungen in Anspruch zu nehmen oder an den Veranstaltungen teilzunehmen.²⁴⁵

Als zumutbar ist diesbezüglich in Anlehnung an die „Ergänzenden Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010“ für defizitäre Kommunen alles zu bewerten, was andere

²⁴⁵ Befreiungs- oder Ermäßigungstatbestände sind zulässig (vgl. § 13 Absatz 2 Satz 2 KAG).

Kommunen in vergleichbarer Lage in Hessen ihren Einwohnern beziehungsweise Beitragspflichtigen gewöhnlich bereits abverlangen.

Die nachstehende Ansicht 162 zeigt auf, ob und in welcher Höhe die in die Prüfung einbezogenen Kommunen im Jahr 2015 Kurbeiträge erhoben.

Ergebnisbeitrag der Kur nach Abzug der Kurbeiträge 2015					
	Bei- trags- satz ¹⁾	Erhobene Kurbei- träge	Ergebnis- beitrag der Kur nach Abzug der Kurbeiträge	Deckung des negativen Ergebnisbei- trags durch den Kurbeitrag	Ergebnisver- besserungs- potenzial aus Kurbeiträgen ²⁾
Bad Camberg	1,21 €	103 T€	-516 T€	16,6%	80 T€
Bad Emstal	0,93 €	11 T€	-990 T€	1,1%	33 T€
Bad Endbach	0,85 €	13 T€	-1.465 T€	0,8%	21 T€
Bad Hersfeld	2,20 €	291 T€	-1.801 T€	13,9%	k.E.
Bad König	1,37 €	24 T€	-1.352 T€	1,7%	15 T€
Bad Orb	2,27 €	480 T€	-1.952 T€	19,7%	k.E.
Bad Soden am Taunus ³⁾	-	-	-1.546 T€	-	-
Bad Soden- Salmünster	2,10 €	496 T€	-2.403 T€	17,1%	20 T€
Bad Wildungen	2,51 €	2.924 T€	-4.104 T€	41,6%	k.E.
Gersfeld (Rhön)	0,75 €	89 T€	-306 T€	22,6%	164 T€
Grasellen- bach	0,70 €	12 T€	-214 T€	5,4%	28 T€
Lindenfels	0,75 €	28 T€	-378 T€	7,0%	99 T€
Neukirchen	0,54 €	8 T€	-105 T€	7,4%	32 T€
Schlangen- bad	2,32 €	180 T€	-419 T€	30,0%	k.E.
Willingen (Upland)	1,85 €	1.301 T€	-1.167 T€	52,7%	227 T€
Summe	-	5.960 T€	-18.716 T€	-	718 T€
Median	1,29 €	96 T€	-1.167 T€	15,3%	-
unteres Quartil	0,78 €	15 T€	-398 T€	5,8%	-
oberes Quartil	2,18 €	433 T€	-1.673 T€	21,9%	-

- = nicht zutreffend

k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial

¹⁾ Bei unterschiedlich hohen Kurbeitragssätzen innerhalb einer Kommune wurde ein gewichteter Durchschnitt der Kurbeitragssätze verwendet.

²⁾ Wert bei Erhebung eines Kurbeitrags von 2,18 Euro je Übernachtung.

³⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus erhob im Prüfungszeitraum keinen Kurbeitrag.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 162: Ergebnisbeitrag der Kur nach Abzug der Kurbeiträge 2015

Alle Kommunen mit Ausnahme von Bad Soden am Taunus erhoben Kurbeiträge und nahmen somit ihre Möglichkeiten nach § 13 Absatz 1 KAG wahr.²⁴⁶ Der Kurbeitragssatz lag zwischen 0,54 Euro (Neukirchen) und 2,51 Euro (Bad Wildungen) je Übernachtung. Die Erträge aus Kurbeiträgen trugen zwischen 0,8 Prozent und 52,7 Prozent zur Deckung des negativen Ergebnisbeitrags der Kurleistungen bei. Als einzige Vergleichskommune konnte Willingen (Upland) den negativen Ergebnisbeitrag der Kurleistungen zu mehr als 50 Prozent durch den erhobenen Kurbeitrag decken. Hier profitiert Willingen (Upland) besonders von seinen Wintersportgästen, die ebenfalls Kurtaxe entrichten. Die Kommunen Bad Hersfeld, Bad Orb, Bad Wildungen und Schlangenbad lagen hinsichtlich ihres Kurbeitragssatzes im oberen Quartil (2,18 Euro) der Vergleichswerte. Die übrigen Kommunen lagen unterhalb dieses Wertes.

Die Überörtliche Prüfung definierte unter Berücksichtigung der „Ergänzenden Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte“ vom 6. Mai 2010 den oberen Quartilswert (2,18 Euro) der in den Vergleich einbezogenen Kommunen als Referenzwert für die zumutbare Beitragsbelastung durch Kurorte. In Bezug auf diesen Referenzwert ist festzustellen, dass die Kommunen Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad König, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen und Willingen (Upland) ihre Möglichkeiten zur Erzielung von Erträgen aus Kurbeiträgen nicht ausschöpften. Durch die Erhöhung ihrer Kurbeiträge auf das obere Quartil von durchschnittlich 2,18 Euro pro Übernachtung könnten zehn Kommunen²⁴⁷ ihre Erträge aus Kurbeiträgen um insgesamt 0,7 Millionen Euro erhöhen. Insbesondere Willingen (Upland) könnte trotz des höchsten Kostendeckungsgrades durch Anhebung des Kurbeitragssatzes ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 227 Tausend Euro erzielen, da die Gemeinde einen Kurbeitrag unterhalb von 2,18 Euro (oberes Quartil im Vergleich) erhob. Dabei ist zu beachten, dass die absoluten Erträge aus dem Kurbeitrag nicht nur vom festgesetzten Beitragssatz, sondern auch von der Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen abhängig sind.

Vor dem Hintergrund ihrer kritischen beziehungsweise konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage haben die Kommunen alle notwendigen Maßnahmen zu ergreifen, um einen nachhaltig ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Die Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen (§ 93 HGO) sind zu befolgen. Soweit durch Einsparungen (vgl. Abschnitt 7.4) keine ausreichenden Ergebnisverbesserungen erzielt werden können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kurorten eine Erhöhung der Kurbeitragssätze. So können als Ultima Ratio mittels zumutbarer Beitragsbelastung die negativen Ergebnisbeiträge der Kur und damit zusammenhängender Wirtschafts- und Tourismusförderung reduziert werden.

7.6 Zuweisungen und Förderungen der Kurorte

Neben den Abgaben, die die Kommunen im Sinne des § 93 Absatz 1 HGO selbst erheben, stehen ihnen zusätzliche Mittel zur Finanzierung zur Verfügung. Nachfolgend werden die Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte sowie die Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock näher untersucht.

246 Die Stadt Bad Soden am Taunus hatte eine Kurbeitragssatzung erlassen und Kurbeiträge je Aufenthaltstag festgelegt. Seit der Liquidation der Bad Soden am Taunus Kur GmbH im Jahre 2001 erhob die Stadt keinen Kurbeitrag mehr. Vgl. auch Beispiel auf Seite 223.

247 Für die Stadt Bad Soden am Taunus konnte kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt werden.

Kurorte erhalten nach dem Finanzausgleichsgesetz pauschale Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte gemäß § 44 FAG²⁴⁸ (sogenannter „Bäderpfennig“). Dabei beschränkt sich die Förderung auf die nach § 8 Absatz 6 HBeihVO vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport im Heilkurortverzeichnis²⁴⁹ bekannt gegebenen und somit anerkannten Heilkurorte.²⁵⁰

Im Rahmen der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2016 die bisherige Verteilung der Landeszuweisungen an die Heilkurorte neu geregelt. Damit erhalten lediglich kreisangehörige Gemeinden noch eine Zuweisung, so dass die Städte Wiesbaden und Kassel nicht mehr zu den unterstützten Heilkurorten gehören. Darüber hinaus wurde eine Untergrenze von mindestens 5.000 kurtaxpflichtigen Übernachtungen als Voraussetzung für die Zuweisung eingeführt, was bei den Vergleichskommunen aber keine Rolle spielt.

Begründet²⁵¹ wird die Neuregelung²⁵² damit, dass kleinere Kurorte mehr als bisher unterstützt und auch der Bedeutung des Kurbetriebs für die jeweilige Kommune Rechnung getragen werden soll. Mit der Untergrenze der kurtaxpflichtigen Übernachtungen soll ausgeschlossen werden, dass auch solche Kommunen in den Genuss der Förderung gelangen, bei denen Kur lediglich eine untergeordnete Rolle spielt. Darüber hinaus soll durch die Kappungsgrenze bei den Übernachtungen berücksichtigt werden, dass gemeldete kurtaxpflichtige Übernachtungen nicht Kur- sondern Freizeit Zwecken dienen können. Nicht zuletzt erhält der medizinische Aspekt der Kur durch die paritätische Berücksichtigung von Übernachtungen und Betten bei der Mittelverteilung einen höheren Stellenwert als bisher.

248 § 44 FAG – Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte

(1) Kreisangehörige Gemeinden, die in dem nach § 8 Abs. 6 der Hessischen Beihilfenverordnung in der Fassung vom 5. Dezember 2001 (GVBl. I, S. 482, 491, 564), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 182), bekanntgegebenen Heilkurortverzeichnis enthalten sind, erhalten für die dort genannten Gemeindeteile Finanzzuweisungen zum Ausgleich ihrer besonderen Belastungen, soweit bei ihnen jeweils mindestens 5 000 kurtaxpflichtige Übernachtungen des zweiten dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Jahres nachgewiesen werden können.

(2) Die im Landeshaushalt bereitgestellten Mittel werden den Heilkurorten zu 10 Prozent nach dem Anteil der nach Abs. 3 gewichteten Einwohnerzahl der jeweiligen Gemeinde an der Summe der gewichteten Einwohnerzahlen aller Heilkurorte, die nach Abs. 1 zuweisungsberechtigt sind, zu 45 Prozent nach der Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen bis zu einem Wert von 100 Übernachtungen pro Einwohner und zu 45 Prozent nach der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen zugewiesen. Maßgebend sind die Daten aus Erhebungsunterlagen für das zweite dem Ausgleichsjahr vorangegangene Jahr.

(3) Zur Ermittlung des einwohnerbezogenen Anteils der Zuweisung nach Abs. 2 wird die Einwohnerzahl der Gemeinde wie folgt vervielfältigt:

1. bei einer Einwohnerzahl von weniger als 7 000 mit dem Faktor 6,
2. bei einer Einwohnerzahl von 7 000 bis unter 14 000 mit dem Faktor 5,
3. bei einer Einwohnerzahl von 14 000 bis unter 21 000 mit dem Faktor 4,
4. bei einer Einwohnerzahl von 21 000 bis unter 28 000 mit dem Faktor 3,
5. bei einer Einwohnerzahl von 28 000 bis unter 35 000 mit dem Faktor 2,
6. bei einer Einwohnerzahl von 35 000 bis unter 42 000 mit dem Faktor 1,
7. bei einer Einwohnerzahl von 42 000 und mehr mit dem Faktor 0.

249 Vgl. Seite 203.

250 Kommunen mit anderen Prädikaten, wie beispielsweise Luftkurorte, erhalten keine Zuweisungen nach § 44 FAG.

251 LT-Drs. 19/1853 vom 21. April 2015.

252 Bisher wurden die Mittel zu zwei Dritteln nach der Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen und zu einem Drittel nach der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen verteilt.

Für die grundsätzlich zuweisungsberechtigten Heilkurorte findet die Verteilung der von 11,5 Millionen Euro auf 13 Millionen Euro²⁵³ aufgestockten Mittel wie folgt statt. Zehn Prozent der Mittel werden nach gewichteten Einwohnern auf die kleineren Heilkurorte mit unter 42.000 Einwohnern verteilt. 45 Prozent der Mittel werden den Kurorten nach der Zahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen zugewiesen, wobei eine Kappungsgrenze bei der Anrechnung der Übernachtungszahlen von 100 Übernachtungen je Einwohner besteht. Die Verteilung der übrigen 45 Prozent basiert auf der Zahl der Betten in Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen. Die folgende Ansicht 163 zeigt die Zuweisungen an die in die Prüfung einbezogenen Kurorte gemäß § 44 FAG für die Jahre 2015 und 2016.

Zuweisungen zu den besonderen Belastungen der Heilkurorte				
	Zuweisung 2015	Zuweisung 2016 ¹⁾	Anteil je Übernachtung 2015	Anteil je Übernachtung 2016 ²⁾
Bad Camberg	276.800,00 €	394.155,00 €	3,32 €	4,11 €
Bad Emstal	18.900,00 €	68.555,00 €	0,71 €	3,15 €
Bad Endbach	34.800,00 €	116.618,00 €	2,25 €	6,21 €
Bad Hersfeld	362.300,00 €	469.312,00 €	2,56 €	2,90 €
Bad König	27.900,00 €	76.748,00 €	1,49 €	4,37 €
Bad Orb	516.400,00 €	633.666,00 €	2,23 €	2,92 €
Bad Soden am Taunus ³⁾	-	-	-	-
Bad Soden-Salmünster	746.300,00 €	875.943,00 €	2,85 €	3,19 €
Bad Wildungen	2.787.000,00 €	3.123.767,00 €	2,23 €	2,51 €
Gersfeld (Rhön)	159.500,00 €	209.781,00 €	1,39 €	1,76 €
Grasellenbach	21.600,00 €	42.690,00 €	1,16 €	2,10 €
Lindenfels	142.100,00 €	188.676,00 €	2,05 €	2,82 €
Neukirchen	22.200,00 €	62.977,00 €	1,12 €	3,70 €
Schlangenbad	109.000,00 €	148.420,00 €	1,41 €	1,80 €
Willingen (Upland)	1.017.500,00 €	760.874,00 €	1,46 €	0,99 €
Summe	6.242.300,00 €	7.172.182,00 €	-	-

- = es lagen keine belastbaren Daten vor

¹⁾ gemäß vorläufiger Festsetzung

²⁾ Die voraussichtliche Anzahl der Kurgäste 2016 wurde aus der durchschnittlichen Anzahl der Kurgäste in den Jahren 2012 bis 2015 ermittelt. Ausnahme bildete die Gemeinde Schlangenbad, da die Anzahl der kurtaxpflichtigen Übernachtungen aufgrund einer höheren Anzahl von Klinikbetten in 2016 absehbar über dem Durchschnitt der Vorjahre lag. Die Gemeinde gab eine Hochrechnung der kurtaxpflichtigen Übernachtungen für das Jahr 2016 an.

³⁾ Die Stadt Bad Soden am Taunus erhielt keine Zuweisungen zu den besonderen Belastungen der Heilkurorte.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016

Ansicht 163: Zuweisungen zu den besonderen Belastungen der Heilkurorte im Vergleich

253 Gemäß Festlegung im Haushalt 2016 des Landes Hessen.

Die Vergleichskommunen erhielten gemäß vorläufiger Festsetzung in 2016 insgesamt 7,2 Millionen Euro Zuweisungen zu den besonderen Belastungen der Heilkurorte. Das waren 0,9 Millionen Euro mehr als in 2015. Es profitierten alle einbezogenen Kommunen mit Ausnahme von Willingen (Upland) von den neuen Regelungen des § 44 FAG.

Alle Kommunen im Vergleich hatten weniger als 42.000 Einwohner. Damit wurden entlang der Zielsetzung kleinere Kurorte mehr als bisher unterstützt. Die verringerte Zuweisung an Willingen (Upland) ist auf die Kappungsgrenze bei den Übernachtungen zurückzuführen, wodurch die Zuweisung je Übernachtung von 1,46 Euro auf 0,99 Euro sinkt. Aufgrund des weitreichenden Wintersportangebots von Willingen (Upland) ist auch von Übernachtungen zu Freizeit Zwecken auszugehen, so dass die beabsichtigte Wirkung der Neuregelung auch an dieser Stelle erzielt wurde.

Ein Effekt der eingeführten Untergrenze von mindestens 5.000 kurtaxpflichtigen Übernachtungen war bei den in die Prüfung einbezogenen Kommunen nicht erkennbar. Bezogen auf alle hessischen Kurorte ist diesbezüglich festzustellen, dass neben den kreisfreien Städten Wiesbaden und Kassel im Vergleich zu 2014 mit Gladenbach lediglich eine weitere Kommune 2016²⁵⁴ keine Zuweisung mehr erhielt.

Zweckmäßigkeit der Zuweisung zu den Belastungen der Heilkurorte

Neben den mit der Neuregelung verfolgten Zielen ist vor dem Hintergrund der Höhe der Zuweisungen insbesondere auch deren Zweckmäßigkeit im Einklang mit den damit verfolgten Zielen von entscheidender Bedeutung. Laut Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen²⁵⁵ soll mit der Zuweisung der Einnahmeverlust der Heilkurorte bei Steuereinnahmen durch den Verzicht auf die Ansiedlung von Gewerbe²⁵⁶ sowie durch die Gewerbesteuerfreiheit der Kurkliniken abgemildert werden. Weiterhin heißt es in der Begründung, die Heilkurorte hätten erhebliche Aufwendungen für die Schaffung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen im Zusammenhang mit der Heilkur zu tragen.

Im Folgenden werden die hebesatzunabhängigen Kennzahlen Realsteueraufbringungs- sowie Steuereinnahmekraft²⁵⁷ der Kurorte im Vergleich zum jeweiligen Median der Gemeindegrößenklasse²⁵⁸ als Referenzwert analysiert (vgl. Ansicht 164).

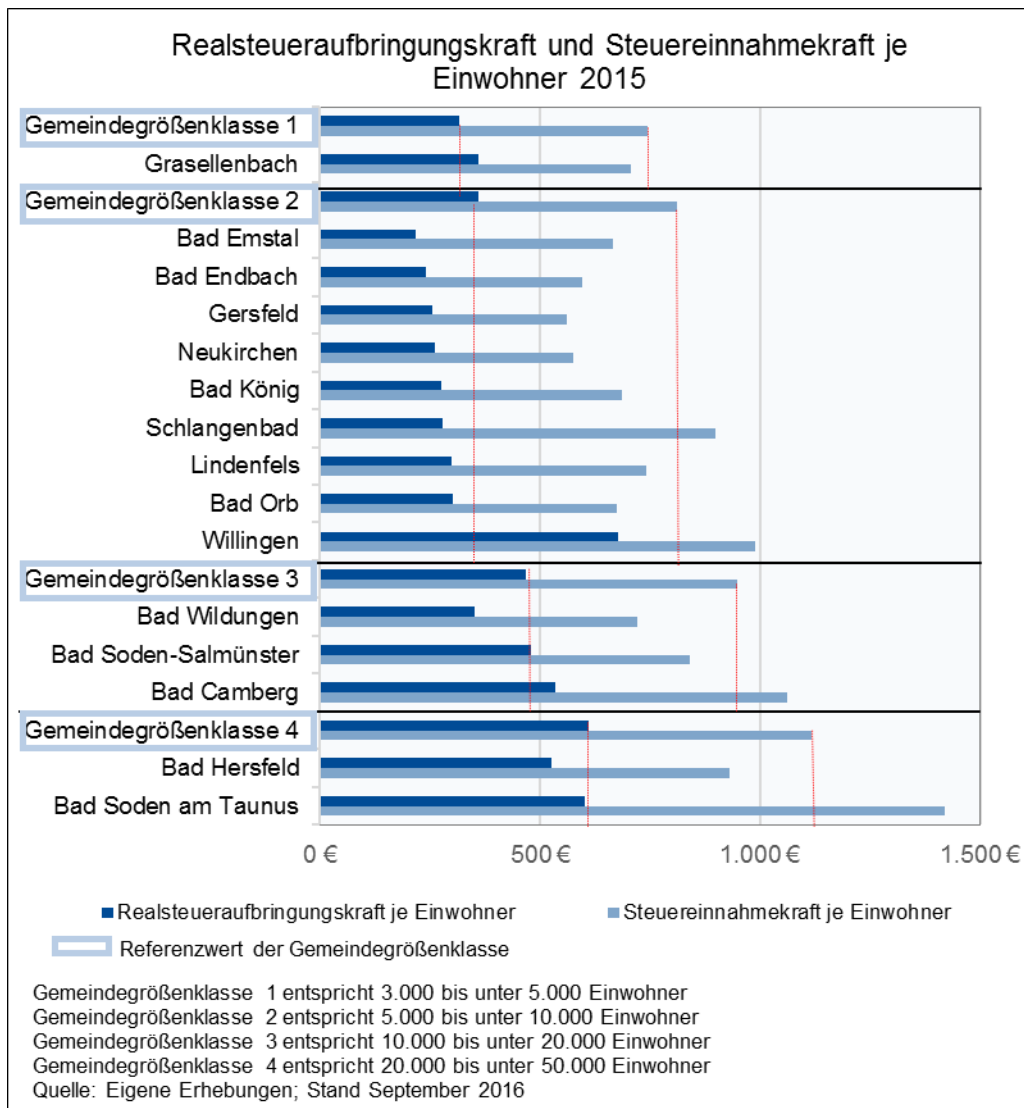
254 Vgl. „KFA 2016: Neuregelung der Förderung für Hessens Heilkurorte („Bäderpfennig“), Modellberechnung bezogen auf das Jahr 2014 im Vergleich zum bisherigen KFA 2014“, zuletzt abgerufen am 31. März 2017 unter:
https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/kfa2016_foerderung_von_heilkurorten_-_tabelle.pdf

255 LT-Drs. 19/1853 vom 21. April 2015

256 Die Anforderungen des DTV Deutscher Tourismusverband e.V. sehen vor, dass der Kurortcharakter nicht durch örtliche oder benachbarte Industrieanlagen und Gewerbebetriebe beeinträchtigt werden darf. Daraus kann eine mögliche Benachteiligung der Kommunen resultieren.

257 Die Berechnung der Realsteueraufbringungskraft basierte auf den gewogenen Durchschnittshebesätzen nach Gemeindegrößenklasse des Hessischen Statistischen Landesamtes für Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer.

258 Es wurden Gemeindegrößen auf Grundlage der Einwohnerzahlen zugrunde gelegt. Die Bandbreiten sind in Ansicht 164 dargestellt.



Ansicht 164: Realsteueraufbringungskraft und Steuereinnahmekraft je Einwohner 2015

Die untersuchten Kommunen wiesen im Jahr 2015 eine Realsteueraufbringungskraft je Einwohner zwischen 217 Euro und 679 Euro sowie eine Steuereinnahmekraft je Einwohner zwischen 560 Euro und 1.418 Euro auf. Bei der Realsteueraufbringungskraft lagen Grasellenbach, Willingen (Upland), Bad Soden-Salmünster und Bad Camberg über dem jeweiligen Referenzwert ihrer Gemeindegrößenklasse. Die übrigen Kurorte lagen unter diesem Referenzwert. In Bezug auf die Steuereinnahmekraft übertreffen Schlangenbad, Willingen

(Upland), Bad Camberg und Bad Soden am Taunus den jeweiligen Referenzwert. Die übrigen Kurorte weisen für die Steuereinnahmekraft Werte unter dem Median der jeweiligen Gemeindegrößenklasse auf.

Bereits in 2015 stellte der Hessische Rechnungshof fest²⁵⁹, dass 15 der insgesamt 29 hessischen Heilkurorte zu den 50 Prozent der Gemeinden mit den höchsten Gewerbesteueraufkommen je Einwohner in 2014 zählten. Der Rechnungshof erkannte daraus ebenfalls keine automatischen Nachteile der Heilkurorte beim Gewerbesteueraufkommen. Dieses Bild bestätigt sich auch bei analoger Auswertung für das Jahr 2015. Insgesamt 14 aller 29 kreisangehörigen hessischen Heilkurorte gehörten auch in 2015 zu den 50 Prozent der hessischen Gemeinden mit den höchsten Gewerbesteueraufkommen je Ein-

259 Bemerkungen 2015 (LT-Drs. 19/3328) im Abschnitt 43 Förderung von Heilkurorten.

wohner. Aus dem Vergleichskreis gehören sechs Kurorte zu dieser Gruppe hessischer Gemeinden.²⁶⁰ Acht der insgesamt 29 Kurorte gehören sogar zu den obersten 25 Prozent mit den höchsten Gewerbesteueraufkommen. Lediglich vier Kurorte gehören zu den unteren 25 Prozent bei den Gewerbesteueraufkommen je Einwohner.

Damit bleiben zur Begründung der Zuweisungen noch die Aufwendungen für die Schaffung und Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen im Zusammenhang mit der Heilkur. Die Existenz dieser Aufwendungen wurde in Abschnitt 7.4 detailliert dargestellt und wird daher als gegeben betrachtet. Allerdings ist vor dem Hintergrund der sehr unterschiedlichen Ausgestaltung der Kur in den Kommunen zu berücksichtigen, dass nicht alle Kommunen ein gleichwertiges Leistungsangebot für den Kurgast bereithalten und somit (auch bei unterstellter wirtschaftlicher Erbringung dieser Leistungen) nicht grundsätzlich denselben Belastungen unterliegen. Nicht alle angebotenen Kurleistungen sind zwingend notwendig und es bestehen Gestaltungsspielräume der Kommunen diesbezüglich (vgl. Abschnitt 7.4).

Grundsätzlich ist zu den Regelungen des § 44 FAG weiterhin festzustellen, dass die Entscheidung, welche Kommunen eine Zuweisung erhalten, auf Kriterien basiert, die weder im Einflussbereich des Gesetzgebers noch des zuständigen Ministeriums liegen. Allein die mit der Anerkennung als Heilkurort einhergehende Eintragung ins Heilkurortverzeichnis bedingt den grundsätzlichen Zuweisungsanspruch. Die Anerkennung als Heilkurort wiederum erfolgt auf Grundlage der vom Deutschen Heilbäderverband e.V. und vom Deutschen Tourismusverband e.V. herausgegebenen Begriffsbestimmungen und Qualitätsstandards.²⁶¹ Somit entscheiden Dritte ohne Mandat mittelbar darüber, welche Kriterien Kommunen erfüllen müssen, um sich für eine Zuweisung zu qualifizieren. Die Überörtliche Prüfung bewertet dies im Sinne einer strategischen Vorgehensweise im Kurbereich mit Blick auf die Förderung wettbewerbsfähiger Strukturen als nicht sachgerecht.

Vielmehr kann so von einer Anreizwirkung der Zuweisungen zu den Belastungen der Heilkurorte zur Entwicklung zukunftsorientierter und wettbewerbsfähiger Kurorte nicht ausgegangen werden.

Kurorte-Bedarfsplan

Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung sollten die Zuweisungen nach § 44 FAG einer abgestimmten und zumindest landesweit ausgerichteten Strategie folgen. Darauf aufbauend sind zum Beispiel in Form eines Kurorte-Bedarfsplans konkrete Vorgaben zu definieren, die sich insbesondere am grundsätzlichen Bedarf für Kuraufenthalte und somit an der Anzahl der zur Erfüllung der staatlichen Daseinsvorsorge benötigten Kurorte mit den nötigen Fachausrichtungen orientieren. Die Vorgaben sollten unter anderem die räumliche Verteilung, Infrastruktur und Ausgestaltung der Leistungen betreffen. Zuweisungen sollten grundsätzlich der Erreichung der definierten Ziele dienen und an den Kurorte-Bedarfsplan gekoppelt sein, so dass nur solche Kurorte gefördert werden, für die ein Bedarf festgestellt wurde. Bei der Aufstellung des Kurorte-Bedarfsplans sollten die bestehenden Infrastrukturen, Kurgast- und Übernachtungszahlen der Kurorte berücksichtigt werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Bereitstellung von umfassender Infrastruktur und Kurleistungen in einzelnen Kommunen mit einer bisher unterordneten Rolle der Kur nicht wirtschaftlich ist. Dies zeigen auch die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Ergebnisse. Entsprechend sollten

²⁶⁰ Bad Camberg, Bad Hersfeld, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Bad Willungen, Willingen.

²⁶¹ Vgl. Seite 203.

Kommunen mit unwirtschaftlichem Kurbetrieb grundsätzlich nicht in den Kurorte-Bedarfsplan aufgenommen werden.

Daneben ist auch eine Reduzierung der pauschalen Förderung zugunsten einer mehr projekt- und maßnahmenbezogenen Förderung als sachdienlich zu betrachten. So sollten gezielt solche Maßnahmen gefördert werden, die im Sinne einer formulierten landesweiten Strategie zur zukunftsorientierten Entwicklung von Kurorten im Einklang mit dem Kurorte-Bedarfsplan beitragen. Die zu fördernden Maßnahmen sollten die Belastbarkeit der Haushalte der Kommunen sowie belastbare Daten zur Entwicklung der Kurgastzahlen und zur Nutzung von Kurleistungen berücksichtigen.

Die Einschränkung beziehungsweise geänderte Allokation der Zuweisungen würde sich nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung positiv auf die in den vorangegangenen Abschnitten empfohlenen Abwägungsprozesse zur Ausgestaltung der Kur auswirken. Die betroffenen Kurorte müssten sich in der Folge kritisch mit der Bedeutung der Kur und dem Bedarf für ihre Kurleistungen auseinandersetzen und insbesondere die Belastungen durch die Kur vor diesem Hintergrund würdigen. Ihnen stünden sodann verschiedene Handlungsoptionen von der Beibehaltung der Leistungen und die Vermarktung als Tourismusort über die Reduzierung von einzelnen Kurleistungen bis hin zur Aufgabe des Kurortstatus zur Verfügung.

Beispiele aus anderen Bundesländern

In Bayern wurden Projekte aus festgelegten Bereichen gemäß der Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität in den bayerischen hochprädikatisierten Kurorten und Heilbädern sowie anerkannten Heilquellen- und Moorkurbetrieben gefördert. Die Zuwendung orientierte sich an Art und Umfang des zu fördernden Projekts und betrug maximal 70 Prozent der förderfähigen Ausgaben, höchstens jedoch 200.000 Euro. Unter einem Betrag von 25.000 Euro wurden keine Projekte gefördert. Die Mittelverwendung überprüfte das Land anhand von Verwendungsnachweisen.²⁶²

Ähnlich wie in Bayern bezuschusste auch das Land Rheinland-Pfalz touristische Maßnahmen gemäß der Richtlinie zur Förderung öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen sowie besonderer Infrastruktur- und Marketingmaßnahmen im Bereich barrierefreier Tourismus. Gefördert wurden Maßnahmen mit 50 bis 85 Prozent der förderfähigen Ausgaben, höchstens mit 5 Millionen Euro. Je nach Projektart betrug die Mindestförderung 27.000, 40.000 oder 50.000 Euro. Dabei musste sichergestellt werden, dass die Infrastrukturen für mindestens 15 Jahre zweckgebunden genutzt würden.²⁶³

Neben der pauschalen Förderung nach § 44 FAG stehen den Kurorten (wie auch allen übrigen hessischen Kommunen) bei Vorliegen der Voraussetzungen auch die Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock offen. Das für kommunale Angelegenheiten zuständige Ministerium kann im Einvernehmen

Landes-
ausgleichsstock

262 Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Steigerung der medizinischen Qualität in den bayerischen hochprädikatisierten Kurorten und Heilbädern sowie anerkannten Heilquellen- und Moorkurbetrieben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Gesundheit vom 1. März 2013, veröffentlicht im Allgemeinen Ministerialblatt (AllBl. 2013 S. 139); zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 5. Dezember 2014 (AllBl. 2014 S. 648).

263 Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung zur Förderung öffentlicher touristischer Infrastruktureinrichtungen sowie besonderer Infrastruktur- und Marketingmaßnahmen im Bereich barrierefreier Tourismus in Rheinland Pfalz (VV Förderung touristische Infrastruktur und Marketing) vom 21. Dezember 2015, veröffentlicht im Ministerialblatt Nr. 2 der Landesregierung von Rheinland-Pfalz vom 4. März 2016 (MinBl. 2016, S. 46).

mit dem Ministerium der Finanzen zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock gemäß § 58 Absatz 2 Satz 1 FAG gewähren. Nach den Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock²⁶⁴ sind Zuweisungen nicht zu gewähren, wenn Finanzmittelfehlbeträge (Rechnungsfehlbeträge) bei strenger Ausgabendisziplin unter Ausschöpfung aller Einnahmemöglichkeiten hätten vermieden werden können. Den Richtlinien zufolge sind freiwillig begründete Ausgaben²⁶⁵ und damit die Kur grundsätzlich nicht zuwendungsfähig.

Den Anträgen müssen daher belastbare Daten in Form aufgestellter Jahresabschlüsse sowie eine differenzierte Betrachtung der Fehlbeträge und ihrer Ursachen zugrunde gelegt werden. Hierfür ist nicht zuletzt eine transparente und ordnungsgemäße Abbildung der Kurleistungen im Haushalt (vgl. Seite 228) erforderlich.

Im Prüfungszeitraum erhielten Bad Soden-Salmünster 11,7 Millionen Euro, Bad Orb 5 Millionen Euro und Schlangenbad 1 Million Euro Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock für den Ausgleich von Rechnungsfehlbeträgen. Die Ausgleichsbeträge enthielten Anteile, die auf die Kur entfielen. Dies widerspricht den Richtlinien über die Gewährung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock. Die Finanzierung der freiwillig begründeten Ausgaben für die Kur aus dem Landesausgleichsstock entspricht nicht dem Ziel des § 58 Absatz 2 Satz 1 FAG, außergewöhnliche Belastungen und Härten auszugleichen. Vielmehr wird so ein finanzieller Beitrag zur gewöhnlichen Geschäftstätigkeit der Kurorte geleistet. Ein Anreiz zur kritischen Würdigung von möglichen Ergebnisverbesserungspotenzialen (vgl. Abschnitt 7.4 und 7.5) und zur konsequenten Wirkungskontrolle hinsichtlich der Kurleistungen wird so nicht erreicht.

7.7 Haushaltslage der Kurorte

Die vorangegangenen Abschnitte haben die nicht unerheblichen Belastungen der Kommunen aufgrund negativer Ergebnisbeiträge der Kurleistungen offengelegt. Während sich ein Teil der untersuchten (namentlich die im Kernhaushalt erfassten) Leistungen hier unmittelbar niederschlägt, wirken sich andere Leistungen über Verlustausgleiche oder Kostenerstattungen an Beteiligungen aus. Als Abschluss der Betrachtung der Kur bietet sich daher ein Blick auf die Haushaltslage der Kommunen an. Zu diesem Zweck wird anhand von Ergebnis- und Finanzrechnungsdaten eine Gesamtbewertung für den Prüfungszeitraum vorgenommen sowie die geplante Entwicklung gemäß mittelfristiger Planung analysiert.

Gemäß § 10 HGO haben Kommunen und somit auch die Kurorte ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. § 92 Absatz 1 HGO regelt weiterhin, dass die Gemeinde „[...] ihre Haushaltswirtschaft so zu führen und zu planen hat, dass die stetige Erfüllung

²⁶⁴ Veröffentlicht vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport am 17. Februar 2009

²⁶⁵ Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport wies in einem Schreiben vom 7. Oktober 2003 zur Situation der hessischen Heilbäder an den Verband Hessischer Heilbäder jedoch darauf hin, dass in Bezug auf die Beantragung von Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock zum Ausgleich von unvermeidbaren Rechnungsfehlbeträgen typische Kurortleistungen nicht als freiwillige Leistungen angesehen werden.

Der Hessische Rechnungshof führte in seinen Bemerkungen 2015 (Drucksache 19 / 3328) im Abschnitt 43 Förderung von Heilkurorten aus, dass es eine freiwillige Entscheidung von Tourismusgemeinden sei, sich als Heilkurort prädikatisieren zu lassen. In seiner Stellungnahme bestätigte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, dass Kurleistungen überwiegend freiwillige Leistungen sind.

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. Daher wurde der finanzielle Handlungsspielraum der einbezogenen Kurorte im Prüfungszeitraum auf Grundlage des ordentlichen Ergebnisses sowie der Innenfinanzierungskraft²⁶⁶ beurteilt²⁶⁷.

Von den 75 untersuchten Haushalten (fünf Haushaltsjahre für 15 Kommunen) im Zeitraum 2011 bis 2015 waren lediglich sechs einzelne Jahre als stabil zu bewerten. Einen stabilen Haushalt wiesen Bad Orb (2011 und 2015), Bad Soden am Taunus (2013), Bad Soden-Salmünster (2012), Willingen (Upland) (2014) und Schlangenbad (2015) auf. Die übrigen Haushalte der einbezogenen Kurorte waren als kritisch und konsolidierungsbedürftig zu bewerten.

Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage der Vergleichskommunen für die Jahre 2011 bis 2015 (Prüfungszeitraum) zeigt Ansicht 165.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Haushaltslage	Zahl	Name der Kommunen
stabil	0	-
hinreichend stabil	0	-
noch stabil	0	-
kritisch	2	Bad Orb ¹⁾ , Schlangenbad ¹⁾
konsolidierungsbedürftig	13	Bad Camberg, Bad Emstal ¹⁾ , Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach ¹⁾ , Lindenfels ¹⁾ , Neukirchen, Willingen (Upland) ¹⁾
- = nicht zutreffend, ¹⁾ Schutzschirmkommune		
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2016		

Ansicht 165: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die zusammenfassende Beurteilung zeigt, dass – mit Ausnahme von Bad Orb und Schlangenbad – alle in die Prüfung einbezogenen Kurorte einen konsolidierungsbedürftigen Haushalt aufwiesen. Insgesamt 6 von 15 Kommunen nahmen am Kommunalen Schutzschirm teil (vgl. Ansicht 165, Fußnote 1).

Vor dem Hintergrund ihrer konsolidierungsbedürftigen beziehungsweise kritischen Haushaltslage stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen einen Konsolidierungspfad eingeschlagen haben und von einer zukünftigen Verbesserung ihrer Lage ausgehen. Analog zur oben dargestellten Betrachtung des finanziellen Handlungsspielraums im Prüfungszeitraum gibt diesbezüglich das geplante ordentliche Ergebnis und der geplante Finanzmittelfluss Aufschluss.

Zukünftige
Entwicklung

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

267 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.

Die geplante Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses zeigt Ansicht 166.

Geplantes ordentliches Ergebnis 2016 - 2019				
	2016	2017	2018	2019
Bad Camberg	136 T€	783 T€	1.219 T€	1.326 T€
Bad Emstal	-605 T€	31 T€	31 T€	31 T€
Bad Endbach	54 T€	206 T€	91 T€	202 T€
Bad Hersfeld	-2.737 T€	-130 T€	-305 T€	-265 T€
Bad König	285 T€	587 T€	775 T€	1.120 T€
Bad Orb	-726 T€	-194 T€	115 T€	583 T€
Bad Soden am Taunus	48 T€	1 T€	4 T€	9 T€
Bad Soden-Salmünster ¹⁾	0 T€	0 T€	0 T€	0 T€
Bad Wildungen	1.314 T€	1.903 T€	1.929 T€	2.054 T€
Gersfeld (Rhön)	-451 T€	-12 T€	177 T€	360 T€
Grasellenbach	0 T€	112 T€	76 T€	122 T€
Lindenfels	8 T€	159 T€	158 T€	55 T€
Neukirchen	-32 T€	67 T€	104 T€	115 T€
Schlangenbad	84 T€	31 T€	140 T€	144 T€
Willingen (Upland)	43 T€	58 T€	37 T€	117 T€
Summe	-2.579 T€	3.602 T€	4.550 T€	5.972 T€

¹⁾ Die Stadt Bad Soden-Salmünster plante in der Mittelfristplanung den Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis mit 0 Euro.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 166: Geplantes ordentliches Ergebnis 2016 - 2019

Im Gegensatz zu den nicht ausgeglichenen Haushalten des Prüfungszeitraums planen die Kommunen mittelfristig für die Jahre 2016 bis 2019 eine Verbesserung ihrer ordentlichen Ergebnisse. Mit Ausnahme der Stadt Bad Hersfeld planen alle Kommunen ab dem Jahr 2018 mit einem positiven ordentlichen Ergebnis.²⁶⁸

²⁶⁸ Es handelt sich um Planzahlen. Bei Abweichungen vom Plan können andere Ergebnisse erzielt werden. Eine negative Entwicklung ist in diesem Fall nicht auszuschließen.

Die geplante Entwicklung des Finanzmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit nach Auszahlungen für Tilgungen²⁶⁹ stellte sich für die Jahre 2016 bis 2019 wie folgt dar (vgl. Ansicht 167).

Geplanter Finanzmittelfluss abzüglich der Auszahlung für Tilgungen 2016 – 2019 ¹⁾				
	2016	2017	2018	2019
Bad Camberg	315 T€	867 T€	1.227 T€	1.254 T€
Bad Emstal	-909 T€	-271 T€	-266 T€	-267 T€
Bad Endbach	127 T€	235 T€	73 T€	170 T€
Bad Hersfeld	-3.223 T€	-461 T€	-954 T€	-1.225 T€
Bad König	34 T€	377 T€	551 T€	884 T€
Bad Orb	-1.164 T€	-632 T€	-323 T€	144 T€
Bad Soden am Taunus	877 T€	707 T€	1.688 T€	940 T€
Bad Soden-Salmünster	-797 T€	-806 T€	-948 T€	-933 T€
Bad Wildungen	329 T€	738 T€	678 T€	1.167 T€
Gersfeld (Rhön)	-660 T€	-242 T€	-6 T€	158 T€
Grasellenbach	-134 T€	-13 T€	-47 T€	-1 T€
Lindenfels	390 T€	259 T€	237 T€	119 T€
Neukirchen	-215 T€	-165 T€	-145 T€	-100 T€
Schlangenbad	257 T€	179 T€	292 T€	282 T€
Willingen (Upland)	221 T€	254 T€	127 T€	72 T€
Summe	-4.552 T€	1.025 T€	2.184 T€	2.665 T€

¹⁾ Abzüglich geplante Auszahlung für Kassenkredite, Sondertilgungen und Umschuldungen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 167: Geplanter Finanzmittelfluss abzüglich der Auszahlung für Tilgungen 2016 - 2019

Bezogen auf den in Ansicht 167 dargestellten Finanzmittelfluss planten acht²⁷⁰ Kommunen für die Jahre 2016 bis 2019 durchgängig Finanzmittelüberschüsse.²⁷¹ Von den übrigen sieben Kommunen planten die Städte Bad Orb und Gersfeld (Rhön) einen Finanzmittelfehlbetrag bis 2018. Bad Emstal, Bad Hersfeld, Bad Soden-Salmünster, Grasellenbach und Neukirchen gingen im gesamten mittelfristigen Planungszeitraum von Finanzmittelfehlbeträgen aus.

Die geplanten Entwicklungen zeigen positive Tendenzen, verdeutlichen jedoch gleichzeitig den weiterhin bestehenden Handlungsbedarf auf Seiten der Kurorte. Mit Blick auf die vorwiegend nicht ausgeglichenen Haushalte des Prüfungszeitraums ist festzustellen, dass es sich bei den positiven Planungen für die kommenden Jahre um ehrgeizige Ziele handelt. Im Falle negativer Planungen gilt es umso mehr, Aufwendungen nach Möglichkeit zu reduzieren und alle Ertragspotenziale auszuschöpfen. Dabei sind freiwillige Leistungen ge-

269 Abzüglich geplante Auszahlung für Kassenkredite, Sondertilgungen und Umschuldungen.

270 Bad Camberg, Bad Endbach, Bad König, Bad Soden am Taunus, Bad Wildungen, Lindenfels, Schlangenbad und Willingen (Upland).

271 Es handelt sich um Planzahlen. Bei Abweichungen vom Plan können andere Ergebnisse erzielt werden. Eine negative Entwicklung ist in diesem Fall nicht auszuschließen.

mäß der Konsolidierungsleitlinie des Innenministeriums²⁷² auf einen Umfang zu begrenzen, der mit Blick auf das Haushaltsdefizit vertretbar erscheint.²⁷³

Den Kommunen wird empfohlen, ihre Konsolidierungsbemühungen konsequent fortzuführen und nötigenfalls zu erweitern. Hierzu sollten auch die in Abschnitt 7.1 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale berücksichtigt werden. Darüber hinaus ist im Zuge der Wirkungskontrolle auch der grundsätzlich den freiwilligen Leistungen zuzurechnende Bereich der Kur kritisch zu würdigen (vgl. Abschnitt 7.4).²⁷⁴

Den Kommunen wird mit Blick auf die getroffenen Konsolidierungsmaßnahmen empfohlen, ihren geplanten Konsolidierungspfad unterjährig über Plan-Ist-Vergleiche zu überwachen und negativen Entwicklungen mit geeigneten Notfallmaßnahmen entgegenzuwirken. Es sollte eine regelmäßige unterjährige Berichterstattung und Information der Gemeindevertretung als Grundlage für eine aktive Steuerung der Konsolidierungsbemühungen stattfinden. Ziel aller Kommunen muss es sein, einen dauerhaft ausgeglichenen Haushalt gemäß § 92 Absatz 1 HGO zu erreichen.

7.8 Ausblick

Eine Verbesserung der defizitären Lage der Kurorte wird sich auch in Zukunft schwierig gestalten. Durch sinkende kurtaxpflichtige Übernachtungen reduzieren sich die Erträge aus Kurbeiträgen und kostenpflichtige Kurleistungen werden voraussichtlich seltener genutzt. Dies macht den effizienten Einsatz von Personalressourcen und die Steigerung von Ertragspotenzialen umso wichtiger. Ebenso sollten die Kommunen in diesem Zusammenhang kontinuierlich prüfen, ob der angebotene Umfang ihrer Kurleistungen angemessen ist.

Die Zahl an Heilkuren sinkt aufgrund der Gesundheitsreformen. Insofern müssen sich die Kurorte den strukturellen Änderungen stellen. Dies kann bedeuten, unter Vereinbarung kalkulierbarer gegebenenfalls pauschaler Zuschüsse private Partner in die Erbringung von Kurleistungen einzubinden oder die Kur abzubauen. Der Abbau der Kur muss dabei nicht zwingend den Verlust des Prädikats bedeuten. Durch niedriger einzustufende Prädikate, wie Luftkurort oder Erholungsort, hat die Kommune weiterhin die Möglichkeit ihre touristische Infrastruktur zu nutzen und Erträge aus Kurbeiträgen und Nutzungsgebühren zu erzielen. Gleichzeitig ist die Kommune jedoch von den Auflagen eines hochprädikatisierten Orts, wie Heilbad oder Kneippheilbad, befreit.

Es sollte eine Diskussion geführt werden, ob die Förderung von Heilkurorten im bisherigen Sinne noch zeitgemäß ist. Sollten nicht neue Kriterien gefunden werden, die den Ansprüchen an die Gesundheitsförderung und -erhaltung im 21. Jahrhundert eher gerecht werden? Neue Förderprogramme für (Rad-)Wander-, Wintersport- oder Bewegungstherapieangebote könnten entwickelt werden und ließen eine gezieltere Förderung und einen gezielteren Angebotsausbau entstehen.

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

273 Laut § 1 Absatz 1 FAG sichert das Land den Kommunen Geldmittel für ein Mindestmaß an freiwilligen Leistungen zu.

274 Der Hessische Rechnungshof führte in seinen Bemerkungen 2015 (LT-Drs. 19/3328) im Abschnitt 43 Förderung von Heilkurorten aus, dass es eine freiwillige Entscheidung von Tourismusgemeinden sei, sich als Heilkurort prädikatisieren zu lassen. In seiner Stellungnahme bestätigte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport, dass Kurleistungen überwiegend freiwillige Leistungen sind.

8. „Hessentag“ – 199. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Inhalt der 199. Vergleichenden Prüfung „Hessentag“ waren die Planung, Vorbereitung und Ausführung des jeweiligen Hessentags unter Berücksichtigung von Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit. Zudem wurde ein Bezug zur Leistungsfähigkeit der jeweiligen Körperschaft hergestellt, sowie eine vergleichende Bewertung vorgenommen und Empfehlungen ausgesprochen. Darüber hinaus wurden die durch den Hessentag bedingten Investitionsprojekte betrachtet.

Geprüfte Körperschaften

Stadtallendorf, Oberursel (Taunus), Wetzlar, Kassel, Bensheim und Hofgeismar.



Ansicht 168: „Hessentag“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 190,2 Millionen Euro und umfasste mit 66,1 Millionen Euro die Summe der kommunalen Aufwendungen zur Ausrichtung des Hessentags und mit 124,1 Millionen Euro die Summe der im Zuge des Hessentages getätigten Investitionen (Investitionspaket Hessentag).

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2016 bis Mai 2017
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	23. Juni 2017
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Saarbrücken (vgl. S. 329)

Ansicht 169: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

8.2	Leitsätze	247
8.3	Überblick	248
8.3.1	Besonderheiten der 199. Vergleichenden Prüfung „Hessentag“	248
8.3.2	Konzept des Hessentags.....	250
8.3.3	Erfolgsfaktoren und Risiken eines Hessentags.....	251
8.4	Hessentag: Organisation und Festbetrieb.....	252
8.4.1	Bewerbung	252
8.4.2	Planung.....	255
8.4.3	Ausführung.....	263
8.5	Finanzielle Dimension des Hessentags	266
8.6	Langfristige Wirkung.....	270
8.7	Investitionspaket Hessentag	273
8.8	Haushaltsslage.....	276
8.8.1	Beurteilung der Haushaltsslage	276
8.8.2	Leistungsfähigkeit in Verbindung mit dem Hessentag	278
8.9	Zusammenfassung	279
8.10	Ausblick.....	282

8.2 Leitsätze

Der Hessentag wurde im Prüfungszeitraum zu weiten Teilen aus den Mitteln der kommunalen Haushalte finanziert. Die Defizite lagen mit Ausnahme von Hofgeismar zwischen vier und fünf Millionen Euro. Der durchschnittliche kommunale Zuschussbedarf lag bei rund 4,8 Millionen Euro.

Seite 266 ff.

Städte mit einer hinreichend stabilen oder noch stabilen Haushaltsslage (Stadtallendorf, Oberursel (Taunus)) sind in der Lage, die finanziellen Belastungen eines Hessentags innerhalb weniger Jahre zu kompensieren. Bei Städten mit einer durchgehend konsolidierungsbedürftigen Haushaltsslage (Wetzlar, Kassel, Bensheim) kann der Verschuldungseffekt noch verstärkt werden.

Seite 278 f.

Mangels Aufzeichnung und Dokumentation waren die aufgewendeten Personalaufwendungen der Städte für den Hessentag nicht verlässlich bestimmbar.

Seite 268

Die Herstellung und Bespielung der Module Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace erwies sich als sehr kostenintensiv. Fünf Städte wendeten mindestens 40 Prozent der Gesamtaufwendungen für diese Spielstätten auf.

Seite 270

Die Hessentagsarena erwies sich in allen Städten als überdimensioniert. Großkonzerte blieben hinsichtlich der Besucherzahlen weit hinter den Erwartungen zurück. Die Fortführung der Hessentagsarena in der bisherigen Größe ist in Frage zu stellen.

Seite 264 ff.

Seite 266

Eine Anpassung des Angebots der Spielstätten (Hessentagsarena, Festzelt, Hessenpalace) an die individuellen Anforderungen der Ausrichterstadt wird empfohlen.

Seite 253

Fehlende inhaltliche Vorgaben der Staatskanzlei für das Bewerbungsverfahren führten zu Unsicherheiten und unterschiedlicher Vorbereitungsintensität bei den Bewerbern.

Seite 254, 273 ff.

Keine Stadt legte in der Bewerbungs- und Planungsphase Konzepte zu den finanziellen Auswirkungen des Festbetriebs und der Investitionsmaßnahmen (Folgekosten und Eigenanteile) vor.

Seite 262

Ein Planungszeitraum von 3,5 Jahren wird empfohlen.

Seite 258 ff.

Durch die aktuelle Sicherheitslage in Europa und Deutschland kommt dem Sicherheitskonzept immer mehr Bedeutung zu. Alle Städte legten Sicherheitskonzepte vor. Der Leitfaden zur „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ wurde durchweg berücksichtigt. Die Städte erreichten – gemessen an dem Leitfaden durchschnittlich einen Erfüllungsgrad von 62 Prozent.

Seite 263

Die integrierten Veranstalter stellten teils hohe Anforderungen an die Städte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt mit allen integrierten Veranstaltern klare Verträge über Leistung und Gegenleistung abzuschließen.

Seite 272

Die Hessentage bereiteten den Weg für Veranstaltungen, die bis heute eine nachhaltig positive Wirkung auf das Stadtleben haben. Der Pool von ehrenamtlichen Helfern besteht in vielen Städten bis heute und wird regelmäßig aktiviert.

Seite 276 ff.

Die Städte erhielten im Zusammenhang mit dem Hessentag Landeszuwendungen für Investitionsmaßnahmen zwischen 4,7 Millionen Euro (Hofgeismar) und 12,0 Millionen Euro (Bensheim).

Seite 274 ff.

Die Städte steigerten den Umfang ihrer Investitionstätigkeit im Vergleich zum Investitionsprogramm im Jahr der Zusage signifikant. Mit Ausnahme der Städte Kassel und Hofgeismar lag der zu finanzierende Eigenanteil an den Investitionen bei rund 59 Prozent. Eine Analyse und Beurteilung von Folgekosten konnte in keiner Stadt festgestellt werden.

Seite 275 ff.

Die Städte erzielten mit der Einbindung von Investitionsmaßnahmen in Flächen für den Festbetrieb und entsprechender Nachnutzung Nachhaltigkeitserfolge.

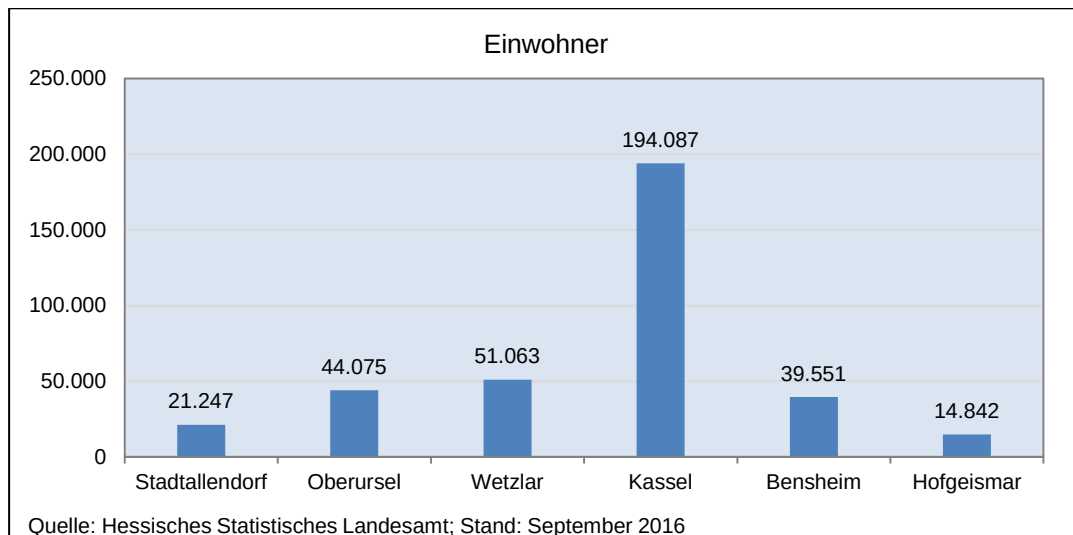
Seite 278 ff.

Die Haushaltslage war bei vier Städten als konsolidierungsbedürftig zu bewerten.

8.3 Überblick

8.3.1 Besonderheiten der 199. Vergleichenden Prüfung „Hessentag“

Die 199. Vergleichende Prüfung „Hessentag“ betrachtete die Ausrichterstädte der Hessentage 2010 bis 2015 in einem gemeinsamen Vergleichsring. Die Einwohnerzahl dieser sechs Städte lag zwischen 14.842 und 194.087. Dies hatte jedoch keinen Einfluss auf die Aufgabenstellung, die für alle Städte identisch war.



Ansicht 170: Einwohner

Die Stadt Kassel war die mit Abstand bevölkerungsreichste der Vergleichsstädte. Sie war die einzige hessische Großstadt, die im Prüfungszeitraum einen Hessentag ausgerichtet hat. Betrachtet man die weiteren fünf Städte, so lag die Bandbreite hinsichtlich der Zahl der Einwohner zwischen 14.842 in Hofgeismar und 51.063 in Wetzlar.

Da alle Prüfungsinhalte in Zusammenhang mit der Ausrichtung des Hessentags standen, wurden die Prüfungszeiträume um das jeweilige Ereignis gelegt. Die Prüfung umfasste daher den Zeitraum vom 1. Januar vier Jahre vor dem Hessentag bis zum 31. Dezember des darauffolgenden Jahres. Für die Bestimmung der Haushaltslage wurde der Prüfungszeitraum auf den 31. Dezember zwei Jahre nach dem Hessentag erweitert.

Prüfungszeiträume

Ansicht 171 verdeutlicht die Gestaltung der individuellen Prüfungszeiträume.

Individuelle Prüfungszeiträume											
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stadallendorf					HT						
Oberursel						HT					
Wetzlar							HT				
Kassel								HT			
Bensheim									HT		
Hofgeismar										HT	

Mit der Definition des Prüfungszeitraums wäre das Jahr 2017 für die Stadt Hofgeismar bei der Bestimmung der Haushaltslage zu berücksichtigen gewesen. Da naturgemäß für 2017 bislang Planzahlen vorliegen, wurde auf eine Einbeziehung dieses Jahres verzichtet.

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 171: Individuelle Prüfungszeiträume

Als Vergleichsjahr hat die Überörtliche Prüfung grundsätzlich in den Tabellen und Ansichten das jeweils individuelle Hessentagsjahr verwendet. In Einzelfällen wurden die jeweiligen Vorgänger- und Folgejahre in die Analyse mit einbezogen.²⁷⁵

²⁷⁵ Vor dem Hintergrund der zeitlichen Bandbreite des Prüfungszeitraums und des jeweils um ein Jahr verschobenen Hessentagsjahrs nahm die Überörtliche Prüfung eine Verprobung der finanziellen Dimension des Hessentags unter Berücksichtigung des Inflationsausgleichs vor. Aufgrund des informativen Charakters der Beschreibung der finanziellen Di-

8.3.2 Konzept des Hessentags

Charakter des Hessentags

Der Hesttag ist eine jährlich stattfindende, zehntägige Festveranstaltung des Landes Hessen und gilt als das größte und traditionsreichste Landesfest in Deutschland. Im Jahr 1961 wurde der Hesttag erstmals durch den damaligen hessischen Ministerpräsidenten Georg August Zinn ins Leben gerufen. Mit dem Hesttag wurde seinerzeit das Ziel verfolgt, alteingesessenen Hessen und den zahlreichen Vertriebenen ein gemeinsames Gefühl für ihre neue Heimat zu geben. Im Mittelpunkt stand die Präsentation des Brauchtums, insbesondere der Vielfalt an hessischen Trachten sowie an Trachten der Neubürger. Heute verbindet der Hesttag Kultur, Brauchtum und modernen Lebensstil.

Ausrichtung des Hessentags

Die Zusage zur Ausrichtung eines Hesttags, auf Beschluss der Landesregierung an eine Hesttagsstadt, kommt einer Aufgabenübertragung durch Rechtsakt gleich. Die Kommune steht damit in der vollen Verantwortung für die Ausrichtung des Hesttags und hat alle Entscheidungen –mit Unterstützung durch Mitarbeiter der Staatskanzlei – eigenverantwortlich zu treffen und zu vertreten. Die Staatskanzlei intensivierte ihre örtliche Unterstützung nach dem Abschluss des jeweils aktuellen Hesttags. Somit standen die Mitarbeiter der Staatskanzlei den Städten ab dem letzten Jahr vor der Ausrichtung kontinuierlich beratend zur Seite.

Programmgestaltung

In den Jahren des Prüfungszeitraums zeigte sich in der Programmgestaltung überwiegend ein Mix aus Großveranstaltungen, kleinere bis mittlere Konzerte, traditionelle Elemente (Umzug, Trachtenveranstaltungen) und zahlreichen Ausstellungen (Landesausstellung, Natur, Wissenschaft, Polizei, Bundeswehr) sowie ein umfangreiches kulinarisches Angebot.

Hesttag der Zukunft

Die Hessische Landesregierung hat mit ihrem Konzept „Hesttag der Zukunft“ ab 2015 die finanziellen und ab 2016 die inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Ausrichtung eines Hesttags neu geregelt. Im Wesentlichen setzt das Konzept an vier zentralen Punkten an:

- Definition passgenauer Module, Budgetierung und Ressourcenanalyse
- Neudefinition von Standards (Sicherheitskonzept, Verkehrskonzept, Finanzrahmenplan, Infrastruktur)
- Optimierung von Einnahmen und Ausgaben
- Defizitübernahme ab dem Jahr 2018

Ein zentraler Aspekt des neuen Konzepts ist die Anpassung des Landesfestes an die Rahmenbedingungen der Kommune. Dies soll über lediglich vier unverzichtbare Kernmodule²⁷⁶ gewährleistet werden. Die Städte erhalten so eine größere Wahlmöglichkeit für die Ausgestaltung des Programms.

Hinsichtlich der Finanzierung sieht das Konzept die Bereitstellung eines Gesamtbetrags²⁷⁷ vor. Der Landeszuschuss wird bis 2019 sukzessive von 10 auf 8,5 Millionen Euro abgeschmolzen. Bei gleichbleibendem Investitionszuschuss (mindestens 6,5 Millionen Euro) senkt sich der mögliche Anteil des Zuschusses zum Festbetrieb von 3,5 auf 2 Millionen Euro ab. Die Städte können wählen, ob sie den über den Mindestbetrag von 6,5 Millionen Euro verbleibenden Zuschuss für den Festbetrieb oder für weitere Investitionen ver-

mension des Hesttags und der nachrangigen Auswirkungen wurde auf eine Berücksichtigung des Inflationsausgleichs verzichtet.

276 Als Kernmodule sind das Festzelt, die Ausstellung „Natur auf der Spur“, die Landesausstellung und die Tradition (Hesttagsumzug/ Ehrentribüne) festgelegt.

277 Bis 2017: 10,0 Millionen Euro; 2018: 9,0 Millionen Euro; ab 2019: 8,5 Millionen Euro.

wenden. Im Prüfungszeitraum war davon ausschließlich die Zuschussgewährung an die Stadt Hofgeismar betroffen.

Die finanziellen Auswirkungen eines Hessentags betreffen einerseits die Finanzierung des laufenden Festbetriebs sowie das durch den Hessentag initiierte Investitionsprogramm.

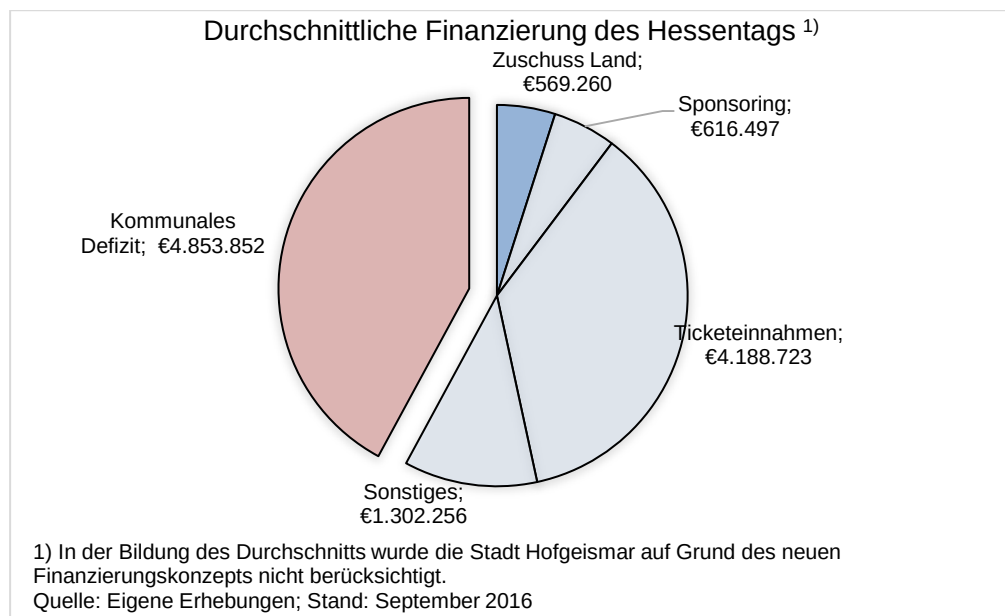
Die Finanzierung des Hessentags stützt sich auf drei Säulen:

Finanzierung des Hessentags

- Zuschuss des Landes zum Festbetrieb
- Privatrechtliche Erträge
- Anteil aus dem kommunalen Haushalt

Die erste Säule der Finanzierung des Hessentags stellte der Zuschuss des Landes zum eigentlichen Festbetrieb dar. Der Festbetrieb wurde vom Land Hessen mit einer Summe in Höhe von rund 500.000 Euro (2010 bis 2014) und mit 3,50 Millionen Euro (2015) bezuschusst. Zur Finanzierung des Hessentags trugen auch privatrechtliche Erträge bei.

Ansicht 172 verdeutlicht die verschiedenen Säulen der Finanzierung des Hessentags auf der Basis von Durchschnittswerten der Städte des Vergleichs.



Ansicht 172: Durchschnittliche Finanzierung des Hessentags 2010 bis 2015

Den größten Anteil an den privatrechtlichen Erträgen stellten die Einnahmen aus dem Ticketverkauf für kostenpflichtige Veranstaltungen, Erträge aus Sponsoringverträgen sowie die Standgebühren für die Ausstellungsflächen dar. Darüber hinaus erhielten die Städte keine weiteren Zuschüsse. Sie finanzierten somit den Großteil des Hessentags durch einen Anteil aus dem kommunalen Haushalt (siehe Kapitel 8.5).

Die ausrichtenden Städte erhielten vom Land Mittel zur Realisierung eines Investitionsprogramms. Die Investitionen mussten dabei in keinem direkten Zusammenhang zum Festbetrieb stehen. In der Regel beschränkten sie sich auf Straßenbau- und Infrastrukturmaßnahmen. Eine Obergrenze hinsichtlich der Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen bestand bis zum Jahr 2014 nicht (siehe Kapitel 8.7)

Investitionsprogramm „Hessentag“

8.3.3 Erfolgsfaktoren und Risiken eines Hessentags

Der Hessentag bietet als Landesfest für Bürger auch die Möglichkeit, eng in Kontakt und in Dialog mit der hessischen Kultur und der Politik zu treten.

Erfolgsfaktoren und Risikofaktoren

Durch Veranstaltungen wie der Landesaussstellung kann der Bürger Politik hautnah erleben. Gerade in Zeiten zunehmender Politikverdrossenheit breiter Bevölkerungsschichten und unzureichendem Diskurs über gesamtgesellschaftliche Herausforderungen ist dies ein wertvolles Gut für den Staat und die Bürger. Um einen Hessentag zielführend und wirtschaftlich vertretbar anbieten zu können, wurden im Rahmen der Prüfung Erfolgs- und Risikofaktoren herausgearbeitet, die in Ansicht 173 komprimiert dargestellt werden.



Ansicht 173: Erfolgsfaktoren / Risikofaktoren Hessentag

Das Ziel der Vergleichenden Prüfung Hessentag bestand auch in der Entwicklung und Erstellung von Arbeitshilfen und Hinweisen auf Basis der Erfahrungen der geprüften Städte. Das Erreichen der Erfolgsfaktoren und die Minimierung der Risikofaktoren wurden in diesem Zusammenhang intensiv beleuchtet.

8.4 Hessentag: Organisation und Festbetrieb

Im Rahmen der Organisation des Festbetriebs für den Hessentag durchliefen die Ausrichterstädte drei Phasen: Bewerbung, Planung und Ausführung.

8.4.1 Bewerbung

In der Bewerbungsphase waren durch die Städte mehrere Themenbereiche abzarbeiten: die Bewerbungsunterlagen waren zu erstellen, die politischen Gremien einzubeziehen und erste Konzepte zu erarbeiten.

Die Städte bewarben sich offiziell beim Land Hessen mittels eines Bewerbungsansprechens an den Hessischen Ministerpräsidenten um die Ausrichtung des Hessentags. Hinsichtlich des Umfangs und der Anforderungen an die Bewerbung wurden von Seiten der Staatskanzlei keine konkreten Vorgaben an die Kommunen gestellt.

Vier der sechs Vergleichskommunen (Stadtallendorf, Oberursel (Taunus), Bensheim und Hofgeismar) bewarben sich auf ein konkretes Jahr zur Austragung des Hessentags. Ansicht 174 zeigt die zeitlichen Abläufe der einzelnen Stufen des Bewerbungsverfahrens und insgesamt den zeitlichen Vorlauf, der für die Planung der Veranstaltung zur Verfügung stand.

Bewerbungs-
verfahren

Ablauf des Bewerbungsverfahrens zur Ausrichtung des Hessentags						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Beschlussfassung der politischen Gremien	Dezember 2003	September 2005	September 1999	Dezember 2011	März 2010	September 2013
Erstellung Bewerbungsmappe	-	-	✓ ¹⁾	-	✓	-
Abgabe Bewerbung	Dezember 2003 ²⁾	Oktober 2005	1999	November 2011 ³⁾	April 2010	September 2013
Zuschlag	Oktober 2007	Januar 2007	Mai 2009	Dezember 2011	Juni 2010	September 2013
Zeitspanne Bewerbung	4 Jahre	2 Jahre	10 Jahre	1 Monat	3 Monate	1 Monat

Legende: ✓: erfüllt; -: nicht erfüllt

1) Nach Aussage der Stadt Wetzlar wurde eine Bewerbungsmappe erstellt. Eine Mehrausfertigung war aktuell in der Verwaltung nicht verfügbar.

2) Die Stadt Stadtallendorf übernahm die Ausrichtung des Hessentags 2010 für die Stadt Alsfeld, die im Jahr 2007 von ihrer Nominierung zurücktrat.

3) Die Stadt Kassel übernahm die Ausrichtung des Hessentags 2013 für die Stadt Vellmar, die im Jahr 2011 von ihrer Nominierung zurücktrat.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 174: Ablauf des Bewerbungsverfahrens zur Ausrichtung des Hessentags

Die Städte Wetzlar und Bensheim erstellten eine ausführliche Bewerbungsmappe. Die anderen Städte verfassten ein Bewerbungsschreiben, in dem kurz Potenziale, Möglichkeiten und Kapazitäten der jeweiligen Stadt zur Ausrichtung des Hessentags dargelegt wurden.

Bewerbungsunterlagen

Aus den fehlenden Vorgaben seitens der Staatskanzlei resultierten unterschiedliche Vorgehensweisen und auch Unsicherheiten der Kommunen im Bewerbungsverfahren. Dies zeigte sich beispielsweise im Bewerbungsumfang und den für die Bewerbung aufbereiteten Informationen.

Die Zeitspanne von der Abgabe der Bewerbung bis zur Erteilung des Zuschlags lag zwischen einem Monat (Kassel) und zehn Jahren (Wetzlar). Die mit zehn Jahren größte Zeitspanne der Bewerbung in Wetzlar war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Stadt auf ihre Bewerbung im Jahr 1999 keine Zu- oder Absage und den Zuschlag erst im Jahr 2009 erhielt. Die mit einem Monat mit Abstand kürzeste Zeitspanne der Bewerbung der Stadt Kassel war mit der kurzfristigen Übernahme des Hessentags im Jahr 2011 von der Stadt Vellmar, die von ihrer Nominierung zurücktrat, zu begründen.

Dauer der Bewerbung

Ansicht 175 verdeutlicht die Schlüsselkriterien und Beweggründe, auf Basis derer sich die Städte für die Ausrichtung des jeweiligen Hessentags bewarben:

Gründe für die Bewerbung

Gründe für die Bewerbung zur Ausrichtung des Hessentags						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Investitionen	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Imagegewinn	-	✓	✓	✓	✓	✓
Überregionale Präsenz	-	-	✓	✓	✓	✓
Konjunkturunterstützung	-	-	-	-	✓	✓
Leitthemen	✓	✓	✓	✓	✓	-

Gründe für die Bewerbung zur Ausrichtung des Hessentags						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Vergleichbarkeit zu anderen Städten	-	-	-	-	✓	-
Integrationsgedanke / Wir-Gefühl	✓	✓	✓	-	✓	✓
Legende: ✓: ausschlaggebend; -: nicht ausschlaggebend						
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016						

Ansicht 175: Gründe für die Bewerbung zur Ausrichtung des Hessentags

Die Investitionen waren für alle Städte des Vergleichs ausschlaggebender Grund für die Bewerbung. Der Imagegewinn, die Leitthemen sowie der Integrationsgedanke/ das Wir-Gefühl waren für jeweils fünf der sechs Städte des Vergleichs ausschlaggebend für eine Bewerbung um die Ausrichtung des Hessentags.

Unterstützung durch
Politik und
Verwaltung

Untersucht wurde ebenfalls die Unterstützung in den lokalen politischen Gremien. Die Stadtverordnetenversammlung in den Städten Stadtallendorf, Oberursel (Taunus), Wetzlar, Kassel sowie Bensheim sprach sich einstimmig für die Ausrichtung des Hessentags aus. In Hofgeismar lag ein mehrheitliches Votum für die Bewerbung zur Ausrichtung des Hessentags vor. In allen Städten des Vergleichs war somit ein positives Votum für die Ausrichtung des Hessentags in den politischen Gremien festzustellen.

Nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung fördert eine eindeutige lokalpolitische Unterstützung die positive Außenwirkung des Hessentags und ist damit ein Erfolgsfaktor für das Gelingen eines solchen Projekts.

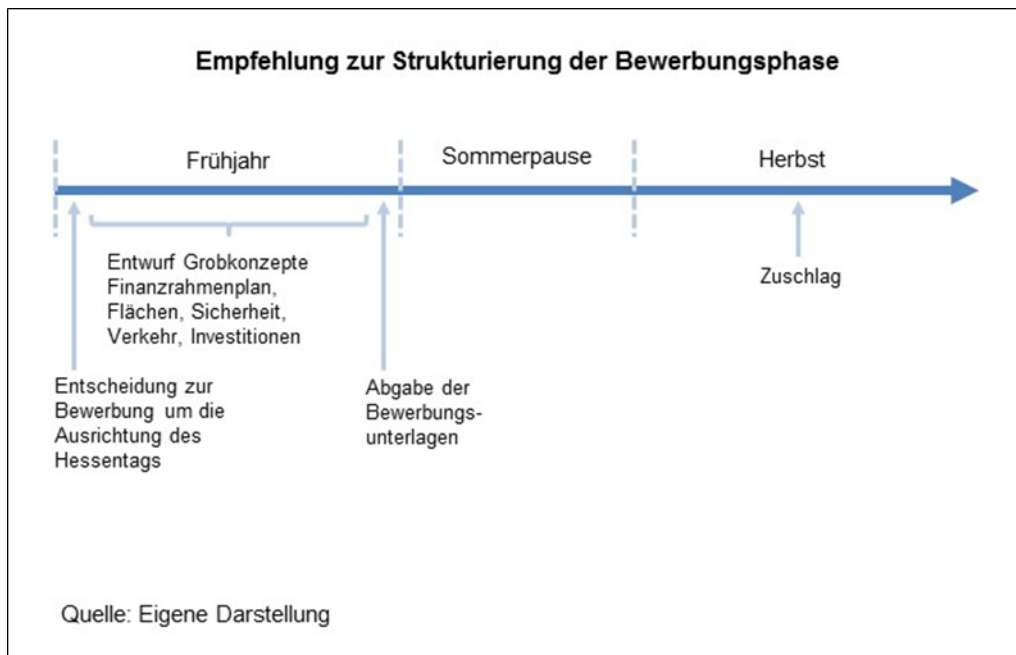
Grobkonzepte in der
Bewerbungsphase

Die Ausrichtung einer Großveranstaltung im Format des Hessentags erfordert die Erstellung von Konzepten u.a. zu den Bereichen Finanzen, Sicherheit, Verkehr und Flächen.

In den sechs Vergleichsstädten lagen zum Zeitpunkt der Bewerbung unterschiedlich detaillierte Konzepte vor. Keine der sechs Städte befasste sich außerhalb der bekannten Zuschussbedarfe vorangegangener Hessentage explizit mit den potenziellen finanziellen Risiken der Ausrichtung eines Hessentags. Das heißt, es lag weder ein Finanzrahmenplan für den Festbetrieb, noch eine Beurteilung der finanziellen Belastungen des städtischen Haushalts durch zu finanzierende Eigenanteile bei den Investitionsmaßnahmen und deren Folgekosten vor. Sicherheits- und Verkehrskonzepte waren in der Bewerbungsphase in keiner Stadt vorhanden. Ein Flächenkonzept wurde von den Städten Stadtallendorf, Oberursel (Taunus) sowie Bensheim zum Zeitpunkt der Bewerbung bereits erarbeitet. Die Erwartungen der Überörtlichen Prüfung hinsichtlich des Vorhandenseins von ersten Konzepten in der Bewerbungsphase wurden durch die Städte nicht erfüllt. Insbesondere hinsichtlich der Finanzen wurden keine konkreteren Überlegungen angestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Staatskanzlei klare Vorgaben hinsichtlich der Bewerbung zu stellen. Diese sollten einen eindeutigen Zeitplan für die Bewerbungsphase beinhalten und klare Anforderungen an die Grobkonzepte zu den Themenbereichen Finanzen, Sicherheit, Verkehr und Flächen. Außerdem sollen die Investitionsprojekte in einem Konzept zusammengefasst werden. Mit diesem Vorgehen wird sichergestellt, dass ein potenzieller Ausrichter frühzeitig die finanziellen Folgen sowie die Grundzüge der Sicherheitserfordernisse und der Flächenbereitstellung abschätzen kann.

Ansicht 176 zeigt eine Empfehlung der Überörtlichen Prüfung zur Strukturierung der Bewerbungsphase auf:



Ansicht 176: Empfehlung zur Strukturierung der Bewerbungsphase

Die Planung und Ausführung des Hessentags stellte für die Kommunen ein komplexes Projekt dar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, mit dem Bewerbungsprozess vier Jahre vor dem geplanten Hessentag zu beginnen, sodass ein Planungszeitraum nach Zuschlag bis zum Hessentag von 3,5 Jahren bleibt.

8.4.2 Planung

Nachdem die hessische Staatskanzlei auf Grundlage eines Beschlusses der Landesregierung den Zuschlag für die Ausrichtung des Hessentags erteilt hatte, begann in den Ausrichterstädten der Planungsprozess. In dieser Phase waren drei große Themenbereiche zu berücksichtigen: Projektorganisation, Konkretisierung der Konzepte und Auswahl der Module des Hessentagsprogramms.

Projektorganisation

Im Vergleich der geprüften Städte wurden verschiedene Komponenten in der Projektorganisation eingesetzt:

Vergleich der Projektorganisationen						
	Stadthalendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Hessentagsbeirat	-	✓	-	-	✓	✓
Lenkungsausschuss	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hessentagsbeauftragte (Projektleitung)	3	2	5	2	3	2
Projektgruppenausschuss	-	✓	-	✓	✓	-
Projektgruppen	18	7	5	6	8	12

Legende: ✓: erfüllt; -: nicht erfüllt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 177: Vergleich der Projektorganisationen

Im Vergleich der Projektorganisation zeichnete sich ein differenziertes Bild.

In Oberursel (Taunus), Bensheim sowie Hofgeismar wurde ein Hessentagsbeirat installiert. Dieser bestand in Oberursel (Taunus) aus einer Vielzahl verschiedener Persönlichkeiten aus Politik und Wirtschaft und hatte den Charakter eines begleitenden Gremiums mit Beraterfunktion, dessen Aufgabe insbesondere darin lag, in der Ausgestaltung des Hessentags zu unterstützen und für diesen zu werben. In Bensheim war die Besetzung des Hessentagsbeirats identisch zu der des Haupt- und Finanzausschusses. Ihm wurde in regelmäßigen Abständen über den Projektstand berichtet. Dem Gremium lag eine eigene Geschäftsordnung zugrunde. In Hofgeismar stellte der Hessentagsbeirat ebenfalls ein politisches Gremium dar, das aus Mitgliedern der Stadtverordnetenversammlung bestand und dessen Aufgabe insbesondere die Vorbereitung von Entscheidungen des Haupt- und Finanzausschuss war.

Ein Lenkungsausschuss wurde in allen Städten des Vergleichs installiert, um die politischen Gremien transparent in die Prozesse und Entscheidungen einzubeziehen. Er war in den Vergleichsstädten in sehr unterschiedlichen Zusammensetzungen besetzt worden und umfasste so den / die Hessentagsbeauftragten, Vertreter der Staatskanzlei, kommunalpolitische Entscheidungsträger, Vertreter der Dezernate und Fraktionen sowie Mitarbeiter des Hessentagsbüros. Der Lenkungsausschuss wurde regelmäßig über den Projektstand der Planung des Hessentags informiert.

Die Projektleitung oblag in allen Vergleichsstädten den Hessentagsbeauftragten. Wetzlar hatte die Aufgabe der Projektplanung und -steuerung dabei auf fünf Personen verteilt und verfügte damit über die größte Anzahl an Beauftragten. Stadtallendorf und Bensheim hatten drei Hessentagsbeauftragte mit der Projektleitung betraut. In den Städten Oberursel (Taunus), Kassel und Hofgeismar wurden diese Aufgaben durch jeweils zwei Personen wahrgenommen.

Alle Vergleichsstädte hatten Projektgruppen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Aufgabenbereichen gebildet. Die Anzahl der Projektgruppen unterschied sich dabei sehr. Die Städte mit der geringsten Einwohnerzahl, Stadtallendorf und Hofgeismar, hatten mit einer Anzahl von zwölf bzw. achtzehn Projektgruppen die mit Abstand meisten Gruppen eingerichtet. Die Städte Wetzlar (fünf Projektgruppen), Kassel (sechs Projektgruppen), Oberursel (Taunus) (sieben Projektgruppen) und Bensheim (acht Projektgruppen) hatten die Aufgaben auf deutlich weniger Projektgruppen verteilt. Ein übergeordneter Projektgruppenausschuss zur Planung des Hessentags war in Oberursel (Taunus), Kassel und Bensheim zusätzlich eingerichtet worden.

In den jeweiligen Projektgruppen waren in der Planungsphase eine Vielzahl von Mitarbeitern der Stadtverwaltungen eingesetzt. Die Planung und Durchführung des Hessentags war in allen Städten nur aufgrund einer Vielzahl freiwilliger Helfer und Mitarbeiter der Stadtverwaltungen möglich. Die Städte standen vor der Herausforderung, für den Hessentag ausreichend ehrenamtliche Helfer zu gewinnen. Dies gelang allen durch die Reaktivierung bereits vorhandener Netzwerke aus vorangegangenen Hessentagsstädten, die Nutzung von online Anmeldeportalen sowie die Werbung auf Bürgerinformationsveranstaltungen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher künftigen Ausrichtern, die Erkenntnisse der Vorgängerstädte intensiv zu nutzen und die Helfer-Rekrutierung dementsprechend zu koordinieren.

Die Stadt Kassel verwendete eine Online-Maske zur Registrierung der Helfer. Die dahinterliegende Software ermöglichte eine effiziente Steuerung der Helfer, da auch beispielsweise die Schicht- und Einsatzpläne hierüber generiert wurden oder auch Emails direkt versendet werden konnten.

Die Überörtliche Prüfung hält die vorgefundene Praxis für adäquat, ein projektbegleitendes Entscheidungsgremium (z.B. Lenkungsausschuss), das Adressat regelmäßiger Informationen und konkreter Abstimmungen zur Projekt-

ausführung ist, einzurichten. Damit wird in den Sitzungen bzw. durch regelmäßige Statusdokumente der Informationsfluss über den jeweiligen Projektstand sichergestellt und über grundlegende Aspekte der Projektplanung entschieden (insbesondere zum Finanzrahmenplan sowie zu wesentlichen Konzeptanpassungen).

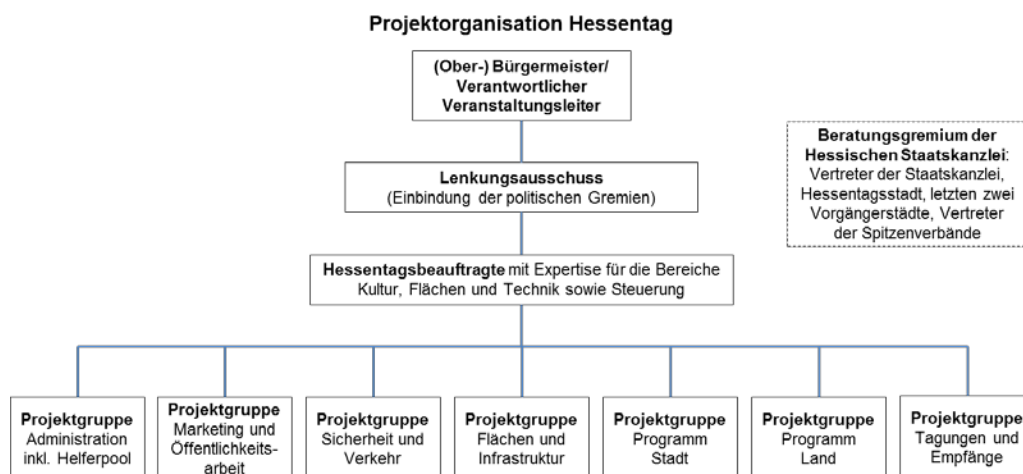
Die Überörtliche Prüfung hält das Vorgehen der Städte für angemessen, sogenannte Hessentagsbeauftragte als Projektleitung zu bestimmen. Nach den Erfahrungen aus der Vergleichenden Prüfung erachtet die Überörtliche Prüfung drei Hessentagsbeauftragte als zweckmäßig und ausreichend, die Expertise in den Bereichen Kultur, Flächen und Technik sowie Steuerung aufweisen sollten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Anzahl von fünf bis acht Projektgruppen – unter Berücksichtigung der individuellen Strukturen der Kommune. Diese Zahl lässt sich gut steuern und ist hinsichtlich der Zuständigkeitsbereiche überschaubar. Je höher die Anzahl an Projektgruppen wird, desto höher ist auch der Steuerungs- und Koordinierungsaufwand.

Die Überörtliche Prüfung regt an, ein dauerhaftes Beratungsgremium bei der Staatskanzlei zu institutionalisieren, das die zukünftigen Ausrichter ab Zuschlagserteilung unterstützt. Es soll so gewährleistet werden, dass diese ein möglichst hohes Informationsniveau erhalten. Sie können so vom Wissen der Staatskanzlei und den konkreten Erfahrungen der zurückliegenden Jahre bestmöglich profitieren. Konkret kann die Besetzung wie folgt aussehen: Vertreter der aktuellen Hessentagsstadt, Vertreter der Staatskanzlei, Vertreter der zwei vorangegangenen Ausrichter sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände (Hessischer Städtetag, Hessischer Städte- und Gemeindebund).

Der Aufbau der Projektorganisation sollte jeweils den Gegebenheiten in der Stadtverwaltung angepasst werden. Ansicht 178 zeigt die Empfehlung der Überörtlichen Prüfung zum Aufbau der Projektorganisation eines Hessentags.

Klare Projekt- und Aufgabenstrukturen



Ansicht 178: Projektorganisation Hessentag

Bereits im Rahmen der Bewerbung zum Hessentag empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Erstellung von Grobkonzepten zu den Themen Finanzen, Flächen, Sicherheit, Verkehr und Investitionsmaßnahmen. Diese Konzepte sind nach Zuschlag z. B. zur Ausrichtung des Hessentags zu konkretisieren und durch weitere Konzepte für den Bereich Sponsoring zu ergänzen. Dies dient einer detaillierten Nachvollziehbarkeit des Planungsfortschritts und in diesem Zusammenhang auch der weiteren Bearbeitung und Entwicklung im Projektcontrolling.

Konkretisierung der Konzepte

Im Vergleich wurden durch die sechs Städte folgende Konzepte erarbeitet:

Konzepte						
	Stadtallen- dorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Finanzen						
Flächen						
Sicher- heit						
Verkehr						
Investiti- onen						
Sponso- ring						

Legende:  = Intern erstellt,  = Extern erstellt,  = In Zusammenarbeit mit Externen erstellt
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 179: Konzepte

Zeit- und
sachgerechte
Konzepte unter
bedarfsgerechter
Einbindung von
Experten

Alle Vergleichsstädte hatten für die Ausarbeitung verschiedener Konzepte externe Berater in unterschiedlicher Tiefe hinzugezogen. Das Finanz-, das Investitions- sowie das Sponsoringkonzept wurde von allen Städten intern erstellt. Die intensivste Unterstützung durch Externe fiel in diesem Zusammenhang für das Sicherheits- und das Verkehrskonzept an. Jeweils zwei Städte ließen diese durch Externe erstellen. Bei fünf weiteren Konzepten für diese beiden Bereiche wurde externe Beratung hinzugezogen. Ohne externe Unterstützung wurde lediglich das Sicherheitskonzept von Kassel und Wetzlar sowie das Verkehrskonzept von Wetzlar erstellt. Alle Städte wurden außerdem bezüglich der Flächenplanung durch externe Berater unterstützt. Die Tiefe der Beratung unterschied sich hierbei in den Städten und bezog sich im Wesentlichen auf die Bereiche Energie (z.B. Starkstromversorgung in den Veranstaltungsstätten) und Veranstaltungslogistik (Detailplanung der großen Veranstaltungsstätten inklusive Fluchtwege, Zufahrten und Bühnenaufbau). Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Planung und Vorbereitung bestimmter Bereiche nicht ohne Hinzuziehung externer Berater möglich gewesen wäre. Dies zeigte sich insbesondere an den besonderen Herausforderungen und Ansprüchen bei der Errichtung der Hessentagsarena.

Die Konzepte zu den Themenbereichen Sicherheit und Flächen sind besonders umfangreich. Daher sollen diese im Folgenden detaillierter dargestellt werden.

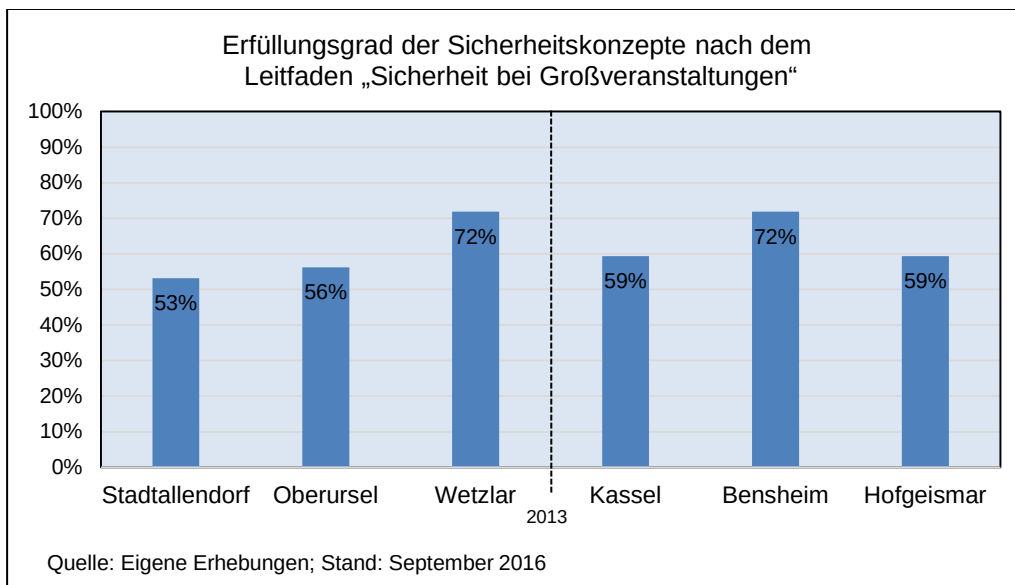
Sicherheitskonzept

Vor dem Hintergrund der aktuellen Sicherheitslage in Europa und Deutschland nimmt die Erstellung eines Sicherheitskonzepts einen zentralen und entscheidenden Stellenwert ein. Das Hessische Ministerium des Inneren und für Sport veröffentlichte im Jahr 2013 den Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“. Dieser beinhaltet eine Empfehlung für Bestandteile eines Sicherheitskonzepts mit den Schwerpunkten:

- Gefahrenabwehr
- Ordnungsrechtliche Aufgaben
- Feuerwehr/ Öffentlicher Brandschutz

- Rettungsdienstträger
- Umweltschutz
- Maßnahmenbeschreibung bei besonderen Szenarien

Die Überörtliche Prüfung prüfte den Aufbau und die Ausgestaltung der vorliegenden Sicherheitskonzepte der Vergleichsstädte anhand dieser Empfehlungen²⁷⁸. Mittels dieser Vorgabe bewertete die Überörtliche Prüfung die vollständige Adressierung der empfohlenen Gliederungsstruktur und der 32 aufgeführten Bereiche durch die vorgelegten Sicherheitskonzepte. Als Kriterien dienten die in den einzelnen Kapiteln zu behandelnden Themen. Insgesamt war festzuhalten, dass die Mehrzahl aller relevanten Bestandteile eines Sicherheitskonzepts durch alle Städte des Vergleichs umgesetzt war. Der Erfüllungsgrad der empfohlenen Themenbereiche der Sicherheitskonzepte ist vergleichend der nachfolgenden Tabelle zu entnehmen.



Ansicht 180: Erfüllungsgrad der Sicherheitskonzepte nach dem Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“

Die Städte, die den Leitfaden des Landes Hessen als Grundlage zur Erstellung des Sicherheitskonzepts verwenden konnten (nach dem Jahr 2013), erfüllten im Vergleich die meisten Kriterien. Die Anzahl der erfüllten Kriterien lag in den vorherigen Städten jedoch nicht signifikant niedriger. Die inhaltlichen Abschnitte der Empfehlung des Landes wurden in den Sicherheitskonzepten beachtet.

Insgesamt adressierten Wetzlar, Kassel, Bensheim und Hofgeismar alle durch das Land Hessen empfohlenen Bestandteile eines Sicherheitskonzepts. Punktabzüge waren dann vorzunehmen, wenn innerhalb der Bestandteile einzelne Anforderungen nicht vollständig realisiert wurden. Die Umsetzung der Inhalte zur Gefahrenabwehr war in allen Städten nur durchschnittlich. In diesem Bereich wurden maximal 63 Prozent der Kriterien erfüllt. Im Bereich der Aufgaben zu den Rettungsdienstträgern war u.a. ein Fernmeldekonzept für die Leit-

278 Der Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“ des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport wurde im Jahr 2013 verabschiedet. Daher konnten die Städte Stadthallendorf, Oberursel (Taunus), Wetzlar sowie Kassel diesen nicht in ihrer Planung als Hilfestellung heranziehen. Dennoch erachtete die Überörtliche Prüfung diesen als eine gute Grundlage zur Bewertung der Sicherheitskonzepte, sodass dieser hier als Vergleichsgrundlage dienen kann.

stelle zu konzipieren. Außerdem waren die umliegenden Krankenhäuser mit ihren Kapazitäten zu identifizieren sowie die Einsatzorte der Rettungsdienste zu planen. Alle Städte erfüllten hier die Mehrzahl der Anforderungen. Der Erfüllungsgrad im Bereich Umweltschutz war in allen Kommunen niedrig. Stadtallendorf tätigte keine Aussagen zum Umweltschutz und beschrieb keine Maßnahmen bei besonderen Szenarien. Mit letzterem befasste sich Oberursel (Taunus) ebenfalls nicht. In keinem der vorhandenen Sicherheitskonzepte waren die empfohlenen Anlagen zum Sicherheitskonzept vollständig ausgearbeitet, was in der obigen Bewertung ebenfalls zu Punktabzügen führte.²⁷⁹

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt künftigen Ausrichtern vor allem im Hinblick auf die sich entwickelnde Sicherheitslage bei Großveranstaltungen die Nutzung des Leitfadens des Landes zur Erstellung und zur inhaltlichen Strukturierung des Sicherheitskonzepts. Insbesondere wird empfohlen, den Erfüllungsgrad im Bereich Gefahrenabwehr zu erhöhen.

Flächenkonzept

Für den Hessentag musste in den Städten eine große Veranstaltungsfläche hergerichtet werden. In Bensheim umfasste das gesamte Hessentagsgelände eine Fläche in der Größe von rund 35 Fußballfeldern. In der Regel verfügten die Städte nicht über die notwendige Infrastruktur, um beispielsweise eine Hessentagsarena ohne weiteres bereitstellen zu können. Einzig Kassel hatte die Möglichkeit, auf das Auestadion als Spielstätte für die Hessentagsarena zurückgreifen zu können.

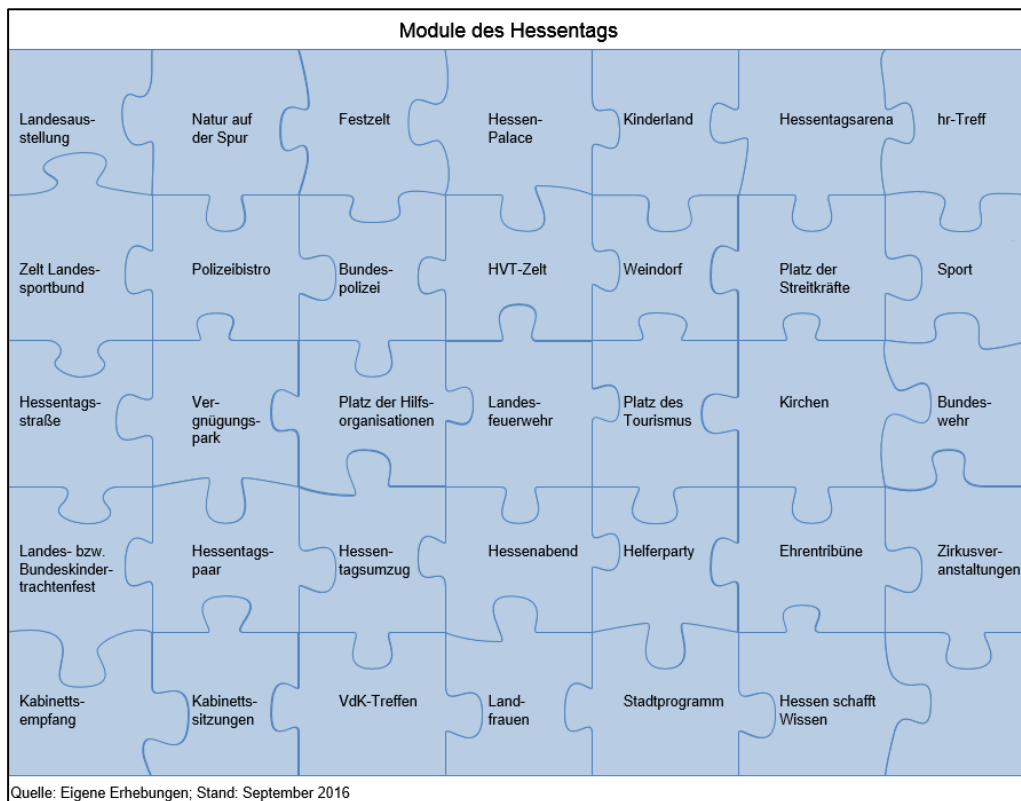
Oberursel (Taunus), Wetzlar, Kassel und Bensheim gaben an, eine zentrale, interne Planung und Fortschreibung der Flächenplanung vorgenommen zu haben. Dies bedeutete, dass in der Regel das Bauamt die gesamte Flächenplanung des Festgeländes und dessen Fortschreibung verantwortete. Sollten z.B. weitere Bühnen auf dem Plan hinzugefügt oder sonstige Veränderungen vorgenommen werden, konnte dies nur durch die Mitarbeiter des Bauamtes geschehen.

Die Städte stellten mit der Dokumentation sicher, dass eine Doppelbelegung von Veranstaltungsflächen nicht möglich war. Außerdem wurde der Koordinierungsaufwand gering gehalten, da sich nicht verschiedene Projektgruppen über weitere Belegungen abstimmen mussten. Daher war die körperschaftsinterne Flächenplanfortschreibung zu begrüßen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt künftigen Ausrichtern, eine zentrale Flächenplanung innerhalb der Stadtverwaltung einzurichten.

Module

In Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei entwarfen die Städte das Programm für ihren Hessentag. Dieser bestand jedes Jahr aus verschiedenen Standardmodulen, die sich über die Jahre entwickelten. Aus den örtlichen Erhebungen ließen sich folgende Standardmodule ableiten:

²⁷⁹ Oberursel (Taunus) hatte neben dem Sicherheitskonzept einen sogenannten Rahmeneinsatzplan erstellt. Dieser adressierte verschiedene Aspekte wie z.B. die Funk- und Kommunikationspläne oder die Beschreibung der Aufgaben des Veranstalters. In der Bewertung des Sicherheitskonzepts und der Darstellung in Ansicht 11 wurde dies nicht berücksichtigt, da grundsätzlich die Dokumentation im Sicherheitskonzept abgefragt wurde.

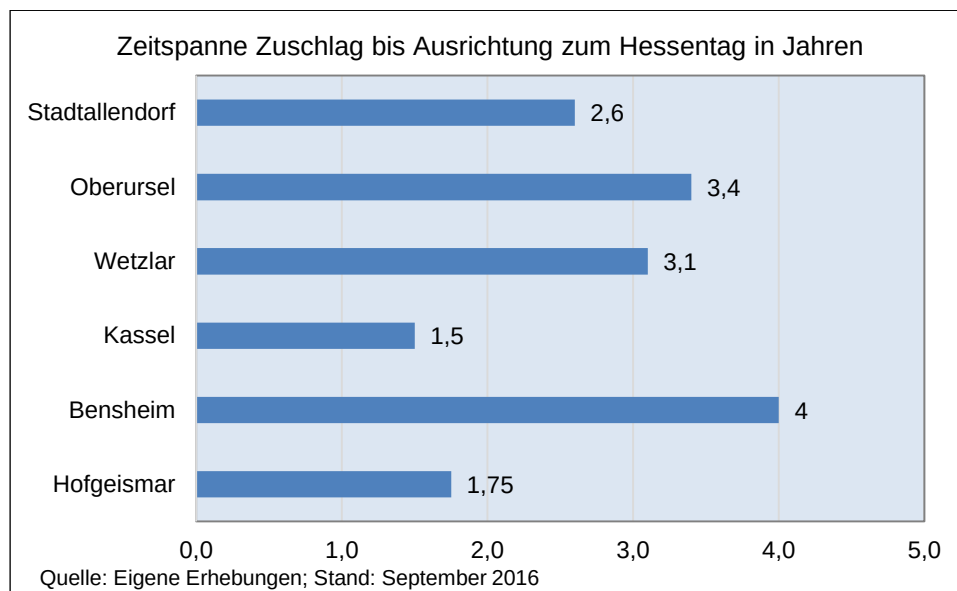


Ansicht 181: Module des Hessentags

Insgesamt wurden 34 Standardmodule identifiziert, die verschiedene Programmpunkte von der Landesausstellung über die Hessentagsarena bis zum Hessentagsumzug beinhalteten. Im Vergleich wurden zwischen 29 und 33 Modulen realisiert.

Für die Städte wurden sehr unterschiedliche Ausgangssituationen hinsichtlich der zeitlichen Situation festgestellt. Ansicht 182 verdeutlicht die Zeitspanne zwischen Zuschlagserteilung und Ausrichtung des Hessentags:

Zeitspanne zwischen Zuschlag und Ausrichtung



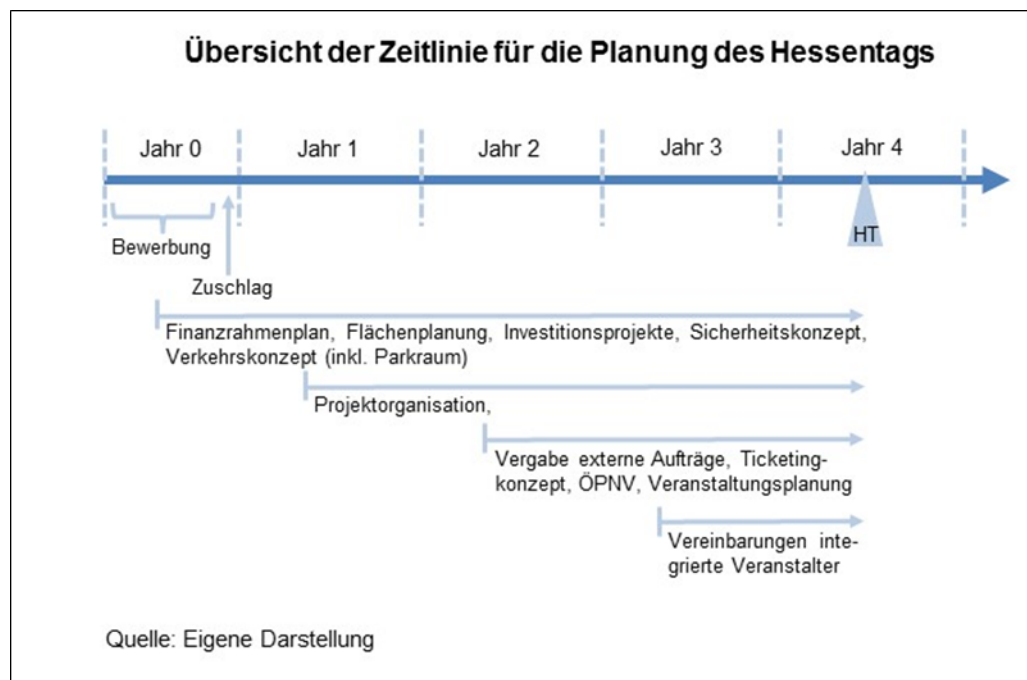
Ansicht 182: Zeitspanne Zuschlag bis Ausrichtung zum Hessentag in Jahren

Den Städten standen für die Planungen sehr unterschiedliche Zeiträume zur Verfügung. Während Bensheim, Oberursel (Taunus) und Wetzlar zwischen 3,1 und 4 Jahren zur Verfügung hatten, lag die Zeitspanne in den übrigen Städten zwischen 1,5 und 2,6 Jahren. In Stadthallendorf und Kassel lag dies

Zeitlinie für die Planung des Hessentags

auch an der kurzfristigen Übernahme des Hessentags für abgesprungene Ausrichter. Während Kassel durch vorhandene Kapazitäten den Planungsaufwand auffangen konnte, waren kleinere Verwaltungen durch die Planungsarbeiten für den Hessentag stark gefordert. Ein Vorschlag für die zeitliche Einordnung und Inhalte der Planungsphase wurde auf Basis der Erhebungen in den Städten und den dort gemachten Erfahrungen entwickelt.

Der Ausrichter hatte während der Planungsphase Konzepte zu erstellen sowie die Auswahl der Module zur Programmplanung zu treffen. Während dieser Aufgabenbereich einer langen Vorbereitung bedarf ist gleichzeitig der Spannungsbogen sowohl in der Stadtverwaltung als auch in der Bürgerschaft aufrecht zu erhalten. Deshalb stellt sich die Frage nach einer angemessenen Zeitspanne für die Vorbereitung eines Hessentages. Die Städte hatten auf Basis der individuellen Situation die Planungen anzupassen. Hierbei bestanden insbesondere bei den Städten, die kurzfristig die Ausrichtung des Hessentags übernommen haben, hohe Anforderungen an die rechtzeitige Realisierung aller Planungsschritte. Aus den vorgefundenen Planungen hat die Überörtliche Prüfung einen idealisierten Planungsablauf in zeitlicher Hinsicht für den Hessentag abgeleitet. Ansicht 183 zeigt die verschiedenen Planungsschritte in einer zeitlichen Einordnung auf der Basis der örtlichen Erhebung und Einschätzung.



Ansicht 183: Übersicht der Zeitlinie für die Planung des Hessentags

Angemessene Planungsphase

Die Planungstätigkeiten binden sowohl in der Stadtverwaltung als auch bei den externen Unterstützern hohe zeitliche Kapazitäten. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine Planungszeit von 3,5 Jahren. Unter Berücksichtigung der Bewerbungsphase (halbes Jahr) ist ein Zeitrahmen von rund 4 Jahren für die Ausrichtung eines Hessentags einzukalkulieren. Eine kontinuierliche Abarbeitung der zur Realisierung des Hessentags notwendigen Themengebiete lässt sich so gewährleisten.

8.4.3 Ausführung

Auf den Hessentagen waren die integrierten Veranstalter²⁸⁰ sowie die kostenpflichtigen Veranstaltungen bedeutende Teile des Festbetriebs.

Der Hessentag dauerte jeweils zehn Tage, an denen in den Jahren 2010 bis 2015 durchschnittlich 1,27 Millionen Besucher zu verzeichnen waren. Ansicht 184 zeigt die Besucherzahlen im Vergleich.

Besucher Hessentag

Besucherzahlen der Hessentage						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Besucher	1,08 Mio.	1,38 Mio.	1,22 Mio.	1,83 Mio.	1,33 Mio.	0,75 Mio.

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: September 2016

Ansicht 184: Besucherzahlen der Hessentage

Insgesamt besuchten in den Jahren 2010 bis 2015 zwischen 0,75 Millionen Besucher (Hofgeismar 2015) und 1,83 Millionen Besucher (Kassel 2013) den Hessentag.

In Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei entwarfen die Städte das Programm für den Hessentag, das sich aus den in Ansicht 181 bestehenden Modulen zusammensetzte. Das durchgängig angebotene Modul Stadtprogramm bot lokalen Vereinen und Gruppierungen die Möglichkeit, sich auf dem Hessentag zu präsentieren. Die Entwicklung dieses Moduls oblag der Stadt, ohne Einflussnahme des Landes.

Die Städte fassten mit einem Teil der integrierten Veranstalter vertragliche Vereinbarungen. Eine Übersicht hierzu ist der nachstehenden Tabelle zu entnehmen:

Integrierte
Veranstalter

Vertragliche Vereinbarungen mit den integrierten Veranstaltern						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Bundeswehr	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Polizei	-	-	✓	✓	✓	✓
FFH	-	-	✓	-	✓	✓
hr	-	-	-	-	✓	-
Kirchen	✓	-	-	-	✓	-

Legende: ✓: erfüllt; -: nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 185: Vertragliche Vereinbarungen mit den integrierten Veranstaltern

Insgesamt wurden mit den integrierten Veranstaltern 16 von möglichen 30 vertraglichen Vereinbarungen getroffen. Mit der Bundeswehr wurde in allen Städten ein Vertrag geschlossen. Nach den Ergebnissen dieser Prüfung erwiesen sich die Verhandlungen mit integrierten Veranstaltern als schwierig

²⁸⁰ Zu den integrierten Veranstaltern zählten die Evangelische und Katholische Kirche, die Bundeswehr, die Polizei sowie die Medienpartner FFH und der Hessische Rundfunk. Im Gegensatz zu den anderen Veranstaltungsbereichen auf dem Hessentagsgelände (z.B. Hessentagsarena, Festzelt, Hessentagsstraße), stellten die Städte diesen Veranstaltern lediglich die Fläche inklusive der benötigten Infrastruktur (z.B. Wasser, Strom und Müllentsorgung) zur Verfügung. Die Programmplanung wurde durch die integrierten Veranstalter selbstständig durchgeführt.

und waren teilweise von stark zu Lasten der Städte gehenden Forderungen geprägt. Dies betraf beispielsweise den Umfang und die Art der Flächenbereitstellung oder monetäre Beiträge der Städte für die Realisierung der Teilnahme und des Programms der integrierten Veranstalter.

Sicherheitslage

Oberursel (Taunus) unterzeichnete keine vertragliche Vereinbarung mit dem integrierten Veranstalter FFH. Gleichzeitig fand erstmals die durch den Radiosender FFH durchgeführte Just White Party statt. Obwohl die Stadt Oberursel (Taunus) auf die Erhebung eines Eintrittspreises hinwirkte, blieb die Veranstaltung auf Drängen des Veranstalters FFH kostenfrei. Der kostenlose Eintritt und die intensive Bewerbung der Veranstaltung durch FFH führten zu einem weit über der Kapazitätsgrenze der Hessentagsarena liegenden und einem nicht mehr zu steuernden Zustrom an Besuchern. Dies führte zu einem kurzzeitigen Sicherheitsrisiko.

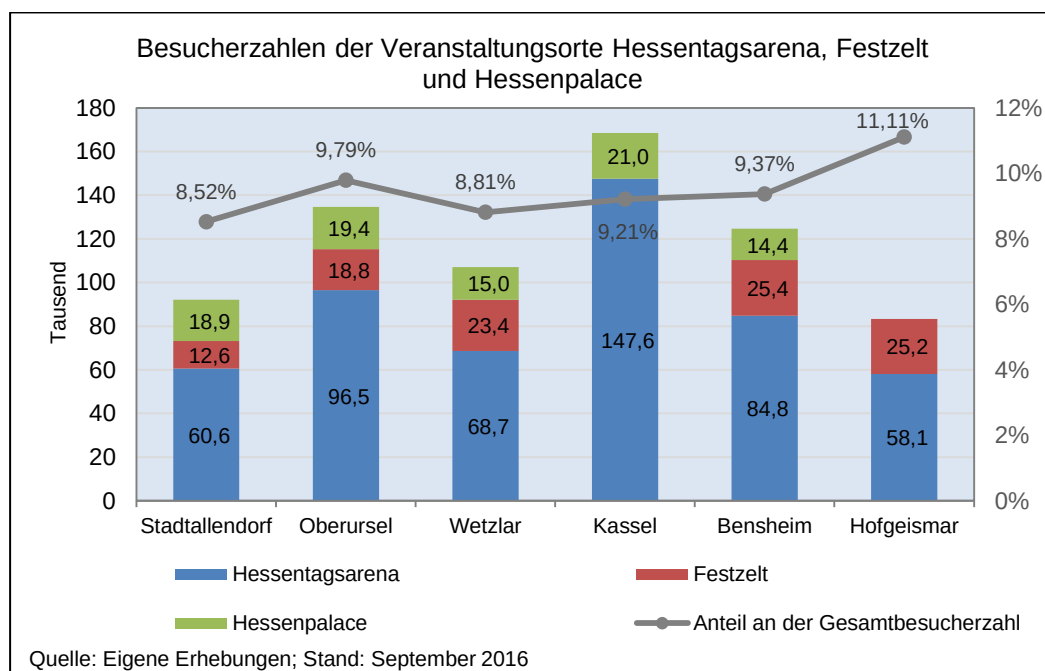
Vertragliche
Vereinbarungen mit
den integrierten
Veranstaltern

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten, mit allen integrierten Veranstaltern vertragliche Vereinbarungen zu treffen, in denen der Leistungsumfang sowie die Kostenbeteiligung für beide Vertragsparteien klar dargelegt sind. So können bspw. auf Seiten der Hessentagsstadt folgende Leistungen liegen: Überlassung der Aktionsfläche, Wasser- und Abwasseranschluss, Stromanschluss, Hackschnitzel, Müllentsorgung und Personaltoiletten. Seitens des integrierten Veranstalters ist die Bespielung der Aktionsfläche sicherzustellen, die Übernahme der Nebenkosten sowie die Bereitstellung eines Sicherheitsdienstes für die Aktionsfläche. Die bereits geschlossenen Verträge der Vorgängerstädte können hierzu als Grundlage dienen und sind individuell zu ergänzen.

Kostenpflichtige
Veranstaltungen

Die kostenpflichtigen Veranstaltungen waren mit ein Kernstück eines jeden Hessentags. In der Regel waren dies Konzerte unterschiedlicher Größe oder künstlerische Darbietungen. In den sechs Jahren des Betrachtungszeitraums der 199. Vergleichenden Prüfung wurden regelmäßig drei große Veranstaltungsstätten angeboten, auf denen die mit Abstand meisten kostenpflichtigen Veranstaltungen stattfanden: Hessentagsarena, Festzelt sowie das Hessenpalace.

Ansicht 186 stellt die Besucherzahlen der kostenpflichtigen Veranstaltungen in diesen Veranstaltungsorten dar:



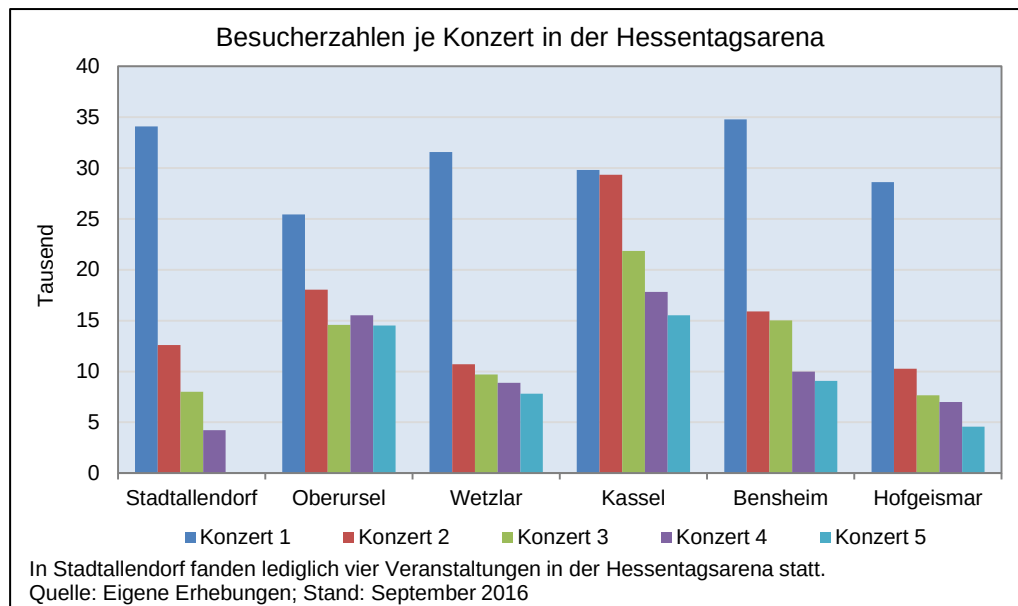
Ansicht 186: Besucherzahlen der Veranstaltungsorte Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace

Der Vergleich der Besucherzahlen der drei großen Veranstaltungsorte Hessentagsarena, Festzelt sowie Hessenpalace zeigt eine sehr unterschiedliche Anzahl an Besuchern. Die Stadt Kassel konnte mit einer Gesamtbesucherzahl von 168.580 mit nur zwei Veranstaltungsorten die mit Abstand meisten Besucher verzeichnen. Die geringste Besucherzahl wurde in der Stadt Hofgeismar mit 83.313 Besuchern erzielt. Alle Städte erreichten mit den drei großen Veranstaltungsorten lediglich einen geringen Teil (zwischen neun und elf Prozent) der Gesamtbesucher.

Besucher
Hessentagsarena,
Festzelt und Hessen-
palace

Aufgrund ihrer Größe und der hier angebotenen Großkonzerte erzielte die Hessentagsarena in allen Vergleichsstädten die mit großem Abstand höchsten Besucherzahlen. Die Aufteilung der Besucher nach den fünf größten Konzerten zeigt Ansicht 187:

Hessentagsarena



Ansicht 187: Besucherzahlen je Konzert in der Hessentagsarena

Die Hessentagsarena war in allen Städten auf eine Zahl von 30.000 bis 35.000 Besuchern ausgerichtet. Diese gewünschte Zahl wurde im gesamten Prüfungszeitraum jedoch nur durch drei Veranstaltungen erreicht. In den Städten Wetzlar und Bensheim war dies die Just-White-Party, die mit einem Ticketpreis von 10 Euro keine wesentlichen Deckungsbeiträge generieren konnte. Lediglich in Stadtlendorf konnte das Konzert der Sängerin Pink die 30.000-Besucher-Marke überschreiten und einen nennenswerten Deckungsbeitrag zu den Kosten der Herrichtung der Hessentagsarena erzielen.

Das Fassungsvermögen der Hessentagsarena wurde für die weiteren Großkonzerte kaum bis zur Hälfte genutzt. Selbst die Planzahlen für die Ticketverkäufe dieser Konzerte lagen nur zwischen 10.000 und 18.000 Besuchern. So blieben Resonanz und Besucherzahlen deutlich hinter den Erwartungen der Städte und den vorgehaltenen Kapazitäten zurück.

Das Festzelt erreichte im Bereich der kostenpflichtigen Veranstaltungen in allen Städten Besucherzahlen von weniger als 7.000 Besuchern. Es war jedoch wichtiger Bestandteil eines jeden Hessentags, da dort neben den kostenpflichtigen Konzerten die Veranstaltungen des HVT²⁸¹ und VdK stattfanden. Die Besucherzahlen hierfür waren nicht näher erfasst, es kann daher

Festzelt

281 Hessische Vereinigung für Tanz- und Trachtenpflege.

keine Aussage getroffen werden, ob bei diesen Veranstaltungen die Grenze von 7.000 Besuchern überschritten worden ist.

Hessenpalace

Das Hessenpalace war die kleinste der drei großen Veranstaltungsstätten. In Wetzlar und Kassel konnten maximale Besucherzahlen von knapp 6.000 Besuchern erreicht werden. In den anderen Städten lagen die höchsten Besucherzahlen zwischen 3.000 und 4.000 Besuchern.

Die Stadt Kassel verzichtete im Rahmen des Hessentags 2013 auf die Errichtung eines Festzelts und die Stadt Hofgeismar beim Hessentag 2015 auf einen Hessenpalace. Beide Vergleichsstädte bespielten somit während des Hessentags statt drei nur zwei große Veranstaltungsstätten. Von den Städten, die alle drei großen Veranstaltungsorte errichtet hatten, erreichte der Hessenpalace in den Städten Stadtallendorf und Oberursel (Taunus) die zweithöchsten Besucherzahlen, wohingegen dies in den Städten Wetzlar und Bensheim das Festzelt war. Die Stadt Kassel, die nur zwei Spielstätten angeboten hat, konnte vergleichsweise gute Besucherzahlen generieren. Aus der Prüfung lässt sich ableiten, dass nicht zwangsläufig drei Spielstätten für eine hohe oder gute Besucherakzeptanz bereitgestellt werden müssen.

Anpassung der Spielstätten

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den künftigen Ausrichtern, eine klare Anpassung der Spielstätten auf die Gegebenheiten in der Stadt bzw. die zu erwartenden Besucherzahlen für die einzelnen Veranstaltungen. Nach den Erkenntnissen der örtlichen Erhebungen ist die Errichtung einer Hessentagsarena in der bisherigen Größenordnung von den künftigen Ausrichterstädten zu hinterfragen.

Rückbau

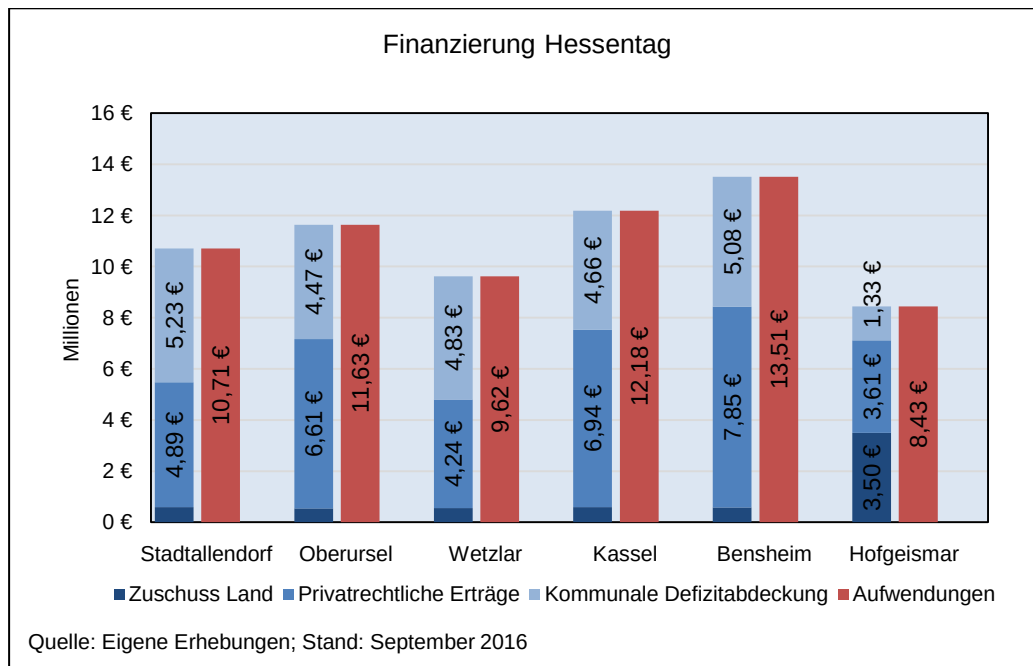
Nach dem Hessentag sind die Veranstaltungsflächen zurückzubauen. Dies bedarf einer strukturierten und auch zeitlichen Koordination. In den sechs Städten des Vergleichs wurde vor allem der Abbau der Hessentagsstraße als teilweise problematisch beschrieben, da verschiedene Schausteller bereits am letzten Festtag noch während des laufenden Festbetriebs ihre Stände abbauten und abtransportieren. Dies störte den übrigen Festbetrieb. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, alle Abbauarbeiten gesondert in der Hessentagsplanung zu adressieren und hierfür auch festgelegte Zeitkorridore zu benennen. Dies sollte auch Bestandteil der vertraglichen Vereinbarungen mit den Schaustellern werden, sodass ein geordneter Abbau sichergestellt werden kann.

8.5 Finanzielle Dimension des Hessentags

Finanzierung

Die Finanzierung der Aufwendungen eines Hessentags stützte sich auf den Zuschuss durch die Staatskanzlei, auf die Generierung von privatrechtlichen Erträgen und den kommunalen Haushalt²⁸² (vgl. Kapitel 8.3.2). Die unterschiedliche Finanzierung wird in Ansicht 188 dargestellt.

²⁸² Die haushalterische Erfassung der hessentagsbezogenen Aufwendungen erstreckte sich über mehrere Haushaltsjahre.



Ansicht 188: Finanzierung Hessentag

Die Aufwendungen der Vergleichsstädte lagen zwischen 8,43 Millionen Euro in Hofgeismar und 13,51 Millionen Euro in Bensheim. Setzte man die Aufwendungen ins Verhältnis zu den jeweiligen Besuchern der Hessentage, so schwankten die Aufwendungen je Hessentagsbesucher zwischen 6,66 Euro in Kassel und 11,25 Euro in Hofgeismar.

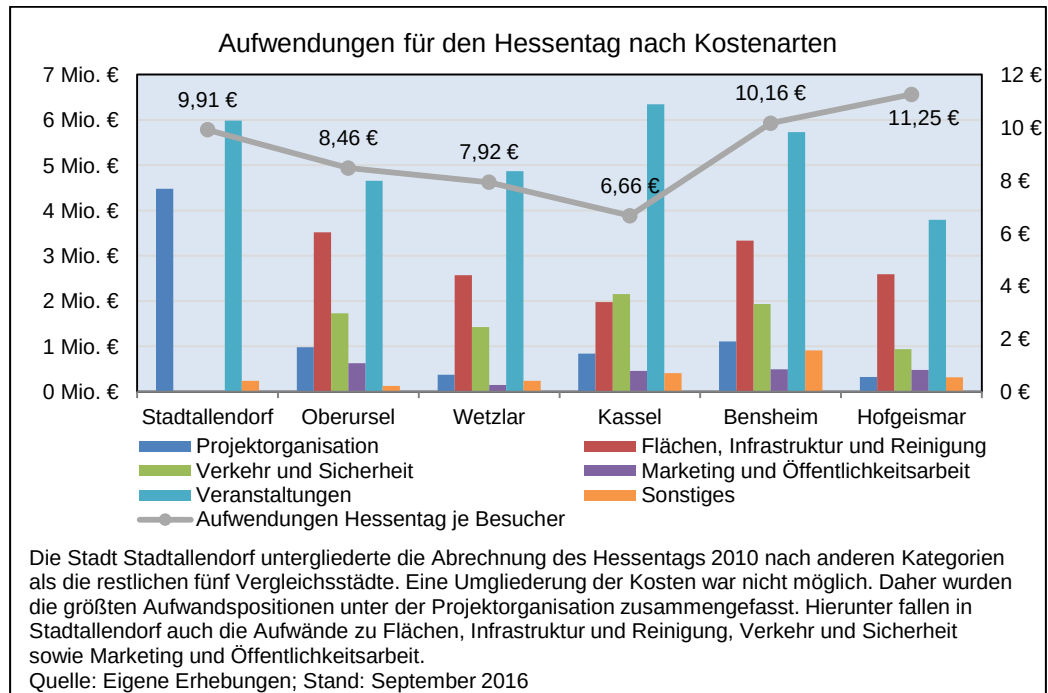
Aufwendungen

Diese starken Schwankungen der Aufwendungen je Besucher waren insbesondere auf die sehr unterschiedlich hohen Besucherzahlen auf den Hessentagen zurückzuführen. Die in der Summe vergleichsweise niedrigen Aufwendungen für den Hessentag in Hofgeismar führten aufgrund der niedrigen Besucherzahl zu den höchsten Aufwendungen pro Kopf.

Die Städte des Vergleichs finanzierten den gesamten Festbetrieb des Hessentags mit Haushaltsmitteln zwischen 1,33 Millionen Euro in Hofgeismar und 5,23 Millionen Euro in Stadtallendorf. Die auffallend niedrige Defizitabdeckung in Hofgeismar war auf den erhöhten Zuschuss der Landesregierung zurückzuführen.²⁸³ Der Vergleich der Zuschussbedarfe je Hessentagsbesucher zeigte, dass dieser zwischen 1,77 Euro in Hofgeismar und 4,84 Euro in Stadtallendorf lag.

283 Vgl. Seite 244.

Ansicht 189 zeigt die Aufwendungen der Städte für den Hesttag differenziert nach definierten Kategorien²⁸⁴:



Ansicht 189: Aufwendungen für den Hesttag nach Kostenarten

Budgetvorgaben und Controlling

Die größten Kostentreiber waren in allen sechs Städten die Veranstaltungen und Konzerte. Hierunter fielen unter anderem die Gagen für die Künstler sowie die Errichtung der Bühnen in den jeweiligen Spielstätten. Als weiterer bedeutender Kostenfaktor waren im Vergleich die Herrichtung der Flächen inklusive der benötigten Infrastruktur sowie die Reinigung der Flächen zu identifizieren.

In allen Städten des Vergleichs war eine genaue und vollständige Übersicht zu den Stellenanteilen, die für den Hesttag benötigt wurden, aus den bestehenden Aufzeichnungen nicht ableitbar. Wir empfehlen künftigen Ausrichtern, die geplanten oder anfallenden Stellenanteile nachzuhalten, um auch zusätzliche Personalkapazitäten bedarfsgerecht steuern zu können.

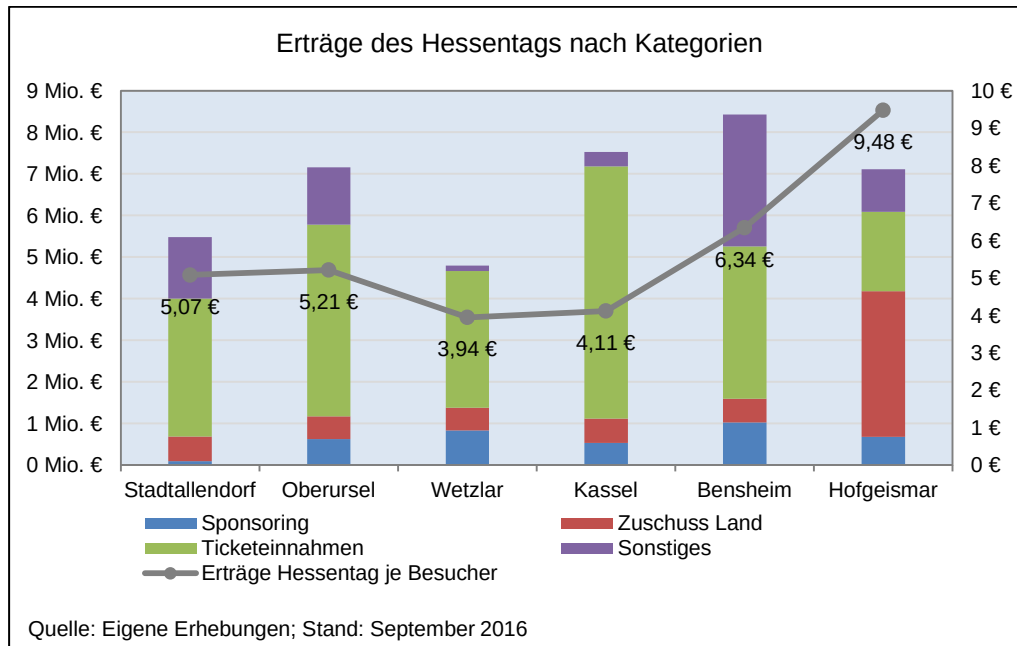
Erträge

Bei dem Vergleich der Erträge muss berücksichtigt werden, dass die Zuschussgewährung an die Stadt Hofgeismar von dem ab 2015 geltenden Konzept Hesttag der Zukunft betroffen war.²⁸⁵ Die übrigen Städte fielen unter die bisher geltende Regelung.

²⁸⁴ Die in dieser und nachfolgenden Ansichten verwendeten Kategorien orientieren sich an Aufgabengebieten der eingerichteten Projektgruppen im Rahmen der Hesttagsorganisation.

²⁸⁵ Vgl. Seite 244.

Die Kategorisierung der Erträge ermöglicht in Ansicht 190 einen Blick auf deren unterschiedliche Ausprägung.



Ansicht 190: Erträge des Hessentags nach Kategorien

Auf der Ertragsseite wurden Beträge zwischen 4,79 Millionen Euro in Wetzlar und 8,43 Millionen Euro in Bensheim erzielt. Setzte man die Erträge mit den Besucherzahlen der einzelnen Hessentage in Verbindung, so generierte Hofgeismar mit 9,48 Euro die mit Abstand höchsten Einnahmen je Besucher. Wetzlar konnte lediglich 3,94 Euro je Besucher einnehmen.

Die Ticketeinnahmen generierten, mit Ausnahme von Hofgeismar, die höchsten Erträge bei gleichzeitig hoher Risikoanhaftung. Daneben erzielten die Städte insbesondere Erträge aus Sponsoring und dem Landeszuschuss sowie sonstigen Erträge. Diese setzten sich aus Erträgen aus Standgeldern der Hessentagsstraße, dem Merchandising sowie Catering und weiteren Veranstaltungen zusammen. Hier konnte Bensheim im Vergleich besonders hohe Erträge realisieren.

Die Einnahmen aus dem Sponsoring waren in den geprüften Städten vergleichsweise gering. Sie lagen zwischen 0,09 Millionen Euro in Stadtallendorf und 1,02 Millionen Euro in Bensheim.

Die Stadt Hofgeismar wurde nach dem neuen Konzept der Hessischen Landesregierung in Höhe von 3,50 Millionen Euro bezuschusst (siehe Kapitel 8.3.2). Die übrigen Vergleichsstädte hingegen erhielten im Durchschnitt einen Zuschuss zum Festbetrieb in Höhe von 500.000 Euro.

Die Erträge aus dem Zuschuss des Landes für den Festbetrieb werden im Rahmen des neuen Finanzierungskonzepts der Landesregierung (vgl. Kapitel 8.3.2) in den nächsten Jahren auf höchstens 2 Millionen Euro begrenzt. Die Ausrichter sollten damit den nicht durch Ticketverkäufe und Sponsoring abgedeckten Teil des Defizits kompensieren.

Die Städte nehmen mit der Ausrichtung des Hessentags finanzielle Belastungen ihrer Haushalte in Kauf. Im folgenden Analyseschritt wurden alle Aufwendungen und Erträge im Zusammenhang mit den drei zentralen Spielstätten Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace dargestellt. Somit ließ sich die Bandbreite der Zuschussbedarfe bezogen auf eine Spielstätte ableiten.

Für die nachfolgende Darstellung wurden zunächst direkt den Spielstätten zuordenbare Aufwendungen herangezogen. Zusätzlich wurden Aufwendun-

Neues
Finanzierungs-
konzept

Zuschussbedarfe:
Hessentagsarena,
Festzelt und
Hessenpalace

gen und Erträge die nicht direkt zuordenbar waren, prozentual im Verhältnis der direkt zuordenbaren Aufwendungen und Erträge umgelegt. Diese Umlageung erfolgte beispielsweise für das Catering sowie Sicherheitsdienstleistungen. Ansicht 191 sind die Zuschussbedarfe zu den drei großen Spielstätten vergleichend zu entnehmen.

Zuschussbedarf: Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace					
	Hessentags-arena	Festzelt	Hessenpalace	Defizitabdeckung gesamt	Prozentualer Anteil an Gesamtaufwendungen ³⁾
Stadtallendorf	285.676 €	693.841 €	248.555 €	1.228.071 €	23 %
Oberursel	-60.486 €	289.212 €	40.864 €	269.590 €	43 %
Wetzlar	779.055 €	291.665 €	49.124 €	1.119.844 €	40 %
Kassel	258.642 €	- ¹⁾	360.248 €	618.889 €	50 %
Bensheim	2.979.366 €	1.334.789 €	434.741 €	4.748.896 €	62 %
Hofgeismar	1.972.616 €	384.862 €	- ²⁾	2.357.477 €	41 %

1) Da die Stadt Kassel nur eine Veranstaltung im Festzelt (Kongress Palais) durchführte, wird im Vergleich das Festzelt in Kassel nicht als Modul gewertet.

2) Die Stadt Hofgeismar richtete keinen Hessenpalace aus.

3) Anteil der Defizitabdeckung an der Summe aller Hessentagsaufwendungen.

Quelle: Auswertungen der Hessentagsstädte, eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 191: Zuschussbedarf: Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace

Die drei großen Spielstätten Hessentagsarena, Festzelt und Hessenpalace lösten in allen Städten des Vergleichs hohe Zuschussbedarfe aus.

Großkonzerte/
Wetter

Gemessen an den Gesamtaufwendungen lag der Zuschussbedarf für die drei Veranstaltungsstätten insgesamt zwischen 23 Prozent in Stadtallendorf und 62 Prozent in Bensheim. Diese drei Module erzeugten die größten Aufwendungen und Zuschussbedarfe. Von den Städten wurde angeführt, dass insbesondere den Großkonzerten ein hoher Risikofaktor hinsichtlich Akzeptanz und Open Air/ Wetterlage anhaftete.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung künftigen Ausrichtern, im Vorfeld genaue Überlegungen hinsichtlich der Spielstätten, die auf dem Hessentag angeboten werden sollen, vorzunehmen.

8.6 Langfristige Wirkung

Der Hessentag stand über mehrere Jahre als Großprojekt im Fokus der Arbeit der Stadtverwaltung und ihrer Bürger. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung, welche „Fußabdrücke“ der Hessentag zurückgelassen hat. Dies soll unter dem Aspekt der langfristigen Wirkung beschrieben werden.

„Fußabdrücke“

Grundsätzlich bestätigten alle Vergleichsstädte, dass durch die Ausrichtung dieses Projekts das „Wir-Gefühl“ und der Zusammenhalt in der Stadtverwaltung gestiegen sind. Ebenso wurden positive Effekte in der Zusammenarbeit verschiedener Abteilungen innerhalb der Verwaltung und die Zusammenarbeit in Projektstrukturen genannt. Zudem wurden im Rahmen der Stadtentwicklung Investitionsprojekte umgesetzt.

In den einzelnen Städten waren einige Beispiele besonders positiv hervorzuheben. In Stadtallendorf wurde durch den Hessentag der Heinz-Lang-Park saniert, der während des Hessentags als Teil des Festgeländes diente. Auch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurde er nachhaltig als Erholungsfläche genutzt.



Ansicht 192: Stadt Stadtallendorf. Heinz-Lang-Park. Aufnahme vom 23. August 2016.

Oberursel (Taunus) erschloss im Zuge des Hessentags ein Gewerbegebiet. Während des Hessentags wurden die Flächen für die Landesausstellung und das Festzelt genutzt. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen wurde das Gewerbegebiet in Teilen bereits genutzt und noch weiter vermarktet.



Ansicht 193: Stadt Oberursel (Taunus). Gewerbegebiet An den 3 Hasen. Aufnahme vom 9. August 2016 .

In Wetzlar wurde im Rahmen der Flächenherrichtung das Stadion saniert. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung wurde dieses für die örtlichen Sportvereine weitergenutzt.



Ansicht 194: Stadt Wetzlar. Stadion. Aufnahme der Stadt Wetzlar.

Kassel widmete sich bei der Ausrichtung des Hessentags vollständig dem Thema Klimaschutz. Hierfür wurde sie mit dem Bundespreis „Kommunaler Klimaschutz 2014“ ausgezeichnet, der mit einem Preisgeld in Höhe von 30.000 € dotiert war.



Ansicht 195: Stadt Kassel. Klimabühne auf dem Hessentag 2013. Aufnahme der Stadt Kassel.

Der Helferpool zum Hessentag in Bensheim konnte im Jahr 2015 erneut reaktiviert werden. Die Stadt war kurzfristig in der Lage, die Deutschen Radsportmeisterschaften zu veranstalten, nachdem Dresden von der Ausrichtung der Veranstaltung zurücktrat. Die Realisierung dieser Großveranstaltung konnte nur übernommen werden, weil Helfer unter anderem für die Streckenbewachung zur Verfügung standen.



Ansicht 196: Stadt Bensheim. Deutsche Radsportmeisterschaften 2015. Aufnahme der Stadt Bensheim.

Aus der „Kulturbühne“ des Hessentags in Hofgeismar, die durch Ehrenamtliche betreut und veranstaltet wurde, gründete sich ein Verein, der weiterhin kulturelle Veranstaltungen ausrichtet und im Jahr 2016 die „Ersten Hofgeismarer Kulturtage“ veranstaltete.



Ansicht 197: Stadt Hofgeismar. Erste Hofgeismarer Kulturtage. Aufnahme der Stadt Hofgeismar.

8.7 Investitionspaket Hessentag

Neben dem Landeszuschuss für den Festbetrieb erhielten die ausrichtenden Städte Zuschüsse zur Realisierung eines Investitionsprogramms das insbesondere zur Stadtentwicklung genutzt wurde. Der Hessentag fungierte somit als Impulsgeber für Investitionsmaßnahmen. Im Rahmen der Überörtlichen Prüfung war eine Steigerung der Investitionsumfänge festzustellen, die mit einem Investitionsfaktor „Hessentag“ bestimmt wurde.

Die geprüften Städte gaben allesamt an, dass die durch den Hessentag ausgelösten Investitionszuschüsse ein Hauptgrund für die Bewerbung zur Ausrichtung waren. Um die Bedeutung dieser Investitionen zu analysieren, untersuchte die Überörtliche Prüfung Umfang und Auswirkungen des jeweiligen Investitionspakets „Hessentag“.

Die Investitionen mussten in keinem direkten Zusammenhang zum Festbetrieb des Hessentags stehen. In der Regel beschränkten sie sich auf Straßenbau- und Infrastrukturmaßnahmen. Eine Obergrenze hinsichtlich der Zuschüsse für Investitionsmaßnahmen bestand bis zum Jahr 2014 nicht.

Ansicht 198 zeigt die Zahl und finanziellen Eckdaten der im Rahmen des Investitionspakets „Hessentag“ umgesetzten Maßnahmen.

Investitionspaket „Hessentag“						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
Zahl der Projekte	8	12	11	5	15	3
Straßeninfrastruktur	2	5	4	2	11	1
Bahnhof / ÖPNV	2	3	1	-	1	1
Sonstige Infrastruktur	2	1	4	-	1	1
Sonstige Maßnahmen	2	3	2	3	2	-
Gesamtkosten (Plan)	10,8 Mio. €	27,1 Mio. €	29,2 Mio. €	33,4 Mio. €	26,5 Mio. €	5,3 Mio. €
Gesamtkosten (Ist) ¹⁾	11,1 Mio. €	33,2 Mio. €	25,0 Mio. €	30,7 Mio. €	19,9 Mio. €	4,4 Mio. €
Investitionsprogramm im Jahr der Zusage	3,9 Mio. €	20,0 Mio. €	41,9 Mio. €	175,5 Mio. €	28,8 Mio. €	5,1 Mio. €

Investitionspaket „Hessentag“						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
In Investitionsplanung bereits erfasst	0,0 Mio. €	12,3 Mio. €	1,4 Mio. €	10,76 Mio. €	8,7 Mio. €	0,0 Mio. €
Summe zusätzliche Investitionen	11,1 Mio. €	20,9 Mio. €	23,4 Mio. €	0,0 Mio. €	11,2 Mio. €	4,4 Mio. €
Investitionsprogramm gesamt	15,0 Mio. €	41,0 Mio. €	65,3 Mio. €	175,5 Mio. €	40,0 Mio. €	9,5 Mio. €
Investitionsfaktor Hessentag	3,8	2,0	1,6	1,0	1,4	1,9
1) Hierbei ist zu berücksichtigen, dass noch nicht in allen Städten alle Maßnahmen fertiggestellt sind. Quelle: Auswertungen der Städte, eigene Erhebungen; Stand: September 2016						

Ansicht 198: Investitionspaket für den Hessentag

Die Zahl der Investitionsprojekte variierte und lag zwischen drei Projekten in Hofgeismar und fünfzehn Projekten in Bensheim. Insgesamt wurden Projekte in den Vergleichsstädten in einem Umfang zwischen 5,3 Millionen Euro in Hofgeismar und 33,4 Millionen Euro in Kassel geplant. Die Städte setzten im Bereich der Straßeninfrastruktur einen Schwerpunkt ihrer Investitionstätigkeit. Mit Ausnahme von Kassel führten alle Städte Maßnahmen im Umfeld von Bahnhöfen aus.

Bis auf Kassel nutzten alle Städte des Vergleichs das Investitionspaket „Hessentag“ für die Sanierung und Modernisierung des Bahnhofs und des Bahnhofumfelds. Diese Investitionen betrafen insbesondere Umfeldgestaltung, Park-and-Ride-Möglichkeiten sowie die Herstellung von Barrierefreiheit und Personenunterführungen. Die Maßnahmen beinhalteten in Teilen auch Grundstücks- und Eigentumserwerb, so dass die geplanten Maßnahmen in städtischem Eigentum umgesetzt werden konnten. In zwei Fällen (Stadtallendorf und Oberursel (Taunus)) investierten die Vergleichsstädte in Eigentum des Verkehrsunternehmens und nahmen in einem Fall eine (Teil-) Vermögensübertragung der geschaffenen Investitionswerte an das Verkehrsunternehmen vor (Oberursel (Taunus)). Eine Stadt (Wetzlar) reichte für die Realisierung eines Bauabschnitts einen Investitionskostenzuschuss an das Verkehrsunternehmen aus. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass Investitionsmaßnahmen im Eigentumsbestand eines Verkehrsunternehmens (in den vorliegenden Fällen insbesondere Personenunterführungen und Bahnsteige) nicht im Aufgaben- und Verantwortungsbereich der Körperschaften liegen²⁸⁶. Diese Investitionsmaßnahmen wären grundsätzlich durch das Verkehrsunternehmen zu tätigen und nicht durch die Körperschaften. Das Engagement der Körperschaften war, obwohl es der Weiterentwicklung des ÖPNV diene und damit auch positive Effekte für die Mobilität der Bevölkerung bewirkt, als freiwillig einzustufen.

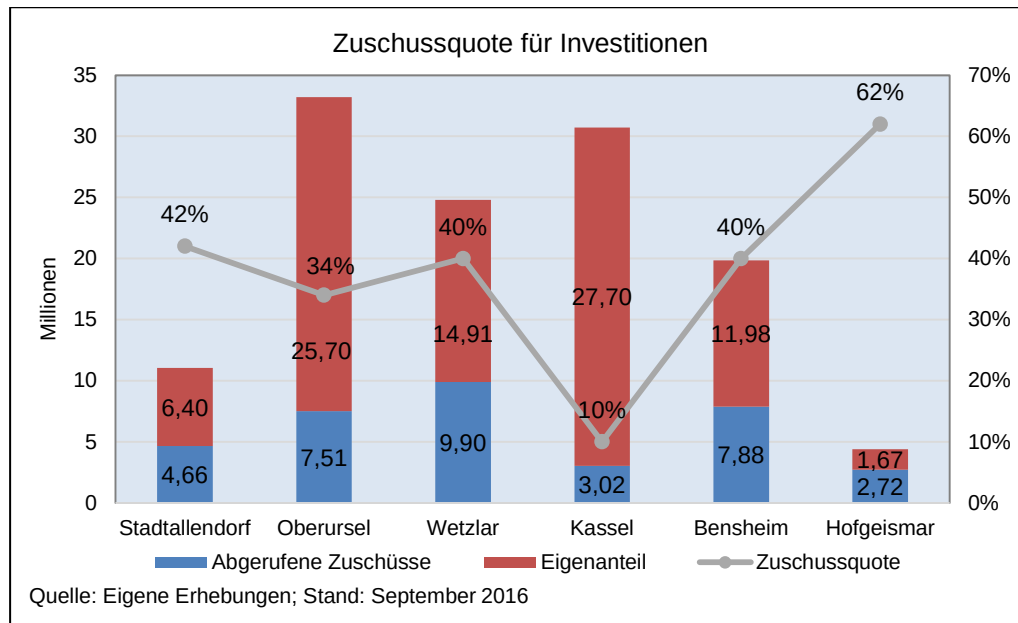
Die Städte nutzten die sich ihnen bietenden Möglichkeiten und realisierten insbesondere Projekte zur Stadtentwicklung. Der Faktor der Steigerung des Umfangs der Investitionsmaßnahmen im Vergleich zum Investitionsprogramm im Jahr der Zusage lag bei den Städten zwischen 3,8 in der Stadt Stadtallendorf und 1,4 in der Stadt Bensheim. Für die Stadt Kassel konnte keine Erhöhung des Investitionsprogramms festgestellt werden. Die Stadt Kassel nutzte den Hessentag zur Generierung zusätzlicher Fördermittel zur Finanzierung laufender Vorhaben. Insbesondere Stadtallendorf und Hofgeismar nutzten die

286 Vgl. Bemerkungen 2014, Bericht zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen; LT-Drs. 19/1809, S. 331 ff.

sich bietenden Möglichkeiten und erhöhten ihren Investitionsumfang signifikant.

Ansicht 199 gibt einen Überblick über die Höhe der abgerufenen Zuschüsse, die zusätzlich eingesetzten kommunalen Mittel und die Zuschussquote.

Landeszuschuss



Ansicht 199: Zuschussquote für Investitionen

Die niedrige Zuschussquote für die Stadt Kassel begründete sich durch die insgesamt hohen Kosten für die bereits vor dem Hessentag begonnenen Projekte. Die Stadt Hofgeismar konnte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine hohe Zuschussquote ausweisen, da noch nicht alle Projekte begonnen waren und somit eine höhere Einzelbezuschussung erreicht werden konnte.

Die Städte stellten bei der Zusammenstellung der Maßnahmen des Investitionspakets zum Hessentag keine Berechnungen oder Analysen zu den Folgekosten der Maßnahmen an. Zudem fand keine Beurteilung statt, ob die im Endeffekt zu tragenden hohen Eigenanteile in Einklang mit der Leistungsfähigkeit der Stadt standen.

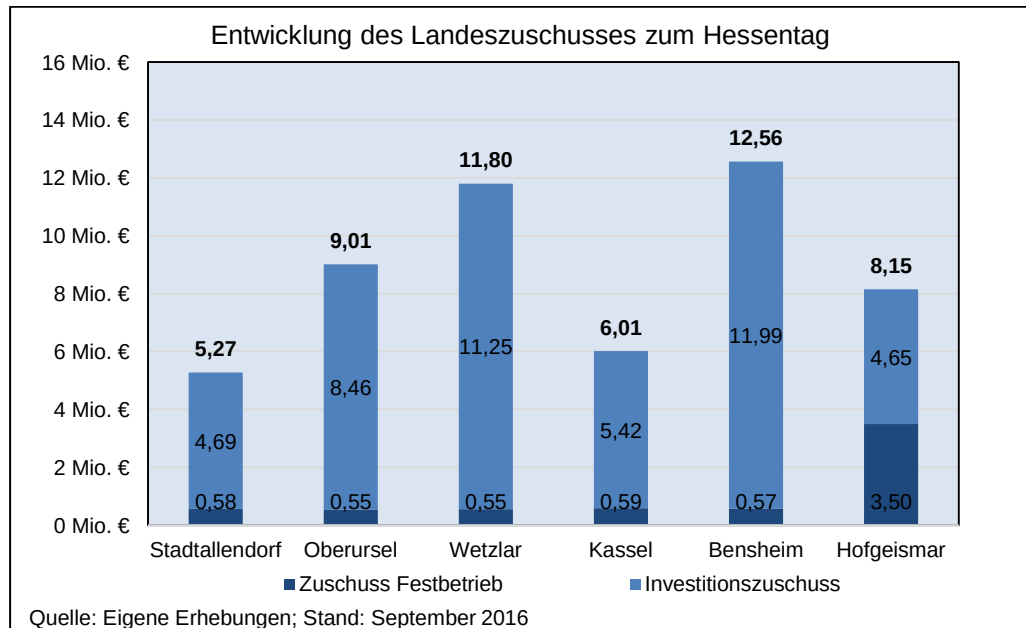
Der Hessentag wurde genutzt, um insbesondere Maßnahmen der Stadtentwicklung und Infrastrukturmaßnahmen zu realisieren. Projekte, die einzig und allein für den Festbetrieb des Hessentags angesetzt wurden, waren nicht festzustellen. Vielmehr wurde in vielen Fällen sichergestellt, dass getätigte Investitionen sowohl der Herrichtung und Nutzung von Spielstätten oder der Hessentagsstraße dienten, als auch nach dem Hessentag in Anschlussnutzungen überführt werden konnten. Die Realisierung von stadtentwicklungsbezogenen Investitionen mit nachhaltigem Nutzungscharakter war begrüßenswert.

Der Bereitschaft zur Ausrichtung des Hessentags ist durchaus eine katalytische Wirkung in Bezug auf die Bereitstellung von Zuschüssen und die sich daraus ergebenden Fortschritte für die individuelle Stadtentwicklung zuzuschreiben. Neben den Zuschüssen haben die Städte für die Realisierung der Investitionsmaßnahmen die kommunalen Eigenanteile zuzusteuern. Die Überörtliche Prüfung sieht es als kritisch an, dass die Investitionsmaßnahmen ohne eine Abschätzung der Folgekosten und ohne eine Beurteilung der Finanzierbarkeit der Eigenanteile angegangen wurden.

Die Städte sind angehalten, bei der Planung von Investitionen ihre eigene Leistungsfähigkeit und die Finanzierbarkeit zu prüfen und zu dokumentieren.

Landeszuschuss

Ansicht 200 verdeutlicht die Entwicklung des Landeszuschusses zum Festbetrieb sowie für das Investitionspaket „Hessentag“:



Ansicht 200: Entwicklung des Landeszuschusses zum Hessentag

Über den Zeitverlauf ließ sich deutlich der variierende Investitionszuschuss²⁸⁷ des Landes ablesen. Hofgeismar erhielt mit rund 4,7 Millionen Euro den geringsten Investitionszuschuss aber nach der neuen Finanzierung mit 3,5 Millionen den höchsten Zuschuss für den Festbetrieb. Mit rund 11,3 Millionen Euro und 12,0 Millionen Euro lagen Wetzlar und Bensheim deutlich über dem Wert von Stadtallendorf und Kassel.

Ab 2019 wird auf Basis des neuen Finanzierungskonzeptes die Gesamt-Zuschusshöhe mit 8,5 Millionen Euro festgeschrieben. Für die Ausrichterstädte besteht die Wahlmöglichkeit den festgelegten Zuschuss für Investitionen in Höhe von 6,5 Millionen Euro um die verbleibenden 2 Millionen Euro aufzustocken oder diese für den Defizitausgleich zum Festbetrieb zu verwenden. Die Modalitäten des neuen Finanzierungskonzeptes werden voraussichtlich die Planungen künftiger Ausrichter erleichtern. Gleichzeitig besteht der Anspruch, Investitionen der eigenen Leistungsfähigkeit anzupassen.

8.8 Haushaltslage

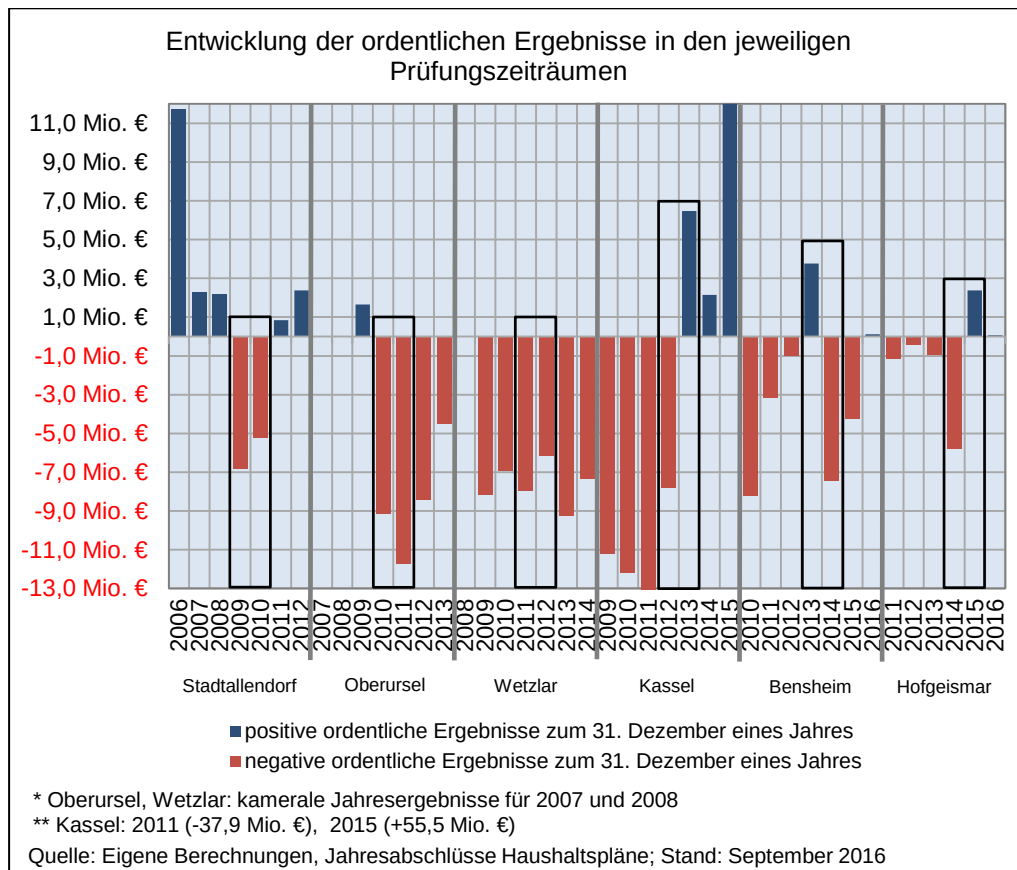
8.8.1 Beurteilung der Haushaltslage

Die Städte sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben. Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen. Bei der Leistungserstellung gelten insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 92 Absatz 2 HGO. Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Städte nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen.

Zur Beurteilung der Haushaltslage wurde zunächst die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses im Prüfungszeitraum betrachtet:

Ordentliche
Ergebnisse

²⁸⁷ Die hier genannten Beträge beziehen sich auf die Summe der bewilligten Zuschüsse zu Investitionsmaßnahmen.



Ansicht 201: Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse in den jeweiligen Prüfungszeiträumen

In Stadtallendorf²⁸⁸, Oberursel (Taunus) und Wetzlar waren im Hessentagsjahr und dem entsprechenden Vorjahr negative ordentliche Ergebnisse festzustellen. Das ordentliche Ergebnis beider Jahre war durch den Festbetrieb und die im Vorfeld notwendigen Beschaffungen geprägt.

Bensheim konnte im Jahr 2013 durch eine verbesserte Ertragslage (Gewerbesteuer und Anteil Einkommensteuer) ein positives ordentliches Ergebnis ausweisen. Im Hessentagsjahr prägte der Zuschussbedarf zum Festbetrieb das negative ordentliche Ergebnis mit.

Die Städte Kassel und Hofgeismar zeigten ein anderes Bild. Während das Jahr vor dem Hessentag durch negative ordentliche Ergebnisse bestimmt war, wurden im Hessentagsjahr positive ordentliche Ergebnisse erzielt. Kassel schaffte mit einer im Vergleich zu den Vorjahren deutlich verbesserten Ertragssituation aus Gewerbesteuereinnahmen Kompensationsräume zu den Aufwendungen des Festbetriebs. Hofgeismar profitierte im Hessentagsjahr vom neuen Finanzierungskonzept der Staatskanzlei, welches einen höheren Zuschuss zum Festbetrieb ermöglichte.

Für Stadtallendorf, Kassel und Hofgeismar konnten für die Jahre nach dem Hessentag weiterhin positive ordentliche Ergebnisse festgestellt werden.

Mithilfe des ordentlichen Ergebnisses sowie weiterer Kennzahlen wurde die Haushaltslage im Ganzen betrachtet und eine Einstufung in „stabil“ oder „instabil“ vorgenommen. Für das Gesamturteil werden vergleichbar dem Vorge-

288 Stadtallendorf wies alle hessentagsbezogenen Erträge und Aufwendungen im außerordentlichen Ergebnis aus. Kassel wies eine Position im außerordentlichen Ergebnis aus. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurden die betreffenden Erträge und Aufwendungen ins ordentliche Ergebnis umgegliedert.

hen in Haushaltsstrukturprüfungen die jahresbezogenen Einstufungen in Summe gewürdigt.

Haushaltslage

Folgende Ansicht 202 zeigt die Beurteilung der Haushaltslage in den einzelnen Jahren der individuellen Prüfungszeiträume sowie die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage des Prüfungszeitraums:

Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2006 bis 2015						
	Stadtallendorf	Oberursel	Wetzlar	Kassel	Bensheim	Hofgeismar
2006	stabil					
2007	stabil	stabil*				
2008	stabil	stabil*	stabil*			
2009	instabil	stabil	instabil	instabil		
2010	instabil	stabil	instabil	instabil	instabil	
2011	stabil	stabil	instabil	instabil	instabil	instabil
2012	stabil	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil
2013		instabil	instabil	instabil	stabil	instabil
2014			instabil	instabil	instabil	instabil
2015				stabil	instabil	stabil
Gesamturteil	(2)	(3)	(5)	(5)	(5)	(5)

Legende: = Stabilitätsbeurteilung positiv, = Stabilitätsbeurteilung negativ
 (2): hinreichend stabil; (3): noch stabil, (5): konsolidierungsbedürftig
 * Die Städte Oberursel (Taunus) und Wetzlar wiesen in diesen Jahren kamerale Rechnungsergebnisse aus.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2016

Ansicht 202: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2006 bis 2015

Mit Ausnahme von Stadtallendorf und Oberursel (Taunus) waren in den jeweiligen Prüfungszeiträumen überwiegend instabile Haushaltswertungen zu treffen. Stadtallendorf zeigte nach dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung eine hinreichend stabile Haushaltslage, Oberursel (Taunus) schloss mit einer noch stabilen Haushaltslage ab.

8.8.2 Leistungsfähigkeit in Verbindung mit dem Hessentag

Der Hessentag bringt naturgemäß eine zusätzliche finanzielle Belastung für die ausrichtende Stadt mit sich. In Kapitel 8.5 wurde die Bandbreite der festgestellten Defizitabdeckung beschrieben. Aus dieser Betrachtungsweise sticht zunächst Hofgeismar heraus. Auf Basis des durch die Staatskanzlei abgeänderten Finanzierungskonzepts konnte Hofgeismar einen deutlich höheren Betrag zur Verlustdeckung einsetzen als die übrigen Städte. Dies trug in Hofgeismar auch zu der stabilen Wertung im Jahr 2015 bei.

Für Stadtallendorf lässt sich ableiten, dass die Ausrichtung des Hessentags zunächst für das entsprechende Jahr und das Vorjahr aufgrund der bereits notwendigen Vorarbeiten eine instabile Haushaltslage zur Folge hatte. Der erhöhte Liquiditätsbedarf während dieser zwei Jahre löste die Instabilität aus. In den beiden Folgejahren konnte Stadtallendorf wieder eine stabile Einschätzung erreichen.

Für Wetzlar, Kassel und Bensheim waren die Haushalte in den Betrachtungszeiträumen durchweg instabil, sodass finanzielle Effekte der Defizitabdeckung zum Hessentag an der getroffenen Einschätzung nichts geändert hätten.

Oberursel (Taunus) konnte durch entsprechende Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses und auch durch vorhandene liquide Mittel die Effekte des Hessentags abfedern. So wurde im Hessentagsjahr insgesamt eine stabile Wertung erreicht, die in den Folgejahren jedoch in eine instabile Wertung umschlug. Im Jahr 2013 konnte Oberursel (Taunus) das negative ordentliche Ergebnis im Vergleich zum Vorjahr halbieren und in 2014 wieder ein positives ordentliches Ergebnis ausweisen.

Die Durchführung eines Hessentags hat– zumindest nach dem überwiegend im Betrachtungszeitraum angewendeten Finanzierungskonzept der Staatskanzlei zu Zuschussbedarfen in einer Größenordnung zwischen vier und fünf Millionen Euro geführt. Städte mit einer stabilen oder noch/ hinreichend stabilen Haushaltslage (Stadtallendorf, Oberursel (Taunus)) sind durchaus in der Lage, die finanziellen Belastungen eines Hessentags innerhalb weniger Jahre zu kompensieren. Bei Städten mit einer durchgehend konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage (Wetzlar, Kassel, Bensheim) kann der Verschuldungseffekt noch verstärkt werden. In Hofgeismar kann eine eindeutige Wirkung in die eine oder andere Richtung nicht bestimmt werden. Zwar hat die Zuschussver-einnahmung in 2015 zunächst mit zur Stabilität beigetragen, dabei muss auch das negative ordentliche Ergebnis aus 2014 in Höhe von 5,80 Millionen Euro – resultierend aus den Vorbereitungen für den Hessentag – mit berücksichtigt werden.

8.9 Zusammenfassung

Die Stärkung des Gemeinschaftsgefühls und die Identifizierung der Bürger mit ihrer Stadt durch den Hessentag sind für jede Kommune und auch für das Land Hessen insgesamt sehr wertvoll.

Die Hessische Landesregierung hat mit ihrem Konzept „Hessentag der Zukunft“ ab 2015 die finanziellen und ab 2016 die inhaltlichen Rahmenbedingungen für die Ausrichtung eines Hessentags angepasst. Erklärtes Ziel ist es, den Hessentag in seiner Struktur zu erhalten, Kosten weiter zu reduzieren sowie Einnahmen zu optimieren. So sollen auch Kommunen, welche Entschuldungshilfen des Kommunalen Schutzschirms in Anspruch nehmen, einen Hessentag ausrichten und von den Vorteilen profitieren können. Die Landesregierung hat damit einen wichtigen Schritt vollzogen, um für künftige Ausrichter die Planungsgrundlagen zu schärfen und die Planungssicherheit zu erhöhen.

Perspektive des
Hessentags

Der Hessische Rechnungshof prüfte in seinen Bemerkungen aus dem Jahr 2008 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen die Landeszuwendungen zum Hessentag²⁸⁹. Auf Basis seiner Prüfung hat der Rechnungshof Optimierungspotenziale aufgezeigt. Eine Empfehlung bezog sich darauf, künftige Hessentagstädte bereits weit im Vorfeld über ihre wirtschaftlich sinnvollen Gestaltungsspielräume zu informieren, die Abrechnung nicht kostendeckender Einzelveranstaltungen zu überdenken und die Verantwortung innerhalb der Staatskanzlei auf eine breitere personelle Basis zu stellen. Diesen Empfehlungen schließt sich die Überörtliche Prüfung nach den Erkenntnissen aus dieser Überörtlichen Prüfung an. Zusätzlich hierzu ist auf die Wichtigkeit des interkommunalen Austauschs zwischen den Hessentagsstäd-

289 Vgl. Bemerkungen 2008, Bemerkungen zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Landes Hessen; LT-Drs. 18/337, S. 189 ff.

ten zu verweisen. So kann ein direkter Erfahrungsaustausch im Zusammenhang mit den Aufgaben des Hessentags sichergestellt werden.

Informationsdefizite

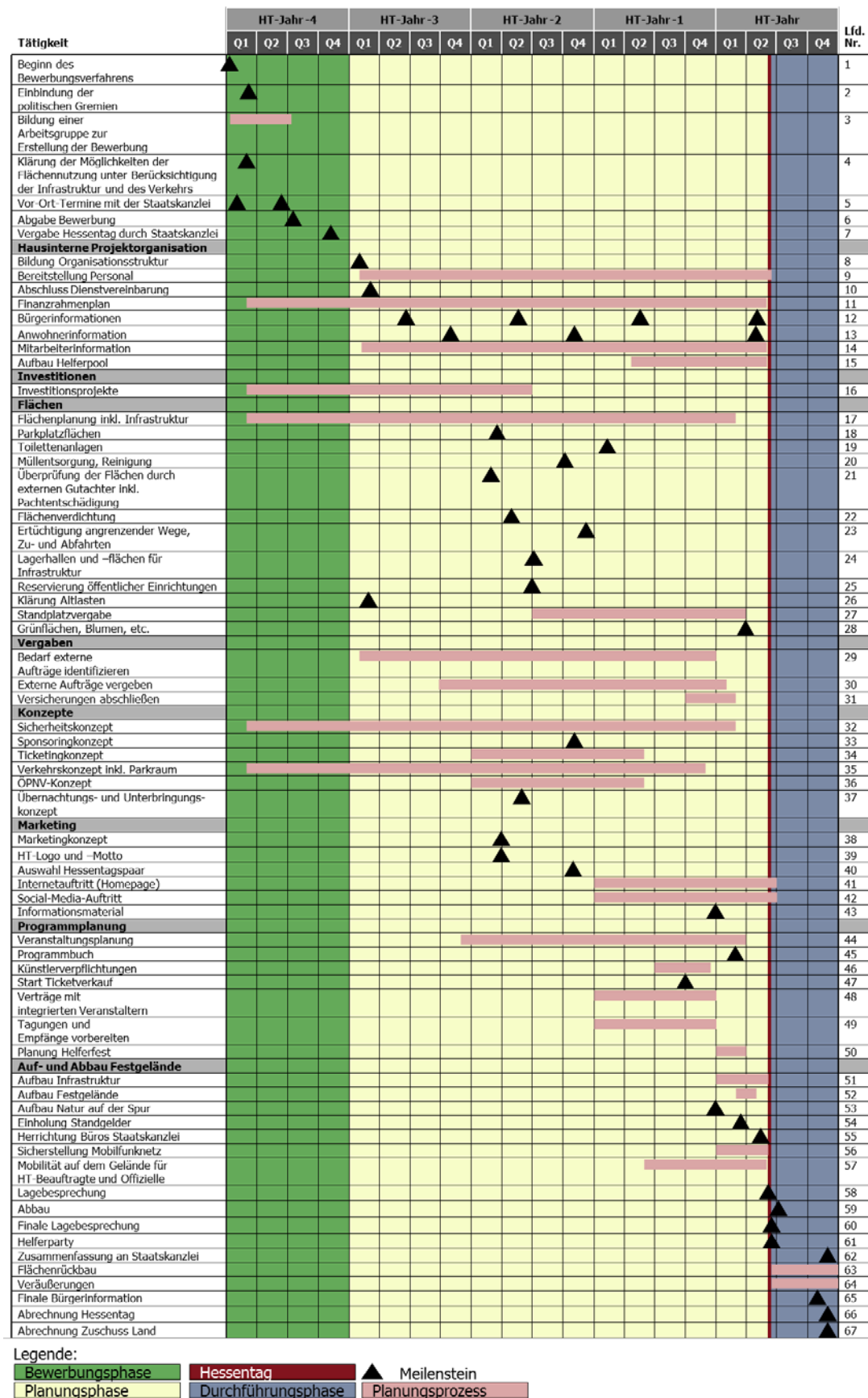
Die Städte gaben an, dass ihre Erwartungshaltung an den Umfang der Unterstützung durch den Hessentagsbeauftragten und das Team der Staatskanzlei nicht immer getroffen wurde. Insbesondere wurde eine intensivere Unterstützung in Spezialfragen (beispielsweise Veranstaltungslogistik und -abwicklung, Umgang mit integrierten Veranstaltern und Sicherheit) sowie ein Ablaufplan vermisst, der eine höhere Detailtiefe als den durch die Staatskanzlei vorgelegten Meilensteinplan (Umfang eine DIN A4 Seite) aufzuweisen hätte. Die den Ausrichtern eingeräumten Freiheitsgrade erzeugten tendenziell mehr Unsicherheiten bei den auf kommunaler Seite handelnden Personen und führten mitunter zu Verzögerungen in Abläufen und teilweise auch zu im Nachhinein korrekturbedürftigen Sachverhalten und Doppelarbeiten. Die Überörtliche Prüfung hat mit dieser Vergleichenden Prüfung hinsichtlich der Ablaufpläne sowie der Checkliste entsprechende Vorlagen und Dokumentationen erstellt. Die Überörtliche Prüfung ermuntert die Staatskanzlei – aufbauend auf den Ergebnissen dieser Vergleichenden Prüfung – ein Handbuch für künftige Ausrichter aufzubauen.

Die in dieser Vergleichenden Prüfung untersuchten Städte deckten hinsichtlich ihrer Größe und der damit vorhandenen Infrastruktur sowie der Größe der Verwaltung eine größere Bandbreite ab. Allen gemein und von großem Vorteil war die Existenz eines Bahnhofs. Die Nutzung des Bahnhofs hatte für die Städte eine große Bedeutung, da eine zügige und effektive Besuchersteuerung über den ÖPNV möglich war. Aus dem Blickwinkel der Stadt Kassel kann der Vorteil nicht von der Hand gewiesen werden, dass bereits vorhandene Infrastruktur (Nutzung des Auestadions als Hessentagsarena) genutzt werden konnte, wo hingegen in den anderen Städten diese Strukturen erst aufgebaut werden mussten. Zudem verfügten die größeren Städte (Kassel und Wetzlar) über größere personelle Ressourcen für den Hessentag als die übrigen. Dagegen nutzen die Städte mit den kleineren Verwaltungsgrößen Vorteile resultierend aus geringerem Abstimmungsaufwand.

Zeitlicher Planungsvorlauf

Auf der Basis der örtlichen Erhebungen und der Unterlagenanalyse empfiehlt die Überörtliche Prüfung künftigen Ausrichtern, eine Planungszeit von 3,5 Jahren bereits während der Bewerbungsphase einzukalkulieren.

Der im Rahmen der Prüfung entwickelte Meilensteinplan, der in Auszügen in Ansicht 203 dargestellt wird, kann zur Unterstützung herangezogen werden.



Ansicht 203: Auszug Meilensteinplan Hessentag²⁹⁰

290 Die Überörtliche Prüfung stellt interessierten Bewerbern den vollständigen Meilensteinplan gerne auch digital zur Verfügung.

8.10 Ausblick

Sicherstellung der Attraktivität

Um weiterhin viele Besucher anziehen zu können, wird der Hessestag auch in Zukunft ein attraktives Programm bieten müssen. Die von der Landesregierung festgelegten Pflichtmodule im Konzept der Zukunft bilden den Ausgangspunkt für die Planungen künftiger Ausrichter:

- Festzelt (Stärkung des Miteinander und des gesellschaftlichen Austauschs),
- Natur auf der Spur (Vermittlung von Wissen über Ökologie),
- Landesausstellung (Vermittlung von politischen Themen als Voraussetzung für eine aktive Teilhabe am demokratischen System) sowie
- Tradition (Hessestagsumzug/ Ehrentribüne).

Alle darüber hinausgehenden Module liegen in der Entscheidungs- und Planungsverantwortung der Städte. Um den Hessestag in die Zukunft zu tragen, sollte die Balance zwischen glamourösen Konzertveranstaltungen, Politikvermittlung und Besinnung auf die hessische Tradition stärker in den Fokus der Planung zum Hessestag rücken. Künftige Ausrichter müssen den Mut aufbringen, den Hessestag an die individuellen Anforderungen ihrer Stadt anzupassen. Dies kann auch bedeuten, dass nicht alle Module durchgeführt werden.

Verantwortung der Hessestagsstadt

Die Städte erhalten eine eindeutige Zuweisung von Verantwortungsstrukturen. Mit dem jeweiligen Beschluss der Landesregierung und der formellen Beauftragung zur Austragung des Hessestags durch das Land Hessen vollzieht sich die Übertragung der Verantwortung für die Ausgestaltung des Hessestags auf die Stadt, schlussendlich die Stadtspitze, den Bürgermeister und die verantwortlichen Gremien.

Die explizite Verantwortungszuweisung bringt die Hessestagsstadt in die führende Position hinsichtlich aller Entscheidungsfindungen. Dies gilt sowohl für die Ausgestaltung des Hessestagsprogramms – unter Berücksichtigung der vier Pflichtmodule – als auch für (vertragliche) Vereinbarungen und Verhandlungen mit Dritten (z.B. integrierte Veranstalter und Medienpartner). Die Überörtliche Prüfung ermuntert die Kommunen, sich bei der Gestaltung des Hessestags ihrer Verantwortung bewusst zu sein, den Hessestag nach den Wünschen und Erfordernissen ihrer Stadt zu gestalten und die Einflussnahme externer Dritter in angemessenem Umfang zu berücksichtigen.

Rolle der Staatskanzlei und Netzwerkbildung

Die Staatskanzlei wird künftig verstärkt und kontinuierlicher in einer beratenden Rolle gefordert sein. Kommende Ausrichter verlangen Unterstützung insbesondere in den Bereichen, in denen möglicherweise Ungleichgewichte in Verhandlungen mit Dritten zu Ungunsten der Stadt bestehen. Zudem erwies sich die Bildung und Nutzung informeller Netzwerke durch die Unterstützung vorangegangener Hessestagsstädte als unverzichtbar.

9. „IT-Sicherheit II“ – 200. Vergleichende Prüfung

9.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Gegenstand der 200. Vergleichenden Prüfung war die Analyse von Aufgaben und Prozessen zur Wahrung der Informationssicherheit in den betrachteten Kommunen im Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2013 bis zum 31. Dezember 2015. Im Fokus der Prüfung standen die Informationssicherheit und Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit in diesem Kontext.

Geprüfte Körperschaften

Butzbach, Eschborn, Eppertshausen, Felsberg, Florstadt, Fürth (Odenwald), Großalmerode, Hohenstein, Lindenfels, Linsengericht, Mörlenbach, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schwalmstadt, Stockstadt am Rhein, Trendelburg, Walluf, Wehrheim, Weilrod und Wetter (Hessen).



Ansicht 204: Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Im Betrachtungszeitraum betrug Prüfungsvolumen 3,6 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen aller einbezogenen Körperschaften im Bereich Informationstechnik (IT) und Informationssicherheit im Jahr 2015 als letztem Jahr des Prüfungszeitraums.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Ein Ergebnisverbesserungspotenzial leitet sich ab aus der vergleichenden Betrachtung der Haushaltsmittel, die die Kommunen in den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 durchschnittlich für Informationstechnik und Informationssicherheit einsetzten. Als Berechnungsgrundlage für das Ergebnisverbesserungspotenzial dienten die in der jeweiligen Vergleichsgruppe durchschnittlich aufgewendeten Haushaltsmittel je Bewertungspunkt der Informationssicherheit (vgl. Ansicht 229). Das Ergebnisverbesserungspotenzial über alle 20 Kommunen im Vergleichsring beträgt 265 Tausend Euro.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2016 bis September 2016
Prüfungszeitraum:	2013 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	22. Juni 2017
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Frankfurt am Main (vgl. S. 330)

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Ansicht 205: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

9.2	Leitsätze.....	285
9.3	Überblick zur Informationssicherheit und IT-Organisation.....	286
9.4	Informationssicherheitsniveau entlang des Schichtenmodells	290
9.5	Informationssicherheitsniveau und Mitteleinsatz	317
9.6	Ausblick.....	320

9.2 Leitsätze

Die gestellten Anforderungen der Informationssicherheit erfüllten von 20 Kommunen nur Butzbach, Eppertshausen, Großalmerode, Linsengericht, Reichelsheim (Odenwald) und Stockstadt am Rhein.

Seite 316

Obwohl die Informationssicherheit den Einsatz von personellen und materiellen Ressourcen erfordert, erkannte die Überörtliche Prüfung keine Korrelation zwischen Mitteleinsatz und erreichtem Informationssicherheitsniveau.

Seite 317

Lediglich 7 von 20 Kommunen bestimmten einen IT-Sicherheitsbeauftragten (Butzbach, Eppertshausen, Eschborn, Felsberg, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim und Trendelburg).

Seite 292

Keine Kommune konnte vollständige und gleichzeitig aktuelle Regelungen der Informationssicherheit und Dokumentationen im IT-Betrieb vorweisen.

Seite 294

Die Gemeinden Lindenfels und Schaafheim schützten ihre zentralen IT-Systeme weder vor unberechtigttem Zutritt noch vor Brandschäden.

Seite 296 f.

Alle Kommunen sicherten ihre Daten regelmäßig und sorgten damit für hinreichenden Schutz vor Datenverlust.

Seite 304

Fürth (Odenwald), Lindenfels und Wetter (Hessen) erreichten weniger als 50 Prozent des Referenzwerts für Netzwerksicherheit. Ursächlich waren das Fehlen eines Netzwerkplans, die mangelnde Dokumentation der Außenverbindungen sowie fehlende Netzwerküberwachung und die mangelnde Absicherung der Netzwerkkomponenten.

Seite 308

Allein die Stadt Butzbach erfüllte die Anforderungen zur Informationssicherheit im Bereich Anwendungen (98 Prozent Erfüllungsgrad). Bei allen weiteren Kommunen fehlten notwendige Dokumentationen und Konzepte, beispielsweise für den sicheren und planvollen Einsatz von Programmen.

Seite 314

Seite 318

Keine Kommune im Vergleichsring nutzte im Bereich der Informationssicherheit die Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit.

Informations-
sicherheit und
ihre Ziele

9.3 Überblick zur Informationssicherheit und IT-Organisation

Die zunehmende Digitalisierung beeinflusst maßgeblich das Verwaltungshandeln und führt zu einer Abhängigkeit der Verwaltungsprozesse und Fachaufgaben von Informationstechnik. Für den Umgang mit Informationstechnik vereinbarten die Bundesländer zur Wahrung der Informationssicherheitsziele eine Orientierung an der „IT-Grundschrift – Vorgehensweise“²⁹¹ des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI).²⁹² Nach den Zielen des Landeskonzepts „Strategie Digitales Hessen - Intelligent. Vernetzt. Für Alle“ gilt es, mit steigender Digitalisierung auf der Grundlage einer hocheffizienten Verwaltung und sinkender Bürokratiekosten sowie Bearbeitungszeiten einen Nutzen für die Bürger und die Verwaltung zu schöpfen.²⁹³ Kommunen stützen ihr Verwaltungshandeln auf Informationstechnik und sollten bei deren Nutzung die Maßnahmenempfehlungen des IT-Grundschriftes berücksichtigen.²⁹⁴

Nach dem Verständnis des BSI ist es Ziel der Informationssicherheit, die Vertraulichkeit, Integrität und Verfügbarkeit von Informationen zu wahren.

Im Einzelnen bedeutet:

- Vertraulichkeit, dass Informationen ausschließlich von berechtigten Personen gelesen und verarbeitet werden können
- Integrität, dass Informationen richtig sind und nicht unberechtigten Änderungen unterliegen
- Verfügbarkeit, dass Verwaltungsprozesse samt der notwendigen Fachanwendungen im anforderungskonformen Umfang genutzt werden können

Inwieweit diese Ziele erreicht werden, hängt von Umfang und Ausgestaltung der Informationssicherheitsmaßnahmen ab, die die Kommunen in ihren Verwaltungen umsetzen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe bedarf es einer IT-Organisation mit einem von der Kommune definierten Ressourceneinsatz für Informationstechnik und Informationssicherheit.²⁹⁵

IT-Organisation

291 Leitlinie für die Informationssicherheit in der öffentlichen Verwaltung, Kooperationsgruppe „Informationssicherheit des IT-PLR“, Version 1.8 (10. IT-Planungsrat Beschluss 2013/01), 19. Februar 2013.

292 Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), IT-Grundschrift-Vorgehensweise, BSI-Standard 100-2, Version 2.0, Mai 2008, www.bsi.bund.de.

293 Strategie Digitales Hessen - Intelligent. Vernetzt. Für Alle; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, März 2016, S. 16 bis 18, Ziel der Verwaltung „Digitalisierte Dienstleistungen machen Hessens Verwaltung bürgerfreundlicher, schneller und effizienter.“

294 Mindestanforderungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zum Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnik – Leitlinien und gemeinsame Maßstäbe für IuK-Prüfungen –, November 2011, S. 5, „Ein Informationssicherheitsmanagement ist einzurichten. Aus Schutzbedarfs-/ Risikoanalysen sind notwendige Maßnahmen zur Informationssicherheit abzuleiten. Dabei sind die Standards und die Grundschrift-Kataloge des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) anzuwenden.“; In der aktuellen Fassung der IuK-Mindestanforderungen, StAnz. 2017, S. 173, Stand: Juni 2016, heißt es: „Zur Gewährleistung der Informationssicherheit ist ein angemessenes, der Gefahrenlage angepasstes Informationssicherheitsmanagementsystem (ISMS) auf Basis eines geeigneten Standards einzurichten.“

295 Der Ressourceneinsatz betrachtet das für Informationstechnik/ Informationssicherheit eingesetzte Personal und die hier zugeordneten Haushaltsmittel für Investitionen und Aufwand.

Die IT-Organisation einer Kommune nimmt die Belange der Informationstechnik und Informationssicherheit innerhalb der Verwaltung wahr. Sie definiert die Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Bereich der Informationstechnik und Informationssicherheit. Diese Aufgaben umfassen organisatorische, personelle und technische Informationssicherheitsmaßnahmen. Der Bürgermeister steht der IT-Organisation vor und trägt die alleinige Verantwortung für die Informationssicherheit. Im Hinblick auf das Personal zählen neben dem Bürgermeister als Gesamtverantwortlichem die Mitarbeiter für Informationstechnik und Informationssicherheit zur IT-Organisation einer Kommune. Ansicht 206 gibt einen Überblick über die im Bereich Informationstechnik und Informationssicherheit eingesetzten Mitarbeiter und monetären Mittel sowie die Einwohnerzahlen der 20 einbezogenen Kommunen. Die Einwohnerzahl steht im direkten Zusammenhang mit dem Umfang an Informationen, die im Rahmen des Verwaltungshandelns in Kommunen verarbeitet werden. In Kommunen, in denen sehr viele Informationen der Bürger verarbeitet werden, liegt ein erhöhtes Schadenspotenzial vor. Damit steigen die Anforderungen an Informationssicherheitsmaßnahmen. Gleiches gilt für die Komplexität der Verwaltungsprozesse und deren IT-Abhängigkeit sowie die Ausprägung der Kommunikationswege der Verwaltung, die ebenfalls erhöhte Anforderungen an die Informationssicherheit bedingen. Vor diesem Hintergrund teilte die Überörtliche Prüfung die betrachteten Kommunen aufgrund ihrer Einwohnerzahl und ihres Maßes an Komplexität / IT-Durchdringung²⁹⁶ in drei Gruppen ein. Für jede Vergleichsgruppe definierte die Überörtliche Prüfung einen von den Kommunen zu erreichenden Referenzwert (vgl. Ansicht 206). Dieser Referenzwert stellt einen Erwartungswert für das Gesamtniveau der Informationssicherheit auf Grundlage eines risiko- und erfahrungsbasierten Ansatzes dar. Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung weisen kleinere informationstechnische Risiken²⁹⁷ auf als einwohnerstarke Kommunen mit einem hohen Maß an Komplexität / IT-Durchdringung. Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Informationssicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden, um so die bestehenden informationstechnischen Risiken zu mindern. Das zweite Kriterium zur Unterteilung der Kommunen führte zu keiner Differenzierung im Vergleich, da 19 von 20 Kommunen ein mittleres Maß an Komplexität / IT-Durchdringung aufwiesen. Die Besonderheiten der Stadt Eschborn werden in einem Beispiel dargestellt (vgl. Seite 289).

296 Die IT-Abhängigkeit von Verwaltungsprozessen und die Kommunikationswege der Verwaltung (wie Telefon, Fax, E-Mail, Internetpräsenz, DE-Mail sowie über Internet-gestützte Verwaltungsprozesse) definierten das Maß an Komplexität / IT-Durchdringung.

Geringes Maß an Komplexität / IT-Durchdringung

- Anteil der elektronisch unterstützten Geschäftsprozesse unter 50%
- Anzahl Kommunikationswege: mindestens zwei

Mittleres Maß an Komplexität / IT-Durchdringung

- Anteil der elektronisch unterstützten Geschäftsprozesse über 50%
- Anzahl Kommunikationswege: mindestens drei

Hohes Maß an Komplexität / IT-Durchdringung

- Anteil der elektronisch unterstützten Geschäftsprozesse über 75%
- Anzahl Kommunikationswege: mindestens vier
- Über das Internet abgestützte Verwaltungsprozesse werden dem Bürger ermöglicht.

297 Ein informationstechnisches Risiko beschreibt die beiderseitige Betrachtung von Eintrittswahrscheinlichkeit für einen Schaden und Schadensausmaß, begründet in der Verarbeitung von Informationen.

Grunddaten der Kommunen				
Gruppierung ¹⁾	Körperschaft	Einwohner	Mitarbeiter Informati- onstechnik/ Informati- onssicherheit in VZÄ	Durchschnittlicher Ressourceneinsatz ³⁾ Informationstechnik/ Informationssicherheit für 2013 bis 2015 in €
Gruppe 1	Mittleres Maß an Komplexität / IT-Durchdringung: Referenzwert: 160			
	Eppertshausen	6.123	0,250	78.436
	Großalmerode	6.480	0,750	127.917
	Hohenstein	5.970	0,200	83.128
	Lindenfels	5.062	0,200	74.246
	Stockstadt am Rhein	5.807	0,500	79.819
	Trendelburg	5.054	0,200	53.959
	Walluf	5.503	0,000	69.030
	Weilrod	6.247	0,175	62.826
Gruppe 2	Mittleres Maß an Komplexität / IT-Durchdringung: Referenzwert: 200			
	Felsberg	10.626	0,700	157.689
	Florstadt	8.683	0,150	122.554
	Fürth (Odenwald)	10.472	0,500	198.912
	Linsengericht	9.897	0,400	175.385
	Mörlenbach	9.947	0,300	230.657
	Reichelsheim (Odenwald)	8.474	0,180 ²⁾	186.949
	Schaafheim	9.152	0,400	98.435
	Wehrheim	9.324	0,080	155.024
	Wetter (Hessen)	8.946	0,800	187.903
Gruppe 3	Mittleres Maß an Komplexität / IT-Durchdringung: Referenzwert: 240			
	Butzbach	25.120	3,000	386.222
	Schwalmstadt	17.909	2,000	374.314
	Hohes Maß an Komplexität / IT-Durchdringung: Referenzwert: 370			
	Eschborn	20.923	4,050	451.717
¹⁾ Gruppe 1: Städte und Gemeinden um 5.750 Einwohner (+/- 750 Einwohner) Gruppe 2: Städte und Gemeinden um 9.500 Einwohner (+/- 1.150 Einwohner) Gruppe 3: Städte und Gemeinden um 21.500 Einwohner (+/- 3.650 Einwohner) ²⁾ Einschließlich eines externen IT- Sicherheitsbeauftragten (4 Arbeitstage pro Jahr bei Annahme 200 Arbeitstage pro Jahr) ³⁾ Mitteleinsatz für Personal, Investitionen und Aufwand Quelle: Eigene Erhebungen und http://www.statistik-hessen.de/themenauswahl/bevoelkerungsgebiet/regionaldaten/bevoelkerung-der-hessischen-gemeinden/index.html (Stand: 30.06.2015)				

Ansicht 206: Grunddaten der Kommunen

Es zeigte sich, dass nur in den Kommunen der Gruppe 3 (Butzbach, Eschborn und Schwalmstadt) mehr als ein Vollzeitäquivalent auf die Mitarbeiter für Informationstechnik / Informationssicherheit entfiel. Bezogen auf den Median der jeweiligen Vergleichsgruppe ist festzustellen, dass die Haushaltsmittel für Personal, Investitionen und Aufwand der Informationstechnik / Informationssicherheit mit der Größe der

Kommune stiegen.²⁹⁸ Über alle 20 Kommunen gaben diese zwischen 54 Tausend Euro (Trendelburg) und 452 Tausend Euro (Eschborn) für Personal, Investitionen und Aufwand in Bezug zur Informationstechnik / Informationssicherheit aus.²⁹⁹

Beispiel Eschborn

Die Stadt Eschborn unterstützte über 75 Prozent der Gesamtheit der Verwaltungsaufgaben der Stadt mit Informationstechnik. Zusätzlich setzte sie eigene, auf das Internet gestützte Verwaltungsprozesse ein, beispielsweise Web-OPAC³⁰⁰ und Wasserverbrauchserfassung per Webportal. Mit den Bürgern kommunizierte die Stadt Eschborn über Telefon, Fax und E-Mail sowie über eine Internetseite. Zukünftig wird die Stadt ergänzend die Kommunikation per DE-Mail³⁰¹ anbieten.

Bei diesem Grad der IT-Durchdringung muss bei einem Totalausfall der Informationstechnik davon ausgegangen werden, dass die Verwaltung zu einem überwiegenden Anteil handlungsunfähig wäre. Darüber hinaus stellt eine direkte Erreichbarkeit der Verwaltung über das Internet ein erhöhtes Risiko für die Informationssicherheit dar. Potenzielle Angreifer aus dem Internet könnten Webportale als Angriffsvektor nutzen, um sich Zugriff auf vertrauliche Informationen der Stadt zu verschaffen.

Die Stadt bot als einzige Kommune im Vergleich diese digitale Art des Verwaltungshandelns an. Basierend auf diesen Grunddaten ermittelte die Überörtliche Prüfung ein hohes Maß an Komplexität / IT-Durchdringung und einen entsprechend höheren Referenzwert für das Informationssicherheitsniveau (vgl. Ansicht 3). Eschborn muss vor diesem Hintergrund umfangreichere Informationssicherheitsmaßnahmen als die übrigen Kommunen umsetzen, um die informationstechnischen Risiken zu mindern.

Der IT-Grundschutz des BSI definiert³⁰² und ordnet die Informationssicherheitsempfehlungen entlang eines fünfstufigen Schichtenmodells (vgl. Ansicht 207). Eine Kommune, die sich an der IT-Grundschutzmethode orientiert, muss eine an ihrer IT-Architektur ausgerichtete Auswahl von Informationssicherheitsmaßnahmen des Schichtenmodells umsetzen. Um die Informationssicherheit der Kommunen vergleichbar zu machen und mit einem Informationssicherheitsniveau zu beschreiben, definierte die Überörtliche Prüfung messbare Kriterien. Jedes Kriterium beschreibt einen prüfbaren Zustand, den die Kommunen erfüllen konnten, indem sie die damit verbundenen ausgewählten Informationssicherheitsmaßnahmen des Schichtenmodells umsetzten. Die der Prüfung zugrundeliegenden Informationssicherheitsmaßnahmen wählte die

BSI-Schichtenmodell

298 Median über die in den Haushaltsjahren 2013 bis 2015 durchschnittlich eingesetzten Haushaltsmittel für Informationstechnik / Informationssicherheit: Gruppe 1: 76.341 Euro; Gruppe 2: 175.385 Euro; Gruppe 3: 386.222 Euro.

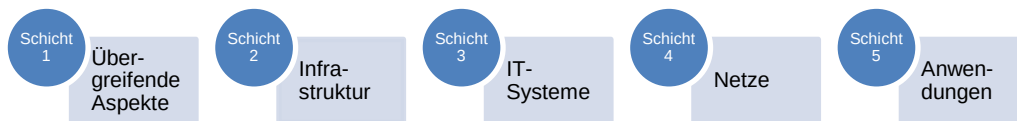
299 Durchschnittlich eingesetzte Haushaltsmittel für Informationstechnik/ Informationssicherheit in den Haushaltsjahren 2013 bis 2015.

300 Web-OPAC (Web-Online Public Access Catalogue): webbasierender öffentlich zugänglicher Online-Katalog.

301 Kommunikationsplattform nach De-Mail-Gesetz vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

302 BSI-Standard 100-2 IT-Grundschutz-Vorgehensweise, Version 2.0, 2008, Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI), „Für typische Prozesse, Anwendungen und Komponenten in der Informationstechnik finden sich außerdem geeignete Bündel (‘Bausteine’) von Standard-Sicherheitsmaßnahmen. Diese Bausteine sind entsprechend ihrem jeweiligen Fokus in folgende fünf Schichten aufgeteilt: (...) Schicht 1 umfasst sämtliche übergreifenden Aspekte der Informationssicherheit (...) Schicht 2 befasst sich mit den baulich-technischen Gegebenheiten (...) Schicht 3 betrifft die einzelnen IT-Systeme (...) Schicht 4 betrachtet die Vernetzungsaspekte der IT-Systeme (...) Schicht 5 schließlich beschäftigt sich mit den eigentlichen Anwendungen (...)“

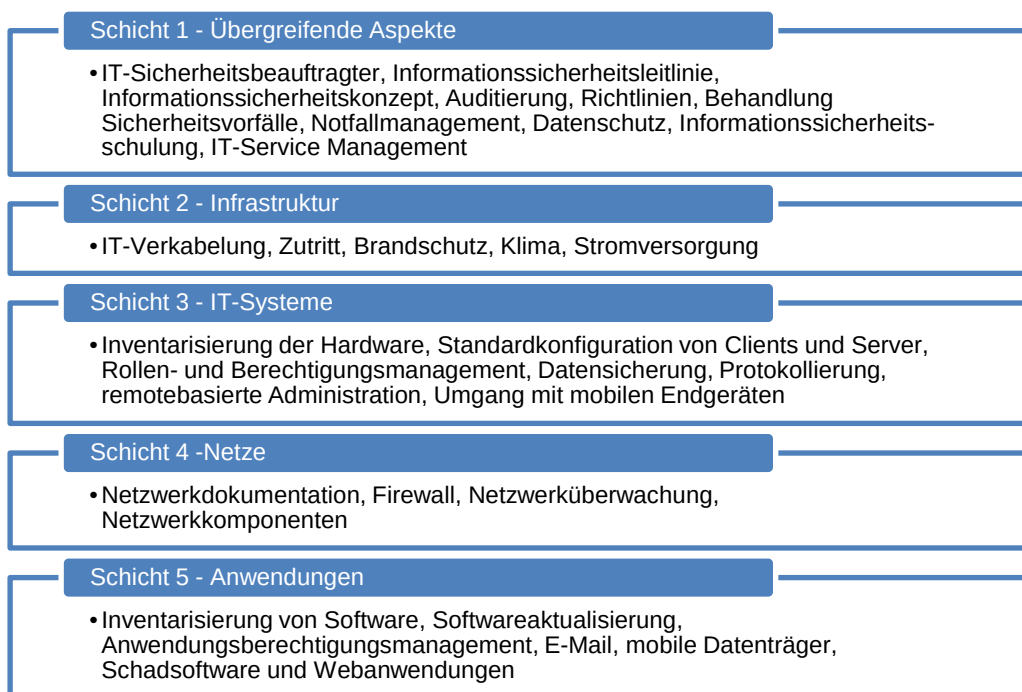
Überörtliche Prüfung anhand der zu erwartenden Risiken bei der informationstechnisch gestützten Verarbeitung von Informationen innerhalb einer Kommune aus. Die Kriterien wurden dabei auf der Grundlage von gewichteten Einzelmerkmalen gebildet. Im Folgenden wird das Informationssicherheitsniveau insgesamt sowie in thematisch gegliederten Teilbereichen entlang des Schichtenmodells dargestellt.



Ansicht 207: BSI IT-Grundschutz: Schichtenmodell

9.4 Informationssicherheitsniveau entlang des Schichtenmodells

Das Informationssicherheitsniveau einer Kommune bestimmt sich danach, welche Informationssicherheitsmaßnahmen sie nach Ansicht 208 in den Schichten übergreifende Aspekte, Infrastruktur, IT-Systeme, Netze und Anwendungen getroffen hat.



Ansicht 208: Kriterien zur Bestimmung des Informationssicherheitsniveaus entlang des Schichtenmodells

Übergreifende
Aspekte
Schicht 1

Die übergreifenden Aspekte umfassen die organisatorischen und personellen Maßnahmen³⁰³ der Informationssicherheit. Sie legen die Grundlage für eine kontinuierliche Wahrnehmung der Informationssicherheit. Das Hessische Datenschutzgesetz³⁰⁴ fordert darüber hinaus ganz konkret, einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zu bestellen.

³⁰³ Die einzelnen Kriterien der übergreifenden Aspekte umfassen: IT-Sicherheitsbeauftragter, Informationssicherheitsleitlinie, Informationssicherheitskonzept, Auditierung, Richtlinien, Behandlung Sicherheitsvorfälle, Notfallmanagement, Datenschutz, Informationssicherheitsschulung, IT-Service Management.

³⁰⁴ § 5 Absatz 1 Hessisches Datenschutzgesetz in der Fassung vom 7. Januar 1999, GVBl. I, S. 98, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Juli 2016, GVBl., S. 121: „Die datenverarbeitende Stelle hat schriftlich einen behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie einen Vertreter zu bestellen.“

Ansicht 209 gibt einen Überblick³⁰⁵ über organisatorische und personelle Maßnahmen der Kommunen im Hinblick auf die Informationssicherheit.

Ergebnisse der Schicht 1 – Übergreifende Aspekte																		
Ausgewähltes Einzelmerkmal	IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt ¹⁾	Vollständige Leitlinie zu Informationssicherheit	Vollständiges Informationssicherheitskonzept ²⁾	Regelmäßige Auditierung	Richtlinien			Prozess zur Behandlung von Sicherheitsvorfällen ³⁾	Dokumentation ⁵⁾ zum Notfallmanagement ⁴⁾	Daten-schutz		Sensibilisierungsmaßnahmen zur Informationssicherheit	IT-Service Management ¹¹⁾					
					IT- und Passwortgebrauch	Internetzugang	Mobile Datenträger			Datenschutzbeauftragter bestellt	Verfahrensverzeichnis erstellt und vollständig		Änderungsmanagement ⁶⁾	Störungsmanagement ⁷⁾	Konfigurationsmanagement ⁸⁾	Management von Aktualisierungen ⁹⁾	Anforderungsmanagement ¹⁰⁾	
Gruppe 1																		
Eppertshausen	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	✓	✓	●	●	
Großalmerode	●	✓	⌀	⌀	✓	✓	●	●	●	✓	✓	✓	●	●	●	●	✓	
Hohenstein	●	●	●	⌀	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	✓	
Lindenfels	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	✓	
Stockstadt am Rhein	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	
Trendelburg	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	●	●	●	✓	
Walluf	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Weilrod	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	●	●	●	
Gruppe 2																		
Felsberg	✓	✓	⌀	⌀	●	●	●	●	●	●	✓	✓	●	●	●	●	✓	
Florstadt	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Fürth (Odenwald)	●	●	⌀	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	
Linsengericht	●	✓	●	⌀	●	✓	●	●	●	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Mörlenbach	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	✓	
Reichelsheim (Odenwald)	✓	✓	⌀	⌀	✓	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	
Schaafheim	✓	✓	⌀	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	
Wehrheim	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓	✓	●	✓	
Wetter (Hessen)	●	●	●	⌀	●	✓	●	●	●	✓	✓	✓	●	●	●	●	✓	

305 Die im Überblick beschriebenen Vorkehrungen berücksichtigen nicht alle möglichen Ausprägungen des jeweiligen Kriteriums im Kontext des Zustandsmodells.

Ergebnisse der Schicht 1 – Übergreifende Aspekte																	
Ausgewähltes Einzelmerkmal	IT-Sicherheitsbeauftragter bestellt ¹⁾	Vollständige Leitlinie zu Informationssicherheit	Vollständiges Informationssicherheitskonzept ²⁾	Regelmäßige Auditierung	Richtlinien			Prozess zur Behandlung von Sicherheitsvorfällen ³⁾	Dokumentation ⁵⁾ zum Notfallmanagement ⁴⁾	Daten-schutz		Sensibilisierungsmaßnahmen zur Informationssicherheit	IT-Service Management ¹¹⁾				
					IT- und Passwortgebrauch	Internetzugang	Mobile Datenträger			Datenschutzbeauftragter bestellt	Verfahrensverzeichnis erstellt und vollständig		Änderungsmanagement ⁶⁾	Störungsmanagement ⁷⁾	Konfigurationsmanagement ⁸⁾	Management von Aktualisierungen ⁹⁾	Anforderungsmanagement ¹⁰⁾
Gruppe 3																	
Butzbach	✓	✓	●	⊖	✓	✓	●	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Eschborn	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Schwalmstadt	●	●	⊖	⊖	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	✓	●	●	✓	●	✓
✓ = ja ⊖ = teilweise erfüllt ● = nein																	
¹⁾ Der IT-Sicherheitsbeauftragte ist eine Person, die als zentrale Ansprechstelle für das Thema Informationssicherheit für die Körperschaft steht. Sie übernimmt die operative Verantwortung für die Informationssicherheit und handelt als Beauftragter der Leitung der Körperschaft. Eine formale Bestellung dokumentiert die Verlagerung der operativen Verantwortung von der Leitung zum Beauftragten für einen definierten Verantwortungsbereich.																	
²⁾ Ein Informationssicherheitskonzept dient der Umsetzung der Leitlinie zur Informationssicherheit und beschreibt die geplante Vorgehensweise, um die gesetzten Sicherheitsziele der Kommune zu erreichen.																	
³⁾ Die erforderlichen Handlungen beim Auftreten eines Sicherheitsvorfalls wurden durch einen Prozess beschrieben.																	
⁴⁾ Das Kriterium Notfallmanagement betrachtet die Bestellung eines Beauftragten für das Notfallmanagement, die Dokumentation von Notfallvorsorgekonzepten und Notfallhandbüchern, die Identifikation von kritischen Verwaltungsprozessen sowie die regelmäßige Ausführung von Notfallübungen.																	
⁵⁾ Dokumentation zum Notfallmanagement: Für den Fall eines IT-Notfalls, beispielsweise Brand im Serverraum, waren die durchzuführenden Maßnahmen schriftlich festgelegt.																	
⁶⁾ Das Änderungsmanagement beschreibt einen Prozess, der Änderungen in der Informationstechnik, beispielsweise eine geänderte IT-Architektur einer Fachanwendung, effizient steuert, kontrolliert und unter Minimierung der Risiken umsetzt.																	
⁷⁾ Das Störungsmanagement beschreibt einen Prozess, der schnellstmöglich die Wiederherstellung eines IT-Services, beispielsweise Drucken eines Dokuments, ermöglichen soll.																	
⁸⁾ Das Konfigurationsmanagement beschreibt einen Prozess, der aktuelle Konfigurationsstände von IT-Systemen, Anwendungen und Netzwerkkomponenten sowie weiteren IT-Komponenten nachhält und aktualisiert.																	
⁹⁾ Das Management von Aktualisierungen beschreibt einen Prozess, der die Aktualisierung von Software steuert und kontrolliert.																	
¹⁰⁾ Das Anforderungsmanagement beschreibt einen Prozess, der neue Anforderungen, beispielsweise der Einsatz einer neuen Fachanwendung, identifiziert und effizient umsetzt, ohne gegen geltende Rahmenbedingungen zu verstoßen.																	
¹¹⁾ Für die IT-Service Management Prozesse wurden prozessähnliche, nicht dokumentierte Abläufe erkannt (gelebte Prozesse).																	
Quelle: Eigene Erhebung Stand: 30. September 2016																	

Ansicht 209: Ergebnisse der Schicht 1 – Übergreifende Aspekte

Drei Kommunen der Gruppe 1 (Hohenstein, Lindenfels und Weilrod) erfüllten weniger als vier Einzelmerkmale der übergreifenden Aspekte (vgl. Ansicht 209). Die Kommunen der Gruppe 2 (ausgenommen der Gemeinde Schaafheim) erreichten mindestens fünf Einzelmerkmale und die der Gruppe 3 mindestens acht Einzelmerkmale. Ein vollständiges Informationssicherheitskonzept, orientiert am BSI IT-Grundschutz, dokumentierte nur die Gemeinde Eppertshausen. Keine Kommune auditerte regelmäßig die Informationssicherheit. Die Kommunen erstellten 21 der insgesamt 60 geforderten Richtlinien. Nur die Gemeinde Eppertshausen überprüfte zusätzlich die dokumentierten Maßnahmen zum Notfallmanagement. Aus dem Vergleichsring bestellten acht Kommunen keinen Datenschutzbeauftragten. Als einzige Kommune setzte die Stadt Trendelburg keine Sensibilisierungsmaßnahmen um. Die Kommunen Butzbach, Eschborn, Florstadt, Linsengericht und Walluf setzten fünf IT-Service Management Prozesse als gelebte Prozesse³⁰⁶ um.

Beispiel Reichelsheim (Odenwald)

Die Gemeinde Reichelsheim (Odenwald) bestellte einen externen IT-Sicherheitsbeauftragten. Dieser erstellte für die Kommune die organisatorischen Grundlagen für die Informationssicherheit, beispielsweise Informationsleitlinie und Richtlinien zum IT- und Passwortgebrauch, für den Internetzugang und zum Umgang mit mobilen Datenträgern.

Die Kommune verzichtete auf die Aus- und Weiterbildung eigener Mitarbeiter zum Thema Informationssicherheit. Der externe IT-Sicherheitsbeauftragte war stets in der Lage, auf aktuelle Bedrohungen zu reagieren und Lösungen, beispielsweise Sensibilisierungsmaßnahmen, mit der Gemeinde zu erarbeiten.

Der externe IT-Sicherheitsbeauftragte entlastete die Verwaltungsmitarbeiter, die sich auf die Steuerung der Informationstechnik und Informationssicherheit konzentrieren konnten. Diese Maßnahme wirkte sich positiv auf den Haushaltsmitteleinsatz aus. Die Kommune wendete 842 Euro je erreichtem Bewertungspunkt des Informationssicherheitsniveaus auf. Sie lag damit unterhalb des Median von 965 Euro (vgl. Abschnitt 9.5).

Die Gemeinde Reichelsheim (Odenwald) erstellte und veröffentlichte eine Informationssicherheitsleitlinie, sodass jeder Verwaltungsmitarbeiter die Rahmenbedingungen und Verantwortungen im Kontext der Informationssicherheit erkennen konnte. In ihr regelte die Gemeinde die Ziele, den Geltungsbereich und die Organisation für die Informationssicherheit.

Die Gemeinde erfüllte damit die aus dem BSI IT-Grundschutz abgeleitete Anforderung, eine Leitlinie zur Informationssicherheit mit übergreifenden Regelungen zu erstellen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, eine Leitlinie entsprechend den Vorgaben des BSI IT-Grundschutzes zu erstellen.

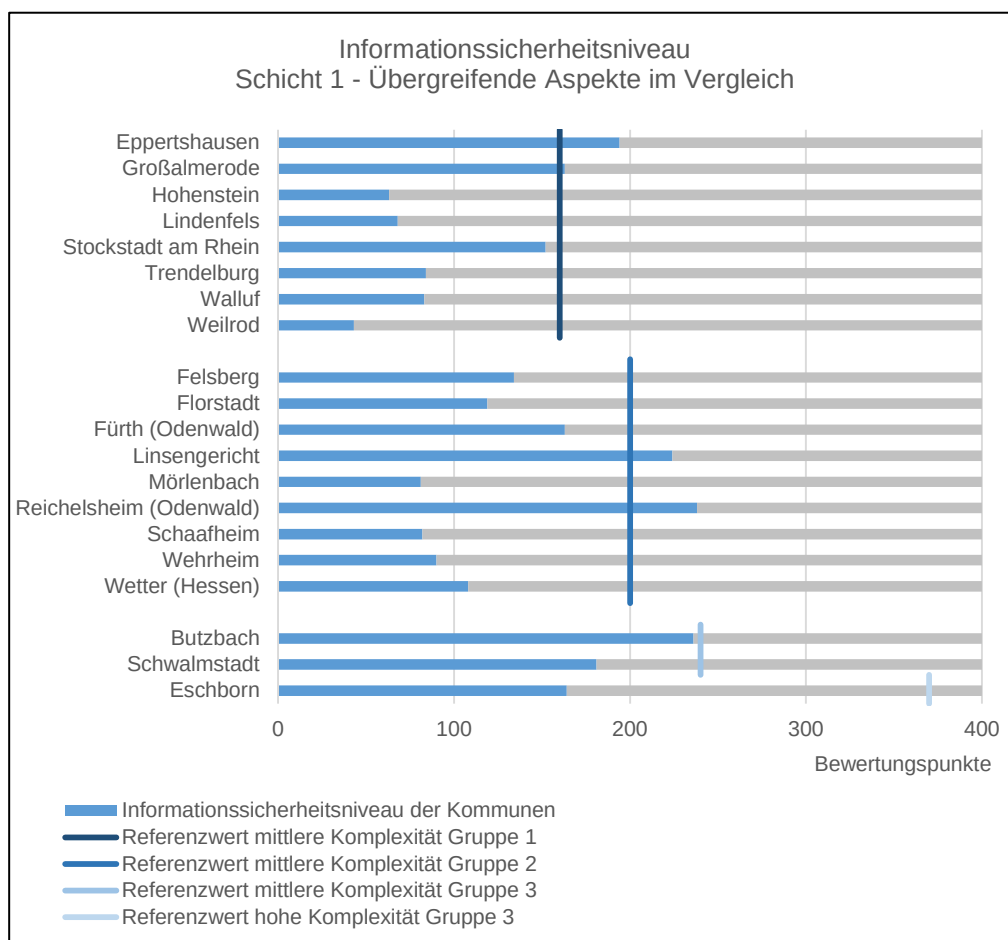
Ein IT-Sicherheitsbeauftragter muss zur Wahrnehmung seiner Aufgaben qualifiziert werden und hinreichend Zeit hierfür eingeräumt bekommen. Dies war für die Kommunen Butzbach und Reichelsheim (Odenwald) gegeben, die ein den Referenzwert überschreitendes Gesamtinformationssicherheitsniveau erreichten. Der IT-Sicherheitsbeauftragte sowie die Leitlinie zur Informationssicherheit und ein IT-Sicherheitskonzept erfüllten als zentrale Maßnahmen in den Kommunen Eppertshausen und Reichelsheim (Odenwald)³⁰⁷ ihre übergreifend regelnde Funktion im Bereich der Informationssicherheit. Eine rein formale Dokumentation der regelnden Grundlagen (Leitlinie zur Informationssicherheit und Informationssicherheitskonzept) ohne deren Umsetzung wie

306 Für die IT-Service Management Prozesse wurden prozessähnliche, nicht dokumentierte Abläufe erkannt.

307 Die Kommunen Eppertshausen und Reichelsheim (Odenwald) übertrafen den jeweiligen Referenzwert für das Gesamtniveau der Informationssicherheit.

beispielsweise in der Gemeinde Schaafheim führte nicht zu einem Informationssicherheitsniveau oberhalb des Medians der Vergleichsgruppe. In der Ausprägung des kommunalen IT-Notfallmanagements erkannte die Überörtliche Prüfung keine Verbesserungen zu den Erkenntnissen der 155. Vergleichenden Prüfung „IT-Sicherheit“. Ohne Datenschutzbeauftragten handeln die Kommunen nicht rechtmäßig. Die Kommunen Eppertshausen, Florstadt, Hohenstein, Lindenfels, Linsengericht, Mörlenbach, Schaafheim, Walluf, Weilrod und Wetter (Hessen) konnten weder elektronisch verarbeitete, personenbezogene Daten dokumentieren, noch die zu deren Schutz notwendigen Informationssicherheitsmaßnahmen ableiten, da ein vollständiges Verzeichnis fehlte. Erst wenn die Kommunen dokumentierte IT-Service Management Prozesse³⁰⁸ wirksam etablieren, wird dies zu einem signifikanten Anstieg des Informationssicherheitsniveaus führen.

Ansicht 210 zeigt das Informationssicherheitsniveau der Kommunen im Bereich der Übergreifenden Aspekte.



Ansicht 210: Informationssicherheitsniveau Schicht 1 – Übergreifende Aspekte im Vergleich;
Quelle: Eigene Erhebung

Das Informationssicherheitsniveau der übergreifenden Aspekte umspannte einen Bereich von 43 (Weilrod) bis 238 Bewertungspunkte (Reichelsheim (Odenwald)). Trotz der bei allen Kommunen festgestellten Schwächen in den Einzelmerkmalen (vgl. Ansicht 209) erreichten die Kommunen Eppertshausen und Großalmerode für die Gruppe 1 sowie Linsengericht und Reichelsheim (Odenwald) für die Gruppe 2 in Summe den Referenzwert für die Schicht 1

308 Änderungsmanagement, Störungsmanagement, Konfigurationsmanagement, Management von Aktualisierungen und Anforderungsmanagement.

und hatten somit hinreichende Maßnahmen³⁰⁹ im Bereich der übergreifenden Aspekte getroffen.

Die Schwächen bei den organisatorischen und personellen Anforderungen der Informationssicherheit (Schicht 1 – übergreifende Aspekte) lagen insbesondere in der fehlenden oder nicht hinreichend aktualisierten Dokumentation von Rahmenbedingungen und Prozessen im Bereich der Informationssicherheit, beispielsweise in Form einer Leitlinie zur Informationssicherheit und eines Prozesses für die Verfolgung von Änderungen. Ohne eine regulatorische und formal beschriebene Basis können Vorkehrungen zur Informationssicherheit nicht ihre volle Wirkung entfalten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, ein Managementsystem für die Informationssicherheit einzuführen und Ressourcen bereitzustellen, um einen stetigen Informationssicherheitsprozess zu etablieren. Die Kommunen sollten, neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Datenschutzbeauftragten, einen IT-Sicherheitsbeauftragten bestimmen. Dieser sollte eine Analyse der notwendigen Informationssicherheitsmaßnahmen³¹⁰ durchführen und dokumentieren. Die Analyse kann unter Anwendung der IT-Grundschutz-Vorgehensweise erfolgen. Die Wahrung der Informationssicherheit sollten die Kommunen als dauerhaften Prozess verstehen und etablieren.

Die Infrastruktur³¹¹ umfasst die baulichen und auf die Grundversorgung (Strom, Klimatisierung) bezogenen Maßnahmen. Die zentralen IT-Infrastrukturen, wie Server- oder Netzwerksysteme, bilden die Grundlage für eine effiziente, IT-gestützte Verwaltung. Zu den Aufgaben der Kommunen gehören der Schutz dieser Systeme und die Verfügbarkeit der dort verarbeiteten, transportierten oder gespeicherten Informationen.

Ansicht 211 zeigt, welche zentralen Maßnahmen die Kommunen im Bereich Infrastruktur getroffen hatten.

Infrastruktur
Schicht 2

309 Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung (geringer Referenzwert) weisen kleinere informationstechnische Risiken auf als einwohnerstarke Kommunen mit hohem Maß an Komplexität / IT-Durchdringung (hoher Referenzwert). Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Sicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden.

310 Die Auswahl der Informationssicherheitsmaßnahmen wird beeinflusst von den Zielen der Informationssicherheit, den verarbeiteten Informationen und der eingesetzten Informationstechnik.

311 Schicht 2 – Infrastruktur umfasst die Kriterien: IT-Verkabelung, Zutritt, Brandschutz, Klima und Stromversorgung.

Ergebnisse der Schicht 2 – Infrastruktur						
Ausgewähltes Einzelmerkmal	Vollständig dokumentierter IT-Verkabelungsplan	Technisch geregelte und ausgewertete Zutrittskontrolle ¹⁾	Brandschutz		Klimatisierung mit regelmäßiger Wartung	Unterbrechungsfreie Stromversorgung
			Brandschutz - konzept	Vollständige Brandschutz- maßnahmen umgesetzt ²⁾		
Gruppe 1						
Eppertshausen	●	⊖	●	✓	✓	✓ ³⁾
Großalmerode	✓	⊖	●	●	●	✓
Hohenstein	●	⊖	●	●	✓	✓
Lindenfels	●	●	●	●	●	✓
Stockstadt am Rhein	✓	⊖	●	●	●	✓
Trendelburg	●	●	●	●	●	✓
Walluf	●	⊖	●	●	●	✓
Weilrod	✓	⊖	●	●	●	✓
Gruppe 2						
Felsberg	●	⊖	●	●	✓	✓
Florstadt	●	⊖	●	●	✓	✓
Fürth (Odenwald)	●	⊖	●	●	●	✓
Linsengericht	●	⊖	●	●	✓	✓
Mörlenbach	✓	⊖	●	✓	●	✓
Reichelsheim (Odenwald)	●	⊖	●	●	✓	✓
Schaafheim	●	●	●	●	●	✓
Wehrheim	✓	●	●	●	●	✓
Wetter (Hessen)	✓	⊖	●	●	●	✓
Gruppe 3						
Butzbach	✓	●	●	✓	✓	✓
Eschborn	⊖	⊖	✓	✓	✓	✓
Schwalmstadt	●	⊖	●	●	✓	✓
✓ = ja ⊖ = teilweise erfüllt ● = nein ¹⁾ Kommunale Verwaltungen verfügen über öffentlich zugängliche Bereiche, sodass die zentralen IT-Infrastrukturen vor unberechtigtem Zutritt geschützt sein sollten. Der Kreis der Berechtigten muss durch die Kommune definiert werden, beispielsweise IT-Verantwortlicher, IT-Sicherheitsbeauftragter, Bürgermeister. ²⁾ Brand-/Rauchmelder vernetzt / aufgeschaltet, geeignete Löscheinrichtung, Brandschutztür und keine Brandlasten ³⁾ Unterbrechungsfreie Stromversorgung ergänzt um eine Netz-Ersatz-Anlage Quelle: Eigene Erhebung Stand: 30. September 2016						

Ansicht 211: Ergebnisse der Schicht 2 – Infrastruktur

Die Kommunen Lindenfels, Schaafheim und Trendelburg erfüllten nur eines von fünf ausgewählten Einzelmerkmalen. Die Kommunen Butzbach, Großalmerode, Mörlenbach, Stockstadt am Rhein, Wehrheim, Weilrod und Wetter (Hessen) dokumentierten den Verlauf der IT-Netzwerkverkabelung vom zentralen Verteilerraum bis zu den Arbeitsplätzen. Die Kommunen Butzbach, Lindenfels, Trendelburg, Schaafheim und Wehrheim sahen keine technisch geregelte Zutrittskontrolle in Form eines elektronischen Schließsystems für zentrale IT-Systeme vor. Die Kommunen Butzbach, Eppertshausen, Eschborn und Mörlenbach setzten Brandschutzmaßnahmen für zentrale IT-Infrastrukturen vollständig um, wobei nur die Stadt Eschborn darüber hinaus die notwendigen Brandschutzmaßnahmen auch in Form eines entsprechenden Konzepts dokumentierte. Alle Kommunen trafen Vorkehrungen zur unterbrechungsfreien Stromversorgung, sodass ein Datenverlust durch plötzlichen Stromverlust vermieden werden konnte. Die Gemeinde Eppertshausen sah zusätzlich den Einsatz einer Netz-Ersatz-Anlage vor, wodurch längere Stromausfälle überbrückt werden konnten.

Beispiel Butzbach

Das Hauptverwaltungsgebäude der Stadt Butzbach wurde zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung in Teilen an einen Dritten vermietet. Im Gebäudeabschnitt des vermieteten Bereichs lag einer der Serverräume der Stadt Butzbach, in dem sie Teile der zentralen IT-Systeme betrieb. Ein Fernzugriff auf die Rechneranlagen war möglich. Der Zutritt zu diesem Serverraum konnte jedoch ausschließlich über den vermieteten Bereich erfolgen und war nur unter der Billigung des Mieters möglich, da eine Regelung im Mietvertrag fehlte.

Die Stadt Butzbach hatte somit keinen direkten Zutritt zu einem Teil ihrer zentralen Infrastruktur. Ein ausschließlicher Fernzugriff auf IT-Systeme genügt nicht, um diese vollumfänglich zu betreiben. Eine regelmäßige Wartung und Kontrolle der betroffenen IT-Systeme war somit nur eingeschränkt möglich.

Kommunen sollten bei der Wahl des Serverraums mögliche Nutzungsänderungen innerhalb der Verwaltungsgebäude berücksichtigen. Der Zutritt zu diesen Räumen ist unmittelbar oder über vertragliche Regelungen sicherzustellen.

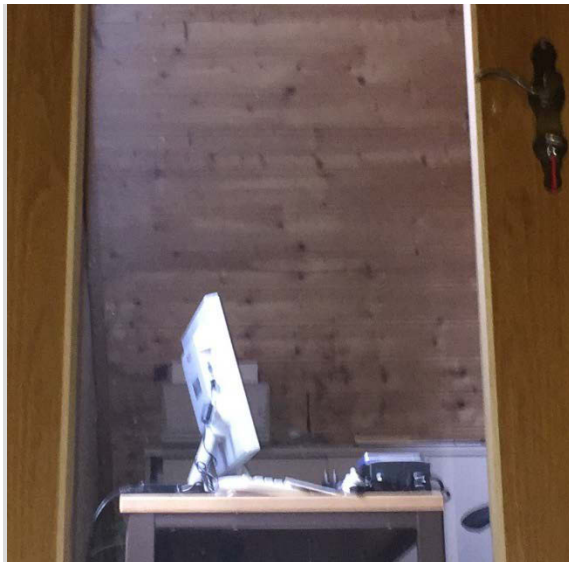
Beispiel Schaafheim

Die Gemeinde Schaafheim nutzte als Serverraum einen holzvertäfelten Raum im Dachgeschoss des Verwaltungsgebäudes. Der Zutritt erfolgte über eine verschließbare Holztür mit Glasausschnitt (vgl. Ansicht 212). Der Raum war nicht klimatisiert.

Der Raum war aufgrund seiner örtlichen Anordnung größerer Wärmeentwicklung, insbesondere an sonnenreichen Tagen, ausgesetzt. Die Holzvertäfelung und die Holztür waren brennbar. Zusätzlich befanden sich mehrere brennbare Gegenstände im Raum. Unberechtigte könnten sich vergleichsweise einfach Zutritt zum Serverraum verschaffen.

Der Serverraum war somit nicht geeignet, die zentralen IT-Systeme vor unberechtigtem Zutritt, Brand oder ungünstigen klimatischen Bedingungen zu schützen.

Kommunen sollten in der Wahl und der Ausgestaltung eines Serverraums bauliche Anforderungen und die Empfehlungen des BSI IT-Grundschutzes beachten.



Ansicht 212: Serverraumtür der Gemeinde Schaafheim. Aufnahme vom 9. August 2016.

Beispiel Lindenfels

Die Gemeinde Lindenfels lagerte im Bereich der zentralen Infrastrukturen (Serverraum – vgl. Ansicht 213) Verpackungsmaterialien und sonstige Materialien, die nicht für den unmittelbaren Serverbetrieb notwendig waren.

Diese Materialien waren brennbar und würden im Brandfall zu einer beschleunigten Ausbreitung des Brands führen. Die Lagerung der Materialien im Serverraum ist im Sinne der Informationssicherheit als nicht sachgerecht zu bewerten.

Der Serverraum sollte ausschließlich Geräte und benötigte Materialien für den Betrieb der zentralen Infrastruktur beinhalten. Notwendige Verbrauchsmaterialien, beispielsweise Netzkabel und mobile Datenträger, sollten in brandhemmenden Verpackungskisten oder Schränken aufbewahrt werden.



Ansicht 213: Serverraum der Gemeinde Lindenfels. Aufnahme vom 9. September 2016.

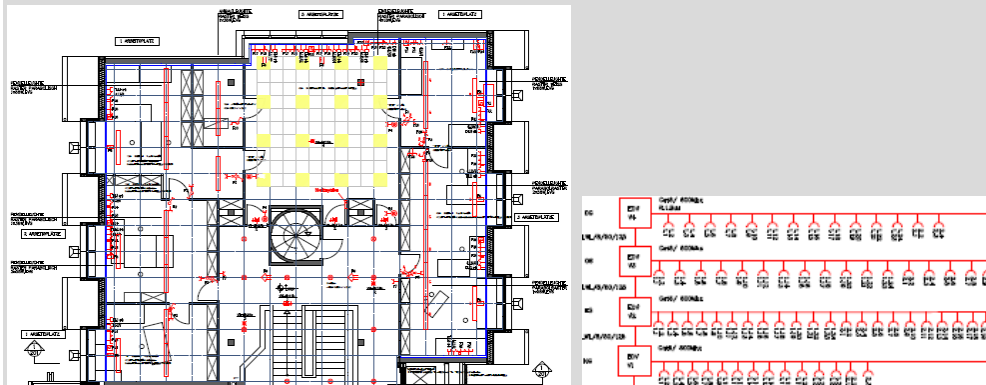
Beispiel Mörlenbach

Die Gemeinde Mörlenbach dokumentierte in einem IT-Verkabelungsplan, welche Verlegungswege im Verwaltungsgebäude sie für die strukturierte Netzwerkverkabelung wählte und ergänzte dies durch Beschriftungen auf Anschlussdosen und zentralen Aufnahmefeldern. Zusätzlich dokumentierte sie in

Belegungsübersichten, inwieweit die strukturierte Netzwerkverkabelung auf den ersten aktiven Netzwerkkomponenten, beispielsweise Switches, aufgelegt war (vgl. Ansicht 214).

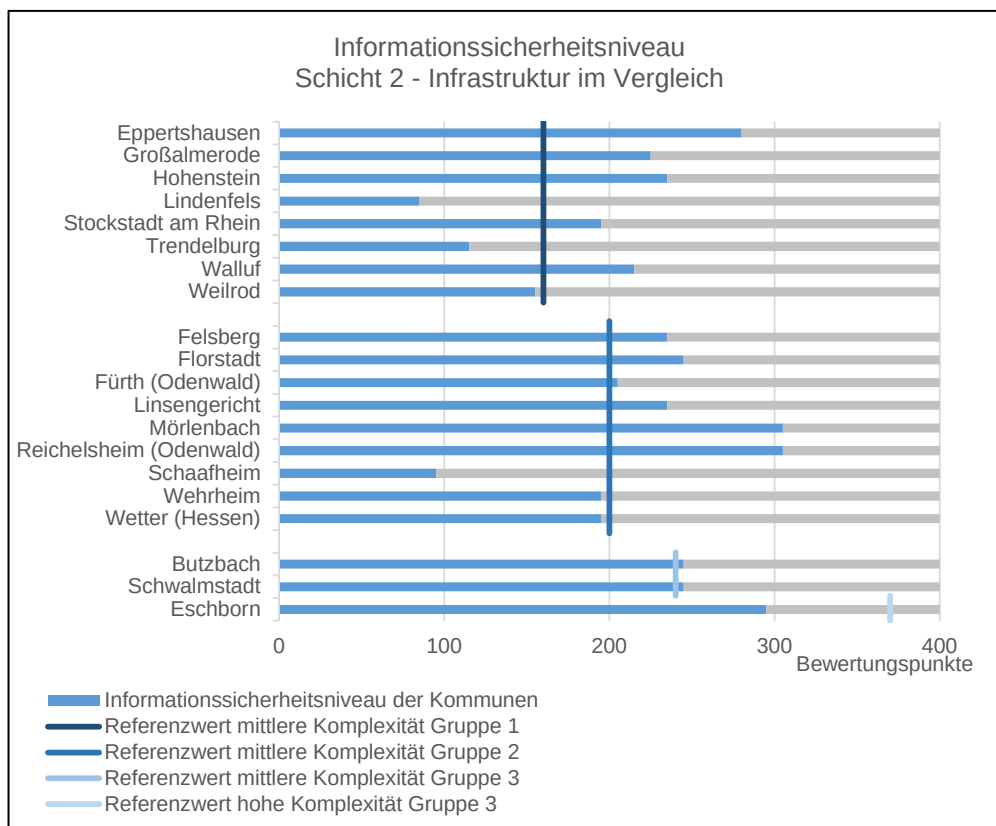
Die Gemeinde war damit in der Lage, im Fehlerfall unverzüglich den Verbindungsweg der Kabel an offen zugänglichen Stellen zu prüfen. Darüber hinaus konnten die physikalisch umgesetzten Verbindungen regelmäßig auf deren Notwendigkeit hin überprüft werden.

Kommunen sollten den Aufbau ihrer strukturierten Verkabelung kennen. Zusätzlich sollte eine transparente Dokumentation zwischen erster aktiver Netzwerkkomponente und Anschlussdose beim jeweiligen PC-Arbeitsplatz vorhanden sein.



Ansicht 214: IT-Verkabelungsplan und Belegungsübersicht - Gemeinde Mörlenbach

Ansicht 215 zeigt das Informationssicherheitsniveau der Kommunen im Bereich der Infrastruktur.



Ansicht 215: Informationssicherheitsniveau Schicht 2 - Infrastruktur im Vergleich; Quelle: Eigene Erhebung

Das Informationssicherheitsniveau für Infrastruktur umfasste einen Bereich von 85 (Lindenfels) bis 305 Bewertungspunkten (Mörtenbach und Reichelsheim (Odenwald)). Die Kommunen Lindenfels und Schaaheim verfehlten am deutlichsten mit 75 (47 Prozent) und 105 (53 Prozent) Bewertungspunkten den jeweiligen Referenzwert. Mit Erreichen des Referenzwertes konnten die Kommunen Eppertshausen, Großalmerode, Hohenstein, Stockstadt am Rhein und Walluf für die Gruppe 1 und Felsberg, Florstadt, Fürth (Odenwald), Linsengericht, Mörtenbach und Reichelsheim (Odenwald) für die Gruppe 2 sowie Butzbach und Schwalmstadt für die Gruppe 3 hinreichende Maßnahmen³¹² im Bereich der Infrastruktur nachweisen. Gleichzeitig lagen bei allen Kommunen Schwächen in den Einzelmerkmalen zur Erreichung der infrastrukturellen Anforderungen vor.

Die Schwächen bestanden insbesondere in der fehlenden Ausprägung von Brandschutzmaßnahmen sowie dem nicht sachgerechten Schutz der IT-Infrastrukturen vor unberechtigtem Zutritt. Unterlassene Wartung von Klimageräten führte nicht sofort zur Beeinträchtigung der Informationssicherheit. Die Überörtliche Prüfung sieht die getroffenen Maßnahmen zur Absicherung der Stromversorgung als hinreichend und die Notwendigkeit einer Netzersatzanlage im Allgemeinen als nicht gegeben an.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Räume für zentrale IT-Infrastrukturen sorgfältig und zukunftsgerichtet auszuwählen und am Bedarf der Kommune auszurichten. Entscheidungen zu Nutzungsänderungen von Gebäuden müssen die möglichen Auswirkungen auf Informationstechnik berücksichtigen. Der Zutritt zu den Serverräumen muss direkt möglich sein und sollte regelmäßig kontrolliert werden. Kommunen sollten das Fachwissen der eigenen Feuerwehren zur Bewertung und Umsetzung von Brandvorsorgemaßnahmen nutzen. Einen Handlungsbedarf bezüglich der Klimatisierung und Stromversorgung sieht die Überörtliche Prüfung in der kontinuierlichen Kontrolle und Wartung der eingesetzten Anlagen. Die Kommunen sollten darüber hinaus eine Dokumentation der IT-Verkabelung erstellen.

IT-Systeme Schicht 3

Das Themenfeld IT-Systeme³¹³ umfasst Informationssicherheitsmaßnahmen, die auf Arbeitsplatzrechner, mobile Geräte oder zentrale IT-Systeme wirken. Die Informationssicherheit von IT-Systemen basiert auf formalen konzeptionellen Grundlagen, beispielsweise einem Datensicherungskonzept. Diese konzeptionellen Grundlagen beschreiben die Konfiguration und Rahmenbedingungen für den IT-Betrieb und regeln die sachgerechte Nutzung von IT-Systemen, beispielsweise über Rollen- und Berechtigungskonzepte. Der IT-Betrieb kann an einen IT-Dienstleister ausgelagert werden. Dieser übernimmt die Betriebsführungsaufgaben und muss die dafür notwendigen Informationssicherheitsmaßnahmen treffen.

Ansicht 216 gibt einen Überblick über die zentralen Maßnahmen der Kommunen im Bereich IT-Systeme.

312 Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung (geringer Referenzwert) weisen kleinere informationstechnische Risiken auf als einwohnerstarke Kommunen mit hohem Maß an Komplexität / IT-Durchdringung (hoher Referenzwert). Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Sicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden.

313 Die Schicht 3 – IT-Systeme umfasst die Kriterien: Inventarisierung der Hardware, Standardkonfiguration von Clients und Server, Rollen- und Berechtigungsmanagement, Datensicherung, Protokollierung, remotebasierte Administration und Umgang mit mobilen Endgeräten.

Ergebnisse der Schicht 3 – IT-Systeme								
Ausgewähltes Einzelmerkmal	Vollständiges Hardwareinventar	Standardkonfiguration für Server und Clients vorhanden	Rollen- und Berechtigungsmanagement		Dokumentiertes Datensicherungskonzept	Protokollierung, ereignisbasiert durchgeführt und ausgewertet ²⁾	Fernadministration, abgesichert und protokolliert ³⁾	Verschlüsselung mobiler Endgeräte
			Rollen- und Berechtigungskonzept	Privilegierte Benutzerkonten sind personalisiert und eingeschränkt ¹⁾				
Gruppe 1								
Eppertshausen	●	●	●	●	●	⊘	✓	✓
Großalmerode	✓	●	●	●	●	●	-	●
Hohenstein	✓	⊘	●	●	●	●	●	●
Lindenfels	●	●	●	●	●	●	✓	●
Stockstadt am Rhein	●	✓	●	●	✓	⊘	●	●
Trendelburg	✓	●	●	●	●	⊘	●	●
Walluf	●	●	●	●	●	⊘	-	●
Weilrod	●	●	●	●	✓	⊘	●	✓
Gruppe 2								
Felsberg	●	✓	●	●	✓	●	-	●
Florstadt	●	⊘	●	●	●	●	-	✓
Fürth (Odenwald)	✓	●	●	●	✓	⊘	●	●
Linsengericht	✓	✓	●	●	✓	●	●	●
Mörlenbach	●	●	●	●	●	●	●	●
Reichelsheim (Odenwald)	●	⊘	✓	●	●	●	●	●
Schaaheim	●	●	●	●	●	●	●	●
Wehrheim	✓	✓	●	●	●	●	-	●
Wetter (Hessen)	●	⊘	●	●	●	●	●	●
Gruppe 3								
Butzbach	✓	✓	✓	●	✓	●	●	✓
Eschborn	✓	✓	✓	✓	✓	⊘	✓	✓
Schwalmstadt	✓	⊘	●	●	●	●	✓	✓
✓ = ja ⊘ = teilweise erfüllt ● = nein - = nicht zutreffend								
¹⁾ Durch einen unbeschränkten Zugriff (privilegierte Benutzerkonten) auf zentrale IT-Systeme kann auf alle dort gehaltenen Informationen zugegriffen werden. Entsprechende Benutzerkonten sollten personalisiert und ihre Verwendung auf IT-Fachkräfte oder unterwiesene Mitarbeiter beschränkt sein.								
²⁾ Eine Protokollierung beschreibt das kontinuierliche Erfassen von definierten betrieblichen oder sicherheitsrelevanten Ereignissen zentraler IT-Systeme.								
³⁾ Zur Steigerung der Effektivität von betrieblichen Abläufen setzten die Kommunen Mittel der Fernadministration ein, um im Störfungsfall aus der Ferne auf IT-Systeme (Clients und Server) zuzugreifen. Fernzugriffe sollten dabei ausschließlich über autorisierte, abgesicherte und protokollierte Verbindungswege erfolgen.								
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: 30. September 2016								

Ansicht 216: Ergebnisse der Schicht 3 – IT-Systeme

Kommunen der Gruppe 1 erfüllten höchstens zwei, die der Gruppe 2 höchstens drei und die Kommunen der Gruppe 3 bis zu sieben Einzelmerkmale. Vollständige konzeptionelle Grundlagen für IT-Systeme³¹⁴ lagen nur in den Kommunen Butzbach und Eschborn vor. Ein Rollen- und Berechtigungskonzept beschrieben nur die Kommunen Butzbach, Eschborn und Reichelsheim (Odenwald). Keine Kommune der Gruppe 1 erstellte ein Rollen- und Berechtigungskonzept sowie hatte privilegierte Benutzerkonten personalisiert und eingeschränkt. Alle Kommunen trafen Vorkehrungen zur Datensicherung, jedoch dokumentierten die Vorgehensweise nur die Kommunen Butzbach, Eschborn, Felsberg, Fürth (Odenwald), Linsengericht, Stockstadt am Rhein und Weilrod. Keine der Kommunen führte eine regelmäßige Auswertung von Protokollinformationen für zentrale IT-Systeme durch. Eine Variante der Hardwareinventarisierung, die neun Kommunen (Butzbach, Eschborn, Fürth (Odenwald), Großalmerode, Hohenstein, Linsengericht, Schwalmstadt, Trendelburg und Wehrheim) in vergleichbarer Form anwendeten, beschreibt das folgende Beispiel Eschborn. Eine abgesicherte und protokollierte Variante der Fernadministration setzten die Kommunen Eppertshausen, Eschborn, Lindenfels und Schwalmstadt ein (vgl. folgendes Beispiel Schwalmstadt). Lediglich die Kommunen Butzbach, Eppertshausen, Eschborn, Florstadt, Schwalmstadt und Weilrod verschlüsselten die in der Verwaltung genutzten mobilen Endgeräte (beispielsweise Laptops).

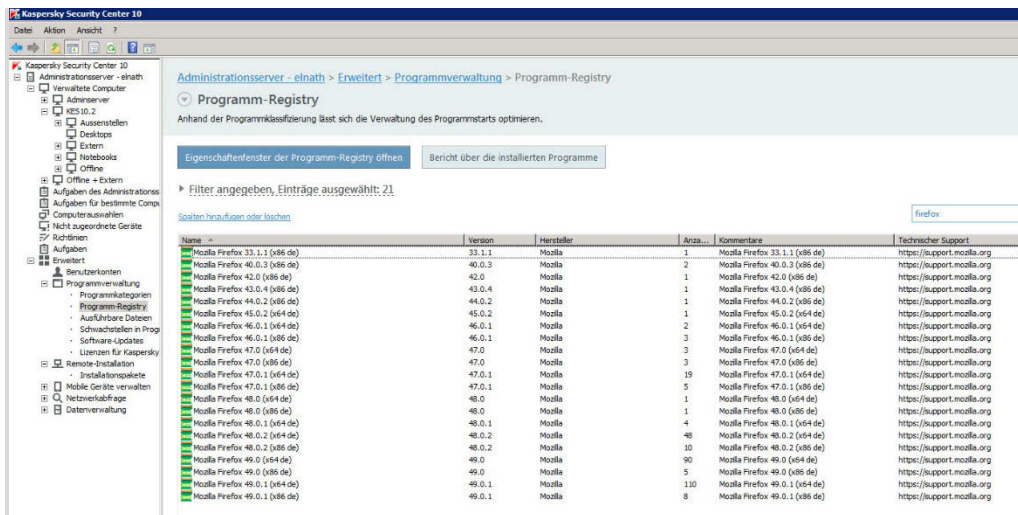
Beispiel Eschborn

Die Stadt Eschborn setzte ein softwaregestütztes Hard- und Softwareinventar ein. In einem Strukturbaum wurden unterschiedliche Arten von Software- und Hardwareprodukten zusammengefasst. Jedes erfasste Objekt enthielt Informationen zu deren Beschaffenheit und Konfigurationsstand sowie mögliche Verknüpfungen unter den Objekten (vgl. Ansicht 217).

Aufgrund der Verbindung von Hard- und Softwareinventar konnte die Stadt Änderungen oder festgestellte Schwachstellen für betroffene Hard- und Softwarekomponenten direkt in ihrer Auswirkung und Relevanz für die IT-Infrastruktur bewerten und daraus Informationssicherheitsmaßnahmen ableiten. Damit war eine transparente und nachvollziehbare Dokumentation für den IT-Betrieb gegeben, die zur Bewertung von Informationssicherheitsrisiken, beispielsweise im Hinblick auf eine entdeckte Serverschwachstelle, herangezogen werden konnte.

Kommunen sollten ein Inventar für Hardware führen. Bei der Auswahl eines geeigneten Softwareprodukts für die Inventarisierung sollte die Komplexität der IT-Infrastruktur berücksichtigt werden.

314 Dokumentationen oder Konzepte zu: Inventarisierung der Hardware, Standardkonfiguration von Clients und Server, Rollen- und Berechtigungsmanagement, Datensicherung, Einsatz mobiler Endgeräte.



Ansicht 217: Screenshot der Softwarelösung für ein Hard- und Softwareinventar in der Stadt Eschborn

Beispiel Schwalmstadt

Die Stadt Schwalmstadt setzte im Rahmen des eigenen IT-Betriebs Mittel der Fernadministration ein. Die Herstellung der Verbindung des Administrators zum Arbeitsplatzcomputer des Verwaltungsmitarbeiters sowie die Dauer der Fernadministration wurden dabei aufgezeichnet (vgl. Ansicht 218 – links). Der Verwaltungsmitarbeiter musste in jedem Einzelfall dem Zugriff durch den Administrator zustimmen (vgl. Ansicht 218 – rechts). In diesem Zusammenhang erhielt er den Hinweis, dass der Administrator alle Informationen auf dem aktuellen Bildschirm sehen und die Steuerung des IT-Systems übernehmen kann.

Die Protokollierung der Aktivitäten ermöglicht eine Nachvollziehbarkeit des Fernzugriffs, was eine Überprüfung auf Unregelmäßigkeiten zulässt. Die aktive Zustimmung des Verwaltungsmitarbeiters dient der Sensibilisierung und macht das Handeln des Administrators transparent.

Kommunen sollten beim Einsatz von Fernadministration die Aktivitäten protokollieren und sichere Kommunikationsverbindungen verwenden. Die Administratoren sollten sich den Zugriff durch den Verwaltungsmitarbeiter bestätigen lassen.

Aktuelle Aktivität

11:35:57 - * RemoteControlServer-9528: Es sind jetzt alle Bildschirme im Remote Viewer sichtbar.

11:35:50 - * RemoteControlServer-9528: Die Remoteverbindung von Computer 'STSWKS100.DSTS.local', Benutzer 'DSTS' wurde aufgebaut.

11:35:49 - * RemoteControlServer-9528: Der Remote Control Server wurde gestartet.

11:35:49 - * RemoteControlServer-9528: Der Remote Control Server wird gestartet.

11:35:48 - * RemoteControlServer-9528: Die Remote Control Server Anwendung wurde gestartet.



baramundi Management Agent 2015 R2
Copyright (C) baramundi software AG 2015



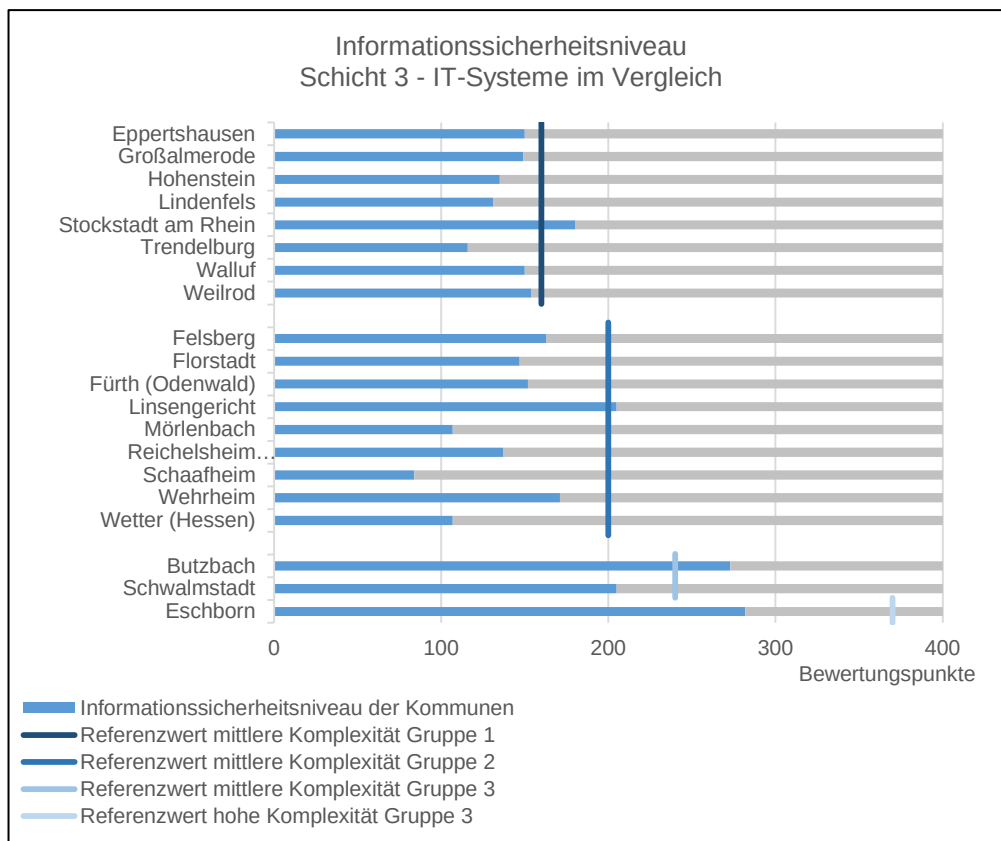
Der Benutzer XXX möchte sich aufschalten. Durch diese Verbindung kann er Ihren Desktop (Bildschirm) sehen und bei Bedarf auch steuern.

Möchten Sie den Zugriff erlauben?

[Zugriff erlauben](#)
[Zugriff verweigern](#)

Ansicht 218: Ausschnitt der Protokollierung und Hinweisfenster zur Remote-Administration - Stadt Schwalmstadt

Ansicht 219 zeigt das Informationssicherheitsniveau der Kommunen im Bereich der IT-Systeme.



Ansicht 219: Informationssicherheitsniveau Schicht 3 – IT Systeme im Vergleich; Quelle: Eigene Erhebung

Die Kommunen erreichten 84 (Schaafheim) bis 282 Bewertungspunkte (Eschborn). Trotz der bei allen Kommunen festgestellten Schwächen in den Einzelmerkmalen (vgl. Ansicht 216) erreichten die Kommunen Stockstadt am Rhein für die Gruppe 1, Linsengericht für die Gruppe 2 und Butzbach für die Gruppe 3 den Referenzwert und hatten somit hinreichende Maßnahmen³¹⁵ im Bereich der IT-Systeme getroffen. .

Kommunen, die erste konzeptionelle Grundlagen³¹⁶ für IT-Systeme erstellten und ihr Handeln danach orientierten, wie Butzbach und Eschborn, erreichten allgemein ein deutlich besseres Informationssicherheitsniveau für IT-Systeme mit einem Abstand von mindestens 68 Bewertungspunkten³¹⁷ zu nachfolgenden Kommunen. Allerdings zeigte auch die Stadt Eschborn Schwächen bei den Kriterien Standardkonfiguration, Rollen- und Berechtigungsmanagement, Datensicherung, Protokollierung und mobile Endgeräte in Bezug zur vollstän-

315 Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung (geringer Referenzwert) weisen kleinere informationstechnische Risiken auf als einwohnerstarke Kommunen mit hohem Maß an Komplexität / IT-Durchdringung (hoher Referenzwert). Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Sicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden.

316 Darunter fallen beispielsweise Standardkonfiguration für Server und Clients, Konzept zum Rollen- und Berechtigungsmanagement, Datensicherungskonzept.

317 Butzbach: 273 Bewertungspunkte; Eschborn: 282 Bewertungspunkte – darunter liegen mit einem Abstand von 68 Bewertungspunkten Linsengericht und Schwalmsstadt mit 205 Bewertungspunkten.

digen Erfüllung der Anforderungen,³¹⁸ so dass sie in Summe den Referenzwert nicht erreichte.

Keine Kommune wertete regelmäßig die durchgeführten Systemprotokollierungen aus, so dass fehlerhaftes Systemverhalten nicht rechtzeitig erkannt werden konnte. Die Gefahr eines Datenverlustes umgingen alle Kommunen mit geeigneten Maßnahmen zur separaten Speicherung der kommunalen Datenbestände. Aufgrund der Ortsungebundenheit von mobilen Endgeräten kann es bei deren Verlust zur Offenlegung der dort gespeicherten Informationen kommen. Mit einer Verschlüsselung von mobilen Endgeräten können Kommunen dieses Risiko mindern.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, konzeptionelle Grundlagen für den Betrieb der Informationstechnik zu entwickeln oder fortzuschreiben. Die Verantwortlichen für den Betrieb der Informationstechnik können IT-Dienstleister und/oder Mitarbeiter der Kommune sein. Die Kommunen sollten, gerade beim Einsatz eines IT-Dienstleisters für betriebliche Aufgaben³¹⁹ (vgl. Ansicht 229) auf diese Grundlagen bestehen. Datensicherungsmaßnahmen sollten die Kommunen stetig auf Eignung und Funktionalität hin überprüfen. Vorkehrungen zur Datensicherung sind notwendig, um die Handlungsfähigkeit der Kommunen im Schadensfall zu ermöglichen. Die Datensicherung soll dabei regelmäßig und bedarfsorientiert erfolgen. Die Regelmäßigkeit wird durch den akzeptierbaren Datenverlust durch die Kommune definiert, so muss eine Kommune bei täglicher Datensicherung den Verlust der in 24 Stunden produzierten Daten akzeptieren. Die Datensicherungsmedien sollten unabhängig von den Originaldaten aufbewahrt werden und ein Zurücksichern der Daten sollte regelmäßig überprüft werden. Mobile IT-Systeme, die sensible Informationen vorhalten, sollten mit einem von den Kommunen definierten Verschlüsselungsprogramm geschützt werden.

Das Thema Netze³²⁰ umfasst die Informationssicherheit von den in der Kommune betriebenen Netzwerken und Netzwerkübergängen. Netzwerke verbinden die Arbeitsplatzrechner mit den zentralen IT-Systemen und stellen die Kommunikationsverbindungen in fremde Netze (beispielsweise das Internet) über Netzwerkübergänge her. Bedrohungen aus fremden Netzen können nicht ausgeschlossen werden, sodass jede Kommune ihre Netze angemessen schützen und überwachen sollte.

Netze
Schicht 4

318 Einzelmerkmale stellen nur einen Auszug aus den zu erfüllenden Aspekten eines Kriteriums dar.

319 Ein IT-Dienstleister für betriebliche Aufgaben meint, dass die Kommune den IT-Betrieb an einen Dritten vergeben hat und nicht selber durchführt (Outsourcing).

320 Die Schicht 4 – Netze umfasst die Kriterien Netzwerkdokumentation, Firewall, Netzwerküberwachung und Netzwerkkomponenten.

Ansicht 220 gibt einen Überblick über die zentralen Maßnahmen der Kommunen im Bereich Netze.

Ergebnisse der Schicht 4 – Netze					
Ausgewähltes Einzelmerkmal	Netzwerkdokumentation		Firewall zur Absicherung der Außenverbindungen eingesetzt ²⁾	Automatisierte Netzwerküberwachung und Analyse der Netzwerkperformance durchgeführt ³⁾	WLAN, sicher eingesetzt ⁴⁾
	Netzwerkplan, logisch und physikalisch ¹⁾	Dokumentation der Außenverbindungen			
Gruppe 1					
Eppertshausen	✓	✓	●	●	∅
Großalmerode	✓	●	-	∅	∅
Hohenstein	●	●	✓	●	∅
Lindenfels	●	●	-	●	∅
Stockstadt am Rhein	●	✓	✓	∅	-
Trendelburg	●	●	-	∅	∅
Walluf	✓	●	-	∅	∅
Weilrod	●	✓	✓	●	✓
Gruppe 2					
Felsberg	●	●	-	∅	∅
Florstadt	●	●	●	∅	✓
Fürth (Odenwald)	●	●	-	●	✓
Linsengericht	●	✓	✓	∅	--
Mörlenbach	✓	✓	✓	●	✓
Reichelsheim (Odenwald)	●	✓	-	●	✓
Schaafheim	●	●	-	●	✓
Wehrheim	●	●	-	∅	∅
Wetter (Hessen)	●	●	-	∅	∅
Gruppe 3					
Butzbach	✓	✓	✓	✓	✓
Eschborn	✓	✓	✓	∅	✓
Schwalmstadt	●	●	✓	∅	✓
✓ = ja ∅ = teilweise erfüllt - = von der Bewertung ausgeschlossen, da Absicherung auf Seiten des IT-Dienstleisters -- = kein WLAN eingesetzt ● = nein 1) Der physikalische Aufbau beschreibt, in welchem Raum welche Netzwerkkomponenten (Router, Switches, Firewall) installiert sind. Der logische Aufbau beschreibt, wie die Netzwerkarchitektur aufgebaut ist (Netzübergänge, Verbindungen zwischen Switch, Router, IT-Systemen und Firewall). 2) Ein Netzwerkübergang kann durch eine Firewall abgesichert werden. Eine Firewall überwacht und sperrt aktiv, sodass keine unbefugten Zugriffe aus fremden Netzen (Internet) auf das Verwaltungsnetz erfolgen. Darüber hinaus schützt eine Firewall vor unkontrolliertem Abfließen von Informationen aus dem Verwaltungsnetz nach außen. 3) Die Netzwerküberwachung soll den Kommunen aufzeigen, ob Kommunikationsprobleme oder ein ungewöhnlicher Datenverkehr, wie ein deutlich erhöhter Datenabfluss in Richtung Internet, auf technische Probleme oder Angriffssituationen zurückzuführen sind. Hierbei sollten die aktiven Netzwerkkomponenten in Hinblick auf richtige Funktionsweise, Lastsituation und deren Konfiguration überwacht werden. 4) Aktuelle Sicherheitsvorkehrungen orientieren sich an den Empfehlungen des BSI, IT-Grundschutz-Kataloge, 15. Ergänzungslieferung – 2016, Baustein „B4.6 WLAN“ Quelle: Eigene Erhebung, Stand: 30.09.2016					

Ansicht 220: Ergebnisse der Schicht 4 – Netze

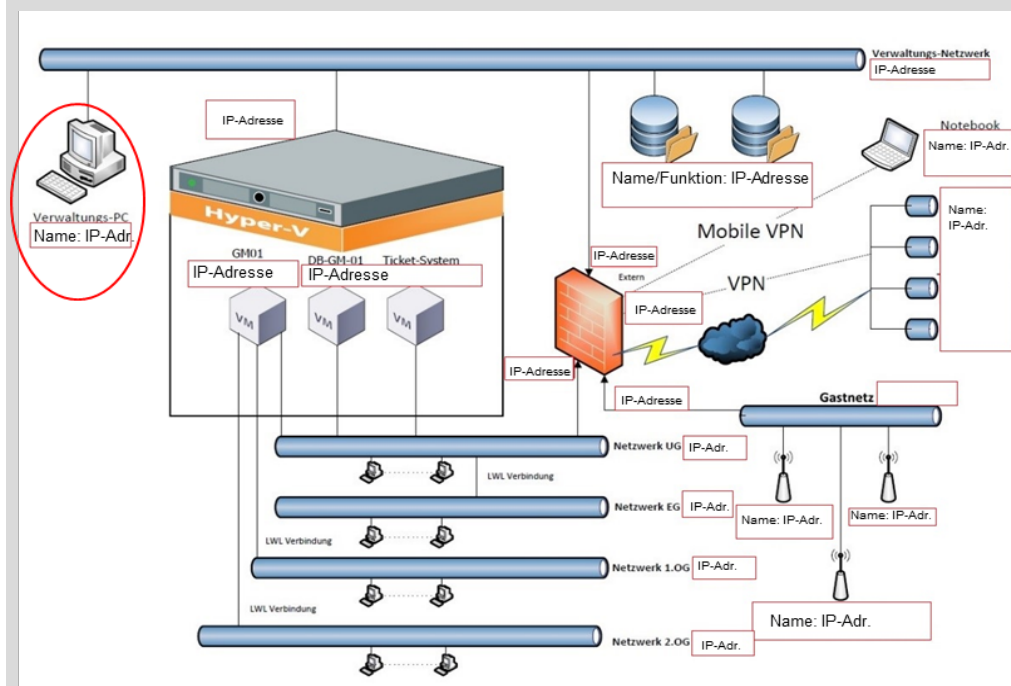
Die Kommunen Butzbach, Eppertshausen, Eschborn und Mörlenbach (vgl. anschließendes Beispiel) dokumentierten ihr Verwaltungsnetzwerk einschließlich der Außenverbindungen. Die Kommunen Eppertshausen und Florstadt setzten keine Firewall zur Absicherung des Verwaltungsnetzwerks ein. Dies kann zu einer direkten Verletzung der Informationssicherheitsziele führen. Nur die Stadt Butzbach setzte eine Netzwerküberwachung mit einer Analyse der Netzwerkperformance³²¹ ein, wohingegen acht Kommunen (Eppertshausen, Fürth (Odenwald), Hohenstein, Lindenfels, Mörlenbach, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim und Weilrod) auf jegliche Maßnahmen in diesem Zusammenhang verzichteten. Die Gemeinden Linsengericht und Stockstadt am Rhein verzichteten auf eine drahtlose Netzwerkverbindung (WLAN). Sie mussten diesbezüglich keine gesonderten Sicherungsmaßnahmen treffen.

Beispiel Mörlenbach

Der logische Netzwerkplan der Gemeinde Mörlenbach (vgl. Auszug in Ansicht 221) umfasste die Netzwerkabschnitte Verwaltungsnetzwerk, Gastnetzwerk und Außenstellen (VPN) sowie einen Zugang für externe Nutzer (Mobile VPN). Alle Netzbestandteile liefen zentral in der Firewall zusammen. Die zentralen Teilnehmer der Netzwerkabschnitte wurden namentlich und adressbezogen aufgeführt.³²²

Die Gemeinde war mit dieser Übersicht in der Lage, Zusammenhänge in der Netzinfrastruktur zu erkennen und somit Risiken in der Informationsübertragung zu bewerten.

Kommunen sollten die zentralen Bestandteile ihres Netzes samt der Außenverbindungen im Sinne eines graphischen Netzwerkplanes dokumentieren. Dabei können vergleichbare Objekte, beispielsweise die Arbeitsplatzcomputer, als ein Symbol dargestellt werden (vgl. Ansicht 221 – rote Markierung).

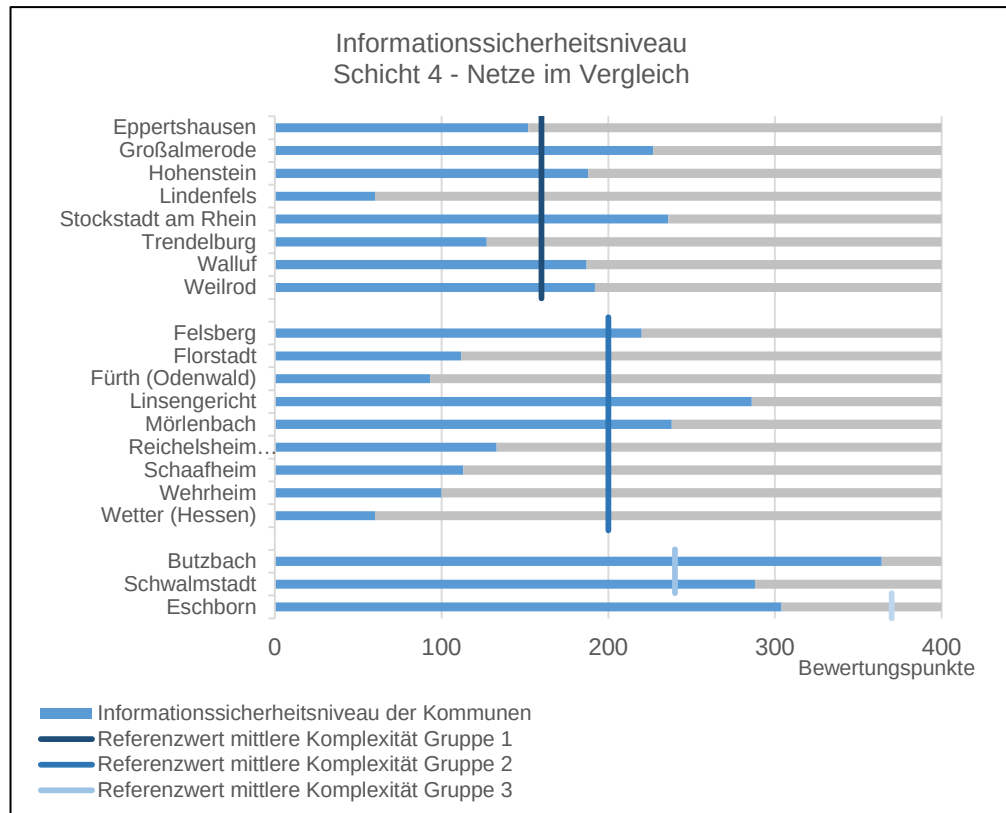


Ansicht 221: Darstellung des logischen Netzwerkplans der Gemeinde Mörlenbach

321 Die Netzwerkperformance beschreibt die Qualität des Netzwerks, beispielsweise im Kontext von Auslastung, Datendurchsatz und freien Kapazitäten zur Übertragung von Informationen.

322 Aus Sicherheits- und Datenschutzgründen wurden diese Anteile der Darstellung unkenntlich gemacht.

Ansicht 222 zeigt das Informationssicherheitsniveau der Kommunen im Bereich der Netze.



Ansicht 222: Informationssicherheitsniveau - Schicht 4 im Vergleich; Quelle: Eigene Erhebung

Die Kommunen erreichten zwischen 60 (Lindenfels, Wetter (Hessen)) und 364 Bewertungspunkte (Butzbach). Mit Erreichen des Referenzwertes hatten die Kommunen Großalmerode, Hohenstein, Stockstadt am Rhein, Walluf und Weilrod für die Gruppe 1 und Felsberg, Linsengericht und Mörlenbach für die Gruppe 2 sowie Butzbach und Schwalmstadt für die Gruppe 3 hinreichende Maßnahmen³²³ im Bereich der Netze getroffen.

Gleichzeitig lagen bei allen Kommunen Schwächen in den Einzelmerkmalen zur Erreichung aller netzwerkbezogenen Anforderungen vor, beispielsweise hatte die Stadt Butzbach Schwächen in den Kriterien Firewall und Netzwerkkomponenten. Die Kommunen Lindenfels (60 von 160 Bewertungspunkte), Fürth (Odenwald) (93 von 200 Bewertungspunkte) und Wetter (Hessen) (60 von 200 Bewertungspunkten) verfehlten aufgrund der erkannten Schwächen im Bereich der Netzwerksicherheit den Referenzwert um mehr als 50 Prozent.

Eine räumlich nicht zentral organisierte Verwaltung führt zu erhöhten Anforderungen an die Ausprägung von sicherer Netzwerktechnik, da kein ausschließlich internes Netzwerk genutzt werden kann. Kommunen wie Walluf und Weilrod, die ausschließlich einen Standort mit zentralem Netzwerk versorgten, konnten sich in der Absicherung auf einen zentralen Übergang zum Internet

³²³ Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung (geringer Referenzwert) weisen kleinere informationstechnische Risiken auf als einwohnerstarke Kommunen mit hohem Maß an Komplexität / IT-Durchdringung (hoher Referenzwert). Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Sicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden.

oder zum IT-Dienstleister konzentrieren. Zur Absicherung der externen Übergänge eines Netzwerkes sollten die Kommunen eine Firewall einsetzen. Ohne den Einsatz einer Firewall können potenzielle Angreifer aus dem Internet direkt auf die Informationen der Kommune zugreifen. Trotz Fehlens einer Firewall verfehlte die Gemeinde Eppertshausen mit nur acht Bewertungspunkten den Referenzwert (152 von 160 Bewertungspunkten), was durch die gute Netzwerkdokumentation und ein teilweise abgesichertes WLAN ermöglicht war.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Einsatz von Firewalls und die Überwachung ihrer Netzwerke geschlossen zu betrachten und zu ihrem Schutz an den aktuellen Erfordernissen - abgeleitet aus einer Analyse nach IT-Grundschutz - auszurichten, zu implementieren und weiterzuentwickeln. Soweit drahtlose Netzwerke als Service für die Bürger eingesetzt werden oder für das Verwaltungshandeln notwendig sind, sollten die Kommunen sie ausschließlich unter Verwendung von aktuellen Sicherheitsvorkehrungen³²⁴ einsetzen.

Die Schicht Anwendungen³²⁵ behandelt die Informationssicherheit von Standardsoftware und Fachanwendungen. Anwendungen verarbeiten Informationen und bedürfen dafür einer sicheren IT-Umgebung.

Anwendungen

Schicht 5

Ansicht 223 gibt einen Überblick über die zentralen Maßnahmen im Bereich Anwendungen.

Ergebnisse der Schicht 5 – Anwendungen										
Ausgewähltes Einzelkriterium	Softwareinventar aktuell fortgeschrieben ¹⁾	Softwareaktualisierung ²⁾		Anwendungsberechtigungsmanagement dokumentiert ³⁾	E-Mail		Mobile Datenträger		Schutz vor Schadsoftware ⁵⁾	Sicherheitsmaßnahmen zu Webanwendungen umgesetzt
		Softwareaktualisierungen regelmäßig und vollständig durchgeführt	Keine Software mit bekannten Sicherheitslücken		Anweisung zur Regelung der E-Mailnutzung	Vorkehrungen zum E-Mail-Schutz getroffen ⁴⁾	Verschlüsselung mobiler Datenträger	Vorkehrungen zum sicheren Umgang mit mobilen Datenträgern		
Gruppe 1										
Eppertshausen	●	✓	●	●	✓	⊘	●	●	✓	-
Großalmerode	●	✓	●	●	✓	✓	●	●	✓	-
Hohenstein	●	●	●	●	✓	⊘	●	✓	✓	-
Lindenfels	●	●	●	●	●	✓	●	●	✓	-
Stockstadt am Rhein	●	●	●	●	✓	⊘ ⁷⁾	●	●	✓	-
Trendelburg	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	-
Walluf	✓	✓	●	●	●	⊘	●	●	✓	-
Weilrod	●	✓	●	●	●	✓	●	●	✓	-

324 Aktuelle Sicherheitsvorkehrungen orientieren sich an den Empfehlungen des BSI IT-Grundschutz-Kataloge 15. Ergänzungslieferung – 2016, Baustein „B4.6 WLAN“.

325 Die Schicht 5 – Anwendungen umfasst die Kriterien: Inventarisierung von Software, Softwareaktualisierung, Anwendungsberechtigungsmanagement, E-Mail, mobile Datenträger, Schadsoftware und Webanwendungen.

Gruppe 2										
Felsberg	●	●	●	●	✓	✓	●	✓	✓	-
Florstadt	●	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	-
Fürth (Odenwald)	●	✓	●	●	✓	✓	●	✓	✓	-
Linsengericht	●	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Mörlenbach	●	●	●	●	●	⊗	●	●	✓	-
Reichelsheim (Odenwald)	●	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Schaafheim	●	●	●	●	●	⊗	●	●	✓	-
Wehrheim	✓	●	●	✓	●	✓	●	●	✓	-
Wetter (Hessen)	●	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	-
Gruppe 3										
Butzbach	✓ ⁶⁾	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
Eschborn	✓ ⁶⁾	✓	✓	●	✓	⊗	●	●	✓	✓
Schwalmsstadt	●	●	●	●	✓	✓	●	✓	✓	-

✓ = ja
 ⊗ = teilweise erfüllt
 ● = nein
 - = nicht vorhanden

1) Inventarisierung von Software umfasst die Übersicht eingesetzter Softwareprodukte sowie das Nachhalten der damit verbundenen Lizenzen. Aus einem Softwareinventar mit Lizenzübersicht lassen sich Schlussfolgerungen zu möglichen bekannten Schwachstellen ziehen und die bedarfs- und vertragsgerechte Verwendung (Lizenzmanagement) prüfen.
 2) Jedes Softwareprodukt unterliegt einem stetigen Aktualisierungsprozess, um entdeckte Schwachstellen oder Fehler zu beseitigen. Das Aktualisierungsmanagement steuert die zentrale und regelmäßige Umsetzung.
 3) Das Anwendungsberechtigungsmanagement dient der Nachvollziehbarkeit von Zugriffsmöglichkeiten der Nutzer auf Daten der Kommune. In einem Konzept sollte der Prozess zu Vergabe, Änderung und Entzug von Berechtigungen für Fachanwendungen dokumentiert sein.
 4) Aktuelle Sicherheitsvorkehrungen orientieren sich an den Empfehlungen des BSI, IT-Grundschutz-Kataloge, 15. Ergänzungslieferung – 2016, Baustein „B5.3 Groupware“.
 5) Unter Schadsoftware, beispielsweise Viren, Trojaner oder Würmer, ist ein Programmcode zu verstehen, der unerwünscht ist und meist durch das Internet verteilt wird. Diese Software kann Schaden auf den IT-Systemen der Kommunen, beispielsweise Arbeitsplatzcomputern, verursachen und direkt die Informationssicherheit in den Kommunen beeinträchtigen.
 6) Lizenzübersichten wurden zusätzlich im Softwareinventar berücksichtigt.
 7) Eine E-Mail-Archivierung wurde zusätzlich etabliert.

Quelle: Eigene Erhebung
 Stand: 30.09.2016

Ansicht 223: Ergebnisse der Schicht 5 – Anwendungen

Ein aktuelles Softwareinventar dokumentierten die Kommunen Butzbach, Eschborn, Trendelburg, Walluf und Wehrheim, wobei die Städte Butzbach und Eschborn dieses um Lizenzübersichten ergänzten. Die Kommunen Butzbach und Eschborn wiesen als einzige keine Software mit sicherheitskritischen, bekannten Schwachstellen auf. Die Berechtigungsvergabe für Fachanwendungen nahm in den überwiegenden Fällen der IT-Dienstleister vor, der die Fachanwendungen zur Verfügung stellte. Nach Ansicht 223 dokumentierten dies die Kommunen Butzbach, Linsengericht (vgl. nachfolgendes Beispiel), Reichelsheim (Odenwald) und Wehrheim. Alle Kommunen setzen eine E-Mail-Lösung als zentrales Kommunikationsmittel ein. Die Kommunen Lindenfels, Mörlenbach, Schaafheim, Walluf, Wehrheim und Weilrod hatten jedoch keine Anweisung zur Regelung der E-Mailnutzung erlassen. Die Kommunen Butzbach, Linsengericht und Reichelsheim (Odenwald) verschlüsselten die Daten auf mobilen Datenträgern, beispielsweise USB-Sticks. Zum Schutz vor

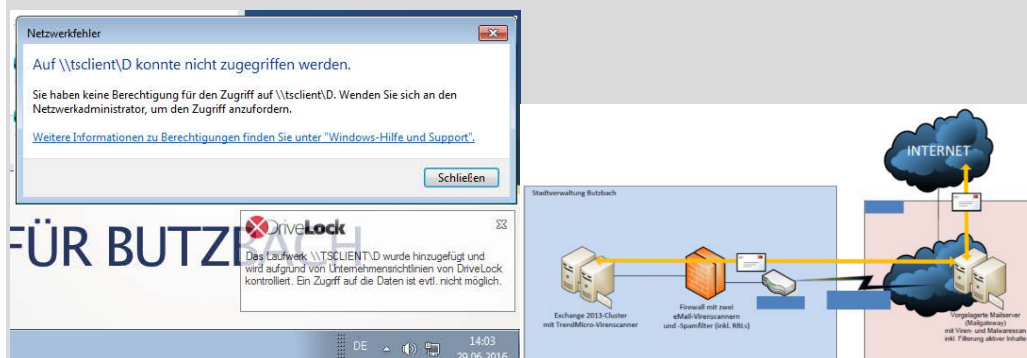
Schadsoftware sahen alle Kommunen unterschiedliche Softwarelösungen vor. Lediglich die Stadt Eschborn setzte Webanwendungen unter Berücksichtigung von notwendigen Informationssicherheitsmaßnahmen ein. Die Stadt Butzbach erfüllte alle Einzelmerkmale mit Ausnahme der Vorkehrungen zur E-Mail-Archivierung. Alle Kommunen der Gruppe 1 verfehlten mindestens fünf, die der Gruppe 2 mindestens zwei der ausgewählten Einzelmerkmale.

Beispiele Butzbach und Schwalmstadt

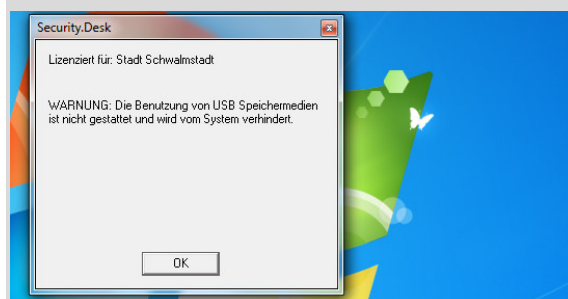
Verwendete in der Stadt Butzbach ein Verwaltungsmitarbeiter einen nicht autorisierten, mobilen Datenträger (beispielsweise USB-Stick oder Speicherkarte) so erhielt dieser die in Ansicht 224 – links dargestellte Fehlermeldung. Die Fehlermeldung der Stadt Schwalmstadt zeigt Ansicht 225.

Durch das Abweisen mobiler Datenspeicher schützten die beiden Städte das Verwaltungsnetz. Schädliche Programme zur Beeinträchtigung der Informationssicherheit, die auf unbekannten mobilen Datenspeichern versteckt sein können, konnten aufgrund dieser Maßnahme nicht eingeschleust werden. Eine unkontrollierte Nutzung dieser Geräte war nur an ausgewählten Arbeitsplätzen mit freigegeben Geräten möglich.

Kommunen sollten Regelungen zur Verwendung von mobilen Datenträgern erlassen. Diese Regeln sollten möglichst mit technischen Maßnahmen, beispielsweise Sperrung der USB-Nutzung durch das IT-System, unterlegt werden. So können die Kommunen den Datenaustausch über diese Medien im Sinne der Informationssicherheit steuern.



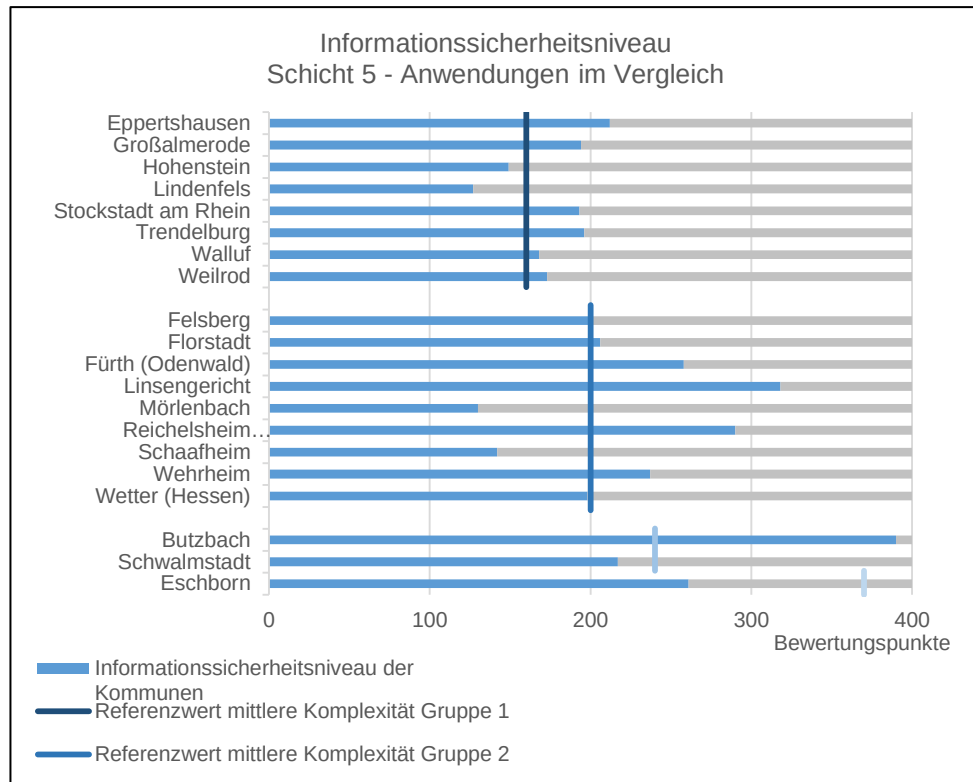
Ansicht 224: Schutz vor unkontrollierter Nutzung mobiler Datenspeicher und Absicherung des E-Mail-Dienstes der Stadt Butzbach



Ansicht 225: Fehlermeldung bei der Verwendung eines mobilen Datenträgers in der Stadt Schwalmstadt

Die Stadt Butzbach betrieb ihr E-Mail-System mit der Unterstützung eines IT-Dienstleisters. Die IT-Architektur und Kommunikationswege wurden durch die Stadt Butzbach dokumentiert. In der Ansicht 224 – rechts wird die Kommunikation eines internen zentralen E-Mail-Servers und deren Absicherung per Firewall sowie die Verbindung zum IT-Dienstleister dargestellt. Der IT-Dienstleister hielt die Verbindung in das Internet zum Senden und Empfangen von E-Mails.

Ansicht 227 zeigt das Informationssicherheitsniveau der Kommunen im Bereich der Anwendungen.



Ansicht 227: Informationssicherheitsniveau Schicht 5 - Anwendungen im Vergleich; Quelle: Eigene Erhebung

Die Kommunen erreichten zwischen 127 (Lindenfels) und 390 Bewertungspunkte (Butzbach). Mit Erreichen des Referenzwertes hatten die Kommunen Eppertshausen, Großalmerode, Stockstadt am Rhein, Trendelburg, Walluf und Weilrod für die Gruppe 1 und Florstadt, Fürth (Odenwald), Linsengericht, Reichelsheim (Odenwald) und Wehrheim für die Gruppe 2 sowie Butzbach für die Gruppe 3 hinreichende Informationssicherheitsmaßnahmen³²⁷ im Bereich der Anwendungen eingerichtet. Gleichzeitig lagen bei allen Kommunen Schwächen bei den Einzelmerkmalen zur Erreichung aller anwendungsbezogenen Anforderungen vor. Beispielsweise hatte die Stadt Butzbach Schwächen beim Kriterium E-Mail.

In Butzbach wurden Anwendungen in einem sicheren Umfeld eingesetzt, was sich auf eine anwendungsorientierte Dokumentation mit wirksamen Informationssicherheitsmaßnahmen stützt. In den verbleibenden 19 Kommunen fehlten diese Grundlagen (beispielsweise ein Anwendungsberechtigungskonzept) ganz oder in Teilen, sodass es zu einem eingeschränkten Informationssicherheitsniveau für Fachanwendungen kam. Das regelmäßige Aktualisieren von verwendeten Anwendungen und die wirksame Implementierung eines Schutzes vor Schadsoftware erachtet die Überörtliche Prüfung als notwendige Informationssicherheitsmaßnahmen. Sollte der Betrieb von Fachanwendungen bei einem IT-Dienstleister erfolgen, muss die Kommune sicherstellen, dass die

³²⁷ Kommunen mit wenigen Einwohnern und geringer Komplexität / IT-Durchdringung (geringer Referenzwert) weisen kleinere informationstechnische Risiken auf als einwohnerstarke Kommunen mit hohem Maß an Komplexität / IT-Durchdringung (hoher Referenzwert). Je höher der Referenzwert ausfällt, desto umfangreicher müssen die Sicherheitsmaßnahmen einer Kommune ausgeprägt werden.

Anwendungsberechtigungen ausschließlich im Sinne der Kommune vergeben werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, verbindliche Regelungen zu definieren und Abläufe zum sicheren Einsatz von Anwendungen zu etablieren. Die bereits durch die Kommunen getroffenen Vorkehrungen zum Aktualisieren von Anwendungen oder zum Schutz vor Schadsoftware müssen stets an aktuelle Entwicklungen der Informationstechnik angepasst werden, um den Schutz aufrecht zu erhalten. Um die Vertrauenswürdigkeit der kommunalen Webseiten zu stärken, sollten die Kommunen eine Verwendung von anerkannten digitalen Zertifikaten³²⁸ prüfen und implementieren.

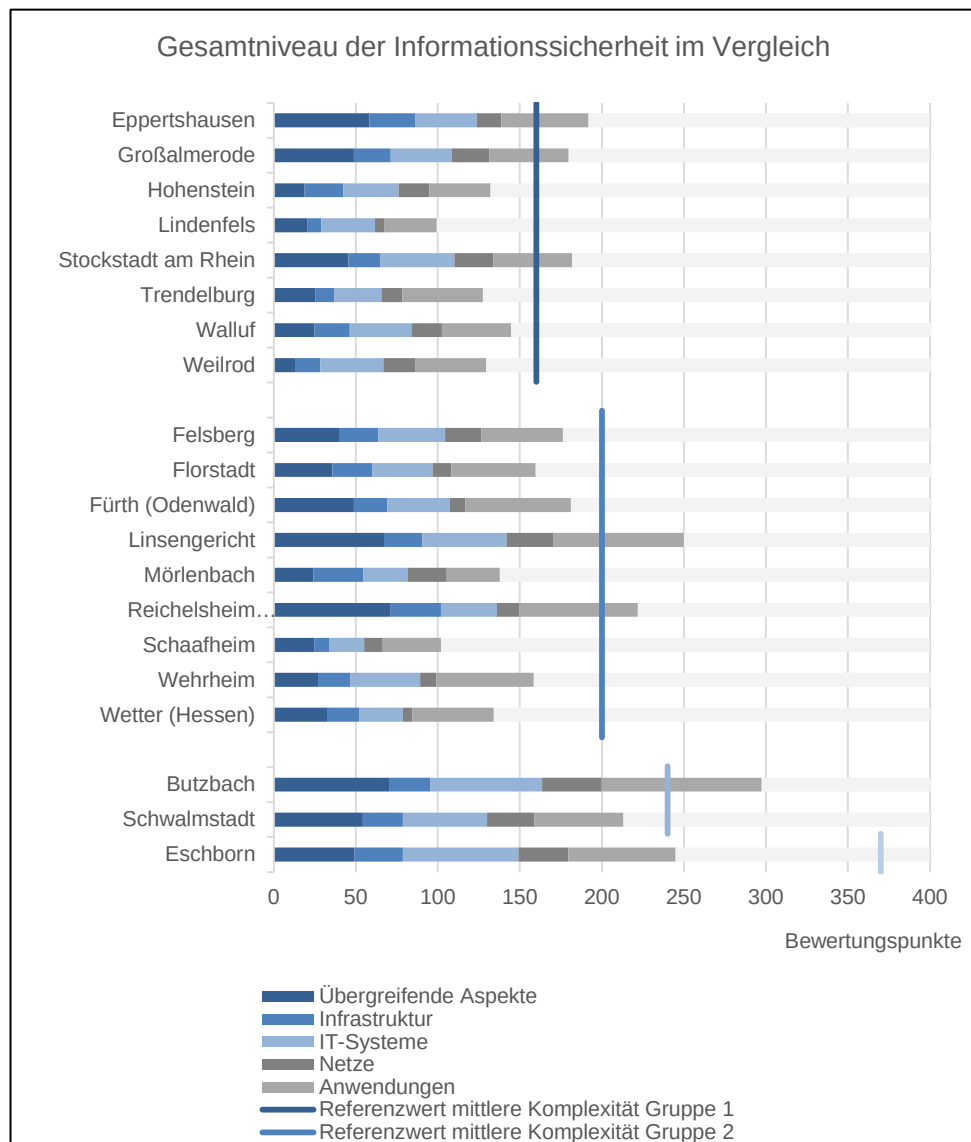
In der Zusammenfassung der detaillierten Analyse der einzelnen Schichten ergibt sich ein Gesamtniveau der Informationssicherheit. Dieses errechnet sich aus einer gewichteten Summe der Sicherheitsniveaus der Schichten unter Berücksichtigung einer Verteilung von: Schicht 1 – übergreifende Aspekte: 30 Prozent; Schicht 2 – Infrastruktur: 10 Prozent; Schicht 3 – IT-Systeme: 25 Prozent; Schicht 4 – Netze: 10 Prozent; Schicht 5 – Anwendungen: 25 Prozent.

Gesamtniveau der
Informationssicherheit

Ansicht 228 zeigt das auf allen Schichten basierende Gesamtsicherheitsniveau der Kommunen im Vergleich mit den von der Überörtlichen Prüfung für die jeweilige Gruppe definierten Referenzwerten.³²⁹

328 Mit digitalen Zertifikaten können kommunale Webseiten und die Kommunikation zwischen Webseitennutzer und Webseite durch den Einsatz von kryptografischen Mitteln abgesichert werden.

329 Der Referenzwert basiert auf einem risikoorientierten Erfahrungswert der Überörtlichen Prüfung, wobei kleine Kommunen mit geringer Komplexität ein geringeres Informationssicherheitsniveau erwarten lassen als größere und mit hoher Komplexität.



Ansicht 228: Gesamtniveau der Informationssicherheit im Vergleich; Quelle: Eigene Erhebung

Die Kommunen Butzbach, Eppertshausen, Großalmerode, Linsengericht, Reichelsheim (Odenwald) und Stockstadt am Rhein übertrafen ihren jeweiligen Referenzwert. Die übrigen 14 Kommunen hingegen unterschritten ihren jeweiligen Referenzwert und erfüllten die Anforderungen an die Informationssicherheit insgesamt nicht. Das Erreichen des Referenzwertes bedeutet jedoch nicht, dass alle Anforderungen der 33 Kriterien erfüllt wurden. Vielmehr verfehlten auch die Kommunen, die den Referenzwert erreichten, Anforderungen³³⁰ in den folgenden Kriterien:

- Butzbach: Informationssicherheitskonzept
- Eppertshausen: Auditierung, IT-Verkabelung, Standardkonfiguration und Netzwerküberwachung
- Großalmerode: Notfallmanagement, Standardkonfiguration, mobile Endgeräte und mobile Datenträger

³³⁰ Das Verfehlen von Anforderungen eines Kriteriums bedeutet, dass kein Einzelmerkmal erfüllt wurde.

- Linsengericht: Informationssicherheitskonzept, IT-Verkabelung und mobile Endgeräte
- Reichelsheim (Odenwald): mobile Endgeräte und Netzwerküberwachung
- Stockstadt am Rhein: Informationssicherheitskonzept, Auditierung, Klima und mobile Endgeräte

Darüber hinaus ist von Bedeutung, wie und mit welchem Mitteleinsatz die Kommunen ihr jeweiliges Gesamtsicherheitsniveau erreichten.

9.5 Informationssicherheitsniveau und Mitteleinsatz

Ansicht 229 zeigt, in welchem Umfang Kommunen die Unterstützung von IT-Dienstleistern in Anspruch nahmen. Daneben wird der Haushaltsmitteleinsatz der Kommunen je Bewertungspunkt im Hinblick auf die Informationssicherheit dargestellt.

Haushaltsmittel je Bewertungspunkt und Unterstützung IT-Dienstleister			
Kommune	Haushaltsmittel ¹⁾ für IT / Informationssicherheit je Bewertungspunkt in €	Durchschnitt je Gruppe in €	betriebliche Unterstützung durch IT-Dienstleister
Gruppe 1			
Eppertshausen	409	535	✓
Großalmerode	665		✓
Hohenstein	625		✓
Lindenfels	750		✓
Stockstadt am Rhein	439		✓
Trendelburg	425		✓
Walluf	479		✓
Weilrod	487		●
Gruppe 2			
Felsberg	896	1.014	✓
Florstadt	771		✓
Fürth (Odenwald)	1.099		✓
Linsengericht	702		✓
Mörlenbach	1.671		✓
Reichelsheim (Odenwald)	842		✓
Schaafheim	965		✓
Wehrheim	981		✓
Wetter (Hessen)	1.198		✓
Gruppe 3			
Butzbach	1.300	1.634	●
Eschborn	1.844		●
Schwalmstadt	1.757		●
✓ = ja ● = nein 1) Haushaltsmittel für Personal, Investitionen und Aufwand Quelle: Eigene Erhebung Stand: 30.09.2016			

Ansicht 229: Haushaltsmittel je Bewertungspunkt und Unterstützung IT-Dienstleister

Die Kommunen gaben zwischen 409 Euro und 1.844 Euro je Bewertungspunkt für das Informationssicherheitsniveau aus. Vergleichsweise einwohnerstarke Kommunen (Butzbach, Eschborn und Schwalmstadt) verwendeten mehr Haushaltsmittel für Informationstechnik / Informationssicherheit bezogen auf das erreichte Informationssicherheitsniveau. Zusätzlich nutzten 16 Kommunen (mit Ausnahme von Butzbach, Eschborn, Schwalmstadt und Weilrod) in unterschiedlicher Ausprägung IT-Dienstleister zur Erbringung der betrieblichen Aufgaben der Informationstechnik. Die betrieblichen Aufgaben reichten von der Betreuung der zentralen IT-Systeme über die Bereitstellung von Kommunikationsverbindungen ins Internet bis zur vollumfänglichen Unterstützung, dem Betrieb aller IT-Komponenten. Eine Unterstützung durch einen IT-Dienstleister führte nicht sofort zu einer Verbesserung des Informationssicherheitsniveaus. Erst mit der aktiven Steuerung des IT-Dienstleisters und der Wahrnehmung der Aufgaben des Informationssicherheitsprozesses (beispielsweise Informationssicherheitsmaßnahmen für einen sicheren Umgang mit Informationen und Informationstechnik zu regeln) können die Kommunen das Niveau der Informationssicherheit positiv beeinflussen. Die Ergebnisse der Schicht 1 - übergreifende Aspekte (vgl. Ansicht 209) belegen für die Kommunen Butzbach, Eppertshausen, Linsengericht und Reichelsheim (Odenwald) den positiven Einfluss von organisatorischen Grundlagen (beispielsweise Konzepte, Regelungen und Prozesse zur Aufrechterhaltung der Informationssicherheit) auf das Gesamtniveau der Informationssicherheit, da diese Kommunen nach Ansicht 228 den jeweiligen Referenzwert für das Gesamtniveau der Informationssicherheit übertrafen.

Die Stadt Eschborn (245 Bewertungspunkte) erreichte mit 1.844 Euro je Bewertungspunkt ein vergleichbares Sicherheitsniveau wie Linsengericht (250 Bewertungspunkte) mit 702 Euro je Bewertungspunkt. Insofern kann nicht festgestellt werden, dass ein erhöhter Ressourceneinsatz, weder absolut, noch bezogen auf das erreichte Gesamtniveau der Informationssicherheit, zwingend zu einem besseren Informationssicherheitsniveau führt. Maßgeblich ist vielmehr die Größe der Kommune und die Absicherung der damit verbundenen größeren IT-Risiken³³¹.

Mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen (z. B. Datenschutzbeauftragter) stehen die Ausgestaltung von Informationssicherheitsmaßnahmen und der dafür notwendige Mitteleinsatz im Spannungsfeld zwischen notwendigem Sicherheitsniveau und oftmals angespannter Haushaltslage. Einzig aus datenschutzrechtlicher Sicht besteht die gesetzliche Verpflichtung zur Umsetzung technischer und organisatorischer Informationssicherheitsmaßnahmen.

Interkommunale Zusammenarbeit

Gemäß § 2 Absatz 1 KGG³³² können die Kommunen zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben kommunale Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände bilden, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen schließen und gemeinsame kommunale Anstalten bilden. Dies kann nicht zuletzt zu einer wirtschaftlicheren Aufgabenerfüllung beitragen. Die untersuchten Aufgaben und Themenfelder der Informationssicherheit – bezogen auf die fünf Schichten (über-

331 Ein informationstechnisches Risiko beschreibt die beiderseitige Betrachtung von Eintrittswahrscheinlichkeit für einen Schaden und deren Schadensausmaß, begründet in der Verarbeitung von Informationen.

332 § 2 Absatz 1 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), vom 22. Dezember 1969, GVBl. I 1969, S. 307, zuletzt geändert mit Gesetz vom 20. Dezember 2015, GVBl. 2015, S. 618: „Zur gemeinsamen Wahrnehmung von Aufgaben können kommunale Arbeitsgemeinschaften und Zweckverbände gebildet, öffentlich-rechtliche Vereinbarungen geschlossen und gemeinsame kommunale Anstalten gebildet werden, soweit nicht durch Gesetz eine besondere ausschließliche Rechtsform für die Zusammenarbeit vorgeschrieben ist.“

greifende Aspekte, Infrastruktur, IT-Systeme, Netze und Anwendungen) – müssen vor dem Hintergrund ihres Verwaltungshandelns von allen Kommunen in vergleichbarer Form mit unterschiedlicher Ausprägung wahrgenommen werden. Dennoch erkannte die Überörtliche Prüfung keine Zusammenarbeit nach den Regelungen des KGG. Einzig in der Gemeinde Linsengericht zeigten die Prüfungsergebnisse Planungen zur Benennung eines gemeinsamen IT-Sicherheitsbeauftragten für sieben Kommunen³³³ auf.

Das Kommunale Dienstleistungszentrum für Cyber Sicherheit (KDLZCS) kann eine Hilfestellung für die Weiterentwicklung der Informationssicherheit in hessischen Kommunen leisten. Das KDLZCS wird getragen vom kommunalen IT-Dienstleister „ekom21“ und befasst sich mit Themen wie Auditierung, Schulung und Sensibilisierung sowie Hilfestellungen bei formalen Grundlagen der Informationssicherheit. Eine Wirkung des KDLZCS auf das Informationssicherheitsniveau der Kommunen stellte die Überörtliche Prüfung einzig in der Stadt Großalmerode fest. In der Stadt waren erste Erfolge, wie eine gemeinsam erarbeitete Informationssicherheitsleitlinie, zu Kriterien der übergreifenden Aspekte erkennbar. Die Kommunen Großalmerode, Linsengericht, Hohenstein und Wehrheim beteiligten sich bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung am Projekt KDLZCS, ohne dieses abzuschließen. Die Kommunen Eppertshausen, Fürth (Odenwald), Lindenfels, Reichelsheim (Odenwald), Stockstadt am Rhein, Walluf und Wetter (Hessen) planten zukünftig die Teilnahme am Projekt KDLZCS. Die Überörtliche Prüfung erwartet für die Zukunft einen positiven Einfluss des KDLZCS auf das Informationssicherheitsniveau der Kommunen.

Um den wachsenden Herausforderungen der Informationssicherheit gerecht zu werden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, interkommunal im Sinne des KGG zusammen zu arbeiten. Dabei sollen Ressourcen eingespart werden, indem einmalig übergreifende Regelungen für mehrere Kommunen entwickelt werden und die Informationssicherheit aus zentraler Stelle heraus überwacht werden kann. Ein Beispiel für eine Zusammenarbeit wäre die Abstützung auf einen gemeinsamen Informationssicherheitsbeauftragten, der für einen Geltungsbereich über mehrere kommunale Verwaltungen effizient arbeiten könnte. Die Erfahrungen der Gemeinde Linsengericht zur Etablierung einer derartigen interkommunalen Zusammenarbeit sollten genutzt werden.

Die Informationssicherheit besaß in den kommunalen Verwaltungen keinen durchgehend relevanten Stellenwert. Die Kommunen sahen bei starker Inanspruchnahme durch einen IT-Dienstleister nicht die Notwendigkeit, sich mit dem Thema Informationssicherheit selbst auseinanderzusetzen. Sie erkannten nicht, dass ein IT-Dienstleister zum einen nicht sofort und zum anderen nicht ohne Steuerung zum Anstieg der Informationssicherheit führt. Der geringe personelle Ressourceneinsatz für das Thema Informationssicherheit wies auf einen Bedarf externer Hilfe hin. Das KDLZCS könnte diesen Bedarf decken und somit signifikant bessere Ergebnisse im Informationssicherheitsniveau der Kommunen ermöglichen.

333 Die weiteren sechs Kommunen (Gelnhausen, Nidderau, Rodenbach, Hammersbach, Freigericht, Großkrotzenburg) waren nicht Teil des Vergleichsringes.

9.6 Ausblick

Eine sachgerechte Wahrnehmung der Informationssicherheit erfordert zukünftig einen effizienteren Ressourceneinsatz in den Kommunen. Nur ein zielgerichteter Ressourceneinsatz führt zur Steigerung der Informationssicherheit. Die Abhängigkeit von Informationstechnik nimmt stetig zu. Nicht zuletzt fordert die Strategie Digitales Hessen³³⁴, dass Bürger und Verwaltungen einen Mehrwert von der Digitalisierung erwarten dürfen und somit die digitalen Medien und die IT-Unterstützung von Verwaltungsvorgängen zunehmen werden.

In den Kommunen bis 11.000 Einwohner können die Aufgaben eines Informationssicherheitsbeauftragten in der kommunalen Verwaltung nicht abgebildet werden.³³⁵ Hier bedarf es der stärkeren interkommunalen Zusammenarbeit, um diesem fachlichen Thema gerecht zu werden. Die Herausforderungen der Informationssicherheit können durch gemeinsam genutzte Fachkräfte gemeistert werden. Die Bestrebungen hin zu einem IT-Sicherheitsbeauftragten mit einer Zuständigkeit in mehreren Kommunen müssen intensiviert werden.

Die Unterstützung durch kommunale IT-Dienstleister wird durch deren Professionalisierung einen weiteren positiven Einfluss auf die Informationssicherheit in den Kommunen haben. Hier bedarf es der aktiven Zusammenarbeit zwischen Kommune und IT-Dienstleister, indem die Kommune die notwendigen Informationssicherheitsmaßnahmen einfordert und deren wirksame Umsetzung sich nachweisen lässt. Ein blindes Vertrauen auf den IT-Dienstleister kann zur Beeinträchtigung der Informationssicherheit führen. Die Prüfung zeigte keine Korrelation zwischen Informationssicherheitsniveau und Unterstützung durch einen IT-Dienstleister.

Eine stete Sensibilisierung, beispielsweise durch das Kommunale Leistungszentrum für Cyber Sicherheit, auf allen Ebenen der kommunalen Verwaltung ist unabdingbar für eine positive Entwicklung des zukünftigen Informationssicherheitsniveaus. Die Informationssicherheit muss auf einem wirksamen Regelungsnetzwerk und einem prozessualen Verständnis für das Thema basieren, damit auf aktuelle und zukünftige Bedrohungsszenarien angemessen reagiert werden kann.

Die notwendigen Mittel zielgerichtet, richtig und an den guten Erfahrungen innerhalb der Kommunen im Zusammenhang mit wirksamen Informationssicherheitsmaßnahmen auszurichten, wird die Kommunen auf die neuen Herausforderungen der Informationssicherheit vorbereiten. Aus datenschutzrechtlicher Sicht besteht die Verpflichtung zur Umsetzung technischer und organisatorischer Informationssicherheitsmaßnahmen.

334 Strategie Digitales Hessen - Intelligent. Vernetzt. Für Alle; Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, März 2016, Seite 16 bis 18, Ziel der Verwaltung „Digitalisierte Dienstleistungen machen Hessens Verwaltung bürgerfreundlicher, schneller und effizienter.“

335 Die Besonderheit der Stadt Trendelburg, dass der Bürgermeister, als Gesamtverantwortlicher für die Informationssicherheit, auch gleichzeitig der Informationssicherheitsbeauftragte ist, da er die notwendige fachliche Ausbildung besitzt, kann nicht immer als gegeben angenommen werden.

ANLAGEN

10. 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)³³⁶ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 230.

³³⁶ 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 12, S. 326 f. des vorliegenden Berichts.

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 79 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 136 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 128 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 28 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 10 Landkreise von 200.001 bis 300.000 2 Landkreise 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	288 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
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 31.12.2015 bei insgesamt 6.176.172 (31.12.2014: 6.093.888). ¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ³³⁷ ²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ³³⁸ ³⁾ Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen, wurden bis zur Drucklegung des Berichts nicht ermittelt. Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 230: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

11. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 14 Projekte zu bearbeiten, von denen sieben in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 185 Einzelprojekte.

337 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2016, GVBl. S. 167.

338 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 183, Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618.

11.1 Beendete Prüfungen

11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte bei insgesamt 85 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 3,1 Milliarden Euro (Ansicht 231). 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	24	2.872 Mio. €	182,9 Mio. €
193. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ Rheingau-Taunus-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis	3	572 Mio. €	1,1 Mio. €
194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar	7	1.400 Mio. €	181,8 Mio. €
195. Vergleichende Prüfung „Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragenkreisen“ Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim am Main und Wetzlar sowie die Landkreise Hochtaunus, Fulda, Gießen, Main-Kinzig, Marburg-Biedenkopf, Groß-Gerau und Lahn-Dill	14	900 Mio. €	n.e.
Fachprüfungen	61	266,4 Mio. €	14,6 Mio. €
197. Vergleichenden Prüfung „Bauhöfe III“ Beerfelden, Biebertal, Borken (Hessen), Ehringshausen, Eppstein, Fliesen, Fuldaabrück, Glashütten, Hasselroth, Hünstetten, Oberweser, Rosbach v. d. Höhe, Schöffengrund, Steinau a. d. Straße, Waldeck,	20	25,2 Mio. €	5,5 Mio. €

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Wehretal, Weilmünster und Wettenberg sowie die Zweckverbände Kommunaler Bauhof Lahntal-Wetter-Cölbe in Lahntal und Kommunalwirtschaft Mittlere Bergstraße in Bensheim			
198. Vergleichende Prüfung „Kurorte“ Bad Camberg, Bad Emstal, Bad Endbach, Bad Hersfeld, Bad König, Bad Orb, Bad Soden am Taunus, Bad Soden-Salmünster, Bad Wildungen, Gersfeld (Rhön), Grasellenbach, Lindenfels, Neukirchen, Schlangenbad und Willingen (Upland)	15	47,4 Mio. €	8,8 Mio. €
199. Vergleichende Prüfung „Hessentag“ Stadtallendorf, Oberursel (Taunus), Wetzlar, Kassel, Bensheim und Hofgeismar	6	190,2 Mio. €	n.e.
200. Vergleichende Prüfung „IT-Sicherheit II“ Butzbach, Eschborn, Eppertshausen, Felsberg, Florstadt, Fürth (Odenwald), Großalmerode, Hohenstein, Lindenfels, Linsengericht, Mörlenbach, Reichelsheim (Odenwald), Schaafheim, Schwalmstadt, Stockstadt am Rhein, Trendelburg, Walluf, Wehrheim, Weilrod und Wetter (Hessen)	20	3,6 Mio. €	0,3 Mio. €
Summe	85	3,1 Mrd. €	197,5 Mio. €
n.e. = nicht ermittelt ¹⁾ Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab. Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 231: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörterungs- sowie Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 236 Besprechungen geführt.³³⁹

339 Die Besprechungsdauer lag bei rund 342 Stunden.

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 198 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der 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 2017 zu äußern.

11.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG³⁴⁰). 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 232 sind für die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

340 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 12, S. 326 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2017 beendeten Prüfungen

Haushaltsstrukturprüfungen

„Haushaltsstruktur 2016: Landkreise“ – 193. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Europaallee 31 66113 Saarbrücken	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP Marc Schmitt Senior Manager Projektleiter
	Bachelor of Arts Christoph Rösler Senior Consultant Stellvertretender Projektleiter
	Master of Science Maria Pozder Consultant Prüferin
	Diplom-Kaufmann (FH) Erik Hersemann Manager Qualitätssicherer

„Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“ – 194. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Teamleiter, Prüfer
	Master of Laws in Accounting and Taxation Clemens Gäfgen Prüfer
	B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	Bachelor of Laws in Accounting and Taxation Marcus Hurst Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Annette Schmelzer Prüferin
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	StB Bachelor of Arts Jörn Winkler Teamleiter, Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

„Aufgabenverteilung / Finanzströme zwischen Sonderstatusstädten und Kragkreisen“ – 195. Vergleichende Prüfung“

Prüfungsbeauftragter P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Prüfer
	Prüfer B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	StB Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer

Fachprüfungen

„Bauhöfe III“ – 197. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragte BSL Managementberatung GmbH Kaiser-Wilhelm-Ring 27-29 50672 Köln BSL Transportation Consultants GmbH & Co. KG Brodschangen 3-5 20457 Hamburg	Dipl.-Ingenieur Julian Rasche Mitglied der Geschäftsleitung Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten / Projektleiter / Teamleiter
	Dipl.-Kaufmann Oliver Drümmer Geschäftsführer / Stellvertretender Projektleiter / Teamleiter
	Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Carsten Keuch Prüfer
	Dipl.-Kaufmann Gerd Krüger Prüfer
	Dipl.-Geograph Georg Kayser Prüfer
	Master der Medien und politischen Kommunikation Felix Till Prüfer
	Dr. Klaus-Peter Stuhr Mitglied der Geschäftsleitung Qualitätssicherer

„Kurorte“ – 198. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft THE SQUAIRE, Am Flughafen 60549 Frankfurt am Main	WP/StB Bernd Rosenberg Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl. Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek Manager Projekt- und Prüfungsleiterin (bis 30.06.2016)
	WPin/StBin Jana Müller Senior Manager Projekt- und Prüfungsleiterin (ab 01.07.2016)
	Marco Schulte, M.A. Senior Manager Stellvertretender Projekt- und Prüfungsleiter
	Annett Lieber, B.A. Assistent Manager Teamleiterin, Prüferin
	Max Ziegler, M.Sc. Senior Associate Prüfer
	WP/StB Pier Stefano Sailer Partner Qualitätssicherer

„Hessentag“ – 199. Vergleichende Prüfung

Prüfungsbeauftragter PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Europaallee 31 66113 Saarbrücken	WP/StB Peter Detemple Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP Marc Schmitt Senior Manager Projektleiter
	Master of Arts Nora Stetzler Senior Consultant Stellvertretende Projektleiterin
	Bachelor of Science Ellen Lina Schmitt Consultant Prüferin
	Diplom-Kaufmann (FH) Erik Hersemann Manager Qualitätssicherer

„IT-Sicherheit II" – 200. Vergleichende Prüfung	
Prüfungsbeauftragter KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft THE SQUARE, Am Flughafen 60549 Frankfurt am Main	Wirtschaftsprüfer / Steuerberater Pier Stefano Sailer Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Chemiker Wilhelm Dolle Partner Gesamtverantwortlicher IT-Sicherheit
	Dipl.-Ingenieur Frank Engelking Projektleiter
	Dipl.-Ingenieur Bernhard Rohn Stellvertretender Projektleiter
	Maximilian Häckl Prüfer
	Noemi Tries Prüferin
	Carina Morbitzer Spezialistin für kaufmännische Prüfung
	Prof. Dr. Ludwig Bauer Senior Manager Qualitätssicherer
	Diplom-Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek Spezialistin für kaufmännische Prüfung und Qualitätssicherung

Ansicht 232: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2017 beendeten vergleichenden Prüfungen

11.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in sieben Projekten bei 107 Körperschaften tätig (Ansicht 233). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2018 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
201. Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“	1 geprüfte Körperschaft: LWV Kassel
203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“	40 geprüfte Körperschaften: Ahnatal, Alsfeld, Dautphetal, Diemelsee, Edermünde, Egelsbach, Eichenzell, Erbach, Freiensteinau, Gilserberg, Gladenbach, Grebenhain, Grünberg, Haina (Kloster), Haunetal, Heidenrod, Hessisch Lichtenau, Hünfeld, Kirchheim, Kirtorf, Knüllwald, Lohfelden, Ludwigsau, Modautal, Nauheim, Neuberg, Nidda, Poppenhausen (Wasserkuppe), Rockenberg, Schenklengsfeld, Schlüchtern, Schotten, Selters (Taunus), Ulrichstein, Wartenberg, Weimar (Lahn), Weinbach, Wolfhagen, Wöllstadt, Zwingenberg

207. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“	19 geprüfte Körperschaften: Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms, Tann (Rhön), Trebur
Fachprüfungen	
196. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Wohnungsbau“	10 geprüfte Körperschaften Bad Nauheim, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Idstein, Rüsselsheim am Main, Wiesbaden
204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“	18 geprüfte Körperschaften Baunatal, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Groß-Gerau, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Künzell, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim
205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“	8 geprüfte Körperschaften Landkreis Darmstadt-Dieburg (mit Zweckverband DADINA - Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation), Hochtaunuskreis (mit Zweckverband VHT - Verkehrsverband Hochtaunus), Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis (mit ZOV - Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe)
206. Vergleichende Prüfung „Stadtentwicklung“	11 geprüfte Körperschaften Babenhausen, Dietzenbach, Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rödermark, Rodgau

[Ansicht 233: Laufende Prüfungen](#)

Darüber hinaus befinden sich acht weitere Vergleichende Prüfungen bei 123 kommunalen Körperschaften in der Planungs- und Ausschreibungsphase.

12. 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 Behörde³⁴¹

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 Prüfungen³⁴²

(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.

341 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

342 § 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.

(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,³⁴³
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,³⁴⁴
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,³⁴⁵
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

343 § 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).

344 § 4 Absatz 1 Ziffer 6 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).

345 § 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,³⁴⁶

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.³⁴⁷

(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, Auskunftspflicht³⁴⁸

(1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend.

²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

346 § 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.).

347 § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.).

348 § 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.).

13. 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
Stellv. Abteilungsleiterin
(bis 31. Januar 2017)

Stefan Nickel

Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
(seit 1. August 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 257

Dr. Hava Erdem

Regierungsdirektorin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Daniel Becker

Forstoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Günter Wagner

Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 520

Heike Weyell

Regierungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 260

Dr. Andreas Burth

Regierungsrat
Projektleiter (bis 31. Oktober 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 258

Mark Salama

Regierungsdirektor
Projektleiter (seit 1. Februar 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 256

Adolf Dick

Oberrechnungsrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 307

Konstanze Berlit

Amtfrau
Projektleiterin (seit 1. Juni 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 253

Nina Matthes

Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Natascha Ehret

Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254

Rajana Höhne-Ohlerich

Verwaltungsangestellte
(seit 1. Juni 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 522