DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2021

Sechsunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag 20. Wahlperiode Drucksache 20/6484

Eingegangen am 16. November 2021 Ausgegeben am 19. November 2021

Kommunalbericht 2021

Sechsunddreißigster 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
Druck:	AC medienhaus GmbH Ostring 13, 65205 Wiesbaden
Redaktionsschluss:	20. Oktober 2021
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.100
Landtagsdrucksache	20/6484

Klimaneutral
Druckprodukt
ClimatePartner.com/12360-2110-1005

Vorwort

Die Corona-Pandemie hat die Kommunalfinanzsituation verschärft. Unter diesen Voraussetzungen gelang es den hessischen Kommunen im Jahr 2020, in der Gesamtheit einen positiven Finanzierungssaldo zu erwirtschaften (+295 Millionen Euro). Das lag zuvorderst an den pauschalen Bundes- und Landeshilfen von über einer Milliarde Euro zur Kompensation etwaiger Gewerbesteuerausfälle. Dahinter standen wirtschaftspolitische Überlegungen. Städte, Gemeinden und Landkreise sollten antizyklisch reagieren. Das ist gelungen - die Investitionsausgaben sind im Vergleich zum Vorkrisenjahr gestiegen. Andererseits wurde der Schuldenanstieg ebenfalls nicht ausgebremst. In den Folgejahren drohen dadurch höhere Zinsausgaben, die kommunalpolitischen Handlungsspielraum einengen. Das gilt insbesondere dann, wenn es in der Zukunft wieder zu einem Anstieg des Zinsniveaus kommt.

Unverändertes Anliegen der Überörtlichen Prüfung bleibt es deshalb, den Kommunen Konsolidierungsansätze aufzuzeigen. Wir möchten einen Teil dazu beitragen, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben und die Kommunen ihre Aufgaben stetig erfüllen können. Kommunale Problembereiche werden in den Prüfungen identifiziert und in der Praxis erprobte Lösungen aufgezeigt. Die allgemeinen Empfehlungen sind nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften gerichtet, sondern können für alle Kommunen hilfreich sein.

Im Kommunalbericht 2021 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen sowie zwei Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 70 Körperschaften in die Prüfungen einbezogen.

Bei den Haushaltsstrukturprüfungen lag der Fokus auf der Frage, wie der Haushaltsausgleich erreicht und dauerhaft gesichert werden kann. Einen Schwerpunkt bildete die Betrachtung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die geprüften Körperschaften sowie auf die Bürgerinnen und Bürger. Die beiden Fachprüfungen befassten sich mit den Themen „Immobilienmanagement“ und „Ordnungsbehörden“.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung für die produktive Zusammenarbeit. Die Pandemie hat sich zumindest in Bezug auf digitale Prozesse als Beschleuniger erwiesen, da vermehrt Prüfungshandlungen online vorgenommen wurden. Trotz dieser besonderen Umstände haben alle Beteiligten mit großem Engagement dazu beigetragen, dass wir auch in diesen Zeiten unseren Prüfauftrag erfolgreich erfüllen konnten. Im Ergebnis können wir den Kommunalbericht 2021 veröffentlichen.

Darmstadt, im November 2021

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum ..... **II**

Vorwort ..... **III**

Inhaltsverzeichnis ..... **IV**

Redaktionelle Hinweise ..... **VII**

LEITSÄTZE UND FESTSTELLUNGEN ALLGEMEINER BEDEUTUNG . **1**

1 Leitsätze **3**

1.1 „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ – 223. Vergleichende Prüfung 3

1.2 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung 5

1.3 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung 7

1.4 „Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung 9

1.5 „Ordnungsbehörden II“ – 227. Vergleichende Prüfung 11

2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung **13**

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN **15**

3 Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2020 ..... **16**

3.1 Haushaltssituation 16

3.2 Einnahmen 30

3.3 Ausgaben 41

3.4 Die Überörtliche Prüfung als Berater und Partner der Kommunen 51

3.5 Aktuelle Entwicklungen 53

HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN **57**

4 „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ – 223. Vergleichende Prüfung **58**

4.1 Vorbemerkung 58

4.2 Leitsätze 60

4.3 Aufgaben der Verbände 60

4.4 Haushaltslage 61

4.5 Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen 64

4.6 Innere Verwaltung 65

4.7 Pflichtaufgaben 66

4.8 Andere Aufgaben (freiwillig) und Metropolregion 68

4.9 Zusammenfassung und Ausblick 73

4.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 75

4.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage 76

4.12 Anhang 3: Mitglieder Regionalverband FrankfurtRheinMain 77

4.13 Anhang 4: Mitglieder Zweckverband Raum Kassel 78

5 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung 80

5.1 Vorbemerkung 80

5.2 Leitsätze 82

5.3 Haushaltslage 82

5.4 Demografische Entwicklung 87

5.5 Auswirkungen der Demografieentwicklung auf die Vergleichskommunen 90

5.6 Allgemeine Verwaltung 102

5.7 Tageseinrichtungen für Kinder 108

5.8 Gebührenhaushalte 117

5.9 Abhängigkeit von der Gewerbesteuer 123

5.10 Zusammenfassung und Ausblick 125

5.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 128

5.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene 131

5.13 Anhang 3: Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich 134

6 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung 136

6.1 Vorbemerkungen 136

6.2 Leitsätze 138

6.3 Haushaltslage 140

6.4 Demografische Entwicklung 144

6.5 Auswirkungen der Demografieentwicklungen auf die Vergleichskommunen 147

6.6 Allgemeine Verwaltung 162

6.7 Kindertageseinrichtungen 169

6.8 Gebührenhaushalte 176

6.9 Corona-Pandemie 182

6.10 Zusammenfassung und Ausblick 188

6.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 189

6.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage 192

FACHPRÜFUNGEN 195

7 „Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung 196

7.1 Vorbemerkung 196

7.2 Leitsätze 198

7.3 Haushaltslage 199

7.4 Management des kommunalen Gebäudebestands 201

7.5 Digitalisierung 209

7.6 Aufwendungen und Werterhalt des Immobilienbestands..... 211

7.7 Zusammenfassung und Ausblick 223

7.8 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell 224

7.9 Anhang 2: Mengengerüst der relevanten Gebäudetypen 230

7.10 Anhang 3: Beispielberechnung PABI-Verfahren regelmäßige Instandhaltung 231

8 „Ordnungsbehörden II“ – 227. Vergleichende Prüfung..... 234

8.1 Vorbemerkung 234

8.2 Leitsätze 236

8.3 Haushaltslage 237

8.4 Organisation und Steuerung der Ordnungsbehörden..... 238

8.5 Ordnungsverwaltung..... 248

8.6 Allgemeine Gefahrenabwehr..... 256

8.7 Interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung..... 264

8.8 Pandemie-Management..... 270

8.9 Rahmenbedingungen 272

8.10 Ausblick 275

8.11 Anhang: Mehrkomponentenmodell 278

ANLAGEN..... 285

9 Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften 286

10 Prüfprogramm..... 287

10.1 Beendete Prüfungen..... 287

10.2 Laufende Prüfungen 293

11 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)..... 294

12 Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften. 298

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.

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 UND FESTSTELLUNGEN ALLGEMEINER BEDEUTUNG

1 Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ – 223. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 4 ab Seite 58.

Die Haushaltslage war beim Regionalverband FrankfurtRheinMain fragil und beim Zweckverband Raum Kassel konsolidierungsbedürftig. Ursächlich hierfür waren bei beiden Verbänden die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen. Gleichzeitig wiesen beide Körperschaften hohe Liquiditätsbestände aus. Es bestanden keine Kreditverbindlichkeiten.

Seite 60 ff.

In der Inneren Verwaltung unterschieden sich die Körperschaften nur geringfügig im Ergebnis je 100.000 Einwohner. Bei den Pflichtaufgaben liegt die Personalausstattung des Regionalverbandes mit 1,5 VZÄ je 100.000 Einwohner unter der Personalausstattung des Zweckverbandes. Für die Aufgabenbereiche der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ist, da es sich beim Regionalverband um einen größeren Verband handelt, ein positiver Skaleneffekt abzuleiten. Der Zweckverband übernahm keine freiwilligen Aufgaben.

Seite 65 ff.

Der Regionalverband übernahm weitere Aufgaben für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, die nicht vergütet werden. Gleichzeitig waren die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und das Gebiet des Regionalverbandes nicht deckungsgleich. Das führte zu freiwilligen Aufwendungen des Regionalverbandes von 150.167 Euro je 100.000 Einwohner.

Seite 68 ff.

1.2 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 5 ab Seite 80.

Die Mehrheit der Vergleichskommunen wird voraussichtlich überdurchschnittlich stark vom demografischen Wandel betroffen sein. Sie stehen vor der Herausforderung, dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang und dessen Auswirkungen auf die Kommune entgegenzuwirken.

Seite 87 f.

Eine private Breitbandverfügbarkeit mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 MBit/s war in Gemünden (Felda) und Herbstein nicht gegeben. In Oberaula lag die Abdeckung aller Privathaushalte bei 87 Prozent. Alle anderen Kommunen erreichten eine Breitbandverfügbarkeit von über 90 Prozent Abdeckung.

Seite 94 f.

Auf Grundlage der Einschätzung der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen bestand bei keiner der Vergleichskommunen eine Unterversorgung. Auch eine absehbar drohende ärztliche Unterversorgung wurde bei keiner Kommune des Vergleichs festgestellt.

Seite 93 f.

Ein Gesamtkonzept zum Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels war in Diemelstadt, Jossgrund, Limeshain, Mengerskirchen und Wanfried vorhanden. Bei 13 der 18 Vergleichskommunen waren die Aktivitäten schwach bis mittel ausgeprägt und gingen nicht über Einzelinitiativen oder die Teilnahme an Förderprogrammen hinaus.

Seite 99 f.

Eine stabile Haushaltslage wiesen Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Lichtenfels, Mengerskirchen und Wanfried im gesamten Zeitraum 2015 bis 2019 auf; außerdem Limeshain, Ober-Mörlen und Twistetal ab 2016. Bei Bad Zwesten, Jossgrund, Oberaula und Waldkappel lag eine fragile Haushaltslage vor. Philippsthal (Werra), Rauschenberg und Wildeck waren konsolidierungsbedürftig.

Seite 87 f.

Bei den Gebührenhaushalten bestand in allen Kommunen noch Nachholbedarf hinsichtlich der Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen von Gebühren, soweit diese die Gebührenhoheit hatten.

Seite 117 ff.

Diemelstadt, Herbstein, Jossgrund, Ober-Mörlen und Philippsthal (Werra) wiesen eine hohe Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern aus. In den vergangenen Jahren hat die Überörtliche Prüfung regelmäßig empfohlen, dass in guten konjunkturellen Jahren eine Sonderrücklage gebildet werden sollte. Insbesondere in Krisenzeiten wirkt sich dies vorteilhaft aus.

Seite 123 ff.

1.3 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 6 ab Seite 136.

Die Corona-Pandemie hat Bürger, Unternehmen und Kommunen stark beeinträchtigt. Dies führte einerseits zu deutlichen Einschränkungen bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungsangebote (Veranstaltungen, Schwimmbäder u. a.). Andererseits ergeben sich dadurch auch Chancen und Notwendigkeiten für die Kommunen, verwaltungsinterne („Homeoffice“) und verwaltungsexterne („Onlinedienste“) Dienstleistungen beschleunigt auszubauen sowie digitale Funktionalitäten und Angebote zu realisieren.

Seite 185

Die für Gewerbesteuerausfälle für die Vergleichskommunen geleisteten Kompensationszahlungen von 18,8 Millionen Euro überstiegen den Minderertrag bei der Gewerbesteuer bei allen außer zwei Kommunen (Calden, Cölbe) um insgesamt 12,1 Millionen Euro. Diese Mittel deckten in acht Kommunen (Bebra, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Melsungen, Rimbach, Sontra, Volkmarsen) die darüber hinaus gehenden Einbußen bei den Anteilen aus der Einkommensteuer und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten.

Seite 183

Der Anteil der über Sechzigjährigen steigt. Damit nimmt der Bedarf nach medizinischen Angeboten zu. Sontra war die einzige der Vergleichskommunen, für die der Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung eine drohende Unterversorgung mit Hausärzten zeigte. Sontra reagierte mit der Errichtung eines interkommunalen „GesundheitsVersorgungsZentrums“.

Seite 146 ff.

Im Zuge des demografischen Wandels sinkt der Anteil der unter Sechzigjährigen. Dies wirkt sich auf die Beschäftigungssituation, die Kaufkraft und damit auch auf die Einzelhandelssituation aus. Um auf diese Entwicklungen zu reagieren, richtete Melsungen die Abteilung „Zentrales Citymanagement“ ein, stellte städtische Fördermittel zur Verfügung, um Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungen zu stärken und bewarb sich um das neue Förderprogramm „Lebendige Zentren“.

Seite 149

Der demografische Wandel macht auch vor den Kommunalverwaltungen nicht Halt. Sie stehen in fünf bis zehn Jahren vor einem Generationenwechsel. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen daher rechtzeitig geeignete Maßnahmen der Personalgewinnung zu ergreifen, wie zum Beispiel eine breite Bewerberansprache über mehrere Medien, eine verstärkte und gezielte Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung von Alleinstellungsmerkmalen als Arbeitgeber.

Seite 165

Sowohl die Breitband- als auch die Mobilfunkverfügbarkeit haben im Prüfungszeitraum stark an Bedeutung gewonnen. Die erreichte Netzabdeckung entwickelte sich zu einem wichtigen Standortfaktor. Der Bedarf hat durch die Corona-Pandemie weiter zugenommen. Während Familien mit schulpflichtigen Kindern digitale Zugänge zu schulischen Leistungen benötigen, verlagert sich die Arbeitswelt in die Wohnungen der Arbeitnehmer und zu Onlineangeboten von Unternehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aktuell noch vorhandenen Lücken zu untersuchen und mit den gegebenen Fördermöglichkeiten abzugleichen.

Seite 155

Seite 162

Der demografische Wandel führt auch zu wirtschaftlichen Veränderungen. Die begleitenden Rahmenbedingungen lassen sich kurzfristig in nur geringem Maße von den Kommunen durch Einzelmaßnahmen beeinflussen. Daher eignet sich als Reaktion ein in sich schlüssiges Maßnahmenbündel im Sinne eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt:

- **die Analyse der wesentlichen demografischen Rahmendaten,**
- **mittel- bis langfristig wirkende Maßnahmen, um den mittel- bis langfristig zu erwartenden Risiken entgegenzuwirken und**
- **eine integrierte Planung und abgestimmte Maßnahmenumsetzung unter Berücksichtigung bestehender Fördermöglichkeiten.**

Seite 163

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 4,5 Millionen Euro. Davon wiesen Ginsheim-Gustavsburg mit 0,7 Millionen Euro, Volkmarsen mit 0,6 Millionen Euro und Rüdesheim am Rhein mit 0,5 Millionen Euro die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale aus. Calden, Gedern, Immenhausen, Lützelbach und Melsungen wiesen kein Ergebnisverbesserungspotenzial aus und waren in der Lage, mit vergleichsweise geringem personellem Einsatz ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten.

Seite 168

Außer Gründau nutzten alle 17 Kommunen die umfangreichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Davon setzte Immenhausen 12 Maßnahmen und Bebra 10 Maßnahmen der abgefragten 19 Maßnahmen um.

1.4 „Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 7 ab Seite 196.

Alle Kommunen wiesen einen bedingt sachgerechten Reifegrad des Immobilienmanagements auf. Linsengericht erzielte den höchsten Reifegrad im Vergleich. Seite 209

Keine Körperschaft bildete immobilienwirtschaftliche Kennzahlen. Linsengericht und Mörlenbach verfügten über ein standardisiertes Berichtswesen, das ausschließlich qualitative Angaben zum Immobilienmanagement enthielt. Seite 207

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Managementstrukturen weiterzuentwickeln. Zuständigkeiten und Prozesse sollten geregelt, die Transparenz und Datenlage verbessert und das Immobilienmanagement in die Steuerungsstrukturen der Kommunalverwaltung integriert werden. Seite 209

Bürstadt, Fürth und Geisenheim verfolgten eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie. Alle anderen Kommunen verfolgten eine wertzehrende Instandhaltungsstrategie. Seite 218

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Aufwendungen für Instandhaltung und Substanzerhaltung des Immobilienbestands zu verstetigen. Seite 220

Die Erheblichkeitsgrenze, ab der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 12 GemHVO durchzuführen sind, war in keiner der geprüften Kommunen definiert. Seite 221

Nur Geisenheim und Mörlenbach berücksichtigten umfassend Folgekosten im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung. Seite 221

1.5 „Ordnungsbehörden II“ – 227. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 8 ab Seite 234.

Der Schwerpunkt der 227. Vergleichenden Prüfung lag auf der Effizienz der Aufgabenerfüllung bei weitgehend vorgegebenen Aufgaben im Bereich der Ordnungsverwaltung. Die Ordnungsbehörden setzten eigenverantwortlich ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben um. Es bestanden Handlungsspielräume bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr.

Seite 238 ff.

In der Ordnungsverwaltung wiesen die Einwohnermeldeämter mit 0,53 Millionen Euro (oder 9,55 Vollzeitäquivalenten) die deutlichsten Potenziale für Ergebnisverbesserungen auf. Auch wenn Kommunen bürgerfreundliche Öffnungszeiten anboten, führte dies nicht zu einer nachweisbaren Verschlechterung des Verwaltungsergebnisses.

Seite 249 ff.

Bei den Gewerbeämtern und den Straßenverkehrsbehörden ermittelte die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale von 0,17 und 0,20 Millionen Euro (entspricht 3,03 und 3,52 Vollzeitäquivalenten).

Seite 252 ff.

Ein umfassendes Steuerungssystem in den Ordnungsbehörden lag nur in Neu-Anspach vor. Damit fehlten bei den anderen Kommunen Informationen, um den sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen in den Ordnungsbehörden sicherzustellen.

Seite 241 f.

Das Verwaltungsergebnis der Ordnungsbehörden war in allen Kommunen negativ und lag je 1.000 Einwohner zwischen 2,3 Tausend Euro in Ebsdorfergrund und 67,1 Tausend Euro in Willingen (Upland). Hierbei beeinflussten lokale Begebenheiten das Verwaltungsergebnis. Der größte Anteil am Verwaltungsergebnis entfiel auf das Einwohnermeldeamt.

Seite 243 f.

Die Personalausstattung der Ordnungsbehörden korrelierte zu dem Verwaltungsergebnis und lag je 1.000 Einwohner zwischen 0,30 Vollzeitäquivalenten in Ebsdorfergrund und 1,36 Vollzeitäquivalenten in Willingen (Upland). Das demografische Risiko ist bedeutsam.

Seite 245 ff.

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs verursachte in allen Kommunen ein negatives Verwaltungsergebnis. Die Verkehrssicherheit hat hier Vorrang vor der Wirtschaftlichkeit.

Seite 261 f.

Bei der Überwachung des fließenden Verkehrs konnten Frielendorf, Kronberg im Taunus, Ortenberg und Willingen (Upland) ein positives Verwaltungsergebnis erzielen. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass sich der Einsatz stationärer Anlagen positiv auf das Verwaltungsergebnis aus der Überwachung des fließenden Verkehrs auswirkte. Dafür erhöhte die Ausweitung von Überwachungstätigkeiten nach den Erfahrungen der Kommunen die Verkehrssicherheit.

Seite 256 ff.

Außer Mühlheim am Main engagierten sich alle geprüften Körperschaften in einer interkommunalen Zusammenarbeit. Am Beispiel der Überwachung des ruhenden und des fließenden Verkehrs konnte aufgezeigt werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöhte und bessere Verwaltungsergebnisse erzielt werden konnten.

Seite 264 ff.

Seite 268 ff.

Das digitale Angebot sollte zur Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit und im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen in den Ordnungsbehörden weiter ausgebaut werden.

2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung

Feststellungen von allgemeiner Bedeutung nach § 131 Absatz 1 HGO

Gemäß § 131 Absatz 1 Ziffer 4 HGO[1] haben die örtlichen Rechnungsprüfungsämter im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben, die Umsetzung der Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus den Kommunalberichten gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)[2] zu berücksichtigen.

Der Kommunalbericht 2021 enthält sieben Feststellungen von allgemeiner Bedeutung. Die Sachverhalte sind bei mehreren geprüften Körperschaften aufgefallen:

- **Bemisst sich eine eingeführte Zweitwohnungsteuer nach der „Jahresrohmiete“, die den Mietwert einer Wohnung auf Grundlage der Einheitswerte des Mietspiegels aus dem Jahr 1964 feststellt und dann anhand von Preisindizes für die Lebenshaltung hochrechnet, ist das verfassungswidrig. Nach dieser Logik aufgesetzte Satzungen sind zu überarbeiten (siehe hierzu Großstädtebericht[3] und Auswertung im Abschnitt Hessische Kommunalfinanzen[4]).**
- **Das Land Hessen hat Programme zur Gestaltung des demografischen Wandels aufgelegt. Trotz erheblicher Änderungen in der (absehbaren) Bevölkerungszahl und -struktur wurden diese Programme nicht in Anspruch genommen. Die demografische Entwicklung der Kommune sollte regelmäßig analysiert werden. Bei Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels sollten Fördermaßnahmen des Landes geprüft und ggf. berücksichtigt werden (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung).**
- **Bei den Gebührenhaushalten Wasserversorgung bzw. Abwasserbeseitigung bestand Nachholbedarf hinsichtlich der Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen von Gebühren. Diese sollten durchgeführt werden.**

  Bei defizitären Gebührenhaushalten sind unter Berücksichtigung der durch Nachkalkulationen ermittelten Unterdeckungen aus Vorjahren kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung und „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung).

1 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

2 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

3 Vgl. Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, Seite 123

4 siehe Seite 16 ff.

- **Beim Gebührenhaushalt Abwasser wurden die durch Grundgebühren gedeckten Gesamtkosten zu niedrig kalkuliert oder Grundgebühren wurden nicht eingeführt. Grundgebühren dienen zur Deckung der unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtungen anfallenden Fixkosten. Entsprechend sinkt der Anteil der Gesamtkosten, der durch Gebühren auf die variablen Wassermengen zu decken ist. Die Praxis der zu niedrig festgelegten oder nicht eingeführten Grundgebühren ist zu korrigieren (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung).**
- **Jahresabschlüsse wurden nicht fristgerecht aufgestellt. Ohne fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung und -steuerung nicht zur Verfügung. Die Regelungen der HGO sind strikt anzuwenden (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung).**
- **Der Bedarf an einer Breitband- und Mobilfunkverfügbarkeit hat durch die Corona-Pandemie noch einmal weiter zugenommen. Die im Betrachtungszeitraum noch vorhandenen Lücken sind zu untersuchen und mit den gegebenen Fördermöglichkeiten abzugleichen (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung).**
- **Nach § 12 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) ist vor Investitionen von erheblicher Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Dabei obliegt es den Gemeinden in ihrer Selbstverwaltung zu definieren, wann eine Maßnahme „von erheblicher finanzieller Bedeutung ist“. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung ist, „wenn die Gesamt- und/oder Folgekosten der Maßnahme im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushalts und zur Größe der Gemeinde außergewöhnlich hoch sind“. Es besteht gemäß § 12 GemHVO eine Verpflichtung zur Definition einer Erheblichkeitsgrenze. Verstöße gegen diese Bestimmung sind zu unterlassen (siehe hierzu „Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung).**

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

3 Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2020

3.1 Haushaltssituation

Eine Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo.[5] Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Rücklagen bei Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Verschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben.[6]

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Kommunen 2020 einen positiven Finanzierungsaldo von 295 Millionen Euro (Ansicht 1).[7] Damit übertrafen die bereinigten Einnahmen[8] im fünften Jahr in Folge die bereinigten Ausgaben.[9]

---

5 Finanzstatistisch können Ergebnishaushalt und -rechnung gegenwärtig nicht nachgezeichnet werden. So werden in der Finanzstatistik insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge (Kassenwirksamkeitsprinzip).

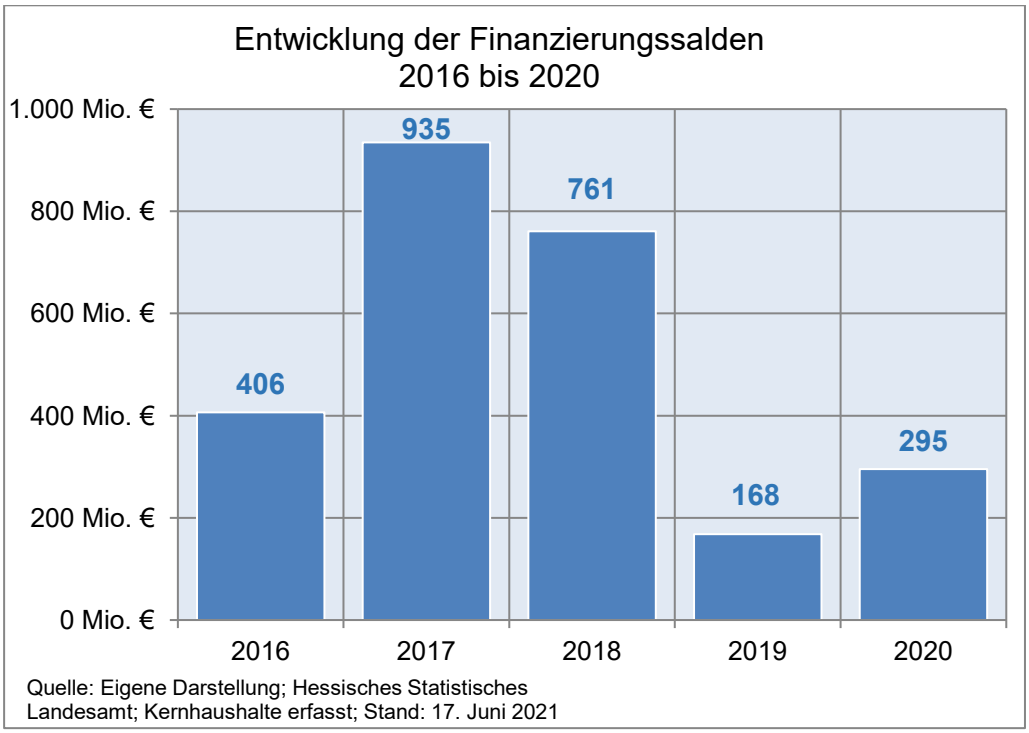
6 In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich primär auf das Ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung), abstellt. Der Finanzhaushalt ist ausgeglichen, wenn der Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit mindestens so hoch ist, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten sowie an das Sondervermögen Hessenkasse geleistet werden können; soweit die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Investitionskrediten nicht durch zweckgebundene Einzahlungen gedeckt sind. Da Ein- und Auszahlungen aus Finanzierungstätigkeit im Finanzierungssaldo nicht berücksichtigt werden, können finanzstatistisch auch keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung getroffen werden.

7 Der kommunale Finanzierungssaldo 2020 von 295 Millionen Euro (2019: 168 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 24.069 Millionen Euro (2019: 22.892 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 23.773 Millionen Euro (2019: 22.724 Millionen Euro). Quelle: Auswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes. Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2016 bis 2019 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2020 dagegen auf der Kassenstatistik.

Hinweis: Aufgrund einer nachträglichen Korrektur in den Rechnungsergebnissen für das Jahr 2017 ergab sich eine Änderung in den bereinigten Ausgaben. In der Folge ist der Finanzierungssaldo 2017 korrigiert worden.

8 Bei den bereinigten Einnahmen/Einzahlungen handelt es sich um die Summe der Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit, Einzahlungen aus Finanzierungstätigkeit (bspw. Kreditaufnahmen) bleiben dagegen unberücksichtigt. Die Einzahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit sind alle Einzahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Einzahlungen der Investitionstätigkeit resultieren aus Zuweisungen bzw. Zuschüssen für Investitionen oder Veräußerung von Vermögensgegenständen.

9 Die bereinigten Ausgaben/Auszahlungen sind definiert als die Summe der Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit und der Investitionstätigkeit. Bei den Auszahlungen der laufenden Verwaltungstätigkeit handelt es sich um Auszahlungen, die im Rahmen des Verwaltungsvollzugs sowie des Betriebs von Einrichtungen und Anstalten regelmäßig anfallen. Die Auszahlungen der Investitionstätigkeit sind vor allem Auszahlungen für den Erwerb von Anlagevermögen oder Baumaßnahmen. Zur Vermeidung von Doppelzählungen wird der Finanzierungssaldo um Zahlungen gleicher Ebene bereinigt.



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2016 bis 2020

Positiver Finanzierungssaldo im „Corona-Jahr 2020“ aufgrund der Gewerbesteuer-Kompensationsmittel

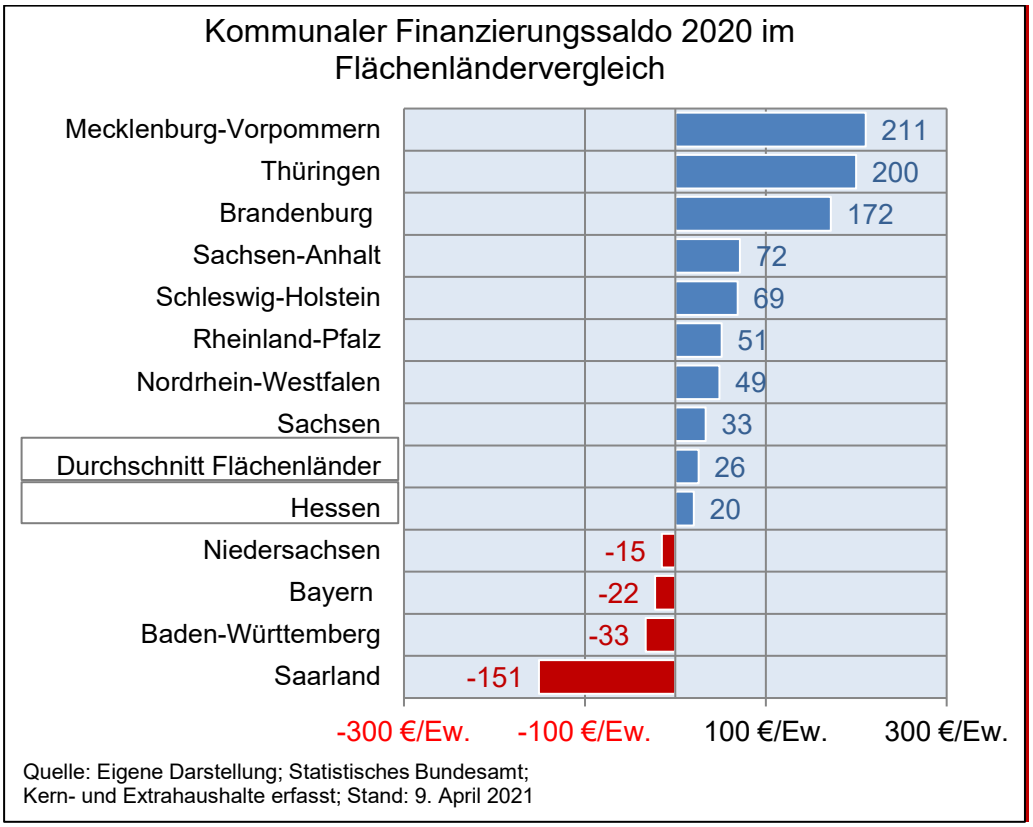
Die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die hessischen Kommunen lassen sich nicht auf den ersten Blick im kommunalen Finanzierungssaldo des Jahres 2020 erkennen. Nach dem Hessischen Statistischen Landesamt weisen die Daten für das Jahr 2020 einen Finanzierungsüberschuss von 295 Millionen Euro aus: *„In diesem Saldo sind finanzielle Corona-Hilfen (Gewerbesteuerkompensation) in Höhe von rund 1,2 Milliarden Euro vom Bund und dem Land Hessen aus dem Oktober 2020 inbegriffen. Diese Hilfssumme bezieht sich auf die um eine Milliarde Euro eingebrochenen Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020 […]. Ohne diese Unterstützung wäre bei den Kommunen ein Defizit in Höhe von rund 918 Millionen Euro entstanden.*

Der Finanzierungsüberschuss von 295 Millionen Euro reiht sich in der Statistik zu den seit 2016 erzielten positiven kommunalen Salden ein. Das ohne die Gewerbesteuerkompensationszahlungen entstandene Ergebnis von minus 918 Millionen Euro wäre der größte Tiefpunkt seit 2012 (minus 1,5 Milliarden Euro) gewesen. Der Anstieg der Einnahmen auf der Seite der Kommunen bedeutete auf der Seite der Haushalte des Landes Hessen und des Bundes gestiegene Ausgaben. […]

Hessenweit erzielten 61,9 Prozent der Kommunen einen Finanzierungsüberschuss. Dabei generierten vorläufigen Daten zufolge die documenta-Stadt Kassel (103 Millionen Euro) und die Stadt Eschborn (80 Millionen Euro) die mit Abstand höchsten Überschüsse in Hessen. Die Stadt Frankfurt am Main hingegen verbuchte einen negativen Saldo von 170 Millionen Euro und bildete damit das Schlusslicht unter den hessischen Kommunen. […]“ [10]

10 Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 17. März 2021, Zahlungen zur Gewerbesteuerkompensation haben im Jahr 2020 zu einem kommunalen Finanzierungsüberschuss in Hessen geführt, unter https://statistik.hessen.de/pressemitteilungen/pm-38-2021-Finanzierungssalden-der-hessischen-Kommunen-2020 (abgerufen am 6. Juli 2021).

Der insgesamt positive hessische Finanzierungssaldo passt in das Bild des bundesweiten Flächenländerdurchschnitts . Mit Ausnahme von Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg und dem Saarland erreichen die Kommunen aller Flächenländer nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes[11] in ihren Kernhaushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors (sog. Extrahaushalte) im Jahr 2020 Finanzierungsüberschüsse (Ansicht 2).



Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2020 im Flächenländervergleich

Der hessische Wert für die kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2020 liegt mit 20 Euro je Einwohner leicht unter dem Flächenländerdurchschnitt von 26 Euro je Einwohner (Vorjahr: 35 Euro je Einwohner).[12] Bei diesem Vergleich muss beachtet werden, dass der tilgungsähnliche Eigenbeitrag der Kommunen zur Hessenkasse in Höhe von rund 100 Millionen Euro[13] finanzstatistisch zu den bereinigten Ausgaben gezählt wird. Ohne diese Position wäre der hessische Finanzierungssaldo um 16 Euro je Einwohner höher.

---

11 Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2020, Version vom 9. April 2021.

Die Kassenstatistik der Kommunen ist grundsätzlich Aufgabe der Statistischen Landesämter. Das Statistische Bundesamt veröffentlicht lediglich einen bundesweiten Vergleich.

12 Der Finanzierungsaldo der Kommunen der Flächenländer lag 2020 bei rund 1,9 Milliarden Euro. Der hessische Wert für die Kern- und Extrahaushalte lag bei 129 Millionen Euro. Dieser Wert weicht aufgrund unterschiedlicher Abgrenzung von dem publizierten Wert des Hessischen Statistischen Landesamtes für die kommunalen Kernhaushalte von 295 Millionen Euro ab.

Bei allen Flächenländervergleichen wurde mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019 gerechnet (Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Daten aus dem Gemeindeverzeichnis, Bundesländer mit Hauptstädten nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte, Gebietsstand: 31.Dezember 2019, Erscheinungsmonat: Augst 2020).

13 Im Jahr 2020 haben die hessischen Kommunen 109,3 Millionen Euro (inkl. Sondertilgungen und Ratenpausen) an Eigenbeiträgen zur Hessenkasse gezahlt. Davon stammen 9,2 Millionen Euro aus dem Landesausgleichsstock. Quelle: Auskunft des HMdF vom 21. Juli 2021.

3.1.1 Ergebnisbetrachtung

Der Finanzierungssaldo erlaubt systembedingt weder direkte Aussagen über den Ausgleich des Finanzhaushalts noch des Ordentlichen Ergebnishaushalts. Gerade die Beurteilung, ob die kommunale Finanzwirtschaft generationengerecht erfolgt, ist primär anhand des Ordentlichen Ergebnisses[14] vorzunehmen. Daher ist es aus Sicht der Überörtlichen Prüfung zu begrüßen, dass ab dem Jahr 2025 eine doppische Finanzstatistik in Kraft tritt.[15]

Vorläufige Entwicklung des Krisenjahres 2020 besser als zunächst angenommen

Die Entwicklung des Ergebnishaushalts der hessischen Kommunen im Jahr 2020 war dynamisch: In ihrer Summe erwarteten die Kommunen für das Jahr 2020 nach ihren Finanzstatusberichten 2020 einen Überschuss im Ordentlichen Ergebnis von rund 94 Millionen Euro. Nach einer Kommunaldatenabfrage des HMdIS im August 2020 schätzten die Kommunen demgegenüber eine erhebliche Verschlechterung auf -416 Millionen Euro. Auf Basis einer erneuten Kommunaldatenabfrage vom April 2021 schlossen die hessischen Kommunen das Jahr 2020 gar mit einem Überschuss im Ordentlichen Ergebnis von 1,05 Milliarden Euro ab. Gegenüber der ursprünglichen Planung bedeutet dies eine Verbesserung von 958 Millionen Euro und gegenüber der Erwartung im August des Vorjahres gar eine Verbesserung von 1,468 Milliarden Euro.[16]

Grundlage für die erste doppische Ergebnis-Auswertung des Jahres 2020 ist die Regelung im Finanzplanungserlass 2021, wonach alle Kommunen zum 30. April 2021 das vorläufige Rechnungsergebnis an die Aufsichtsbehörden übermitteln mussten. Aufgrund des Übermittlungs-Stichtages ist darauf hinzuweisen, dass die Zahlen vorläufigen Charakter haben. Sie basieren nicht auf flächendeckend aufgestellten bzw. geprüften Jahresabschlüssen und stehen damit unter Vorbehalt. Des Weiteren stehen der Datenlieferung keine der Finanzstatistik vergleichbaren amtlichen Qualitätssicherungs- und Plausibilisierungsmaßnahmen gegenüber.

Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung zeigen: Viele Kommunen kommen der rechtlichen Verpflichtung, den Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen (vergleiche § 112 Absatz 5 HGO[17]), nicht nach. Das zeigt sich beispielhaft bei den in die 224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ einbezogenen Kommunen. So lag der Mittelwert der verspäteten Aufstellung für den Jahresabschluss 2015 noch bei 414 Tagen. Er reduzierte sich im Prüfungszeitraum kontinuierlich, lag für den Jahresabschluss 2018 dennoch bei 153 Tagen.[18]

---

14 Saldo der Ordentlichen Erträge und Ordentlichen Aufwendungen (inkl. Finanzerträge und -aufwendungen); ohne Berücksichtigung etwaiger außerordentlicher Erträge und Aufwendungen

15 Mit Wirkung zum 1. Januar 2022 wird das Finanz- und Personalstatistikgesetz geändert (Zweites Gesetz zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes vom 3. Juni 2021, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt I Nr. 29 vom 9. Juni 2021, S. 1401). Potenziell wird ab dem Berichtsjahr 2025 ein Gesamtbild für das doppisch buchende kommunale Deutschland möglich. Neben der bisherigen Finanzrechnung in der Jahresrechnungsstatistik werden in Zukunft auch Daten zur Vermögensrechnung (Bilanz) und Ergebnisrechnung erhoben.

16 Quelle: Auswertung der Kommunaldatenabfrage des HMdIS vom 30. April 2021 zum 31. Dezember 2020, Stand: 28. Mai 2021.

17 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2020 (GVBl. S. 915)

§ 112 – Jahresabschluss

(5) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

18 Vgl. Abschnitt 5.3

Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt die gesetzliche Regelung nach § 112 Absatz 6 HGO. Hiernach darf die Aufsicht die Haushaltssatzung erst dann genehmigen, wenn die Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss des Vor-Vorjahres unterrichtet wurde (vergleiche § 112 Absatz 6 HGO[19]). In Zukunft ist daher zunehmend von termingerechten Jahresabschlüssen auszugehen.

Ohne fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung und -steuerung nicht zur Verfügung. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung müssen Kommunen mit Rückständen bei der Jahresabschluss-Aufstellung diese prioritär abarbeiten. Damit kann sichergestellt werden, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen. Des Weiteren wird auf diese Weise die Belastbarkeit künftiger Kommunaldatenabfragen weiter erhöht.

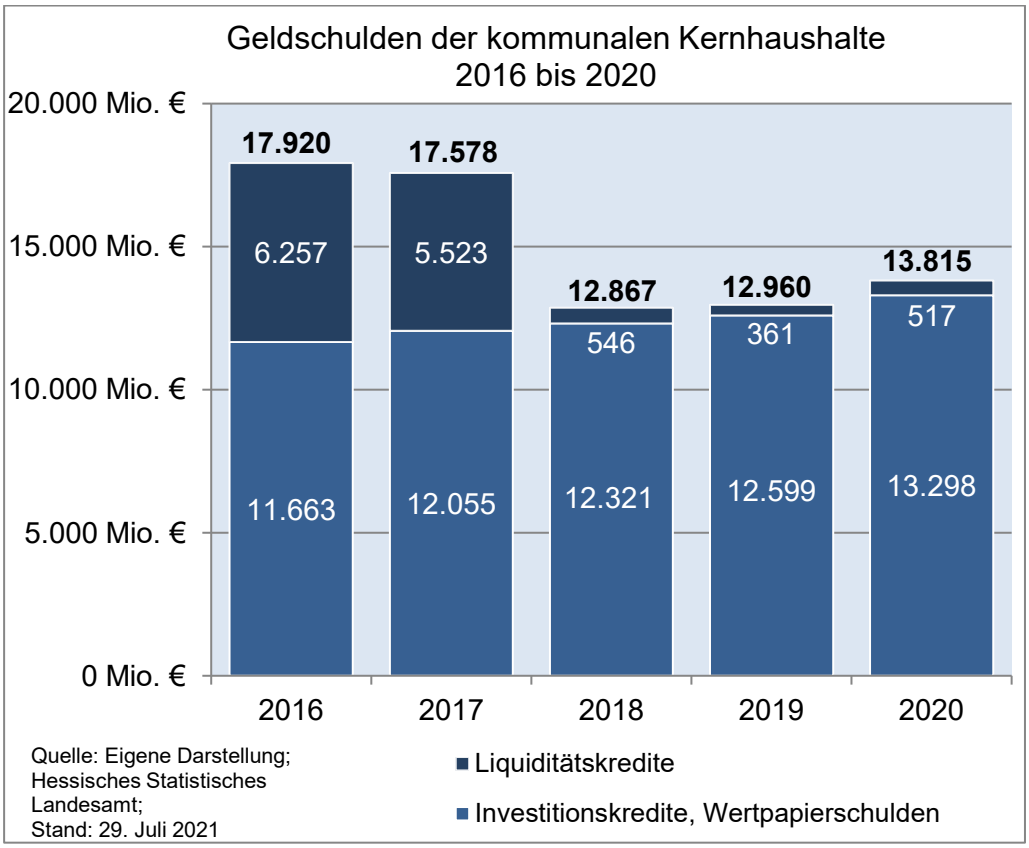
19 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2020 (GVBl. S. 915)

§ 112 – Jahresabschluss

(6) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Abs. 4 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 bekannt gemacht werden.

3.1.2 Schulden der Kernhaushalte

Ansicht 3 stellt die Entwicklung der Geldschulden in den kommunalen Kernhaushalten der letzten fünf Jahre dar.



Ansicht 3: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2016 bis 2020[20]

Im Jahr 2017 sind die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte leicht von 17.920 Millionen Euro auf 17.578 Millionen Euro gesunken. Mit dem Jahr 2018 erfolgte eine deutliche Entschuldung durch das Landesprogramm der Hessenkasse.[21] In dessen Folge reduzierten sich die Liquiditätskredite auf 546 Millionen Euro. Im Laufe des Jahres 2019 ist der Geldschuldenstand minimal von 12.867 Millionen Euro auf 12.960 Millionen Euro gestiegen. Im Jahr 2020 erfolgte ein deutlicher Anstieg der Geldschulden um 855 Millionen Euro auf 13.815 Millionen Euro. Ursächlich hierfür sind die um rund 700 Millionen Euro gestiegenen Investitionskredite und Wertpapierschulden. [22]

---

20 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2016 bis 2020 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (HSL) zurückgegriffen. Implizite Schulden wie Rückstellungen sind nicht berücksichtigt. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapierschulden und Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich sowie 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.

Hinweise: Die Verbindlichkeiten als Cash-Pool-Führer gegenüber zuführenden Cash-Pool-Einheiten sind nicht in der Position „Liquiditätskrediten“ enthalten. Die aus dem Cash-Pool für den eigenen Liquiditätsbedarf entnommenen Mittel hingegen sind bei den Liquiditätskrediten berücksichtigt. Daneben ist für Mai/Juni 2022 eine bundesweite Revision der Schuldenstatistik geplant.

21 GVBl. 2018, S. 59 ff.

22 Bei den „Investitionskrediten und Wertpapierschulden“ handelt es sich um eine statistische Kategorie. Nach Mitteilung des HSL an die Überörtliche Prüfung vom 14. September 2021 gibt es in hessischen Kommunen keine Wertpapierschulden.

Die Liquiditätskredite machten zum 31. Dezember 2020 insgesamt 3,7 Prozent der Kernhaushaltsgeldschulden aus (2017: 31 Prozent, 2018: vier Prozent, 2019: 2,5 Prozent). Zusammen 401 Kommunen und damit 90 Prozent aller 444 hessischen Kommunen (einschließlich LWV) hatten Ende 2020 in ihrem Kernhaushalt keine Liquiditätskredite. Die lediglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung angedachten Geldschulden sind damit zu einer Ausnahme unter den hessischen Kommunen geworden und trotz Pandemie geblieben.

Den höchsten absoluten Bestand an Liquiditätskrediten wies Ende des Jahres 2020 Frankfurt am Main mit 297,5 Millionen Euro aus (389 Euro je Einwohner). Im Vergleich zum Vorjahr (95,9 Millionen Euro bzw. 127 Euro je Einwohner) hat die einwohnerstärkste Stadt damit über 200 Millionen Euro mehr an Liquiditätskrediten aufgenommen.

Acht Kommunen hatten zum 31. Dezember 2020 Werte von über 300 Euro je Einwohner. Dabei handelt es sich neben Frankfurt am Main (389 Euro je Einwohner) um Rüsselsheim am Main (970 Euro je Einwohner), Bad Soden am Taunus (480 Euro je Einwohner), Fuldatal (480 Euro je Einwohner), Langenselbold (363 Euro je Einwohner), Dietzenbach (350 Euro je Einwohner), Ringgau (348 Euro je Einwohner) und Hattersheim am Main (301 Euro je Einwohner).[23]

Unter Berücksichtigung der Liquiditäts- und Investitionskredite wies Ende 2020 Heringen (Werra) mit 8.156 Euro je Einwohner den höchsten Geldschuldenstand im Kernhaushalt auf. Zusammen mit Bad Karlshafen (6.500 Euro je Einwohner) war Heringen (Werra) eine der beiden hessischen Kommunen mit einem Geldschuldenstand im Kernhaushalt von mehr als 5.000 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Rüsselsheim am Main mit 3.334 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Unter den kreisfreien Städten wies Frankfurt am Main mit 3.174 Euro je Einwohner den Höchstwert aus, gefolgt von Offenbach am Main mit 2.777 Euro je Einwohner. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 2.488 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Unter Betrachtung aller Kernhaushaltsschulden wiesen neben dem Landeswohlfahrtsverband zehn Kommunen zum 31. Dezember 2020 Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Dies waren Gründau (53 Euro je Einwohner), Eschborn (67 Euro je Einwohner), Philippsthal (Werra) (72) Euro je Einwohner, Biebergemünd (73 Euro je Einwohner), Erzhausen (79 Euro je Einwohner), Ludwigsau (86 Euro je Einwohner), Wabern (87 Euro je Einwohner), Hainburg (89 Euro je Einwohner), Künzell (90 Euro je Einwohner) und Münzenberg (94 Euro je Einwohner).

23 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Schulden der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände am 31.12.2020; Stand: 9. Juli 2021. Hinweis: Die Verbindlichkeiten als Cash-Pool-Führer gegenüber zuführenden Cash-Pool-Einheiten sind in der Datenbasis nicht bei der Position „Liquiditätskredite“ enthalten.

Mit Ausnahme von Frankfurt am Main und Bad Soden am Taunus handelt es sich bei diesen besonders liquiditätskreditbelasteten Kommunen um Schutzschirmkommunen, die durch das Corona-Kommunalpaket am 30. Juni 2020 aus dem Schutzschirm entlassen wurden. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Übersicht der ehemaligen Schutzschirmkommunen und deren Entschuldung, unter https://finanzen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdf/uebersicht_ehemalige_schutzschirmkommunen_0.pdf (abgerufen am 26.7.2021).

3.1.3 Schulden der Kernhaushalte und FEUs

Die öffentliche Schulden Deutschlands sind im Corona-Jahr 2020 um 273,8 Milliarden Euro gestiegen. Der Anstieg der kommunalen Verschuldung war im Vergleich zu dem von Bund und Ländern gering.

Öffentliche Verschuldung auf Rekord-Niveau

„Der Öffentliche Gesamthaushalt (Bund, Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sowie Sozialversicherung einschließlich aller Extrahaushalte) war beim nicht-öffentlichen Bereich zum Jahresende 2020 mit 2.172,9 Milliarden Euro verschuldet. [Dies entspricht] einer Pro-Kopf-Verschuldung von 26.141 Euro. Das waren 3.281 Euro mehr als noch Ende 2019 (22.860 Euro). […]

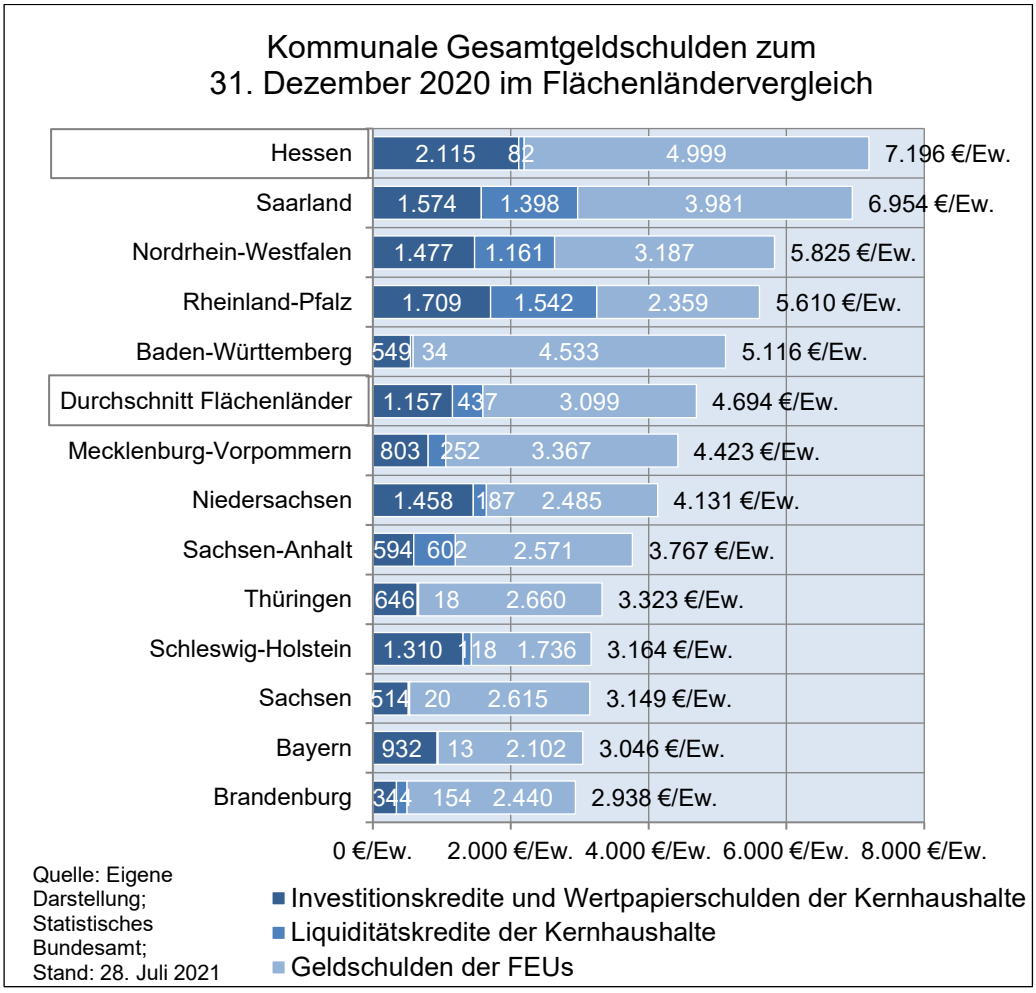
Binnen Jahresfrist stieg die öffentliche Verschuldung zum Jahresende 2020 um 14,4 % oder 273,8 Milliarden Euro auf den höchsten jemals in der Schuldenstatistik am Ende eines Jahres gemessenen Schuldenstand. Der Anstieg ist insbesondere bei Bund und Ländern auf die Maßnahmen zur Bewältigung der Corona-Pandemie zurückzuführen […].“[24]

Die hessischen Kommunen hatten Ende des Jahres 2020 vergleichsweise geringe Liquiditätskredite in den Kernhaushalten. Die Liquiditätskreditverschuldung lag mit 82 Euro je Einwohner deutlich unter den Werten der Kommunen im Saarland (1.398 Euro je Einwohner), in Rheinland-Pfalz (1.542 Euro je Einwohner) und Nordrhein-Westfalen (1.161 Euro je Einwohner). Der Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer lag mit 437 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2019 ebenfalls weit über dem hessischen Wert. Neben eigenen Konsolidierungsanstrengungen der hessischen Kommunen resultiert dieser Erfolg jedoch auch aus den Programmen des Kommunalen Schutzschirms und der Hessenkasse.[25]

Gleichwohl darf nicht ausgeblendet werden, dass Hessen im kommunalen Bereich noch immer vergleichsweise hoch verschuldet ist. Das liegt an den Investitionskrediten in den Kernhaushalten der Kommunen. Mit 2.115 Euro je Einwohner waren sie höher als in allen anderen Flächenländern. Der Durchschnitt der Flächenländer lag zum 31. Dezember 2020 bei 1.157 Euro je Einwohner.

24 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 28. Juli 2021, Pro-Kopf-Verschuldung steigt im Jahr 2020 auf über 26.000 Euro, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2021/07/PD21_357_713.html (abgerufen am 30. Juli 2021).

25 Vgl. Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 34 f. sowie Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 23.



Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt; Stand: 28. Juli 2021

Ansicht 4: Kommunale Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2020 im Flächenländervergleich

Weiterhin ist bei der Analyse der kommunalen Geldschulden zu berücksichtigen, dass Städte und Gemeinden ihre Aufgaben in unterschiedlichem Maße in ausgegliederten Einheiten (FEUs) erledigen. Die Schulden dieser Einheiten werden nicht mehr in den Kernhaushalten ausgewiesen. Ein aussagekräftiges Bild der Gesamtverschuldung ergibt sich daher erst, wenn die Schulden der FEUs in die Analyse einbezogen werden.[26]

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2019 nach der Schuldenstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei

26 Die FEUs (öffentliche **F**onds, **E**inrichtungen und **U**nternehmen) werden untergliedert in die FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) und die sonstigen FEUs. 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 (2021), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14 Reihe 5, Seite 6 f.

45.250 Millionen Euro und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (13.815 Millionen Euro) auch die Geldschulden der FEUs (31.435 Millionen Euro).[27]

In Ansicht 4 werden die gesamten kommunalen Geldschulden je Einwohner stichtagsbezogen im Flächenländervergleich betrachtet. Unter Hinzurechnung der ausgelagerten Geldschulden lag der Geldschuldenbestand Ende des Jahres 2020 in Hessen bei 7.196 Euro je Einwohner. Der hessische Wert lag damit mehr als 2.500 Euro je Einwohner über dem Flächenländerdurchschnitt von 4.694 Euro je Einwohner.

Im Vorjahr wiesen die Kommunen des Saarlands (7.328 Euro je Einwohner) einen höheren Gesamtgeldschuldenbestand je Einwohner als die hessischen Kommunen aus. Die saarländischen Kommunen konnten mit Unterstützung des Landes im Jahr 2020 Geldschulden von genau 374 Euro je Einwohner abbauen.[28] Damit lag Hessen bei der Gesamtgeldverschuldung im Jahr 2020 an der Spitze, trotz Ablösung von 4,9 Milliarden Euro[29] an Liquiditätskrediten im Jahr 2018.

Zum 31. Dezember 2020 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs (4.999 Euro je Einwohner) die Geldschulden im Kernhaushalt (2.197 Euro je Einwohner) deutlich. Insgesamt befanden sich somit rund 70 Prozent der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Mehr als zwei Drittel der kommunalen Geldschulden sind damit für die kommunalen Entscheidungsträger nicht auf den ersten Blick erkennbar und steuerbar. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert bei 66 Prozent.

27 Geldschulden der FEUs werden bei Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung nicht anteilig, sondern vollständig in die Statistik einbezogen. Da die überwiegende Zahl der FEUs in Hessen Marktteilnehmer sind und damit zu den sonstigen FEUs zählen, spielen die Geldschulden der FEUs des Staatssektors gegenüber den Geldschulden der sonstigen FEUs lediglich eine marginale Rolle.

Für die einzelgemeindliche Ebene publizieren die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder die Modellrechnung der integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018), Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände.

28 Zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen wurde im Jahr 2020 der „Saarlandpakt“ gegründet. Er hat sowohl eine Teilentschuldung der Kommunen als auch eine Stärkung ihrer Investitionskraft zum Ziel. Im Rahmen des Saarlandpaktes hat das Land im Jahr 2020 insgesamt 408,5 Millionen Euro an Liquiditätskrediten der saarländischen Gemeinden und Gemeindeverbände übernommen. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14 Reihe 5, S. 10.

29 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14 Reihe 5, S. 10.

3.1.4 Eventualverbindlichkeiten

Über die Geldschulden hinaus existieren in den Kommunen weitere Verpflichtungen. Ein Beispiel sind die Bürgschaften und die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte. Bürgschaften[30] können im Eintrittsfall zu „echten“ Verbindlichkeiten der Kommunen werden. Unter die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte fallen:[31]

- Hypotheken-, Grund- und Rentenschulden
- Restkaufgelder im Zusammenhang mit Grundstücksgeschäften
- Finanzierungsleasing

Die hessischen Kommunen wiesen zum 31. Dezember 2020 in ihren Kernhaushalten und FEUs des Staatssektors insgesamt Bürgschaften und kreditähnliche Rechtsgeschäfte in Höhe von 4,4 Milliarden Euro aus. Dies entsprach 701 Euro je Einwohner. Nur Baden-Württemberg hatte mit 798 Euro höhere Eventualverbindlichkeiten je Einwohner. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 356 Euro je Einwohner (siehe Ansicht 5).

30 Bürgschaften werden statistisch mit ihrer übernommenen Haftungssumme, nicht jedoch mit den gesamten Kreditsummen, erfasst. Ebenso sind harte Patronatserklärungen enthalten (beinhalten eine sog. Liquiditätsausstattungsgarantie). Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Qualitätsbericht Jährliche Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts, SF S. 10.

31 Vgl. Statistisches Bundesamt (2021), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2020, Fachserie 14 Reihe 5, S. 257.

Bürgschaften und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen zum 31. Dezember 2020						
	Bürgschaften		kreditähnliche Rechtsgeschäfte		Summe	
	in Mio. €	in €/Ew.	in Mio.€	in €/Ew.	in Mio. €	in €/Ew.
Baden-Württemberg	8.759	789	94	8	8.854	798
Bayern	2.992	228	219	17	3.212	245
Brandenburg	289	115	10	4	299	118
Hessen	4.242	675	169	27	4.411	701
Mecklenburg-Vorpommern	220	137	1	1	221	138
Niedersachsen	2.272	284	71	9	2.343	293
Nordrhein-Westfalen	5.322	297	115	6	5.437	303
Rheinland-Pfalz	819	200	5	1	824	201
Saarland	158	160	1	1	159	161
Sachsen	919	226	7	2	927	228
Sachsen-Anhalt	184	84	1	1	185	84
Schleswig-Holstein	300	103	15	5	315	109
Thüringen	161	76	26	12	187	88
Flächenländer Summe	26.637	346	735	10	27.372	356

Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 5,
Stand: 28. Juli 2021
Kern- und Extrahaushalte erfasst;
Es ergeben sich minimale Rundungsabweichungen;
Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2019

Ansicht 5: Bürgschaften und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Kommunen zum 31. Dezember 2020

Beide Einzelpositionen waren in den hessischen Kommunen im Vergleich hoch. Bei den Bürgschaften wurde der hessische Wert von 675 Euro je Einwohner nur von Baden-Württemberg übertroffen (789 Euro je Einwohner). Die kreditähnlichen Rechtsgeschäfte in Hessen waren mit 27 Euro je Einwohner der Höchstwert im Flächenländervergleich. Neben den Geldschulden legen diese Werte einen weiteren im Ländervergleich beachtlichen Risikofaktor der hessischen Kommunen offen.

3.1.5 Eigenkapital

Finanzstatistisch lassen sich bis dato weder das gesamte kommunale Vermögen noch die Gesamtverschuldung der Kommunen auslesen. Ebenfalls sind derzeit keine direkten Aussagen zum Eigenkapital (EK) oder zum generationengerechten Wirtschaften einzelner Kommunen möglich.

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat im Laufe des Jahres 2020 die Finanzstatusberichte 2020 aller Städte, Gemeinden und Landkreise ausgewertet. Daraus wurde ein Datensatz erstellt, der u.a. einen Überblick über die Eigenkapitalausstattung der hessischen Kommunen erlaubt: *„Das Eigenkapital bietet einen Anhaltspunkt für die Beurteilung der finanzwirtschaftlichen Solidität einer Kommune. Es sagt aus, ob das Vermögen die Schulden (einschließlich der Rückstellungen) übersteigt. Im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit in Gestalt der interperiodischen Gerechtigkeit sollte das Eigenkapital im Zeitablauf (mindestens) konstant sein.“* [32]

Nach den erhobenen Daten betrug das Eigenkapital der hessischen Kommunen (ohne LWV) zum 1.1.2020 nach der jeweils letzten aufgestellten Vermögensrechnung 28,8 Milliarden Euro. Davon entfielen 25,9 Milliarden Euro auf die Städte und Gemeinden, die restlichen 2,9 Milliarden Euro auf die Landkreise.[33]

3.1.6 Demografischer Wandel

Die absehbare demografische Entwicklung hat Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Mit der 224. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ sowie der 225. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ hat die Überörtliche Prüfung die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die geprüften Körperschaften untersucht. Die Ergebnisse sind im vorliegenden Kommunalbericht veröffentlicht.

Bevölkerungs-vorausberechnung

Einen Blick in die Zukunft wagen die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (KBV). Sie dienen als Grundlage politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entscheidungsprozesse. Den Vorausberechnungen liegen Modellrechnungen auf Basis von Szenarien zu Grunde. Sie zeigen, wie sich die Bevölkerung unter bestimmten, aus zum Zeitpunkt der Erstellung plausiblen Annahmen zu den Geburten, Sterbefällen und Wanderungen innerhalb eines Gebietes über einen festgelegten Zeitraum hinweg, entwickelt.

Auf Basis des Jahres 2018 wurde bis zum Jahr 2040 in Gesamt-Hessen eine positive Bevölkerungszunahme von 1,3 Prozent vorausberechnet. Die Entwicklung auf Ebene der Landkreise ist gleichwohl heterogen (siehe Ansicht 6).

32 Georg, Klaus / Gnädinger, Marc: Eigenkapitalveränderung hessischer Kommunen vor und während der Corona-Pandemie, in: ZKF 12/2020, S. 266.

33 Vgl. zu Methodik, Limitationen der Datensätze etc. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc: Eigenkapitalveränderung hessischer Kommunen vor und während der Corona-Pandemie, in: ZKF 12/2020, S. 265 ff.

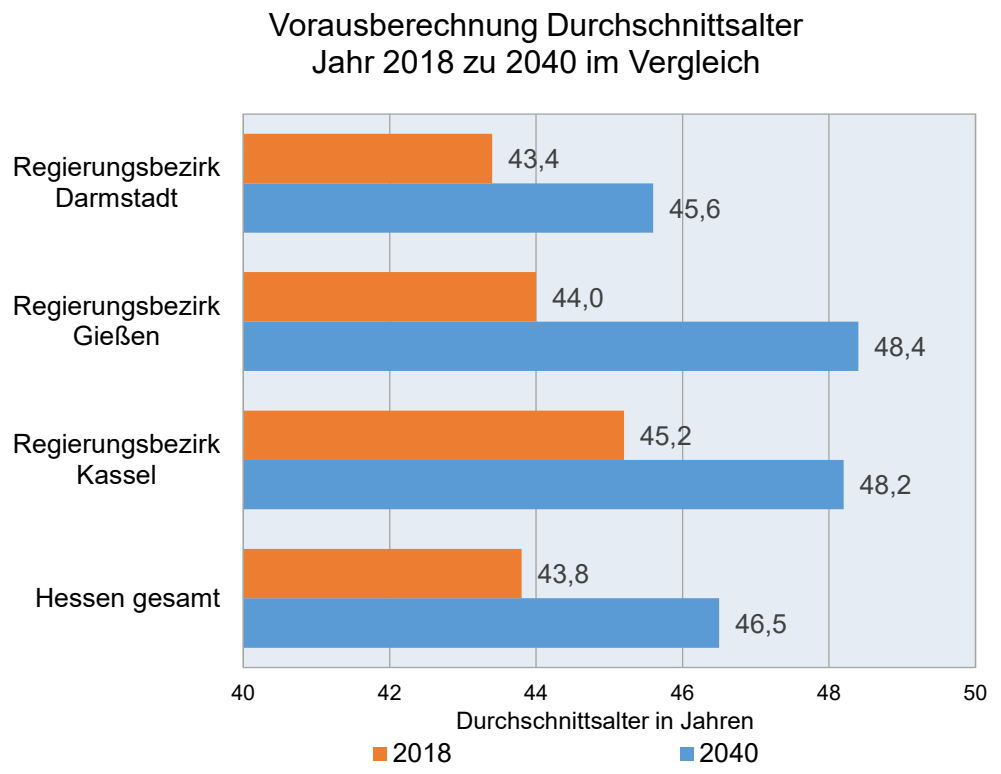
Vorausberechnung Bevölkerung Jahr 2018 zu 2040 im Vergleich				
	Kreisfreie Stadt / Landkreis	Bevölkerungsstand		
		am 31.12.2018	am 31.12.2040	Veränderung in %
Regierungsbezirk Darmstadt	Darmstadt, Stadt	159.207	183.318	+15,1
	Frankfurt am Main, Stadt	753.056	871.104	+15,7
	Offenbach am Main, Stadt	128.744	146.721	+14,0
	Wiesbaden, Stadt	278.342	291.655	+4,8
	LK Bergstraße	269.694	269.135	-0,2
	LK Darmstadt-Dieburg	297.399	295.062	-0,8
	LK Groß-Gerau	274.526	303.016	+10,4
	Hochtaunuskreis	236.564	244.665	+3,4
	Main-Kinzig-Kreis	418.950	420.443	+0,4
	Main-Taunus-Kreis	237.735	258.189	+8,6
	Odenwaldkreis	96.798	85.382	-11,8
	LK Offenbach	354.092	379.988	+7,3
	Rheingau-Taunus-Kreis	187.157	179.203	-4,2
	Wetteraukreis	306.460	317.888	+3,7
Regierungsbezirk Gießen	LK Gießen	268.876	247.306	-8,0
	Lahn-Dill-Kreis	253.777	218.652	-13,8
	LK Limburg-Weilburg	172.083	148.368	-13,8
	LK Marburg-Biedenkopf	246.648	245.538	-0,5
	Vogelsbergkreis	105.878	81.562	-23,0
Regierungsbezirk Kassel	Kassel, Stadt	201.585	217.406	+7,8
	LK Fulda	222.584	216.427	-2,8
	LK Hersfeld-Rotenburg	120.829	111.008	-8,1
	LK Kassel	236.633	220.000	-7,0
	Schwalm-Eder-Kreis	180.222	161.783	-10,2
	Waldeck-Frankenberg	156.953	141.926	-9,6
	Werra-Meißner-Kreis	101.017	90.087	-10,8
Land Hessen		6.265.809	6.345.833	**+1,3**

Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Darstellung; Stand: Dezember 2019

Ansicht 6: Vorausberechnung Bevölkerung Jahr 2018 zu 2040 im Vergleich

Im Gegensatz zum Regierungsbezirk Darmstadt müssen die Regierungsbezirke Gießen und Kassel in der Vorausberechnung bis Ende des Jahres 2040 mit sinkender Bevölkerung rechnen. Damit stellen sich jeweils andere Herausforderungen für die einzelnen Regionen in Bezug auf die Berücksichtigung des demografischen Wandels.

Als weitere Kennzahl ist das vorausberechnete Durchschnittsalter interessant (Ansicht 7).



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Darstellung; Stand: Dezember 2019

Ansicht 7: Vorausberechnung Durchschnittsalter Jahr 2018 zu 2040 im Vergleich

Alle Regierungsbezirke müssen mit einem steigenden Durchschnittsalter rechnen. Das höchste Durchschnittsalter zum Jahr 2040 wird für den Regierungsbezirk Gießen vorausberechnet. Der Regierungsbezirk Darmstadt kann nach der Vorausberechnung für das Jahr 2040 mit dem geringsten Durchschnittsalter rechnen. Hierfür spielen unter anderem die Vielzahl von Hochschulen im Rhein-Main-Gebiet und die damit einhergehende Bildungswanderung eine Rolle. Daneben ist die Region wirtschaftskraftbedingt attraktiv für Arbeitskräfte und ihre Familien. Mit der Überalterung gehen spezifische Fragen einher. Sie betreffen Themen der Barrierefreiheit und der wohnortnahen Versorgung im Alter genauso wie die Hilfen zur Pflege etc.

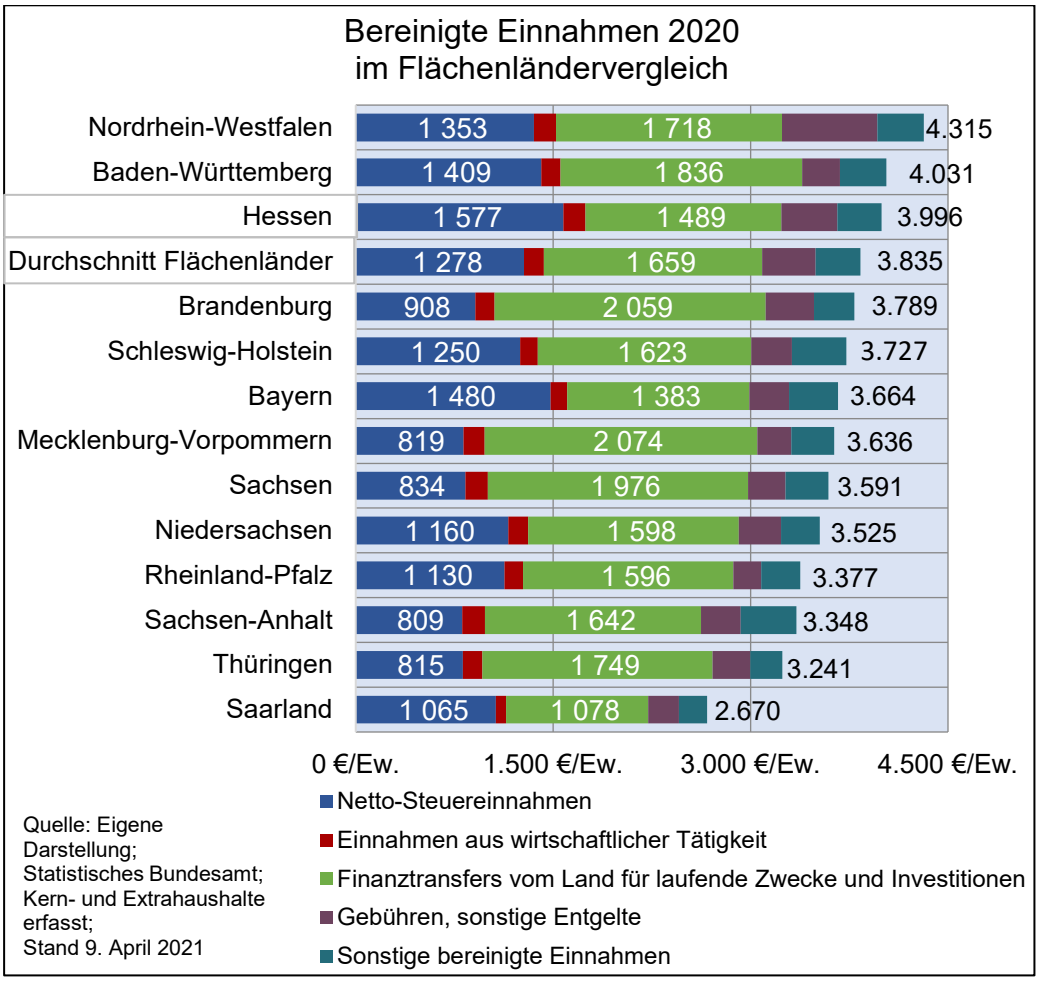
3.2 Einnahmen

3.2.1 Bereinigte Einnahmen

In Hessen lagen nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes die bereinigten Einnahmen[34] der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors im Jahr 2020 bei 25.127 Millionen Euro (2019: 23.870 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die bereinigten Einnahmen damit um etwa fünf Prozent gewachsen. Ansicht 8 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich.

Die hessischen Kommunen hatten im Flächenländervergleich mit 3.996 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Einnahmen.

34 Bei den bereinigten Einnahmen handelt es sich um die Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung, vgl. Statistisches Bundesamt (2019), Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 2 f.



Ansicht 8: Bereinigte Einnahmen 2020 im Flächenländervergleich

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen waren die Netto-Steuereinnahmen[35] von 1.577 Euro je Einwohner (Vorjahr: 1.656 Euro je Einwohner).[36] Sie waren die höchsten im Flächenländervergleich.

Alle Einnahmepositionen mit Ausnahme der Finanztransfers vom Land sind in Hessen gesunken

Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit lagen bei den hessischen Kommunen mit 168 Euro je Einwohner (Vorjahr: 187 Euro je Einwohner) über dem Durchschnitt von 151 Euro je Einwohner. Bei den Gebühren und sonstigen Entgelten erzielten die Kommunen in Hessen mit 426 Euro je Einwohner (Vorjahr: 496 Euro je Einwohner) die zweithöchsten Einnahmen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen (724 Euro je Einwohner) wurde der Wert übertroffen. Im Durchschnitt lagen die Kommunen der Flächenländer bei 405 Euro je Einwohner.

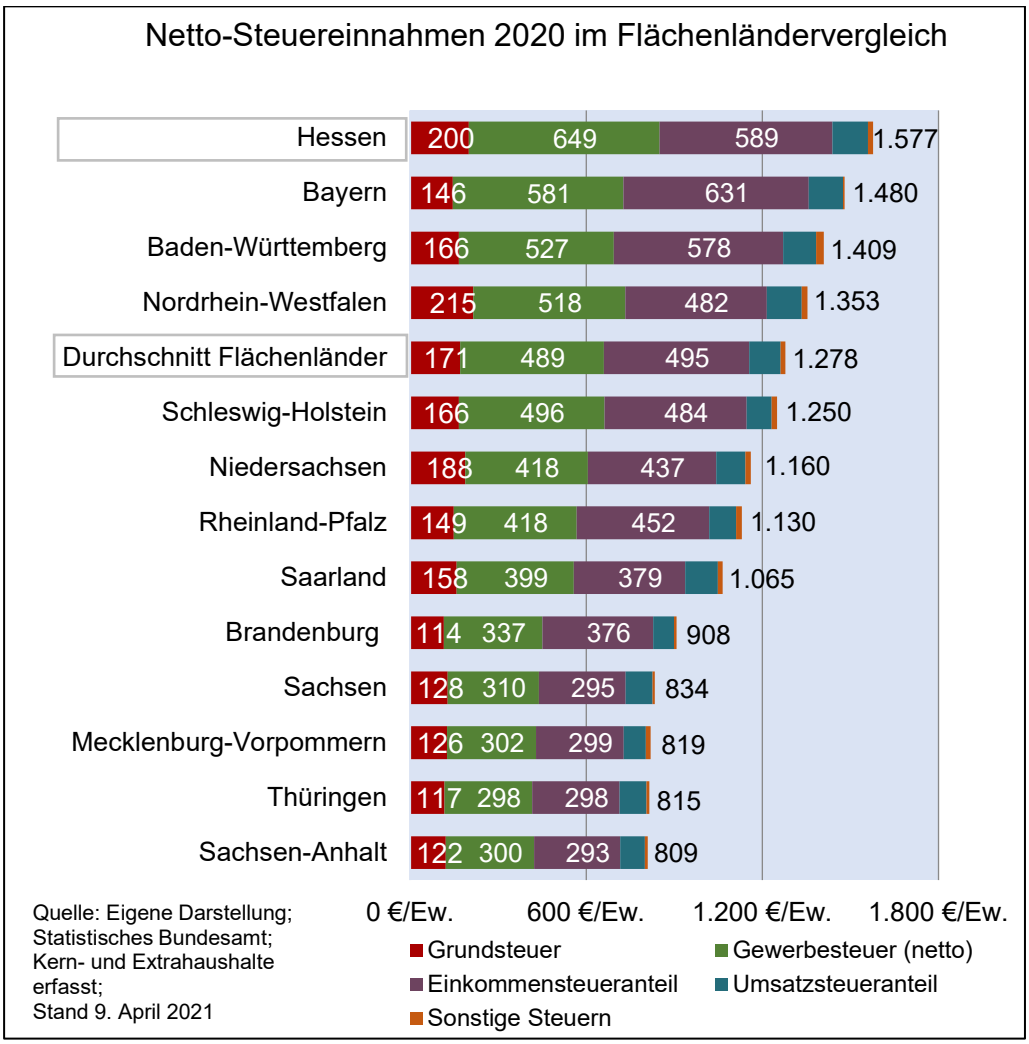
Im Flächenländer-Durchschnitt fielen die Finanztransfers vom Land mit 1.659 Euro je Einwohner im Vergleich zum Vorjahr (1.381 Euro je Einwohner) hoch aus. Das dürfte insbesondere an den Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen liegen, die über die Länder an die Kommunen ausgezahlt wurden (inklusive der Bundesanteile). Die Finanztransfers vom Land an die Kommunen fielen in Hessen mit 1.489 Euro je Einwohner (Vorjahr: 1.114 Euro je Einwohner) um 170 Euro je Einwohner niedriger als im Durchschnitt aus.

35 Die Netto-Steuereinnahmen berechnen sich als die Einnahmen aus Steuern abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage. Die in Hessen 2020 erstmalig abzuführende „Heimatumlage“ ist beim Abzug nicht berücksichtigt.

36 Die steuerähnlichen Abgaben sind an dieser Stelle zu den sonstigen bereinigten Einnahmen hinzugerechnet. In Hessen betrugen sie 15 Millionen Euro im Jahr 2020. Die originären Netto-Steuereinnahmen lagen im gleichen Jahr bei 9.916 Millionen Euro.

3.2.2 Steuereinnahmen

Die Steuern waren die wichtigste Einnahmequelle der hessischen Kommunen. Im Jahr 2020 machten die Netto-Steuereinnahmen 39,5 Prozent der bereinigten Einnahmen aus (2019: 43,6 Prozent). Ansicht 9 zeigt die Netto-Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich. Die hessischen Kommunen hatten mit 1.577 Euro je Einwohner (2019: 1.656 Euro je Einwohner) die mit Abstand höchsten Netto-Steuereinnahmen. Der Flächenländer-Durchschnitt betrug 1.278 Euro je Einwohner (2019: 1.357 Euro je Einwohner).



Ansicht 9: Netto-Steuereinnahmen 2020 im Flächenländervergleich

Die Netto-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2020 auf insgesamt 9.916 Millionen Euro (2019: 10.379 Millionen Euro).[37] Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen war die Gewerbesteuer. Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer (ohne Abzug der Heimatumlage) machten mit 4,08 Milliarden Euro 41 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen des Jahres 2020 aus. Im Jahr 2019 lag dieser Wert mit 4,59 Milliarden Euro Netto-Gewerbesteuer noch bei 44 Prozent. In allen anderen Flächenländern war die prozentuale Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gesamtsteuereinnahmen im Jahr 2020 geringer.

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen mit 3,7 Milliarden Euro auf 37 Prozent der Netto-Steuereinnahmen (2019: 36 Prozent). Damit war die Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuerart. Mit 589 Euro je Einwohner

37 In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuereinnahmen im Jahr 2020 bei 98.366 Millionen Euro (2019: 104.322 Millionen Euro).

(2019: 596 Euro je Einwohner) verzeichneten die hessischen Kommunen nach den Kommunen in Bayern (631 Euro je Einwohner) die zweithöchsten Einnahmen im Flächenländervergleich. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei dem Einkommensteueranteil bei 495 Euro je Einwohner (2019: 517 Euro je Einwohner). Der Einbruch des Einkommensteueranteils im Vergleich zum Vorjahr blieb in Hessen und im Flächenländerdurchschnitt damit in überschaubaren Größenordnungen.

Bei der Grundsteuer erreichten die hessischen Kommunen mit 200 Euro je Einwohner ebenfalls den zweithöchsten Wert.[38] Lediglich in Nordrhein-Westfalen wurde mit 215 Euro je Einwohner ein höherer Wert erzielt. Im Durchschnitt der Flächenländer wurden im Jahr 2020 bei der Grundsteuer 171 Euro je Einwohner vereinnahmt.

3.2.3 Gewerbesteuer und Kompensationsmittel

Gewerbesteuer nicht für alle Städte und Gemeinden die wichtigste Steuerart

Für die hessischen Städte und Gemeinden in der Gesamtheit ist die Gewerbesteuer die mit Abstand wichtigste Steuerart. Das Aufkommen der Gewerbesteuer lag im Jahr 2020 bei 4,08 Mrd. Euro netto.[39] Obwohl die Gewerbesteuererträge in Summe quantitativ bedeutsamer als die Einkommensteueranteile sind (3,70 Mrd. Euro), erzielten im Jahr 2020 insgesamt 375 hessische Städte und Gemeinden höhere Einnahmen aus den zugewiesenen Einkommensteueranteilen als aus der Gewerbesteuer (netto). Dies bedeutet, dass in 89 Prozent der hessischen Städte und Gemeinden die Einkommensteuer die bedeutendste Steuerart war.[40]

Bei dieser Betrachtung darf nicht verkannt werden, dass das Aufkommen der Gewerbesteuer des Jahres 2020 unter dem Einfluss der Corona-Pandemie stand. Ansicht 10 nimmt ein Vergleich mit dem Vorkrisenjahr 2019 und dem Jahr 2009 als „Vergleichskrisenjahr“ vor. Selbstverständlich kann die Corona-Pandemie u.a. aufgrund heterogener Ursachen, Rahmenbedingungen und Bewältigungsstrategien nicht mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 verglichen werden. Die Analyse der Gewerbesteuerentwicklung macht jedoch einen Teil der finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf die Kommunen greifbar.[41]

---

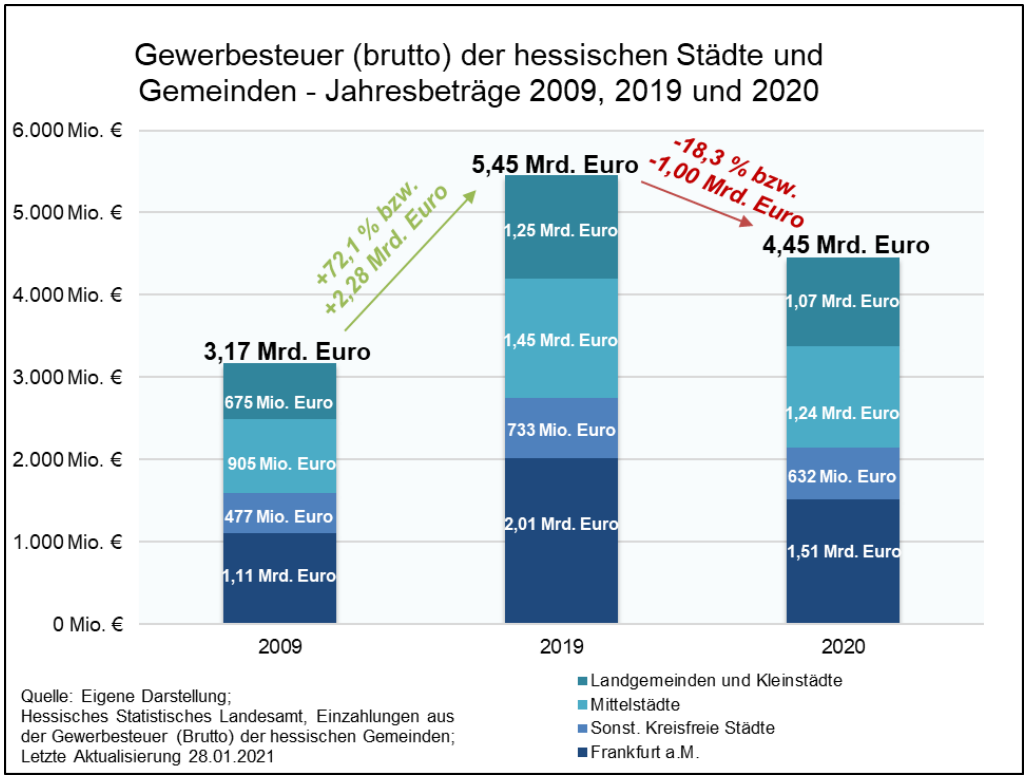
38 Eine besondere Stärke der Grundsteuer ist, dass diese nicht konjunktursensibel reagiert. Vgl. im Detail die Ausführungen ab Seite 41.

39 Ohne Abzug der sog. „Heimatumlage“. Die Brutto-Gewerbesteuererträge lagen bei 4,45 Mrd. Euro, vgl. Ansicht 10.

40 Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Steuereinzahlungen 2020 der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 1. April 2021. Berechnung ohne Heimatumlage. Die Gewerbesteuer-Kompensationsmittel sind ebenso nicht erfasst.

Im Vergleich zum Vorkrisenjahr sind kaum Veränderungen ersichtlich: In 2019 war in 87 Prozent der Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil die bedeutendste Steuerart. Vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 57.

41 Es waren und sind sowohl die Ertrags- als auch die Aufwandseite der Kommunen von der Corona-Pandemie betroffen. Vgl. zu einer ersten Einschätzung Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 54 ff.



Ansicht 10: Gewerbesteuer (brutto) der hessischen Städte und Gemeinden – Jahresbeträge 2009, 2019 und 2020

Erzielten die hessischen Kommunen im Jahr 2020 Gewerbesteuereinzahlungen von 4,45 Mrd. Euro, waren es in 2019 ohne Einrechnung der Kompensationsmittel noch 5,45 Mrd. Euro. Das ist ein Rückgang um 18,3 Prozent bzw. einer Mrd. Euro. Trotzdem liegt das Aufkommen noch deutlich über dem der Wirtschafts- und Finanzkrise des vorherigen Jahrzehnts. Im Jahr 2009 war das zur Deckung der Ausgaben vorhandene Gesamtgewerbesteueraufkommen mit 3,17 Mrd. Euro deutlich geringer als im Jahr 2020.[42]

Die Hälfte des Brutto-Gewerbesteuerrückgangs im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr entfällt auf die Stadt Frankfurt am Main (500 Mio. Euro). Daneben sind tendenziell die Mittelstädte am stärksten von dem Einbruch betroffen. Insgesamt wiesen im Vergleich zum Vorjahr 281 Gemeinden (inklusive kreisfreie Städte) sinkende Einzahlungen aus der Gewerbesteuer im Jahr 2020 auf. Mit den übrigen 141 Gemeinden konnten demnach mehr als ein Drittel der hessischen Gemeinden ihr Aufkommen gegenüber dem Vorjahreszeitraum verbessern.[43]

42 Im Vergleich muss berücksichtigt werden, dass seit 2009 hessenweit der gewogene Gewerbesteuerhebesatz gestiegen ist. Das Brutto-Aufkommen ist demnach nicht in Gänze vergleichbar. Außerdem sind keine „Preisbereinigungen“ vorgenommen worden.

43 Bei Betrachtung der Netto-Gewerbesteuer im Jahresvergleich sah die Situation besser aus: 226 Städten und Gemeinden mit sinkender Gewerbesteuer standen 196 Kommunen mit steigender Gewerbesteuer gegenüber (Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Hessisches Statistisches Landesamt; ohne Abzug Heimatumlage und ohne Zuschlag Kompensationsmittel). Das liegt an der Absenkung des Vervielfältigers der Gewerbesteuerumlage, vgl. die Ausführungen ab Seite 17.

Zum Ausgleich der krisenbedingten Gewerbesteuermindereinnahmen des Jahres 2020 stellte der Bund für Hessen 552 Millionen Euro zur Verfügung, mit der Maßgabe, dass Hessen denselben Betrag hinzugibt. Das Land stellte insgesamt zusätzliche 661 Millionen Euro bereit.[44]

Allein Frankfurt am Main bekam eine Ausgleichzahlung von rund 439 Millionen Euro. Dem Brutto-Rückgang von einer Milliarde Euro stand damit eine Gewerbesteuer-Kompensationsleistung von über 1,2 Milliarden Euro gegenüber. Die Kompensationsmittel werden im Gegensatz zu den regulären Brutto-Gewerbesteuereinnahmen nicht durch die Gewerbesteuerumlage abgeschöpft, bleiben demnach zunächst in voller Höhe bei den Städten und Gemeinden.[45]

Im Jahr 2020 kam den Kommunen der westdeutschen Flächenländer und damit auch den hessischen Städten und Gemeinden additiv zugute, dass die Höhe der Gewerbesteuerumlage gesenkt wurde. Ein Teil des Brutto-Aufkommens wird durch die Gewerbesteuerumlage an den Bund und die jeweiligen Länder abgeführt. Der für die hessischen Kommunen hierfür relevante Gesamtvervielfältiger belief sich im Jahr 2019 auf 64 Punkte, im Jahr 2020 folgte eine Entlastung um 29 auf 35 Punkte. Das lag an dem Auslaufen der erhöhten Gewerbesteuerumlage der westdeutschen Städte und Gemeinden im Jahr 2019. Ab 2020 verbleibt den Kommunen in allen westdeutschen Flächenländern damit ein höherer Anteil des Brutto-Aufkommens der Gewerbesteuer. Dieser Sachverhalt mit der Rückentwicklung des Vervielfältigers der westdeutschen Flächenländer auf Normalniveau steht mit der Pandemie und der staatlichen Kompensation des Jahres 2020 in keinem Zusammenhang.[46]

Insofern stand dem Brutto-Gewerbesteuerrückgang der hessischen Städte und Gemeinden (eine Milliarde Euro) ein Netto-Rückgang von lediglich der Hälfte (rund -500 Millionen Euro) gegenüber. Der Kompensationsbetrag übertrifft diesen Wert um ca. 700 Millionen Euro. Selbst bei Abzug der in 2020 als Sonderregelung für hessische Kommunen eingeführten Heimatumlage[47] in Höhe von rund 235 Millionen Euro[48] überbleibt ein hoher positiver Wert (siehe Ansicht 11). In der Gesamtbetrachtung verblieb für die Kommunen aufgrund gesunkener Abschöpfungsquote (prozentualer Anteil der an Bund und Land abzuführender Gewerbesteuer an den Brutto-Einnahmen) eine höhere Liquidität. Das hat geholfen, „gut und sicher durch die Krise“[49] zu kommen.

---

44 Vgl. insb. Hessisches Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 4. September 2020 (GVBl. S. 573 ff.) sowie die Hessische Verordnung zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 28. September 2020 (GVBl. S. 591 ff.).

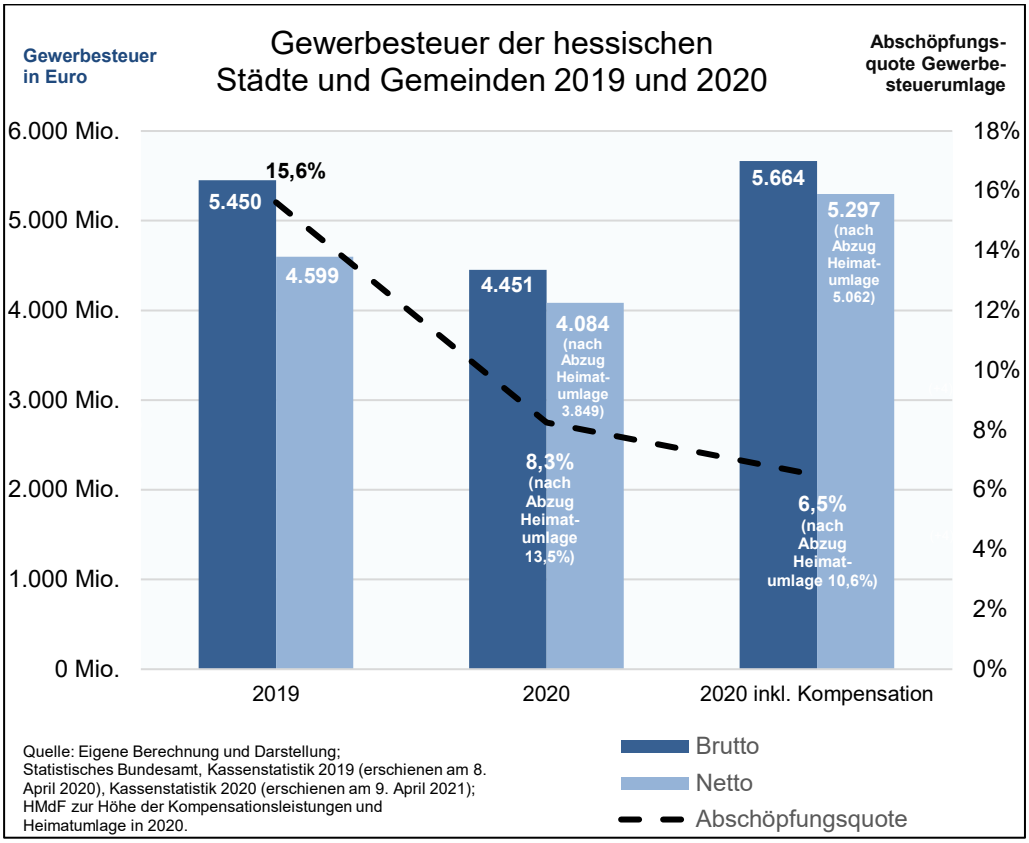
45 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc /Volk, Felix: Wirkung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 82.

46 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc /Volk, Felix: Wirkung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 81.

47 Die zusätzliche hessische „Heimatumlage“ beträgt 3/4 des um 29 Punkte reduzierten Gesamtvervielfältigers (ergo 21,75 Punkte). Zur Heimatumlage vgl. u.a. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 54 f.

48 Quelle: Auskunft des HMdF vom 21. Juli 2021.

49 In Anlehnung an die Pressemitteilung des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs vom 25. September 2020 anlässlich der Vorstellung des Kommunalberichts 2020: „Kommunalhaushalte - gut und sicher durch die Krise?“



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Statistisches Bundesamt, Kassenstatistik 2019 (erschienen am 8. April 2020), Kassenstatistik 2020 (erschienen am 9. April 2021); HMdF zur Höhe der Kompensationsleistungen und Heimatumlage in 2020.

Ansicht 11: Gewerbesteuer der hessischen Städte und Gemeinden 2019 und 2020

In die Berechnung der Kompensationsleistungen wurde das Gewerbesteueraufkommen der Vorjahre (2017 bis einschließlich 2. Quartal 2020) berücksichtigt. Die Berechnung orientierte sich damit nicht ausschließlich an dem zu erwartenden Einbruch in 2020.

Die real eintretenden Verluste (bei Betrachtung der Entwicklung von 2019 zu 2020) bei der Gewerbesteuer fielen in Bezug auf einzelne Städte und Gemeinden höher oder niedriger aus als der vorgesehene Kompensationsbetrag. Das liegt an der Berechnungslogik. Dabei ist bemerkenswert, dass 141 Städte und Gemeinden bereits ohne die Kompensationsmittel in 2020 ein höheres Brutto-Aufkommen erwirtschaftet haben als noch im Jahr 2019.[50] So hat beispielsweise die Stadt Eschborn Gewerbesteuer-Kompensationsmittel von rund 19,5 Millionen Euro erhalten, obwohl sie im Jahresvergleich einen Brutto-Zuwachs von rund 58 Millionen Euro verzeichnen konnte.[51]

Eine Spitzabrechnung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen ist nicht vorgesehen.

Im Ansatz ist eine spätere, interkommunale Teilkorrektur über die Schlüsselzuweisungen im KFA zu erwarten. Denn nach § 70a Absatz 1 HFAG gelten als Ist-Aufkommen aus Gewerbesteuer 2020 auch die Kompensationszahlungen.[52]

---

50 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc /Volk, Felix: Wirkung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 83. Bei Netto-Betrachtung dürfte diese Fallzahl noch höher sein.

51 Quelle: Hessische Verordnung zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 28. September 2020 (GVBl. S. 594) und Hessisches Statistisches Landesamt, Einzahlungen aus der Gewerbesteuer (brutto) der hessischen Gemeinden 2015 bis 1. Quartal 2021, Stand: 8. Juni 2021.

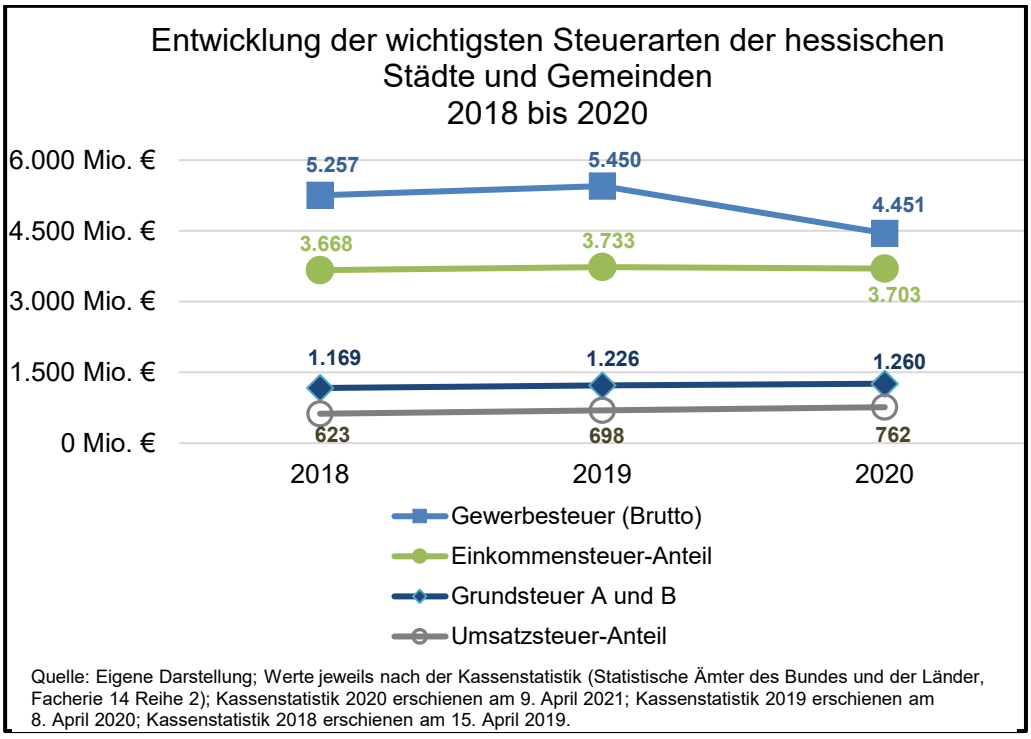
52 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc /Volk, Felix: Wirkung der Gewerbesteuer-Kompensationsleistungen in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 84.

Die Gewerbesteuer-Kompensationsmittel werden dadurch bei der Ermittlung der Steuerkraftmesszahl berücksichtigt. Das hat rechnerisch Auswirkungen auf die Schlüsselzuweisungen an die Städte und Gemeinden sowie die Kreisumlage der Gemeinden an deren Landkreise.

Die weiteren Auswirkungen der Pandemie auf die Gewerbesteuer sind nicht vollends bestimmbar. Die Kommunen werden von den (langfristigen) Auswirkungen auf die Gewerbesteuer regional unterschiedlich betroffen sein. Sowohl die lokale Bedeutung des Gewerbes insgesamt (Wohn- oder Arbeitsstandort) als auch die Art des Gewerbes (Einbindung in internationale Lieferketten, Abhängigkeit vom Export oder Tourismus) spielt eine Rolle.

3.2.4 Grundsteuer

Quantitativ sind die Grundsteuererträge insgesamt nach der Netto-Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer die drittwichtigste Steuerquelle der hessischen Kommunen (1,26 Mrd. Euro von 9,92 Mrd. Euro in 2020, mithin 12,7 Prozent). Dabei ist das hessische Aufkommen der Grundsteuer A mit nur 25 Mio. Euro im Vergleich zu der Grundsteuer B mit 1,24 Mrd. Euro nachrangig. Die Grundsteuer hat im Vergleich zur Gewerbesteuer den Vorteil der genauen Planbarkeit. Während die Gewerbesteuer in 2020 aufgrund der Corona-Pandemie gesunken ist, zeigte sich, dass die Grundsteuer nicht konjunkturanfällig ist (siehe Ansicht 12).

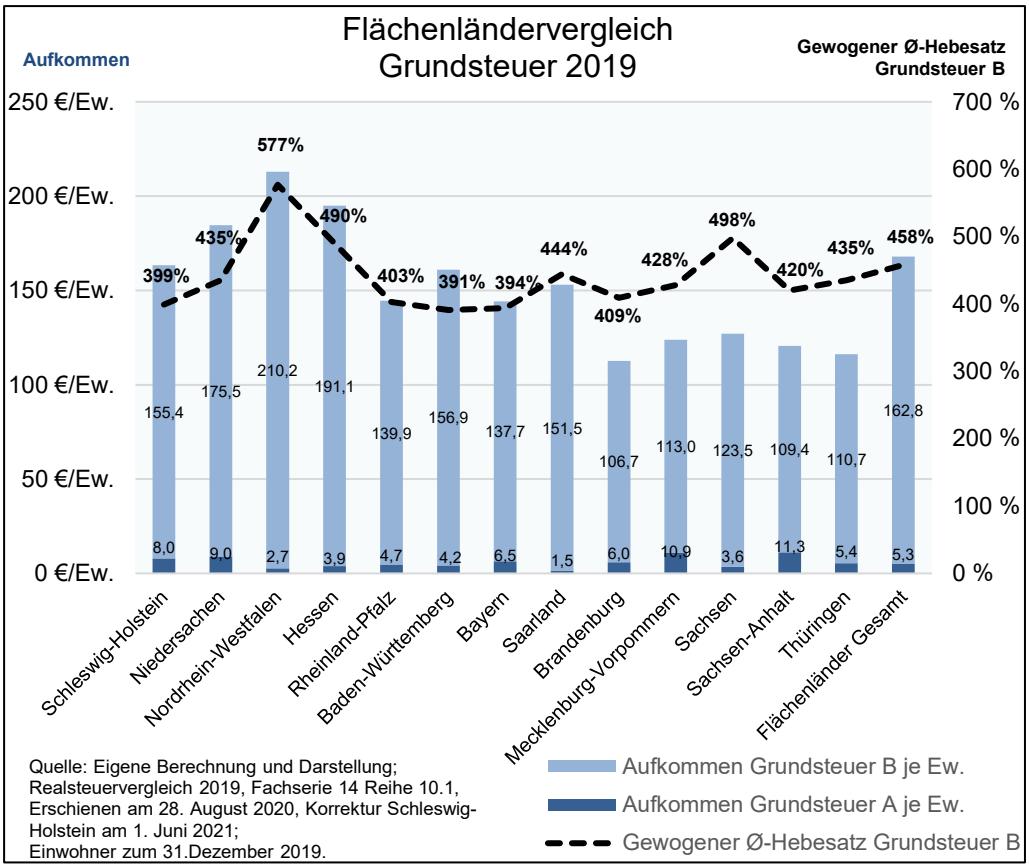


Quelle: Eigene Darstellung; Werte jeweils nach der Kassenstatistik (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Facherie 14 Reihe 2); Kassenstatistik 2020 erschienen am 9. April 2021; Kassenstatistik 2019 erschienen am 8. April 2020; Kassenstatistik 2018 erschienen am 15. April 2019.

Ansicht 12: Entwicklung der wichtigsten Steuerarten der hessischen Städte und Gemeinden 2018 bis 2020

Die den Grundsteuer-Erträgen zugrundeliegenden Realsteuerhebesätze werden von den Städten und Gemeinden selbst festgelegt (Hebesatzrecht). Unter dem Grundsatz zur Erzielung von Erträgen und Einzahlungen haben Realsteuern die Funktion einer Ultima Ratio (vergleiche etwa § 93 Absatz 2 Satz 1 HGO[53]).

Das Aufkommen in Hessen ist im Flächenländervergleich hoch. Nach Nordrhein-Westfalen erzielten die hessischen Kommunen im Jahr 2019 mit 195 Euro je Einwohner den höchsten Wert. Im Durchschnitt der Flächenländer wurden bei der Grundsteuer 168,0 Euro je Einwohner vereinnahmt (siehe Ansicht 13).



Quelle: Eigene Berechnung und Darstellung; Realsteuervergleich 2019, Fachserie 14 Reihe 10.1, Erschienen am 28. August 2020, Korrektur Schleswig-Holstein am 1. Juni 2021; Einwohner zum 31.Dezember 2019.

Ansicht 13: Flächenländervergleich Grundsteuer 2019

Das korrespondiert zu einem großen Teil mit den im Vergleich relativ hohen Hebesätzen in Hessen. Der gewogene Durchschnittshebesatz der Grundsteuer B in Hessen lag nach der Statistik über den Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2019 mit 490 Prozent über dem Flächenländerdurchschnitt von 458 Prozent. Nur in Nordrhein-Westfalen (577 Prozent) und Sachsen (498 Prozent) lagen die gewogenen Durchschnittshebesätze noch höher.

53 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2020 (GVBl. S. 915)

§ 93 - 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. […]

Innerhalb des Landes Hessen reicht die Spanne bei der Grundsteuer B Ende des vierten Quartals 2020 von 140 Prozent in Eschborn bis zu 1.050 Prozent in Lautertal (Odenwald).

Grundsteuer-reform

Nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts muss die Grundsteuer reformiert werden, da es die Regelungen zur Einheitsbewertung für mit dem Grundgesetz unvereinbar und damit für verfassungswidrig erklärt hat.[54] Ende 2019 hat der Bundestag ein neues Grundsteuermodell mit Wirkung ab 2025 beschlossen. Eine in das Gesetz aufgenommene „Länder-Öffnungsklausel“ erlaubt es den Bundesländern jedoch, entweder das Bundesmodell umzusetzen oder eigene landesgesetzliche Regelungen zu erlassen. Zusammen beabsichtigen neun Länder bei der Grundsteuer B das Bundesmodell anzuwenden. Sieben wollen die Öffnungsklausel nutzen (Stand: Juli 2021).[55]

Künftig werden Vergleiche der gewogenen Durchschnittshebesätze im Flächenländermaßstab schwieriger, weil sich die Bemessungsgrundlage unterscheidet. Das ist besonders für den Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes und die dort aufgeführten gewogenen Durchschnittshebesätze relevant. Die Vergleichsprobleme bei den Hebesätzen werden den bis dato tendenziell disziplinierend wirkenden Druck und ausgelösten Wettbewerb dieser Vergleiche schwächen.

Das Land Hessen selbst will die Öffnungsklausel nutzen und ein eigenes „Hessen-Modell“ zur Berechnung der Grundsteuer B konzipieren. Hierbei soll das Flächenmodell, ergänzt um die auf den vorhandenen Bodenrichtzonen aufbauende Bewertung der Lage, berücksichtigt werden.[56] Geplant ist im Laufe des Jahres 2021 ein entsprechendes hessisches Grundsteuergesetz zu verabschieden. Als politisches Ziel ist eine insgesamt aufkommensneutrale Grundsteuerreform geplant.

Die angestrebte Aufkommensneutralität setzt voraus, dass die Gemeinden ihre Hebesätze für das Jahr 2025 so anpassen, dass trotz des durch die Reform veränderten Volumens an Steuermessbeträgen das gleiche Grundsteueraufkommen wie auf Basis der bisherigen Regelungen erreicht wird.

Es ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung fraglich, inwiefern das politische Ziel der Aufkommensneutralität im Jahr 2025 im Widerspruch zum höheren Ziel des Haushaltsausgleichs stehen könnte. Im Falle von kommunalen Haushaltsproblemen stehen selbstverständlich diverse ertrags- und aufwandsseitige Konsolidierungsmaßnahmen zur Verfügung. Die Wahrscheinlichkeit, dass vereinzelt zum Zwecke des Haushaltsausgleichs auf die Grundsteuer B als Ultima Ratio zurückgegriffen werden müsste, wird bei über 400 Städten und Gemeinden hoch sein.

Grundsteuer C

Im hessischen Grundsteuergesetz soll ebenfalls eine Regelung zur Grundsteuer C aufgenommen werden. Diese ermöglicht es den Kommunen, mit einem separaten Hebesatz für baureife Grundstücke eine höhere Grundsteuer zu erheben. Den Kommunen soll die Möglichkeit eingeräumt werden, den Hebesatz nach der Dauer der Baureife von Grundstücken unter Festlegung einer Höchstgrenze festzusetzen. Dabei soll die Grundsteuer C nicht direkt bloße Mehrerträge für die Kommunen generieren. Vielmehr soll die innerstädtische

54 Vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 10. April 2018 (1 BvL 11/14, 1 BvR 889/12, 1 BvR 639/11, 1 BvL 1/15, 1 BvL 12/14).

55 Quelle: Auswertung und Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen, E-Mail vom 6. Juli 2021.

56 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemeldung vom 11. Mai 2020, „Hessen möchte die Grundsteuer mit einem eigenen Modell neu berechnen.“

Verdichtung vorangetrieben werden (Anreiz, baureife Grundstücke zu bebauen oder zu verkaufen).[57]

3.2.5 Zweitwohnungsteuer

Personen mit Zweitwohnsitz nehmen die Infrastruktur der Gemeinden in Anspruch. Eine Möglichkeit, diese Personengruppe an deren Finanzierung zu beteiligen ist die Zweitwohnungsteuer. Gerade für Tourismusgemeinden ist eine derartige Steuer interessant.

Neben der Steuererzielung auf Grundlage der Steuer erhoffen sich manche Gemeinden weitere monetäre Anreize: Einwohnerwachstum wirkt sich positiv auf die Zuweisungen aus dem Finanzausgleich aus. Das kann für einzelne Städte und Gemeinden ebenfalls ein Grund sein, eine Zweitwohnungsteuer[58] einzuführen. *„Sie soll Personen mit Zweitwohnung dazu veranlassen, ihren Erstwohnsitz in der Stadt bzw. Gemeinde anzumelden, um so der Zweitwohnungsteuer zu entgehen. Diese Ummeldung erhöht die offizielle Einwohnerzahl und führt damit indirekt zu höheren Einnahmen für die Städte und Gemeinden – insbesondere bei den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA) und beim Gemeindeanteil an der Einkommensteuer. Interessant ist die Zweitwohnungsteuer u.a. für Hochschulstandorte und touristisch geprägte Gemeinden.“*[59] Der beschriebene Anreizsteuerungseffekt erscheint bei denjenigen Grenzfällen als tatsächlich möglich, wenn dies unter den melderechtlichen Vorgaben als zulässig erscheint.[60]

Die Arten der Zweitwohnungsteuer, mithin die Bemessungsgrundlagen, unterscheiden sich. Die Besteuerung des Mietaufwands stellt bundesweit den mit Abstand verbreitetsten Typ der Zweitwohnungsteuer dar. Darunter fällt u.a. die Verwendung der Jahresrohmiete als Bemessungsgrundlage.[61]

Zweitwohnungsteuer – Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 2019

Bemisst sich die Steuer nach der sogenannten „Jahresrohmiete“, die den Mietwert einer Wohnung auf Grundlage der Einheitswerte des Mietspiegels aus dem Jahr 1964 feststellt und dann anhand von Preisindizes für die Lebenshaltung hochrechnet, ist das laut Bundesverfassungsgericht verfassungswidrig. Die Karlsruher Richter haben entschieden, dass diese Form der Berechnung nur noch bis Ende März 2020 angewendet werden durfte.[62]

In Hessen hatten im Jahr 2020 insgesamt 73 Städte und Gemeinden eine Zweitwohnungsteuer erhoben. Drei weitere Kommunen verzeichneten noch Einzahlungen aus der Zweitwohnungsteuer aufgrund früherer, bereits zum 1. Januar

57 Noch nicht geklärt sind einige Folgen für benachbarte Rechtsvorschriften, etwa das Hessische Finanzausgleichsgesetz. Hier wären die Fragen neuer Nivellierungshebesätze und eines etwaigen zusätzlichen Nivellierungsbehebsatzes für die Grundsteuer C sowie die der Umlagerelevanz Letzterer offen.

58 Synonym: Zweitwohnsitzsteuer

59 Burth, Andreas / Egger, Mignon Sarah: Arten und Verbreitung der Zweitwohnungsteuer in Deutschland – eine vergleichende Analyse, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 73.

60 Eine Zweitwohnung ist jede Wohnung, die jemand - neben seiner Hauptwohnung - für seinen persönlichen Lebensbedarf oder den persönlichen Lebensbedarf seiner Familienmitglieder zusätzlich innehat. Eine Wohnung verliert die Eigenschaft einer Zweitwohnung nicht dadurch, dass sie vorübergehend anders genutzt wird.

61 Vgl. Burth, Andreas / Egger, Mignon Sarah: Arten und Verbreitung der Zweitwohnungsteuer in Deutschland – eine vergleichende Analyse, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom April 2021, S. 76 f.

62 Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 18. Juli 2019, Az.: 1 BvR 807/12 und 1 BvR 2917/13.

2020 aufgehobener Satzungen. Das Aufkommen je Einwohner variierte zwischen 76,9 Euro und -0,2 Euro[63]. Insgesamt lag das Aufkommen aus der Zweitwohnungsteuer hessenweit bei ca. 7,3 Millionen Euro.

Aus Bürgersicht ist es positiv hervorzuheben, dass die Mehrzahl der Kommunen ihre Regelungen zur Zweitwohnungsteuer auf der gemeindlichen Webpräsenz zum Download anbot (siehe Ansicht 14).

Zweitwohnungsteuer in Hessen 2020			
Aufkommen absolut	Aufkommen je Einwohner	Satzung online abrufbar?	Bemessungsgrundlage
Minimum: -1.262 Euro	Minimum: -0,19 Euro	Ja: 71 Kommunen (97 Prozent)	Nettokaltmiete: 27 Kommunen (37 Prozent)
Median: 18.821 Euro	Median: 1,30 Euro	Nein: 2 Kommunen (3 Prozent)	Jahresrohmiete: 5 Kommunen (7 Prozent)
			Gestaffelte Jahresrohmiete: 1 Kommune (1 Prozent)
Maximum: 467.808 Euro	Maximum: 76,87 Euro		Gutachterbasierter Mietaufwand: 40 Kommunen (55 Prozent)

Da die Bemessungsgrundlagen nicht einheitlich sind, wird an dieser Stelle kein Vergleich des Steuersatzes vorgenommen.
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt: Jahreseinzahlungen aus Zweitwohnungsteuer (2020), Stand: 1. April 2021 und eigene Erhebungen auf den Webpräsenzen der Kommunen sowie telefonische Nachfragen, Stand: 6. August 2021

Ansicht 14: Zweitwohnungsteuer in Hessen 2020

Die Analyse zeigte, dass viele der Städte und Gemeinden ihre Zweitwohnungsteuer-Satzungen Ende 2019 bis Mitte 2020 aktualisiert haben. Das dürfte an dem Beschluss des Bundeverfassungsgerichts vom Juli 2019 liegen, da unter diesen Kommunen keine mehr die Jahresrohmiete als Bemessungsgrundlage vorsieht.

Diejenigen Gemeinden, die weiterhin die Jahresrohmiete als Bemessungsgrundlage vorsehen, handeln rechtswidrig und sollten ihre Satzungen unverzüglich anpassen.

3.3 Ausgaben

3.3.1 Bereinigte Ausgaben

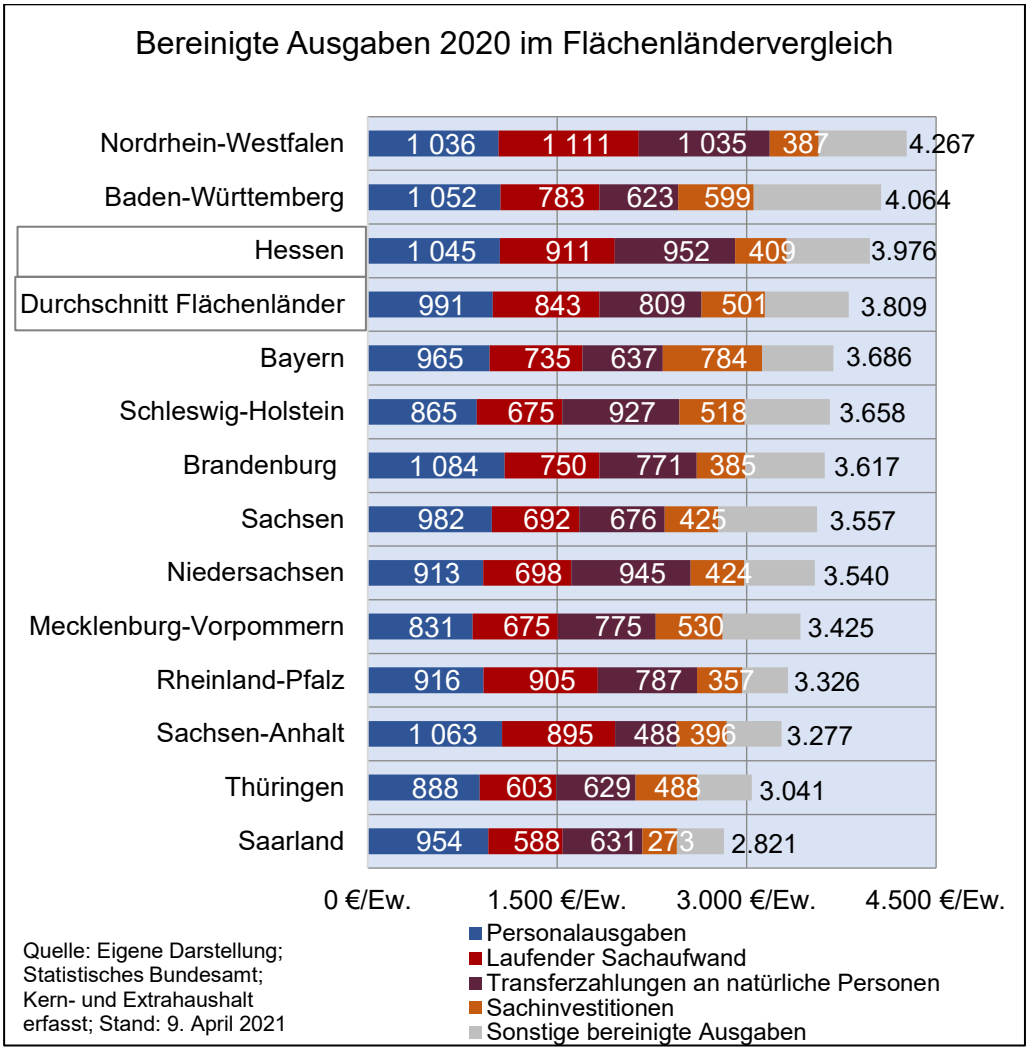
Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2020 in Hessen bei 24.998 Millionen Euro (2019: 23.651 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben demnach um beinahe sechs Prozent gewachsen. Bei einem Einnahmewachstum von etwa fünf Prozent erklärt sich daraus der bei zusätzlicher Berücksichtigung der FEUs des Staatssektors gegenüber

63 Es gab im Jahr 2020 in Hessen drei Kommunen mit negativen Werten der Zweitwohnungsteuer. Das lag nach telefonischen Auskünften an zeitlichen Verzögerungen bei der Anwendung des neuen Satzungsrechtes bzw. an Rückzahlungen aufgrund von Verwaltungsstreitverfahren.

dem Vorjahr gesunkene Finanzierungssaldo des Jahres 2020 (von 35 Euro je Einwohner auf 20 Euro je Einwohner).

Die drei wichtigsten Ausgabearten der Flächenländer waren die Personalausgaben mit 26 Prozent, der laufende Sachaufwand mit 22 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 21 Prozent. Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen (beispielsweise Sozialleistungen).

Wie aus Ansicht 15 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2020 mit 3.976 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (4.267 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (4.064 Euro je Einwohner). Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 3.809 Euro je Einwohner.



Ansicht 15: Bereinigte Ausgaben 2020 im Flächenländervergleich

Hinter den im Jahr 2020 ergriffenen Hilfen von Bund und Ländern an die Kommunen standen wirtschaftspolitische Überlegungen. Die Kommunen sollten auf die absehbaren Einnahmeeinbrüche nicht mit der Verzögerung oder Streichung von Investitionen begegnen. Das hätte die Krise zyklisch verstärkt. Ein Großteil der öffentlichen Investitionen entfällt auf die Kommunen.[64]

64 Sachinvestitionen der Kern- und Extrahaushalte nach der Kassenstatistik 2020: Gemeinden/Gemeindeverbände 38,56 Mrd. Euro, Länder 16,29 Mrd. Euro und Bund 14,09 Mrd. Euro.

Durch die Stärkung der Kommunalfinanzen sollte die Investitionstätigkeit gestützt werden. Dadurch war eine Stabilisierung der Wirtschaft insgesamt und der Unternehmen beabsichtigt.[65]

Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2020 auf knapp 10,3 Prozent der bereinigten Ausgaben und damit auf 409 Euro je Einwohner. Interessant ist, dass der Wert im Krisenjahr 2020 im Vergleich zum konjunkturell sehr guten Vorjahr (2019: 357 Euro je Einwohner) deutlich gestiegen ist. Trotzdem fielen die Investitionen in Hessen im Jahr 2020 erneut wesentlich niedriger aus als beispielsweise bei den Spitzenreitern Baden-Württemberg (599 Euro je Einwohner) oder Bayern (784 Euro je Einwohner) und lagen sogar unter dem Flächenländer-Durchschnitt von 501 Euro je Einwohner.[66]

Mit einem Detailblick auf die Sachinvestitionen lässt sich abschätzen, inwiefern die gewünschte Nachfragestimulation durch die Gewerbesteuer-Kompensationsmittel in Hessen eingetreten ist. Die Baumaßnahmen stiegen von 1,73 Mrd. Euro in 2019 auf 1,85 Mrd. Euro in 2020. Der absolute und relative Zugang beim Erwerb von Sachvermögen war indes größer: Von 509 Mio. Euro in 2019 auf 720 Mio. Euro in 2020. Zumindest partiell dürfte diese Entwicklung trotz Krisenjahr auf die Kompensationsleistungen zurückzuführen sein.

Ebenfalls hatten die hessischen Kommunen im Jahr 2020 beim laufenden Sachaufwand (911 Euro je Einwohner) und bei den Transferzahlungen (952 Euro je Einwohner) überdurchschnittliche Werte. Nur Nordrhein-Westfalen hatte bei beiden Ausgabearten höhere Werte zu verzeichnen.

Neben den Sachinvestitionen war die Steigerung der Personalausgaben in Hessen ebenfalls hoch. Sie beliefen sich auf im Jahr 2020 auf 1.045 Euro je Einwohner (Vorjahr: 1.003 Euro je Einwohner). Der Wert liegt deutlich über dem Flächenländer-Durchschnitt von 991 Euro je Einwohner. Ein höheres Personalausgabenniveau als in Hessen verzeichneten nur die Kommunen in Baden-Württemberg (1.052 Euro je Einwohner), Brandenburg (1.084 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (1.063 Euro je Einwohner).

65 Vgl. Junkernheinrich (2021): Kommunalfinanzen im Jahr 2020, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2021, S. 331 und 346.

66 Zu beachten ist allerdings, dass an dieser Stelle aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur die Kernhaushalte und die FEUs des Staatssektors einbezogen sind. Es fehlen mithin die FEUs des Marktsektors. Diese methodische Einschränkung ist bedeutsam, da die meisten kommunalen FEUs nicht den FEUs des Staatssektors, sondern den FEUs des Marktsektors zugerechnet werden. Typische Beispiele für FEUs des Marktsektors sind kommunale Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen (Wasser, Abwasser, Abfall).

Die beiden Länder Baden-Württemberg und Bayern erhöhen den Flächenländerdurchschnitt bei den Investitionen. Beide Länder fallen im kommunalen Bereich hinter die anderen Länder bei der Doppik-Umstellung zurück. Der Doppik liegt ein engerer Investitionsbegriff zu Grunde als der Kameralistik. Forschungsarbeiten dazu haben gezeigt, dass bei materiell identischem Investitionsvolumen die statistisch erfassten Investitionen bei doppischer Erfassung niedriger ausfallen. Spiegelbildlich steigt der Sach- und Dienstleistungsaufwand. Vgl. exemplarisch Lenk, Thomas / Hesse, Mario / Starke, Tim (2019), Gemeindefinanzbericht Sachsen 2018/2019, im Auftrag des Sächsischen Städte- und Gemeindetages, in: Sachsenlandkurier 6/2019, S. 99 und S. 103.

Unter die sonstigen bereinigten Ausgaben fallen unter anderem die Zinsausgaben. Aus den von den Kernhaushalten der hessischen Kommunen einschließlich ihrer FEUs des Staatssektors in der Vergangenheit aufgehäuften Geldschulden (15.641 Millionen Euro)[67] resultierten im Jahr 2020 Zinsausgaben in Höhe von 372 Millionen Euro.[68]

Mit daraus folgenden 59 Euro je Einwohner waren die Zinsausgaben der hessischen Kommunen so hoch wie in den Kommunen aus Rheinland-Pfalz. Nur das Saarland hatte höhere Zinsausgaben (60 Euro je Einwohner). Die Kommunen in Brandenburg hatten mit 9 Euro je Einwohner die geringsten Zinsausgaben in 2020. Der Durchschnitt lag bei 33 Euro je Einwohner. Hohe Zinsausgaben schränken kommunalpolitischen Handlungsspielraum ein. Daneben drohen bei steigenden Zinssätzen steigende Ausgaben.

3.3.2 Personalausgaben

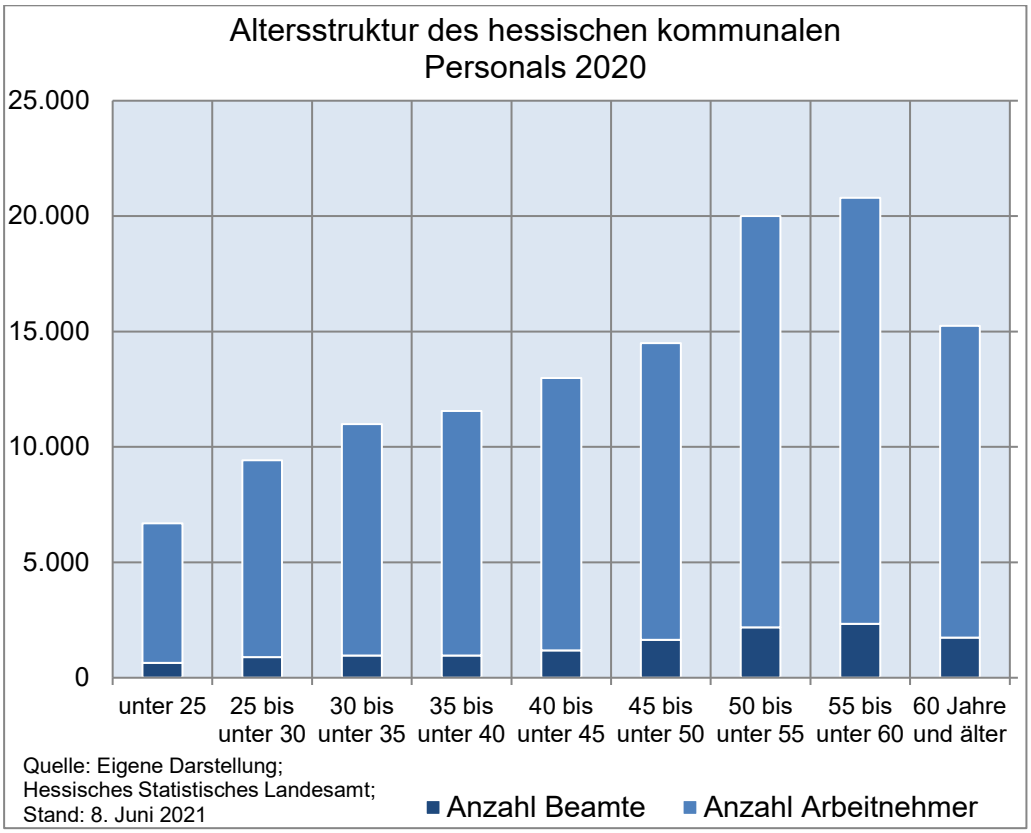
Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der hessischen Kommunen. Im Jahr 2020 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 6.572 Millionen Euro (Vorjahr: 6.282 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2020 arbeiteten insgesamt 122.170 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.[69] Hiervon waren zehn Prozent Beamte und 90 Prozent Arbeitnehmer. Ansicht 16 zeigt die Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals zum 30. Juni 2020.

67 Darunter 13.815 Millionen Euro Geldschulden in den Kernhaushalten und 1.826 Millionen Euro Geldschulden in den Extrahaushalten bzw. FEUs des Staatssektors. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Schuldenstatistik 2020, Fachserie 14 Reihe 2, Stand: 28. Juli 2021.

68 Darunter 16 Millionen Euro Zinsausgaben an den öffentlichen Gesamthaushalt und 356 Millionen Euro Zinsausgaben an andere Bereiche. Vgl. Statistisches Bundesamt (2021): Kassenstatistik 2020, Fachserie 14 Reihe 2, Stand: 9. April 2021.

69 Dies entsprach 104.229 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), darunter 99.139 bei Kernhaushalten und Eigenbetrieben. Betrachtet wurden die Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Zweckverbände und rechtlich selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht. Die ohne Bezüge Beurlaubten und geringfügig Beschäftigte wurden nicht einbezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, letzte Aktualisierung 8. Juni 2021.



Ansicht 16: Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals 2020

In den nächsten 10 bis 15 Jahren werden viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2020 waren 46 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Kommunen sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

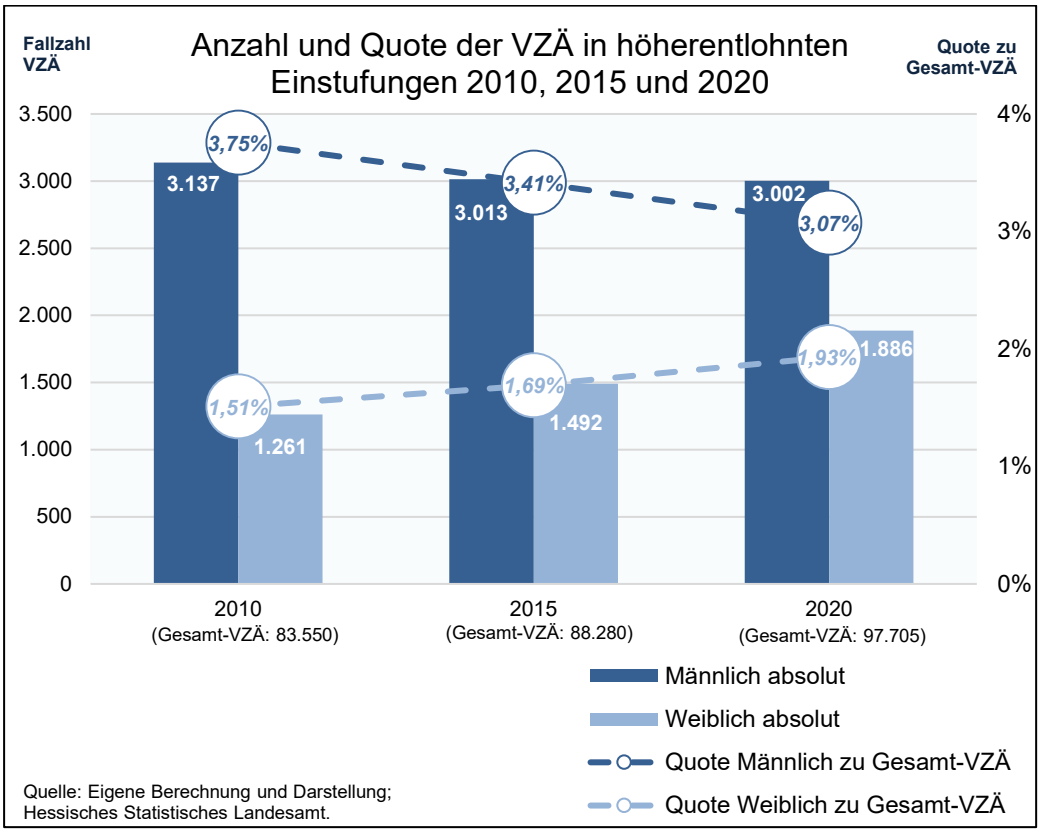
Chancen ergeben sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frage des Auf- oder Abbaus an Personal mit den Bedarfen vor Ort zusammenhängt. Diese können je nach Aufgabenart und Prioritätensetzung unterschiedlich sein.

Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumina 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.

Von hoher Bedeutung ist die Gewinnung von weiblichen Führungskräften. So arbeiten in den hessischen Kommunalverwaltungen zum 30. Juni 2020 insgesamt 97.705 Vollzeitäquivalente, darunter 57.240 weibliche VZÄ.[70] Das entspricht einer Frauenquote von 59 Prozent. Kommunalverwaltungen scheinen für Frauen damit ein attraktiver Arbeitgeber zu sein.

70 Betrachtung ohne Landeswohlfahrtsverband; Eigenbetriebe sind berücksichtigt.

Bei den oberen Entlohnungsbereichen (ab A 13 und ab E 13 inklusive außertariflich) sieht das Bild indes anders aus, wobei die Zahlen mit Einschränkungen zu interpretieren sind.[71] So werden die Fallzahlen in höheren Entlohnungsbereichen nicht allein durch die örtliche Personalpolitik beeinflusst, sondern bei den Hauptverwaltungsbeamten ebenfalls durch Wahlen.[72] Gleichwohl machen die Zahlen eine Unterrepräsentation weiblicher Führungskräfte deutlich (siehe Ansicht 17).



Ansicht 17: Anzahl und Quote der VZÄ in höherentlohnten Einstufungen 2010, 2015 und 2020[73]

Die *„Schere“* zwischen Männern und Frauen scheint sich zu schließen

Ansicht 17 zeigt, dass in allen drei betrachteten Jahren die Quote höherentlohnter Männer deutlich über derjenigen der Frauen liegt.[74] Dabei ist in dem betrachteten Zehnjahres-Zeitraum eine Annäherung erkennbar, da gleichzeitig die Männer-Quote bei den Führungskräften gesunken und die Frauen-Quote gestiegen ist. Ebenfalls ist eine leicht abnehmende Führungskräfte-Quote insgesamt zu erkennen. Sie lag im Jahr 2010 bei 5,26 Prozent, im Jahr 2015 bei 5,1 Prozent und im Jahr 2020 bei 5,0 Prozent. Die Führungskräfte-Quote insgesamt ist gesunken, da die Gesamt-VZÄ prozentual stärker gestiegen sind als die absolute Fallzahl an VZÄ der Führungskräfte.[75]

71 Es ist zu berücksichtigen, dass die (zeitlichen) Reaktionsmöglichkeiten der Kommunen bei bereits verbeamteten Personal (Laufbahnprinzip) geringer sind als bei vergleichbaren Tarifbeschäftigte.

72 Vgl. Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6182, S. 34.

73 Erfasst sind Kernhaushalte und Eigenbetriebe, geringfügig Beschäftigte und ohne Bezüge Beurlaubte sind nicht einbezogen.

74 Zu einer Analyse des Frauenanteils in öffentlichen Unternehmen vgl. Papenfuß, Ulf / Schmidt, Christian / Schoneweg, Luisa (2021): Frauen in Top-Managementorganen öffentlicher Unternehmen – Ein deutschlandweiter Städtevergleich (FIT-Public Management-Studie 2021), Friedrichshafen.

75 Das kann zu einem Teil an dem Aufgabenbereich Kinderbetreuung (mehr Erzieherinnen und Erzieher) liegen.

3.3.3 Nettoinvestitionen

Quantitativ ist die Investitionstätigkeit der Kommunen in das Finanzanlagevermögen weniger bedeutend als in das Sachanlagevermögen.[76] Finanzstatistisch lässt sich das Bild über die kommunale Investitionstätigkeit nicht vollständig nachzeichnen. So werden die Abschreibungen auf das Anlagevermögen nicht erfasst. Durch Heranziehen der Jahres- bzw. Gesamtabschlüsse kann die getätigte Investitionstätigkeit einer einzelnen Kommune jedoch analysiert werden.

Das zukünftige, geplante doppische Investitionsverhalten einer Kommune lässt sich unter anderem durch die einschlägigen Angaben in den Finanzstatusberichten entnehmen. Über den 5-Jahres-Planungszeitraum lassen sich die Nettoinvestitionen bestimmen.[77] Schematisch ist die Methode in Ansicht 18 abgebildet.

Ansicht 18: Methode zur Bestimmung der Nettoinvestitionen

Basierend auf diesem Vorgehen zeigt Ansicht 19 die Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2021. Die nachfolgende Analyse bezieht sich ausschließlich auf die Kernverwaltungen der hessischen Landkreise, da zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses (Oktober 2021) nicht für alle Städte und Gemeinden die aktuellen Finanzstatusberichte vorlagen.

76 Eine finanzstatische Analyse der Sachinvestitionen der hessischen kreisfreien Städte und Gesamtkreise im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 findet sich im Kommunalbericht 2019. Vgl. Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 32 ff.

77 Folgende Limitationen sind bei dieser Untersuchungsmethode zu nennen:

1. Es handelt sich um Planzahlen
2. Es wird nur der Kernhaushalt betrachtet

Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2021						
Landkreise	2020	2021	2022	2023	2024	Summe
	in €/Ew.	in €/Ew.	in €/Ew.	in €/Ew.	in €/Ew.	in €/Ew.
Groß-Gerau	134	263	267	375	555	1.595
Hersfeld-Rotenburg	439	188	82	59	-8	760
Lahn-Dil	111	121	195	151	181	759
Schwalm-Eder	303	184	152	79	25	744
Wetterau	106	139	125	128	113	611
Main-Taunus	51	260	204	38	10	562
Fulda	116	193	110	87	41	548
Waldeck-Frankenberg	178	170	174	22	-15	530
Kassel	196	134	94	63	-1	486
Vogelsberg	91	110	12	98	145	455
Gießen	92	89	95	95	24	396
Rheingau-Taunus	69	45	84	78	73	350
Werra-Meißner	66	127	42	52	59	345
Offenbach	90	111	94	54	-39	310
Hochtaunus	87	126	-71	94	48	283
Marburg-Biedenkopf	28	54	69	66	41	258
Odenwald	146	23	62	5	0	236
Bergstraße	48	64	58	25	24	220
Limburg-Weilburg	98	68	55	-8	-12	202
Main-Kinzig	68	28	22	17	12	148
Darmstadt-Dieburg	-2	39	-12	-18	-13	-5
Quelle: Eigene Darstellung; Finanzstatusberichte 2021 (zur Verfügung gestellt vom HMdIS)						

Ansicht 19: Nettoinvestitionen der Landkreise nach den Finanzstatusberichten 2021

Über den gesamten Finanzplanungszeitraum planen mit Ausnahme des Landkreises Darmstadt-Dieburg alle Landkreise mit positiven Nettoinvestitionen. Die höchste Gesamtsumme je Einwohner weist der Landkreis Groß-Gerau aus (1.595 Euro je Einwohner). Die meisten Landkreise gehen nach den Finanzstatusberichten 2021 in den Jahren 2022 ff. von sinkenden Nettoinvestitionen aus. Als Grund hierfür sind quantitativ zurückgehende Investitionsauszahlungen für das auf dem Haushaltsjahr übernächste folgende Jahr zu identifizieren.

Die Belastbarkeit der Plan-Zahlen stößt allerdings an Grenzen. Zu diesem Ergebnis kam die Untersuchung der Nettoinvestitionen bei den hessischen Großstädten. Bei Detailbetrachtung der vorgesehenen Investitionsauszahlungen zeigte sich bei den Großstädten in zurückliegenden Jahren, dass im Gegensatz zu den ziemlich genau geplanten Abschreibungen die Zahlen zu Investitionen in der mittelfristigen Finanzplanung stark unterzeichnet sind. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Planungsschwächen im Hinblick auf eine bessere Vorausschau und realitätsnähere Prognosen künftig zu korrigieren.[78]

78 Vgl. Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/ 6483, Seite 28 f.

3.3.4 Kulturausgaben

Nach Artikel 26e der Verfassung des Landes Hessen[79] genießt die Kultur den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Kulturförderung ist ein Staatsziel. Trotzdem ist der Aufgabenbereich weitgehend[80] freiwilliger Natur und steht bei hohem Konsolidierungsdruck naturgemäß häufig im Fokus. Dabei geht es nicht nur um die Frage des „Wie“ der Aufgabenerledigung, sondern auch um das „Ob“ der Aufgabendurchführung.

Nach dem Kulturfinanzbericht 2020 der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder entfiel mit 5,08 Milliarden Euro von insgesamt 11,44 Milliarden der größte Anteil der öffentlichen Kulturausgaben nach dem Grundmittelkonzept auf die kommunale Ebene (44,4 Prozent). Weitere 4,43 Milliarden Euro (38,7 Prozent) trugen die Länder und 1,94 Milliarden Euro (16,9 Prozent) der Bund.[81] Unter den öffentlichen Anbietern sind die Kommunen damit der wichtigste Akteur für Kulturangebote.

Unter kommunaler Kulturförderung summiert der Kulturfinanzbericht dabei die Ausgaben für Theater und Musikpflege, Bibliotheken, Museen, Denkmalschutz sowie sonstige Kulturpflege und Kulturverwaltung. Als Ausgaben werden die sog. Grundmittel herangezogen. Das sind die Ausgaben abzüglich der dem jeweiligen Aufgabenbereich zurechenbaren Einnahmen aus dem öffentlichen und dem nicht-öffentlichen Bereich. Die Grundmittel zeigen die aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzierenden Ausgaben eines bestimmten Aufgabenbereichs einschließlich der investiven Maßnahmen an.[82]

In allen Flächenländern gibt es bei der Kultur Aufgaben, die das jeweilige Land wahrnimmt und solche, die von den Kommunen übernommen werden. Hier gibt es teils große Unterschiede. Monetär kommt die Aufgabenaufteilung im Kommunalisierungsgrad der Kulturausgaben zum Ausdruck. Das ist der Anteil der kommunalen Ausgaben an den Gesamtausgaben für Kultur im jeweiligen Land. Ansicht 20 zeigt einen entsprechenden Vergleich auf Ebene der Flächenländer.

---

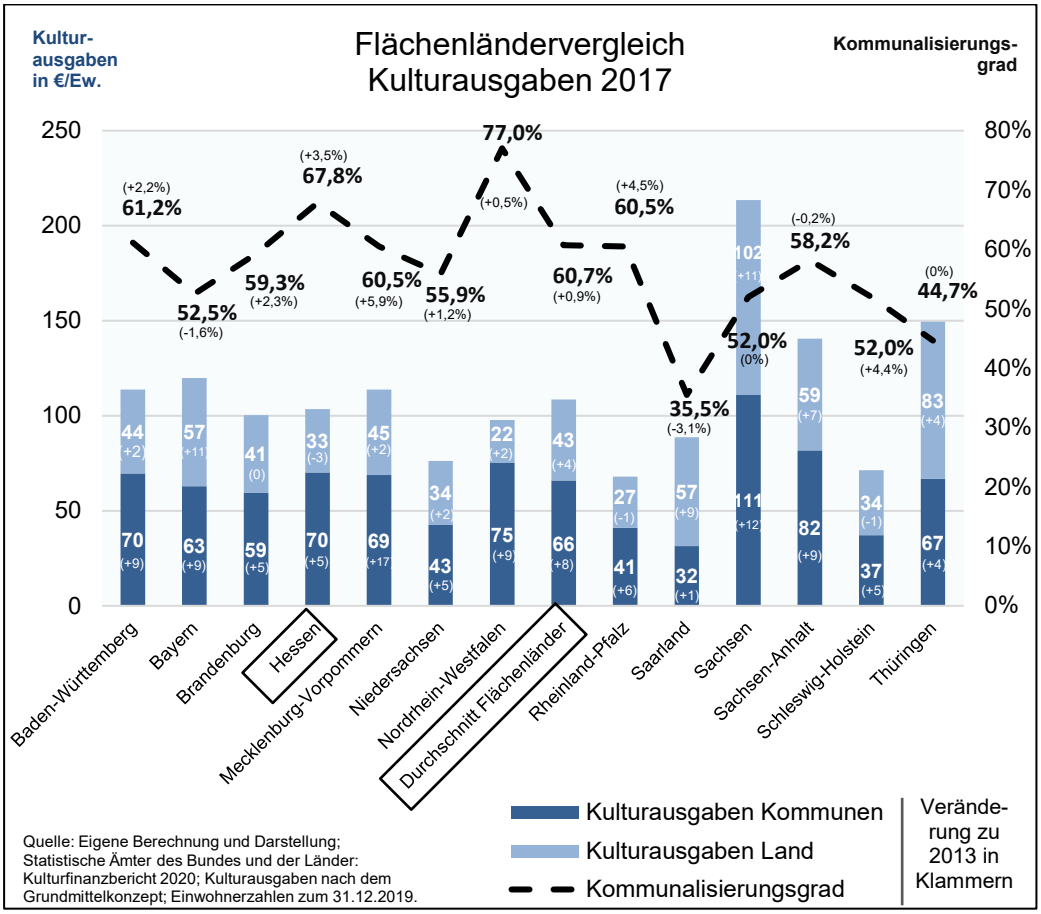
79 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (GVBl. 1946, 229), zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)

Artikel 26e: Die Kultur genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

80 Der Bereich Denkmalschutz ist beispielsweise pflichtig (§ 1 Abs. 1 Hessisches Denkmalschutzgesetz (HDSchG) vom 28. November 2016, GVBl. 2016, 211). Nach den §§ 4 und 8 HDSchG sind grundsätzlich die Unteren Denkmalschutzbehörden für den Denkmalschutz zuständig. 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.

81 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020, erschienen im Dezember 2020, S. 80.

82 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Kulturfinanzbericht 2020, erschienen im Dezember 2020, S. 15.



Ansicht 20: Flächenländervergleich Kulturausgaben 2017

Sowohl die Spannbreite der Kulturausgaben insgesamt als auch bezogen auf die beiden betrachteten Ebenen (Land und Kommunen) ist groß. Mit Ausnahme des Saarlands und Thüringens tätigten die Kommunen in allen Flächenländern mehr Ausgaben für Kultur als die Länder. Der hessische Kommunalisierungsgrad[83] ist mit 67,8 Prozent der zweithöchste Wert nach Nordrhein-Westfalen mit 77,0 Prozent.

Im Jahresvergleich zu 2013 haben sich die landesseitigen Kulturausgaben in Hessen stärker reduziert als in allen anderen Ländern (-3 Euro je Einwohner). Das Engagement des Landes liegt 10 Euro je Einwohner unterhalb des Flächenländerdurchschnittes. Nur die Landeswerte von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sind niedriger.

An der Spitze der Kulturausgaben im Jahr 2017 stand Sachsen, sowohl bei Kommunen als auch beim Land. In Sachsen ist nach § 2 Absatz 1 Sächsisches Kulturraumgesetz die Kulturpflege eine Pflichtaufgabe der Kommunen. In der Mehrzahl der Länder bestimmen die Kommunen weitgehend selbst über den Ressourceneinsatz. Gleichwohl gibt es vielfach Bestimmungen zur Bereitstellung kultureller Infrastrukturen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten. So haben die Gemeinden die Aufgabe, *„in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen […] kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen“* (§ 19 Absatz 1 HGO) Die Regelung unterstreicht, dass die weitgehend freiwilligen Kulturausgaben nicht im Widerspruch zur finanziellen Leistungsfähigkeit stehen dürfen, es mithin einen Zusammenhang zwischen den beiden Größen gibt.

83 auf die Kommunen entfallende Teil an den Gesamtausgaben

Insgesamt erscheint ein Blick ausschließlich auf die Höhe der monetären Kulturförderung als verkürzt. Ein höherer Mitteleinsatz führt nicht notwendigerweise zu einer Verbesserung des Angebots. Gerade im Bereich der Kultur geht es auch um die Qualität und die Wirkung der Angebote. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, der zu Veränderungen bei den (potenziellen) Nutzern der Angebote führt.

3.4 Die Überörtliche Prüfung als Berater und Partner der Kommunen

Die Überörtliche Prüfung gibt den Kommunen verschiedene Hilfestellungen an die Hand, um die Konsolidierungsziele zu erreichen.[84]

Kommunalmonitor

Mit dem Kommunalmonitor der Überörtlichen Prüfung können sich Interessierte online über relevante Daten aller hessischen Gemeinden informieren. Im Oktober 2021 wurde die Datenbasis umfassend aktualisiert. Es sind Daten bis einschließlich des Jahres 2020 enthalten. Der Kommunalmonitor soll es Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung ermöglichen, sich schnell und unkompliziert einen Überblick über wichtige Kennzahlen der hessischen Kommunen zu verschaffen. Dabei stehen die Nutzerfreundlichkeit und Übersichtlichkeit im Vordergrund.

Der Kommunalmonitor ist eine interaktive Karte aller hessischen Kommunen. Die Karte bietet die Möglichkeit, verschiedene Kennzahlen wie beispielsweise den Finanzierungssaldo oder die Realsteuer-Hebesätze auszuwählen. Durch unterschiedliche Farbabstufungen in der Karte kann auf diese Weise schnell überblickt werden, wie sich eine einzelne Kommune im Vergleich mit allen hessischen Kommunen positioniert.

Ein Schwerpunkt des Kommunalmonitors ist der schnelle Zugriff auf einzelne Prüfungen der Überörtlichen Prüfung. Über einen Klick auf die entsprechende Kommune werden diejenigen Vergleichenden Prüfungen angezeigt, die sich mit der betreffenden Körperschaft beschäftigt haben. Diese sind als Download abrufbar.

Der Kommunalmonitor ist im Internet über die Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs unter https://rechnungshof.hessen.de//infothek/kommunalmonitor abrufbar.

Konsolidierungsbuch

Die Prüfungsergebnisse des Kommunalberichts 2021 und des Großstädteberichts wurden in das Konsolidierungsbuch aufgenommen. Vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie ist das Werk ein Beitrag zur Impulsfunktion der Überörtlichen Prüfung für generationengerechte Finanzen in der gesamten kommunalen Familie.

Wesentlicher Inhalt des Buches sind Konsolidierungsempfehlungen. Bei jeder empfohlenen Ergebnisverbesserungsmaßnahme findet sich ein Hyperlink. Durch Klick auf diesen Hyperlink gelangt der Nutzer sofort zum zugehörigen Kommunalbericht, der weitere Detailinformationen zu der betreffenden Maßnahme enthält. Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis reichern das Buch an.

Die Handreichung ist unter der Internetadresse https://rechnungshof.hessen.de/infothek/konsolidierungsbuch abrufbar.

---

84 Vgl. im Detail den Beitrag über die Überörtliche Prüfung in der Festschrift zu 75 Jahren Hessischer Rechnungshof und 200 Jahren Finanzkontrolle in Hessen unter Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Prüfer, Berater und Partner der Kommunen, in: Hessischer Rechnungshof, Jubiläumsband 2021, Von der Verwaltungskontrolle zum Partner für Land und Kommunen, S. 105-118.

Produktbuch

Unter Koordination der Überörtlichen Prüfung wurde in einer Arbeitsgruppe aus Vertretern von Land und Kommunen das Produktbuch entwickelt.[85] Es hat zum Ziel, die korrekte Zuordnung kommunaler Leistungen (Produkte) zu den Produktbereichen zu erleichtern. In Ergänzung zu den Verbuchungsangaben finden sich am Ende des Produktbuchs Beispiele und Hinweise für ein Produktblatt, in welchem allgemeine und steuerungsrelevante Informationen enthalten sein sollten.

In der kommunalen Praxis zeigte sich an einigen Stellen Klärungs- und Unterstützungsbedarf. So war beispielsweise die Abgrenzung zwischen den Produktbereichen 13 (Naturschutz und Landschaftspflege) und 14 (Umweltschutz) nicht eindeutig. Das Produktbuch enthält nunmehr eine Abgrenzung zwischen den Begriffen Naturschutz und Umweltschutz mitsamt Definitionen:[86]

- Naturschutz umfasst alle Maßnahmen zur Bewahrung oder Wiederherstellung der gesamten Natur (Tiere, Pflanzen, natürlich entstandene Gegebenheiten).
- Umweltschutz umfasst die Gesamtheit aller Maßnahmen, die die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (z.B. Boden, Wasser, Luft, Klima) zum Ziel haben. Im Mittelpunkt des Umweltschutzes stehen die Vermeidung bzw. Reduzierung von Schadstoffemissionen (z.B. Einleitung von Giftstoffen in Gewässer). Der Umweltschutz beinhaltet auch Maßnahmen zur Vermeidung bzw. Abmilderung der Folgen der Erderwärmung (Klimaschutz).

Exemplarisch erschien beim Produktbereich 14 eine Klarstellung als wichtig. Nach dem Hessischen Finanzausgleichsgesetz wird der Umweltschutz für alle Kommunaltypen als nicht komplett freiwillig eingeschätzt.[87] Daher erscheint es als zumindest fragwürdig, dass in 2019 nach Auswertung der Finanzstatusberichte mehr als die Hälfte aller hessischen Kommunen keinerlei Aufwendungen im Produktbereich 14 eingeplant hatten. Für diesen Widerspruch können Fehlbuchungen und -zuordnungen ursächlich sein.[88]

Kommunalberatung

Auf Bitten des Hessischen Ministers des Innern und für Sport führen Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) kostenfreie Haushaltsberatungsgespräche für Kommunen durch.[89] Dadurch wird die hessische Finanzkontrolle ihrem beratenden und begleitenden Anspruch gerecht.

Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist sowohl in wirtschaftlich guten als auch in schlechten Zeiten unabdingbar. Es ist ein Gebot für alle Körperschaften. Bedingt durch die Folgen der Corona-Pandemie und die weiterhin teils

---

85 Das Produktbuch ist seit Juni 2020 kostenfrei unter https://innen.hessen.de/kommunales/kommunale-finanzen/downloads abrufbar. Es dürfte für Kommunen anderer Länder ebenso von Interesse sein, da Hessen sich stark am finanzstatistischen Produktrahmen der Innenministerkonferenz aus dem Jahr 2003 orientiert.

86 Vgl. Arbeitsgruppe Produktbuch (2020): Produktbuch – Erläuterungen zum Produktbereichsplan nach Muster 12 zu § 4 Abs. 2 GemHVO, S. 42 f.

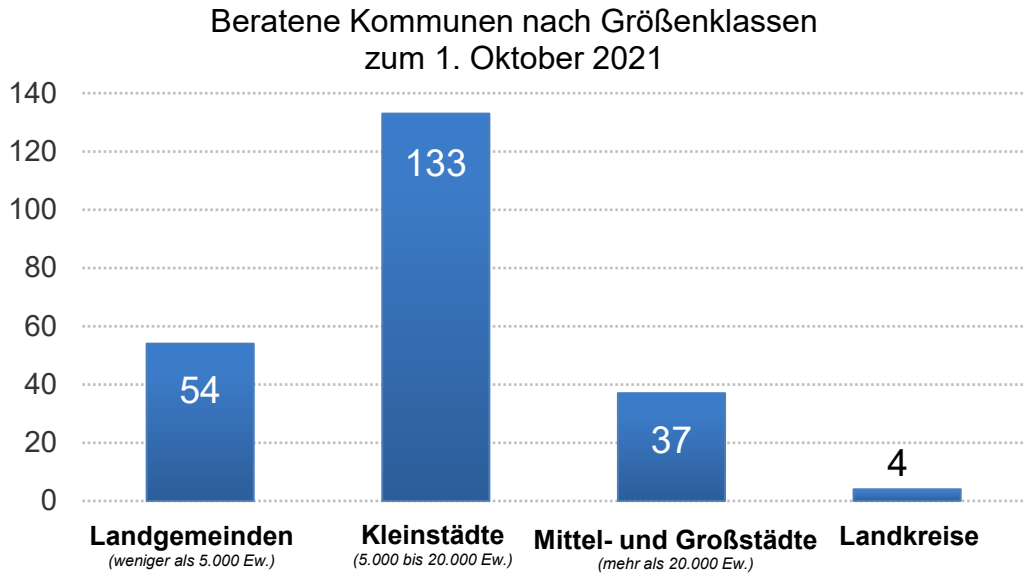
Neben diesen Definitionen umfasst das Produktbuch eine konkrete Auflistung der entsprechenden kommunalen Leistungen.

87 Nach der Begründung zum Gesetzentwurf des bedarfsorientierten KFA-2016 betragen die prozentualen Anteile von auf die Wahrnehmung pflichtiger Aufgaben zurückzuführender Ausgaben in diesem Produktbereich bei allen Kommunaltypen 70 Prozent. Vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 21.4.2015, LT-Drs. 19/1853, S. 46.

88 Vgl. Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Statistische Bedeutung des Umweltschutzes für die Kommunalfinanzen, in: Verwaltungsrundschau 3/2021, S. 85.

89 Grundlage hierfür ist Ziffer 6 der Richtlinien für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) vom 23. August 2004 (StAnz. 39/2004 S. 3086) i. d. F. vom 11. Dezember 2015 (StAnz. 5/2016 S. 149).

unklaren Prognosen für künftige Kommunalhaushalte ist aktuell die Gesprächsnachfrage sehr hoch. Bis zum 1. Oktober 2021 wurden 228 Beratungsgespräche[90] durch das Beratungszentrum geführt.



Ansicht 21: Beratene Kommunen nach Größenklassen zum 1. Oktober 2021

Ansicht 21 zeigt, dass das Angebot in allen Größenklassen wahrgenommen wurde. Auffällig ist, dass hauptsächlich Kleinstädte beraten wurden. Das liegt nicht an einer etwaigen besonderen Konsolidierungsbedürftigkeit dieser Gruppe. Vielmehr sind diese in Hessen quantitativ von besonderer Bedeutung, da etwa drei Viertel der hessischen Städte und Gemeinden in diese Größenklasse fallen.[91] Ebenfalls wurden kleinere Landgemeinden, größere Kommunen bis hin zu einer Großstadt und Landkreise beraten.

In den Jahren 2020 und 2021 wurde die Mehrzahl der Workshops „corona-konform“ zeit- und ortsunabhängig über Videobesprechungsmöglichkeiten durchgeführt.

Konsolidierungsgespräche mit dem Beratungszentrum bieten Kommunen mit Haushaltsproblemen aufgrund der Corona-Pandemie die Chance, Konsolidierungsoptionen auszuloten.

3.5 Aktuelle Entwicklungen

Die Kommunalfinanzen standen im Jahr 2020 unter dem Einfluss der Corona-Pandemie. Mitte des Jahres 2020 wurde u.a. der „Kommunale Schutzschirm“ in Hessen faktisch bis auf Restbestandteile aufgelöst. Begründet wurde dies mit dem Wegfall des bürokratischen Aufwands für die Kommunen in Krisenzeiten.[92] Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung hat der Kommunale Schutzschirm seine

90 Darunter auch Zweit- und Drittgespräche.

91 Vgl. Wallmann, Walter / Heck, Stefan: Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen, in: Jöfin 2-2020, S. 305.

92 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Der Kommunale Schutzschirm wird erfolgreich zugeklappt, Pressemitteilung vom 27. August 2020, unter https://www.hessen.de/presse/pressemitteilung/der-kommunale-schutzschirm-wird-erfolgreich-zugeklappt-0 (abgerufen am 19. Juli 2021).

Berechtigung nicht verloren. Vielmehr hätten die vereinbarten Schutzschirmverträge nach dem Abklingen der Corona-Pandemie eine schnelle Konsolidierung begünstigt.[93]

Unterstützungsleistungen von Bund und Ländern haben der Mehrzahl der hessischen Kommunen geholfen, solide durch das erste Krisenjahr zu kommen. Da die aktuelle und weitere Entwicklung trotz der erheblichen Impffortschritte noch immer dynamisch zu sein scheint, werden die Jahre 2021 und danach ebenfalls Herausforderungen für die Bevölkerung und die kommunale Familie darstellen.

Buchhalterischer Umgang mit der Pandemie

Zur buchhalterischen Abfederung der Krisenauswirkungen wurde den Kommunen gestattet, zeitlich befristet in den Jahren 2021 und 2022 ordentliche Fehlbeträge durch etwaig bestehende außerordentliche Rücklagen ausgleichen zu können. Dieser buchhalterische Schritt wurde mit der Corona-Pandemie begründet.

Temporärer Ausgleich ordentlicher Fehlbeträge durch die außerordentliche Rücklage

Nach dem Finanzplanungserlass 2021[94] dürfen Kommunen temporär (bis einschließlich Haushaltsjahr 2022) Fehlbeträge neben den Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses (ordentliche Rücklage) auch mit aus bis zum 31. Dezember 2020 entstandenen Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses (außerordentliche Rücklage) ausgleichen.

Außerordentliche Erträge entstehen in der Regel aus Vermögensveräußerungen über dem Buchwert. Es erscheint nicht plausibel, wenn die jetzt lebende Generation diese mit der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit nicht zusammenhängenden Erträge zum Ausgleich ordentlicher Fehlbeträge einsetzen darf. Das verstößt aus Sicht der Überörtlichen Prüfung gegen den Grundsatz der Generationengerechtigkeit.[95] Außerordentliche Rücklagen könnten auf diese Weise sogar vorrangig und denkbar sogar ohne echten Bedarf aufgelöst werden, während ordentliche Rücklagen unangetastet bleiben.

Notwendig war die Einräumung der Option zur Heranziehung der außerordentlichen Rücklage nicht. Die Überörtliche Prüfung hatte hierauf bereits frühzeitig im Zuge der Arbeitsgemeinschaft zur Optimierung der Finanzaufsicht hingewiesen. In ihrer Gesamtheit konnten die hessischen Kommunen nach Meldung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport im Jahr 2021 ihre ordentliche Rücklage sogar noch einmal aufstocken (von 4,16 Mrd. Euro Ende 2019 auf 4,76 Mrd. Euro Ende 2020). Nach dieser Auswertung erwirtschafteten die hessischen Landkreise, Städte und Gemeinden im Jahr 2020 insgesamt einen Überschuss von mehr als einer Milliarde Euro.[96] Die Überörtliche Prüfung regt aufgrund dieser Entwicklung an, den Ausgleich ordentlicher Fehlbeträge durch außerordentliche Rücklagen im Jahr 2022 nicht mehr zuzulassen.

---

93 Vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 60 f.

94 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Finanzplanungserlass 2021 vom 1. Oktober 2020, S. 9. Eine Umsetzung dieser Regelung in den §§ 24 und 25 GemHVO ist durch die „Zweite Verordnung zur Änderung der Gemeindehaushaltsverordnung“ vom 30. Juli 2021 (GVBl. S. 498) erfolgt.

95 Vgl. etwa Mühlenkamp, Holger/Glöckner, Andreas (2010): Rechtsvergleich Kommunale Doppik, Eine Synopse und Analyse ausgewählter Themenfelder des neuen, doppischen kommunalen Haushaltsrechts der Bundesländer, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Speyerer Forschungsberichte 260, S. 3-59 f.

96 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Pressemitteilung vom 6. Juli 2021, Kommunen haben Pandemiejahr gut überstanden, unter https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/kommunen-haben-pandemiejahr-gut-ueberstanden (abgerufen am 21. Juli 2021).

Kommunaler Finanzausgleich in und nach der Krise

In jedem Fall war und ist die Corona-Pandemie eine Bewährungsprobe für den Kommunalen Finanzausgleich in Hessen. Er ist seit dem Jahr 2016 bedarfsorientiert ausgestaltet. Danach ist nunmehr die finanzielle Mindestausstattung der Kommunen ausnahmslos zu gewährleisten, selbst bei starken Ertragseinbrüchen des Landes. Das ist ein wesentlicher Unterschied zum vorherigen Verbundquotenmodell. Bei dem vorherigen Modell würden die Zuweisungen an die Kommunen anteilig und automatisch mit den zurückgehenden Landessteuern sinken.

Um neben den Gewerbesteuer-Kompensationsmitteln des Jahres 2020 auch in den Folgejahren eine möglichst ausgewogene Unterstützung der Kommunen zu erreichen, wurde die dem Kommunalen Finanzausgleich zugrundeliegende Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2021 bis 2024 in ihrer Höhe festgeschrieben (vergleiche § 70b Absatz 2 HFAG).[97] Die Festschreibung sieht damit einen linearen Aufwuchs von 6,11 Milliarden Euro in 2021 um jährlich 112 Millionen Euro auf 6,45 Milliarden Euro in 2024 vor.[98]

Bereits im Jahr 2019 hat das Hessische Ministerium der Finanzen eine Arbeitsgruppe zur Evaluation des Kommunalen Finanzausgleichs eingesetzt. Die Evaluierung soll bis zum 31. Dezember 2024 abgeschlossen sein.

Gemeindefinanzbericht

Der Staatsgerichtshof des Landes Hessen hat mit Urteil vom 16. Januar 2019 darauf hingewiesen, dass *„der Gesetzgeber […] die finanzielle Situation der hessischen Kommunen fortlaufend beobachten und sich vergewissern [muss], ob die kommunale Finanzausstattung noch aufgabengerecht ist. Dies betrifft auch den Metropolenzuschlag nach § 25 Absatz 2 FAG.“*[99]

Um dieser sogenannten Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht gerecht zu werden, wurde in der Änderung des HFAG Anfang des Jahres 2021 vorgesehen, jährlich einen sogenannten Gemeindefinanzbericht zu erstellen (vergleiche § 74 HFAG[100]).

---

97 § 70b HFAG – Maßnahmen zur Stabilisierung des Finanzausgleichs (eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 3. Februar 2021, GVBl. S. 46 f.):

(2) In den Ausgleichsjahren 2021 bis 2024 wird die Höhe der Finanzausgleichsmasse abweichend von § 5 Abs. 1 durch einen Festbetrag zur Sicherstellung der angemessenen Finanzausstattung bestimmt. Dieser beträgt

1. im Jahr 2021 6 111 Millionen Euro,
2. im Jahr 2022 6 223 Millionen Euro,
3. im Jahr 2023 6 335 Millionen Euro,
4. im Jahr 2024 6 447 Millionen Euro.

98 Die zur Finanzierung notwendigen Mittel werden dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ entnommen. Hierzu werden die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482) zur Stärkung der Kommunen vorgesehen 2,5 Milliarden Euro auf über 3 Milliarden Euro aufgestockt. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Kommunalpakt gibt Kommunen Planungssicherheit, Pressemitteilung vom 12. November 2020, unter https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/kommunalpakt-gibt-kommunen-planungssicherheit (abgerufen am 30. Juni 2021).

99 Urteil des Staatsgerichtshofs vom 16. Januar 2019 – P. St. 2606, 2607, 2608, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629 – Leitsatz Nr. 8

100 § 74 HFAG – Beobachtungspflicht des Landes (eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes vom 3. Februar 2021, GVBl. S. 46 f.):

Anfang des Jahres 2021 hat der Landesgesetzgeber vorgesehen, jährlich einen sogenannten Gemeindefinanzbericht zu erstellen (vergleiche § 74 HFAG). Damit soll ein Beitrag dazu geleistet werden, die finanzielle Situation der Kommunen fortlaufend zu beobachten. So soll festgestellt werden, ob die kommunale Finanzausstattung weiterhin aufgabengerecht ist.

Herausragende Bedeutung von Rücklagen

Kommunen, die gut durch das erste Corona-Krisenjahr gekommen sind, sollten ihre Haushaltsüberschüsse zur Aufstockung der Ergebnisrücklage nutzen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hatte bereits in den Finanzplanungserlassen 2019 und 2020[101] Kommunen mit hoher Gewerbesteuervolatilität geraten, Vorsorge für künftige konjunkturelle Eintrübungen zu treffen. Ein solches Vorgehen kann im Ereignisfall helfen, Steuererhöhungen oder Kürzungen bei den freiwilligen Leistungen zu vermeiden. Die Überörtliche Prüfung griff das Thema der volatilen Gewerbesteuer im Kommunalbericht 2020 auf. Abhängigkeiten von der Gewerbesteuer können sich in verschiedenen Ausprägungen zeigen: volatiles Steueraufkommen, ein hoher Anteil der Gewerbesteuer an den gesamten Jahreserträgen oder die Abhängigkeit von einzelnen wenigen Gewerbesteuerzahlern. Im Rahmen der 217. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ wurde das Modell einer „Sonderrücklage Gewerbesteuer“ erarbeitet und aufgezeigt, wie die Abhängigkeit von der Gewerbesteuer identifiziert werden kann.[102]

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollten defizitäre Kommunen weiterhin die Haushaltskonsolidierung forcieren und alle Anstrengungen unternehmen, um den dauerhaften Haushaltsausgleich sicherzustellen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 4 HGO).

Das Land beobachtet die finanzielle Situation der Gemeinden und Gemeindeverbände fortlaufend, um festzustellen, ob die kommunale Finanzausstattung weiterhin aufgabengerecht ist. Das Ergebnis der Beobachtung und sich daraus ergebende Handlungsvorschläge sind einmal jährlich in einem Bericht des Ministeriums der Finanzen darzulegen (Gemeindefinanzbericht), der im Einvernehmen mit dem für kommunale Angelegenheiten zuständigen Ministerium ergeht und dem Landtag vorzulegen ist.

101 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Finanzplanungserlass 2019 vom 13. September 2018, S. 9 f. und Finanzplanungserlass 2020 vom 29. November 2019, S. 9 f.

102 Vgl. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 143 ff.

HAUSHALTSSTRUKTUR-PRÜFUNGEN

4 „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ – 223. Vergleichende Prüfung

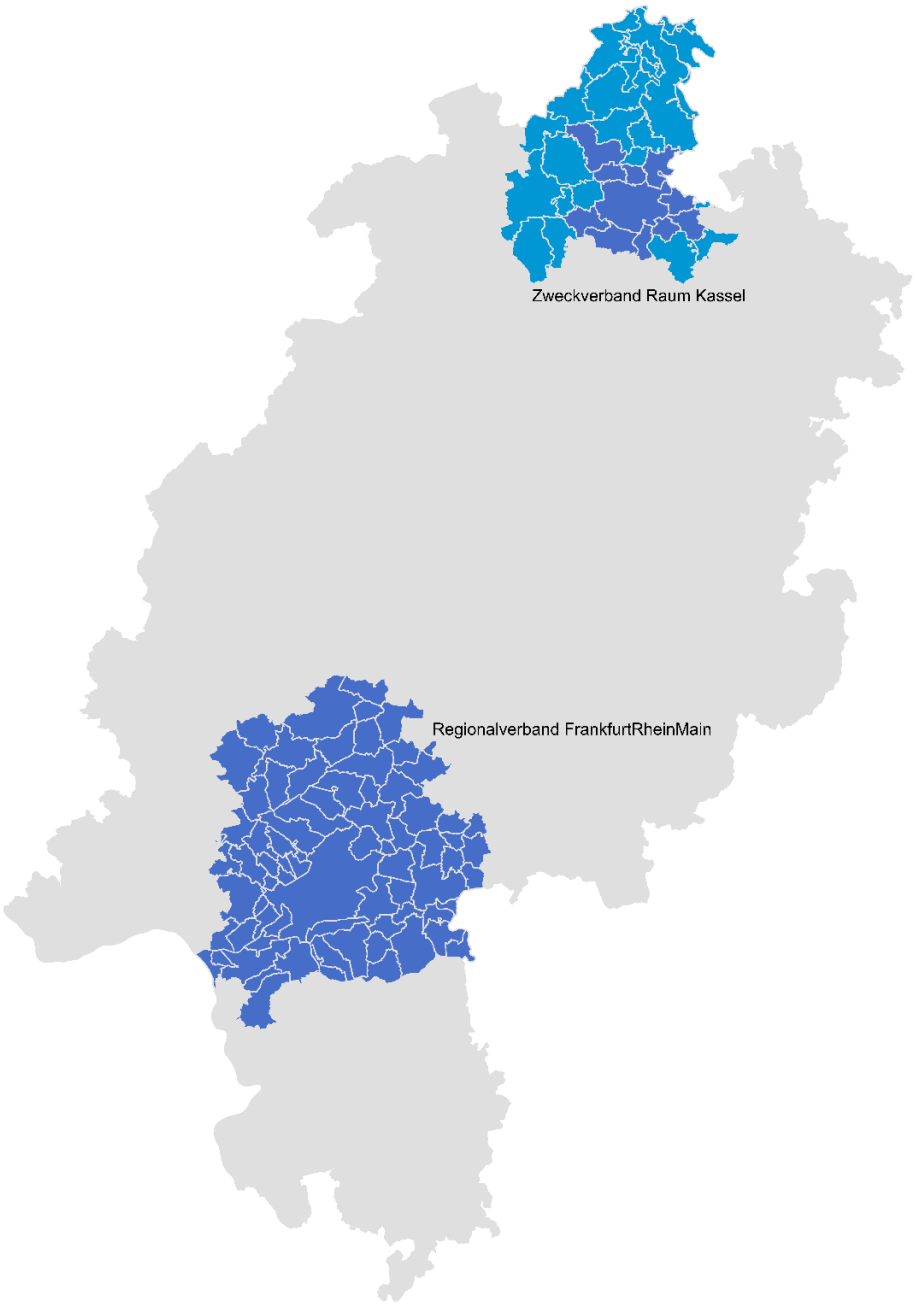
4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 223. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei zwei Körperschaften.

Geprüfte Körperschaften

Regionalverband FrankfurtRheinMain (Regionalverband) und Zweckverband Raum Kassel (Zweckverband).



Ansicht 22: „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände" – Lage der Körperschaften[103]

103 Dunkelblau: Mitglieder; hellblau: mittelbar über den Landkreis beteiligte Kommunen

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Aufwendungen der Ergebnishaushalte 2019 der zwei Körperschaften. Es betrug im Jahr 2019 rund 17,1 Millionen Euro.

Ergebnis-verbesserungs-potenziale

In der 223. Vergleichenden Prüfung wurden folgende Ergebnisverbesserungspotenziale identifiziert (Ansicht 23):

Ergebnisverbesserungspotenziale 2019			
Regionalverband FrankfurtRheinMain		Zweckverband Raum Kassel (integrale Kommunen)	
je 100.000 Einwohner	absolut	je 100.000 Einwohner	absolut
Erhöhung der Umlagen			
35.470 €	849.487 €	0 €	0 €
Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2019			

Ansicht 23: Ergebnisverbesserungspotenziale 2019

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) beliefen sich auf 0,8 Millionen Euro. Sie resultieren aus der Anhebung der Umlagen, um diese kostendeckend zu gestalten.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juli 2020 bis April 2021
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	20. Mai 2021
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Seite 290)

Ansicht 24: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

4.2 Leitsätze 60
4.3 Aufgaben der Verbände 60
4.4 Haushaltslage 61
4.5 Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen 64
4.6 Innere Verwaltung 65
4.7 Pflichtaufgaben 66
4.8 Andere Aufgaben (freiwillig) und Metropolregion 68
4.9 Zusammenfassung und Ausblick 73
4.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 75
4.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage 76
4.12 Anhang 3: Mitglieder Regionalverband FrankfurtRheinMain 77
4.13 Anhang 4: Mitglieder Zweckverband Raum Kassel 78

4.2 Leitsätze

Seite 60 ff.

Die Haushaltslage war beim Regionalverband FrankfurtRheinMain fragil und beim Zweckverband Raum Kassel konsolidierungsbedürftig. Ursächlich hierfür waren bei beiden Verbänden die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen. Gleichzeitig wiesen beide Körperschaften hohe Liquiditätsbestände aus. Es bestanden keine Kreditverbindlichkeiten.

Seite 65 ff.

In der Inneren Verwaltung unterschieden sich die Körperschaften nur geringfügig im Ergebnis je 100.000 Einwohner. Bei den Pflichtaufgaben liegt die Personalausstattung des Regionalverbandes mit 1,5 VZÄ je 100.000 Einwohner unter der Personalausstattung des Zweckverbandes. Für die Aufgabenbereiche der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ist, da es sich beim Regionalverband um einen größeren Verband handelt, ein positiver Skaleneffekt abzuleiten. Der Zweckverband übernahm keine freiwilligen Aufgaben.

Seite 68 ff.

Der Regionalverband übernahm weitere Aufgaben für die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main, die nicht vergütet werden. Gleichzeitig waren die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und das Gebiet des Regionalverbandes nicht deckungsgleich. Das führte zu freiwilligen Aufwendungen des Regionalverbandes von 150.167 Euro je 100.000 Einwohner.

4.3 Aufgaben der Verbände

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain ist zur Förderung und Sicherung einer geordneten Entwicklung und als Koordinationsstelle für die Städte und Gemeinden im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main errichtet (§ 7 MetropolG[104]). Dem Regionalverband sind durch § 8 MetropolG die Aufstellung, Änderung und Aufhebung des Flächennutzungsplans sowie des Landschaftsplans für den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zugewiesen. Daneben übernimmt der Regionalverband für seine Mitglieder auch weitere Aufgaben, wie beispielsweise das Standortmarketing oder die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Digitalisierungsstrategien (§ 1 MetropolG).

Der Zweckverband Raum Kassel entstand aus § 15 des Gesetzes zur Neugliederung der Landkreise Hofgeismar, Kassel und Wolfhagen vom 11. Juli 1972. Er verbindet mit seiner Satzung aus dem Jahr 1974 die Städte und Gemeinden Ahnatal, Baunatal, Calden, Fuldabrück, Fuldatal, Kassel, Kaufungen, Lohfelden, Niestetal, Schauenburg und Vellmar sowie den Landkreis Kassel auf Ebene der Raumordnungsplanung. Aufgabe des Zweckverbands ist nach § 3 der Satzung die Aufstellung und Fortschreibung eines Entwicklungsplans, eines Flächennutzungsplans und eines Landschaftsplans. Die Satzung sieht außerdem vor, dass der Zweckverband die Kommunen bei der interkommunalen Zusammenarbeit unterstützt und den regelmäßigen fachlichen Austausch durch Tagungen und Veranstaltungen fördert.

Das Aufgabenspektrum der zu prüfenden Regionalverbände besteht im Schwerpunkt in der gemeinsamen Raumordnungsplanung für ihre Mitglieder. Es handelt sich um Planungsverbände im Sinne des § 205 BauGB. Daneben werden Leistungen für Mitgliedskommunen wahrgenommen. Hier besteht die Tätigkeit vor allem in der Beratung und Unterstützung der Mitglieder beispielsweise bei anstehenden Planungsprozessen, der Generierung von Zuschüssen

[104] Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main (MetropolG) vom 8. März 2011 (GVBl. I S. 153), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 30. September 2021 (GVBl. S. 602)

oder bei der Umsetzung überregionaler Projekte. Sie finanzieren sich aus einer Umlage (§ 18 MetropolG, § 13 Satzung).

Strukturdaten der Verbände

Die nachfolgende Ansicht 25 zeigt die grundlegenden Strukturdaten für die zu prüfenden Körperschaften.

Allgemeine Strukturdaten		
	Einwohner zum 31.12.2019	Fläche in km²
Regionalverband FrankfurtRheinMain	2.394.941	2.458,31
Zweckverband Raum Kassel - integrale Kommunen	333.064	379,12
- repräsentierte Kommunen	105.837	838,02
Zweckverband Raum Kassel (inkl. repräsentierte Kommunen)	438.901	1.217,14
Quelle: Einwohnerstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zum 31.12.2019		

Ansicht 25: Allgemeine Strukturdaten

Der Zweckverband war so strukturiert, dass durch die Mitgliedschaft des Landkreises Kassel weitere Kommunen mittelbar am Zweckverband beteiligt sind. Die Zweckverbandsmitglieder im engeren Sinne werden in diesem Bericht als integrale Kommunen bezeichnet (Ansicht 22, dunkelblaue Kommunen). Die integralen Kommunen und die mittelbar über den Landkreis beteiligten Kommunen bilden gemeinsam die repräsentierten Kommunen (Ansicht 22, hell- und dunkelblaue Fläche). Die Stadt Kassel und die integralen Kommunen tragen insgesamt 88,8 Prozent der Verbandsumlage, die repräsentierten Kommunen 11,2 Prozent. Auf dieser Grundlage wurde die Einwohnerzahl anhand der Anteile an der Verbandsumlage für den Zweckverband gewichtet. Für die vergleichende Darstellung wurde deswegen beim Zweckverband die gewichtete Einwohnerzahl der repräsentierten Kommunen herangezogen.

4.4 Haushaltslage

Der Regionalverband ist nach § 17 MetropolG[105] verpflichtet § 92 ff. HGO und damit die GemHVO anzuwenden. Die Vorschriften gelten ebenso für den Zweckverband (§ 18 KGG[106]). Die Körperschaften haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.[107] Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können.

105 § 17 MetropolG – Wirtschaftsführung
(1) Für die Wirtschaftsführung des Regionalverbandes gelten die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung mit Ausnahme des § 93 Abs. 2 Nr. 2, der §§ 119 und 129 und die dazu nach § 154 Abs. 2 bis 4 der Hessischen Gemeindeordnung ergangenen Durchführungsbestimmungen entsprechend.

106 § 18 KGG – Wirtschaftsführung
(1) Auf die Wirtschafts- und Haushaltsführung des Zweckverbandes sind die Vorschriften des Gemeindewirtschaftsrechts sinngemäß anzuwenden […].

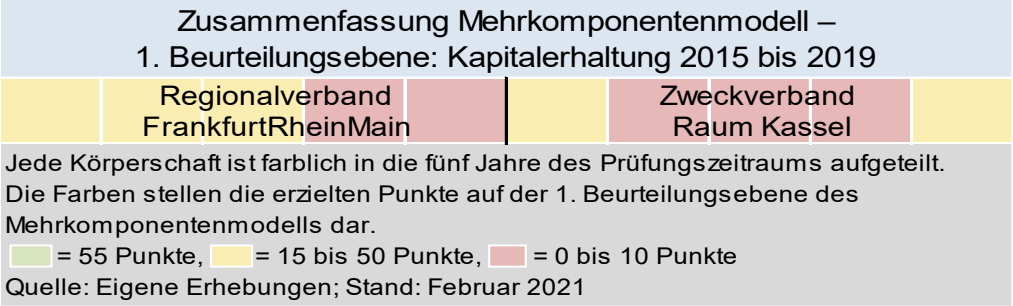
107 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell[108], anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung[109], Substanzerhaltung[110] und geordnete Haushaltsführung[111].

Kapitalerhaltung

Auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung wird zunächst betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis der geprüften Jahre positiv war. Sollte dies nicht erreicht werden, wird das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder von Rücklagen aus Vorjahren betrachtet. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals.

Ansicht 26 zeigt auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019. Die Detailanalyse findet sich unter Abschnitt 5.11 Anhang 1.



Ansicht 26: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2015 bis 2019

Insgesamt verringerte sich das Ordentliche Ergebnis der beiden Körperschaften in den letzten fünf Jahren. Lag das Ordentliche Ergebnis in 2015 noch bei 1,2 Millionen Euro (davon Regionalverband rund 1,1 Millionen Euro, Zweckverband 0,1 Millionen Euro), wiesen die Körperschaften in 2019 ein Ordentliches Ergebnis von -0,8 Millionen Euro auf (davon Regionalverband -0,9 Millionen Euro, Zweckverband rund 0,1 Millionen Euro). Dies stellte eine Verringerung von -2,0 Millionen Euro in fünf Jahren dar.

Beide Körperschaften wiesen im Prüfungszeitraum einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Dies ist ein Verstoß gegen § 92 Absatz 7 HGO[112]. Dieser betrug in 2019 beim Regionalverband 9,8 Millionen Euro, der Zweckverband wies einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von 0,9 Millionen Euro aus.

---

108 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u.a. Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

109 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses.

110 Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Liquiditätskredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.

111 Nachrichtlich wird erhoben, inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

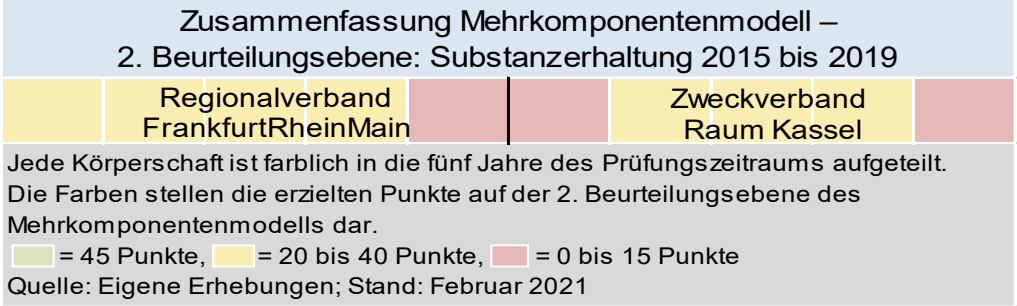
112 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(7) Die Gemeinde darf sich nicht überschulden.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“[113] zu den Allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent liegt.

Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen. Eine weitere Kenngröße bildet ein positiver „Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Liquiditätskredite“.

Ansicht 27 zeigt auf der Beurteilungsebene Substanzerhaltung die Entwicklung in den Jahren 2015 bis 2019. Die Detailanalyse findet sich unter Abschnitt 4.10.



Ansicht 27: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2015 bis 2019

Die Körperschaften konnten in den Jahren 2015 bis 2019 lediglich jeweils ein Jahr mit einer Selbstfinanzierungsquote von über acht Prozent aufweisen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 verringerte sich die Selbstfinanzierungsquote der Körperschaften um -4,3 Prozentpunkte von 1,5 Prozent in 2015 auf -2,8 Prozent in 2019. Die Selbstfinanzierungsquote des Regionalverbandes lag in 2019 bei -1,8 Prozent, die des Zweckverbandes bei -3,8 Prozent.

Geordnete Haushaltsführung

Eine geordnete Haushaltsführung sowie die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2015 bis 2019 ist für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung unerlässlich. Die Detailanalyse dazu findet sich unter Abschnitt 4.11.

Für die Jahre 2015 bis 2018 konnten beide Körperschaften jeweils einen aufgestellten Jahresabschluss vorweisen. Für das Jahr 2019 konnte nur vom Regionalverband ein aufgestellter Jahresabschluss vorgelegt werden. Keine der Körperschaften konnte im Prüfungszeitraum die Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses einhalten, wobei der Regionalverband die Frist jeweils nur um wenige Tage nicht einhielt.

Die HGO legt zwar keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt fest, um aber die Jahresabschlüsse nach HGO fristgerecht in der Gemeindevertretung beschließen zu können, müssen diese im zweitfolgenden Jahr geprüft sein.[114] Der Regionalverband konnte einen fristgerecht geprüften sowie fristgerecht beschlossenen Jahresabschluss für das Jahr 2018 vorlegen. Der Jahresabschluss 2018 des Zweckverbandes war zum Prüfungszeitpunkt noch nicht geprüft.

113 Überschuss an frei verfügbaren Mitteln im Haushalt.

114 Mittelbare Frist abgeleitet aus § 114 HGO

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabschluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (…)

Gesamtbewertung

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage der einzelnen Jahre[115] ist die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

Die Haushaltslage der Körperschaften für die Jahre 2015 bis 2019 ergibt sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 28.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskörperschaften						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]					Gesamt-beurteilung[2)]
	2015	2016	2017	2018	2019	
Regional-verband	stabil	stabil	stabil	instabil	instabil	fragil
Zweck-verband	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungs-bedürftig

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte
[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen),
und fragil = drei der fünf Jahre stabil,
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 28: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskörperschaften

Der Haushalt des Regionalverbandes war im Vergleichszeitraum als fragil zu bewerten. Der Zweckverband wies einen Haushalt auf, der in allen untersuchten Jahren instabil und in der 5-Jahresbetrachtung als konsolidierungsbedürftig zu bewerten war.

Geldschulden

Die Körperschaften wiesen keine direkten Schulden gegenüber Kreditinstituten oder anderen Institutionen aus.

Die Verbände legten in den Jahren mit instabiler Haushaltsbewertung keine formal ausgeglichenen Jahresabschlüsse vor. Sie verfügen aber dennoch über ausreichend Liquidität. Für die Beurteilung der Haushaltslage sind insbesondere die Aufwendungen für die Pensions- und Beihilfeverpflichtungen beider Körperschaften maßgeblich. Dies liegt daran, dass der bilanzielle Aufwand und der Liquiditätsbedarf weit auseinanderfallen.

4.5 Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen

Die Erfassung der Pensions- und Beihilfeverpflichtungen im Zuge des Umstellungsprozesses auf die Doppik führte bei beiden Körperschaften zu einem nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung war auf der Basis der Haushaltsdaten durch beide zu untersuchenden Körperschaften für die Jahre des Prüfungszeitraums 2015 bis 2019 ein Haushaltssicherungskonzept nach § 92 Absatz 4 i.V.m. § 92a HGO und § 24 GemHVO aufzustellen. Beide Verbände kamen dieser Verpflichtung im Prüfungszeitraum nur für das Haushaltsjahr 2020 nach. Die Überörtliche Prüfung beanstandete, soweit dies im Prüfungszeitraum unterblieb.

In der 188. Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Regionalverband FrankfurtRhein-Main“ kam der Regionalverband dieser Anforderung nicht nach. Er berief sich

115 Vgl. dazu Ziffer 1.10 Anhang 1 sowie zur Herleitung der Gesamtbewertung beziehungsweise der einzelnen Jahre Ziffer 1.11 Anhang 2.

dabei auf einen Erlass des Hessischen Ministeriums des Inneren und für Sport als Aufsichtsbehörde des Regionalverbandes vom 15. August 2006. Dort hieß es, dass auf die Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts verzichtet werden könne, soweit sich die Mehrbelastungen einzig auf die Umstellung der Haushaltswirtschaft zurückführen ließen.

4.6 Innere Verwaltung

Im Folgenden werden die wesentlichen Kennzahlen für den Prüfungsschwerpunkt Innere Verwaltung wiedergegeben und analysiert.

Ansicht 29 stellt die Ergebnisse der Inneren Verwaltung 2019 dar.

Ergebnisse der Inneren Verwaltung 2019				
	Regional-verband	Zweck-verband	Regional-verband	Zweck-verband
	absolut		je 100.000 Einwohner	
Organe und Stabsstellen	1.885.661 €	280.704 €	78.735 €	74.840 €
Personal	1.319.222 €	90.291 €	55.084 €	24.073 €
Organisation, IT, Beschaffung	2.245.842 €	343.253 €	93.774 €	91.517 €
Finanzen und Rechnungswesen	507.465 €	77.443 €	21.189 €	20.648 €
Jahresfehlbetrag	5.958.190 €	791.691 €	248.782 €	211.077 €
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 29: Ergebnisse der Inneren Verwaltung 2019

Ansicht 29 zeigt, dass der Jahresfehlbetrag je 100.000 Einwohner der Inneren Verwaltung des Regionalverbandes mit 248.782 Euro leicht über dem Fehlbetrag des Zweckverbandes (211.077 Euro) lag.

Die Personalaufwendungen stellten mit rund 55 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Inneren Verwaltung dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt.

Zur besseren Vergleichbarkeit wird sie als „Verwaltungsmitarbeiter je 100.000 Einwohner“ gemessen.

Verwaltungsmitarbeiter in der Inneren Verwaltung 2019 (in VZÄ)						
	Organe und Stabs-stellen	Personal	Orga-nisa-tion, IT, Be-schaff-ung	Finanzen und Rech-nungs-wesen	Summe	Summe je 100.000 Einwohner
Regionalverband	7,5	5,2	13,0	3,9	29,6	1,2
Zweckverband	1,4	1,0	1,3	1,0	4,7	1,3
Quelle: Eigene Erhebungen; Personaldaten 2019; Stand: Februar 2021						

Ansicht 30: Verwaltungsmitarbeiter in der Inneren Verwaltung 2019 (in VZÄ)

Der Regionalverband hatte mit 29,6 VZÄ absolut 24,9 VZÄ mehr Verwaltungsmitarbeiter im Gegensatz zum Zweckverband (4,7 VZÄ). Bei der Betrachtung je 100.000 Einwohner ergibt sich für den Regionalverband ein Wert von 1,2 VZÄ. Der Zweckverband wies mit 1,3 VZÄ je 100.000 Einwohner einen geringfügig höheren Wert aus.

4.7 Pflichtaufgaben

Zu den Pflichtaufgaben zählen bei beiden Verbänden der Flächennutzungsplan und die Landschaftsplanung.

Die Notwendigkeit eines Flächennutzungsplans und dessen Inhalt ergibt sich für Kommunen aus § 5 BauGB[116]. Der Flächennutzungsplan dient dazu, die sich aus der städtebaulichen Entwicklungsplanung ergebende Art der Bodennutzung in einem einheitlichen Planwerk darzustellen. Im Flächennutzungsplan werden deswegen beispielsweise die für die Wohnbebauung oder die gewerbliche Nutzung vorgesehenen Flächen in unterschiedlichen Farben gekennzeichnet und aufgenommen. Darüber hinaus werden auch landwirtschaftliche Flächen oder geschützte Landschaftsteile ausgewiesen, auf denen grundsätzliche keine Bebauung stattfinden soll. Hier ergeben sich Schnittstellen zur Landschaftsplanung, die ebenfalls den Kommunen übertragen ist. Änderungen des Flächennutzungsplans, wie beispielsweise die Umwidmung gewerblicher Flächen in eine Fläche zur Wohnbebauung, bedürfen regelmäßig der Zustimmung der übergeordneten Planung auf Landesebene. Hier wird der Regionalplan erstellt, der die Planungen des Landes berücksichtigt. Während der Flächennutzungsplan typischerweise im Maßstab 1:10.000 vorliegt, wird der Regionalplan im Maßstab 1:100.000 geführt.

Die beiden Körperschaften sind Planungsverbände, denen die grundsätzlich hoheitlichen Aufgaben der Flächennutzungsplanung und der Landschaftsplanung von ihren Mitgliedern oder per Gesetz übertragen wurden. Ansicht 31 zeigt, welche Planwerke erstellt werden.

Übersicht Flächenplanung			
	Regionalverband FrankfurtRhein-Main	Zweckverband Raum Kassel	Kommune ohne Zugehörigkeit zum Planungsverband
Regionalplan im Maßstab 1:100.000 (Landesebene)	-	Regierungspräsidium Kassel (Änderungen über Regionalversammlung Nordhessen)	zuständiges Regierungspräsidium (Änderungen über jeweilige Regionalversammlung)
Regionaler Flächennutzungsplan im Maßstab 1:50.000	Regionalverband FrankfurtRheinMain (Änderungen über Verbandskammer und Regionalversammlung)	-	-
Flächennutzungsplan	-	Planung für die Verbandsmitglieder im Maßstab 1:20.000	eigene Planung im Maßstab 1:10.000
Quelle: Eigene Erhebungen			

Ansicht 31: Übersicht Flächenplanung

Ansicht 31 zeigt, dass der Zweckverband den Flächennutzungsplan im Maßstab 1:20.000 abbildet. Diese Planungen unterliegen dem Vorbehalt der Landesplanung und der Zustimmung des Regierungspräsidiums Kassel und der Regionalversammlung Nordhessen. Dagegen wird durch den Regionalverband ein sogenannter Regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt. Der Regionalverband weist diese Planung im Maßstab 1:50.000 aus.

116 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1728) geändert worden ist.

Die Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes (RFNP) ist mit der Einsparung einer Planungsebene verbunden, weil die Regionalplanung und die Flächennutzungsplanung in einem Zug bearbeitet werden. Diese Planung unterliegt jedoch der politischen Legitimation auf den Ebenen des Regionalverbandes (Verbandskammer) und der Regionalplanung (Regionalversammlung Südhessen). Es handelt sich dabei um den ersten regionalen Flächennutzungsplan in Deutschland, so dass der Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hier eine Vorreiterrolle einnimmt.

Eine Kommune, die eigenständig plant, weist den Flächennutzungsplan im Maßstab 1:10.000 aus und hat notwendige Anpassungen selbst mit dem jeweils zuständigen Regierungspräsidium abzustimmen und in der Regionalversammlung vorzubringen.

Die Ergebnisse der Pflichtaufgaben stellen sich - ausgehend vom Jahresabschluss 2019 - in Ansicht 32 wie folgt dar:

Ergebnisse Pflichtaufgaben 2019				
	Regional-verband	Zweckver-band	Regional-verband	Zweckver-band
	absolut		je 100.000 Einwohner	
Flächennutzungs- und Landschaftsplanung	2.764.591 €	662.303 €	115.435 €	176.580 €
Geoinformation	1.115.289 €	209.466 €	46.569 €	55.847 €
Jahresfehlbetrag	3.879.880 €	871.769 €	162.003 €	232.427 €
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 32: Ergebnisse Pflichtaufgaben 2019

Insgesamt ergab sich für den Regionalverband bei den Pflichtaufgaben ein Jahresfehlbetrag von 3.879.880 Euro. Davon entfielen 71 Prozent auf die Flächennutzungs- und Landschaftsplanung sowie 29 Prozent auf den Bereich Geoinformation. Der Zweckverband erzielte mit 232.427 Euro je 100.000 Einwohner einen deutlichen höheren Jahresfehlbetrag je 100.000 Einwohner als der Regionalverband (162.003 Euro je 100.000 Einwohner). Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass es sich bei dem Regionalverband um einen größeren Verband handelt. Für die Aufgabenbereiche der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung ist ein positiver Skaleneffekt abzuleiten.

Ansicht 33 zeigt die Verwaltungs- und Fachkräfte für den Bereich Pflichtaufgaben in Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Mitarbeiter in VZÄ Pflichtaufgaben 2019								
	Regional-verband		Zweck-verband		Regional-verband		Zweck-verband	
	Absolut				je 100.000 Einwohner			
	Verw. [1]	FK [2]	Verw. [1]	FK [2]	Verw. [1]	FK [2]	Verw. [1]	FK [2]
Flächennutzungs- und Landschafts-planung	3,1	23,6	0,0	7,3	0,1	1,0	0,0	1,9
Geoinformation	0,0	7,9	0,0	2,1	0,0	0,3	0,0	0,6
Summe	3,1	31,5	0,0	9,4	0,1	1,3	0,0	2,5

[1] Verwaltungskräfte
[2] Fachkräfte
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 33: Mitarbeiter in VZÄ Pflichtaufgaben 2019

Mit 1,4 VZÄ je 100.000 Einwohner bei den Pflichtaufgaben erzielte der Regionalverband einen um 1,1 VZÄ je 100.000 Einwohner niedrigeren Wert als der Zweckverband.

Die Pflichtaufgaben Flächennutzungs- und Landschaftsplanung sind ein positives Beispiel der interkommunalen Zusammenarbeit, die beide Verbände nutzen. Die Planung für einen größeren Bereich weist in der wirtschaftlichen Betrachtung positive Skaleneffekte auf.

4.8 Andere Aufgaben (freiwillig) und Metropolregion

Andere Aufgaben (freiwillig)

Der Regionalverband erhielt die Mitwirkungsbefugnis an der Wahrnehmung der Ballungsraumaufgaben nach § 1 MetropolG sowie die Möglichkeit, sich darüber hinaus durch Beschluss zusätzlich an regional bedeutsamen Angelegenheiten zu beteiligen (§ 8 Absatz 4 MetropolG). Diese zusätzlichen Aufgaben werden als freiwillige Aufgaben angesehen. Der Regionalverband kann bei der Wahrnehmung der Aufgaben in den Bereichen Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen, kulturelle Einrichtungen, Standortförderung und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, Regionalpark Rhein-Main, regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement, Entwicklung des Wohnungsbaus, Beschaffung von Trink- und Brauchwasser, regionales Energie- und Klimaschutzkonzept sowie Digitalisierungsstrategie mitwirken[117]. Für den Zweckverband wurden keine anderen freiwilligen Aufgaben definiert. Es können dem Zweckverband aber weitere Aufgaben übertragen werden[118].

Ansicht 34 zeigt die Ergebnisse der anderen Aufgaben (freiwillig).

Ergebnisse Andere Aufgaben (freiwillig) 2019				
	Regional-verband	Zweck-verband	Regional-verband	Zweck-verband
	absolut		je 100.000 Einwohner	
Kulturelle Einrichtungen und Regionalpark Rhein-Main	528.288 €		22.058 €	
Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung	1.729.621 €		72.220 €	
Regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrs-management	448.708 €		18.736 €	
Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept	889.798 €		37.153 €	
Jahresfehlbetrag	3.596.415 €		150.167 €	
Quelle: Eigene Erhebungen				

Ansicht 34: Ergebnisse Andere Aufgaben (freiwillig) 2019

In 2019 entfiel der größte Teil des Fehlbetrags beim Regionalverband für den Produktbereich Andere Aufgaben (freiwillig) auf den Bereich Standortmarketing und Förderung der wirtschaftliche Entwicklung (1.729.621 Euro). Insgesamt ergab sich ein Jahresfehlbetrag von 3.596.415 Euro (150.167 Euro je 100.000 Einwohner). Der Zweckverband hatte hier keine Aufwendungen, da durch ihn keine anderen freiwilligen Aufgaben wahrgenommen wurden.

In Ansicht 35 werden die Mitarbeiter in VZÄ für den Produktbereich Andere Aufgaben (freiwillig) dargestellt.

117 § 8 Absatz 3 i.V.m. § 1 MetropolG vom 24. August 2018

118 Satzung des Zweckverbandes Raum Kassel vom 12. April 1974

Mitarbeiter in VZÄ Andere Aufgaben (freiwillig) 2019						
	Regional-verband		Zweck-verband	Regional-verband		Zweck-verband
	absolut			je 100.000 Einwohner		
	Verw. [1]	FK [2]		Verw. [1]	FK [2]	
Kulturelle Einrichtungen und Regionalpark Rhein-Main	0,0	0,0		0,0	0,0	
Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung	4,6	11,2		0,2	0,5	
Regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrs-management	0,0	5,0		0,0	0,2	
Regionales Energie- und Klimaschutzkonzept	1,8	7,2		0,1	0,3	
Summe	6,4	23,4		0,3	1,0	

[1] Verwaltungskräfte
[2] Fachkräfte
Quelle: Eigene Erhebungen

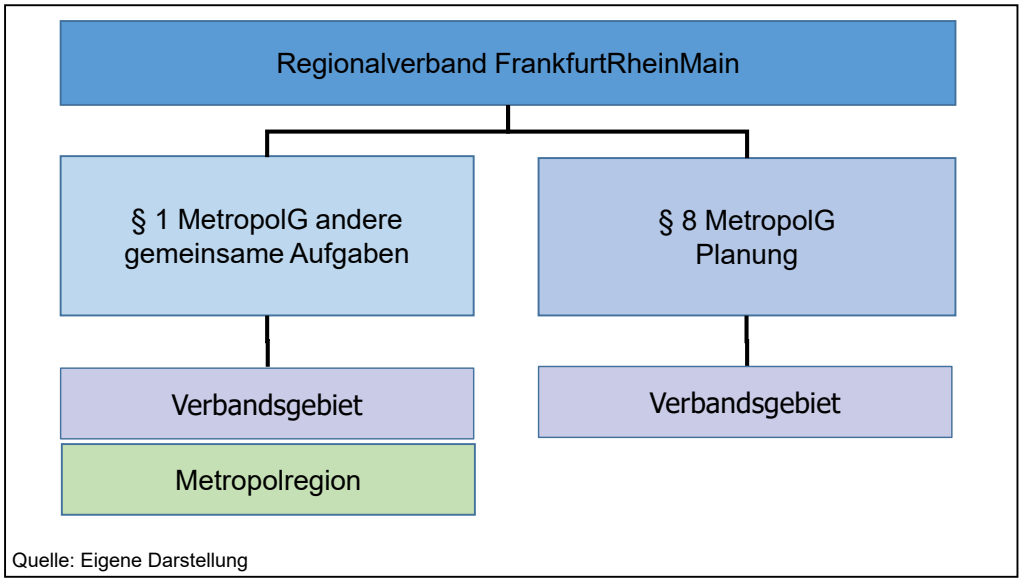
Ansicht 35: Mitarbeiter in VZÄ Andere Aufgaben (freiwillig) 2019

Wie Ansicht 35 zeigt, wies der Regionalverband für die Bereiche Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung 15,8 VZÄ, für regionales Energie- und Klimaschutzkonzept 9,0 VZÄ sowie für regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement 5,0 VZÄ aus. Davon entfielen insgesamt 23,4 VZÄ auf Fachkräfte und 6,4 VZÄ auf Verwaltungskräfte.

Metropolregion

Im MetropolG wird der Begriff des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main für den Kernraum der Flächenplanung und der regionalen Aufgabenwahrnehmung verwendet. Gleichzeitig soll der Begriff des MetropolG verdeutlichen, dass einzelne Themenbereiche über den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main hinaus Bedeutung für die Metropolregion haben. Nach dem Gesetzestext sollen sich die Tätigkeiten der Ballungsraumkommunen förderlich auf die Metropolregion auswirken.

Die Zielsetzung des MetropolG lässt sich wie folgt skizzieren:



Ansicht 36: Regionalverband FrankfurtRheinMain

Wie aus Ansicht 36 entnommen werden kann, übernimmt der Regionalverband die Planungsaufgaben nach § 8 MetropolG und auch die weiteren in § 1 MetropolG genannten gemeinsamen Aufgaben für das Verbandsgebiet (andere Aufgaben). Das sind beispielsweise die Errichtung, der Betrieb und die Unterhaltung von Sport-, Freizeit- und Erholungsanlagen von überörtlicher Bedeutung, das Standortmarketing und Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung, die regionale Verkehrsplanung und regionales Verkehrsmanagement, die bedarfsorientierte Entwicklung des Wohnungsbaus und als neue Aufgabe die Entwicklung und Umsetzung gemeinsamer Digitalisierungsstrategien. Diese gemeinsamen Aufgaben haben ebenso Bedeutung für die Metropolregion. In der Präambel des MetropolG heißt es dazu:

„Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main soll als Motor der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen, klimagerechten, ressourcenschonenden, nachhaltigen und kulturellen Entwicklung die Leistungs- und Zukunftsfähigkeit des Landes Hessen im nationalen und internationalen Zusammenhang stärken. Zum Wohle der Region bedarf es in den Bereichen der überörtlichen Daseinsvorsorge und der räumlichen Planung moderner Formen der kommunalen Zusammenarbeit, ohne die garantierte Selbstbestimmung der Kommunen infrage zu stellen. Durch neue regionale Kooperationsformen und Netzwerke sollen die kommunalen Kräfte gebündelt und gefördert werden. Zur Erreichung dieser Entwicklungsziele wird im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main ein Regionalverband zur Steuerung und Koordinierung der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung gebildet.“

Es stellt sich die Frage, ob der Regionalverband diese ihm über den Gesetzeswortlaut zusätzlich zugewiesene Funktion erfüllen kann.

Der Regionalverband FrankfurtRheinMain ist substanzieller Bestandteil der Metropolregion. Die Grenzen des Verbandes bilden einen wirtschaftlichen bedeutenden Teil innerhalb der Metropolregion ab, die Metropolregion stellt sich aber umfassender dar.

Der Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main aber auch die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist durch die namensgebende internationale Metropole Frankfurt am Main geprägt. An diesem Standort sind die Metropolfunktionen besonders ausgeprägt. Die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main ist als Metropolraum anzusehen. In diesem Metropolraum sind Metropolfunktionen nicht auf einzelne

Standorte reduziert, sondern in der gesamten Fläche zu finden. Deswegen können die Aufgaben der Metropolregion und des Metropolraums nicht allein der Stadt Frankfurt am Main zufallen. Sie erhält für ihre eigenen Mehraufwendungen als internationale Metropole zusätzliche Mittel aus dem Finanzausgleich. Die Vertretung der Metropolregion ist im Metropolgesetz dabei anderen Institutionen zugewiesen.[119]

Das Verbandsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain wies mit 974,2 Einwohnern je km² eine hohe Einwohnerdichte aus. Dies verdeutlich die folgende Ansicht:

Ansicht 37: Metropolregion FrankfurtRheinMain/Regionalverband FrankfurtRheinMain[120]

Die Aufgabenwahrnehmung ist in Ansicht 37 farblich angelehnt an die Beschreibung der Vorgaben aus dem MetropolG in Ansicht 36. Die grüne Fläche zeigt die gesamte Metropolregion. Der fliederfarbene Teil stellt das Verbandsgebiet des Regionalverbandes dar. In diesem Verbandsgebiet übernimmt der Regionalverband die ihm zugewiesenen Pflichtaufgaben für seine Mitglieder. Im grün hervorgehobenen Teil soll der Regionalverband die Metropolregion befördern. Ansicht 37 zeigt allein anhand der Ausdehnung der grün hervorgehobenen Fläche deutlich, dass dies dem Regionalverband nicht gelingen kann. Der im MetropolG festgelegte Ballungsraum lässt die hessischen Großstädte Wiesbaden und Darmstadt außen vor. Die Metropolregion erstreckt sich außerdem bis in die Bundesländer Rheinland-Pfalz und Bayern mit den bedeutenden Städten

119 Vgl. 35. Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 20/6483, „Großstädtebericht“

120 Quelle: Regionalverband FrankfurtRheinMain

Mainz und Aschaffenburg. Dieses Metropolgebiet wird sich einer Vertretung durch den Regionalverband, der aus einer ganz andern Historie erwachsen ist, nicht unterwerfen.

Die Metropolregionen in Deutschland wurden durch Beschluss der Ministerkonferenz für Raumordnung am 30. Juni 2006 grundsätzlich festgelegt. In der Begründung zu den Beschlüssen heißt es, dass es zu den Leitbildern und Handlungsstrategien gehören müsse, die tragende Rolle der europäischen Metropolregionen in Deutschland zu starken und die Weiterentwicklung von Kooperationsformen zu großräumigen Verantwortungsgemeinschaften zu unterstützen. Diese Zielsetzung konnte mit dem MetropolG bisher nicht verwirklicht werden. Der Regionalverband ist mit seinem historisch gewachsenen Verbandsgebiet zwar wichtiger Bestandteil der Metropolregion, erwirbt aber politische Legitimation nur in den Grenzen eben dieses Verbandsgebiets. Der Regionalverband übernimmt – teilweise mit Partnern aus der Metropolregion – Aufgaben, wie beispielsweise das Europabüro, von denen vermutlich die Metropolregion profitiert, was aber nicht steuer- oder messbar ist. Die Mitglieder des Regionalverbandes entrichten eine Umlage und können erwarten, dass der Regionalverband vorrangig ihre Interessen vertritt. Sie sind politisch legitimiert, das Aufgabenspektrum festzulegen.

Die übrigen Körperschaften der Metropolregion außerhalb des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main haben keinen Anreiz an einer Vertretung durch den Regionalverband, denn Leistungen für die Metropolregion werden aktuell ohne eigenen finanziellen Aufwand erbracht. Im Gegenzug haben sie aber auch keine Möglichkeit der politischen Einflussnahme auf die Ausrichtung des Regionalverbandes. Das gilt insbesondere auch für die kreisfreien Städte Wiesbaden und Darmstadt, die zwar in der Metropolregion liegen, aber nicht dem Regionalverband angehören.

Nach § 7 Absatz 4 MetropolG können Städte und Gemeinden, die unmittelbar an das Gebiet des Regionalverbandes angrenzen, freiwillig dem Regionalverband beitreten. Die Gemeinden Limeshain[121], Glauburg[122] und Ranstadt[123] haben diesen Schritt vollzogen. Sie profitieren insbesondere von der gemeinsamen Übernahme der Pflichtaufgaben nach § 8 MetropolG, da sie eigene Planungsabteilungen wegen ihrer Größe nicht organisieren können. Die kreisfreien Städte der Metropolregion können ihre Planungsleistungen dagegen problemlos selbst erbringen. Sie werden eher an einer gemeinsamen Wahrnehmung der freiwilligen Aufgaben, wie dem Standortmarketing, Interesse haben. Ein verpflichtender Beitritt weiterer Akteure der Metropolregion - beispielsweise der kreisfreien Städte - zum Regionalverband löst die bestehenden Interessenkonflikte deswegen nicht.

Der Regionalverband kann aus eigenem Wirken heraus die ihm namentlich zumindest zugewiesene Aufgabe der Vertretung der Metropolregion nicht vollständig erfüllen. Dies drückt sich auch in einer aktuellen Forderung des Regionalverbandes gegen das Land Hessen aus, die im Haushaltssicherungskonzept enthalten ist. Hier wird ein jährlicher Betrag von 500.000 Euro gefordert für die Vertretung der Metropolregion, die durch den Regionalverband allein geleistet und finanziert wird, aber der gesamten Metropolregion zugutekommt.[124]

---

121 Mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 4. Februar 2020.

122 Mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 22. Juni 2020.

123 Mit Beschluss der Gemeindevertretung vom 19. August 2020.

124 Antrag vom 15. Juni 2020.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zu untersuchen, ob Aufgabenstruktur, politische Legitimation und Finanzierung der Aufgaben noch im Einklang stehen.

MetropolG

Das MetropolG führte das Gesetz über die kommunale Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main und über den Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main zusammen. Diese beiden Gesetze finden sich als erster bzw. zweiter Teil des Metropolgesetzes wieder. Einzelnen Vorschriften der Gesetze wurden weitgehend unverändert in das MetropolG übernommen.

Der Gesetzgeber erwartete ausweislich der Gesetzesbegründung, dass der neue Verband attraktiv für die an den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main angrenzenden Kommunen sein und dieser sich durch freiwillige Beitritte kontinuierlich erweitern würde.[125] Diese Erwartung hat sich nicht erfüllt. Dies ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung darauf zurückzuführen, dass ein Beitritt bedeutet, dem Planungsverband nach dem zweiten Teil des Metropolgesetzes beitreten zu müssen. Wäre ein Beitritt nur in Bezug auf die Aufgaben nach § 1 MetropolG möglich, würde dies weitere Akteure in der Metropolregion ansprechen und die Attraktivität eines Beitritts erhöhen.

Dies entspricht ausweislich der Gesetzesbegründung der Zielsetzung des MetropolG. Dort ist klargestellt, dass die Bezeichnung des Gesetzes „Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main“ zum Ausdruck bringt, dass die regionale Zusammenarbeit sich nicht nur auf den Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main beschränkt, sondern über diesen Kernraum weit hinausgehen soll. Dabei wird vor allem die Freiwilligkeit und die kommunale Selbständigkeit betont und klargestellt, dass über das geeignete Organisationsmodell und die räumliche Reichweite der Kooperation die Akteure selbst entscheiden. Deswegen sieht die Überörtliche Prüfung es nicht als zielführend an, dass sich an den überregional bedeutenden Aufgaben nach § 1 MetropolG lediglich unmittelbar angrenzende Kommunen beteiligen dürfen. Dies ist einzig für den Planungsverband zielführend, da hier planerische Anforderungen im Vordergrund stehen.

Mittelfristig könnte erwogen werden, das Gesetz in der Weise fortzuentwickeln, dass der erste Teil des Gesetzes sich nicht mehr ausschließlich auf das Gebiet des Ballungsraums Frankfurt/Rhein-Main bezieht, sondern auf alle Akteure in der Metropolregion. Dabei ist eine Orientierung an starren politischen Grenzen nicht zielführend, weswegen damit auch Akteure außerhalb der hessischen Landesgrenzen angesprochen werden sollten.

4.9 Zusammenfassung und Ausblick

Die geprüften Körperschaften wiesen eine fragile oder konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Ursächlich hierfür waren die Rückstellungen für Pensions- und Beihilfeverpflichtungen.

Der Zweckverband Raum Kassel ist als freiwilliger Zusammenschluss für den kommunalen Entwicklungsplan und gemeindeübergreifende Entwicklungsmaßnahmen zuständig und damit eine sinnvolle interkommunale Zusammenarbeit. Dies gilt auch für die Pflichtaufgaben des Regionalverbandes FrankfurtRhein-Main.

Die Erwartungen des Gesetzgebers in Bezug auf die freiwillige Zusammenarbeit der Akteure in der Metropolregion durch das MetropolG haben sich bislang nicht erfüllt. Vorgaben aus dem MetropolG stoßen an ihre Grenzen, da der Regionalverband nicht die gesamte Metropolregion abdeckt. Sowohl die Grenzen des Regionalverbandes, die sich aus seinen Pflichtaufgaben ergeben, als auch die rechtlichen Vorgaben für die Mitgliedschaft lassen eine Vertretung für die

[125] Hessischer Landtag, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/2733

gesamte Metropolregion nicht zu. Dem Regionalverband fehlt somit die politische und finanzielle Legitimation, die Aufgaben und Ziele für die gesamte Metropolregion wahrzunehmen. Für Akteure in der Metropolregion, die nicht Bestandteil des Ballungsraums/Rhein-Main sind, ist der Beitritt zum Regionalverband wegen der engen Verknüpfung der Metropolanforderungen mit den Planungsaufgaben wenig attraktiv.

Die Überörtliche Prüfung regt an, das MetropolG mittelfristig weiterzuentwickeln, um die Attraktivität von freiwilligen Zusammenschlüssen in der Metropolregion zu erhöhen. Dabei hat sich die Koordination durch den Regionalverband und den Regionalvorstand bewährt. Diese sollten auch über den Kernbereich der Metropolregion, der als Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main definiert ist, eine zielgerichtete Entwicklung der gesamten Metropolregion übernehmen. Unter welcher Organisationsform die Akteure der Metropolregion zusammenarbeiten wollen, bleibt dabei ihnen selbst überlassen. Denkbar wäre eine eigene Gesellschaft oder die Erweiterung und Umstrukturierung der einzelnen im dritten Teil des Gesetzes beschriebenen Gremien des Regionalverbands.

4.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische freie Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder ≥ 2,0 Prozent[5] (in Mio. Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Regionalverband FrankfurtRheinMain	2015	1.070	-	111	-10.533	50	4,4%	566	566	5.348	35
	2016	1.380	-	1.377	-9.156	50	7,7%	996	996	6.184	35
	2017	991	-	992	-8.164	50	10,5%	1.373	1.373	8.084	45
	2018	-848	-848	-798	-8.962	0	4,2%	557	557	8.629	35
	2019	-880	-880	-849	-9.812	0	-1,8%	-236	-236	65,66%	5
Zweckverband Raum Kassel	2015	156	-	156	-942	50	-1,4%	-23	-23	695	5
	2016	-729	-729	-729	-1.670	0	19,9%	328	328	989	45
	2017	-143	-143	-136	-1.807	0	1,1%	20	20	964	35
	2018	-293	-293	-286	-2.093	0	1,3%	24	24	959	35
	2019	65	-	65	-2.028	50	-3,6%	-65	-65	51,45%	5

= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet

= Kenngröße erreicht und bepunktet

= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

[1] Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0

[2] Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0

[3] „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ≥ acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)

[4] Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

[5] Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 Euro. Ab dem Jahr 2019 gilt als Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel ≥ zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

4.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Regionalverband Frankfurt RheinMain	2015	110	33	-365	-298	nein	50	35	85	stabil	fragil
	2016	-255	18	-380	-299		50	35	85	stabil	
	2017	42	17	-381	-265		50	45	95	stabil	
	2018	-323	16	-336	-302		0	35	35	instabil	
	2019	81	35	○	○		0	5	5	instabil	
Zweckverband Raum Kassel	2015	9	972	681	703	ja	50	5	55	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	-11	641	316	338		0	45	45	instabil	
	2017	-14	540	181	183		0	35	35	instabil	
	2018	6	210	●	●		0	35	35	instabil	
	2019	5	●	○	○		50	5	55	instabil	

= fristgerecht (in Tagen)

= nicht fristgerecht (in Tagen)

und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt

○ = Frist nicht fällig

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

und stabil bei ≥ 70 Punkte

und instabil bei < 70 Punkte

[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:

und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)

und fragil = drei der fünf Jahre stabil

und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

4.12 Anhang 3: Mitglieder Regionalverband FrankfurtRheinMain

Mitglieder Regionalverband FrankfurtRheinMain			
1	Bad Homburg vor der Höhe	39	Liederbach am Taunus
2	Bad Nauheim	40	Mainhausen
3	Bad Soden am Taunus	41	Maintal
4	Bad Vilbel	42	Mörfelden-Walldorf
5	Bischofsheim	43	Mühlheim am Main
6	Bruchköbel	44	Münzenberg
7	Butzbach	45	Nauheim
8	Dietzenbach	46	Neu-Anspach
9	Dreieich	47	Neuberg
10	Egelsbach	48	Neu-Isenburg
11	Eppstein	49	Niddatal
12	Erlensee	50	Nidderau
13	Eschborn	51	Niederdorfelden
14	Flörsheim am Main	52	Ober-Mörlen
15	Florstadt	53	Obertshausen
16	Frankfurt am Main	54	Oberursel (Taunus)
17	Friedberg (Hessen)	55	Offenbach am Main
18	Friedrichsdorf	56	Raunheim
19	Ginsheim-Gustavsburg	57	Reichelsheim (Wetterau)
20	Glashütten	58	Rockenberg
21	Grävenwiesbach	59	Rodenbach
22	Groß-Gerau	60	Rödermark
23	Großkrotzenburg	61	Rodgau
24	Hainburg	62	Ronneburg
25	Hammersbach	63	Rosbach vor der Höhe
26	Hanau	64	Rüsselsheim am Main
27	Hattersheim am Main	65	Schmitten
28	Heusenstamm	66	Schöneck
29	Hochheim am Main	67	Schwalbach am Taunus
30	Hofheim am Taunus	68	Seligenstadt
31	Karben	69	Steinbach (Taunus)
32	Kelkheim (Taunus)	70	Sulzbach (Taunus)
33	Kelsterbach	71	Usingen
34	Königstein im Taunus	72	Wehrheim
35	Kriftel	73	Weilrod
36	Kronberg im Taunus	74	Wölfersheim
37	Langen (Hessen)	75	Wöllstadt
38	Langenselbold		
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 31. Dezember 2019			

4.13 Anhang 4: Mitglieder Zweckverband Raum Kassel

Mitglieder Zweckverband Raum Kassel (integrale Kommunen)			
1	Ahnatal	7	Stadt Kassel
2	Baunatal	8	Kaufungen
3	Calden	9	Lohfelden
4	Fuldabrück	10	Niestetal
5	Fuldatal	11	Schauenburg
6	Landkreis Kassel	12	Vellmar
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: 31. Dezember 2019			

5 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung

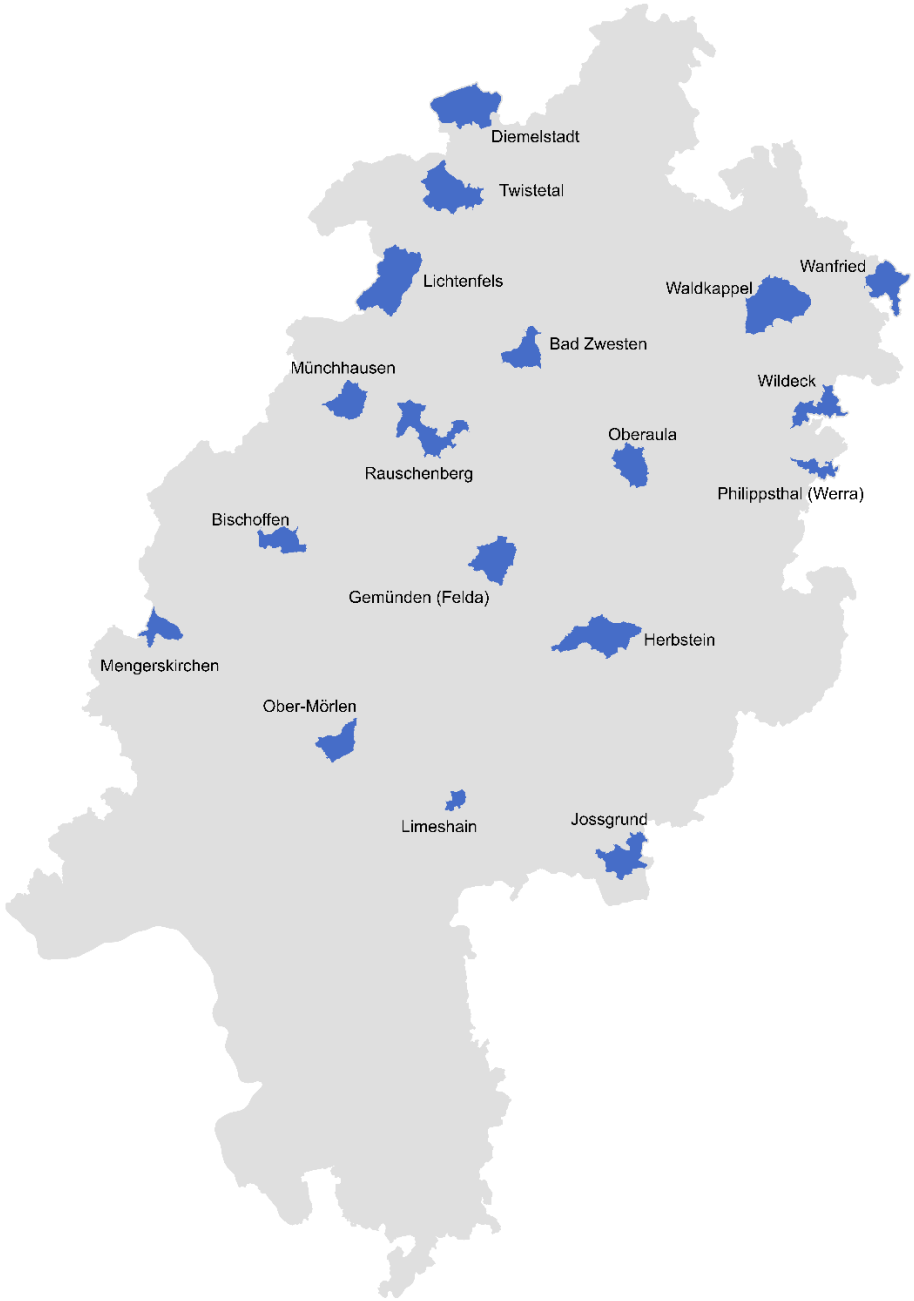
5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 224. Vergleichenden Prüfung war, die Haushaltsstruktur von 18 Städten und Gemeinden (2.708 bis 5.740 Einwohner) zu analysieren sowie die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns festzustellen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung leitete die Überörtliche Prüfung konkrete Handlungsempfehlungen und Ergebnisverbesserungspotenziale für die Kommunen ab.

Geprüfte Körperschaften

Bad Zwesten, Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Jossgrund, Lichtenfels, Limeshain, Mengerskirchen, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wanfried, Wildeck.



Ansicht 38: „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug rund 164,5 Millionen Euro. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der geprüften Kommunen für das Jahr 2019 zusammen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Die Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 3,7 Millionen Euro.

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs)	1,1 Mio. €
Kindertagesbetreuung (Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertagesstätten an die Vorgaben des HKJGB zuzüglich 10 Prozent)	0,3 Mio. €
Gebührenhaushalte (Anpassung der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs)	0,7 Mio. €
Gebührenhaushalte (Erhebung kostendeckender Gebühren)	1,6 Mio. €
Summe jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	3,7 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2020	

Ansicht 39: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	November 2019 bis August 2020
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	1. Juni 2021
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte, Wiesbaden mit dem Unterauftragsnehmer: AMHOCON Management & Consulting GmbH, Taunusstein (vgl. Seite 290)

Ansicht 40: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

5.2 Leitsätze 82
5.3 Haushaltslage 82
5.4 Demografische Entwicklung 87
5.5 Auswirkungen der Demografieentwicklung auf die Vergleichskommunen 90
5.6 Allgemeine Verwaltung 102
5.7 Tageseinrichtungen für Kinder 108
5.8 Gebührenhaushalte 117
5.9 Abhängigkeit von der Gewerbesteuer 123
5.10 Zusammenfassung und Ausblick 125
5.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 128
5.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene 131
5.13 Anhang 3: Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich 134

5.2 Leitsätze

Seite 87 f.

Die Mehrheit der Vergleichskommunen wird voraussichtlich überdurchschnittlich stark vom demografischen Wandel betroffen sein. Sie stehen vor der Herausforderung, dem prognostizierten Bevölkerungsrückgang und dessen Auswirkungen auf die Kommune entgegenzuwirken.

Seite 94 f.

Eine private Breitbandverfügbarkeit mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 MBit/s war in Gemünden (Felda) und Herbstein nicht gegeben. In Oberaula lag die Abdeckung aller Privathaushalte bei 87 Prozent. Alle anderen Kommunen erreichten eine Breitbandverfügbarkeit von über 90 Prozent Abdeckung.

Seite 93 f.

Auf Grundlage der Einschätzung der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen bestand bei keiner der Vergleichskommunen eine Unterversorgung. Auch eine absehbar drohende ärztliche Unterversorgung wurde bei keiner Kommune des Vergleichs festgestellt.

Seite 99 f.

Ein Gesamtkonzept zum Umgang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels war in Diemelstadt, Jossgrund, Limeshain, Mengerskirchen und Wanfried vorhanden. Bei 13 der 18 Vergleichskommunen waren die Aktivitäten schwach bis mittel ausgeprägt und gingen nicht über Einzelinitiativen oder die Teilnahme an Förderprogrammen hinaus.

Seite 87 f.

Eine stabile Haushaltslage wiesen Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Lichtenfels, Mengerskirchen und Wanfried im gesamten Zeitraum 2015 bis 2019 auf; außerdem Limeshain, Ober-Mörlen und Twistetal ab 2016. Bei Bad Zwesten, Jossgrund, Oberaula und Waldkappel lag eine fragile Haushaltslage vor. Philippsthal (Werra), Rauschenberg und Wildeck waren konsolidierungsbedürftig.

Seite 117 ff.

Bei den Gebührenhaushalten bestand in allen Kommunen noch Nachholbedarf hinsichtlich der Anforderungen an Vor- und Nachkalkulationen von Gebühren, soweit diese die Gebührenhoheit hatten.

Seite 123 ff.

Diemelstadt, Herbstein, Jossgrund, Ober-Mörlen und Philippsthal (Werra) wiesen eine hohe Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern auf. In den vergangenen Jahren hat die Überörtliche Prüfung regelmäßig empfohlen, dass in guten konjunkturellen Jahren eine Sonderrücklage gebildet werden sollte. Insbesondere in Krisenzeiten wirkt sich dies vorteilhaft aus.

5.3 Haushaltslage

Die Gemeinden sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.[126] Die stetige Aufgabenerfüllung soll dabei, unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, gesichert sowie

126 § 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.

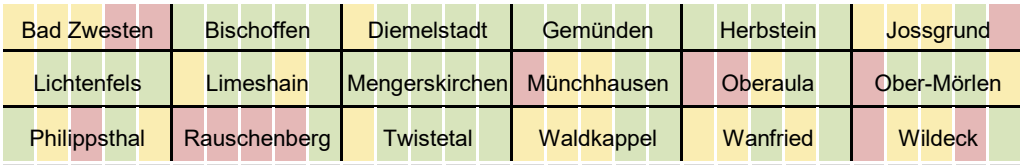
der Haushalt ausgeglichen sein.[127] Sollte dies nicht der Fall sein, hat die Gemeinde alle Anstrengungen zu unternehmen, um diesen Ausgleich herbeizuführen.

Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell[128] ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells zur Bewertung der Haushaltslage wird betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder von Rücklagen aus Vorjahren positiv war. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals. Ansicht 41 zeigt eine Zusammenfassung[129] der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell –
1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2015 bis 2019



Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 1. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
= 55 Punkte, = 15 bis 50 Punkte, = 0 bis 10 Punkte
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Ansicht 41: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2015 bis 2019

Auf der ersten Beurteilungsebene zeigte sich im Prüfungszeitraum insgesamt ein positiver Trend. Im Jahr 2015 erfüllten Bischoffen, Gemünden (Felda), Herbstein, Mengerskirchen und Philippsthal (Werra) alle Kriterien und erreichten damit die Höchstpunktzahl. Im Jahr 2019 gelang dies mit Ausnahme von Bad Zwesten, Jossgrund, Ober-Mörlen und Philippsthal (Werra) allen Vergleichskommunen. Gemünden (Felda), Herbstein und Mengerskirchen erreichten in allen betrachteten Jahren die Höchstpunktzahl. Rauschenberg wies im Prüfungszeitraum hohe Fehlbeträge aus Vorjahren aus, die erst im Jahr 2018

127 § 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.

128 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie einen zusammenfassenden Überblick bei Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

129 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.11 Anhang 1.

durch Entschuldung im Rahmen des Hessenkassegesetzes[130] ausgeglichen wurden. Zudem erreichte die Stadt erst im Jahr 2019 positive Werte beim ordentlichen Ergebnis und damit in der Bewertung der Kapitalerhaltung. Entgegen des insgesamt positiven Trends hatte sich im Prüfungszeitraum die Bewertung der Kapitalerhaltung in Bad Zwesten, Jossgrund und Philippsthal (Werra) verschlechtert.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“[131] zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei acht Prozent[132] oder größer liegt. Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit herangezogen. Ansicht 42 zeigt eine Zusammenfassung[133] der zweiten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2015 bis 2019

Bad Zwesten	Bischoffen	Diemelstadt	Gemünden	Herbstein	Jossgrund
Lichtenfels	Limeshain	Mengerskirchen	Münchhausen	Oberaula	Ober-Mörlen
Philippsthal	Rauschenberg	Twistetal	Waldkappel	Wanfried	Wildeck

Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
= 45 Punkte, = 20 bis 40 Punkte, = 0 bis 15 Punkte
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Ansicht 42: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2015 bis 2019

Es zeigt sich, dass zu Beginn des Prüfungszeitraums im Jahr 2015 Bischoffen, Gemünden (Felda), Herbstein, Jossgrund, Mengerskirchen und Philippsthal (Werra) den Zielwert von acht Prozent bei der Selbstfinanzierungsquote erreichten. Im Jahr 2019 lagen außerdem Bad Zwesten, Diemelstadt, Limeshain, Münchhausen, Ober-Mörlen und Rauschenberg über dem Zielwert, Jossgrund und Philippsthal (Werra) hingegen nicht mehr. Rauschenberg erreichte in den Jahren 2015 und 2019, Wildeck in keinem Jahr den Zielwert der Selbstfinanzierungsquote. Beide Kommunen konnten erst nach Entschuldung durch die Hessenkasse positive liquide Mittel vorweisen. Die Entwicklung zeigte insgesamt im Prüfungszeitraum einen positiven Trend bei der Substanzerhaltung.

Geordnete Haushaltsführung

Auf der dritten Beurteilungsebene[134] waren die Jahresabschlüsse und ergänzend die Haushaltspläne nachrichtliche Basis für die Bewertung der Haushaltslage. Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine

130 Gesetz zur Ablösung von kommunalen Kassenkrediten und zur Förderung kommunaler und kommunalersetzender Investitionen mittels des Sondervermögens „Hessenkasse“ (Hessenkassegesetz), verkündet als Artikel 2 des Gesetzes zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) in der Fassung vom 25. April 2018, GVBl. S. 59, 60, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 30. Juni 2020, GVBl. S. 462

131 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten

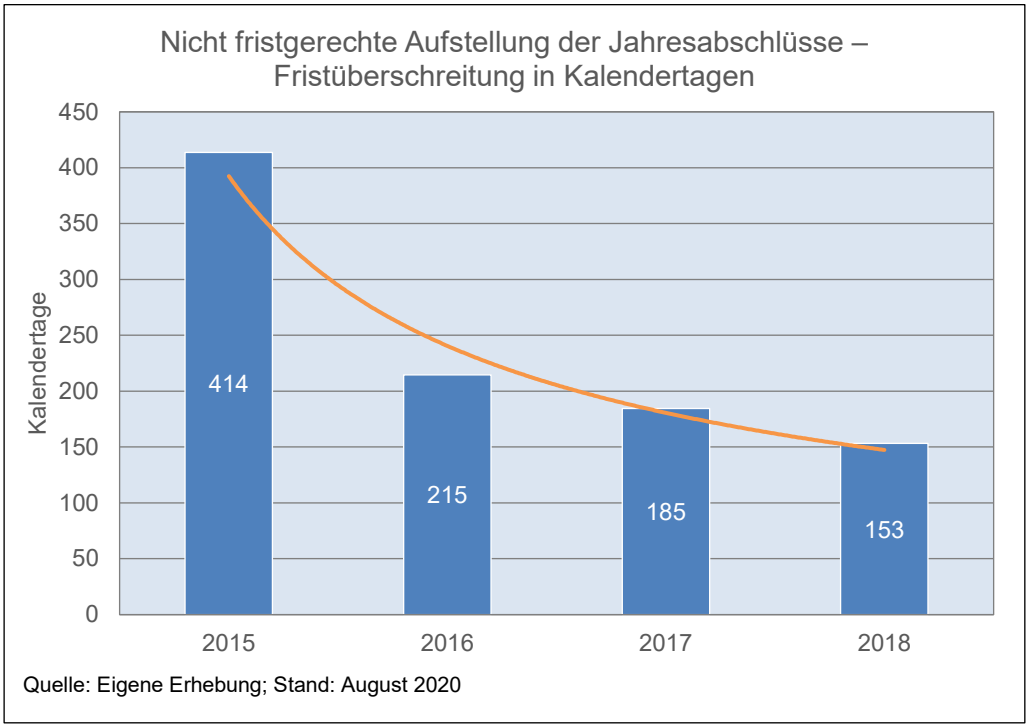
132 Dieser Zielwert orientiert sich an vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen.

Vgl. u. a. 210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 118 ff.

133 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.11 Anhang 1.

134 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Ziffer 5.12 Anhang 2.

valide Einschätzung der Haushaltslage ist eine fristgerechte Planung vor Beginn des Haushaltsjahres. Valide Planungen bedürfen belastbarer Vorjahreswerte in Form von aufgestellten und geprüften Jahresabschlüssen. Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen.[135] Mengerskirchen und Ober-Mörlen hielten die Frist im gesamten Prüfungszeitraum ein. Diemelstadt erreichte dieses Ziel ab dem Jahresabschluss 2016. Der Jahresabschluss 2019 lag zusätzlich auch in Gemünden (Felda) und Wildeck fristgerecht vor. Bad Zwesten, Herbstein, Jossgrund, Limeshain, Oberaula, Twistetal, Waldkappel und Wanfried hatten zum Zeitpunkt der Erhebungen noch keinen Jahresabschluss für 2019 aufgestellt. Bei den anderen Kommunen lag die Fristüberschreitung zwischen 12 und 130 Tagen.
In Waldkappel wurde der Magistrat über die Aufstellung der Jahresabschlüsse ausschließlich mündlich informiert. Eine schriftliche Protokollierung lag nicht vor.



Ansicht 43: Nicht fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse – Fristüberschreitung in Kalendertagen

Im Prüfungszeitraum war insgesamt ein positiver Trend bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2015 bis 2018 erkennbar. Der Mittelwert der verspäteten Aufstellung für den Jahresabschluss 2015 lag noch bei 414 Tagen. Er reduzierte sich kontinuierlich auf 153 Tage für den Jahresabschluss 2018. Mitursächlich

135 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten […] nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

für die Tendenz zur termingerechten Aufstellung der Jahresabschlüsse sind die Haushaltsgenehmigungen ab dem Haushaltsjahr 2016.[136]

Die HGO legt keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt fest. Aus dem Zeitpunkt der Beschlussfassung der Gemeindevertretung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss leitet die Überörtliche Prüfung die Notwendigkeit ab, dass die Abschlussprüfung spätestens zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres abgeschlossen ist.[137]

Von 18 Kommunen hatten bis zum Prüfungszeitpunkt sechs Kommunen[138] einen geprüften Jahresabschluss 2017 und vier Kommunen[139] einen geprüften Jahresabschluss 2018. Mengerskirchen konnte bereits einen geprüften Jahresabschluss 2019 vorlegen.

Gesamtbewertung der Haushaltslage

Insgesamt zeigt die Analyse der Entwicklung der Haushaltslage im Betrachtungszeitraum einen positiven Trend. Während für das Jahr 2015 die Haushaltslage in acht Kommunen[140] mit instabil zu bewerten war, sank die Zahl der instabil zu bewertenden Kommunen im Jahr 2019 auf drei[141]. Ansicht 44 zeigt die Gesamtbewertung[142] der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]					Gesamtbeurteilung[2)]
	2015	2016	2017	2018	2019	
Bad Zwesten	stabil	stabil	stabil	instabil	instabil	fragil
Bischoffen	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Diemelstadt	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Gemünden (Felda)	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Herbstein	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Jossgrund	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Lichtenfels	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Limeshain	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mengerskirchen	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Münchhausen	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

136 Die Finanzplanungserlasse ab der Haushaltsplanung für das Jahr 2016 sahen Fristen für die Aufstellung der Jahresabschlüsse vor. Zuletzt legte der Finanzplanungserlass für das Jahr 2019 (Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2023, Erlass vom 7. November 2019, StAnz S. 1320) fest, dass zur Haushaltsgenehmigung der Jahresabschluss 2017 aufgestellt und zur Prüfung vorgelegt sein muss. Ab dem Haushaltsjahr 2020 gilt die gesetzliche Regelung nach § 112 HGO. Hiernach darf die Aufsicht die Haushaltssatzung erst dann genehmigen oder eine Haushaltssatzung ohne genehmigungsbedürftige Teile darf erst dann veröffentlicht werden, wenn die Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss des Vor-Vorjahres der Haushaltssatzung unterrichtet wurde.

137 Mittelbare Frist abgeleitet aus § 114 HGO – Entlastung

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss […] bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres […].

Vgl. Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 20. Oktober 2010, LT-Drs. 18/2633, S. 208 ff. (konkretisierend Fußnote 268)

138 Diemelstadt, Mengerskirchen, Münchhausen, Ober-Mörlen, Rauschenberg, Wanfried

139 Diemelstadt, Mengerskirchen, Ober-Mörlen, Rauschenberg

140 Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wildeck

141 Bad Zwesten, Jossgrund, Philippsthal (Werra)

142 Für Details der Gesamtbewertung siehe Ziffer 5.12 Anhang 2.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]					Gesamtbeurteilung[2)]
	2015	2016	2017	2018	2019	
Oberaula	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Ober-Mörlen	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Philippsthal (Werra)	stabil	instabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Rauschenberg	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Twistetal	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Waldkappel	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Wanfried	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Wildeck	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte
[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Ansicht 44: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Elf[143] der geprüften Kommunen wiesen in der Gesamtbeurteilung eine stabile Haushaltslage aus. Bei Bad Zwesten, Jossgrund, Oberaula und Waldkappel war die Haushaltslage als fragil zu bewerten. Philippsthal (Werra), Rauschenberg und Wildeck wiesen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei acht[144] der 18 in die Prüfung einbezogenen Kommunen unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse für das Jahr 2019[145].

Angesichts des für die hessischen Kommunen prognostizierten Einbruchs bei den Gewerbesteuererträgen, sind bei der Krisenbewältigung diejenigen Kommunen im Vorteil, die die hohen Erträge der letzten Jahre zur Stabilisierung ihrer Haushaltslage und zur Bildung von Rücklagen genutzt haben. Alle Kommunen standen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie vor der Herausforderung, die Haushaltslage auch bei geringeren Einnahmen stabil zu halten.

5.4 Demografische Entwicklung

Der demografische Wandel stellt für kleinere Kommunen im ländlichen Raum eine zentrale Herausforderung dar. Zur Analyse der demografischen Entwicklung untersuchte die Überörtliche Prüfung die Bevölkerungsentwicklung und die Altersstruktur im Vergleich. Weitere sozioökonomische Aspekte blieben bei dieser Untersuchung außer Betracht.

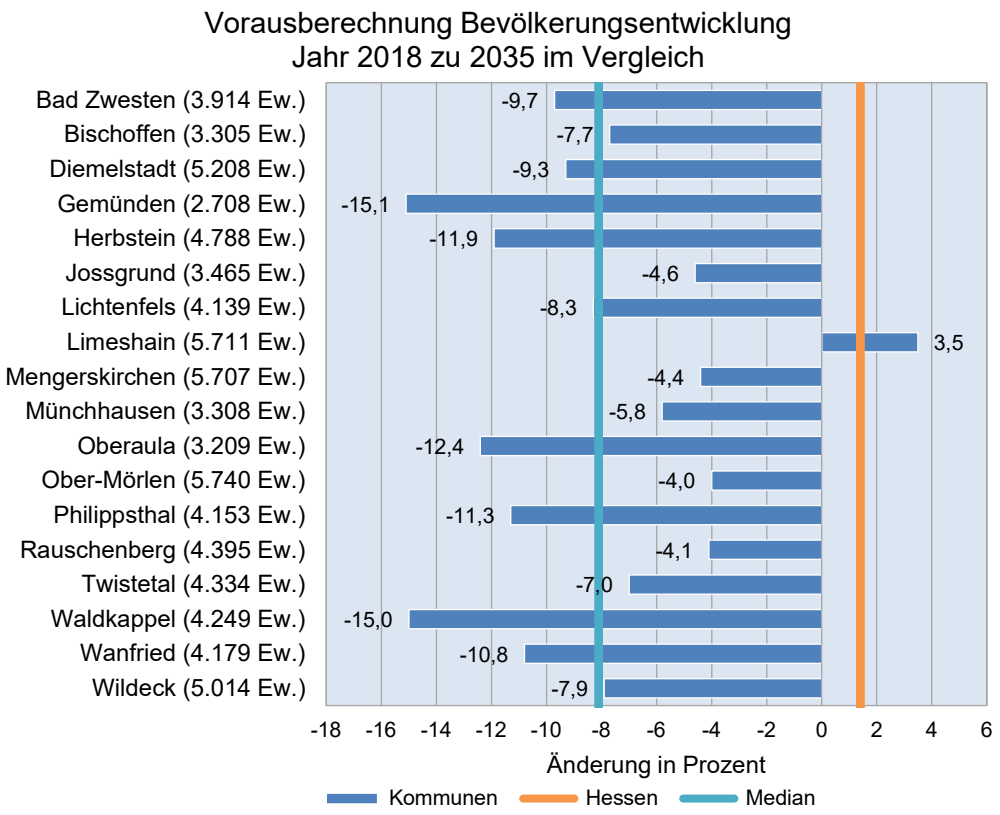
143 Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Lichtenfels, Limeshain, Mengerskirchen, Münchhausen, Ober-Mörlen, Twistetal, Wanfried

144 Bad Zwesten, Herbstein, Jossgrund, Limeshain, Oberaula, Twistetal, Waldkappel, Wanfried

145 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung.

Bevölkerungs-entwicklung

Zwar gehen aktuelle Bevölkerungsvorausberechnungen[146] nicht mehr von Rückgängen von bis zu einem Drittel der Einwohner aus[147], jedoch kann auch ein geringerer Rückgang erheblichen Einfluss auf die Infrastruktur sowie die Erträge und Aufwendungen kleinerer Kommunen nehmen. Ansicht 45 zeigt die für das Jahr 2035 im Vergleich zum Jahr 2018 vorausberechneten Zuwächse und Rückgänge der Bevölkerung für den Vergleichsring.



Quelle: HA HessenAgentur GmbH, Einwohner zum 31. Dezember 2018, eigene Darstellung; Stand: August 2020

Ansicht 45: Vorausberechnung Bevölkerungsentwicklung Jahr 2018 zu 2035 im Vergleich

Der Vergleich zeigt, dass für die in die 224. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen im Median ein Bevölkerungsrückgang von 8,1 Prozent bis zum Jahr 2035 prognostiziert wird. Für das Land Hessen insgesamt liegt die Prognose für das Jahr 2035 bei einem Bevölkerungswachstum von 1,4 Prozent im Vergleich zum Jahr 2018. Der Wert für Hessen ist maßgeblich vom vorausberechneten Bevölkerungswachstum im Rhein-Main-Gebiet geprägt. Hier werden für die Städte Raunheim, Frankfurt am Main, Darmstadt und Offenbach am Main Bevölkerungszuwächse von mehr als 10 Prozent vorausberechnet. Spitzenreiter in Hessen ist Raunheim mit einem vorausberechneten Bevölkerungszuwachs von 15,3 Prozent.[148]

146 Vgl. Gemeindedatenblätter der HA Hessen Agentur GmbH
(Quelle: https://www.hessen-gemeindelexikon.de/, abgerufen am 14. April 2021)

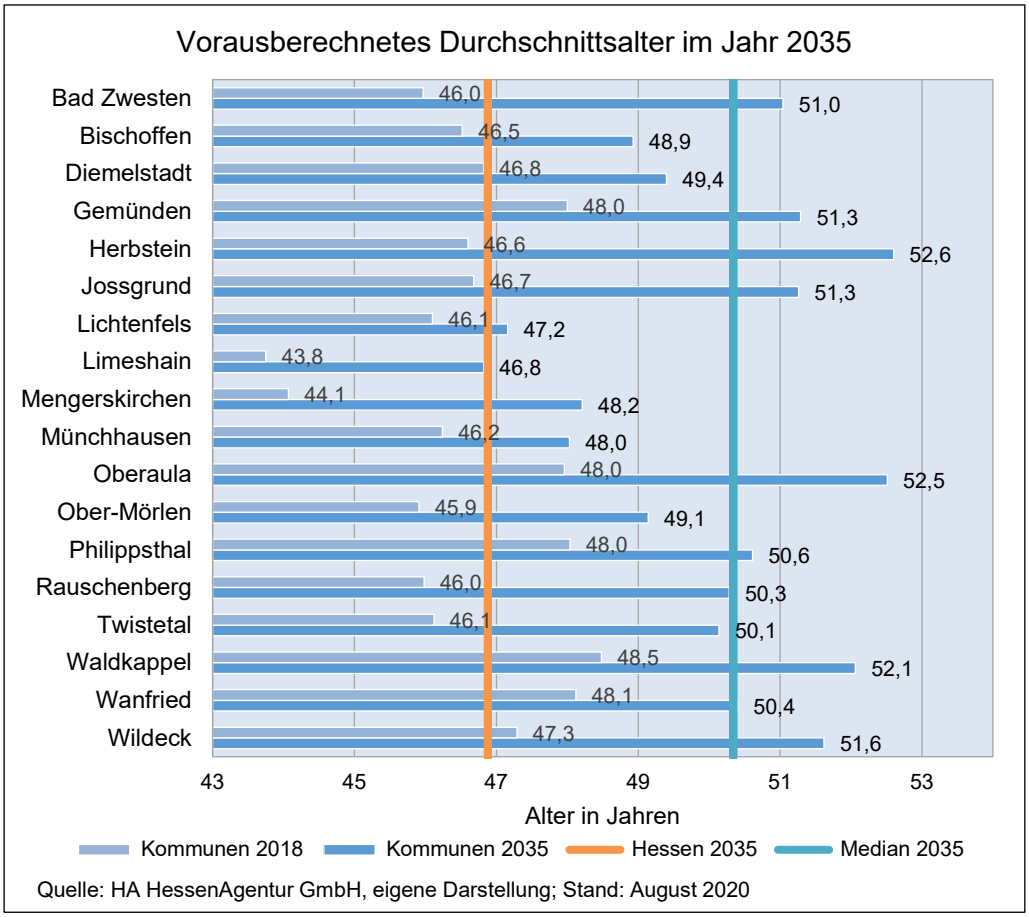
147 Vgl. HA Hessen Agentur GmbH: Bevölkerungsvorausschätzung für die hessischen Landkreise und kreisfreien Städte, Eine Projektion für den Zeitraum von 2010 bis 2030 und eine Trendfortschreibung bis 2050, 2010. Die Studie prognostizierte für das Jahr 2050 in acht Landkreisen der Regierungsbezirke Gießen und Kassel Bevölkerungsrückgänge zwischen rund 19 und rund 41 Prozent.

148 Vgl. HA Hessen Agentur GmbH: Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung für Hessen und seine Regionen als Grundlagen der Landesentwicklungsplanung, Projektion bis zum Jahr 2035 und Trendfortschreibung bis 2050, Juni 2019

Nur für Limeshain wird danach ein Bevölkerungszuwachs von 3,5 Prozent vorausgesagt, was u. a. mit dem aktuell vergleichsweise niedrigen Altersschnitt der Einwohner in Verbindung steht.[149] Bei allen übrigen Kommunen wird ein Bevölkerungsrückgang zwischen 4,0 Prozent in Ober-Mörlen und 15,1 Prozent in Gemünden (Felda) vorausberechnet.

Vorausberechnetes Durchschnittalter

Als weitere Kennzahl untersuchte die Überörtliche Prüfung das vorausberechnete Durchschnittsalter im Vergleich. Ansicht 46 zeigt das für das Jahr 2035 vorausberechnete Durchschnittsalter des Vergleichsrings zum Median und den Vergleichswert Hessens.



Quelle: HA HessenAgentur GmbH, eigene Darstellung; Stand: August 2020

Ansicht 46: Vorausberechnetes Durchschnittsalter im Jahr 2035

Beim Vergleich des vorausberechneten Durchschnittalters im Jahr 2035 liegt der Median des Vergleichsrings bei 50,3 Jahren. Das höchste Durchschnittsalter wird für Herbstein vorausgesagt. Limeshain liegt mit 46,8 Jahren als einzige Kommune unter dem Wert für ganz Hessen (46,9 Jahre). Die Kommunen des Vergleichs sind gegenüber der Prognose für das Land Hessen insgesamt stärker von der Überalterung betroffen.

Die Mehrheit der Vergleichskommunen wird voraussichtlich überdurchschnittlich stark vom demografischen Wandel betroffen sein. Vorausberechneter Bevölkerungsrückgang und Überalterung der Bevölkerung sind bei langfristigen Investitionsentscheidungen zu berücksichtigen. Dabei stellt der Rückgang der Bevölkerung die Kommunen in Bezug auf die Einnahmen und die Unterhaltung der Infrastruktur vor größere Herausforderungen als deren Überalterung. Diese Kommunen stehen vor der Herausforderung, der vorausberechneten demografischen Entwicklung durch aktives politisches Handeln entgegenzuwirken.

149 Vgl. Ansicht 45

Unter solchen Voraussetzungen kann der demografische Wandel die Grundversorgung gefährden, da dort, wo die Bevölkerungsentwicklung rückläufig ist oder die Bevölkerung altert, Auslastungsschwellen unterschritten werden können. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher Teilbereiche der allgemeinen und ärztlichen Grundversorgung sowie die digitale Versorgung.

5.5 Auswirkungen der Demografieentwicklung auf die Vergleichskommunen

Grundversorgung

Eine ortsnahe Grundversorgung[150] ist von hoher Bedeutung für die Lebensqualität. Insbesondere Kinder und ältere Menschen mit eingeschränkter Mobilität sind auf eine Grundversorgung angewiesen. In Kommunen, in denen die Bevölkerungsentwicklung rückläufig ist oder die Bevölkerung altert, können Auslastungsschwellen der Grundversorgung unterschritten werden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher die Entwicklung der Einzelhandelsbetriebe[151] und Apotheken im Vergleich der Jahre 2010 zu 2017 als Teilbereiche der allgemeinen Grundversorgung, die aktuelle Breitbandverfügbarkeit zur digitalen Versorgung sowie die ärztliche Grundversorgung in den Kommunen. Ansicht 47 zeigt die Entwicklung der allgemeinen Grundversorgung der Jahre 2010 zu 2017.

Grundversorgung 2010 zu 2017[1)] im Vergleich

	Einzelhandel				Apotheken			
	2010		2017		2010		2017	
	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb
Bad Zwesten	26	154	21	186	1	4.000	1	3.901
Bischoffen	24	145	18	187	1	3.470	1	3.371
Diemelstadt	25	217	27	192	2	2.714	2	2.595
Gemünden (Felda)[2)]	10	291	8	338	0	0	0	0
Herbstein	30	162	23	209	1	4.852	2	2.401
Jossgrund	22	164	15	231	1	3.615	1	3.468
Lichtenfels	14	294	7	591	1	4.118	0	0
Limeshain	21	255	19	296	1	5.362	1	5.619
Mengerskirchen	21	275	22	263	2	2.893	1	5.781
Münchhausen	14	248	12	277	1	3.477	1	3.320
Oberaula	14	231	12	268	1	3.232	1	3.221
Ober-Mörlen	32	182	27	213	1	5.813	1	5.740

150 Unter Grundversorgung ist die Verfügbarkeit von wichtiger Infrastruktur und Dienstleistungen zu verstehen, so ÖPNV, Energieversorgung, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, Bildung und Kultur, medizinische Versorgung, Lebensmittelversorgung, Telekommunikation.

(Quelle: https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/daseinsvorsorge-28469/version-378857, abgerufen am 15. Februar 2021)

151 Die statistischen Ämter zählen hierzu u. a. den Einzelhandel in Verkaufsräumen mit Waren verschiedener Art, mit Nahrungs- und Genussmitteln, Getränken und Tabakwaren, mit Motorkraftstoffen (Tankstellen), mit Geräten der Informations- und Kommunikationstechnik, mit sonstigen Haushaltsgeräten, Textilien, Heimwerker- und Einrichtungsbedarf, mit Verlagsprodukten, Sportausrüstungen und Spielwaren, mit sonstigen Gütern, an Verkaufsständen (u. a. Märkte) und den Einzelhandel außerhalb von Verkaufsräumen (u. a. Internet- und Versandhandel), insgesamt ohne Kfz-Handel.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Klassifikation der Wirtschaftszweige, Dezember 2008, S. 114 ff.

Grundversorgung 2010 zu 2017[1)] im Vergleich								
	Einzelhandel				Apotheken			
	2010		2017		2010		2017	
	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb	Zahl Betriebe	Einwohner je Betrieb
Philippsthal (Werra)	29	144	19	220	2	2.091	1	4.183
Rauschenberg	11	406	11	402	2	2.234	1	4.419
Twistetal	15	302	6	733	0	0	0	0
Waldkappel	21	219	21	205	2	2.296	2	2.155
Wanfried	32	131	20	209	1	4.204	1	4.175
Wildeck	27	184	20	252	2	2.482	1	5.046
Minimum	10	131	6	186	0	0	0	0
unteres Quartil	14	163	12	209	1	2.343	1	2.450
Median	22	218	19	242	1	3.351	1	3.420
oberes Quartil	27	270	21	291	2	4.089	1	4.360
Maximum	32	406	27	733	2	5.813	2	5.781
Hessen	33.829	179	31.132	201	1.800	3.371	1.520	4.107

= Änderung positiv, = Wert gleichbleibend, = Änderung negativ
[1)] Die statistischen Daten zur Grundversorgung lagen lediglich bis zum Jahr 2017 vor. Daher wurden zur Berechnung auch die Bevölkerungswerte zum 31. Dezember 2017 verwendet.
[2)] In Gemünden (Felda) besteht eine Filialapotheke. Die genannten statistischen Daten beziehen sich ausschließlich auf Vollapotheken.
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnung; Stand: August 2020

Ansicht 47: Grundversorgung 2010 zu 2017 im Vergleich

Aus dem Vergleich ist zu sehen, dass die Zahl der Einzelhandelsbetriebe im Median von 22 Betrieben im Jahr 2010 auf 19 Betriebe im Jahr 2017 zurückging (minus 13,6 Prozent). Die Zahl der versorgten Einwohner je Betrieb stieg dadurch im Median um 24 auf 242 (plus 11,0 Prozent). Dies entspricht dem hessenweiten Trend. Für das Land Hessen nahm der Wert um 22 auf 201 Einwohner zu (plus 11,7 Prozent). Die Kennzahl zeigt, dass die Kommunen des Vergleichsrings im Median einen schlechteren Versorgungsgrad erreichten als Hessen insgesamt.

Entgegen dem rückläufigen Trend nahm in Mengerskirchen die Zahl der Einzelhandelsbetriebe im Vergleich der Jahre 2010 und 2017 um einen Betrieb zu. In Rauschenberg und Waldkappel blieb die Zahl der Betriebe stabil.

Die Kommunen können das Angebot der Grundversorgung nur mittelbar beeinflussen. Bei der Vergabe neuer Gewerbeflächen sollten Betriebe unter Berücksichtigung der Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Grundversorgung ausgewählt werden. Bei mangels Wirtschaftlichkeit fehlender Angebote kann die Kommune durch die Bereitstellung von Räumlichkeiten oder die Einbindung gemeinnütziger Organisationen Einfluss nehmen.

Durch die steigenden Marktanteile des Onlinehandels verschärft sich die wirtschaftliche Situation des stationären Einzelhandels. Die Corona-Pandemie hat zu einer Beschleunigung dieser Entwicklung geführt.[152]

152 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/10/ PD20_N063_45212.html, abgerufen am 19. April 2021

Entwicklungskonzept der Universität Gießen für die Gemeinde Limeshain

Die Gemeinde Limeshain begegnete den Herausforderungen des demografischen Wandels in Form eines bei der Justus-Liebig-Universität Gießen in Auftrag gegebenen kommunalen Entwicklungskonzepts. Das Konzept entstand unter Einbeziehung der Bevölkerung in mehreren Bürgerwerkstätten und einer Bürgerbefragung von Bürgern über 60 Jahren zum Thema Leben im Alter. Die Ergebnisse setzte die Kommune unter Einbindung und Nutzung mehrerer Initiativen und Einzelförderungen zu den jeweiligen Themenfeldern in den nachfolgenden Jahren in mehreren konkreten Projekten um. So entstand durch die Entwicklung und Sanierung des Areals rund um das ehemalige Dorfgemeinschaftshaus im Ortsteil Hainchen die Senioren-Dependance Haus Limeshain mit angegliederter Begegnungsstätte und Dorfladen einschließlich barrierefreiem Areal als Modellvorhaben, das vom Land Hessen gefördert wurde. Betrieben wird dieses vom Alten- und Pflegezentrum des Main-Kinzig-Kreises und ist Bestandteil eines Gesamtkonzepts zur Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) von vier Pflegeheimen in der Region. Neben diesem Projekt initiierte die Gemeinde durch Bereitstellung günstiger Räumlichkeiten die Eröffnung eines zweiten Dorfladens im Ortsteil Himbach, um auch dort die örtliche Nahversorgung sicherzustellen. Beide Einrichtungen werden von der Diakonie des Wetteraukreises betrieben. Jungen Familien gewährt die Kommune einen Bauzuschuss zur Errichtung eigenen Wohnraums. Für das Gutachten der Justus-Liebig-Universität entstanden der Gemeinde Aufwendungen in Höhe von 12.000 Euro. Zur Errichtung der beiden Dorfläden investierte die Gemeinde rund 719.000 Euro und erhielt Zuschüsse in Höhe von rund 119.000 Euro.

Ansicht 48: Dorfladen Gemeinde Limeshain im Ortsteil Himbach (Quelle: Gemeinde Limeshain)

Versorgung mit Apotheken

Bestandteil der Grundversorgung ist auch die medizinische Versorgung. Neben den Ärzten spielen hier die Apotheken eine wichtige Rolle. Daher untersuchte die Überörtliche Prüfung die Entwicklung der Zahl der Apotheken. Diese blieb im Vergleich der Jahre 2010 bis 2017 bei 14 Kommunen gleich. In Mengerskirchen, Philippsthal (Werra) und Wildeck reduzierte sich die Zahl der Apotheken im Betrachtungszeitraum von zwei auf einen Betrieb. In Lichtenfels schloss im Betrachtungszeitraum die einzige ansässige Apotheke und Twistetal wies keine örtliche Apotheke auf; beide hatten damit einen Standortnachteil. Im Vergleich zum Land Hessen (4.107 Einwohner je Apotheke) war der Versorgungsgrad im Median des Vergleichs mit 3.474 Einwohner je Apotheke etwas besser.

Ärztliche Grundversorgung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die hausärztliche sowie allgemeine fachärztliche Versorgung in den jeweiligen Landkreisen des Vergleichsrings.[153] Unter die allgemeine fachärztliche Versorgung fallen Augenärzte, Chirurgen, Frauenärzte, Hautärzte, HNO-Ärzte, Kinderärzte, Nervenärzte, Orthopäden, Psychotherapeuten und Urologen. Ansicht 49 zeigt die ärztliche Versorgungslage im Vergleich.

Ärztliche Versorgung 2019 im Vergleich				
	Hausärzte		Fachärzte	
	Versorgungsgrad	bestehende oder drohende Unterversorgung	durchschnittlicher Versorgungsgrad[1)]	bestehende oder drohende Unterversorgung
Bad Zwesten	96,3 %	nein	124,0 %	nein
Bischoffen	117,1 %	nein	132,9 %	nein
Diemelstadt	123,7 %	nein	137,8 %	nein
Gemünden (Felda)	98,1 %	nein	139,7 %	nein
Herbstein	105,0 %	nein	139,7 %	nein
Jossgrund	116,9 %	nein	120,8 %	nein
Lichtenfels	94,7 %	nein	137,8 %	nein
Limeshain	94,8 %	nein	129,1 %	nein
Mengerskirchen	114,2 %	nein	136,5 %	nein
Münchhausen	126,3 %	nein	163,0 %	nein
Oberaula	100,3 %	nein	124,0 %	nein
Ober-Mörlen	107,4 %	nein	129,1 %	nein
Philippsthal (Werra)	132,3 %	nein	129,7 %	nein
Rauschenberg	103,6 %	nein	160,6 %	nein
Twistetal	94,7 %	nein	137,8 %	nein
Waldkappel	96,2 %	nein	119,2 %	nein
Wanfried	96,2 %	nein	115,2 %	nein
Wildeck	132,3 %	nein	137,8 %	nein
Minimum	94,7 %		115,2 %	
unteres Quartil	96,2 %		125,3 %	
Median	104,3 %		134,7 %	
oberes Quartil	117,1 %		137,8 %	
Maximum	132,3 %		163,0 %	

[1)] Aus den einzelnen Versorgungsgraden der zehn betrachteten Teilbereiche der allgemeinen fachärztlichen Versorgung wurde der Mittelwert berechnet.
Quelle: Kassenärztliche Vereinigung Hessen, eigene Berechnung; Stand: August 2020

Ansicht 49: Ärztliche Versorgung 2019 im Vergleich

Auf Grundlage der Einschätzung der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen bestand bei keiner der Vergleichskommunen eine Unterversorgung. Auch eine drohende Unterversorgung[154] wurde bei keiner Kommune des Vergleichs festgestellt. Beim hausärztlichen Versorgungsgrad wiesen Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Lichtenfels, Limeshain, Twistetal, Waldkappel und Wanfried Werte unter 100 Prozent auf. Die fachärztliche Versorgung lag dagegen bei allen Kommunen über 100 Prozent.

153 Kassenärztliche Vereinigung Hessen, Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen für die ambulante vertragsärztliche Versorgung, Stand: 1. März 2019

(Quelle: https://www.kvhessen.de/fileadmin/user_upload/kvhessen/Berufseinsteiger/Niederlassung/BEDARFSPLAN_2019.pdf, abgerufen am 19. Dezember 2019)

154 Die Kassenärztliche Vereinigung Hessen hat die Gültigkeit des Bedarfsplans 2019 im Vorwort auf drei Jahre festgelegt.

Digitale Versorgung

Eine leistungsfähige digitale Infrastruktur wird gerade in ländlichen Regionen immer mehr als ein Bestimmungsfaktor für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen angesehen.[155] Die Attraktivität eines Wohnstandorts für den Zuzug junger Familien oder deren Verbleib während der Familienphase bemisst sich nicht zuletzt daran, wie gut die Datenanbindung ist. Kindererziehung oder auch die Betreuung älterer Familienmitglieder erfordern eine höhere Präsenz am Wohnort. Um dennoch dem Erwerbsleben nachgehen zu können, spielt die Breitbandversorgung eine entscheidende Rolle für die Attraktivität der Kommune. Die Corona-Pandemie hat die Bedeutung des Homeoffice und die Wichtigkeit der hierfür erforderlichen Breitbandversorgung noch einmal erhöht. Ansicht 50 zeigt die Breitband- und Mobilfunkversorgung der Vergleichskommunen für das Jahr 2021 im Vergleich.

Breitband- und Mobilfunkversorgung 2021[1)] im Vergleich

	Breitbandverfügbarkeit		Mobilfunkverfügbarkeit	
	≥ 50 MBit/s	> 1.000 MBit/s	Haushalte	Gemeinde
Bad Zwesten	97 %	59 %	100 %	100 %
Bischoffen	95 %	26 %	100 %	100 %
Diemelstadt	93 %	0 %	100 %	100 %
Gemünden (Felda)	26 %	0 %	100 %	100 %
Herbstein	36 %	0 %	100 %	99 %
Jossgrund	94 %	0 %	100 %	90 %
Lichtenfels	94 %	4 %	100 %	100 %
Limeshain	96 %	2 %	100 %	100 %
Mengerskirchen	94 %	1 %	100 %	100 %
Münchhausen	96 %	5 %	100 %	99 %
Oberaula	87 %	0 %	100 %	100 %
Ober-Mörlen	94 %	3 %	100 %	100 %
Philippsthal (Werra)	99 %	91 %	100 %	100 %
Rauschenberg	97 %	3 %	100 %	96 %
Twistetal	96 %	55 %	100 %	99 %
Waldkappel	91 %	0 %	95 %	95 %
Wanfried	95 %	0 %	100 %	100 %
Wildeck	95 %	0 %	100 %	100 %
Minimum	26 %	0 %	95 %	90 %
unteres Quartil	93 %	0 %	100 %	99 %
Median	95 %	2 %	100 %	100 %
oberes Quartil	96 %	5 %	100 %	100 %
Maximum	99 %	91 %	100 %	100 %

= prozentuale Abdeckung im Jahr 2021

1) Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, private Breitbandverfügbarkeit, alle Techniken, Stand: 16. April 2021

Die Breitbandverfügbarkeit ist angegeben in Prozent der zu versorgenden Haushalte, die Mobilfunkverfügbarkeit in Prozent der Fläche, beide mit einer Genauigkeit von 250 Quadratmetern bezogen auf den ausgewählten Standort. Die Angaben zu den Breitbandklassen beziehen sich auf die jeweilige Mindestbandbreite im Download.

Quelle: Breitbandatlas.de, eigene Berechnung; Stand: April 2021

Ansicht 50: Breitband- und Mobilfunkversorgung 2021 im Vergleich

155 Vgl. Hessische Landesregierung, 4. Demografie-Bericht, Juni 2016, S. 33 (Quelle: https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/4_demografiebericht_hessen.pdf, abgerufen am 30. Juli 2020)

Die private Breitbandverfügbarkeit[156] mit einer Übertragungsgeschwindigkeit von mindestens 50 MBit/s und allen Techniken[157] erreichte mit einer Abdeckung von mehr als 90 Prozent der Privathaushalte bei 15[158] Vergleichskommunen zum 7. Dezember 2020 einen guten Wert. Oberaula erreichte 87 Prozent. Unzureichend war die Versorgung in Gemünden (Felda) und Herbstein. Diesen Kommunen empfahl die Überörtliche Prüfung, zu einer Verbesserung der Breitbandversorgung beizutragen, um als Wohn- und Arbeitsort attraktiv zu bleiben.

Mit dem fertiggestellten Ausbau eines Glasfaserkabelnetzes durch die Breitband Nordhessen GmbH hatte sich die Breitbandverfügbarkeit in Bad Zwesten, Lichtenfels, Oberaula, Twistetal, Waldkappel, Wanfried und Wildeck im Jahr 2020 nachhaltig verbessert. In Gemünden (Felda) plant ein privater Dienstleister im Gemeindegebiet den flächendeckenden Ausbau von Glasfaserkabeln.

Für die Attraktivität als Unternehmensstandort spielt auch die Breitbandversorgung eine wichtige Rolle. Außerdem zeigt eine aktuelle Studie[159], dass in Deutschland ein hohes Potenzial für eine Erwerbstätigkeit von zu Hause aus (Homeoffice) besteht, wofür ebenfalls eine hohe Breitbandversorgung notwendig ist. Nach der Studie wird die pandemiebedingte verstärkte Nutzung des Homeoffice voraussichtlich nachhaltige Auswirkungen auf die Organisation von Arbeit haben. Hieraus könnten sich Potenziale für Kommunen im ländlichen Raum ergeben, da sich Pendlerfahrten zum Arbeitsplatz reduzieren oder ganz wegfallen.

Die Mobilfunkverfügbarkeit der Haushalte hatte am Ende des Prüfungszeitraums ein hohes Niveau erreicht und lag mit 95 Prozent lediglich in Waldkappel unter einer Abdeckung von 100 Prozent.

Wohnen

Bezahlbarer Wohnraum in ländlichen Regionen ist ein wichtiger Haltefaktor für junge Familien sowie Anreiz für einen Zuzug. Die hessische Landesregierung hat zuletzt im Jahr 2016 mit dem 4. Demografie-Bericht ihre Demografiestrategie weiterentwickelt. Die Strategie hat die Ziele den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu fördern, gleichwertige Lebensverhältnisse und Arbeitsbedingungen zu unterstützen und eine hohe Lebensqualität zu sichern. Dabei wird attraktiven Innenstädten und Ortskernen eine große Bedeutung zugesprochen. Die Landesregierung sieht die Beseitigung der Leerstände vor allem bei kleineren Kommunen im ländlichen Raum als schwierig an. Insbesondere die finanzielle Lage der Kommunen kann dazu führen, dass Eigenanteile zur Inanspruchnahme von Förderprogrammen nicht aufgebracht werden können oder sinkende Verkehrswerte private Investitionen verhindern. Somit bleiben Investitionen in den innerörtlichen Gebäudebestand aus. Gleichzeitig fehlen Anreize für junge Familien, in die Ortskerne zu ziehen oder Immobilien zu erwerben und zu renovieren.

---

156 Aufgrund der zwischenzeitlichen Entwicklung der Werte im Breitbandatlas wurde auf die aktuellen Werte zum Stand 16. April 2021 und damit außerhalb des Prüfungszeitraums abgestellt.

157 Das Breitband umfasst verschiedene Übertragungstechnologien, so das Super-Vectoring, CATV, DOCSIS 3.1, FTTB/H-Glasfaser. Diese unterscheiden sich von den Schmalbandtechniken, so Telefonmodem oder ISDN, durch die Geschwindigkeit der Datenübertragung. Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bericht zum Breitbandatlas Teil 1: Ergebnisse und Teil 2: Methode, Stand Mitte 2020, (Quellen: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2020-ergebnisse.pdf?__blob=publicationFile und https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2020-methode.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 14. April 2021)

158 Bad Zwesten, Bischoffen, Diemelstadt, Jossgrund, Lichtenfels, Limeshain, Mengerskirchen, Münchhausen, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wanfried, Wildeck

159 Vgl. Alipour/Falck/Schüller, Homeoffice während der Pandemie und die Implikationen für eine Zeit nach der Krise, ifo Schnelldienst 7/2020, 73. Jahrgang, S. 30-36

Durch gezielte Projekte und Initiativen sowie durch die Inanspruchnahme von Förderprogrammen können Kommunen beispielsweise Existenzgründungen in Leerständen sowie in die Revitalisierung des Gebäudebestands und damit die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsort fördern.[160]

Immobilienvermarktung in Wanfried

Die Stadt Wanfried verfolgte eine besonders auf den Zuzug ausgerichtete Strategie zur Sanierung und zum Erhaltung ihrer historischen Bausubstanz an Fachwerkhäusern. Diese gezielte Innenstadtentwicklung erreichte die Kommune unter Einbeziehung starken bürgerschaftlichen Engagements gemeinsam mit der „Bürgergruppe für den Erhalt Wanfrieder Häuser“, die auch Träger des hessischen Demografie-Preises war. Die Stadt ergänzte deren Bemühungen mit eigenen Vermarktungsaktivitäten in Form einer kommunalen Immobilienplattform, für die sie neben dem Personaleinsatz zur Einstellung der Immobilien monatlich rund 100 Euro aufwendete. Mit dem Zuzug vor allem niederländischer Immobilienerwerber erlangte die Kommune ab dem Jahr 2016 eine hohe bundesweite mediale Aufmerksamkeit. In der Folge interessierten sich auch Immobilienerwerber aus deutschen Ballungsräumen für den Erwerb von Fachwerkhäusern und zogen nach Wanfried. Die Stadt profitierte durch eine stärkere Auslastung der Handwerksbetriebe und der Gastronomie, wie auch erhöhten Übernachtungszahlen und einer Steigerung der touristischen Attraktivität.

Ansicht 51: Beispiel einer Fachwerksanierung in Wanfried (Quelle: Stadt Wanfried)

Ein weiterer Faktor für die Attraktivität einer Kommune als Wohnort bildet das Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen in zumutbarer Entfernung. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher bei den Vergleichskommunen die Entwicklung der Beschäftigten am Wohn- und Arbeitsort.

Arbeiten

Eine positive Entwicklung von Wirtschaft und Gewerbe nimmt mittelbar Einfluss auf die Einwohnerentwicklung und die Altersstruktur der Einwohner. Auch in ländlichen Regionen mit einer stabilen mittelständischen Unternehmensstruktur und geringer Arbeitslosenquote zeigt sich, dass freie Stellen für Facharbeitskräfte nicht umgehend wiederbesetzt werden können. Durch eine verstärkte, auf die Bedürfnisse der Unternehmen ausgerichtete Ausbildung oder durch Zuwanderung von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten[161] von außerhalb

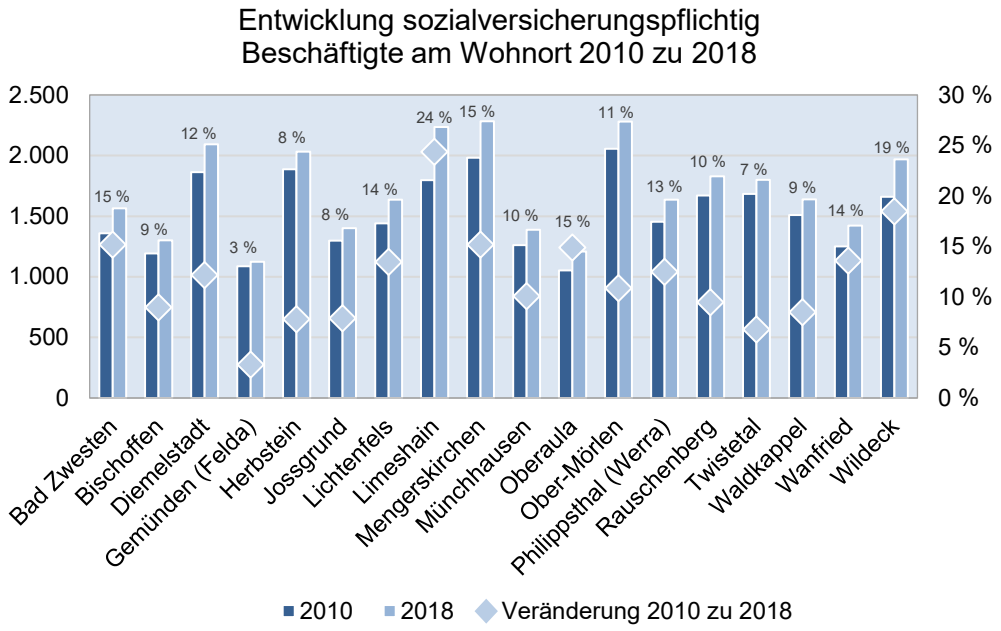
160 Vgl. Hessische Landesregierung, 4. Demografie-Bericht, Juni 2016, S. 33 (Quelle: https://staatskanzlei.hessen.de/sites/default/files/media/staatskanzlei/4_demografiebericht_hessen.pdf, abgerufen am 30. Juli 2020)

161 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte umfassen alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die kranken-, renten-, pflegeversicherungspflichtig und/oder beitragspflichtig nach dem Recht der Arbeitsförderung (SGB III) sind oder für die Beitragsanteile zur gesetzlichen Rentenversicherung oder nach dem Recht der Arbeitsförderung zu zahlen sind.

muss der Fachkräftemangel ausgeglichen werden. Gelingt dies den Unternehmen nicht, droht der Verlust von Wettbewerbsvorteilen und mittelfristig die Abwanderung von ansässigen Unternehmen.

Andererseits verfügt nicht jede Kommune über ausreichend Gewerbefläche, um für Neuansiedlungen von Unternehmen zu werben. Beispiele, wie das Interkommunale Gewerbegebiet Limes von Limeshain, Büdingen und Hammersbach oder das Interkommunale Gewerbegebiet von Münchhausen, Battenberg und Burgwald, zeigen, dass insbesondere durch IKZ neue Möglichkeiten entstehen, um gemeinsam Gewerbegebiete zu erschließen und zu vermarkten oder bereits bestehende Gewerbeflächen und Wirtschaftsräume weiterzuentwickeln.

Ansicht 52 zeigt die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort[162] im Vergleich der Jahre 2010 und 2018.

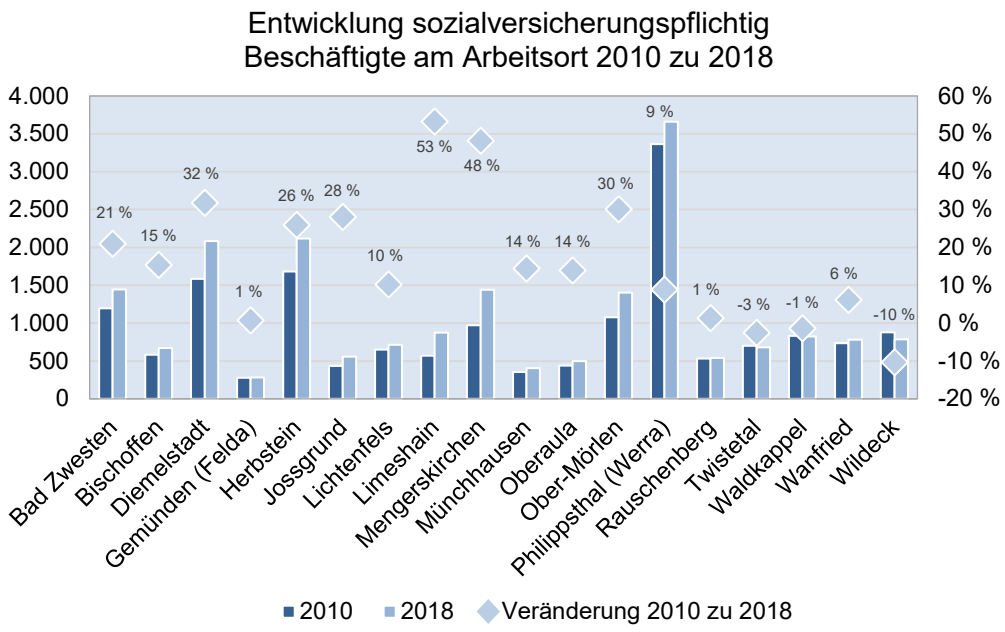


Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Werte zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung; Stand: August 2020

Ansicht 52: Entwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort 2010 zu 2018

Wie Ansicht 52 zu entnehmen ist, stieg die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort in allen Kommunen des Vergleichsrings zwischen den Jahren 2010 und 2018 an. Bei einer guten Breitbandanbindung ergeben sich für kleine Kommunen im ländlichen Raum durch den Trend zum Homeoffice Chancen, auch bei größerer Entfernung zum Arbeitsort als Wohnort attraktiv zu sein.

162 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort: Hier werden die Beschäftigten ihrem jeweiligen Wohnort zugeordnet, und zwar auf Basis der dem Arbeitgeber gemeldeten Wohnortangaben (Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt).



Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Werte zum 30. Juni des jeweiligen Jahres, eigene Darstellung; Stand: August 2020

Ansicht 53: Entwicklung sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2010 zu 2018

Die Zahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter am Arbeitsort[163] sank in Twistetal, Waldkappel und Wildeck im Zeitraum 2010 bis 2018 zwischen 1,4 Prozent und 10,4 Prozent. In den anderen Kommunen stieg die Zahl zwischen 0,7 Prozent in Gemünden (Felda) und 53,2 Prozent in Limeshain an. Es folgt die Gemeinde Mengerskirchen mit einem Zuwachs von 48,1 Prozent.

163 Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort: Hier werden die Beschäftigten der Region zugeordnet, in dem der Betrieb liegt, in dem sie beschäftigt sind. (Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt)

Gewerbeförderung durch Gründerzentrum in Mengerskirchen

Die Gemeinde Mengerskirchen begegnete den Auswirkungen des demografischen Wandels in Form des Zukunftsforums Mengerskirchen. Das gemeinsam mit dem Hessischen Städte- und Gemeindebund und der Technischen Hochschule Mittelhessen angestoßene Projekt führt die Gemeinde in einem eingetragenen Verein. Besonderes Augenmerk richtete die Gemeinde hierbei auf die Einbeziehung der Bürger aller Generationen und Gemeindeteile in den Mengerskirchener Zukunftsgesprächen. Die gewählte Beteiligungsform führte zu großer Aufmerksamkeit und Akzeptanz in der Bevölkerung. Die Kosten lagen im Gründungsjahr bei rund 25.000 Euro für Gutachten und Verwaltungskosten. In den Folgejahren erhielt der Betreiberverein Zuschüsse der Gemeinde. Für das Jahr 2020 lag der Zuschussbetrag bei 30.000 Euro. Aus dem Zukunftsforum gingen die Teilprojekte Regionalvermarktung, Pflege und Lebensqualität, Inklusionshaus, Frauenhaus sowie Gründerzentrum hervor. Besonders das entstandene „Gründerzentrum P2 Westerwald“ entfaltete seine Wirkung über das Gemeindegebiet hinaus. In 2016 investierte die Gemeinde rund 35.000 Euro in die Einrichtung des Gründerzentrums. Die Gemeinde Mengerskirchen trug durch diese Initiative auch zur positiven Entwicklung der Zahl der Beschäftigten bei (vergleiche Ansicht 53). Bei der Entwicklung der Beschäftigten am Arbeitsort erreichte Mengerskirchen mit einem Zuwachs von 48,1 Prozent den zweithöchsten Wert des Vergleichs.

Ansicht 54: Gründerzentrum P2 Westerwald (Quelle: Gemeinde Mengerskirchen)

Aktivitäten der Kommunen

Bei der 224. Vergleichenden Prüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung, mit welchen Initiativen und Aktivitäten die Kommunen des Vergleichs den Herausforderungen des demografischen Wandels begegneten und diesen aktiv zu beeinflussen versuchten.

Bei 13[164] der 18 Vergleichskommunen waren die Aktivitäten schwach bis mittel ausgeprägt und gingen nicht über Einzelinitiativen oder die Teilnahme an Förderprogrammen hinaus. Ein Gesamtkonzept zur Beeinflussung des demografischen Wandels war in Diemelstadt, Jossgrund, Limeshain, Mengerskirchen und Wanfried vorhanden. Die Konzepte in Limeshain, Mengerskirchen und Wanfried wurden vorgehend bereits beschrieben. Diemelstadt und Jossgrund werden nachfolgend dargestellt.

Zukunftswerkstatt Diemelstadt 2030

Die Stadt Diemelstadt initiierte im Jahr 2015 das Projekt „Zukunftswerkstatt Diemelstadt 2030“. In mehreren Teilprojektphasen in den Jahren 2017 bis 2019 stellte die Stadt ein Gesamtentwicklungskonzept auf. Bürger aller Generationen und Stadtteile wirkten dabei aktiv mit. Aus dieser Zukunftswerkstatt gingen acht konkrete Projekte hervor, die die Stadt fortlaufend verfolgt und in Teilen schon umgesetzt hatte.

- Radwegekonzept und Grenztrail
- Jugendräume, Mädchenbus und Jugendarbeit
- Abenteuerspielplatz in Rhoden
- Freizeitanlage Steinberg in Wrexen
- Breitbandausbau und Zielnetzplanung
- Zukunftsorientiertes Wohnraumkonzept und Dorfentwicklung
- Bürgerbus
- Diemelstadt Mobile App

Die Stadt Diemelstadt plante einen Antrag auf die Aufnahme in das Förderprogramm zur hessische Dorfentwicklung zu stellen, mit dem Ziel ein Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) zu entwickeln.

Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK) in Jossgrund

Die Gemeinde Jossgrund erstellte im Rahmen der Teilnahme am Förderprogramm zur hessischen Dorfentwicklung ein Integriertes Kommunales Entwicklungskonzept (IKEK). Das IKEK formulierte ein Leitbild und definierte Handlungsfelder in den Themenbereichen Kommunikation, Treffpunkte, Dorfgemeinschaft und Kultur, Siedlungsentwicklung, Versorgung und Verkehr, technische Infrastruktur, Wirtschaft und Bildung, Tourismus und Freizeit sowie städtebaulicher Entwicklung und Leerstand. Es definierte Leit- und Startprojekte, um den demographischen Wandel zu gestalten. So wurden im Jahr 2019 das „Kinder- und Familienzentrum – Unterm Regenbogen“ im renovierten ehemaligen Schwesternhaus im Ortsteil Oberndorf eröffnet. Im gleichen Jahr begann der Bau des „Haus Spessart“, einer stationären Pflegeeinrichtung mit 36 Einzelzimmern in drei Hausgemeinschaften im Ortsteil Pfaffenhausen gemeinsam mit einem gemeinnützigen Betreiber.

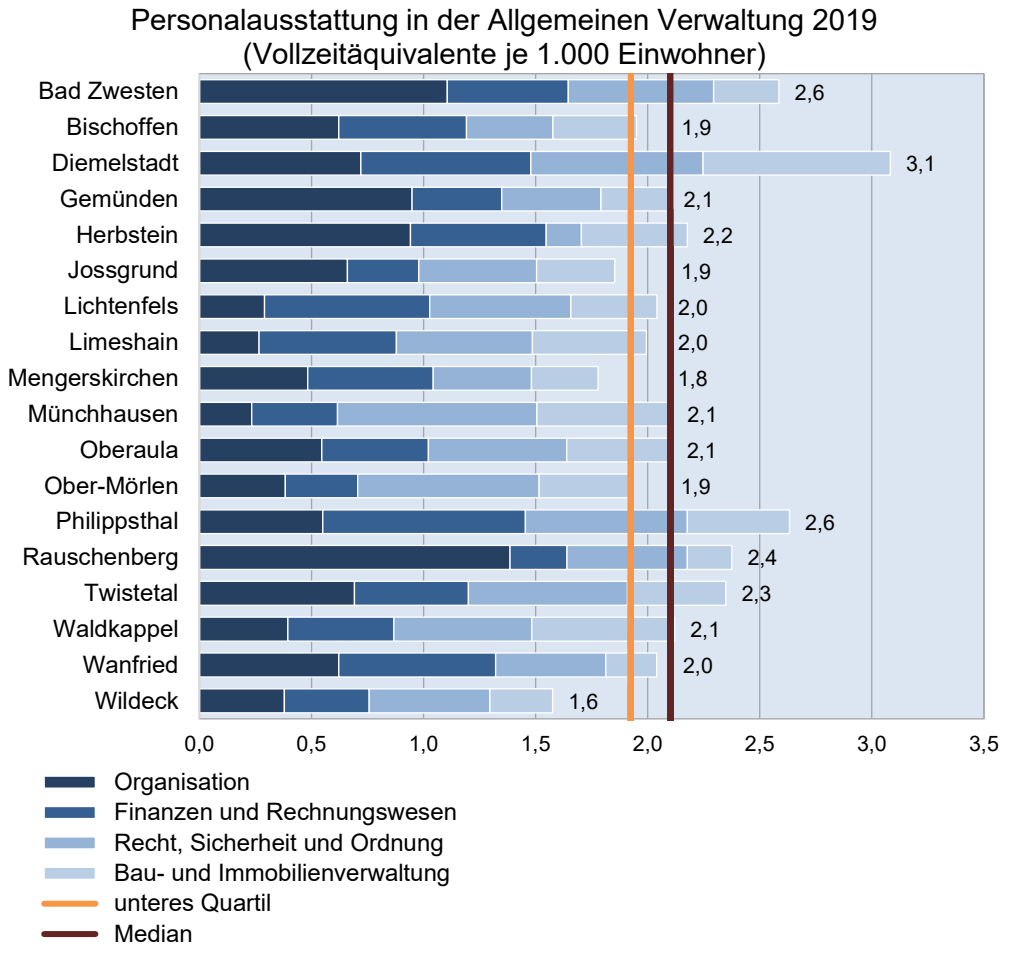
164 Bad Zwesten, Bischoffen, Gemünden (Felda), Herbstein, Lichtenfels, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wildeck.

Die Positivbeispiele aus dem Vergleich zeigen, dass die Kommunen durch eigene Maßnahmen die Auswirkungen des demografischen Wandels beeinflussen können. Dabei sind die örtlichen Gegebenheiten zu beachten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die von Land, Bund und anderen Stellen angebotenen Programme und Initiativen dahingehend zu prüfen, ob sie für die jeweilige Kommune geeignet sind, der zu erwartenden demografischen Entwicklung entgegenzuwirken.

5.6 Allgemeine Verwaltung

Auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung untersuchte die Überörtliche Prüfung die Allgemeine Verwaltung. Die Überörtliche Prüfung fasst unter der Allgemeinen Verwaltung die Aufgaben der Organisation[165], Finanzen und Rechnungswesen[166], Recht, Sicherheit und Ordnung[167] sowie Bau- und Immobilienverwaltung[168] zusammen.[169]

In den 18 Kommunen fielen im Jahr 2019 für die Allgemeine Verwaltung insgesamt Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen) in Höhe von rund 11,5 Millionen Euro an. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden Vollzeitäquivalente ermittelt, die in Ansicht 55 für die einzelnen Aufgabenbereiche je 1.000 Einwohner dargestellt sind.



Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2020

Ansicht 55: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung 2019 (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner)

165 Verwaltung der Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Personalverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung

166 Kämmerei, Gemeindekasse, Steueramt

167 Statistik und Wahlen, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen

168 Räumliche Planung und Entwicklung, Bau- und Grundstücksordnung, Immobilienverwaltung

169 Vgl. 117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ im Achtzehnten Zusammenfassenden Bericht vom 15. Oktober 2008, LT-Drs. 17/400, S. 135

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die 18 Kommunen zwischen 1,6 und 3,1 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Der Median lag bei 2,1[170] und das untere Quartil bei 1,9 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner.

Bei der Analyse wurden die Vollzeitäquivalente abgezogen, die durch interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenhaushalte verrechnet und so über Gebühren refinanziert waren.[171] Das Kommunalabgabengesetz (KAG)[172] gibt hierzu vor, dass die Kosten für die laufende Verwaltung, so beispielsweise für die Erstellung und den Versand der Gebührenbescheide oder Buchung der Zahlungen durch die Gemeindekasse, gedeckt sein müssen. Diese Kosten sind nicht über die Allgemeinen Deckungsmittel, sondern durch Gebühren zu finanzieren. Somit sind die Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für die kostenrechnenden Gebührenbereiche, so Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung, zu erfassen und sachgerecht den Gebührenbereichen zuzuordnen. Dies ist durch Verrechnung über die interne Leistungsverrechnung oder direkte Buchung der Aufwendungen, so die Personal- und Versorgungsaufwendungen, möglich. Hierdurch ergeben sich für die Verwaltung Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ergebnisbeiträge der Allgemeinen Verwaltung. Die zu bewertende Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung wird entscheidend durch dieses Buchungsverhalten der Kommunen beeinflusst.

So wurden in Wildeck für Leistungen der Allgemeinen Verwaltung 5,2 VZÄ (39,7 Prozent der gesamten VZÄ) verursachungsgerecht über die interne Leistungsverrechnung den Gebührenhaushalten, die in den Gemeindewerken organisiert waren, zugeordnet und somit leistungsgerecht über die Gebühren finanziert. In Diemelstadt (0,3 VZÄ) wurden dagegen nur 1,7 Prozent der gesamten VZÄ in die Gebührenhaushalte verrechnet. Grund war die bisher gering ausgeprägte interne Leistungsverrechnung der allgemeinen Verwaltung. Philippsthal (Werra) hatte die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung an ein privates Unternehmen ausgelagert.

170 Im Wesentlichen bestätigt dies das Ergebnis der Reihenuntersuchung der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 117 ff.

171 Vgl. Ziffer 5.8

172 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. 2013 S. 134, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2018, GVBl. S. 247

Ansicht 56 zeigt die Abweichung der Vollzeitäquivalente zum unteren Quartil des Vergleichs und das sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenzial für die einzelnen Kommunen.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2019						
	Einwohner[1)]	Vollzeitäquivalente (VZÄ) gesamt	Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner[2)]	Abweichung zum unteren Quartil VZÄ je 1.000 Einwohner[2)]	Abweichung zum unteren Quartil VZÄ gesamt	Ergebnisverbesserungspotenzial[3)]
Bad Zwesten	3.914	10,1	2,59	0,66	2,6	142.600 €
Bischoffen	3.305	6,4	1,95	0,02	0,1	k. E.
Diemelstadt	5.208	16,1	3,08	1,15	6,0	333.000 €
Gemünden (Felda)	2.708	5,7	2,09	0,16	0,4	23.900 €
Herbstein	4.788	10,4	2,18	0,25	1,2	65.500 €
Jossgrund	3.465	6,4	1,85	-0,08	-0,3	k. E.
Lichtenfels	4.139	8,5	2,04	0,11	0,5	25.500 €
Limeshain	5.711	11,4	1,99	0,06	0,4	20.400 €
Mengerskirchen	5.707	10,2	1,78	-0,15	-0,9	k. E.
Münchhausen	3.308	7,0	2,11	0,18	0,6	32.700 €
Oberaula	3.209	6,8	2,10	0,17	0,6	31.300 €
Ober-Mörlen	5.740	11,1	1,93	0,00	0,0	k. E.
Philippsthal (Werra)	4.153	10,9	2,63	0,70	2,9	161.500 €
Rauschenberg	4.395	10,4	2,38	0,45	2,0	108.800 €
Twistetal	4.334	10,2	2,35	0,42	1,8	100.900 €
Waldkappel	4.249	9,0	2,12	0,19	0,8	44.800 €
Wanfried	4.179	8,5	2,04	0,11	0,5	25.200 €
Wildeck	5.014	7,9	1,58	-0,35	-1,8	k. E.
unteres Quartil			1,93			
Median			2,10			
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale						1.116.100 €

k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
1) Stichtag: 31. Dezember 2018
2) Zur Vermeidung größerer Rundungsdifferenzen wurde in dieser Ansicht mit zwei Nachkommastellen gerechnet.
3) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 55.500 Euro (Basis: TVöD VKA 2020, E 9a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Ansicht 56: Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2019

Aus der Reduzierung auf den unteren Quartilswert von 1,93 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner[173] zeigt Ansicht 56 insgesamt ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro. Dabei ist zu beachten, dass die in die Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen im Mittel rund 4.200 Einwohnern aufwiesen und damit zu den kleineren Gemeinden in Hessen zählten. Die Bandbreite lag zwischen rund 2.700 und rund 5.700 Einwohnern.

173 Vgl. Ansicht 55

Erfahrungsgemäß ergeben sich bei kleineren Verwaltungseinheiten Kostennachteile durch Fixkosten, die in jeder kommunalen Verwaltung größenunabhängig entstehen.[174]

Die Überörtliche Prüfung untersuchte im Zusammenhang mit den Auswirkungen des demografischen Wandels die Altersstruktur der Mitarbeitenden der Allgemeinen Verwaltung. Die Ergebnisse werden in Ansicht 57 gezeigt.

Altersstruktur Mitarbeitende Allgemeine Verwaltung 2019 im Vergleich				
	≤ 30 Jahre	> 30 ≤ 50 Jahre	> 50 ≤ 65 Jahre	Durchschnittsalter
Bad Zwesten	35,7 %	35,7 %	28,6 %	41,4 Jahre
Bischoffen	0,0 %	54,6 %	45,5 %	48,9 Jahre
Diemelstadt	11,8 %	47,1 %	41,2 %	45,7 Jahre
Gemünden (Felda)	20,0 %	50,0 %	30,0 %	43,5 Jahre
Herbstein	22,2 %	33,3 %	44,4 %	45,6 Jahre
Jossgrund	18,2 %	36,4 %	45,5 %	46,1 Jahre
Lichtenfels	20,0 %	30,0 %	50,0 %	44,0 Jahre
Limeshain	15,0 %	30,0 %	55,0 %	47,0 Jahre
Mengerskirchen	8,3 %	25,0 %	66,7 %	51,7 Jahre
Münchhausen	11,1 %	44,4 %	44,4 %	45,3 Jahre
Oberaula	0,0 %	0,0 %	100,0 %	58,5 Jahre
Ober-Mörlen	7,1 %	64,3 %	28,6 %	43,2 Jahre
Philippsthal (Werra)	20,0 %	50,0 %	30,0 %	43,0 Jahre
Rauschenberg	16,7 %	41,7 %	41,7 %	44,6 Jahre
Twistetal	0,0 %	41,7 %	58,3 %	52,1 Jahre
Waldkappel	9,1 %	36,4 %	54,6 %	47,5 Jahre
Wanfried	21,4 %	14,3 %	64,3 %	46,8 Jahre
Wildeck	14,3 %	35,7 %	50,0 %	43,6 Jahre
Median	14,6 %	36,4 %	45,5 %	45,7 Jahre
Quelle: Eigene Erhebung, Stichtag: 30. Juni 2019; Stand: August 2020				

Ansicht 57: Altersstruktur Mitarbeitende Allgemeine Verwaltung 2019 im Vergleich

Wie Ansicht 57 zeigt, waren rund 46 Prozent der Mitarbeitenden 50 Jahre und älter. Diese werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand eintreten. In Oberaula waren alle Mitarbeiter 50 Jahre oder älter. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass wesentliche Teile der Verwaltung in einen Gemeindeverwaltungsverband ausgegliedert waren. Die Altersstruktur zeigt den Handlungsdruck, der durch den demografischen Wandel für die Kommunen entsteht.

Folglich ergeben sich für die Personalplanung der Kommunen Chancen als auch Herausforderungen.[175] Bei Kommunen mit konsolidierungsbedürftiger Haushaltslage und hohem Personalbestand können sich Chancen durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen ergeben, beispielsweise in Verbindung mit organisatorischen Änderungen oder IKZ.

174 Vgl. 170. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechsundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/801, S. 113 ff.

175 Vgl. 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff.

Herausforderungen durch das altersbedingte Ausscheiden eines Teils des Personals bestehen darin, das wegfallende Arbeitsvolumen sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen u. a. durch IKZ, Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützter Arbeitsverdichtung begegnen.

Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, so technische Geräte und Software, sowie eine gemeinsame Aufgabenerledigung, so Gemeinschaftskasse, Finanzwesen, Bauverwaltung, erhöhen zum einen den Auslastungsgrad und bieten zum anderen die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung. Dies erleichtert wahrzunehmende Vertretungen und unterstützt den Aufbau eines wirksamen internen Kontrollsystems. Ansicht 58 zeigt einen Überblick über die eingeführten und geplanten IKZ-Projekte sowie die eingestellten Versuche der Vergleichskommunen.

Interkommunale Zusammenarbeit im Vergleich

	Abfallbeseitigung	Abwasserbeseitigung	Wasserversorgung	Auftrags-/Vergabewesen	Bauhof	Bauverwaltung	EDV / IT	Gefahrgut	Gemeinschaftskasse	Kämmerei	Kindergartenverwaltung	Ordnungsbehörde	Personalverwaltung	Standesamt	Steueramt	sonstige IKZ[1]	Gemeindeverwaltungsverband	Fusion mit Nachbargemeinde
Bad Zwesten	✓	●	●	✓	●	●	●	●	●	●	●	✓	✓	✓	●	✓	○	●
Bischoffen	✓	✓	✓	⊘	✓	●	●	✓	✓	✓	●	●	●	✓	●	✓	⊘	●
Diemelstadt	●	⊘	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Gemünden (Felda)	✓	✓	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	◆	●
Herbstein	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Jossgrund	✓	⊘	●	●	●	●	⊘	✓	●	●	●	●	●	⊘	●	●	●	●
Lichtenfels	●	⊘	●	●	●	◆	●	✓	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	●
Limeshain	✓	✓	⊘	✓	●	●	●	✓	●	●	●	○	●	●	●	✓	●	●
Mengerskirchen	✓	⊘	⊘	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Münchhausen	●	✓	●	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	✓	●	●	●	✓	○	○
Oberaula	✓	●	●	⊘	●	✓	⊘	●	✓	⊘	✓	⊘	✓	✓	✓	●	✓	○
Ober-Mörlen	✓	✓	●	●	◆	●	●	✓	✓	●	●	◆	●	●	●	●	●	●
Philippsthal (Werra)	✓	●	⊘	✓	●	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●
Rauschenberg	●	✓	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	⊘	●	●	●	○	◆	◆
Twistetal	✓	✓	✓	●	●	●	●	✓	●	●	✓	✓	●	✓	●	✓	●	●
Waldkappel	✓	⊘	●	●	●	●	✓	✓	✓	●	●	⊘	⊘	⊘	●	✓	●	●
Wanfried	✓	●	●	●	◆	●	✓	✓	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	●
Wildeck	✓	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●	●	✓	●	●

und ✓ = ja, und ⊘ = teilweise, und ○ = geplant,
und ● = nein, und ◆ = Versuch nach Angaben der Kommune eingestellt oder IKZ beendet
[1] Beispielsweise Antikorruptionsbeauftragter, Beschaffung Feuerwehren, Datenschutz, Interkommunales Gewerbegebiet, Tourismusförderung, Waldbewirtschaftung.
Quelle: Eigene Erhebung; Stichtag: 31.12.2019; Stand: August 2020

Ansicht 58: Interkommunale Zusammenarbeit im Vergleich

Aus Ansicht 58 ist zu erkennen, dass alle im Vergleichsring beteiligten Kommunen IKZ durch gemeinsame Aufgabenwahrnehmung mit anderen Kommunen praktizierten oder planten.

Vereinzelt waren Versuche zum Aufbau einer IKZ gescheitert. Bischoffen und Oberaula hatten für einzelne Teile der Verwaltung eine Zusammenarbeit in einem Gemeindeverwaltungsverband organisiert. Bad Zwesten, Münchhausen und Oberaula strebten im Prüfungszeitraum eine ergebnisoffene weitergehende Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen an.

Gemeinde Oberaula – Gemeindeverwaltungsverband „Südlicher Knüll“

Die Gemeinde Oberaula nutzte die verschiedenen Formen der IKZ überdurchschnittlich intensiv und hatte die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen in ihrem Handeln umfangreich über traditionelle Formen der Zusammenarbeit hinaus fest etabliert, so als einzige Kommune des Vergleichs in der Bauverwaltung und dem Steueramt. In den Gemeindeverwaltungsverbund „Südlicher Knüll“ hatte die Kommune wesentliche Kernbereiche der Verwaltung wie

- Kassen-, Rechnungs- und Buchführungswesen einschließlich der Vollstreckung und IT,
- Kommunalen Arbeitsgemeinschaft Bahnradweg Schwalmstadt/Treysa – Oberaula/Wahlshausen,
- Bauverwaltung,
- Kindergartenverwaltung,
- Gehalts- und Entgeltabrechnung,
- Arbeitsschutz,
- Einkauf von Heizöl, Gas und Streusalz,
- Verkehrssicherung,
- Brandschutz,
- Bestattungswesen und
- Standesamt

eingebracht. Damit wies die Gemeinde Oberaula sowohl quantitativ wie auch qualitativ die intensivste IKZ des Vergleichs aus.

Raumübergreifende IKZ

Auch die Digitalisierung bietet Chancen, dem Handlungsdruck des demografischen Wandels in den Verwaltungen zu begegnen. Durch die gemeinsame Verwendung von Fachverfahren können Dienstleistungen ortsunabhängig und über die direkten Nachbarschaftsgrenzen hinaus in digitalen IKZ organisiert werden. So stellte die Überörtliche Prüfung im Kommunalbericht 2020[176] fest, dass 89 Prozent der hessischen Kommunen im Jahr 2018 Mitglied bei der ekom21 – KGRZ Hessen waren und damit Zugriff auf die angebotenen Fachverfahren hatten. Als Positivbeispiel für digitale IKZ hatte die Überörtliche Prüfung die Stadt Eltville am Rhein im Kommunalbericht 2019 herausgestellt, die mit Nachbarkommunen die Bereiche Kasse, Steueramt, Kämmerei und Personalverwaltung durch digitalen Workflow organisierte.[177]

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt aus ihrer bisherigen Prüfungserfahrung[178] den Kommunen, verstärkt IKZ zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der

176 Vgl. 219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 190 ff.

177 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 263 f.

178 Vgl. u. a. 166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechsundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 196 ff., 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff. und 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 263 ff.

Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Hierfür sollten durch die Digitalisierung Voraussetzungen geschaffen werden. Die Zusammenarbeit mit anderen Kommunen kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Eine gemeinsame Aufgabenerledigung erhöht zum einen den Auslastungsgrad und bietet zum anderen die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung. Diese erleichtert die wahrzunehmenden Vertretungen und unterstützt den Aufbau eines wirksamen internen Kontrollsystems.

5.7 Tageseinrichtungen für Kinder

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen wird unter anderem durch die gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB)[179] geregelt. So benötigen Kindertageseinrichtungen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Betreuungsplätzen.[180] Darüber hinaus gibt es personelle Mindestvorgaben.[181] Zur Erfüllung der gesetzlichen Vorgaben und Erlangung der Betriebserlaubnis müssen die Einrichtungen oder deren Träger entsprechende Ressourcen bereitstellen.

Vor dem Hintergrund, dass die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen regelmäßig einen hohen Zuschussbedarf in den Haushalten der Kommunen darstellen, analysiert die Überörtliche Prüfung in Anlehnung an die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“[182] bei der 224. Vergleichenden Prüfung die Auslastungsquote, die Betreuungsdauer, die Personalausstattung sowie den Zuschussbedarf der kommunalen Kindertageseinrichtungen.

Auslastungsquote

Die Auslastungsquote gibt einen Hinweis auf die Wirtschaftlichkeit des Angebots in den Kindertageseinrichtungen. Die Quote beschreibt das Verhältnis zwischen genehmigten und belegten Plätzen. Hierbei sind in gemischten Gruppen die Faktoren für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren[183] und für Integrationskinder[184] zu beachten. Bei reinen Krippengruppen (ausschließlich Kinder unter drei Jahren) besteht die Besonderheit, dass die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten darf. Ansicht 59 zeigt die Auslastungsquote der Kindertageseinrichtungen getrennt nach gemischten Gruppen und reinen Krippengruppen.

179 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2020, GVBl. S. 436

180 Vgl. § 25 Absatz 4 HKJGB i. V. m. § 45 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

181 Vgl. § 25c HKJGB

182 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

183 Vgl. § 25d Absatz 1 HKJGB

184 Vgl. Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder vom 1. August 2014

Auslastungsquote Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich			
		Eigene Kindertagesstätten	Kindertagesstätten externer Träger
Bad Zwesten	gemischte Gruppen	86,0 %	–
	Krippengruppen	58,3 %	80,0 %
Bischoffen	gemischte Gruppen	90,0 %	103,8 %
	Krippengruppen	75,0 %	–
Diemelstadt	gemischte Gruppen	87,8 %	–
	Krippengruppen	75,0 %	–
Gemünden (Felda)	gemischte Gruppen	92,5 %	–
	Krippengruppen	100,0 %	–
Herbstein	gemischte Gruppen	–	82,0 %
	Krippengruppen	–	94,4 %
Jossgrund	gemischte Gruppen	88,5 %	–
	Krippengruppen	100,0 %	–
Lichtenfels	gemischte Gruppen	–	94,3 %
	Krippengruppen	–	–
Limeshain	gemischte Gruppen	93,5 %	–
	Krippengruppen	100,0 %	–
Mengerskirchen	gemischte Gruppen	–	94,7 %
	Krippengruppen	100,0 %	–
Münchhausen	gemischte Gruppen	–	92,1 %
	Krippengruppen	–	–
Oberaula	gemischte Gruppen	100,7 %	86,4 %
	Krippengruppen	–	–
Ober-Mörlen	gemischte Gruppen	88,0 %	101,7 %
	Krippengruppen	81,8 %	104,5 %
Philippsthal (Werra)	gemischte Gruppen	94,0 %	84,0 %
	Krippengruppen	91,7 %	91,7 %
Rauschenberg	gemischte Gruppen	92,0 %	100,4 %
	Krippengruppen	100,0 %	100,0 %
Twistetal	gemischte Gruppen	–	88,7 %
	Krippengruppen	–	91,7 %
Waldkappel	gemischte Gruppen	79,3 %	–
	Krippengruppen	66,7 %	–
Wanfried	gemischte Gruppen	–	101,3 %
	Krippengruppen	–	100,0 %
Wildeck	gemischte Gruppen	–	86,3 %
	Krippengruppen	–	94,3 %
oberes Quartil gemischte Gruppen		93,0 %	100,6 %
oberes Quartil Krippengruppen		100,0 %	100,0 %
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2019; Stand: August 2020			

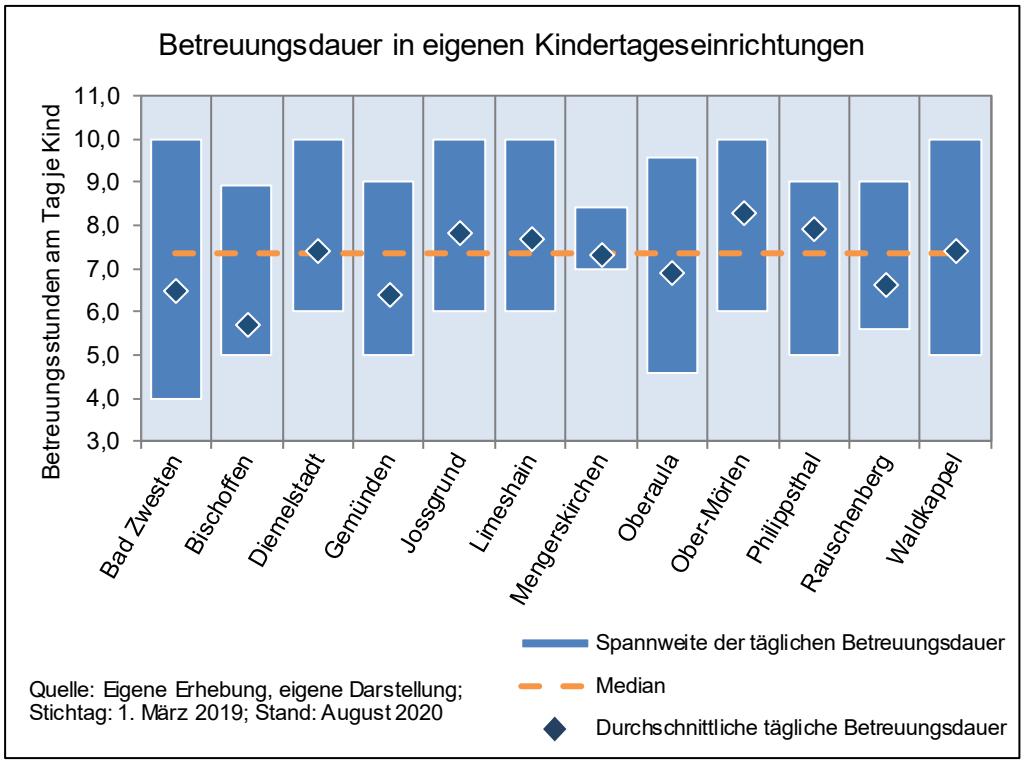
Ansicht 59: Auslastungsquote Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich

Bei den eigenen Kindertagesstätten war die Auslastung bei den Krippengruppen im oberen Quartil mit 100 Prozent höher als bei den gemischten Gruppen mit 93 Prozent. Bei den Kindertagesstätten externer Träger waren keine wesentlichen Unterschiede in der Auslastung der Gruppenarten festzustellen. Je geringer die Auslastung, desto höher ist der Zuschussbedarf der Kommune je Kind, da sich die Personalplanung an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze orientiert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von 95 Prozent[185], um die Wirtschaftlichkeit und eine hinreichende Flexibilität bei Veränderungen der betreuten Kinder gewährleisten zu können. Dieser Auslastungsquote von 95 Prozent kamen bei den gemischten Gruppen Limeshain und Philippsthal (Werra) am nächsten. Bei den externen Trägern wiesen die Krippengruppen in Herbstein und Wildeck sowie die gemischten Gruppen in Lichtenfels und Mengerskirchen Auslastungen nahe des Zielwerts auf.

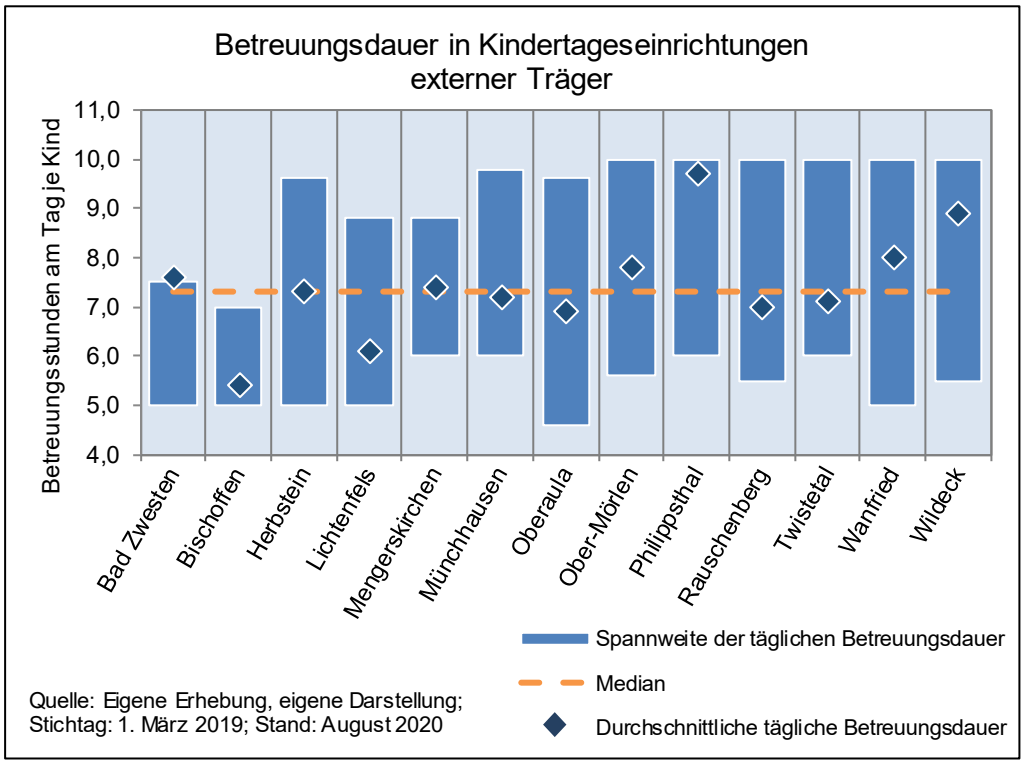
Betreuungsdauer

Bezüglich der Betreuungsdauer bestehen keine gesetzlichen Regelungen. Die Kommunen und externen Träger legen ihr Betreuungsangebot eigenverantwortlich fest. Die durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauern sowie die Spannweiten der täglichen Betreuungsdauern der kommunalen Kindertageseinrichtungen werden in Ansicht 60 und der Kindertageseinrichtungen externer Träger in Ansicht 61 vergleichend dargestellt.



Ansicht 60: Betreuungsdauer in eigenen Kindertageseinrichtungen

185 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3908, S. 273

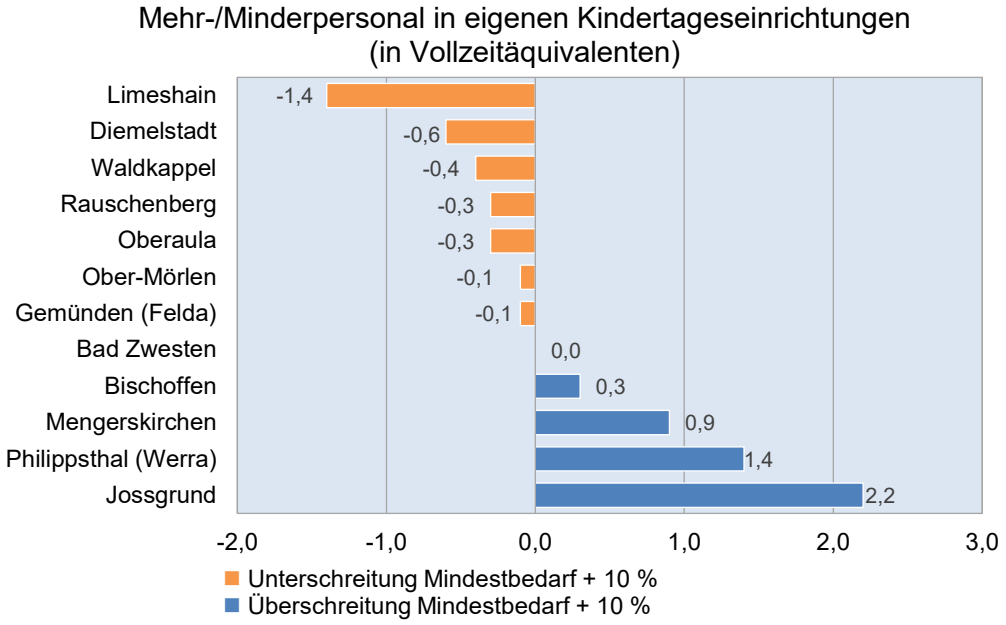


Ansicht 61: Betreuungsdauer in Kindertageseinrichtungen externer Träger

Eine lange tägliche Betreuungsdauer und eine große Spannweite sind aus Sicht der Eltern wünschenswert, da dies eine hohe Flexibilität bei der Betreuung der Kinder bietet. Dies kann bei den Kommunen jedoch zu höheren Zuschussbedarfen führen, da bei steigender Betreuungsdauer oder flexiblen Wahlmöglichkeiten zur Betreuungsdauer eine höhere Personalausstattung vorgehalten werden muss. Entsprechend untersuchte die Überörtliche Prüfung die jeweilige Personalausstattung.

Personalausstattung

Die Überörtliche Prüfung ermittelte den Mindestbedarf an Fachkräften für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen[186] der Vergleichskommunen und stellte diesem die tatsächliche Personalausstattung zum 1. März 2019 gegenüber. Dabei ergab sich das in Ansicht 62 dargestellte Bild.



Herbstein, Lichtenfels, Münchhausen, Twistetal, Wanfried und Wildeck unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.
Quelle: Eigene Erhebung; Stichtag: 1. März 2019; Stand: August 2020

Ansicht 62: Mehr-/Minderpersonal in eigenen Kindertageseinrichtungen (in Vollzeitäquivalenten)

Bei vier[187] der zwölf Kommunen mit eigenen Kindertagesstätten lag die tatsächliche personelle Ausstattung über dem gesetzlichen Mindeststandard zuzüglich der Berücksichtigung zusätzlicher zehn Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung. Bad Zwesten lag auf diesem Wert. Sieben Kommunen[188] unterschritten zwar den Wert, hielten den gesetzlichen Mindestbedarf jedoch ein.

Aus den Überschreitungen des Mindestbedarfs zuzüglich zehn Prozent errechnete die Überörtliche Prüfung für die kommunalen Einrichtungen ein Ergebnisverbesserungspotenzial, das in Ansicht 63 für die einzelnen Kommunen gezeigt wird.

186 Der Betrachtung wurde der personelle Mindestbedarf nach § 25c HKJGB zugrunde gelegt. Daneben wurde mit zusätzlichen zehn Prozent der benötigten Fachkraftstunden je Woche berücksichtigt, dass der Träger der Tageseinrichtung gemäß § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB (einschließlich Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich ist.

Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 276

187 Bischoffen, Jossgrund, Mengerskirchen, Philippsthal (Werra)

188 Diemelstadt, Gemünden (Felda), Limeshain, Oberaula, Ober-Mörlen, Rauschenberg, Waldkappel

Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen		
	Mehr- (+)/Minder-personal (-)[1)]	Ergebnisverbesserungs-potenzial[2)]
Bad Zwesten	0,0	k. E.
Bischoffen	0,3	16.300 €
Diemelstadt	-0,6	k. E.
Gemünden (Felda)	-0,1	k. E.
Jossgrund	2,2	119.200 €
Limeshain	-1,4	k. E.
Mengerskirchen	0,9	48.800 €
Oberaula	-0,3	k. E.
Ober-Mörlen	-0,1	k. E.
Philippsthal (Werra)	1,4	75.900 €
Rauschenberg	-0,3	k. E.
Waldkappel	-0,4	k. E.
Summe		260.200 €

Herbstein, Lichtenfels, Münchhausen, Twistetal, Wanfried und Wildeck unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.
k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
1) Stichtag: 1. März 2019; Angabe in Vollzeitäquivalenten
2) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 54.200 Euro (Basis: TVöD SuE 2020, S 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2019; Stand: August 2020

Ansicht 63: Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen

Für die vier Kommunen[189] mit eigenen Kindertageseinrichtungen und Überschreitung des Mindestbedarfs plus zehn Prozent ergab sich in Summe ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 260.200 Euro. Für die anderen acht Kommunen[190] ergaben sich keine Ergebnisverbesserungspotenziale.

„Gute-KiTa-Gesetz“ – Auswirkungen und Kritik

„Gute-KiTa-Gesetz“

Um die Qualität der Kinderbetreuung zu sichern und weiterzuentwickeln zahlt der Bund bis zum Jahr 2022 insgesamt 412,6 Millionen Euro aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ an das Land Hessen. Zur Umsetzung des Gesetzes schloss das Land mit dem Bund am 20. November 2019 einen entsprechenden Vertrag.[191]

Das Land Hessen setzt die inhaltlichen Vorgaben dieses Vertrags im HKJGB[192] um, indem es ab dem 1. August 2020 nach § 25c Absatz 1 HKJGB (n. F.) den Vertretungsaufwand (Personalbedarf für Ausfallzeiten durch Krankheit, Urlaub

189 Bischoffen, Jossgrund, Mengerskirchen und Philippsthal (Werra)

190 Bad Zwesten, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Limeshain, Oberaula, Ober-Mörlen, Rauschenberg und Waldkappel

191 Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland vertreten durch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und dem Land Hessen zur Umsetzung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserung – KiQuTG)

192 Sechstes Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches vom 25. Juni 2020, GVBl. S. 436 ff.

und Fortbildung) von 15 auf 22 Prozent anhebt. Zusätzlich wird nach § 25c Absatz 3 HKJGB (n. F.) ein 20-prozentiger Aufschlag auf die pädagogische Betreuung für Leitungskapazität festgelegt. Die beiden Änderungen haben eine um rund 24-prozentige Erhöhung des personellen Mindeststandards von 2,01 auf 2,49 Fachkräfte je Gruppe zur Folge.[193]

Als finanziellen Ausgleich für den Mehraufwand durch den höheren personellen Mindeststandard sieht das Land Hessen die Bundesmittel aus dem „Gute-KiTa-Gesetz“ für pauschale Zuschüsse je Kindertageseinrichtung (unter Einbeziehung der betreuten Kinder) in Höhe von jährlich zwischen 12.000 Euro bis 30.000 Euro vor.[194] Diese Pauschalen erhalten aber nur die Kindertageseinrichtungen erhalten, die den Personaleinsatz im Vergleich zum 1. August 2019 am 1. August 2020 proportional erhöht haben. „Dazu ist es erforderlich, dass die oberhalb der bisherigen Mindeststandards freiwillig vorgehaltene Fachkraftausstattung in den einzelnen Kitas nicht vollständig mit den neuen Mindeststandards verrechnet, sondern im Umfang von 15 Prozent beibehalten wird.“ Kindertageseinrichtungen, die bereits vorher freiwillig den geforderten höheren personellen Mindeststandard vorhielten, bekommen bei den vorliegenden Förderbedingungen, wenn sie den Personaleinsatz nicht weiter erhöhen, grundsätzlich keine Zuschüsse. „Ziel dieser Regelung ist es, entsprechend dem Vertrag zum KiQuTG, die Fachkraftausstattung in den Kindertageseinrichtungen in Hessen zu erhöhen.“[195]

Die Erhöhung des personellen Mindeststandards durch das „Gute-KiTa-Gesetz“ beeinflusst ab dem Jahr 2020 das EVP. Aufgrund des notwendigen einrichtungsbezogenen Vergleichs des Personaleinsatzes vom 1. August 2019 zum 1. August 2020 war keine exakte Berechnung möglich.

Die Überörtliche Prüfung greift die Empfehlung aus der 216. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“[196] auf, die Förderbedingungen zu überdenken und zu vereinfachen. Die geforderte Aufstockung eines bereits vorhandenen ausreichend höheren personellen Mindeststandards nach „Gute-KiTa-Gesetz“ sollte vom Land Hessen überdacht werden. Die bisherigen freiwilligen und von den Kommunen finanzierten höheren Standards sollten der Förderung nicht entgegenstehen.

In der Übergangsphase zum „Gute-KiTa-Gesetz“ empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen mit Mehrpersonal, die eigene Standardsetzung und die damit verbundene personelle Ausstattung bei der Kinderbetreuung unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Haushaltslage und den neuen Mindeststandards zu bewerten und diese falls erforderlich anzupassen.

---

193 Bezogen auf eine Gruppe mit Kindern zwischen 3 und 6 Jahren. Bei Krippengruppen mit Kindern unter 3 Jahren erhöht sich der personelle Mindestbedarf um 0,44 Fachkräfte auf 2,84 Fachkräfte je Gruppe.

Kindertageseinrichtungen, die am 31. Juli 2020 über eine gültige Betriebserlaubnis verfügen, dürfen am bisherigen gesetzlichen Mindeststandard bis zum 31. Juli 2022 festhalten.

194 Einrichtungen mit bis zu 49 Kindern erhalten 12.000 Euro, Einrichtungen mit 50 und bis zu 99 Kindern erhalten 23.800 Euro und Einrichtungen mit 100 und mehr Kindern erhalten 30.000 Euro pro Jahr. Kinder unter drei Jahren werden mit dem Faktor 3 gewichtet.

195 Erläuterungen zur Landesförderung der Kindertagesbetreuung in Hessen, Seite 10 ff., Hessisches Ministerium für Soziales und Integration, Stand: 1. Juli 2020

(abgerufen am 3. Juli 2020, Download unter: https://soziales.hessen.de/familie-soziales/familie/fruehkindliche-bildung-und-kinderbetreuung/kinder-und-jugendhilfeshygesetzbuch/landesfoerderung-der-kindertagesbetreuung.)

196 Vgl. 216. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Mittlere Städte“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 84

Zuschussbedarfe

Ansicht 64 stellt die Zuschussbedarfe für die eigenen Kindertageseinrichtungen und Kindertageseinrichtungen unter externer Trägerschaft dar.

Zuschussbedarf der Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich			
	Zuschussbedarf[1] je betreutem Kind[2]		Zuschussbedarf[1] der Kindertages-einrichtungen gesamt je Einwohner
	eigene Kinder-tageseinrichtungen	Kindertages-einrichtungen externe Träger	
Bad Zwesten	4.745 €	4.598 €	210 €
Bischoffen	2.679 €	3.298 €	109 €
Diemelstadt	3.709 €	–	148 €
Gemünden (Felda)	3.402 €	–	140 €
Herbstein	–	5.134 €	184 €
Jossgrund	8.142 €	–	256 €
Lichtenfels	–	2.848 €	153 €
Limeshain	4.367 €	–	276 €
Mengerskirchen	5.009 €	4.466 €	242 €
Münchhausen	–	5.106 €	211 €
Oberaula	4.778 €	4.302 €	182 €
Ober-Mörlen	5.904 €	3.828 €	195 €
Philippsthal (Werra)	5.523 €	5.380 €	264 €
Rauschenberg	2.971 €	3.846 €	177 €
Twistetal	–	3.562 €	147 €
Waldkappel	4.008 €	–	141 €
Wanfried	–	4.275 €	187 €
Wildeck	–	5.079 €	230 €
Minimum	2.679 €	2.848 €	109 €
unteres Quartil	3.633 €	3.828 €	149 €
Median	4.556 €	4.302 €	186 €
oberes Quartil	5.137 €	5.079 €	225 €
Maximum	8.142 €	5.380 €	276 €

[1] Der Zuschussbedarf enthält das Ordentliche Ergebnis und das Ergebnis der internen Leistungsverrechnung. Das Außerordentliche Ergebnis wurde aufgrund der Jahresbetrachtung nicht berücksichtigt.
[2] Für U3-Kinder gilt ein besonderer Betreuungsschlüssel, der es im Ergebnis erlaubt, die Betreuungskosten für ein U3-Kind mit den doppelten Betreuungskosten für ein Ü3-Kind anzusetzen (Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“).
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2019; Stand: August 2020

Ansicht 64: Zuschussbedarf der Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich

Wie Ansicht 64 zeigt, war im Jahr 2019 in Jossgrund der Zuschussbedarf mit 8.142 Euro je Kind in eigenen Kindertageseinrichtungen der höchste im Vergleich. Gründe hierfür waren eine vergleichsweise niedrige Auslastungsquote[197] und eine hohe Personalausstattung[198]. In Bischoffen stellte der Zuschussbedarf mit 2.679 Euro den niedrigsten Wert des Vergleichs dar. Dies lag

197 Vgl. Ansicht 59
198 Vgl. Ansicht 62

zur Stichtagsbetrachtung u. a. an der niedrigen durchschnittlichen Betreuungsdauer[199]. Der Median des Vergleichsrings lag bei 4.556 Euro Zuschussbedarf je Kind.

Der Zuschussbedarf für die Kinderbetreuung wurde im Prüfungszeitraum zum einen durch die Aufwandsseite und damit durch den Standard bestimmt, den die Kommunen in den Einrichtungen gesetzt hatten. Zum anderen hing der Zuschussbedarf von der Höhe der Erträge ab, das heißt insbesondere von der Höhe der erhobenen Elternbeiträge. Mit der Änderung des HKJGB[200] wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhielten zum Ausgleich eine monatliche Pauschale je in der Gemeinde gemeldeten Kind der betreffenden Altersgruppe in Höhe von 135,60 Euro in den Jahren 2018 und 2019.[201] Bei sechs Betreuungsstunden entspricht dies einem Betrag i. H. v. 22,60 Euro im Monat je Kind und freigestellter Stunde. Dieser Betrag steigt bis zum Jahr 2025 kontinuierlich auf 25,31 Euro im Monat je Kind und freigestellter Stunde. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen über die Elternbeiträge sind hierdurch eingeschränkt. Diese bestehen weiterhin bei der Betreuung der Kinder unter drei Jahren, der Schulkindbetreuung und bei der Betreuungsdauer von mehr als sechs Stunden täglich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass sich die Kommunen bei dem über die Freistellung hinausgehenden Kostenbeitrag je Stunde mindestens an den vorgenannten Werten orientieren.

Wie aus der vorgehenden Analyse der Auslastungsquote, der Betreuungsdauer und der Personalausstattung ersichtlich, nehmen diese Determinanten entscheidend Einfluss auf die Zuschussbedarfe der Kommunen. Hier bestehen direkte Steuerungsmöglichkeiten, mit denen die Kommunen ihren Zuschussbedarf bei der Kindertagesbetreuung beeinflussen können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Steuerungsmöglichkeiten zu nutzen und die eigene Kindertagesbetreuung im Rahmen ihrer Leistungsmöglichkeiten anzupassen. Diese Steuerungsmöglichkeiten umfassen auch die Ermittlung des tatsächlichen Betreuungsbedarfs und somit die Gestaltung der Elternbeiträge außerhalb der Beitragsfreistellung.[202] So können Ergebnisverbesserungspotenziale realisiert werden. Möglichkeiten zur Beeinflussung der Zuschusshöhe bei den Kindertageseinrichtungen externer Träger haben die Kommunen durch die Vertragsgestaltung. So hatte die Überörtliche Prüfung beispielsweise auf die Möglichkeit einer Zuschussbegrenzung hingewiesen.[203]

Mit Ausnahme von Limeshain wird den in die Prüfung einbezogenen Kommunen ein Bevölkerungsrückgang bei steigendem Durchschnittsalter vorausgesagt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, bei den Kapazitätsplanungen der Tageseinrichtungen für Kinder die prognostizierten Auswirkungen des demografischen Wandels zu beachten. Sinkende Kinderzahlen können

199 Vgl. Ansicht 60

200 Gesetz zur Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften vom 30. April 2018, GVBl. S. 69

201 Vgl. § 32c Absatz 1 lfd. Nr. 1 HKJGB

202 Vgl. Ansicht 60

203 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3908, S. 284 f.

mittelfristig zu Überkapazitäten führen. Gleichzeitig trägt das Betreuungsangebot wesentlich zur Attraktivität als Wohnort junger Familien bei.[204]

5.8 Gebührenhaushalte

Nach dem im Kommunalabgabengesetz (KAG) festgeschriebenen Kostendeckungsgebot (§ 10 Absatz 1 KAG[205]) soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung decken, jedoch nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, eine angemessene Abschreibung sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (§ 10 Absatz 2 Satz 2 KAG[205]).

Erwirtschaftete Unterdeckungen sollen und Überdeckungen müssen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG[205]). Die Kalkulation der Gebühren ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert Vor- und Nachkalkulationen (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG[205]).

Ordnungsmäßigkeit

Ob Vor- und Nachkalkulationen vorlagen, die Vorkalkulationen den vorgenannten Kriterien entsprachen und welchen kalkulatorischen Zinssatz die Gemeinde für die Kalkulationen festlegte, zeigt Ansicht 65.

Gebührenkalkulation 2015 bis 2019 im Vergleich

	Wasserversorgung				Abwasserbeseitigung			
	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien[1)] erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz[1)]	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien[1)] erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz[2)]
Bad Zwesten	✓	✓	⊘	4,5 %	✓	✓	⊘	4,5 %
Bischoffen	⊘	⊘	✓	4,5 %	⊘	⊘	✓	4,5 %
Diemelstadt	⊘	⊘	●	6,0 %	●	●	●	6,0 %
Gemünden (Felda)	⊘	✓	✓	3,0 %	⊘	✓	✓	3,0 %
Herbstein	✓	⊘	⊘	3,5 %	✓	⊘	⊘	3,5 %
Jossgrund	⊘	✓	●	3,7 %	⊘	⊘	●	3,7 %

204 Vgl. Ziffer 5.4 Demografische Entwicklung, S. 9

205 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

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

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

Gebührenkalkulation 2015 bis 2019 im Vergleich								
	Wasserversorgung				Abwasserbeseitigung			
	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien[1] erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz[1]	Vorkalkulationen erstellt	geprüfte Kriterien[1] erfüllt	Nachkalkulationen erstellt	kalkulatorischer Zinssatz[2]
Lichtenfels	●	●	●	●	⦸	✓	●	4,0 %
Limeshain	✓	✓	⦸	4,0 %	⦸	✓	⦸	4,0 %
Mengerskirchen	✓	⦸	✓	4,5 %	✓	⦸	✓	4,5 %
Münchhausen	⦸	⦸	⦸	3,0 %	–	–	–	–
Oberaula	●	●	⦸	5,0 %	●	●	●	5,0 %
Ober-Mörlen	⦸	⦸	⦸	4,0 %	⦸	⦸	⦸	4,0 %
Philippsthal (Werra)	–	–	–	–	–	–	–	–
Rauschenberg	⦸	⦸	●	4,0 %	–	–	–	–
Twistetal	●	●	●	●	⦸	⦸	⦸	4,0 %
Waldkappel	⦸	⦸	⦸	4,0 %	⦸	⦸	⦸	4,0 %
Wanfried	⦸	⦸	✓	5,0 %	⦸	⦸	✓	5,0 %
Wildeck	●	●	●	3,0 %	⦸	⦸	●	3,0 %
oberes Quartil				4,5 %				4,5 %

✓ = ja, ● = nein, ⦸ = teilweise erfüllt, – = nicht zutreffend
[1] Die geprüften Kriterien umfassen: Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung und Fremdleistungen enthalten; angemessene Abschreibungen enthalten; angemessen Verzinsung des Anlagekapitals unter Berücksichtigung der Zuschüsse Dritter enthalten; interne Leistungsverrechnung berücksichtigt; kommunaler Löschwasseranteil bei der Wasserversorgung bzw. Straßenentwässerungsanteil bei der Abwasserbeseitigung berücksichtigt; ist ein Kalkulationszeitraum angegeben; sind die Grunddaten zur Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung, der Abschreibungen und der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten angegeben; sind die zugrunde liegenden Annahmen angegeben; ist die Auflösung Sonderposten aus Zuschüssen der öffentlichen Hand herausgerechnet.
[2] Es wurden die von der Kommune definierten Zinssätze für die Verzinsung des Anlagekapitals dargestellt. Wenn im Prüfungszeitraum für den hier ausgewiesenen Gebührenbereich kein Zinssatz zur kalkulatorischen Verzinsung definiert war, so wurde auf die Zinssätze der anderen Gebührenbereiche der jeweiligen Kommune zurückgegriffen.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Ansicht 65: Gebührenkalkulation 2015 bis 2019 im Vergleich

Wasser-versorgung

Von den 18 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden waren 17 für den Gebührenhaushalt Wasserversorgung verantwortlich. Philippsthal (Werra) hatte diese Aufgabe an ein privates Unternehmen übertragen.

Lichtenfels, Oberaula, Twistetal und Wildeck hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Vorkalkulationen für die Gebühren erstellt. Bei Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Jossgrund, Münchhausen, Ober-Mörlen, Rauschenberg, Waldkappel und Wanfried lagen Vorkalkulationen für einzelne Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Bad Zwesten, Herbstein, Limeshain und Mengerskirchen erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Kalkulation der Wassergebühren.

Von den vorgelegten Vorkalkulationen entsprachen die von Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Jossgrund und Limeshain den Vorgaben des KAG. Die Vorkalkulationen der anderen 14 Kommunen wiesen dagegen Mängel auf. Hier fehlten Angaben zu den Kalkulationsgrundlagen und -annahmen oder ein Ansatz für den Anteil der Allgemeinheit für das Löschwasser.

Zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums hatten Bad Zwesten, Herbstein, Limeshain, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen und Waldkappel im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legte

Bischoffen, Gemünden (Felda), Mengerskirchen und Wanfried Nachkalkulationen vor. Alle weiteren Kommunen hatten keine Nachkalkulationen erstellt.

Die Gebührenhoheit für den Bereich Abwasserbeseitigung hatten 15 der in die Prüfung einbezogenen 18 Städte und Gemeinden.
Bei Münchhausen, Philippsthal (Werra) und Rauschenberg lag die Gebührenhoheit bei Abwasserverbänden oder privaten Unternehmen.

Bad Zwesten, Herbstein und Mengerskirchen erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Vorkalkulation der Abwassergebühren. Die restlichen Kommunen hatten für einzelne oder in Diemelstadt und Oberaula für alle Jahre des Betrachtungszeitraums keine Gebührenkalkulationen erstellt.

Die Vorkalkulationen von Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Lichtenfels und Limeshain entsprachen den Kriterien des KAG. In den Vorkalkulationen der anderen Kommunen fehlten Ansätze für Leistungsverrechnungen oder grundlegende Angaben, so dass sie nicht die Kriterien einer ordnungsgemäßen Kalkulation erfüllten.

Kalkulatorische Verzinsung des Anlagekapitals

Nach den Vorgaben des KAG sollen die Kommunen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigen.[206] Wie Ansicht 65 zeigt, lag die Bandbreite des Zinssatzes der kalkulatorischen Verzinsung zwischen 3,0 Prozent und 6,0 Prozent. Der obere Quartilswert des Zinssatzes lag in beiden Gebührenhaushalten bei 4,5 Prozent. Durch Anhebung der kalkulatorischen Zinssätze auf den oberen Quartilswert ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt rund 0,7 Millionen Euro je Jahr.

Keine gesplittete Abwassergebühr in Jossgrund und Waldkappel

Jossgrund und Waldkappel erhoben im Prüfungszeitraum die Abwassergebühren ausschließlich nach dem Frischwassermaßstab. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel ist dies nur dann mit dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung vereinbar, wenn die Gemeinde nachweist, dass

- entweder die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung im Vergleich zu den Kosten der Schmutzwasserbeseitigung so gering sind, dass sie vernachlässigt werden können (Geringfügigkeitsgrenze zwölf Prozent der gesamten Abwasserentsorgungskosten) oder
- auf den Grundstücken des Entsorgungsgebiets das Verhältnis zwischen der abzuleitenden Niederschlagswassermenge und der nach dem Frischwasserverbrauch berechneten Schmutzwassermenge weitgehend vergleichbar ist.[207]

Von einer weitgehenden Vergleichbarkeit kann dabei ausgegangen werden, wenn der Anteil der von der Annahme der Vergleichbarkeit abweichenden Entwässerungsverhältnisse zehn Prozent der zu entwässernden Grundstücke nicht überschreitet.

Jossgrund und Waldkappel konnten weder den Nachweis der Geringfügigkeit noch den der Vergleichbarkeit der Entwässerungsverhältnisse erbringen. Zum Nachweis der Geringfügigkeit sind die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung zu ermitteln. Der Nachweis der Vergleichbarkeit setzt die Definition eines

206 Vgl. 190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 232 ff.

207 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Hessen vom 2. September 2009, Az. 5 A 631/08

„Regeltyps“ von Grundstücken voraus, auf denen vergleichbare Entwässerungssituationen vorliegen. Im Anschluss ist der Anteil der Grundstücke mit vom „Regeltyp“ abweichenden Entwässerungsverhältnissen zu berechnen. Liegt dieser Anteil über 10 Prozent aller zu entwässernde Grundstücke, ist nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit eine Einheitsgebühr unzulässig.[208] Damit entsprachen die Abwassergebühren nicht den Vorgaben der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs Kassel. Dies kann bei Widersprüchen zu Rückzahlungen von Gebühren zu Lasten der Allgemeinen Deckungsmittel führen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden, eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen oder die vorgenannten Nachweise zu dokumentieren, um die Rechtssicherheit der Abwassergebühren zu gewährleisten.

Wirtschaftlichkeit

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Kostendeckungsgrade der Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Wegen der teilweise noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse[209] erfasste die Überörtliche Prüfung fehlende Jahresabschlussbuchungen, wie die kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung oder die internen Leistungsverrechnungen der Allgemeinen Verwaltung, nach. Ansicht 66 zeigt die kumulierten Kostendeckungsgrade der untersuchten Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für die Jahre 2015 bis 2019 sowie die sich daraus ergebenden jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale.

Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2015 bis 2019 im Vergleich

	Wasserversorgung	Ergebnisverbesserungspotenzial	Abwasserbeseitigung	Ergebnisverbesserungspotenzial
Bad Zwesten	104,6 %	k. E.	111,2 %	k. E.
Bischoffen	97,9 %	9.400 €	88,0 %	86.200 €
Diemelstadt	91,8 %	70.700 €	94,3 %	94.400 €
Gemünden (Felda)	101,9 %	k. E.	101,2 %	k. E.
Herbstein	91,9 %	50.700 €	96,6 %	40.500 €
Jossgrund	98,0 %	8.500 €	103,6 %	k. E.
Lichtenfels	103,3 %	k. E.	97,3 %	k. E.
Limeshain	92,3 %	57.300 €	106,1 %	k. E.
Mengerskirchen	91,8 %	49.800 €	89,6 %	110.900 €
Münchhausen[1)]	99,6 %	1.700 €	–	k. E.
Oberaula	92,6 %	31.000 €	82,2 %	129.400 €
Ober-Mörlen	100,5 %	k. E.	108,8 %	k. E.
Philippsthal (Werra)[2)]	–	k. E.	–	k. E.
Rauschenberg[1)]	94,5 %	32.300 €	–	k. E.
Twistetal	92,7 %	40.900 €	100,6 %	k. E.
Waldkappel	86,2 %	89.900 €	81,1 %	303.000 €
Wanfried	109,9 %	k. E.	103,0 %	k. E.
Wildeck	93,6 %	47.400 €	84,2 %	312.000 €
Summe		489.600 €		1.076.400 €

208 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 64. Erg.Lfg. von März 2021, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 692b, S. 425

209 Vgl. Ziffer 5.3 Haushaltslage

Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2015 bis 2019 im Vergleich				
	Wasserversorgung	Ergebnisverbesserungspotenzial	Abwasserbeseitigung	Ergebnisverbesserungspotenzial

k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
1) Ein Abwasserverband stellte die Abwasserbeseitigung sicher.
2) Privates Unternehmen stellte Wasserversorgung sicher.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: August 2020

Ansicht 66: Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte 2015 bis 2019 im Vergleich

Ansicht 66 zeigt, dass sechs Kommunen[210] kein Ergebnisverbesserungspotenzial aufwiesen. Soweit Gebührenüberdeckungen vorlagen, sind diese in Folgejahren zu berücksichtigen. Als Gründe für die hohen Ergebnisverbesserungspotenziale sind fehlende oder fehlerhafte Anwendung der Vorschriften des KAG bei der Gebührenkalkulation anzuführen. So wurde beispielsweise bei der kalkulatorischen Verzinsung eine falsche Bemessungsgrundlage oder ein falscher Stichtag verwendet.

Die Auflösung der Sonderposten ist um Drittfinanzierungsanteile zu kürzen. Nach dem KAG[211] dürfen Abschreibungen vollständig abgebildet werden, sofern die aus Beiträgen finanzierten Anteile des Anlagevermögens als Gegenposition zu den Abschreibungen kostenmindernd aufgelöst werden. Die Auflösungspflicht besteht jedoch nur für beitragsfinanzierte Anteile und nicht für Finanzierungsanteile des Landes an einer Investitionsmaßnahme. Mit der Novellierung des KAG wurde klargestellt, dass die Investitionszuweisungen des Landes nicht der Entlastung der Gebührenzahler, sondern der Entlastung der Kommunen dienen sollen. Jeweils sechs Kommunen hatten jedoch bei der Wasserversorgung[212] und bei der Abwasserbeseitigung[213] die Auflösung der Sonderposten aus Zuweisungen der öffentlichen Hand gebührenmindernd berücksichtigt.

In Summe für den Vergleichsring wiesen die Gebührenhaushalte Wasserversorgung ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,5 Millionen Euro und die Abwasserbeseitigung von rund 1,1 Millionen Euro aus.

Den Kommunen mit defizitärem Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungshaushalt empfiehlt die Überörtliche Prüfung, unter Berücksichtigung der durch Nachkalkulationen ermittelten Unterdeckungen aus Vorjahren kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben. Einen Leitfaden zu wesentlichen Bestandteilen der Gebührenkalkulationen hatte die Überörtliche Prüfung im Kommunalbericht 2020 veröffentlicht.[214]

Auswirkungen demografischer Wandel

Hinsichtlich der netzgebundenen Infrastruktureinrichtungen werden die Kommunen keine wesentlichen Änderungen erfahren. Die leitungsgebundenen

210 Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Lichtenfels, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Wanfried

211 Vgl. § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG

212 Bischoffen, Lichtenfels, Oberaula, Twistetal, Waldkappel und Wildeck

213 Bischoffen, Diemelstadt, Oberaula, Ober-Mörlen, Waldkappel und Wildeck

214 217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, Hessischer Landtag, LT-Drs. 20/3456, S. 139-141

Netze für Wasser und Abwasser bleiben von den Wirkungen des demografischen Wandels weitgehend unbeeinflusst. Im Falle eines Bevölkerungsrückgangs sind die Kosten auf weniger Einwohner zu verteilen.[215]

Die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sind von einem hohen Fixkostenanteil geprägt, der nach Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung und Publikationen eines Fachverbands[216] regelmäßig zwischen 75 und 85 Prozent liegt. Diese Fixkosten sind bei sinkender Einwohnerzahl auf eine geringere Abgabemenge zu verteilen. Steigende Gebühren sind die Folge. Für die Wasser- und Abwassergebühren nahm die Überörtliche Prüfung eine Hochrechnung vor, mit welchen Gebühren bei sonst gleichen Rahmenbedingungen aufgrund der prognostizierten Einwohnerzahl im Jahr 2035 zu rechnen ist.

Die Hochrechnung zeigte, dass der prognostizierte Bevölkerungsrückgang zu einer Anhebung der Frisch- und Schmutzwassergebühren führen würde. In Limeshain ist aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums bei sonst gleichen Rahmenbedingungen mit einer Reduzierung der Gebühren zu rechnen. Im Median des Vergleichs beträgt die durch den demografischen Wandel zu erwartende Steigerung der Frischwassergebühren 0,22 Euro je Kubikmeter und im Bereich Schmutzwasser 1,17 Euro je Kubikmeter.

Als eine Gegenmaßnahme bei rückläufigen Verbrauchsmengen kann die Erhebung oder Anhebung von Grundgebühren[217] angesehen werden. Ansicht 67 zeigt das Verhältnis der Kosten und Gebühren mit und ohne Grundgebühren.

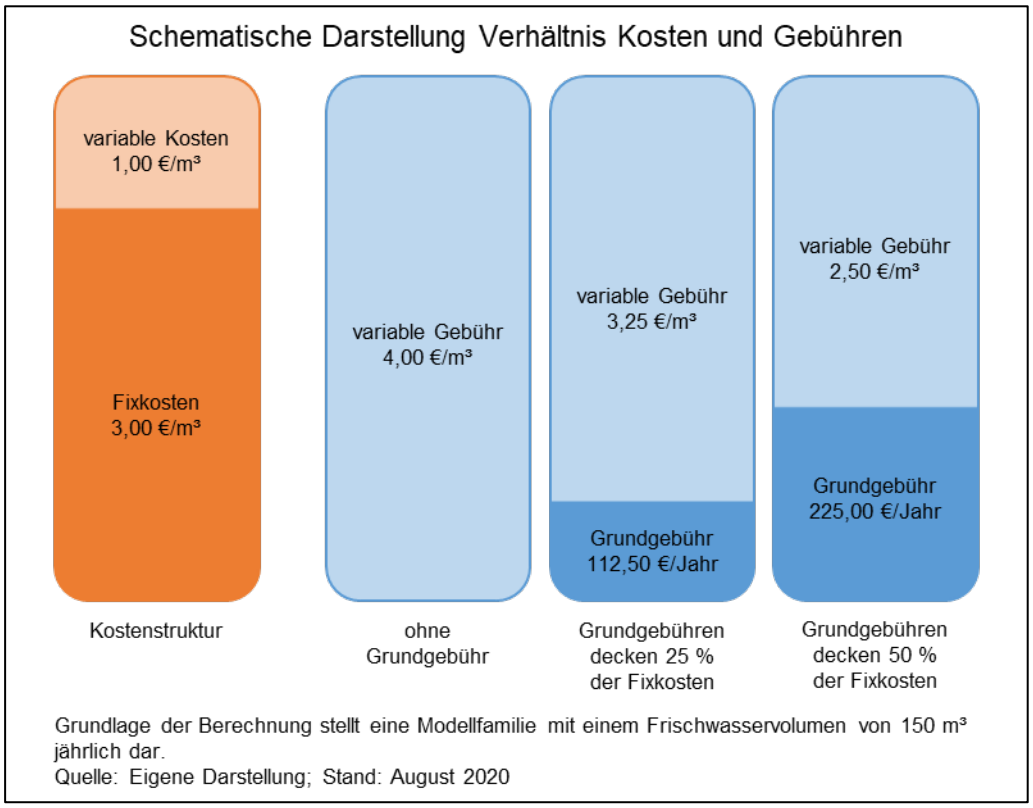
---

215 Vgl. 136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel“ im Einundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht vom 20. Oktober 2010, Hessischer Landtag, LT-Drs. 18/2633, S. 147 ff.

216 Vgl. Verband kommunaler Unternehmen e. V., Wasserpreise und -gebühren, September 2017,

(Quelle: https://www.vku.de/fileadmin/user_upload/Verbandsseite/Publikationen/2017/171012_VKU-Broschuere_Faktencheck_Wasserpreise_und_-gebAAhren.pdf, abgerufen am 28. September 2020)

217 Als Grundgebühr definiert die Überörtliche Prüfung alle Formen von der Zahl der Anschlüsse oder der Zahl der Verbrauchszähler abhängigen monatlich oder jährlich fälligen Gebühren.



Ansicht 67: Schematische Darstellung Verhältnis Kosten und Gebühren

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, den Anteil der durch Grundgebühren gedeckten Gesamtkosten zu erhöhen oder Grundgebühren einzuführen. Grundgebühren dienen zur Deckung der unabhängig vom Umfang der tatsächlichen Inanspruchnahme der Einrichtungen anfallenden Fixkosten. Entsprechend sinkt der Anteil der Gesamtkosten, der durch Gebühren auf die variablen Wassermengen zu decken ist.

5.9 Abhängigkeit von der Gewerbesteuer

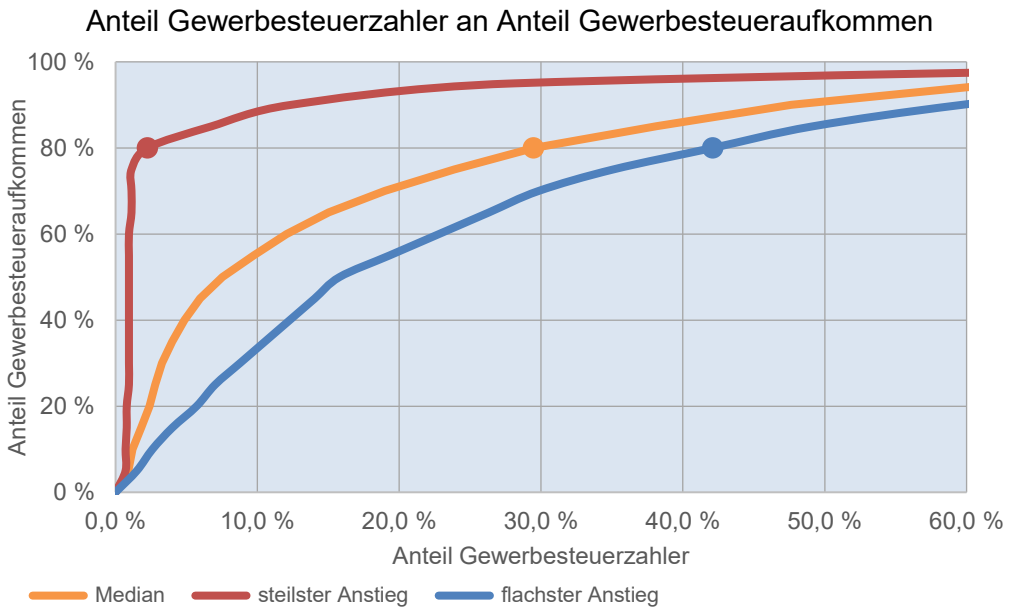
Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit die Kommunen abhängig von den Gewerbesteuererträgen sind. Diese Abhängigkeiten können durch Schwankungen im Steueraufkommen, einem hohen Anteil an den Jahreserträgen der Kommune oder durch wenige Gewerbesteuerzahler, die einen großen Teil des Aufkommens tragen, verursacht werden. Abhängigkeiten führen zu Schwankungen des Gewerbesteueraufkommens, die für die Kommunen nicht planbar sind und Risiken für die Haushaltsstabilität sein können.

Aus einer langen Zeitreihe der Jahre 2010 bis 2019 ermittelte die Überörtliche Prüfung den Median für ein hebesatzbereinigtes Gewerbesteueraufkommen und untersuchte die höchsten positiven und negativen Abweichungen. Aus diesen Abweichungen errechnen sich die Auswirkungen auf den Anteil der Gewerbesteuererträge an den Allgemeinen Deckungsmitteln[218], die in Summe die Schwankungsbandbreite darstellen.

Zur Bemessung und Bewertung der Abhängigkeit der Kommunen von der wirtschaftlichen Entwicklung einzelner Gewerbesteuerzahler ermittelte die Überört-

218 Die Allgemeinen Deckungsmittel umfassen die nicht zweckgebundenen Erträge, die zur Finanzierung von kommunalen Aufgaben zur Verfügung stehen. Diese unterscheiden sich von den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln insoweit, dass die Kreis-, Schul- und Gewerbesteuerumlage noch nicht abgezogen sind.

liche Prüfung für den Zeitraum 2015 bis 2019, welcher Anteil der Gewerbesteuerzahler für 80 Prozent[219] des Gesamtaufkommens an Gewerbesteuer verantwortlich war.



Quelle: Eigene Erhebung; Betrachtungszeitraum: 2015 bis 2019; Stand: August 2020

Ansicht 68: Anteil Gewerbesteuerzahler an Anteil Gewerbesteueraufkommen

So ergab sich für Philippsthal (Werra) (vergleiche Ansicht 68, rote Linie) eine hohe Abhängigkeit von einzelnen Gewerbesteuerzahlern. In der Marktgemeinde stellten rund 2 Prozent der Gewerbesteuerzahler 80 Prozent des Steueraufkommens. Alleine die elf größten Gewerbesteuerzahler[220] waren für rund 90 Prozent des Aufkommens verantwortlich.

Die Überörtliche Prüfung leitete aus den Abweichungen der ermittelten Werte zum unteren Quartil, dem Median und dem oberen Quartil die Abhängigkeit der Kommunen bei den einzelnen Kennzahlen ab. In der Gesamtbewertung wurde die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer dann in die Kategorien niedrig, mittel und hoch eingestuft.[221]

In Bezug auf den Anteil des Gewerbesteueraufkommens an den Allgemeinen Deckungsmitteln ergaben sich sehr unterschiedliche Abhängigkeiten. Während Bad Zwesten, Münchhausen und Oberaula mit unter 10 Prozent eine geringe Abhängigkeit aufwiesen, waren Diemelstadt, Herbstein, Jossgrund und Ober-Mörlen mit einem Anteil von über 20 Prozent ihrer Allgemeinen Deckungsmittel von ihren Gewerbesteuererträgen stärker abhängig. Vor allem Philippsthal (Werra) zeigte mit nahezu 700 Prozent eine hohe Schwankungsbandbreite bei den Auswirkungen der Abweichungen des Gewerbesteueraufkommens. Dies war auf hohe Gewerbesteuernachzahlungen und Gewerbesteuerrückzahlungen zurückzuführen. Für die Gewerbesteuererträge gelten Ausnahmen von den Grundsätzen der Bruttoveranschlagung und der Periodenabgrenzung.[222]

219 In Anlehnung an das Paretoprinzip, das besagt, dass 80 Prozent der Ergebnisse mit 20 Prozent des Gesamtaufwandes erreicht werden. Die verbleibenden 20 Prozent der Ergebnisse erfordern mit 80 Prozent des Gesamtaufwandes die quantitativ meiste Arbeit.

220 Die Marktgemeinde Philippsthal (Werra) veranlagte im Prüfungszeitraum 2015 bis 2019 im Maximum 89 Gewerbesteuerzahler.

221 Für Details der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich siehe Abschnitt 5.9

222 § 16 GemHVO – Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen

In der Gesamtbewertung wurden bei Diemelstadt, Herbstein, Jossgrund, Ober-Mörlen und Philippsthal (Werra) hohe Abhängigkeiten vom Gewerbesteueraufkommen festgestellt. Hingegen waren die Abhängigkeiten von Bad Zwesten, Gemünden (Felda), Münchhausen, Oberaula, Twistetal und Waldkappel von der Gewerbesteuer als niedrig zu bemessen.

Die Überörtliche Prüfung empfahl den Kommunen bereits in der Vergangenheit, aus Vorsichtsgründen, insbesondere Städten und Gemeinden, die von erheblich schwankenden Gewerbesteuereinnahmen betroffen sind oder waren, Haushaltsüberschüsse aus finanziell günstigen Jahren zur Aufstockung der Ergebnisrücklage einzusetzen und in Jahren überdurchschnittlich hoher Gewerbesteuererträge Sonderrücklagen zu bilden.[223] Das Haushaltsjahr 2020 wird aufgrund der Auswirkungen der Corona-Pandemie bei einigen der Vergleichskommunen bestätigen, wie wichtig diese Form der Risikovorsorge für Krisenzeiten ist. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen waren bei den Kommunen noch keine Auswirkungen in Form von Stundungsanträgen in wesentlichem Umfang festzustellen.

Der vom Bund aufgelegte kommunale Solidarpakt 2020 sollte die durch die Corona-Pandemie bedingten Ausfälle der Gewerbesteuereinnahmen kompensieren. Dazu beschloss der Bund für das Jahr 2020 gemeinsam mit den zuständigen Ländern einen hälftig finanzierten pauschalen Ausgleich zugunsten der Städte und Gemeinden.[224] Das Land Hessen erließ hierzu die Hessische Verordnung zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen[225], mit der in Summe 1,2 Milliarden Euro im Jahr 2020 an die hessischen Kommunen ausgeschüttet wurden. Hiervon entfielen auf die Kommunen der 224. Vergleichenden Prüfung rund 6,3 Millionen Euro. Aufgrund der Stichtagsbetrachtung für die Berechnung der Kompensation nahm Philippsthal (Werra) eine Sonderstellung ein und erhielt 612.000 Euro aus Mitteln des Landes.[226]

5.10 Zusammenfassung und Ausblick

Die in die Prüfung einbezogenen Kommunen werden voraussichtlich überdurchschnittlich stark vom demografischen Wandel betroffen sein. Die Kommu-

---

(1) Abgaben, abgabenähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzuzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. […]

Hinweise zu § 16 GemHVO: Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen

Die Rückzahlung von Abgaben ist von den Erträgen abzusetzen, weil es sich dabei nicht um einen Aufwand, sondern um die Korrektur eines Ertrages handelt. Damit wird sichergestellt, dass das tatsächliche Steueraufkommen eines Zeitraumes bei den Berechnungen des Kommunalen Finanzausgleichs berücksichtigt wird. Dabei ist es unerheblich, für welches Jahr die Steuer veranlagt worden ist. Dies stellt eine Ausnahme von den Grundsätzen der Bruttoveranschlagung und der Periodenabgrenzung dar.

223 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2023, Erlass vom 7. November 2019, StAnz S. 1320 und 217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, Hessischer Landtag, LT-Drs. 20/3456, S. 145 ff.

224 Vgl. Gesetz zur finanziellen Entlastung der Kommunen und der neuen Länder vom 6. Oktober 2020, BGBl. I S. 2072

225 Hessische Verordnung zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 28. September 2020, GVBl. S. 591

226 Grundlage zur Berechnung des Hessen-Modells zur Verteilung der Kompensation auf die Kommunen waren die statistischen Werte der Jahre 2017 bis zum 2. Quartal 2020. Philippsthal hatte im Jahr 2017 eine hohe Gewerbesteuerrückzahlung von rund 12 Millionen Euro leisten müssen, so dass sie rechnerisch keinen Anspruch auf eine pauschale Zahlung von Bund und Land hatte.

nen stehen vor der Herausforderung, der prognostizierten demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen durch aktives politisches Handelns entgegenzuwirken. Die ärztliche Grundversorgung war dagegen bei allen Kommunen noch unkritisch. Unmittelbaren Einfluss haben die Kommunen auf die vom demografischen Wandel betroffenen Bereiche der Allgemeinen Verwaltung, Kindertagesstätten und Gebührenhaushalte.

Positivbeispiele aus der Prüfung zeigen, dass die Kommunen auch in Bereichen der Grundversorgung und der Breitbandanbindung durch geeignete Konzepte Entwicklungen beeinflussen können. Für die Kommunen sollte die Bevölkerungsvorausschätzung ein Warnsignal sein, welches das politische Handeln in der Zukunft mitbestimmt. Gleichzeitig sollte die Prognose Ansporn sein, der bis zum Jahr 2035 prognostizierten Entwicklung entgegenzuwirken.

Zunehmende Digitalisierung bietet für ländliche Kommunen die Chance, bei entsprechender Infrastruktur als Wohnort auch bei weiterer Entfernung zum Arbeitsort attraktiv zu sein. Die Corona-Pandemie verstärkte diese Entwicklung.

5.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze" ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder ≥ 2 % (in Tausend Euro) (5 Punkte)[5]	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Bad Zwesten[6]	2015	-2.176	14	85	8.744	45	3,6 %	103	571	-40	30
	2016	-2.009	94	153	8.898	45	10,8 %	349	806	435	45
	2017	-1.746	204	161	9.059	45	17,7 %	614	1.149	585	45
	2018	-101	-101	-54	9.005	5	18,7 %	694	1.302	550	45
	2019	-39	-39	26	9.031	10	11,9 %	456	1.588	46,8 %	45
Bischoffen	2015	345	897	388	21.190	55	25,2 %	426	654	553	45
	2016	261	1.158	252	1.949	55	33,8 %	654	822	1.134	45
	2017	346	1.504	439	21.881	55	35,1 %	816	988	2.207	45
	2018	74	1.578	119	22.000	55	32,0 %	827	984	2.721	45
	2019	406	1.984	627	22.627	55	39,6 %	993	1.081	51,4 %	45
Diemelstadt	2015	-141	5.380	-136	16.953	40	5,9 %	189	740	405	35
	2016	288	5.668	268	17.221	55	19,7 %	756	1.317	1.548	45
	2017	442	6.110	475	17.696	55	9,1 %	373	1.005	1.494	45
	2018	440	6.550	452	18.148	55	30,7 %	1.334	1.964	1.867	45
	2019	565	7.115	568	22.490	55	19,4 %	977	1.706	19,3 %	45
Gemünden (Felda)	2015	252	1.362	284	7.593	55	17,5 %	264	712	1.425	45
	2016	356	1.718	366	7.959	55	23,1 %	389	773	1.726	45
	2017	517	2.249	533	8.505	55	32,4 %	628	990	2.316	45
	2018	370	2.488	325	8.672	55	23,2 %	415	765	2.054	45
	2019	301	2.788	357	9.029	55	22,6 %	425	697	51,5 %	45
Herbstein	2015	123	123	280	16.286	55	12,4 %	320	906	340	45
	2016	225	225	234	16.378	55	9,1 %	256	812	800	45
	2017	666	666	764	17.126	55	27,9 %	914	1.458	1.325	45
	2018	3.483	3.483	3.499	20.512	55	50,8 %	3.650	4.349	3.679	45
	2019	3.571	3.571	3.718	18.450	55	47,6 %	3.723	4.251	71,5 %	45
Jossgrund	2015	-813	3	6	7.961	45	16,5 %	288	290	916	45
	2016	-395	412	418	8.379	45	30,2 %	653	655	1.309	45
	2017	-56	339	420	8.800	45	46,4 %	1.108	1.110	2.162	45
	2018	456	456	461	9.261	55	33,6 %	939	940	1.190	45
	2019	-773	-316	-687	8.574	5	4,6 %	104	107	1,0 %	30
Lichtenfels	2015	-183	1.144	-182	19.637	40	3,7 %	71	500	-1.289	30
	2016	555	1.625	480	20.117	55	30,9 %	798	1.290	-1.312	40
	2017	683	2.208	717	20.834	55	29,6 %	837	1.383	-143	40
	2018	381	2.516	339	21.173	55	17,6 %	500	1.092	558	45
	2019	236	2.985	279	21.453	55	6,9 %	217	874	7,7 %	35
Limeshain	2015	-132	0	705	19.363	45	-5,3 %	-155	78	579	15
	2016	135	135	2.084	21.448	55	23,0 %	822	1.052	4.655	45
	2017	480	632	591	22.056	55	24,9 %	1.050	1.296	4.931	45
	2018	-454	178	-437	21.694	40	5,3 %	189	424	2.820	35
	2019	1.242	1.419	1.250	22.943	55	41,4 %	2.143	2.369	38,1 %	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder ≥ 2 %[5] (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Mengers-kirchen	2015	415	1.774	396	17.399	55	25,1 %	748	1.194	1.486	45
	2016	986	2.761	906	18.309	55	33,5 %	1.130	1.491	1.023	45
	2017	284	2.895	121	18.435	55	29,3 %	954	1.399	521	45
	2018	524	3.153	258	18.697	55	17,8 %	638	1.073	983	45
	2019	873	4.026	986	19.688	55	24,5 %	883	1.352	22,7 %	45
Münchhausen	2015	-336	-333	-314	8.304	5	-27,0 %	-435	-96	-2.033	0
	2016	-230	105	118	8.422	45	1,8 %	38	396	-1.333	30
	2017	-79	151	107	8.529	45	6,7 %	149	526	-1.615	30
	2018	549	629	652	10.106	55	7,3 %	175	535	692	35
	2019	290	840	307	10.413	55	20,1 %	519	990	29,2 %	45
Oberaula[5]	2015	-2.366	-124	-120	-1.235	0	-12,5 %	-232	292	-808	10
	2016	-2.647	-278	-152	-1.387	0	-21,6 %	-402	48	-1.411	10
	2017	-2.509	135	138	-1.250	40	0,8 %	17	493	-1.435	30
	2018	430	430	409	0	55	14,5 %	357	989	596	45
	2019	845	399	445	0	55	4,5 %	112	908	15,4 %	35
Ober-Mörlen	2015	-70	-70	245	17.967	10	-1,4 %	-46	113	900	15
	2016	499	569	742	18.709	55	39,0 %	1.599	1.752	620	45
	2017	1.628	2.127	1.653	20.362	55	51,6 %	2.764	2.910	2.389	45
	2018	784	2.911	796	21.158	55	16,9 %	921	1.068	1.530	45
	2019	-100	2.810	173	21.331	45	17,1 %	704	801	21,5 %	45
Philippsthal (Werra)	2015	1.944	18.731	909	39.815	55	121,3 %	7.799	7.963	20.479	45
	2016	-1.402	16.294	-1.435	38.379	40	-286,8 %	-3.109	-2.945	14.305	5
	2017	-20.068	-3.808	-20.218	18.161	5	n. b.	-19.163	-19.005	-7.144	0
	2018	4.372	8.329	8.257	27.318	55	95,8 %	12.416	12.574	6.871	45
	2019	-446	3.855	-415	26.904	40	-17,9 %	-738	-476	50,9 %	5
Rauschen-berg[6]	2015	-6.149	-850	-801	6.304	5	10,1 %	255	562	-7.442	40
	2016	-7.277	-1.088	-1.085	5.179	5	-10,2 %	-253	103	-7.647	10
	2017	-7.304	-26	11	5.190	10	-0,1 %	-2	428	-7.900	10
	2018	-463	-463	-411	9.578	5	-3,8 %	-120	267	-184	10
	2019	126	126	189	9.766	55	10,3 %	366	768	2,3 %	45
Twistetal	2015	-378	316	-260	8.589	40	-7,0 %	-144	13	750	15
	2016	174	677	219	8.995	55	39,0 %	1.012	1.210	1.547	45
	2017	280	957	345	9.340	55	29,6 %	879	1.105	3.231	45
	2018	445	1.402	749	10.089	55	0,6 %	19	342	1.325	35
	2019	115	1.542	266	10.428	55	-0,9 %	-28	299	15,4 %	15
Waldkappel	2015	-656	110	315	3.792	45	-22,6 %	-658	684	-1.902	10
	2016	-484	172	228	4.019	45	-15,4 %	-497	937	-2.738	10
	2017	-197	287	306	4.326	45	0,5 %	18	1.390	-2.340	30
	2018	582	749	752	5.108	55	8,1 %	322	1.592	61	45
	2019	709	1.291	718	5.825	55	4,3 %	167	1.472	4,3 %	35

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder ≥ 2 %[5] (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Wanfried	2015	-530	37	59	838	45	8,4 %	226	471	-5.647	40
	2016	121	689	-1.443	-606	45	14,1 %	422	1.104	-5.377	40
	2017	2.687	2.566	2.651	2.046	55	87,2 %	2.895	3.582	-1.814	40
	2018	6.387	2.475	-184	3.087	50	11,3 %	356	1.073	1.066	45
	2019	7.033	646	522	3.608	55	6,7 %	218	1.112	20,8 %	35
Wildeck[6]	2015	-6.764	-513	-742	4.748	5	-4,2 %	-120	493	-523	10
	2016	-6.747	18	67	4.816	45	-13,3 %	-467	163	163	15
	2017	-6.705	42	42	4.858	45	-25,0 %	-902	-263	-1.891	0
	2018	-125	-125	-127	8.968	5	-163,1 %	-5.951	-4.737	13	5
	2019	55	55	62	9.030	55	-4,7 %	-191	406	8,7 %	15

= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
= Kenngröße erreicht und bepunktet
= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

[1] Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
[2] Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
[3] „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ≥ acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
[4] Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)
[5] Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt die Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel ≥ zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).
[6] Die Kommune hat von der Möglichkeit nach § 25 Absatz 3 GemHVO, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandenen Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 mit dem Eigenkapital zu verrechnen, Gebrauch gemacht.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: August 2020

Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

5.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnispla-nung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Bad Zwesten	2015	843	●	●	nein	45	30	75	stabil	fragil
	2016	478	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2017	477	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2018	433	○	○	ja	5	45	50	instabil	
	2019	●	○	○	ja	10	45	55	instabil	
Bischoffen	2015	499	●	●	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	190	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	2	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	13	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	60	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Diemelstadt	2015	66	-48	-45	ja	40	35	75	stabil	stabil
	2016	-11	-47	-46	ja	55	45	100	stabil	
	2017	-6	-64	-47	ja	55	45	100	stabil	
	2018	-6	-123	-119	ja	55	45	100	stabil	
	2019	-2	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Gemünden (Felda)	2015	362	580	599	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	-3	545	514	ja	55	45	100	stabil	
	2017	0	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	20	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	-10	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Herbstein	2015	500	693	704	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	226	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	183	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	224	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Jossgrund	2015	206	-109	-125	nein	45	45	90	stabil	fragil
	2016	204	257	231	ja	45	45	90	stabil	
	2017	287	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2018	301	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	○	ja	5	30	35	instabil	
Lichtenfels	2015	86	●	●	ja	40	30	70	stabil	stabil
	2016	23	●	●	nein	55	40	95	stabil	
	2017	36	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2018	13	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	40	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Limeshain	2015	640	●	●	ja	45	15	60	instabil	stabil
	2016	352	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	372	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	273	○	○	ja	40	35	75	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Mengers-kirchen	2015	-4	-398	-404	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	-5	-457	-468	ja	55	45	100	stabil	
	2017	-14	-388	-406	ja	55	45	100	stabil	
	2018	-7	-411	-436	ja	55	45	100	stabil	
	2019	-16	-486	-486	ja	55	45	100	stabil	
Münchhausen	2015	222	167	170	nein	5	0	5	instabil	stabil
	2016	53	-198	-195	ja	45	30	75	stabil	
	2017	120	-162	-196	ja	45	30	75	stabil	
	2018	106	○	○	ja	55	35	90	stabil	
	2019	60	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Oberaula	2015	920	750	750	nein	0	10	10	instabil	fragil
	2016	597	●	●	nein	0	10	10	instabil	
	2017	400	●	●	nein	40	30	70	stabil	
	2018	357	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Ober-Mörlen	2015	-24	-412	-432	ja	10	15	25	instabil	stabil
	2016	-25	-357	-396	ja	55	45	100	stabil	
	2017	-26	-406	-419	ja	55	45	100	stabil	
	2018	-27	-337	-380	ja	55	45	100	stabil	
	2019	-50	○	○	ja	45	45	90	stabil	
Philippsthal (Werra)	2015	661	●	●	ja	55	45	100	stabil	konsolidie-rungsbedürftig
	2016	296	●	●	ja	40	5	45	instabil	
	2017	232	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2018	56	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	12	○	○	ja	40	5	45	instabil	
Rauschenberg	2015	205	66	50	nein	5	40	45	instabil	konsolidie-rungsbedürftig
	2016	220	642	630	nein	5	10	15	instabil	
	2017	126	277	265	ja	10	10	20	instabil	
	2018	216	-65	○	ja	5	10	15	instabil	
	2019	130	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Twistetal	2015	437	●	●	ja	40	15	55	instabil	stabil
	2016	128	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	120	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	112	○	○	ja	55	35	90	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	15	70	stabil	
Waldkappel	2015	●	588	621	nein	45	10	55	instabil	fragil
	2016	●	316	298	nein	45	10	55	instabil	
	2017	●	●	●	ja	45	30	75	stabil	
	2018	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Wanfried	2015	317	-71	-100	ja	45	40	85	stabil	stabil
	2016	183	-149	-192	ja	45	40	85	stabil	
	2017	346	-55	-95	ja	55	40	95	stabil	
	2018	370	○	○	ja	50	45	95	stabil	
	2019	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Wildeck	2015	1.094	●	●	nein	5	10	15	instabil	konsolidie-rungsbedürftig
	2016	743	●	●	nein	45	15	60	instabil	
	2017	483	●	●	nein	45	0	45	instabil	
	2018	●	○	○	ja	5	5	10	instabil	
	2019	-2	○	○	ja	55	15	70	stabil	

= fristgerecht, Angabe in Kalendertagen = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt ○ = Frist nicht fällig

n. a. = im Vorjahr wurde ein Doppelhaushalt aufgestellt

1) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte

2) Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: August 2020

Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

5.13 Anhang 3: Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich

Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich							
	Anteil Gewerbesteuer (netto) an allgemeinen Deckungsmitteln 2015 bis 2019[1]	Median hebesatzbereinigtes Gewerbesteueraufkommen (brutto) 2010 bis 2019[2]	Auswirkung Abweichungen zu Median 2010 bis 2019 auf Anteil an Allgemeinen Deckungsmitteln in Prozentpunkten			80-Prozent-Marke Gewerbesteueraufkommen 2019[3]	Gesamtbewertung Abhängigkeit von Gewerbesteuer[4]
			höchste negative Abweichung	höchste positive Abweichung	Summe Abweichungen[1]		
Bad Zwesten	6,5 %	438 T€	-2,2 %	2,2 %	4,4 %	37,1 %	niedrig
Bischoffen	13,5 %	603 T€	-1,8 %	6,4 %	8,2 %	31,7 %	mittel
Diemelstadt	27,5 %	2.055 T€	-12,0 %	7,6 %	19,6 %	19,7 %	hoch
Gemünden (Felda)	10,6 %	442 T€	-3,0 %	2,4 %	5,4 %	34,3 %	niedrig
Herbstein	41,0 %	1.486 T€	-4,9 %	24,0 %	28,9 %	6,6 %	hoch
Jossgrund	23,3 %	903 T€	-9,1 %	8,0 %	17,1 %	28,2 %	hoch
Lichtenfels	13,9 %	771 T€	-3,3 %	5,4 %	8,7 %	29,2 %	mittel
Limeshain	18,5 %	1.464 T€	-4,7 %	9,1 %	13,8 %	31,5 %	mittel
Mengerskirchen	16,9 %	1.137 T€	-8,6 %	7,9 %	16,5 %	20,8 %	mittel
Münchhausen	7,7 %	375 T€	-3,3 %	5,3 %	8,6 %	42,1 %	niedrig
Oberaula	9,4 %	465 T€	-2,4 %	4,2 %	6,6 %	32,7 %	niedrig
Ober-Mörlen	25,9 %	2.214 T€	-4,4 %	9,5 %	13,9 %	19,0 %	hoch
Philippsthal (Werra)	11,9 %	8.494 T€	-653,9 %	43,9 %	697,8 %	2,2 %	hoch
Rauschenberg	14,0 %	758 T€	-8,3 %	5,9 %	14,2 %	19,1 %	mittel
Twistetal	11,6 %	745 T€	-3,4 %	3,7 %	7,1 %	31,3 %	niedrig
Waldkappel	14,4 %	993 T€	-1,4 %	2,8 %	4,2 %	33,3 %	niedrig
Wanfried	13,5 %	757 T€	-4,3 %	3,5 %	7,8 %	29,8 %	mittel
Wildeck	13,9 %	908 T€	-5,1 %	6,7 %	11,8 %	26,3 %	mittel
unteres Quartil	11,6 %				7,3 %	20,0 %	
Median	13,9 %				10,3 %	29,5 %	
oberes Quartil	18,1 %				15,9 %	32,5 %	

[1] = Wert ≤ unteres Quartil, = Wert zwischen unterem und oberem Quartil, = Wert ≥ oberes Quartil
[2] Das hebesatzbereinigte Steueraufkommen (brutto) wurde anhand des Hebesatzes für das Jahr 2019 berechnet.
[3] In Anlehnung an das Paretoprinzip gibt dieser Wert an, wie viel Prozent der Gewerbesteuerzahler 80 Prozent des Gewerbesteueraufkommens erbringen.
= Wert ≥ Median, = Wert zwischen unterem Quartil und Median, = Wert ≤ unteres Quartil
[4] Gesamtbewertung:
und niedrig = mindestens zwei der drei Kriterien ;
und mittel = mindestens zwei der drei Kriterien oder je ein Kriterium , und ;
und hoch = mindestens zwei der drei Kriterien
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: August 2020

Anhang 3: Abhängigkeit von der Gewerbesteuer im Vergleich

6 „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung

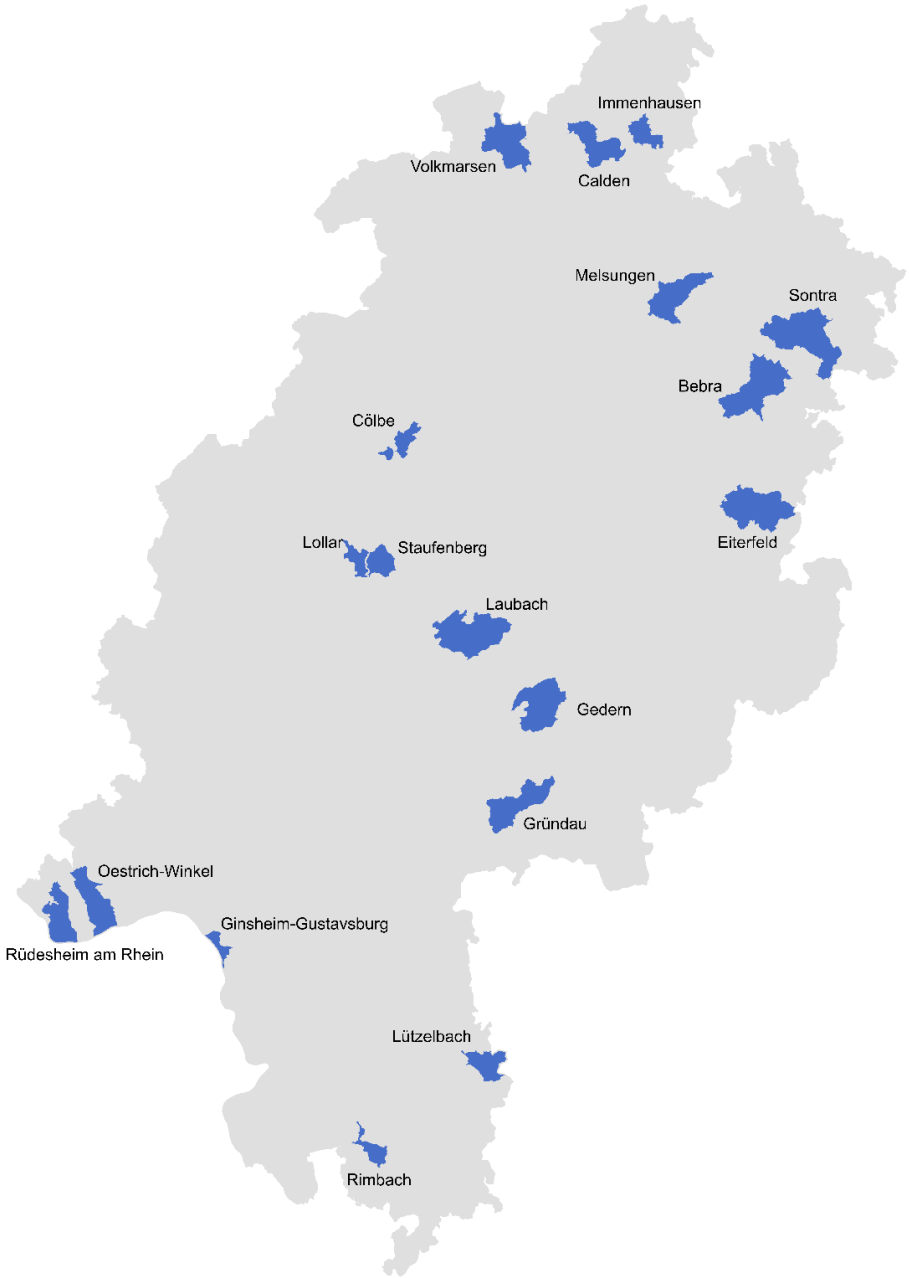
6.1 Vorbemerkungen

Prüfungsthema

Ziel der 225. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Ergebnisverbesserungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei 18 Kommunen (6.666 bis 16.854 Einwohner).

Geprüfte Körperschaften

Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg, Volkmarsen.



Ansicht 69: Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug rund 368,3 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen (ordentlichen Aufwendungen, Finanzaufwendungen und außerordentlichen Aufwendungen) der geprüften Kommunen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Die identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 11,4 Millionen Euro.

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenzial
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs von 1,96 VZÄ je 1.000 Einwohner)	4,5 Mio. €
Kinderbetreuung (gemäß der bis zum 31. Juli 2020 gültigen Gesetzeslage)	3,0 Mio. €
Anpassung durch die Erhebung von Elternbeiträgen in eigenen Kindertageseinrichtungen ab der 7. Stunde für Kinder über 3 Jahren	0,4 Mio. €
Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertagesstätten an die Vorgaben des HKJGB plus 10 Prozent	2,6 Mio. €
Wasserversorgung	1,1 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren für die Wasserversorgung	0,7 Mio. €
Anpassung der kalkulatorischen Anlagenkapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs bei der Wasserversorgung	0,4 Mio. €
Abwasserentsorgung	2,8 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren für die Abwasserbeseitigung	0,7 Mio. €
Anpassung der kalkulatorischen Anlagenkapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs bei der Abwasserbeseitigung	2,1 Mio. €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale	11,4 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020	

Ansicht 70: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Dezember 2019 bis Februar 2021
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	27. Mai 2021
Prüfungsbeauftragter:	BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Berlin (vgl. Seite 291)

Ansicht 71: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

6.2 Leitsätze 138
6.3 Haushaltslage 140
6.4 Demografische Entwicklung 144
6.5 Auswirkungen der Demografieentwicklungen auf die Vergleichskommunen 147
6.6 Allgemeine Verwaltung 162
6.7 Kindertageseinrichtungen 169
6.8 Gebührenhaushalte 176
6.9 Corona-Pandemie 182
6.10 Zusammenfassung und Ausblick 188
6.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene 189
6.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage 192

6.2 Leitsätze

Seite 185

Die Corona-Pandemie hat Bürger, Unternehmen und Kommunen stark beeinträchtigt. Dies führte einerseits zu deutlichen Einschränkungen bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungsangebote (Veranstaltungen, Schwimmbäder u. a.). Andererseits ergeben sich dadurch auch Chancen und Notwendigkeiten für die Kommunen verwaltungsinterne („Homeoffice“) und verwaltungsexterne („Onlinedienste“) Dienstleistungen beschleunigt auszubauen sowie digitale Funktionalitäten und Angebote zu realisieren.

Seite 183

Die für Gewerbesteuerausfälle für die Vergleichskommunen geleisteten Kompensationszahlungen von 18,8 Millionen Euro überstiegen den Minderertrag bei der Gewerbesteuer bei allen außer zwei Kommunen (Calden, Cölbe) um insgesamt 12,1 Millionen Euro. Diese Mittel deckten in acht Kommunen (Bebra, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Melsungen, Rimbach, Sontra, Volkmarsen) die darüber hinaus gehenden Einbußen bei den Anteilen aus der Einkommensteuer und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten.

Seite 146 ff.

Der Anteil der über Sechzigjährigen steigt. Damit nimmt der Bedarf nach medizinischen Angeboten zu. Sontra war die einzige der Vergleichskommunen, für die der Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung eine drohende Unterversorgung mit Hausärzten zeigte. Sontra reagierte mit der Errichtung eines interkommunalen „GesundheitsVersorgungsZentrums“.

Seite 149

Im Zuge des demografischen Wandels sinkt der Anteil der unter Sechzigjährigen. Dies wirkt sich auf die Beschäftigungssituation, die Kaufkraft und damit auch auf die Einzelhandelssituation aus. Um auf diese Entwicklungen zu reagieren, richtete Melsungen die Abteilung „Zentrales Citymanagement“ ein, stellte städtische Fördermittel zur Verfügung, um Einzelhandel, Gastronomie und Dienstleistungen zu stärken und bewarb sich um das neue Förderprogramm „Lebendige Zentren“.

Der demografische Wandel macht auch vor den Kommunalverwaltungen nicht Halt. Sie stehen in fünf bis zehn Jahren vor einem Generationenwechsel. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen daher rechtzeitig geeignete Maßnahmen der Personalgewinnung zu ergreifen, wie zum Beispiel eine breite Bewerberansprache über mehrere Medien, eine verstärkte und gezielte Öffentlichkeitsarbeit und die Entwicklung von Alleinstellungsmerkmalen als Arbeitgeber.

Seite 165

Sowohl die Breitband- als auch die Mobilfunkverfügbarkeit haben im Prüfungszeitraum stark an Bedeutung gewonnen. Die erreichte Netzabdeckung entwickelte sich zu einem wichtigen Standortfaktor. Der Bedarf hat durch die Corona-Pandemie weiter zugenommen. Während Familien mit schulpflichtigen Kindern digitale Zugänge zu schulischen Leistungen benötigen, verlagert sich die Arbeitswelt in die Wohnungen der Arbeitnehmer und zu Onlineangeboten von Unternehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aktuell noch vorhandenen Lücken zu untersuchen und mit den gegebenen Fördermöglichkeiten abzugleichen.

Seite 155

Der demografische Wandel führt auch zu wirtschaftlichen Veränderungen. Die begleitenden Rahmenbedingungen lassen sich kurzfristig in nur geringem Maße von den Kommunen durch Einzelmaßnahmen beeinflussen. Daher eignet sich als Reaktion ein in sich schlüssiges Maßnahmenbündel im Sinne eines Integrierten Stadtentwicklungskonzepts. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt:

Seite 162

- **die Analyse der wesentlichen demografischen Rahmendaten,**
- **mittel- bis langfristig wirkende Maßnahmen, um den mittel- bis langfristig zu erwartenden Risiken entgegenzuwirken und**
- **eine integrierte Planung und abgestimmte Maßnahmenumsetzung unter Berücksichtigung bestehender Fördermöglichkeiten.**

In der Allgemeinen Verwaltung errechnete die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 4,5 Millionen Euro. Davon wiesen Ginsheim-Gustavsburg mit 0,7 Millionen Euro, Volkmarsen mit 0,6 Millionen Euro und Rüdesheim am Rhein mit 0,5 Millionen Euro die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale aus. Calden, Gedern, Immenhausen, Lützelbach und Melsungen wiesen kein Ergebnisverbesserungspotenzial aus und waren in der Lage, mit vergleichsweise geringem personellem Einsatz ihre Leistungsfähigkeit zu erhalten.

Seite 163

Außer Gründau nutzten alle Kommunen die umfangreichen Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Davon setzte Immenhausen 12 Maßnahmen und Bebra 10 Maßnahmen der abgefragten 19 Maßnahmen um.

Seite 168

6.3 Haushaltslage

Die Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.[227] Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können.

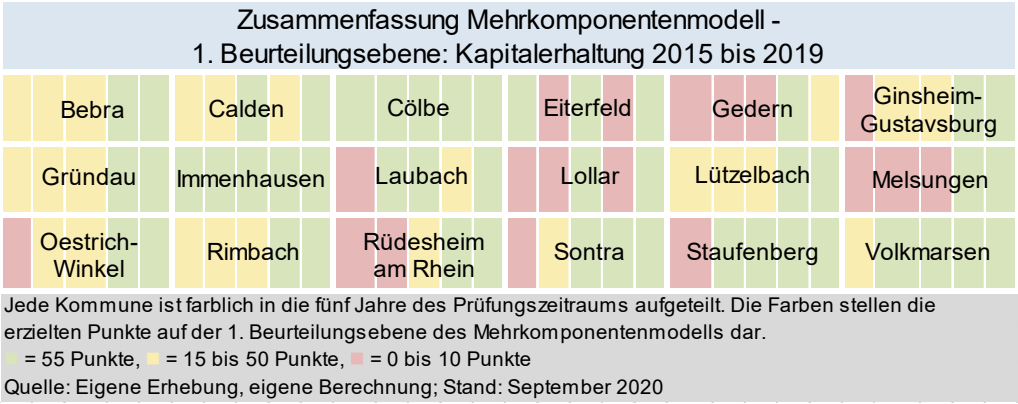
Mehrkomponentenmodell

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell[228], anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Kapitalerhaltung

Auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung wird zunächst betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren für die geprüften Jahre positiv war. Sollte dies nicht erreicht werden, wird das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Rücklagen aus Vorjahren betrachtet. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals.

Ansicht 72 zeigt eine Zusammenfassung[229] der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.



Ansicht 72: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2015 bis 2019

Insgesamt verbesserten sich bei den Vergleichskommunen im Prüfungszeitraum die Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen

---

227 § 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.

228 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können.

Vgl. u. a. Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff; Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff.; Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 67 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

229 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Ziffer 6.11 Anhang 1

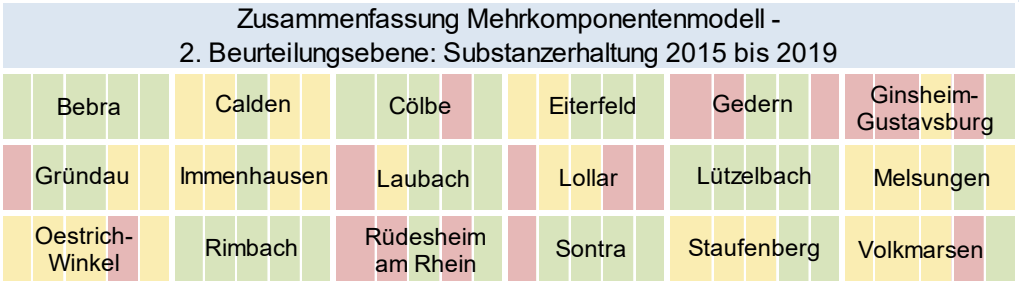
aus Vorjahren deutlich. Lag der Wert im Jahr 2015 noch bei minus 48,5 Millionen Euro, wiesen die Kommunen im Jahr 2019 insgesamt einen Wert von 23,0 Millionen Euro auf. Dies stellte eine Verbesserung von 71,5 Millionen Euro in fünf Jahren dar.

Sechs Kommunen[230] machten von der Möglichkeit nach § 25 Absatz 3 GemHVO Gebrauch, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandenen Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 mit dem Eigenkapital zu verrechnen.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“[231] zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent[232] liegt. Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen. Eine weitere Kenngröße bildet ein positiver „Stand an liquiden Mitteln nach Abzug der Liquiditätskredite“.

Ansicht 73 zeigt eine Zusammenfassung[233] der zweiten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.



Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
= 45 Punkte, = 20 bis 40 Punkte, = 0 bis 15 Punkte
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 73: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2015 bis 2019

Im Jahr 2015 konnten sieben Kommunen[234] eine Selbstfinanzierungsquote von über acht Prozent erreichen. 2019 erfüllten Calden, Gedern, Gründau, Immenhausen, Lollar, Melsungen und Oestrich-Winkel diese Zielsetzung nicht. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 verbesserte sich die Selbstfinanzierungsquote aller Kommunen von minus 5,0 Prozent in 2015 auf 10,6 Prozent in 2019.

Die Entwicklung zeigte im Prüfungszeitraum insgesamt einen positiven Trend. Der kommunale Schutzschirm, die Hessenkasse und Maßnahmen der Kommunalaufsicht haben positiv zur Stabilisierung der Haushaltslage in den Vergleichskommunen beigetragen.

---

230 Bebra, Calden, Ginsheim-Gustavsburg, Lollar, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein

231 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.

232 Dieser Zielwert orientiert sich an vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen.
Vgl. u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 69

233 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Ziffer 6.11 Anhang 1

234 Bebra, Cölbe, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Staufenberg

Geordnete Haushaltsführung

Auf der dritten Beurteilungsebene[235] waren die Jahresabschlüsse und ergänzend die Haushaltspläne Basis für die Bewertung der Haushaltslage. Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltsführung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage ist ein ordnungsgemäßer Jahresabschluss und eine fristgerechte Haushaltsplanung.

Die Abschlüsse für die Jahre 2015 bis 2017 hatten alle Vergleichskommunen aufgestellt. Für das Jahr 2018 hatten Laubach und Oestrich-Winkel ihren Jahresabschluss noch nicht aufgestellt. Für das Jahr 2019 wiesen sieben Kommunen[236] einen aufgestellten Jahresabschluss vor. Rimbach, Sontra und Staufenberg stellten diesen Jahresabschluss fristgerecht auf. Rimbach hielt als einzige Vergleichskommune bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2015 bis 2019 die gesetzliche Frist ein.

Von 18 Kommunen hatten bis zum Prüfungszeitpunkt nur neun Kommunen[237] einen geprüften Jahresabschluss 2017 und nur fünf Kommunen[238] einen geprüften Jahresabschluss 2018. Landesweit dauert ein erheblicher Prüfungsstau bei den zuständigen Rechnungsprüfungsämtern noch an.[239] Den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise lagen für den Zeitraum bis 2018 insgesamt 4.468 Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse vor. Davon konnten sie 80,3 Prozent[240] abschließend prüfen. Die Prüfungsquote der einzelnen Rechnungsprüfungsämter schwankte im Landesvergleich zwischen 54,9 Prozent für den Landkreis Waldeck-Frankenberg und 98,2 Prozent für den Landkreis Fulda.

Ohne fristgerecht aufgestellte und geprüfte Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung und -steuerung nicht zur Verfügung. Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Aufstellungs- und Prüfungsrückstände empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Regelungen der HGO strikt anzuwenden, um so sicherzustellen, dass künftige Entscheidungen auf validen Ist-Zahlen beruhen.

Gesamtbewertung

Ansicht 74 zeigt die Gesamtbewertung[241] der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell.

---

235 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Ziffer 6.12 Anhang 2

236 Eiterfeld, Gründau, Melsungen, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg

237 Cölbe, Eiterfeld, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Sontra

238 Cölbe, Eiterfeld, Melsungen, Rimbach, Sontra

239 Vgl. Antwort des Ministers des Innern und für Sport zur Kleinen Anfrage vom 1. April 2020, LT-Drs. 20/2603 vom 19. Mai 2020

240 Von 4.468 zur Prüfung vorgelegten Jahresabschlüssen prüften die Rechnungsprüfungsämter insgesamt 3.587 Jahresabschlüsse abschließend (mit Schlussbilanz). Weitere 468 Jahresabschlüsse waren von den Kommunen noch nicht zur Prüfung vorgelegt.

241 Für Details der Gesamtbewertung siehe Ziffer 6.12 Anhang 2

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	2015	2016	2017	2018	2019	Gesamtbeurteilung
Bebra	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Calden	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Cölbe	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Eiterfeld	stabil	instabil	stabil	instabil	stabil	fragil
Gedern	instabil	instabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Ginsheim-Gustavs-burg	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Gründau	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Immenhausen	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Laubach	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Lollar	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungsbedürftig
Lützelbach	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Melsungen	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Oestrich-Winkel	instabil	stabil	stabil	instabil	stabil	fragil
Rimbach	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Rüdesheim am Rhein	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Sontra	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Staufenberg	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Volkmarsen	stabil	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020						

Ansicht 74: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Die Zahl der Kommunen mit instabiler Haushaltslage ging von zehn Kommunen[242] im Jahr 2015 auf eine Kommune[243] im Jahr 2019 zurück. In der Gesamtbeurteilung wiesen elf Kommunen[244] eine stabile Haushaltslage aus. Bei fünf Kommunen[245] wurde die Haushaltslage als fragil und bei zwei Kommunen[246] als konsolidierungsbedürftig bewertet. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei 11 der 18 in die Prüfung einbezogenen Kommunen[247] unter dem Vorbehalt noch nicht vorliegender Jahresabschlüsse für das Jahr 2019.

242 Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Laubach, Lollar, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg

243 Gedern

244 Bebra, Calden, Cölbe, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lützelbach, Rimbach, Sontra, Staufenberg, Volkmarsen

245 Eiterfeld, Ginsheim-Gustavsburg, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein

246 Gedern, Lollar

247 Bebra, Calden, Cölbe, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Oestrich-Winkel, Volkmarsen

6.4 Demografische Entwicklung

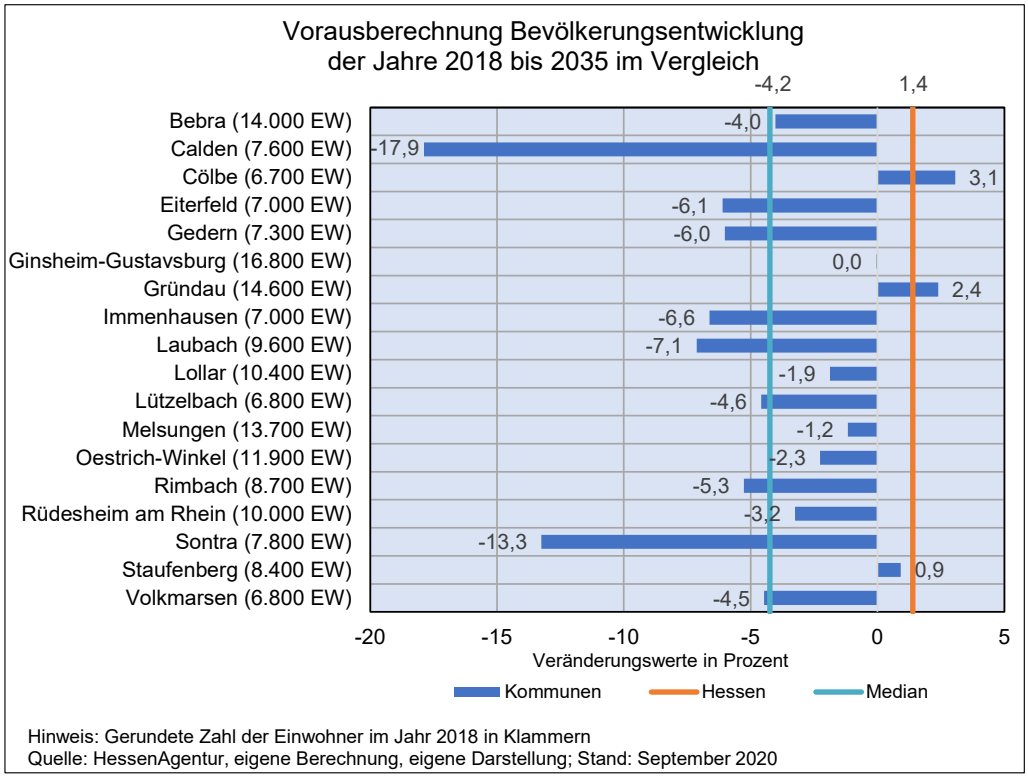
Die Kommunen unterliegen verschiedenen Rahmenbedingungen, die sich verändern und sich von ihnen selbst nicht unmittelbar beeinflussen lassen. Immer deutlicher wird in den letzten Jahren der Einfluss des demografischen Wandels.[248]

Vor diesem Hintergrund untersuchte die Überörtliche Prüfung, welchen demografischen Veränderungen die Vergleichskommunen ausgesetzt sind, wie sie mit den Herausforderungen des demografischen Wandels umgehen und welche Auswirkungen auf die Haushaltslage und Wirtschaftlichkeit des kommunalen Handelns festzustellen sind.

Um den demografischen Wandel näher zu untersuchen, betrachtet die Überörtliche Prüfung die Bevölkerungsentwicklung und das Durchschnittsalter der Bevölkerung in den Vergleichskommunen.[249] Weitere sozioökonomische Aspekte blieben bei dieser Untersuchung außer Betracht.

Bevölkerungsentwicklung

Ansicht 75 stellt die Bevölkerungsentwicklung der Vergleichskommunen von 2018 bis 2035 im Vergleich zum Median und zur durchschnittlichen Entwicklung in Hessen dar.



Hinweis: Gerundete Zahl der Einwohner im Jahr 2018 in Klammern
Quelle: HessenAgentur, eigene Berechnung, eigene Darstellung; Stand: September 2020

Ansicht 75: Vorausberechnung Bevölkerungsentwicklung der Jahre 2018 bis 2035 im Vergleich

248 Statistisches Bundesamt: Demografischer Wandel in Deutschland: Ursachen und Folgen - Statistisches Bundesamt (destatis.de), https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/_inhalt.html#sprg233552, abgerufen am 8. März 2021 sowie Bevölkerung im Wandel, Herausgeber: Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden 2019

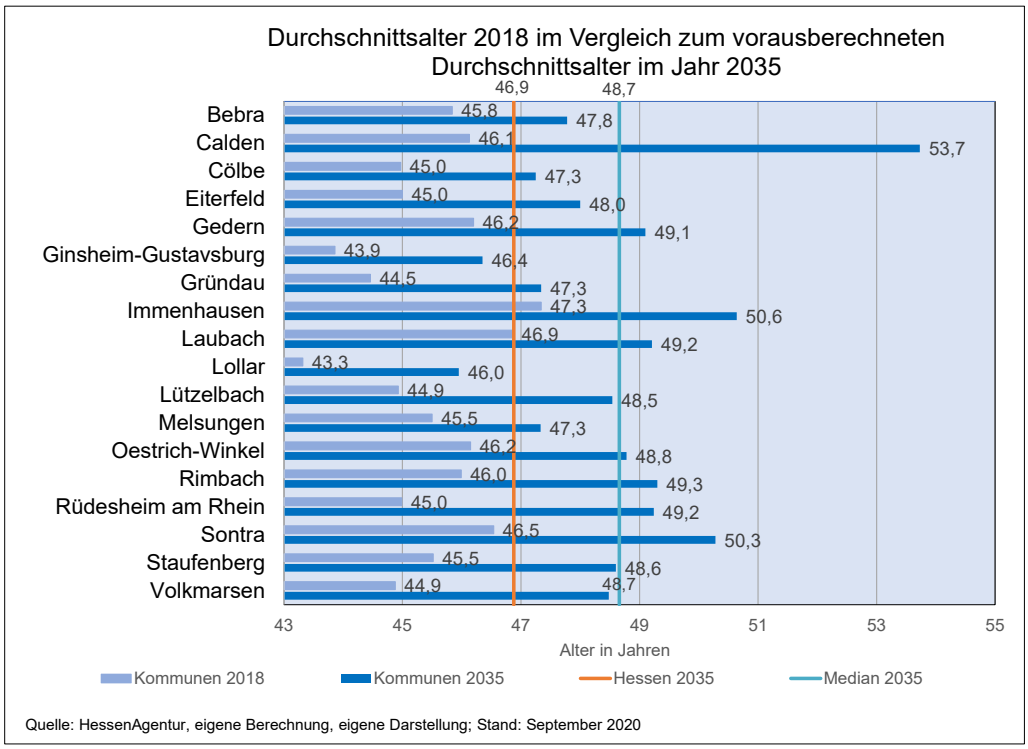
249 Vgl. HA Hessen Agentur GmbH: Ergebnisse der Bevölkerungsvorausschätzung für Hessen und seine Regionen als Grundlagen der Landesentwicklungsplanung, Projektion bis zum Jahr 2035 und Trendfortschreibung bis 2050, Juni 2019

Treffen die zugrundeliegenden Vorausberechnungen der HessenAgentur ein, zeigt sich Folgendes:

Die Zahl der Einwohner nimmt in den Vergleichskommunen eine sehr unterschiedliche Entwicklung an. Während sie in Cölbe um 3,1 Prozent zunimmt, sinkt sie in Calden um 17,9 Prozent. Bei 14[250] der 18 Vergleichskommunen entwickelte sich die Zahl der Einwohner zurück. Mit Cölbe und Gründau liegen nur zwei Kommunen über dem Durchschnittswert des Landes Hessen von 1,4 Prozent. Mit Bebra, Ginsheim-Gustavsburg, Lollar, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein und Staufenberg liegen weitere fünf Kommunen über dem Median von minus 4,2 Prozent. Gemessen an der Bevölkerungsentwicklung wirkt sich der demografische Wandel auf die Vergleichskommunen insgesamt überwiegend negativ aus. In Calden sind diese Zahlen auf eine im Zuge der Flüchtlingskrise 2015 errichtete (und zwischenzeitlich geschlossene) Erstaufnahmeeinrichtung zurück zu führen, da die Werte in die Bevölkerungsstatistik aufgenommen wurden und zu entsprechenden Ausschlägen geführt haben.

Durchschnittsalter

Ansicht 76 stellt die Entwicklung des Durchschnittsalters der Vergleichskommunen von 2018 bis 2035 im Vergleich zum Median und zur durchschnittlichen Entwicklung im Land Hessen dar.



Ansicht 76: Durchschnittsalter 2018 im Vergleich zum vorausberechneten Durchschnittsalter im Jahr 2035

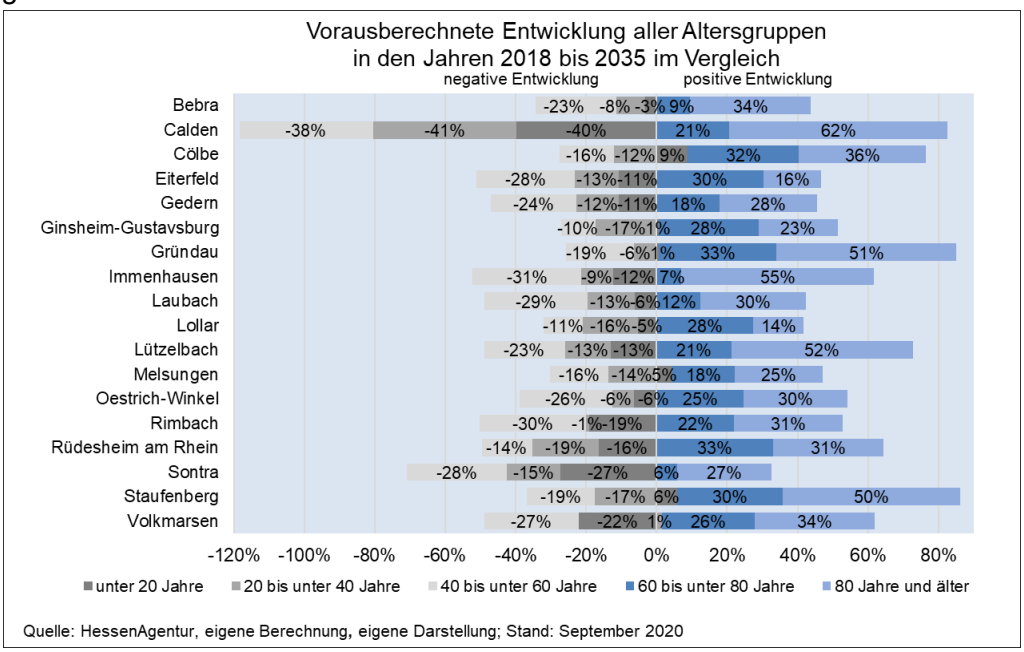
Der Median des vorausberechneten Durchschnittsalters im Jahr 2035 liegt mit 48,7 Jahren um 1,8 Jahre über dem Durchschnitt des Landes Hessen in Höhe von 46,9 Jahren. Nur die Werte von Lollar (46,0 Jahre) und Ginsheim-Gustavsburg (46,4 Jahre) liegen unter dem Vergleichswert des Landes Hessen. Auffallend ist der mit Abstand höchste Wert von 53,7 Jahren bei der Gemeinde Calden.

250 Bebra, Calden, Eiterfeld, Gedern, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Volkmarsen

Die dargestellten Veränderungen bei der Zahl der Einwohner und deren Durchschnittsalter nehmen Einfluss auf die Bedarfssituation der Einwohner und damit auf die Nachfrage nach Leistungsangeboten. Um die Auswirkungen dieser Entwicklung und die hiervon betroffenen Themenfelder besser eingrenzen zu können, betrachtet die Überörtliche Prüfung vertiefend die Veränderungen in Bezug auf die in der folgenden Ansicht dargestellten Altersgruppen.

Entwicklung der Altersgruppen

Ansicht 77 zeigt die vorausberechnete Entwicklung der Altersgruppen der Vergleichskommunen zwischen 2018 und 2035.



Ansicht 77: Vorausberechnete Entwicklung aller Altersgruppen in den Jahren 2018 bis 2035 im Vergleich

Ansicht 77 zeigt, dass bis auf einige Ausnahmen[251] der Anteil der Einwohner im Alter von bis zu 60 Jahren abnimmt, während der der über Sechzigjährigen zunimmt. Die Minimal- und Maximalwerte der einzelnen Altersgruppen weichen zwischen den Vergleichskommunen, wie in Ansicht 78 dargestellt, zum Teil stark voneinander ab.

Minimal- und Maximalwerte der vorausberechneten Entwicklung aller Altersgruppen in den Jahren 2018 bis 2035 im Vergleich

	Minimal-Ausprägung		Maximal-Ausprägung	
	Kommune	Wert	Kommune	Wert
unter 20 Jahre	Calden	-40%	Cölbe	9%
20 bis unter 40 Jahre	Calden	-41%	Volkmarsen	1%
40 bis unter 60 Jahre	Calden	-38%	Ginsheim-Gustavsburg	-9%
60 bis unter 80 Jahre	Sontra	6%	Rüdesheim am Rhein und Gründau	33%
80 Jahre und älter	Lollar	14%	Calden	62%

Quelle: HessenAgentur, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 78: Minimal- und Maximalwerte der vorausberechneten Entwicklung aller Altersgruppen in den Jahren 2018 bis 2035 im Vergleich

251 Cölbe, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Melsungen, Staufenberg, Volkmarsen

Die in Ansicht 78 dargestellten Werte bestätigen die o. g. Sondersituation der Gemeinde Calden, die sich aus der im Jahr 2015 errichteten Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge ergab. Die vorgenommene Differenzierung nach Altersgruppen hilft dabei, bestimmte Zielgruppen in den Blick zu nehmen und rechtzeitig passgenaue Maßnahmen zur Unterstützung von Einwohnern in verschiedenen Lebenslagen zu entwickeln. Dies betrifft verschiedene kommunale Handlungsfelder, auf die daher im Folgenden eingegangen wird.

Untersucht werden je Handlungsfeld die Ausgangssituation, die Auswirkungen der demografischen Entwicklung und die Möglichkeiten der politischen und administrativen Einflussnahme. Berücksichtigt werden sowohl Handlungsfelder, die sich auf bestimmte Altersgruppen eingrenzen lassen (wie Angebote an Kindertagesstättenplätzen und die der ambulanten und stationären Pflege) als auch solche, die für Einwohner unterschiedlicher Altersgruppen von Bedeutung sind (wie zum Beispiel die Einzelhandelsangebote, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Entwicklung der Gebührenhöhe für die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung).

6.5 Auswirkungen der Demografieentwicklungen auf die Vergleichskommunen

Zu den Faktoren, die sich auf die Versorgungssicherheit und Lebensqualität der Bürger auswirken, zählt ein ortsnahes Angebot an Einzelhandelsgeschäften und Apotheken. Von Bedeutung ist dies vor allem für ältere Bevölkerungsschichten, weil diese in ihrer Mobilität stärker eingeschränkt sind als jüngere[252] und im Vergleich zu diesen auch (noch) nicht im gleichen Maße die Möglichkeiten von Onlinebestellungen nutzen.[253]

Grundversorgung und Einzelhandel

Ansicht 79 gibt einen Überblick über den Versorgungsgrad der ortsansässigen Bevölkerung im Vergleich.

252 Vgl. „Altersbedingte Veränderungen als Einflussfaktoren auf die Mobilität Älterer“, TU Dresden, Professur für Integrierte Verkehrsplanung und Straßenverkehrstechnik, https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/396448/, abgerufen am 8. März 2021

253 Vgl. Anteil der Online-Käufer nach Altersgruppen in der Europäischen Union (EU-28) 2019, Veröffentlicht von A. Poleshova, 2020, https://de.statista.com/statistik/daten/studie/76300/umfrage/altersverteilung-der-online-kaeufer-in-deutschland/, abgerufen am 8. März 2021

Einzelhandelssituation 2019						
	Nächstgelegenes Mittelzentrum[1)]	Supermärkte	Tankstellen	Bankfilialen[2)]	Postfilialen[3)]	Apotheken
		Einrichtung je 1.000 Einwohner				
Bebra	0	0,287	0,215	0,287	0,646	0,287
Calden	9	0,396	0,264	0,396	0,661	0,132
Cölbe	6	0,150	0,450	0,300	0,150	0,150
Eiterfeld	14	0,427	0,285	0,142	0,142	0,142
Gedern	18	0,687	0,550	0,412	1,099	0,137
Ginsheim-Gustavsburg	9	0,356	0,119	0,178	0,119	0,237
Gründau	11	0,479	0,137	0,342	0,342	0,205
Immenhausen	10	0,425	0,142	0,284	0,142	0,142
Laubach	0	0,521	0,208	0,208	0,104	0,313
Lollar	13	0,776	0,388	0,194	0,291	0,291
Lützelbach	20	0,145	0,290	0,435	0,435	0,435
Melsungen	0	0,877	0,365	0,219	0,365	0,219
Oestrich-Winkel	9	0,422	./.	0,422	0,591	0,253
Rimbach	15	0,348	0,348	0,232	0,813	0,348
Rüdesheim am Rhein	0	0,603	0,201	0,302	0,101	0,201
Sontra	0	0,256	0,383	0,256	0,128	0,256
Staufenberg	12	0,354	0,118	0,236	0,118	0,118
Volkmarsen	10	0,741	0,148	0,445	0,741	0,296
Minimum	0	0,145	0,118	0,142	0,101	0,118
unteres Quartil	2	0,350	0,148	0,222	0,131	0,144
Median	10	0,424	0,264	0,285	0,317	0,228
oberes Quartil	13	0,583	0,365	0,383	0,632	0,290
Maximum	20	0,877	0,550	0,445	1,099	0,435

= Auswertung bezogen auf das unkritische („bessere“) Quartil,

= Auswertung bezogen auf das kritische („schlechtere“) Quartil

[1)] Fahrzeit PKW in Minuten

[2)] Bank-/Sparkassenfilialen: mit Personal

[3)] Postfilialen oder vergleichbare Angebote: Paket-Shop, Briefmarkenerwerb, Möglichkeiten zum Brief- und Paketversand; Briefeinwurfkästen nicht berücksichtigt

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 79: Einzelhandelssituation 2019

Die in Ansicht 79 dargestellten Minimal- und Maximalwerte machen deutlich, dass sich die Versorgungssituation der Vergleichskommunen stark voneinander unterscheidet und dass sie hinsichtlich der verschiedenen Geschäftstypen auch innerhalb der einzelnen Kommunen sehr heterogen ausfällt.

Auffällig sind die Ergebnisse der untersuchten Verteilung der Geschäfte auf die verschiedenen Stadt- und Ortsteile. Im Vergleich zeigt sich eine Tendenz zur fortschreitenden Zentralisierung. Wenn es in einer Kommune nur ein Geschäft eines bestimmten Geschäftstyps gibt, liegt dieses in der Ortsmitte.

Die Versorgung mit Einzelhandelsgeschäften und Apotheken ist das Ergebnis des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage zwischen den Marktteilnehmern und daher nicht unmittelbare Aufgabe der Kommunalverwaltung. Es handelt sich um einen wichtigen Faktor der Einwohnerbindung. Die Entwicklung sinkender Einwohnerzahlen und rückläufiger Einzelhandelsgeschäfte kann einen wechselseitigen und sich selbst verstärkenden Verlauf nehmen. Daher reagieren einzelne Vergleichskommunen, indem sie die Rahmenbedingungen für den Einzelhandel vor Ort verbessern.

Kommunale Aktivitäten zur Stärkung des Einzelhandels

Bereits vor zehn Jahren schuf die Stadt Melsungen eine Vollzeitstelle, um die Aufgaben einer nachhaltigen Belebung der Innenstadt mit den Aufgaben Tourismus, Eventmanagement und Stadtentwicklung zu verbinden und an einer Stelle zu bündeln. Auf dieser Basis wurde ein „Zentrales Citymanagement“ eingerichtet, das den lokalen Einzelhandel unterstützt. Um die Attraktivität und Lebensqualität der Stadt zu erhalten und zu verbessern, bildet die Abteilung Citymanagement als Moderator die Schnittstelle zwischen Wirtschaft, Politik und Verwaltung, baut „Public-Private-Partnerschaft-Strukturen“ auf und berät Institutionen, Vereine und Veranstalter.[254]

Um den Einzelhandel, Dienstleistung und Gastronomie zu stärken, stellt Melsungen jährlich über den Haushaltsbeschluss städtische Fördermittel zur Verfügung. Für das Citymanagement stehen 30.000 Euro, für die Innenstadtbelebung 35.000 Euro (zum Beispiel zur Vermeidung leerstehender Ladenflächen und als Fassadenzuschüsse) zur Verfügung.[255]

Drittmittel wurden für diese Zwecke aus den Förderprogrammen der EU (Förderprogramm: „LEADER“[256], für Verweilmöglichkeiten auf dem Marktplatz) und des Landes Hessen (Förderprogramm: „Ab in die Mitte! Die Innenstadtoffensive Hessen“[257], für Sonderveranstaltungen) eingeworben. Mit der Bewerbung um das neue Förderprogramm „Lebendige Zentren“[258] strebt Melsungen ein Anreizsystem für die Förderung privater Eigentümer an. Die Koordination der Fördermaßnahmen ist Aufgabe einer Vollzeitstelle.

254 Vgl. https://www.melsungen.de/service/citymanagement/, abgerufen am 25. November 2020

255 Vgl. https://www.melsungen.de/service/wirtschaftsfoerderung/, abgerufen am 25. November 2020

256 Vgl. https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_de, abgerufen am 11. Mai 2021

257 Vgl. https://www.abindiemitte-hessen.de/wettbewerb/idee-ziele/, abgerufen am 11. Mai 2021

258 Vgl. https://nachhaltige-stadtentwicklung-hessen.de/foerderprogramme/lebendige-zentren.html, abgerufen am 11. Mai 2021

Eine besondere Unterstützung erfährt der Einzelhandel in Zeiten der Corona-Pandemie durch weitere Maßnahmen, wie zum Beispiel ein Online-Portal mit Gutscheinangeboten (siehe Kapitel 6.9) und den Erlass der Parkgebühren im Vorweihnachtsgeschäft bis Ende des Jahres 2020. Die Gastronomie konnte städtische Freiflächen großzügiger nutzen, die Gebühren wurden in 2020 und 2021 erlassen. Der städtische ÖPNV wurde kostenfrei angeboten, damit die Bürger (auch aus den Stadtteilen) ohne Parkplatzsuche zum Einkaufen in die Innenstadt kommen können.

Ansicht 80: Einzelhandel auf der Kasseler Straße in Melsungen. Aufnahme vom 20. August 2014 (Quelle: Stadt Melsungen)

Ärztliche Grundversorgung

In einer zunehmend älter werdenden Gesellschaft spielt die medizinische Versorgung eine immer bedeutendere Rolle.[259] Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher die Versorgung mit Haus- und Fachärzten und die mit Pflegeeinrichtungen und Krankenhäusern. Der demografische Wandel wirkt sich besonders auf die Versorgung mit Haus- und Fachärzten aus, weil er sowohl durch in Ruhestand gehende Ärzte auf der Angebotsseite als auch durch eine zunehmende Zahl älterer Patienten auf der Nachfrageseite wirkt.

Ansicht 81 zeigt die Versorgung der Vergleichskommunen mit Haus- und Fachärzten.[260]

259 Vgl. „Immer mehr Menschen in Deutschland sind 65 Jahre und älter. Besonders der Anteil der Hochaltrigen nimmt stark zu.“ Quelle: Demografieportal des Bundes und der Länder: https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/Themen/Bevoelkerung-Struktur-Zahl.html, abgerufen am 14. Oktober 2020

260 Vgl. Quellen: Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen für die ambulante vertragsärztliche Versorgung, Stand: 1. März 2019 und weitere kommunalspezifische Abfragen bei der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen, Stand 7. April 2020

Haus- und Fachärzte 2019 im Vergleich					
	Hausärzte in Kommune	Hausärzte in Mittelbereich		Fachärzte in Kommune	
	Zahl/1.000 Einwohner	Durchschnittsalter in Jahren	Nachbesetzungsbedarf[1)] für die nächsten 10 Jahre	Zahl verfügbarer Facharztausrichtungen	Zahl/1.000 Einwohner
Bebra	0,57	58,2	72,8%	6	0,57
Calden	0,40	53,7	44,4%	3	0,33
Cölbe	0,45	54,8	56,7%	2	0,23
Eiterfeld	0,57	55,9	62,0%	0	0,00
Gedern	0,76	56,0	49,7%	2	0,27
Ginsheim-Gustavsburg	0,53	52,0	42,8%	4	0,56
Gründau	0,55	53,6	37,1%	3	0,21
Immenhausen	0,85	53,7	44,4%	1	0,28
Laubach	0,83	56,2	54,0%	3	0,26
Lollar	0,78	54,8	50,1%	3	0,44
Lützelbach	0,29	54,7	44,9%	1	0,07
Melsungen	0,77	54,3	48,3%	9	1,24
Oestrich-Winkel	0,55	56,2	43,7%	2	0,21
Rimbach	0,93	55,2	49,9%	3	0,46
Rüdesheim am Rhein	0,60	56,2	43,7%	5	0,83
Sontra	0,38	61,6	69,2%	2	0,19
Staufenberg	0,41	54,8	50,1%	1	0,18
Volkmarsen	0,44	55,9	57,5%	4	1,78
Minimum	0,29	52,0	37,1%	0	0,00
unteres Quartil	0,45	54,4	44,4%	2	0,21
Median	0,56	55,0	49,8%	3	0,28
oberes Quartil	0,76	56,1	56,0%	4	0,54
Maximum	0,93	61,6	72,8%	9	1,78

= Auswertung bezogen auf das unkritische („bessere“) Quartil,

= Auswertung bezogen auf das kritische („schlechtere“) Quartil

[1)] Ärzte, welche in zehn Jahren durch Erreichen des 65. Lebensjahres ihre Praxis aufgeben

Quelle: Bedarfsplan 2019 der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen, eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 81: Haus- und Fachärzte 2019 im Vergleich

Die dargestellten Minimal- und Maximalwerte zeigen große Unterschiede zwischen den Vergleichskommunen. Die Zahl der Hausärzte je 1.000 Einwohner liegt zwischen 0,29 in Lützelbach und 0,93 in Rimbach. In Eiterfeld ist keine Facharztpraxis vorhanden, in Volkmarsen liegt die Zahl der Fachärzte je 1.000 Einwohner bei 1,78. Das Durchschnittsalter der Hausärzte liegt zwischen 52,0 Jahren in Ginsheim-Gustavsburg und 61,6 Jahren in Sontra. Dies führt zu einem Nachbesetzungsbedarf in den nächsten zehn Jahren zwischen 37,1 und 72,8 Prozent.

Für fachärztliche Untersuchungen greifen die Einwohner einzelner Kommunen daher auf die Angebote naheliegender Krankenhäuser oder die von Nachbarkommunen zurück.

Hinweise auf die kommunalspezifische Bedarfslage ergeben sich aus der Darstellung der Altersgruppen der Sechzig- bis unter Achtzigjährigen und der über Achtzigjährigen in Ansicht 77.

Die für die ambulante vertragsärztliche Versorgung zuständige Kassenärztliche Vereinigung Hessen richtet sich in ihrer Bedarfsplanung[261] nach den Vorgaben der Bedarfsplanungs-Richtlinie.[262] Bei der Beurteilung der hausärztlichen Versorgung wird bei kreisangehörigen Kommunen auf den Mittelbereich, bei der Beurteilung der fachärztlichen Versorgung auf den Landkreis abgestellt.

Unter Berücksichtigung der Vorgaben der Richtlinie stellt der Bedarfsplan in Bezug auf die Vergleichskommunen keine bestehende oder drohende fachärztliche Unterversorgung fest. Dies gilt auch für die bestehende Versorgung mit Hausärzten. Eine drohende Unterversorgung[263] mit Hausärzten wird nur in Sontra (mit einem Versorgungsgrad von 70,5 Prozent) festgestellt.[264]

Vor diesem Hintergrund hat Sontra die folgenden Maßnahmen zur Verbesserung der ärztlichen Versorgung eingeleitet.

Interkommunales GesundheitsVersorgungsZentrum in Sontra

Die Kommunen Sontra, Herleshausen, Nentershausen und Cornberg vereinbarten eine kreisübergreifende interkommunale Zusammenarbeit.[265] Im Rahmen eines Förderprojektes des Hessischen Ministeriums für Soziales und Integration[266] wurde gemeinsam mit den Kreisstrukturen und der KV Hessen ein Gesundheitsversorgungskonzept entwickelt. Im Jahr 2017 wurde dazu das Gesundheitsforum „Fachwerk Gesundheit“ ins Leben gerufen, in dem zum Beispiel Ärzte, Therapeuten, Apotheker, Pflegeeinrichtungen und Rehabilitationseinrichtungen mit kommunalen Vertretern die zukünftigen Gesundheitsversorgungsstrukturen gestalteten. Hieraus ging im Jahr 2018 der Versorgungsverbund „interkommunaler GesundheitsVersorgungsverBund (iGVB) Fachwerk Gesundheit e.V.“ hervor, dessen wichtigste Aufgabe der Aufbau des interkommunalen GesundheitsVersorgungsZentrums (iGVZ) mit mehreren Standorten in den vier Kommunen war. Die wesentlichen Ziele bestanden hierbei in

- der umfassenden Versorgung mit medizinischen, rehabilitativen, pflegerischen und psychosozialen Leistungen und

261 Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen, Stand 1. März 2019, Kassenärztliche Vereinigung Hessen

262 Bedarfsplanungs-Richtlinie, Gemeinsamer Bundesausschuss über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe für die Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung, in Kraft getreten am 21. Dezember 2019

263 Der Versorgungsgrad einer Region wird ermittelt, indem zwischen dem Ist-Niveau des tatsächlichen Einwohner-Arzt-Verhältnisses und dem Soll-Niveau der Verhältniszahl verglichen wird. Die Bewertung der Versorgungssituation nehmen die Landesausschüsse der Ärzte und Krankenkassen pro Arztgruppe und Region vor. Von einer Unterversorgung wird ausgegangen, wenn der Versorgungsgrad in einem Planungsbereich unter 75 Prozent im hausärztlichen Bereich oder unter 50 Prozent im fachärztlichen Bereich liegt. Der Landesausschuss kann für eine Region eine drohende Unterversorgung aussprechen, falls zwar noch keine Unterversorgung besteht, diese jedoch zum Beispiel aufgrund der Altersstruktur der dort tätigen Ärztinnen und Ärzte zukünftig zu erwarten ist. Vgl. hierzu: https://www.kbv.de/html/bedarfsplanung.php#content28747, abgerufen am 18. Mai 2021.

264 Zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung geht der Bedarfsplan unter Punkt 1.2 auf den Anteil der Fünfundsechzigjährigen an der Gesamtbevölkerung in den Städten und Gemeinden ein. Bedarfsplan der Kassenärztlichen Vereinigung Hessen, a. a. O.

265 Vgl. Interkommunaler GesundheitsVersorgungsverBund (iGVB) Fachwerk Gesundheit, Barwich Bau, Stand November 2018, Informationsbroschüre zum iGVZ unter https://www.fwgesundheit.de/igvz/, abgerufen am 24. September 2020

266 Der Aufbau des Versorgungsverbunds wurde bis Ende 2019 vom Hessischen Ministerium für Soziales und Integration gefördert.

- einem positiven Arbeitsumfeld im Sinne der Teamarbeit, der Delegation ärztlicher Leistungen sowie einer gemeinsamen Außendarstellung.[267]

Derzeit bietet das iGVZ auf 1.440 Quadratmetern eine Allgemeinmedizinpraxis, eine Physiotherapiepraxis, einen ambulanten Pflegedienst und ein Sanitätshaus. Weitere Angebote sind in Vorbereitung.

Angebote für die derzeit gesuchten Fachärzte umfassen:

- die organisatorische und finanzielle Unterstützung durch die Kommunen sowie durch ein professionelles externes Beratungsinstitut,
- die Unterstützung bei dem Aufbau der Praxis, der Suche nach Personal und der Beantragung von Zulassungen und Förderungen,
- eine Ansiedlungsförderung von Haus- und Fachärzten, die bereit sind, bestimmte Bedingungen zu erfüllen[268],
- eine Honorarumsatzgarantie als Zuschuss zum Honorar für die ersten beiden Quartale der erstmaligen Niederlassung und
- einen Umzugszuschuss in Höhe von maximal 10.000 Euro.

Ansicht 82: Interkommunales GesundheitsVersorgungsZentrum in Sontra (Quelle: Stadt Sontra)

Die Überörtliche Prüfung sieht hierin ein positives Beispiel dafür, dass es einer Kommune in der Größenordnung der Vergleichskommunen durch interkommunale Zusammenarbeit und einem Förderprojekt gelingen kann, die ärztliche Situation zu verbessern.

267 Vgl. https://www.fwgesundheit.de/startseite/, abgerufen am 24. September 2020

268 Zu den Bedingungen zählen die Bereitschaft, sich in einem förderungsfähigen Gebiet niederzulassen und sich zu verpflichten, fünf Jahre in der entsprechenden Region tätig zu sein.

Pflege und Krankenhäuser

Neben den Haus- und Fachärzten leisten auch Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser einen wesentlichen Beitrag zur gesundheitlichen Versorgung. Ansicht 83 gibt einen Überblick über den Zugang der Bevölkerung zu stationären Pflegeeinrichtungen, ambulanten Pflegediensten und Krankenhäusern im Jahr 2019.

Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser 2019 im Vergleich						
	Pflegeeinrichtungen Umkreis 25 km				Zahl Ambulante Pflegedienste Umkreis 20 km	Zahl Krankenhäuser Umkreis 60 km
	Zahl stationäre Plätze/1.000 Einwohner	davon für Dauerpflege	davon für Kurzzeitpflege	davon für Tagespflege		
Bebra	132	1.632	124	82	15	17
Calden	712	4.588	306	497	105	20
Cölbe	319	1.779	165	182	45	19
Eiterfeld	253	1.493	150	130	23	18
Gedern	283	1.706	189	161	14	29
Ginsheim-Gustavsburg	456	6.785	500	398	129	66
Gründau	299	3.864	246	262	64	42
Immenhausen	697	4.118	267	531	116	26
Laubach	259	2.164	146	175	23	22
Lollar	466	4.040	360	409	19	26
Lützelbach	340	1.930	56	354	23	19
Melsungen	138	1.571	115	206	34	26
Oestrich-Winkel	275	2.827	242	195	86	52
Rimbach	376	2.919	217	99	49	39
Rüdesheim am Rhein	59	539	52	0	10	35
Sontra	199	1.399	109	52	20	19
Staufenberg	537	3.900	241	409	19	28
Volkmarsen	278	1.590	136	147	28	29
Minimum	59	539	52	0	10	17
unteres Quartil	254	1.601	127	134	19	19
Median	291	2.047	177	189	26	26
oberes Quartil	436	3.891	245	387	60	34
Maximum	712	6.785	500	531	129	66

= Auswertung bezogen auf das unkritische („bessere“) Quartil,

= Auswertung bezogen auf das kritische („schlechtere“) Quartil

Quelle: Pflegelotse, https://www.pflegelotse.de/presentation/pl_treffer.aspx, AOK Pflegenavigator, https://www.google.de/maps, eigene Erhebung, Stand: September 2020

Ansicht 83: Pflegeeinrichtungen und Krankenhäuser 2019 im Vergleich

Die dargestellten Minimal- und Maximalwerte machen deutlich, dass sich auch die Versorgung mit Pflege- und Krankenhausangeboten stark voneinander unterscheidet. Die Zahl stationärer Pflegeplätze reicht von 59 in Rüdesheim am Rhein bis 712 in Calden. Die Zahl der Pflegedienste im Umkreis von 20 km reicht von 10 in Rüdesheim am Rhein bis 129 in Ginsheim-Gustavsburg und die Zahl der Krankenhäuser im Umkreis von 60 km reicht von 17 in Bebra bis 66 in Ginsheim-Gustavsburg.

Aufgrund der für die Vergleichskommunen vorausberechneten Entwicklung der Zahl der Einwohner im Alter von über 80 Jahren (Ansicht 77) ist davon auszugehen, dass die Nachfrage nach derartigen Leistungen stark steigen wird.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung sollten sich die Kommunen den damit verbundenen Aufgaben nicht allein stellen. Sinnvoll erscheint die Entwicklung eines mittel- bis langfristigen Versorgungskonzepts in Kooperation mit dem jeweiligen Kreis und den benachbarten Kommunen. Aufgrund der benötigten Fachkenntnisse sollte erwogen werden, weitere Experten in beratender Funktion in die Entwicklung der Strategie und der Umsetzungsmaßnahmen einzubeziehen, wie beispielsweise Vertreter von Trägereinrichtungen sowie Ärzte, Therapeuten, Apotheker und weitere Leistungserbringer im Gesundheitsbereich.

Auf dieser Grundlage können dann Ziele, Konzepte und Maßnahmen entwickelt werden, beispielsweise neue Kooperationsformen, die Gewichtung von stationärer und ambulanter Pflege oder die Gestaltung des Übergangsmanagements von einer Krankenhausbehandlung über die Kurzzeitpflege hin zur Wiedereingliederung in das häusliche Umfeld.

Digitale Versorgung

Die Breitband- und Mobilfunkverfügbarkeit[269] hat im Prüfungszeitraum stark an Bedeutung gewonnen und sich zu einem wesentlichen Standortfaktor entwickelt.

Die digitale Versorgung betrifft alle Altersgruppen, wobei der hohe Bedarf unterschiedliche Ursachen hat. Bereits vor der Corona-Pandemie legten Familien Wert auf schnelle Internetverbindungen. Ebenso wichtig war ein entsprechender Marktzugang für Unternehmen. Der Bedarf hat durch die Corona-Pandemie weiter zugenommen. Während Familien mit schulpflichtigen Kindern einen digitalen Zugang zu schulischen Leistungen benötigen, verlagert sich auch die Arbeitswelt in das sogenannte Homeoffice.[270]

Aufgrund der schnellen technischen Entwicklung und verschiedener Fördermöglichkeiten hat sich die am Ende des Prüfungszeitraums aufgenommene und in Ansicht 84 dargestellte Situation in den meisten Kommunen im Jahr 2021 bereits deutlich weiterentwickelt.

---

269 Die Breitbandverfügbarkeit wird in Prozent der zu versorgenden Haushalte dargestellt. Die Mobilfunkverfügbarkeit in Prozent der Fläche. Die Anzeige erfolgt mit einer Genauigkeit von 250 mal 250 Meter bezogen auf den ausgewählten Standort bzw. die gesuchte Adresse. Breitband- und Mobilfunkverfügbarkeit werden vom Ministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur laufend ermittelt und im sogenannten „Breitbandatlas“ bereit gestellt. Die Informationen umfassen auch solche zur Art der Anbindung (Cable Television (CATV), Digital Subscriber Line (DSL), Fiber to the Building/Home (FTTB/H)) und die jeweiligen Anbieterfirmen.: https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html, abgerufen am 15. April 2021.Vgl. hierzu: „Bericht zum Breitbandatlas im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) - Teil 1: Ergebnisse (Stand Mitte 2020)“: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/ZukunftBreitband/breitbandatlas-langbericht.html, abgerufen am 15. April 2021. Die Begrifflichkeiten und die zugrundeliegende Methodik werden erläutert im zweiten Teil des o. g. Berichts: „Methodik (Stand Mitte 2020)“: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/DG/Digitales/bericht-zum-breitbandatlas-mitte-2020-methode.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 15. April 2021.

270 Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat bündelt die 575 OZG Leistungen im Rahmen der Umsetzungsprojekte zu 15 Themenfeldern. Hierzu zählen zum Beispiel „Arbeit & Ruhestand“, „Bildung“, „Familie & Kind“ und „Gesundheit“, https://www.onlinezugangsgesetz.de/Webs/OZG/DE/umsetzung/themenfelder/themenfelder-node.html, abgerufen am 9. März 2021

Breitband- und Mobilfunkversorgung der Vergleichskommunen 2020/2021					
	Jahr	Breitbandverfügbarkeit[1)]		Mobilfunkverfügbarkeit[1)]	
		> 50 MBit/s	> 1.000 MBit/s	Haushalte	Gemeinde
Bebra	2020	98,0%	0,0%	99,7%	94,8%
	2021	99,0%	44,0%	100,0%	98,0%
Calden	2020	29,0%	0,5%	96,7%	99,1%
	2021	56,0%	1,0%	100,0%	100,0%
Cölbe	2020	99,0%	0,2%	100,0%	96,8%
	2021	99,0%	79,0%	100,0%	100,0%
Eiterfeld	2020	98,0%	8,3%	100,0%	99,3%
	2021	98,0%	9,0%	100,0%	100,0%
Gedern	2020	97,0%	0,2%	100,0%	99,1%
	2021	97,0%	0,2%	100,0%	100,0%
Ginsheim-Gustavsburg	2020	97,0%	3,1%	100,0%	97,8%
	2021	99,0%	78,0%	100,0%	100,0%
Gründau	2020	96,0%	3,1%	99,7%	88,5%
	2021	96,0%	58,0%	100,0%	95,0%
Immen-hausen	2020	47,0%	0,5%	100,0%	99,9%
	2021	75,0%	35,0%	100,0%	100,0%
Laubach	2020	91,0%	0,1%	99,3%	91,8%
	2021	94,0%	44,0%	100,0%	96,0%
Lollar	2020	99,0%	0,8%	99,9%	97,8%
	2021	99,0%	83,0%	100,0%	100,0%
Lützelbach	2020	98,0%	0,1%	99,8%	98,1%
	2021	98,0%	0,1%	100,0%	97,0%
Melsungen	2020	91,0%	0,2%	100,0%	93,9%
	2021	97,0%	79,0%	93,0%	77,0%
Oestrich-Winkel	2020	99,0%	7,0%	100,0%	65,9%
	2021	99,0%	7,0%	100,0%	92,0%
Rimbach	2020	97,0%	0,4%	100,0%	99,8%
	2021	97,0%	1,0%	100,0%	100,0%
Rüdesheim am Rhein	2020	99,0%	0,6%	99,9%	83,5%
	2021	99,0%	1,0%	100,0%	99,0%
Sontra	2020	18,0%	1,7%	95,5%	91,9%
	2021	87,0%	2,0%	98,0%	96,0%
Staufenberg	2020	81,0%	0,5%	100,0%	100,0%
	2021	92,0%	48,0%	100,0%	100,0%
Volkmarsen	2020	89,0%	1,0%	98,9%	98,3%
	2021	98,0%	64,0%	100,0%	100,0%
Minimum	2020	18,0%	0,0%	95,5%	65,9%
	2021	56,0%	0,1%	93,0%	77,0%

Breitband- und Mobilfunkversorgung der Vergleichskommunen 2020/2021					
	Jahr	Breitbandverfügbarkeit[1)]		Mobilfunkverfügbarkeit[1)]	
		> 50 MBit/s	> 1.000 MBit/s	Haushalte	Gemeinde
unteres Quartil	2020	89,5%	0,2%	99,7%	92,4%
	2021	94,5%	1,3%	100,0%	100,0%
Median	2020	97,0%	0,5%	99,9%	97,8%
	2021	97,5%	39,5%	100,0%	100,0%
oberes Quartil	2020	98,0%	1,5%	100,0%	99,1%
	2021	99,0%	62,5%	100,0%	100,0%
Maximum	2020	99,0%	8,3%	100,0%	100,0%
	2021	99,0%	83,0%	100,0%	100,0%

■ = prozentuale Abdeckung im Jahr 2020, ■ = prozentuale Abdeckung im Jahr 2021
[1)] Die Breitbandverfügbarkeit ist angegeben in Prozent der zu versorgenden Haushalte, die Mobilfunkverfügbarkeit in Prozent der Fläche, beide mit einer Genauigkeit von 250 Quadratmeter bezogen auf den ausgewählten Standort. Die Angaben zu den Breitbandklassen beziehen sich auf die jeweilige Mindestbandbreite im Download.
Quelle: https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandatlas-Karte/start.html, eigene Berechnung; Stand: April 2020 und April 2021

Ansicht 84: Breitband- und Mobilfunkversorgung der Vergleichskommunen 2020/2021

Die Überörtliche Prüfung hat die Breitband- und Mobilfunkversorgung zum Stand April 2020 und April 2021 erhoben. Grund hierfür war die vorgenannte Dynamik und der Umstand, dass die Daten im Breitbandatlas des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur mit etwa einem halben Jahr Zeitversatz bekannt gegeben werden.

Die Breitbandverfügbarkeit (> 50 Mbit/s) lag im Jahr 2021 bei 56 Prozent in Calden. Dies entsprach dem Minimum. Bei allen anderen Prüfungskommunen lag der Wert zwischen 94,5 Prozent und 99,0 Prozent.

Die Breitbandverfügbarkeit (> 1.000 Mbit/s) erhöhte sich im Vergleich der Jahre 2020 und 2021 deutlich. Der Median des Jahres 2020 betrug 0,5 Prozent und erhöhte sich 2021 auf 39,5 Prozent. Der obere Quartilswert stieg in vorgenanntem Zeitraum von 1,5 Prozent auf 62,5 Prozent, das Maximum von 8,3 Prozent auf 83,0 Prozent. Lollar wies mit 83,0 Prozent den Maximalwert aus.

Die Mobilfunkverfügbarkeit der Haushalte hat im Vergleich der Jahre 2020 und 2021 ebenfalls ein höheres Niveau erreicht und liegt im Jahr 2021 zwischen 93,0 Prozent in Melsungen und 100 Prozent in 16[271] der 18 Vergleichskommunen.

Für den Fall, dass sich im Gemeindegebiet noch Teilräume mit keiner oder einer nur geringen Netzabdeckung befinden, sollten die betreffenden Kommunen mit dem Bereich der Hessischen Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung[272] Kontakt aufnehmen, um sich über die Möglichkeiten einer Förderung aus dem Mobilfunk-Förderprogramm informieren zu lassen.[273]

271 Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Staufenberg und Volkmarsen

272 Vgl. https://digitales.hessen.de/, abgerufen am 11. Mai 2021

273 Weitere Informationen siehe auch https://www.mobilfunk-hessen.de/mobilfunk-foerderprogramm, abgerufen am 22. April 2021

Die Kommunen mit einem Ausbaustand von über 90 Prozent Breitbandverfügbarkeit (> 50 MBit/s) haben dies, wie die folgenden Beispiele zeigen, auf unterschiedliche Weise erreicht. Gedern profitierte von der Breitbandinfrastrukturgesellschaft Oberhessen (bigo), die der Wetteraukreis gemeinsam mit dem Vogelsbergkreis gründete. Eiterfeld baute ihre Infrastruktur im Rahmen eines integrierten kommunalen Entwicklungskonzeptes (IKEK) aus. Cölbe und der Landkreis Marburg-Biedenkopf arbeiten gemeinsam mit der Breitband Marburg-Biedenkopf GmbH am Breitbandausbau.

Erwähnenswert ist auch ein gemeinsames Projekt von fünf nordhessischen Landkreisen.

Das Projekt der Breitband Nordhessen GmbH[274]

Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Waldeck-Frankenberg, Kassel, der Werra-Meißner-Kreis und der Schwalm-Eder-Kreis gründeten im Jahr 2014 die Breitband Nordhessen GmbH. Ziel war ein Bauprojekt, das im Ergebnis zu Glasfaseranschlüssen für 160.000 Haushalte und über 17.000 Gewerbebetriebe führt. Um dies zu erreichen, sollten in einem ersten Schritt alle rund 570 Ortsteile an ein Glasfasernetz mit bis zu 50 Mbit/s (mit Vectoring bis zu 100 Mbit/s) angeschlossen werden.

Nach einer Machbarkeitsstudie und intensiven Bedarfsabfragen wurde ein Geschäftsmodell entwickelt, das zu einer europaweiten Ausschreibung für alle fünf Landkreise und der Vereinbarung eines Festpreises führte. Um schnellstmöglich mit dem Bauvorhaben beginnen zu können, wurde das Vorhaben im Mai 2015 durch Darlehen der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank), der Europäischen Investitionsbank (EIB) mit Bürgschaftszusagen des Landes Hessen finanziert. Der Bau der 2.200 km Trasse und 1.440 Multifunktionsgehäuse begann im Oktober 2016 und wurde im November 2019 abgeschlossen. Hierbei wurden weitere Ausbauschritte, insbesondere die Verlegung der Glasfaser bis in die Gebäude berücksichtigt und Reservekapazitäten eingeplant. Die Breitband Nordhessen GmbH verpachtet die Infrastruktur an die Netcom Kassel als Netzbetreiber.

Die Europäische Kommission zeichnete das "Breitband Nordhessen"-Projekt 2015 als eines von fünf Projekten und als Gewinner in der Kategorie „Cost reduction and co-investment“ mit dem European Broadband Award aus.[275]

Die beiden Kommunen, für die der Breitbandatlas im April 2020 noch einen vergleichsweise geringen Ausbaustand darstellt, erzielten zwischenzeitlich deutliche Fortschritte. Sontra verfolgte im Rahmen eines IKEK das Entwicklungsziel: „Ausbau der Breitbandversorgung (Internet)“ und weist im April 2021 eine Breitbandverfügbarkeit (> 50 MBit/s) in Höhe von 87 Prozent aus. Calden begann im Jahr 2019 mit dem Ausbau einer Glasfaserinfrastruktur zur flächendeckenden Breitband-Versorgung (und dem Ziel einer Leistungsfähigkeit von 1.000 MBit/s) in allen Ortsteilen und weist im April 2021 eine Breitbandverfügbarkeit (> 50 MBit/s) in Höhe von 56 Prozent aus.

---

274 Vgl. hierzu die Darstellung des Gigabit Büros des Bundes: https://gigabitbuero.de/praxisbeispiel/nordhessen-zusammen-auf-dem-weg-in-die-gigabitgesellschaft/, abgerufen am 15. April 2021

275 Vgl. https://www.breitband-nordhessen.de/aktuelles/pressemeldungen/2015/european-broadband-award-2015/, abgerufen am 16. April 2021

Die Vergleichskommunen nutzten insbesondere folgende Förderzugänge:

- das Programm „Digitale Dorflinde“ des Landes Hessen[276], zur Unterstützung der Einrichtung von Hotspots zur Bereitstellung kostenloser W-LAN Verbindungen,
- das EU-Programm WiFi4EU[277], zur Unterstützung des Auf- und Ausbaus des WLAN-Netzes und
- das Programm zur Unterstützung des Breitbandausbaus der Bundesrepublik Deutschland vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur.[278]

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, die aktuell noch vorhandenen Lücken zu untersuchen und mit den gegebenen Fördermöglichkeiten abzugleichen. Ergibt sich hieraus eine effiziente Möglichkeit zur Förderung der benötigten technischen Infrastruktur, sollte sie genutzt werden.

Arbeitsplätze

Neben der Versorgung spielt die Beschäftigung eine bedeutende Rolle für die demografische und wirtschaftliche Entwicklung der Vergleichskommunen.

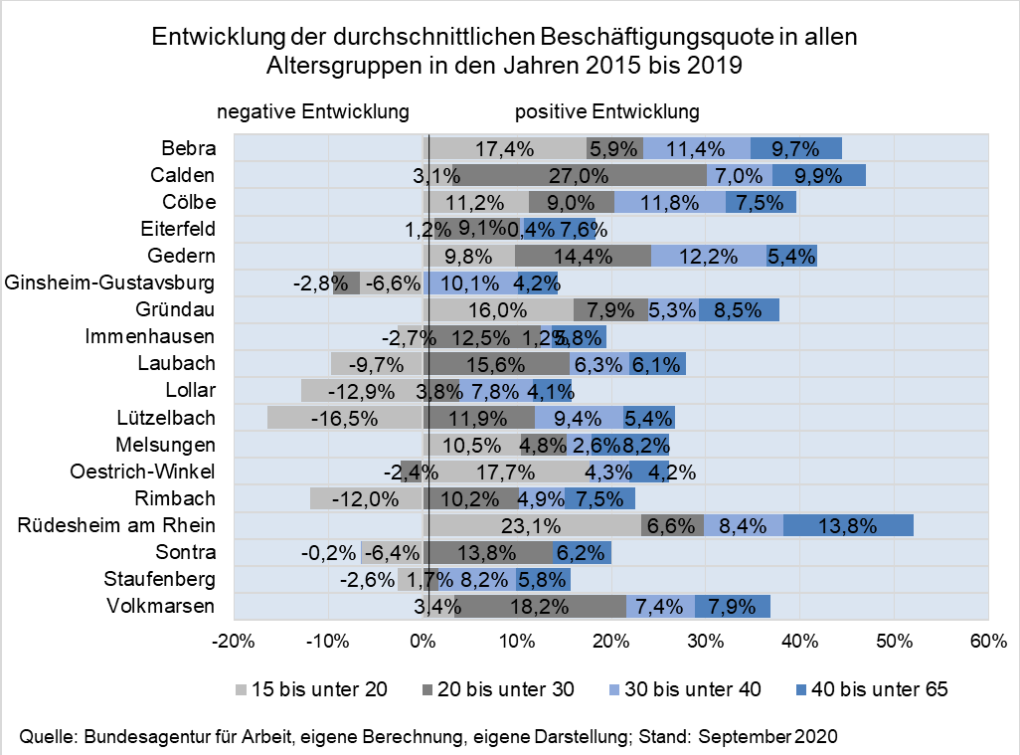
Entsprechend der Vorausberechnungen der HessenAgentur nimmt die Bevölkerungsentwicklung bei 14 der 18 Vergleichskommunen bis 2035 einen negativen Verlauf. Umso wichtiger sind Arbeitsplatzangebote als ein wesentlicher Faktor für den Zuzug vor allem für Familien.[279]

276 Vgl. https://www.hessen-wlan.de/, abgerufen am 15. März 2021

277 Vgl. https://wifi4eu.ec.europa.eu/#/home, abgerufen am 15. März 2021

278 Vgl. https://www.bmvi.de/DE/Themen/Digitales/Breitbandausbau/Breitbandfoerderung/breitbandfoerderung.html, abgerufen am 15. März 2021

279 „Die Attraktivität der Kommune im Bereich Bildung und Beschäftigung stellt einen wesentlichen Baustein ihrer Familienfreundlichkeit dar und schafft notwendige Rahmenbedingungen für einen attraktiven Wirtschaftsstandort“, Bayerische Staatsregierung, http://www.demografie-leitfaden-bayern.de/familie-generationen/bildung-und-beschaeftigung/, abgerufen am 9. März 2021



Ansicht 85: Entwicklung der durchschnittlichen Beschäftigungsquote in allen Altersgruppen in den Jahren 2015 bis 2019

Die vorgehende Ansicht zeigt, dass sich die durchschnittliche Beschäftigungsquote bei den Fünfzehn- bis Zwanzigjährigen in acht Kommunen[280] um zwischen 2,6 Prozent in Staufenberg und 16,5 Prozent in Lützelbach verringert. Im gleichen Zeitraum steigt sie in den übrigen zehn Kommunen[281] um zwischen 1,2 Prozent in Eiterfeld und 23,1 Prozent in Rüdesheim am Rhein.

Bei allen anderen Altersgruppen überwiegen eindeutig die positiven Entwicklungen. So nimmt der Wert bei den Zwanzig- bis unter Dreißigjährigen in 16 Kommunen[282] um zwischen 1,7 Prozent in Staufenberg und 27 Prozent in Calden zu. Der Wert bei den Dreißig- bis unter Vierzigjährigen erhöht sich bei 17 Kommunen[283] um zwischen 0,4 Prozent in Eiterfeld und 12,2 Prozent in Gedern. Bei den Vierzig- bis unter Fünfundsechzigjährigen steigt die Beschäftigungsquote in allen Kommunen um zwischen 4,1 Prozent in Lollar und 13,8 Prozent in Rüdesheim am Rhein.

280 Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Rimbach, Sontra und Staufenberg

281 Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein und Volkmarsen

282 Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg und Volkmarsen

283 Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Staufenberg und Volkmarsen

Die Beschäftigtensituation der Vergleichskommunen entwickelte sich positiv. Trifft eine weiterhin steigende Nachfrage nach Arbeitnehmern auf eine rückläufige Bevölkerungsentwicklung, kommt es einerseits zu einer weiteren Verbesserung der Beschäftigungsquote. Andererseits kommt es zu Lücken in der Besetzung von Arbeitsplätzen. Grund dafür sind Unterschiede zwischen den gesuchten und den bei den Arbeitslosen und -suchenden vorhandenen Qualifikationsprofilen. Ähnlich wie im Falle der Einzelhandelssituation ergibt sich hieraus das Risiko einer wechselseitigen, sich selbst verstärkenden Entwicklung, die zu geringeren Angeboten an Arbeitskräften und Arbeitsplätzen führt.

Die zugrundeliegenden Rahmenbedingungen (Altersstruktur, Geburten- und Migrationssaldo, Unternehmensansiedlungen) lassen sich kurzfristig in nur geringem Maße von den Kommunen selbst beeinflussen. Vor diesem Hintergrund eignet sich als Reaktion und Gegensteuerungsmaßnahme am ehesten ein aufeinander abgestimmtes Bündel verschiedener Maßnahmen im Sinne eines Integrierten Handlungskonzeptes.

Die mittel- bis langfristige Planung in Calden umfasste die Entwicklung eines 60 Hektar großen, interkommunalen Gewerbegebiets (Calden, Kassel, Landkreis Kassel), Projekte zur Ortskernverdichtung in verschiedenen Ortsteilen, die Schaffung von 80 Bauplätzen in der Großgemeinde und die von weiteren Baugebieten für rund 200 Wohneinheiten in den nächsten fünf Jahren.

Vor dem Hintergrund der Vorausberechnung der Bevölkerungsentwicklung entschied sich Gedern ein integriertes Entwicklungskonzept zu erarbeiten.

Integriertes Entwicklungskonzept in Gedern

Die Stadt Gedern bewarb sich im Jahr 2019 gemeinsam mit den Kommunen Ortenberg und Hirzenhain um Mittel des Städtebauförderprogramms „Aktive Kernbereiche“. Die Bewerbung stand unter dem Motto: „Ein Ruck geht durch’s Obere Niddertal“.

Gedern verfolgte damit u. a. folgende Ziele:

- Ausarbeitung eines speziellen Profils der Gederner Innenstadt (Strukturwandel im Einzelhandel, leerstehende Geschäfte, verbesserungswürdige Aufenthaltsqualität, Parkraumbewirtschaftung, Verkehrsinfrastruktur),
- Schaffung von zeitgemäßem und neuem Wohnraum,
- Verbesserung der Betreuungssituation durch die Möglichkeit der Erweiterung der Kindertagesstätten und
- Etablierung neuer Mobilitätsangebote (in Ergänzung des ÖPNV).

Erreicht werden diese Ziele mit Hilfe verschiedenen Konzepten wie zum Beispiel mit einem interkommunalen integrierten Stadtentwicklungskonzept (ISEK), einem interkommunalen Einzelhandels- und Gewerbekonzept sowie einem Konzept für den Aufbau einer Mobilitätsgenossenschaft.

2020 wurde das Programm seitens des Fördermittelgebers in „Lebendige Zentren“[284] 2020 umbenannt. Die Zustimmung zum ISEK durch das Land Hessen erfolgte Ende April 2021. Die Stadt Gedern erhielt Zuwendungsbescheide der Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen für das Kernbereichsmanagement und das ISEK. Die Stadtverordnetenversammlung der Stadt Gedern genehmigte das ISEK mit Beschluss vom 24. Juni 2021.

284 Stellungnahme der Stadt Gedern vom 14. Mai 2021

Die im Rahmen der Förderung geplanten Projekte erstrecken sich auf einen Zeitraum von 2021 bis 2028 und führen zu Kosten von insgesamt 4,08 Millionen Euro, von denen etwa zwei Drittel gefördert werden. Sie werden zu diesem Zweck während der Projektlaufzeit einzeln beantragt und je nach Bewilligung umgesetzt. Im ISEK sind im Zeit- und Finanzierungsplan verschiedene kommunale und interkommunale Maßnahmen vorgesehen, die ab dem Jahr 2021 bis 2028 umgesetzt werden sollen. Gegen Ende des Jahres soll als erstes ein übergreifendes Mobilitätskonzept für alle drei Kommunen erstellt (100.000 Euro im Planansatz) werden. Für Gedern soll dann als erste Maßnahme eine neue Wege- und Stadtbeschilderung umgesetzt werden.

Den Kommunen, die bislang noch kein ISEK erarbeitet haben, empfiehlt die Überörtliche Prüfung die folgenden drei Punkte:

1. Kurzfristig eignet sich eine Ist-Aufnahme der wesentlichen demografischen Rahmendaten als Grundlage für eine darauf aufbauende Analyse durch die jeweilige Kommune.[285] Dabei sind die Beschäftigungssektoren und das Einzugsgebiet der Kommune mit einzubeziehen, um die besonderen Stärken und Schwächen sowie die Risiken und Chancen des Beschäftigungsmarktes herauszuarbeiten.
2. Mittel- bis langfristig sollten Maßnahmen entwickelt und umgesetzt werden, die den langfristig zu erwartenden Risiken entgegenwirken. Hierzu zählt die absehbare Alterung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Abhängigkeit vom Wanderungssaldo. Beides wirkt sich auf die Aufrechterhaltung des Beschäftigungsstandards und damit des Wohlstands in den Kommunen aus.
3. Die genannten Maßnahmen entfalten in der Praxis eine größere Wirkung, wenn sie integriert geplant und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Die schon vorhandenen Lösungsansätze sollten daher mit allen weiteren Maßnahmen zu einem schlüssigen Gesamtkonzept verbunden werden. Hierbei sind die vorhandenen Fördermöglichkeiten für Integrierte Stadtkonzepte zu berücksichtigen.

Für das Land Hessen ergibt sich hieraus die Empfehlung, die Förderung integrierter Handlungskonzepte zukünftig stärker als bisher auf Maßnahmen zu beziehen, die dem demografischen Wandel entgegenwirken.

6.6 Allgemeine Verwaltung

Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung untersuchte die Überörtliche Prüfung die Auswirkungen der Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung sowie des Personals der gesamten Verwaltung und zeigt Lösungsmöglichkeiten zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit der Kommunen auf.

---

285 Die hierfür erforderlichen Daten ergeben sich aus Publikationen, die sich unter dem folgenden Link abrufen lassen: https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/bevoelkerung-gebiet-haushalte-familien/bevoelkerung/statistische-berichte, abgerufen am 18. Mai 2021. Weitergehende Informationen lassen sich beim Hessischen Statistischen Landesamt (https://statistik.hessen.de/ueber-uns/kontakt-und-anfahrt, abgerufen am 18. Mai 2021) und in Bezug auf die Beschäftigtendaten bei der Bundesagentur für Arbeit (https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Service/Kontakt/Kontakt-Nav.html;jsessionid=9164F09F9E277853F0F9678950D480D5, abgerufen am 18. Mai 2021) abfragen.

Ansicht 86 zeigt die Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials für die Beschäftigten in der Allgemeinen Verwaltung im Prüfungszeitraum.

Beschäftigte (VZÄ) und Ergebnisverbesserungspotenzial der Allgemeinen Verwaltung 2019 im Vergleich									
	Einwohner[1]	Summe VZÄ	Organisation[2]	Finanzen[3]	Sicherheit und Ordnung[4]	Bauen[5]	Summe	Differenz zum unteren Quartil (1,96)	Ergebnisverbesserungspotenzial[6]
			VZÄ je 1.000 Einwohner						
Bebra	13.934	35,1	0,4	0,7	0,6	0,7	2,52	0,56	434.930 €
Calden	7.568	14,5	0,8	0,5	0,3	0,3	1,92	-0,04	0 €
Cölbe	6.666	17,4	0,8	0,8	0,4	0,7	2,61	0,66	242.381 €
Eiterfeld	7.021	16,4	0,3	0,7	0,5	0,8	2,33	0,38	147.221 €
Gedern	7.277	12,1	0,5	0,6	0,4	0,2	1,66	-0,30	0 €
Ginsheim-Gustavsburg	16.854	46,2	0,8	0,5	0,7	0,8	2,74	0,78	731.117 €
Gründau	14.619	31,2	0,5	0,4	0,6	0,7	2,13	0,18	144.095 €
Immenhausen	7.053	11,5	0,9	0,3	0,1	0,3	1,63	-0,33	0 €
Laubach	9.598	20,0	1,0	0,3	0,4	0,4	2,08	0,12	64.960 €
Lollar	10.309	26,3	0,9	0,6	0,7	0,5	2,55	0,59	340.176 €
Lützelbach	6.891	11,7	0,5	0,5	0,3	0,4	1,70	-0,25	0 €
Melsungen	13.689	25,5	0,4	0,3	0,5	0,7	1,87	-0,09	0 €
Oestrich-Winkel	11.849	30,0	0,5	0,6	0,8	0,6	2,53	0,57	376.629 €
Rimbach	8.610	21,9	0,5	0,5	0,8	0,8	2,54	0,58	278.809 €
Rüdesheim am Rhein	9.949	28,5	0,6	0,3	1,1	0,9	2,87	0,91	502.479 €
Sontra	7.826	24,0	1,0	0,5	1,1	0,5	3,07	1,12	484.380 €
Staufenberg	8.471	19,6	0,8	0,5	0,8	0,3	2,32	0,36	169.718 €
Volkmarsen	6.746	24,0	1,1	0,7	0,9	0,9	3,56	1,60	599.161 €
Summe									4.516.057 €
Minimum	-	-	0,3	0,3	0,1	0,2	1,63	-0,33	0 €
unteres Quartil	-	-	0,5	0,4	0,4	0,4	1,96	0,00	16.240 €
Median	-	-	0,7	0,5	0,6	0,6	2,43	0,47	206.050 €
oberes Quartil	-	-	0,8	0,6	0,8	0,8	2,60	0,64	420.355 €
Maximum	-	-	1,1	0,8	1,1	0,9	3,56	1,60	731.117 €

[1] Stand: 31. Dezember 2019
[2] Verwaltung der Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Personalverwaltung, besondere Dienststellen und Einrichtungen für die Verwaltung
[3] Kämmerei, Gemeindekasse, Steueramt
[4] Statistik und Wahlen, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen
[5] Räumliche Planung und Entwicklung, Bau- und Grundstücksordnung, Immobilienverwaltung
[6] Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials: Entgeltgruppe 9a Stufe 3 des TVöD VKA je VZÄ in Höhe von 55.500 Euro x Zahl Einwohner/1.000 x Differenz zum unteren Quartilswert von 1,96. Enthält Rundungsdifferenzen.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 86: Beschäftigte (VZÄ) und Ergebnisverbesserungspotenzial der Allgemeinen Verwaltung 2019 im Vergleich

In der Allgemeinen Verwaltung beschäftigten die 18 Kommunen zwischen 1,6 und 3,6 VZÄ je 1.000 Einwohner. Mit 1,6 VZÄ wies Immenhausen das Minimum, Volkmarsen mit 3,6 VZÄ den Maximalwert aus.

Aus der Abweichung zum Referenzwert[286] von 1,96 VZÄ je 1.000 Einwohner wurde für die geprüften Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 4,5 Millionen Euro ermittelt.

Die Überörtliche Prüfung stellte wiederholt fest, dass die Allgemeine Verwaltung einer Kommune eine Mindestpersonalausstattung unabhängig von der Einwohnerzahl erfordert. Die Allgemeine Verwaltung kleinerer Kommunen ist aufgrund des nachgewiesenen größenunabhängigen Mindestbedarfs personalintensiver und damit kostenungünstiger je Einwohner als in größeren Kommunen.[287]

Eiterfeld wies das Minimum im Tätigkeitfeld Organisation aus. Immenhausen wies das Minimum in den Tätigkeitsfeldern Finanzen sowie Sicherheit/Ordnung und Gedern im Tätigkeitsbereich Bauverwaltung aus. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial wies Ginsheim-Gustavsburg mit 731.117 Euro aus. Ursächlich dafür war der vergleichsweise hohe Personaleinsatz in den Tätigkeitsfeldern Organisation, Sicherheit und Ordnung sowie Bauverwaltung.

Auswirkungen des demografischen Wandels

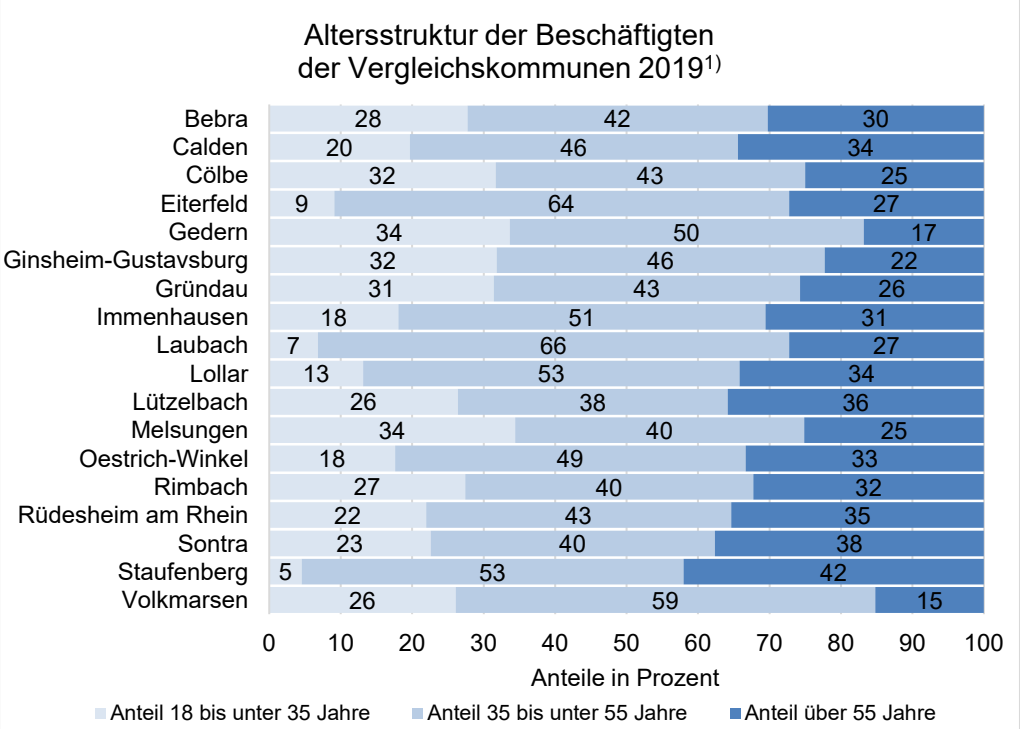
Die Bevölkerungsentwicklung hat auch direkte und indirekte Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Kommunalverwaltung. In den nächsten 10 bis 15 Jahren treten viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand ein.

Ansicht 87 zeigt die Altersstruktur der Beschäftigen[288] der Vergleichskommunen im Jahr 2019.

286 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar.

287 Vgl. 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 4. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 88 ff.

288 Gemessen an der Zahl der IST-Beschäftigten im Stellenplan zum 31. Dezember 2019



[1)] enthält Rundungsdifferenzen
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Darstellung; Stand: September 2020

Ansicht 87: Altersstruktur der Beschäftigten der Vergleichskommunen 2019

Die Altersstruktur, der in den Vergleichskommunen Beschäftigten weist deutliche Unterschiede auf. Der Anteil der Achtzehn- bis unter Fünfunddreißigjährigen beträgt zwischen 5 Prozent in Staufenberg und 34 Prozent in Gedern und Melsungen. Der Anteil der über Fünfundfünfzigjährigen beträgt zwischen 15 Prozent in Volkmarsen und 42 Prozent in Staufenberg. Das Durchschnittsalter der Beschäftigten liegt zwischen 40,7 Jahren in Gedern und 51,8 Jahren in Staufenberg. Der Median liegt bei 46,0 Jahren.[289] Insofern zeigt sich zwar keine grundsätzliche Überalterung, jedoch Handlungsbedarf in einzelnen, von dieser Entwicklung besonders betroffenen Kommunen.

Personalentwicklung

Zur Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit ist die Verwaltung auf eine zügige und möglichst reibungslose Besetzung der offenen Stellen angewiesen. Zur Bewerberansprache nutzten drei Kommunen[290] die Presse und die Homepage, alle übrigen Vergleichskommunen nutzten mindestens ein weiteres Medium, zum Beispiel Soziale Medien oder Berufs-, Bildungs- und Ausbildungsmessen. Vier Kommunen[291] verfügen über drei oder mehr Alleinstellungsmerkmale, die sie als attraktiven Arbeitgeber auszeichnen, fünf[292] über ein Merkmal, alle übrigen über kein Alleinstellungsmerkmal. Einzelne Kommunen bieten ihren Beschäftigten in diesem Sinne zum Beispiel Kindertagesstättenplätze, Fortbildungen und/oder ein kostenloses Job-Ticket an. Fünf Kommunen[293] präsentierten

289 Quelle: Eigene Erhebung, Stand September 2020

290 Eiterfeld, Gedern und Volkmarsen

291 Ginsheim-Gustavsburg, Melsungen, Rimbach und Staufenberg

292 Calden, Cölbe, Gründau, Immenhausen und Oestrich-Winkel

293 Bebra, Cölbe, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen und Volkmarsen

sich als Arbeitgeber potenzieller Nachwuchskräfte auf mindestens zwei Plattformen, fünf[294] auf einer Plattform, die übrigen verzichteten darauf.
Gemessen am aktuellen und zukünftig ansteigenden Personalbedarf bleiben die derzeit ergriffenen Maßnahmen der Bewerberansprache hinter den Erfordernissen zurück.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zu prüfen,

- welche Kommunikationswege sich zur Ergänzung der bisher genutzten Informationskanäle eignen (zum Beispiel Agentur für Arbeit, Soziale Medien, Personaldienstleister, das Amtliche Nachrichtenblatt und die Jobbörse),
- sich durch einen Auftritt auf Berufs-, Bildungs- und Ausbildungsmessen sowie in Schulen besser als attraktiver Arbeitgeber zu präsentieren und
- ihre Alleinstellungsmerkmale weiter zu entwickeln und zu kommunizieren (zum Beispiel Angebot eines Kindertagesstättenplatzes, Fortbildungsangebote, Gleitzeit, kostenlose Nahverkehrsangebote).

Verwaltungsinterne Digitalisierung

Für die Aufrechterhaltung des Leistungsangebots spielt neben einer angemessenen Personalausstattung auch der Digitalisierungsgrad der Verwaltung eine immer wichtigere Rolle. Den hessischen Kommunen steht bis Ende 2022 die Umsetzung der Anforderungen bevor, die sich aus dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (OZG)[295] ergeben. Zur Unterstützung der Kommunen bei der Erledigung dieser Aufgaben entwickelte die Überörtliche Prüfung einen Katalog von Maßnahmen in Form eines „Digitalisierungsleitfadens“.[296]

Das Land Hessen unterstützt seine Kommunen bei der Digitalisierung der Verwaltung aus Mitteln des Programms „Starke Heimat Hessen“ mit jährlich 20 Millionen Euro in den Jahren 2020 bis 2024. Im Jahr 2020 erfolgte eine Förderung aller hessischen Kommunen nach einem finanzkraftabhängigen Verteilschlüssel, der in Abschnitt II der „Richtlinie zur Förderung der Digitalisierung der hessischen Kommunen im Programm Starke Heimat Hessen“[297] beschrieben und festgelegt wurde. In Form von ergänzenden Maßnahmen stellt das Land den Kommunen ab 2020 für die Laufzeit des Programms die Digitalisierungsplattform civento der ekom21-KGRZ Hessen kostenfrei zur Verfügung.[298]

---

294 Calden, Eiterfeld, Gründau, Laubach und Melsungen

295 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138)

296 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 230 ff.

297 Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung, Aktenzeichen: V-DIO04/0005/0001, 24. Juni 2020.

298 Weitergehende Informationen sind auf der Homepage der ekom21-KGRZ Hessen abrufbar: https://www.ekom21.de/loesungen/civento/

Interkommunale Zusammenarbeit

In dem dargelegten Spannungsfeld von drohendem Wissensverlust durch altersbedingte Personalfluktuation und Anforderungen an eine Versorgungssicherheit sowie hohe Leistungsqualität müssen die Kommunen ihre Handlungsfähigkeit weiterhin sicherstellen. Sie haben dazu nach § 2 des Gesetzes über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG)[299] die Möglichkeit, Aufgaben gemeinsam im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) wahrzunehmen.

Für zahlreiche hessische Kommunen wird die Zukunftsfähigkeit ihrer Verwaltungsstrukturen nur durch die Zusammenführung von beträchtlichen Teilen ihrer Verwaltungen in gemeinsame Dienstleistungszentren mit anderen Kommunen zu erreichen sein. Den mit einer IKZ verbundenen Initialaufwand kompensiert das Hessische Ministerium des Innern und für Sport anteilig mit Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock.[300]

Die Überörtliche Prüfung erhob bei den Vergleichskommunen, welche der 19 typischen Verwaltungsaufgaben sie mittels interkommunaler Zusammenarbeit im Prüfungszeitraum wahrnahmen oder planten. In Ansicht 88 ist die Ausprägung der interkommunalen Zusammenarbeit aller Vergleichskommunen für das Jahr 2019 dargestellt.

299 Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (KGG), vom 16. Dezember 1969, GVBl. I, S. 307, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 11. Dezember 2019 (GVBl. S. 416)

300 Rahmenvereinbarung zur Förderung der Interkommunalen Zusammenarbeit; Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 13. Dezember 2016, (AZ IV 3 – 3v 03.02)

Interkommunale Zusammenarbeit 2019 im Vergleich																				
	Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung											Sonstige Aufgaben								Zahl der IKZ je Kommune[1)]
	Auftrags-/Vergabewesen	Ausbildungsverbund	Bauverwaltung	Digitalisierung (OZG)	EDV/IT	Gemeinschaftskasse	Kämmerei	Ordnungsbehörde	Personalverwaltung	Standesamt	Steueramt	Abfallbeseitigung	Abwasserbeseitigung	Bauhof	Gefahrgut	Holzvermarktung	Kindergartenverwaltung	Tourismus	Wasserversorgung	
Bebra	✓	●	✓	✓	●	●	●	✓	✓	✓	●	✓	✓	●	✓	●	●	✓	●	10
Calden	●	●	⊘	●	●	○	○	✓	●	○	●	●	✓	✓	✓	○	●	●	●	4
Cölbe	●	●	⊘	●	⊘	●	●	✓	✓	●	●	●	●	✓	✓	●	●	●	●	4
Eiterfeld	●	●	●	○	●	●	●	○	●	●	●	✓	○	●	●	✓	●	✓	●	3
Gedern	✓	●	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	✓	✓	✓	✓	✓	●	●	●	7
Ginsheim-Gustavsburg	✓	✓	●	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓	✓	●	●	●	●	●	●	5
Gründau	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	0
Immen-hausen	⊘	○	⊘	○	●	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	12
Laubach	●	●	○	●	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	○	✓	●	●	●	●	9
Lollar	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	●	●	✓	3
Lützelbach	✓	●	●	✓	○	●	●	⊘	●	○	●	✓	✓	●	✓	✓	●	✓	○	7
Melsungen	●	●	●	○	●	●	●	✓	✓	●	●	✓	✓	●	●	○	●	✓	●	5
Oestrich-Winkel	✓	●	●	●	●	✓	✓	●	✓	●	✓	●	●	●	✓	✓	●	●	●	7
Rimbach	✓	●	●	○	●	●	●	✓	○	●	●	✓	✓	●	✓	✓	●	✓	●	7
Rüdesheim am Rhein	✓	●	●	●	●	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	●	●	✓	✓	●	●	●	9
Sontra	●	●	●	●	✓	●	✓	●	✓	●	●	●	●	●	●	✓	●	●	●	4
Staufenberg	●	●	●	●	●	✓	●	●	◆	●	●	✓	✓	●	✓	●	●	●	✓	5
Volkmarsen	●	✓	●	○	○	○	●	○	●	✓	●	○	✓	●	✓	○	✓	○	✓	6
Zahl der Kommunen mit IKZ je Aufgabe[1]	7	2	1	2	3	6	5	7	8	5	4	10	12	4	12	8	1	6	4	107

✓ = ja, ⊘ = teilweise, ○ = geplant, ● = nein, ◆ = Versuch nach Angabe der Kommune eingestellt
[1)] Es werden ausschließlich vollständige Maßnahmen gezählt.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 88: Interkommunale Zusammenarbeit 2019 im Vergleich

Die Betrachtung aller Vergleichskommunen zeigt, dass bei den Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung die interkommunale Zusammenarbeit nicht intensiv ausgeprägt war. Eine gemeinsame Aufgabenerledigung kann wirtschaftliche Vorteile in der Leistungserstellung bieten. Zudem erhöht sie den Auslastungsgrad und bietet die Möglichkeit einer Effizienzsteigerung und Spezialisierung. In der Folge lässt sich die Qualität der Aufgabenerledigung steigern. [301]

301 Vgl. 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2015 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff.

Bei der Digitalisierung arbeiteten nur zwei Vergleichskommunen mit anderen Kommunen zusammen. In gemeinsamer Betrachtung mit den drei IKZ zur Aufgabe EDV/IT bestätigt dies die Ergebnisse der 213. Vergleichenden Prüfung „Digitalisierung“[302], nach der ein Drittel der untersuchten Vergleichskommunen gemeinsame IT-Systeme betrieben. Digitalisierte Arbeitsgrundlagen und -abläufe sind eine wichtige Voraussetzung, um Verwaltungsleistungen gemeindeübergreifend anzubieten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher den Kommunen, die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit verstärkt zu nutzen und die Digitalisierung als Chance für erleichterte Rahmenbedingungen zur gemeinsamen Leistungserbringung zu betrachten.

6.7 Kindertageseinrichtungen

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen wird unter anderem durch die gesetzlichen Vorgaben des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB)[303] geregelt. Determinanten einer wirtschaftlichen Kinderbetreuung liegen in einer hohen Auslastungsquote, einer dem Bedarf angepassten Betreuungsdauer und einem sich an den gesetzlichen Mindestvorgaben orientierenden Personaleinsatz.

302 Vgl. Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 20/1309, S. 264

303 Im Prüfungszeitraum gültig bis 31. Juli 2020: Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698.

Ab dem 1. August 2020 galt Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB) vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2020, GVBl. S. 436

Analyse gesetzlich gültiger Fassung HKJGB bis 31. Juli 2020

Ansicht 89 zeigt die Determinanten und das Ergebnisverbesserungspotenzial der eigenen Kindertageseinrichtungen aller Vergleichskommunen im Jahr 2019.

Determinanten und Ergebnisverbesserungspotenzial der eigenen Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich

	Auslastungsquote	Durchschnittliche Betreuungsdauer (in Stunden)	Zuschussbedarf		Mehr-(+)/Minderpersonal (-) in VZÄ bis 31. Juli 2020[2]	Ergebnisverbesserungspotenzial[3]
			je belegtem Platz[1]	je Einwohner		
Bebra	98%	7,7	4.908 €	151 €	1,9	102.558 €
Calden	93%	7,0	4.735 €	174 €	2,1	112.396 €
Cölbe	83%	8,2	6.871 €	266 €	0,5	25.331 €
Eiterfeld	101%	8,8	4.111 €	160 €	0,6	33.874 €
Gedern	87%	6,7	5.247 €	192 €	1,8	99.083 €
Ginsheim-Gustavsburg	96%	7,4	5.872 €	196 €	3,5	192.392 €
Gründau	90%	8,1	7.851 €	331 €	18,0	976.058 €
Immenhausen	95%	5,6	3.925 €	146 €	1,7	89.883 €
Laubach	./.[4]	./.[4]	./.[4]	308 €	./.[4]	./.[4]
Lollar	91%	7,1	5.053 €	193 €	5,7	309.536 €
Lützelbach	88%	7,5	5.223 €	207 €	-0,2	0 €
Melsungen	95%	8,0	7.268 €	296 €	7,7	415.925 €
Oestrich-Winkel	93%	8,2	7.835 €	260 €	2,9	159.475 €
Rimbach	96%	7,5	4.865 €	203 €	-0,2	0 €
Rüdesheim am Rhein	./.[4]	./.[4]	./.[4]	252 €	./.[4]	./.[4]
Sontra	79%	7,3	5.534 €	179 €	0,9	47.926 €
Staufenberg	98%	6,9	4.607 €	197 €	0,1	4.688 €
Volkmarsen	./.[4]	./.[4]	./.[4]	190 €	./.[4]	./.[4]
Summe						2.569.125 €
Minimum	79%	5,6	3.925 €	146 €	-0,2	0 €
unteres Quartil	89%	7,1	4.800 €	182 €	0,5	29.603 €
Median	93%	7,5	5.223 €	197 €	1,8	99.083 €
oberes Quartil	96%	8,1	6.371 €	258 €	3,2	175.934 €
Maximum	101%	8,8	7.851 €	331 €	18,0	976.058 €

[1] § 25 d HKJGB; Zahl der belegten Plätze mittels der alters- und integrationsbedingten Umrechnungsfaktoren
[2] § 25 c HKJGB; inkl. zehnprozentiger Ansatz für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Leistungen und sonstige Freistellung berücksichtigt.
Diesen sah die Überörtliche Prüfung bereits in ihren vergangenen Prüfungen als angemessen an.
[3] Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials: Entgeltgruppe S 8a des TVöD SuE je VZÄ in Höhe von 54.200 Euro x Mehrpersonal in VZÄ bis 31. Juli 2020. Enthält Rundungsdifferenzen.
[4] k.A., da keine Kitas in kommunaler Trägerschaft
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 89: Determinanten und Ergebnisverbesserungspotenzial der eigenen Kindertageseinrichtungen 2019 im Vergleich

Die Auslastungsquote ergibt sich aus der Relation der Zahl der belegten Plätze und der Zahl der genehmigten Plätze. Bei der Gesamtauslastung der eigenen Kindertageseinrichtungen erreichten sieben Kommunen[304] mindestens 95 Prozent. Je geringer die Auslastung, desto höher ist grundsätzlich der Zuschussbedarf je belegtem Platz, da sich die Personalplanung der Kommunen an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze ausrichtet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent.[305] Eine Auslastung von unter 95 Prozent bei den eigenen Kindertageseinrichtungen wiesen acht Kommunen[306] auf. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als verbesserungsbedürftig.

Die Höhe des Zuschussbedarfs hängt unmittelbar von der Betreuungsdauer und der Zahl der eingesetzten Fachkräfte ab. Die durchschnittliche Betreuungsdauer schwankte zwischen 5,6 Stunden je Kind in Immenhausen und 8,8 Stunden je Kind in Eiterfeld. Der Median lag bei 7,5 Stunden. Die durchschnittliche Betreuungsdauer in sechs Kommunen[307] lag über dem Medianwert.

Die Vergleichskommunen wendeten je belegtem Platz in den eigenen Kindertageseinrichtungen 3.925 Euro in Immenhausen bis 7.851 Euro in Gründau im Jahr 2019 auf. Der Median lag bei 5.223 Euro.

Bezogen auf den Zuschussbedarf je Einwohner entsprach Immenhausen mit 146 Euro dem Minimum und Gründau mit 331 Euro dem Maximum.

Die Zahl der in den Kindertageseinrichtungen tätigen Fachkräfte hat einen maßgebenden Einfluss auf die Kosten der Betreuung. Insbesondere das über die gesetzlich vorgegebene Soll-Fachkraftquote hinaus eingesetzte Personal in den Kindertageseinrichtungen wirkt sich in Form eines erhöhten Zuschussbedarfs aus. Bezogen auf die bis zum 31. Juli 2020 gültige Gesetzeslage schwankte die Ist-Personalausstattung in den eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich zur Soll-Fachkraftquote zwischen minus 0,2 VZÄ Minderpersonal in Lützelbach und Rimbach sowie 18,0 VZÄ Mehrpersonal in Gründau.

Das Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertageseinrichtungen an die Vorgaben des bis zum 31. Juli 2020 geltenden HKJGB (plus zehn Prozent für Leitungsfreistellung) betrug 2,6 Millionen Euro. Kein Ergebnisverbesserungspotenzial bei eigenen Kindertageseinrichtungen wiesen insgesamt sieben Kommunen[308] aus. Mit 976.058 Euro lag das Ergebnisverbesserungspotenzial in Gründau am höchsten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, bei denen ein Ergebnisverbesserungspotenzial ausgewiesen wurde, ihre Steuerungsmöglichkeiten bezüglich des Personaleinsatzes besser zu nutzen und auf die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen personellen Mindestbetreuungsquote zu beschränken.

---

304 Bebra, Eiterfeld, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Melsungen, Rimbach und Staufenberg

305 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

306 Calden, Cölbe, Gedern, Gründau, Lollar, Lützelbach, Oestrich-Winkel und Sontra

307 Bebra, Cölbe, Eiterfeld, Gründau, Melsungen und Oestrich-Winkel

308 Cölbe, Laubach, Lützelbach, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Staufenberg und Volkmarsen

Elternbeiträge

Mit der Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre für Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhalten zum Ausgleich jährliche Zuwendungen.[309] Für die Jahre 2018 und 2019 waren diese auf 1.627,20 Euro je in der Kommune gemeldetem Kind der betreffenden Altersgruppe festgesetzt. Dies entsprach einem monatlichen Betrag von 135,60 Euro. Bei sechs Betreuungsstunden belief sich dieser auf 22,60 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde. Dieser Betrag steigt bis zum Jahr 2025 kontinuierlich auf 25,31 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde.

Die Überörtliche Prüfung weist daher ein Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Anpassung durch die Erhebung von Elternbeiträgen in eigenen Kindertageseinrichtungen ab der siebten Stunde für Kinder über drei Jahren aus. Bei Kommunen, die einen Elternbeitrag oberhalb des Satzes von 22,60 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde erhoben bzw. eine durchschnittliche Betreuungsdauer bis sechs Stunden auswiesen, ergab sich kein Ergebnisverbesserungspotenzial.

Unter Berücksichtigung dieser Prämisse berechnete die Überörtliche Prüfung für 3 von 18 Kommunen folgendes jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial:

- Eiterfeld: Der Elternbeitrag betrug 20,00 Euro und unterschritt damit den Satz von 22,60 Euro um 2,60 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde. Die durchschnittliche Betreuungsdauer ab der siebten Stunde betrug 2,8 Stunden. Die Zahl der zu berücksichtigenden Ü3-Kinder betrug 155. Daraus ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 13.413 Euro.

- Gründau: Die Gemeinde erhob keinen Elternbeitrag und unterschritt damit den Satz in voller Höhe um 22,60 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde. Die durchschnittliche Betreuungsdauer ab der siebten Stunde betrug 2,1 Stunden. Die Zahl der zu berücksichtigenden Ü3-Kinder betrug 503. Daraus ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 285.034 Euro.

- Melsungen: Der Elternbeitrag betrug 6,25 Euro und unterschritt damit den Satz von 22,60 Euro um 16,35 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde. Die durchschnittliche Betreuungsdauer ab der siebten Stunde betrug 2,0 Stunden. Die Zahl der zu berücksichtigenden Ü3-Kinder betrug 245. Daraus ermittelte die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 97.247 Euro.

Insgesamt belief sich das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial auf 395.694 Euro.

Orientierend an § 32 c HKJGB hält es die Überörtliche Prüfung daher für geboten, dass sich die Kommunen bei dem über die Freistellung hinausgehenden Kostenbeitrag mindestens an dem Wert von 22,60 je Kind im Monat und freigestellter Stunde orientieren. Zusätzlich ist der bis zum Jahr 2025 beschlossene Anstieg dieses Satzes auf 25,31 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde künftig zu berücksichtigen.[310]

---

309 Vgl. § 32 c HKJGB

310 Zu den Auswirkungen der Änderung des HKJGB zum 1. August 2020 siehe auch die Ausführungen auf Seite 112.

Ansicht 90 zeigt die Personalausstattung in den eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich der Regelungen des § 25 c HKJGB bis zum 31. Juli 2020 und ab dem 1. August 2020.

Personalausstattung in den eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich der gesetzlich gültigen Regelungen bis 31. Juli 2020 und ab 1. August 2020

	Mehr- (+)/ Minderpersonal (-) in VZÄ bis 31. Juli 2020[1)]	Mehr-(+)/ Minderpersonal (-) in VZÄ ab 1. August 2020
Bebra	1,9	-0,9
Calden	2,1	0,4
Cölbe	0,5	-1,7
Eiterfeld	0,6	-1,8
Gedern	1,8	-0,7
Ginsheim-Gustavsburg	3,5	-4,0
Gründau	18,0	11,2
Immenhausen	1,7	-0,4
Laubach	./.[2)]	./.[2)]
Lollar	5,7	1,9
Lützelbach	-0,2	-1,4
Melsungen	7,7	3,9
Oestrich-Winkel	2,9	0,8
Rimbach	-0,2	-1,7
Rüdesheim am Rhein	./.[2)]	./.[2)]
Sontra	0,9	0,0
Staufenberg	0,1	-4,1
Volkmarsen	./.[2)]	./.[2)]
Minimum	-0,2	-4,1
unteres Quartil	0,5	-1,7
Median	1,8	-0,7
oberes Quartil	3,2	0,6
Maximum	18,0	11,2

[1)] inkl. zehnprozentiger Ansatz für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Leistungen und sonstige Freistellung berücksichtigt. Diesen sah die Überörtliche Prüfung bereits in ihren vergangenen Prüfungen als angemessen an.
[2)] Kommune verfügt über keine Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 90: Personalausstattung in den eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich der gesetzlich gültigen Regelungen bis 31. Juli 2020 und ab 1. August 2020

Die vorstehende Ansicht verdeutlicht die oben genannten Auswirkungen durch die Erhöhung der prozentualen Freistellung für den Vertretungsaufwand und die Leitungsfreistellung. Unter Berücksichtigung der bis zum 31. Juli 2020 gültigen gesetzlichen Regelung wiesen zwei[311] der 15 Kommunen stichtagsbedingt eine personelle Minderausstattung aus. Nach der ab dem 1. August 2020 gültigen gesetzlichen Regelung des HKJGB wiesen neun[312] der 15 Kommunen mit eigenen Kindertageseinrichtungen eine personelle Minderausstattung aus. Darunter befanden sich auch sieben Kommunen[313] die vor dem 1. August 2020

311 Lützelbach und Rimbach

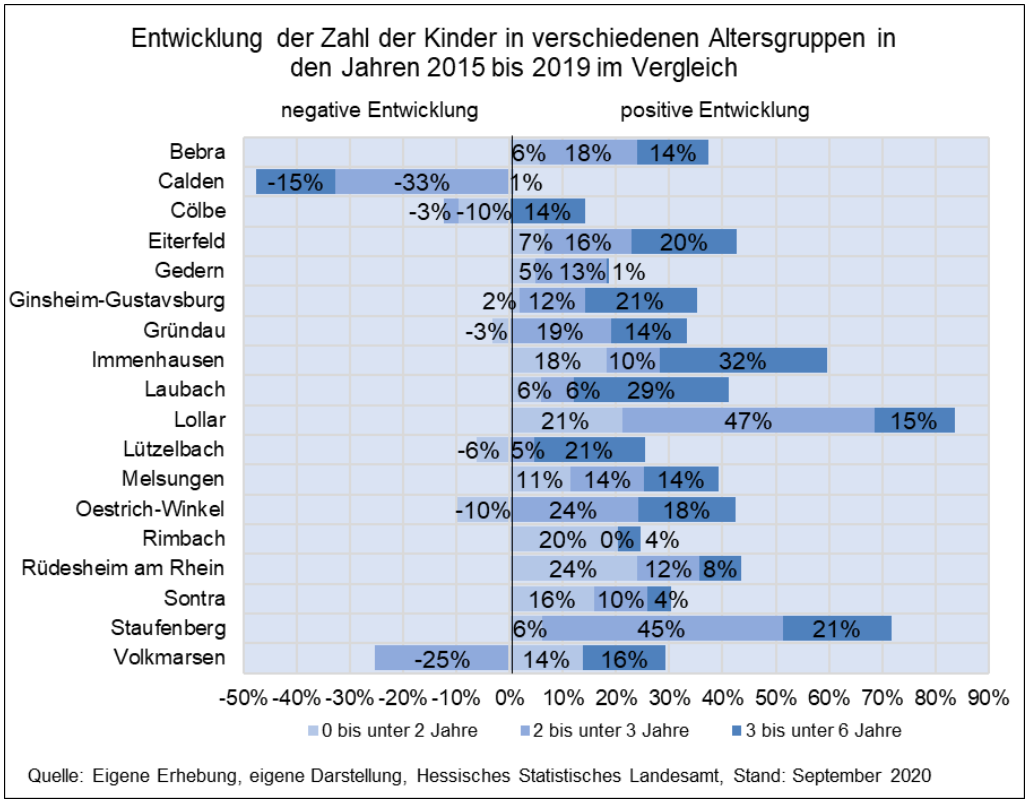
312 Bebra, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Lützelbach, Rimbach und Staufenberg

313 Bebra, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Staufenberg

über eine personelle Mehrausstattung verfügten und ab dem 1. August 2020 einen Personalbedarf auswiesen.

Problematisch gestaltet sich zudem der hierdurch erhöhte Personalbedarf bei gleichzeitigem Fachkräftemangel. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung ihren notwendigen Personalbedarf qualitativ zu decken. Lediglich sechs[314] der 15 Kommunen verfügen bereits jetzt, unter Berücksichtigung der zum Jahr 2019 angemeldeten Kinder, über ein ausreichendes Personal, um die neuen Anforderungen aus erhöhtem Vertretungsaufwand und der Leitungsfreistellung abzudecken. Dies jedoch unter der Prämisse, dass keine Erhöhung der zu betreuenden Kinder auftritt und sich keine Verschiebungen innerhalb der Altersstufen in Richtung jüngere Kinder mit erhöhtem Betreuungsaufwand ergibt. Gleiches gilt für die Zahl der zu betreuenden Integrationskinder.

Ansicht 91 zeigt die Entwicklung der Zahl der Kinder in verschiedenen Altersgruppen im Prüfungszeitraum.



Ansicht 91: Entwicklung der Zahl der Kinder in verschiedenen Altersgruppen in den Jahren 2015 bis 2019 im Vergleich

Die vorstehende Ansicht zeigt, dass die Entwicklung insgesamt in Richtung einer Zunahme der Kinder im Alter von null bis zu sechs Jahren verlief. Damit stieg im Prüfungszeitraum insgesamt die Zahl der zu betreuenden Kinder. Zwischen den Vergleichskommunen bestehen auch Unterschiede in Bezug auf die Entwicklung der Zahl der Kinder in den verschiedenen Altersklassen.

314 Calden, Gründau, Lollar, Melsungen, Oestrich-Winkel und Sontra

Im Rahmen der Kindertagesstättenbedarfsplanung ermitteln die Kommunen gemäß § 30 HKJGB in Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe den Bedarf an Plätzen für Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege.[315]

Hierbei stehen die Kommunen vor der Verpflichtung, die für den Prüfungszeitraum geschilderte Entwicklung bestmöglich vorauszuberechnen und Einflussfaktoren wie zum Beispiel Neubaugebiete mit einzubeziehen. Unabhängig davon ergibt sich ein höherer Bedarf an Fachkräften bei konstanter Zahl zu betreuender Kinder allein aus der Gesetzesänderung zum 1. August 2020.

Die Größe und personelle Besetzung der Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft wird derzeit für die nächsten ein bis fünf Jahre geplant. Um das Spektrum der hierbei berücksichtigten Aspekte zu verbreitern und Investitionsplanungen rechtzeitig starten zu können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, auch langfristige Überlegungen in diese Planung aufzunehmen. Auf diese Weise finden beispielsweise die Planung von Baugebieten zur Neuansiedlung von vor allem jungen Familien und strategischer Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Stadt- und Ortszentren Eingang in die Kapazitätsplanung der Kindertageseinrichtungen.

315 § 30 HKJGB Bedarfsplan und Sicherstellung des Angebots

(1) Unbeschadet der Gesamtverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ermitteln die Gemeinden in Zusammenarbeit mit den Trägern der freien Jugendhilfe den Bedarf an Plätzen für Kinder in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege. Hierbei soll der ortsübergreifende Bedarf und kann die betriebliche und betrieblich unterstützte Kindertagesbetreuung berücksichtigt werden. Der Bedarfsplan berücksichtigt die voraussehbare Bedarfsentwicklung und beschreibt die erforderlichen Maßnahmen. Er ist mit dem örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe abzustimmen und regelmäßig fortzuschreiben.

6.8 Gebührenhaushalte

Die Kommunen sind verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Einnahmen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten (Gebühren und Beiträge) zu beschaffen (Einnahmenbeschaffungsgrundsatz des § 93 Absatz 2 HGO[316]).

Nach dem in § 10 Absatz 1 KAG[317] festgeschriebenen Kostendeckungsgebot soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung decken. Gleichzeitig soll das Gebührenaufkommen die Kosten nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Die anzusetzenden Kosten werden in § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG definiert. Werden die Kosten von den Leistungen abgezogen, ergibt sich eine Kostenunterdeckung bzw. Kostenüberdeckung. Nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG sind erwirtschaftete Kostenüberdeckungen und sollen -unterdeckungen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation auszugleichen bzw. sollen ausgeglichen werden. Die Kalkulation der Gebühren ist nach § 10 Absatz 2 Satz 1 KAG[318] nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert eine Vor- und Nachkalkulation.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Vergleichskommunen die Anforderungen an eine Gebührenkalkulation erfüllten, soweit sie in der Form von Eigenbetrieben, Regiebetrieben und Betrieben gewerblicher Art geleitet wurden.

---

316 § 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.

317 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

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

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

318 Vgl. 190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, Hessischer Landtag, LT-Drs. 19/3908, S. 232 ff.

Ansicht 92 zeigt die Gebührenhaushalte der Wasserversorgung im Vergleich.

Wasserversorgung

Gebührenkalkulation der Wasserversorgung im Vergleich				Allgemeine Komponenten der Kalkulation						Besondere Komponenten der Vorkalkulation					
	Vorkalkulationen	Nachkalkulationen	Kalkulatorischer Zinssatz 2019	Kosten Verwaltung/Unterhaltung/Fremdleistungen	Angemessene Abschreibungen	Angemessene Verzinsung Anlagekapital [2]	Berücksichtigung interne Leistungsverrechnung	SoPo Gebührenausgleich	Berücksichtigung kommunaler Löschwasseranteil	Angabe Kalkulationszeitraum	Berücksichtigung Ergebnisse Vorjahre	Angabe kalkulierte Gebührensätze	Angabe kalkulatorische Grunddaten	Angabe der zugrunde liegenden Annahmen	Herausrechnung SoPo Zuweisungen öffentliche Hand
Bebra	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calden	✓	✓	4,00	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	✓	✓	✓	✓
Cölbe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Eiterfeld	●	✓	1,00	✓	✓	✓	●	✓	⦸	●	●	✓	●	✓	●
Gedern	✓	⦸	3,23	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓
Ginsheim-Gustavsburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gründau	⦸	⦸	5,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Immenhausen	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Laubach	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]
Lollar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lützelbach	✓	✓	4,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Melsungen	✓	✓	1,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Oestrich-Winkel	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rimbach	✓	✓	5,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rüdesheim am Rhein	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sontra	✓	✓	3,50	✓	✓	✓	✓	✓	⦸	✓	●	✓	✓	✓	✓
Staufenberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Volkmarsen	⦸	✓	3,69	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	-
oberes Quartil			4,00												

✓ = ja, ⦸ = teilweise erfüllt, ● = nein, – = nicht zutreffend, da nicht im Prüfungsumfang enthalten
[1] Die Stadt Laubach stellte keine prüffähigen Unterlagen zur Prüfung der Gebührenhaushalte Wasserversorgung für die Jahre 2015 bis 2019 bereit.
[2] Verzinsung, Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 92: Gebührenkalkulation der Wasserversorgung im Vergleich

Wie aus Ansicht 92 ersichtlich, berücksichtigten Calden, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Sontra und Volkmarsen die Anforderungen an die Vor- bzw. Nachkalkulation der Wasserversorgungsgebühren nicht vollständig. So berücksichtigte beispielsweise Eiterfeld keine interne Leistungsverrechnung, Calden und Eiterfeld berücksichtigten (teilweise) nicht den kommunalen Löschwasseranteil. Calden, Eiterfeld und Sontra berücksichtigten keine Gebührenunter- bzw. -überdeckungen aus Vorjahren. Laubach stellte keine prüffähigen Unterlagen zur Verfügung.

Ansicht 93 zeigt die Gebührenhaushalte der Abwasserbeseitigung im Vergleich.

Abwasser-beseitigung

Gebührenkalkulation der Abwasserbeseitigung im Vergleich				Allgemeine Komponenten der Kalkulation						Besondere Komponenten der Vorkalkulation						
	Vorkalkulationen	Nachkalkulationen	Kalkulatorischer Zinssatz 2019	Kosten Verwaltung/Unterhaltung/Fremdleistungen	Angemessene Abschreibungen	Angemessene Verzinsung Anlagekapital [2]	Berücksichtigung interne Leistungsverrechnung	SoPo für den Gebührenausgleich	Beitrag zur Straßenentwässerung	Bestimmung und Angabe des Kalkulationszeitraums	Berücksichtigung Ergebnisse Vorjahre	Angabe der kalkulierten Gebührensätze	Angabe kalkulatorische Grunddaten	Angabe der zugrunde liegenden Annahmen	Herausrechnung SoPo Zuweisungen öffentliche Hand	Tilgungsanteil Sofortprogramm Abwasser [3]
Bebra	✓	✓	3,50	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Calden	⊘	✓	4,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	⊘	✓	✓	✓	●	✓
Cölbe	✓	✓	5,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	●	●
Eiterfeld	●	✓	1,00	✓	✓	✓	●	✓	✓	●	●	✓	●	✓	●	●
Gedern	✓	⊘	3,37	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	⊘	✓	●	✓	✓	✓
Ginsheim-Gustavsburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gründau	●	●	5,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	●	✓	●	✓	✓
Immenhausen	●	✓	5,50	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓	●
Laubach	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]	./.[1]
Lollar	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Lützelbach	✓	✓	4,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Melsungen	✓	✓	1,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Oestrich-Winkel	✓	✓	3,50	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rimbach	✓	✓	5,00	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Rüdesheim am Rhein	✓	●	5,00	✓	✓	✓	⊘	●	✓	✓	⊘	●	✓	⊘	⊘	●
Sontra	✓	✓	3,50	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓
Staufenberg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Volkmarsen	⊘	⊘	5,02	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
oberes Quartil			5,00													

✓ = ja, ⊘ = teilweise erfüllt, ● = nein, – = nicht zutreffend, da nicht im Prüfungsumfang enthalten
[1] Die Stadt Laubach stellte keine prüffähigen Unterlagen zur Prüfung der Gebührenhaushalte Abwasserbeseitigung für die Jahre 2015 bis 2019 bereit.
[2] Verzinsung, Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten
[3] Der Tilgungsanteil des Landes aus dem Sofortprogramm Abwasser wurde bei der Ermittlung der Anlagekapitalverzinsung berücksichtigt.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 93: Gebührenkalkulation der Abwasserbeseitigung im Vergleich

Von den 18 Kommunen waren 15 für den Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung verantwortlich.[319] Die vorgelegten Vor- bzw. Nachkalkulation von Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Immenhausen, Rüdesheim am Rhein, Sontra und Volkmarsen wiesen Mängel auf. Hier fehlten beispielsweise die Angaben zur Berücksichtigung der internen Leistungsverrechnung in Eiterfeld und Rüdesheim am Rhein, die Bestimmung und Angabe des berücksichtigten Kalkulationszeitraums in Cölbe, Eiterfeld, Gründau und Immenhausen, die Angabe des kalkulierten Gebührensatzes in Gründau und Rüdesheim am Rhein sowie die Herausrechnung der Auflösung von Sonderposten der öffentlichen Hand in Calden, Cölbe, Eiterfeld und Rüdesheim am Rhein. Laubach stellte keine prüffähigen Unterlagen zur Verfügung.

Jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial aus Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Ansicht 94 zeigt die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale in den Gebührenhaushalten der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung.

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte: Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

	Wasserversorgung		Abwasserbeseitigung	
	Erhebung kostendeckender Gebühren	Kalkulatorische Anlagenkapitalverzinsung[1)]	Erhebung kostendeckender Gebühren	Kalkulatorische Anlagenkapitalverzinsung[1)]
Bebra	-	-	287.890 €	290.025 €
Calden	0 €	0 €	146.508 €	440.298 €
Cölbe	-	-	0 €	0 €
Eiterfeld	0 €	74.211 €	0 €	562.400 €
Gedern	51.999 €	20.297 €	9.596 €	163.883 €
Ginsheim-Gustavsburg	-	-	-	-
Gründau	409.605 €	0 €	155.244 €	0 €
Immenhausen	-	-	0 €	0 €
Laubach	./.[2)]	./.[2)]	./.[2)]	./.[2)]
Lollar	-	-	-	-
Lützelbach	10.948 €	0 €	0 €	33.537 €
Melsungen	136.480 €	253.994 €	0 €	460.092 €
Oestrich-Winkel	-	-	66.995 €	68.390 €
Rimbach	0 €	0 €	-	-
Rüdesheim am Rhein	-	-	0 €	0 €
Sontra	58.007 €	9.773 €	0 €	86.198 €
Staufenberg	-	-	-	-
Volkmarsen	15.047 €	0 €	48.656 €	0 €
Summe	682.086 €	358.275 €	714.889 €	2.104.823 €

[1)] bezogen auf den oberen Quartilswert des kalkulatorischen Anlageverzinsungssatzes des Vergleichs
[2)] Die Stadt Laubach stellte keine prüffähigen Unterlagen zur Prüfung der Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung für die Jahre 2015 bis 2019 bereit.
– = nicht zutreffend, da nicht im Prüfungsumfang enthalten
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 94: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte: Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung

Bezogen auf die Wasserversorgung lag das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial mit 409.605 Euro in Gründau. Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Erhebung kostendeckender Gebühren für die Abwasserbeseitigung wies Bebra mit 287.890 Euro aus.

319 Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra und Volkmarsen

Melsungen wies in der Wasserversorgung mit 253.994 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Anpassung des kalkulatorischen Zinssatzes auf den oberen Quartilswert des Vergleichs aus. Eiterfeld zeigte in der Abwasserbeseitigung mit 562.400 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Anpassung des kalkulatorischen Zinssatzes auf den oberen Quartilswert des Vergleichs. Melsungen und Eiterfeld berücksichtigten bei der Ermittlung der Anlagenkapitalverzinsung jeweils mit einem Prozent den geringsten kalkulatorischen Zinssatz.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung kostendeckende Gebühren zu berechnen, diese zu erheben und die entsprechenden Bestimmungen des KAG sowie die aktuelle Rechtsprechung zu beachten. Gebührenüberdeckungen sind auszugleichen. Gebührenunterdeckungen sollen innerhalb der nachfolgenden fünf Jahre ausgeglichen und in den nachfolgenden Vorkalkulationen berücksichtigt werden. Die kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung soll den Rücklagen zugeführt werden. Hierbei soll der Restbuchwert zu Beginn der Kalkulationszeit verwendet werden.

Auswirkungen der demografischen Entwicklung

Die Kommune als Siedlungsraum wird hinsichtlich der netzgebundenen Infrastruktureinrichtungen nach den Einschätzungen der Überörtlichen Prüfung keine wesentlichen Änderungen erfahren. Sowohl das Straßennetz als auch die leitungsgebundenen Netze für Wasser, Abwasser, Gas und Telekommunikation bleiben von Wirkungen des demografischen Wandels weitgehend unbeeinflusst. Allerdings werden die Kosten dafür auf weniger Einwohner verteilt.

Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen demografischen Entwicklung untersuchte die Überörtliche Prüfung die Auswirkungen auf die Gebührenhaushalte der Vergleichskommunen. Dazu wurde die zwischen den Jahren 2019 und 2035 vorausberechnete Bevölkerungsentwicklung als Berechnungsgrundlage herangezogen.

Der prognostizierte Bevölkerungsrückgang führt in der Folge zu einer Anhebung der Wasser- und Abwassergebühren. In der Wasserversorgung von Calden und Gedern ergeben sich unter diesen Voraussetzungen die höchsten jährlichen Gebührenerhöhungen um 0,09 Euro je Kubikmeter. In der Abwasserbeseitigung ergeben sich in Gedern und Melsungen um 0,15 Euro je Kubikmeter ansteigende Gebühren, die ausschließlich aus der Bevölkerungsvorausberechnung resultieren.

6.9 Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie hat ab Beginn des zweiten Quartals 2020 zu spürbaren Auswirkungen auf alle Lebensbereiche der Bürgerinnen und Bürger des Landes Hessen geführt. Im Jahr 2020 spiegelten sich die haushälterischen Auswirkungen im Wesentlichen im Ergebnishaushalt und hier insbesondere auf der Ertragsseite wider.

Auswirkungen auf den Haushalt

Die Steuerschätzung für die hessischen Kommunen bis zum Jahr 2023 ging im September 2020 bei mehreren Steuerarten von hohen Verlusten gegenüber der Steuerschätzung vom Oktober 2019 aus. Bei der Gewerbesteuer (brutto) wurde ein Rückgang um 1,3 Milliarden Euro (minus 24 Prozent) erwartet.[320]

Zum Ausgleich der Corona-bedingten Ausfälle der Gewerbesteuer im Jahr 2020 erhielten die hessischen Kommunen entsprechend dem Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen[321] 1,2 Milliarden Euro von Land und Bund.

Um die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt 2020 der Vergleichskommunen zu untersuchen, hat die Überörtliche Prüfung die Haushaltsplanwerte der Gewerbesteuererträge, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte dem zum Prüfzeitpunkt vorläufigen Jahresergebnis 2020 gegenübergestellt und die jeweiligen Differenzen ermittelt. Ansicht 95 gibt einen Überblick über die Abweichung der Ist- von den Planwerten und stellt darüber hinaus die Wirkung der Kompensationszahlung dar.

320 Steuerschätzung sieht Milliardenausfälle für Hessen wegen Corona-Krise: Internetseite des Hessischen Ministeriums für Finanzen: https://finanzen.hessen.de/presse/pressemitteilung/steuerschaetzung-sieht-milliardenausfaelle-fuer-hessen-wegen-corona-krise, abgerufen am 10. März 2021

321 Hessisches Gesetz zur Kompensation von Gewerbesteuerausfällen vom 4. September 2020, GVBl. S. 573 ff.

Entwicklung der Ertragsarten und Wirkung der Kompensationszahlung							
	GewSt. - Diff. Plan-Ist 2020[1)]	Kompensation Land Hessen[1)]	Verbleibender Überschuss / Fehlbetrag	Gemeindeanteil an ESt. - Diff. Plan-Ist 2020[1)]	Öff.-rechtl. Leistungsentgelte - Diff. Plan-Ist 2020[1)]	Summe der Fehlbeträge bei den drei Ertragsarten	Verbleibender Überschuss / Fehlbetrag
Bebra	1.629.034	709.267	2.338.301	-406.455	200.996	1.423.575	2.132.842
Calden	-1.556.358	1.013.050	-543.308	-116.017	-2.733	-1.675.108	-662.058
Cölbe	-1.051.723	355.078	-696.645	-443.148	8.064	-1.486.808	-1.131.730
Eiterfeld	-389.030	969.918	580.888	-256.155	-190.855	-836.040	133.878
Gedern	89.024	449.017	538.041	-276.893	26.714	-161.155	287.862
Ginsheim-Gustavsburg	-1.409.670	1.615.082	205.412	-724.911	-303.532	-2.438.113	-823.031
Gründau	-2.758.028	5.049.018	2.290.990	-385.525	-211.453	-3.355.006	1.694.012
Immenhausen	-383.731	671.446	287.715	-242.694	-285.818	-912.244	-240.798
Laubach	-830.953	885.750	54.797	-309.827	-165.270	-1.306.049	-420.299
Lollar	-21.054	671.189	650.135	-920.990	-58.300	-1.000.344	-329.155
Lützelbach	-20.931	189.458	168.527	-265.909	-60.638	-347.478	-158.020
Melsungen	-1.214.634	3.563.562	2.348.928	-1.014.549	-519.852	-2.749.034	814.528
Oestrich-Winkel	-390.142	526.818	136.676	-552.344	-314.399	-1.256.885	-730.067
Rimbach	402.401	364.732	767.133	-93.534	-80.021	228.846	593.578
Rüdesheim am Rhein	-630.884	808.231	177.347	-1.187.457	-537.131	-2.355.473	-1.547.242
Sontra	16.749	266.606	283.355	-84.463	-147.797	-215.511	51.095
Staufenberg	-184.122	464.658	280.536	-352.095	-128.103	-664.320	-199.662
Volkmarsen	746.015	197.729	943.744	-168.656	44.110	621.468	819.197
Saldo insgesamt	-7.958.037	18.770.609	10.812.572	-7.801.621	-2.726.020	-18.485.678	284.931
Summe der Fehlbeträge	-10.841.260	-	-1.239.953	-7.801.621	-3.005.903	-20.759.568	-6.242.061
Summe der Überschüsse	2.883.223	-	12.052.525	0	279.883	2.273.889	6.526.992

Angaben in Euro; = Überschuss, = Fehlbetrag
[1)] Ist-Daten gemäß vorläufigem Jahresergebnis 2020, Kompensationszahlung gemäß Bescheid der Oberfinanzdirektion und Plan-Daten gemäß Haushaltsplan 2020
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Februar 2021

Ansicht 95: Entwicklung der Ertragsarten und Wirkung der Kompensationszahlung

Die Corona-Pandemie führte zu folgenden Auswirkungen auf die Haushalte der Vergleichskommunen:

1. Die Kompensationszahlungen des Landes in Höhe von insgesamt 18,8 Millionen Euro stehen einem Minderertrag bei der Gewerbesteuer in Höhe von insgesamt 10,8 Millionen Euro gegenüber. Dieser Minderertrag ergibt sich aus einer Planunterschreitung bei 13 der 18 Kommunen.[322]

2. Die Kompensationszahlung übersteigt den Minderertrag bei der Gewerbesteuer bei 16 Kommunen. Die über den Minderertrag hinausgehenden Mittel reichen je Kommune von 2,3 Millionen Euro in Melsungen bis 54.797 Euro in Laubach und summieren sich über alle Kommunen auf 12,1 Millionen Euro (64 Prozent der Kompensationszahlung).

322 Calden, Cölbe, Eiterfeld, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein und Staufenberg

3. Der Minderertrag bei den Anteilen der Einkommensteuer beläuft sich auf insgesamt 7,8 Millionen Euro. Dieser Minderertrag ergibt sich aus einer Planunterschreitung bei allen Kommunen.
4. Der Minderertrag der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte beläuft sich auf insgesamt 3,0 Millionen Euro. Dieser Minderertrag ergibt sich aus einer Planunterschreitung bei 14 Kommunen.[323]
5. Bezieht man alle drei Ertragsarten in die Betrachtung mit ein, ergibt sich bei 15 Kommunen[324] ein Minderertrag von insgesamt 20,8 Millionen Euro. Nach Verrechnung der Kompensationszahlung mit den Mindererträgen aller drei Ertragsarten verbleibt bei zehn Kommunen[325] ein Minderertrag in Höhe von insgesamt 6,2 Millionen Euro.
6. Unter Berücksichtigung aller drei Ertragsarten zeigt sich bei Bebra, Rimbach und Volkmarsen ein Mehrertrag in Höhe von insgesamt 2,3 Millionen Euro. Nach Hinzurechnung der Kompensationszahlung ergibt sich bei diesen Kommunen ein Überschuss von insgesamt 3,5 Millionen Euro.

Die für Gewerbesteuerausfälle für die Vergleichskommunen geleisteten Kompensationszahlungen von 18,8 Millionen Euro überstiegen den Minderertrag bei der Gewerbesteuer bei allen außer zwei Kommunen (Calden, Cölbe) um insgesamt 12,1 Millionen Euro. Die verbleibende positive Differenz deckte in 8 der 18 Vergleichskommunen die darüber hinaus gehenden Ertragseinbußen bei den Anteilen aus der Einkommensteuer und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten.

Diese Betrachtung bezieht sich nur auf das Jahr 2020. Aufgrund der längerfristigen Wirkungen der Corona-Pandemie stellt dieses Jahr jedoch nur den Beginn einer Entwicklung dar, die sich in den kommenden Jahren negativ auf die Hauptertragsarten und (durch zusätzliche Aufgaben und neue Arten der Aufgabenerledigung) auch negativ auf verschiedene Aufwandsarten der Kommunen auswirken wird.

Bei der Finanzierungsmaßnahme zur Kompensation der Gewerbesteuerausfälle handelt es sich daher nur um den ersten Teil eines umfassenderen Maßnahmenpakets, das mit dem am 3. Februar 2021 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes (HFAG)[326] auf den Weg gebracht wurde. Um in den Folgejahren eine möglichst ausgewogene Unterstützung der Kommunen zu erreichen, wird die dem Kommunalen Finanzausgleich zugrundeliegende Finanzausgleichsmasse in den Jahren 2021 bis 2024 in ihrer Höhe festgeschrieben.[327]

---

323 Calden, Eiterfeld, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra und Staufenberg

324 Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein, Sontra und Staufenberg

325 Calden, Cölbe, Ginsheim-Gustavsburg, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Oestrich-Winkel, Rüdesheim am Rhein und Staufenberg

326 Gesetz zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes in der Fassung vom 3. Februar 2021, GVBl. S. 46.

327 Vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes, Landtagsdrucksache 20/4204 vom 1. Dezember 2020

Durch die Gewährung der Festbeträge erhalten die Kommunen nach derzeitigem Stand ein um insgesamt 771 Millionen Euro höheres Finanzausgleichsvolumen, als sich nach den Zahlen der Septembersteuerschätzung ergeben würde.[328]

Unabhängig davon unterstreicht die Corona-Pandemie jedoch die Bedeutung der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale und die der betreffenden Empfehlungen zur Verringerung der Aufwendungen und zur Erhöhung der Erträge.

Pandemiebedingter Digitalisierungsschub

Um ihre Leistungsfähigkeit sicher zu stellen, entwickelten die Kommunen interne Vorgaben zum Einsatz des Personals. So richteten Kommunen Schichtbetriebe ein, setzten auf einen verstärkten Einsatz im Homeoffice und unterstützten diesen durch die Bereitstellung einer vorhandenen oder zusätzlich beschafften Technik.

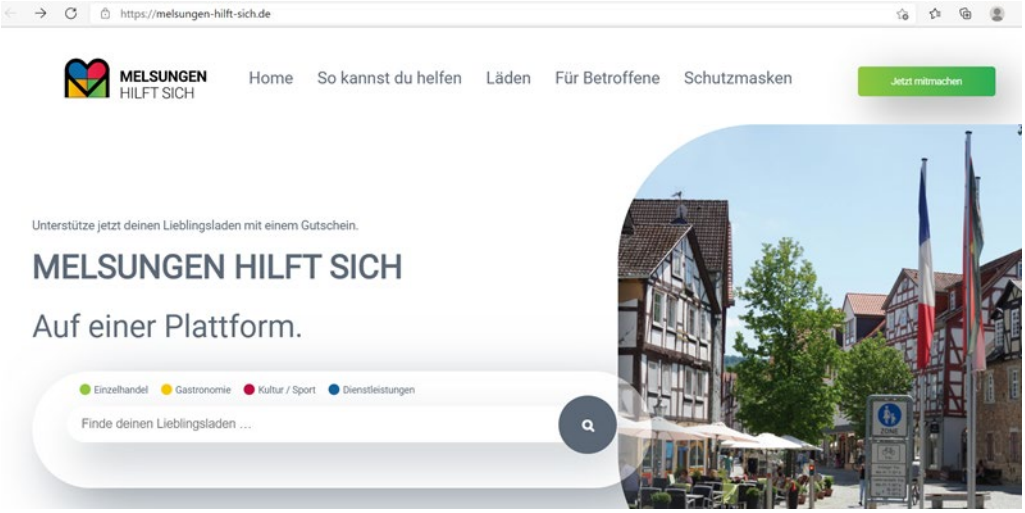
Als vorteilhaft erwiesen sich in diesem Zusammenhang die Funktionalitäten der E-Akte und des Rechnungseingangsworkflows. Zu den Kommunen, welche im Prüfungszeitraum bereits über die E-Akte verfügten, zählten Bebra, Ginsheim-Gustavsburg, Lollar und Eiterfeld.

Neben der Bereitstellung von Informationen unterstützten die Kommunen ihre Einwohner und die ortsansässigen Betriebe durch weitere digitale Angebote, wie ein Unterstützungsangebot für hilfebedürftige Einwohner, die wegen der aktuellen Lage das Haus nicht verlassen können (Organisation von zum Beispiel Einkäufen, Apothekengängen), eine Belegungs-App für kommunale Einrichtungen (zum Beispiel Schwimmbäder), ein Gutscheinportal für Handel, Gastronomie und Dienstleistungen, auf der Webpage platzierte Tipps (zum Beispiel Beschäftigungsideen für Kinder während der Corona-Pandemie) und eine City-Hub-App, mit deren Hilfe Städte und Gemeinden direkt Informationen wie Stadtnachrichten, Informationen oder Veranstaltungstipps an die Bürger versenden können. Zu letztgenanntem Beispiel zählen die im Kontext der Vorbereitung auf die Anforderungen des OZG neu entwickelten Onlineangebote.

Die vorgenannten Anmerkungen verdeutlichen, dass die Pandemie einerseits zu deutlichen Einschränkungen bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungsangebote führte. Andererseits ergeben sich dadurch auch Chancen und Notwendigkeiten für die Kommunen verwaltungsinterne („Homeoffice“) und verwaltungsexterne („Onlinedienste“) Dienstleistungen zu beschleunigen und auszubauen sowie digitale Funktionalitäten und Angebote zu realisieren.

Ansicht 96 zeigt beispielhaft die nach Geschäftstypen unterteilte und mit einer Suchfunktion ausgestattete Gutscheinplattform der Stadt Melsungen.

328 Die zur Finanzierung notwendigen Mittel in Höhe von 771 Millionen Euro werden dem Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ entnommen. Hierzu werden die nach § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 des Gesetzes über das Sondervermögen „Hessens gute Zukunft sichern“ vom 4. Juli 2020 (GVBl. S. 482) zur Stärkung der Kommunen vorgesehenen 2,5 Milliarden Euro auf über 3 Milliarden Euro aufgestockt. Vgl. Gesetzentwurf zur Änderung des Hessischen Finanzausgleichsgesetzes, Landtagsdrucksache 20/4204 vom 1. Dezember 2020.



Ansicht 96: Gutscheinplattform der Stadt Melsungen[329]

Regelungen zum Infektionsschutz

Die Wirkungen der Corona-Pandemie betreffen neben der Verwaltung auch den Besuch der kommunalen Einrichtungen und Liegenschaften. Dazu untersuchte die Überörtliche Prüfung die Regelungsvielfalt und damit Art, Inhalte und Umfang der von den Kommunen erlassenen Regelungen.

Die Kommunen haben sicherzustellen, dass die pandemiebedingten Hygieneanforderungen für alle kommunalen Einrichtungen und Liegenschaften eingehalten werden. Vorgaben in Bezug auf den Besuch und die Nutzung dieser Orte ergeben sich aus unterschiedlichen Rechtsquellen, insbesondere

- dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz, IfSG)[330] und auf seiner Grundlage erlassener Rechtsverordnungen,
- aus allgemeinen Verkehrssicherungspflichten, Arbeitsschutzstandards und Unfallverhütungsvorschriften,
- den Verordnungen des Landes Hessen[331],
- den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts[332] und
- den Vorgaben des jeweiligen Landkreises in Form von Allgemeinverfügungen.[333]

Gemäß § 36 IfSG sind Hygienepläne für bestimmte Gemeinschaftseinrichtungen vorgeschrieben. Für den Bereich der Kindertageseinrichtungen stellte das Land Hessen den kommunalen und nicht-kommunalen Einrichtungsträgern Hygieneempfehlungen zur Verfügung. Außerhalb des Anwendungsbereiches von § 36 IfSG sind explizite Hygienepläne nicht vorgeschrieben.

---

329 Quelle: https://melsungen-hilft-sich.de/, abgerufen am 14. April 2021

330 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen, BGBl. I S. 1045, vom 20. Juli 2000

331 Vgl. https://www.hessen.de/fuer-buerger/corona-hessen/verordnungen-und-allgemeinverfuegungen, abgerufen am 19. September 2020

332 https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV.html, abgerufen am 19. September 2020

333 Beispiel für den Werra-Meißner-Kreis: https://daten2.verwaltungsportal.de/dateien/seitengenerator/a702117c2bd33eabfeea1a6c5d97865587538/20200320_2._allgemeinverfuegung_coronavirus.pdf, abgerufen am 27. Oktober 2020

Für die kommunale Praxis hatte der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzstandard des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales erhebliche Auswirkungen.[334] Die Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung stellte in diesem Zusammenhang klar, dass es eines eigenständigen Dokuments „Hygienekonzept“ für Betriebe neben der Einhaltung der Vorgaben des Arbeitsschutzstandards nicht bedarf.[335]

Für die Umsetzung des Arbeitsschutzstandards stellte die Unfallkasse Hessen Handreichungen und FAQ-Listen zeitnah zur Verfügung[336]. Auch Verbände wie der Kommunale Arbeitgeberverband (KAV) oder die Kommunalen Spitzenverbände gaben Informationen und Handlungsempfehlungen weiter.

Ansicht 97 gibt einen Überblick darüber, in Bezug auf welche Aspekte sich die Vorgaben der Vergleichskommunen voneinander unterscheiden.

Unterscheidungsmerkmale der Corona-Regelungen und deren Ausprägungen	
Unterscheidungs-merkmale	Ausprägungen (Beispiele)
Zahl verschiedener Regelungen	Die Zahl der Vorgaben reicht von einem Konzept bis zu 15 verschiedenen Regelungen.
Umfang	Der Umfang der Regelungen reicht von einer bis zu 15 Seiten.
Regelungs-/ Informationsinhalte	Die Informationsinhalte unterscheiden sich nach Bezugsobjekten und Detaillierungsgrad stark voneinander und umfassen, zum Beispiel FAQ, Links zu Seiten der Landesministerien und zum Kreis, allgemeine Hygieneregeln, Regelungen zur Mund-Nasen-Bedeckung sowie solchen zum Gebrauch von Klemmbrettern und Kugelschreibern, zu Dienstreisen, zur Arbeitskleidung, zur Reinigungshäufigkeit, zur Wegeführung und zur Meldepflicht.
Tätigkeiten	Beziehen sich die Regelungen auf die Interaktion mit der Verwaltung, unterscheiden sich diese nach der Art der geregelten Situation, wie zum Beispiel Anmeldung, Kundenkontakt, Musikunterricht, Dienstbesprechungen
Orte	Die Regelungen unterscheiden sich danach, auf welchen Ort der Zusammenkunft sie sich beziehen, wie zum Beispiel Rathaus, Kindertageseinrichtung, Jugendzentrum, Gemeindehaus, Spielplatz, Grillhütte, Dienstfahrzeug, Fahrstuhl, Sanitärbereich, Autokino (Bebra)
Zielgruppen	Die Regelungen unterscheiden sich nach den Personengruppen, die sie ansprechen, wie zum Beispiel: Sportverein, Spielplatzbesucher, Besucher des Rathauses, Musikverein, Verwaltungsmitarbeiter
Kommunikations-wege	Die Regelungen werden auf unterschiedliche Weise kommuniziert wie zum Beispiel E-Mail, Internet, Schreiben, Aushang
Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2020	

Ansicht 97: Unterscheidungsmerkmale der Corona-Regelungen und deren Ausprägungen

Die Aspekte, auf welche die Kommunen in ihren Regelungen eingehen, unterscheiden sich stark voneinander. Als Gründe für die Regelungsvielfalt nannten die geprüften Kommunen zum Beispiel die neue Thematik, den erheblichen Zeitdruck, uneinheitliche Vorgaben und Muster der Landkreise, unterschiedliche Aufgaben und Liegenschaften der Kommunen, verschiedene Zielgruppen im Fokus der Verwaltung und die Delegation der Aufgaben auf verschiedene

334 https://www.bmas.de/DE/Corona/arbeitsschutz-massnahmen.html, abgerufen am 11. Februar 2021

335 https://www.dguv.de/de/mediencenter/pm/pressearchiv/2020/quartal_2/details_2_389445.jsp, abgerufen am 11. Februar 2021

336 Beispielhaft:https://www.ukh.de/informationen/infos-zu-corona/haeufige-fragen/#c6264, abgerufen am 11. Februar 2021

Ämter. Zudem ergaben sich die einzuhaltenden Anforderungen aus einer Vielzahl und im Verlauf der Pandemie geänderter Vorgaben und Empfehlungen des Bundes, des Landes und der Sozialversicherungsträger. Hinzu traten im Einzelfall örtliche Regelungen der Gesundheitsämter.

Die Corona-Pandemie erhöhte die Sensibilität für die Bedeutung von Hygienevorkehrungen. Dem sollte im Rahmen der bestehenden Arbeitsschutz- und Hygienevorgaben Rechnung getragen werden.

6.10 Zusammenfassung und Ausblick

Die Haushaltslage der Vergleichskommunen war im Prüfungszeitraum überwiegend stabil. Der kommunale Schutzschirm, die Hessenkasse und Maßnahmen der Kommunalaufsicht haben positiv zur Stabilisierung der Haushaltslage beigetragen.

Im Rahmen des demografischen Wandels sinkt die Zahl der unter Sechzigjährigen und die der Einwohner insgesamt. Gleichzeitig steigt die Zahl der über Sechzigjährigen und damit auch das Durchschnittsalter. Die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung sind aufgefordert, diese Entwicklungen in ihren mittel- und langfristigen Planungen zu berücksichtigen. Dies betrifft Handlungsfelder, in denen Maßnahmen der Verwaltung unmittelbare Wirkung entfalten können (wie Planungen für den Ausbau von Kindertagesstätten, die Inanspruchnahme von Fördermitteln für den Ausbau des Breitbandangebots und Anreize für die Ansiedlung von Ärzten). Für Handlungsfelder, die sich einer unmittelbaren Steuerung durch die Kommunalverwaltung entziehen (wie die Einzelhandelsversorgung und die Beschäftigtensituation) eignet sich die konzeptionelle Entwicklung aufeinander abgestimmter Maßnahmenbündel in Form von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten.

Die seit Jahren positive konjunkturelle Entwicklung wurde im Frühjahr 2020 durch die Corona-Pandemie gestoppt. Mindererträge ergaben sich vor allem bei den Gewerbesteuererträgen sowie bei den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten.

Diese Mindererträge machen Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich. Eine wichtige Rolle für eine stabile Haushaltslage kann, insbesondere bei kleineren Kommunen, die interkommunale Zusammenarbeit einnehmen. Kleinere Kommunen können durch effektive Zusammenarbeit Einsparungen generieren und Vertretungsregelungen sicherstellen. Weitere Potenziale liegen in der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und -abläufen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um die negativen Folgen der Pandemie auf die Haushaltslage abzuschwächen.

Eine weitere Möglichkeit, die Haushalte zu entlasten, stellen Fördermittel dar. Im Zusammenhang mit den Digitalisierungsbestrebungen hat sich gezeigt, dass die Kommunen vorhandene Fördermittel in Anspruch nehmen, jedoch nicht alle gleichermaßen über die bestehenden Förderzugänge informiert sind. Diesen Kommunen empfiehlt die Überörtliche Prüfung eine Kontaktaufnahme zum Förderlotsen des Landes Hessen, dessen Aufgabe darin besteht, die für das jeweilige Anliegen passenden Ansprechpartner zu vermitteln.[337]

---

337 Die Kontaktdaten finden sich auf der Internetseite des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport: https://innen.hessen.de/kommunales/zum-foerderlotsen, abgerufen am 22. April 2021

6.11 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

		Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene									
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder ≥ 2,0 %[5] (in Tausend Euro oder Prozent) (5	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Bebra	2015	-6.148	1.446	1.444	33.634	45	11,9%	1.231	1.742	1.609	45
	2016	-4.836	1.312	1.126	34.736	45	10,4%	1.263	1.851	3.044	45
	2017	-2.785	2.050	2.293	37.028	45	22,7%	2.945	3.571	5.821	45
	2018	0	620	413	37.366	55	9,8%	1.325	2.007	6.218	45
	2019	957	342	356	38.322	55	15,4%	1.845	2.588	28,1%	45
Calden	2015	3.128	1.222	-1.086	8.756	50	3,1%	271	1.232	794	35
	2016	4.341	610	-479	8.276	50	2,1%	180	1.152	1.095	35
	2017	4.821	621	208	9.290	55	8,8%	824	1.721	1.377	45
	2018	-130	0	-326	7.329	40	3,0%	307	1.362	1.600	35
	2019	388	388	502	7.831	55	1,4%	140	1.302	32,9%	35
Cölbe	2015	1.391	1.391	1.391	12.301	55	35,4%	1.609	1.820	3.628	45
	2016	1.031	1.031	1.031	13.332	55	37,9%	1.865	2.092	4.652	45
	2017	532	532	532	13.864	55	42,6%	2.080	2.367	4.233	45
	2018	562	562	562	14.425	55	-26,7%	-1.452	106	3.122	15
	2019	1.223	1.223	1.655	15.987	55	20,6%	1.310	1.690	27,8%	45
Eiterfeld	2015	305	305	204	34.493	55	1,8%	80	417	3.301	35
	2016	-224	-224	-154	34.646	5	0,6%	28	399	2.773	35
	2017	1.712	1.714	1.937	36.427	55	60,3%	3.869	4.173	4.274	45
	2018	-130	-130	-60	36.368	5	18,1%	901	1.185	4.036	45
	2019	631	615	874	37.258	55	45,3%	2.739	2.983	39,6%	45
Gedern	2015	-4.157	-4.157	-535	4.649	5	-34,5%	-1.831	-843	15	5
	2016	-3.641	-3.641	342	4.986	10	-8,3%	-558	445	18	15
	2017	-2.962	-2.962	712	5.669	10	23,6%	1.633	2.616	37	45
	2018	2.024	2.024	1.468	10.670	55	10,1%	740	1.709	952	45
	2019	2.502	2.502	-64	./.[6]	45	./.[6]	./.[6]	./.[6]	12,5%	5
Ginsheim-Gustavsburg	2015	-10.119	-3.888	-2.229	3.136	5	-44,8%	-5.076	-4.333	-26.778	0
	2016	-7.479	981	4.238	7.373	45	-32,6%	-4.208	-1.097	-28.540	0
	2017	-1.943	2.280	4.149	11.522	45	18,6%	3.232	4.033	-27.409	40
	2018	1.103	1.103	2.450	27.017	55	-28,3%	-4.709	1.572	1.591	15
	2019	931	2.034	1.037	28.069	55	9,4%	1.649	2.705	10,0%	45

		Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene									
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder ≥ 2,0 %[5] (in Tausend Euro oder Prozent) (5	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Gründau	2015	-1.911	0	-1.598	89.278	40	-8,3%	-703	-633	30.221	5
	2016	-929	0	-648	88.630	40	78,6%	6.377	6.442	33.852	45
	2017	-410	0	-87	88.543	40	172,8%	14.505	14.577	46.172	45
	2018	7.584	0	7.716	96.259	55	7,2%	1.517	1.580	43.913	35
	2019	1.959	0	2.991	99.250	55	0,0%	1	64	133,7%	35
Immenhausen	2015	694	694	798	10.002	55	6,8%	296	1.462	644	35
	2016	887	887	859	10.861	55	5,3%	245	1.604	78	35
	2017	1.021	1.021	982	11.843	55	10,3%	493	2.100	885	45
	2018	990	990	1.183	13.026	55	5,6%	302	1.931	1.160	35
	2019	1.779	1.779	1.059	14.000	55	1,5%	85	1.678	20,2%	35
Laubach	2015	-65	-65	-647	10.788	5	-6,1%	-389	348	-1.810	10
	2016	1.249	1.249	1.248	10.788	55	8,7%	700	1.525	-1.634	40
	2017	1.683	1.683	1.713	10.788	55	31,6%	2.588	3.466	601	45
	2018	1.531	1.531	-1.453	10.788	50	18,2%	1.553	3.209	37.819	45
	2019	3.319	3.319	328	10.788	55	15,0%	1.405	3.141	28,9%	45
Lollar	2015	-1.348	-1.348	-1.227	18.948	5	-16,7%	-993	-596	-7.763	0
	2016	-439	-439	-33	18.915	5	5,2%	382	890	-6.881	30
	2017	535	535	695	19.598	55	8,7%	670	1.126	-6.117	40
	2018	-371	-371	-378	22.270	5	-1,4%	-101	352	-1.825	10
	2019	1.715	1.715	1.604	0	55	-8,1%	-785	0	0,5%	15
Lützelbach	2015	-774	175	218	15.505	45	9,6%	351	500	2.091	45
	2016	-702	71	-492	15.012	40	21,3%	788	928	1.730	45
	2017	-269	433	443	15.456	45	23,1%	978	1.123	2.208	45
	2018	363	632	585	16.068	55	17,9%	851	999	2.814	45
	2019	472	835	490	16.519	55	17,6%	878	1.014	23,9%	45
Melsungen	2015	-8.017	-5.425	-213	22.551	5	8,3%	928	1.446	-10.715	40
	2016	-7.053	-4.461	1.041	23.592	10	17,4%	2.598	3.193	-7.044	40
	2017	-6.457	-3.864	759	24.351	10	18,0%	2.715	3.513	-4.076	40
	2018	0	0	2.260	26.611	55	26,1%	4.410	5.342	382	45
	2019	2.380	2.380	3.257	29.868	55	3,3%	491	1.372	2,5%	35

		Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene									
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (Punkte; maximal 55)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder ≥ 2,0 %[5] (in Tausend Euro oder Prozent) (5	Zwischensumme Ebene 2 (Punkte; maximal 45)
Oestrich-Winkel	2015	-8.951	-375	-352	37.230	5	13,6%	1.050	1.086	-12.394	40
	2016	-8.295	656	1.130	38.309	45	7,5%	719	1.272	-12.511	30
	2017	-7.450	845	859	39.162	45	41,1%	3.847	4.389	-9.706	40
	2018	166	166	735	39.162	55	-2,2%	-202	352	-553	10
	2019	0	0	981	39.162	55	2,3%	237	1.069	-6,2%	30
Rimbach	2015	-4.029	0	-82	35.312	40	12,9%	751	1.113	2.498	45
	2016	-2.948	0	862	36.174	45	15,7%	949	1.431	2.671	45
	2017	-1.408	0	1.616	37.790	45	22,9%	1.707	2.152	4.415	45
	2018	146	0	1.315	39.105	55	24,8%	1.684	2.327	4.531	45
	2019	565	711	592	39.697	55	20,9%	1.679	2.193	23,2%	45
Rüdesheim am Rhein	2015	-4.726	-4.726	714	8.936	10	-96,6%	-6.224	738	1.279	15
	2016	-4.970	-4.970	811	14.472	10	-51,1%	-3.725	1.930	2.706	15
	2017	-3.524	0	1.227	14.582	45	16,8%	1.371	2.705	1.142	45
	2018	1.963	1.963	974	18.576	55	-39,9%	-3.455	1.410	673	15
	2019	1.963	1.963	1.604	20.918	55	16,4%	1.478	2.072	13,1%	45
Sontra	2015	-1.579	-542	-504	18.152	5	-1,0%	-36	912	63	15
	2016	-921	657	1.354	19.506	45	30,6%	1.851	2.841	873	45
	2017	517	1.438	1.391	20.898	55	23,1%	1.515	2.868	2.024	45
	2018	1.277	1.277	1.452	22.350	55	13,6%	910	2.572	2.989	45
	2019	973	973	1.053	23.403	55	19,4%	1.322	2.369	36,4%	45
Staufenberg	2015	-334	-334	-47	5.702	5	13,8%	677	1.144	-10.162	40
	2016	15	15	146	5.848	55	3,6%	209	586	-9.713	30
	2017	869	869	1.527	7.375	55	21,3%	1.441	1.880	-8.759	40
	2018	464	2.873	777	12.701	55	8,9%	586	934	918	45
	2019	928	3.337	1.141	13.842	55	9,0%	681	1.295	11,3%	45
Volkmarsen	2015	-1.883	264	276	17.337	45	1,8%	80	1.201	-11.293	30
	2016	799	799	613	22.215	55	88,5%	4.425	4.931	-6.829	40
	2017	1.545	1.545	1.733	23.948	55	33,5%	2.019	2.390	-4.902	40
	2018	693	693	844	27.788	55	-0,8%	-41	320	-114	10
	2019	347	347	445	27.461	55	15,2%	886	1.550	11,0%	45

= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet, = Kenngröße erreicht und bepunktet, = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

[1] Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0

[2] Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0

[3] „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ≥ acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)

[4] Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

[5] Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt als Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel ≥ zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

[6] Daten nicht vorhanden.

Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 98: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

6.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Bebra	2015	143	765	400	529	nein	45	45	90	stabil	stabil
	2016	99	400	378	409	ja	45	45	90	stabil	
	2017	85	252	42	44	ja	45	45	90	stabil	
	2018	133	90	●	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	21	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Calden	2015	360	429	●	●	nein	50	35	85	stabil	stabil
	2016	122	64	●	●	nein	50	35	85	stabil	
	2017	280	294	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2018	71	-71	●	○	ja	40	35	75	stabil	
	2019	118	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Cölbe	2015	179	214	245	233	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2016	225	94	-120	-132	nein	55	45	100	stabil	
	2017	42	2	277	351	nein	55	45	100	stabil	
	2018	77	71	-36	○	nein	55	15	70	stabil	
	2019	38	125	○	○	nein	55	45	100	stabil	
Eiterfeld	2015	110	388	-27	-59	ja	55	35	90	stabil	fragil
	2016	65	205	-247	-284	ja	5	35	40	instabil	
	2017	82	92	-402	-432	ja	55	45	100	stabil	
	2018	77	91	-344	○	ja	5	45	50	instabil	
	2019	89	131	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Gedern	2015	220	738	●	●	ja	5	5	10	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	60	373	●	●	ja	10	15	25	instabil	
	2017	27	568	●	●	ja	10	45	55	instabil	
	2018	99	336	●	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	355	●	○	○	ja	50	15	65	instabil	
Ginsheim-Gustavsburg	2015	114	417	759	913	nein	5	0	5	instabil	fragil
	2016	206	234	394	548	nein	45	0	45	instabil	
	2017	54	261	29	183	ja	45	40	85	stabil	
	2018	16	365	●	○	ja	55	15	70	stabil	
	2019	46	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Gründau	2015	86	136	210	169	nein	40	5	45	instabil	stabil
	2016	225	58	142	126	nein	40	45	85	stabil	
	2017	84	42	78	48	nein	40	45	85	stabil	
	2018	63	55	●	○	nein	55	35	90	stabil	
	2019	60	53	○	○	nein	55	35	90	stabil	
Immenhausen	2015	22	117	-273	-319	ja	55	35	90	stabil	stabil
	2016	17	116	●	●	ja	55	35	90	stabil	
	2017	21	199	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	20	198	●	○	ja	55	35	90	stabil	
	2019	109	●	○	○	ja	55	35	90	stabil	
Laubach	2015	23	1.241	●	●	ja	5	10	15	instabil	stabil
	2016	-12	876	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2017	56	511	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	110	●	●	○	ja	50	45	95	stabil	
	2019	210	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Lollar	2015	120	597	●	●	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	183	302	●	●	ja	5	30	35	instabil	
	2017	96	7	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2018	181	350	●	○	ja	5	10	15	instabil	
	2019	94	●	○	○	ja	55	15	70	stabil	
Lützelbach	2015	120	262	23	-12	nein	45	45	90	stabil	stabil
	2016	87	262	-78	-111	nein	40	45	85	stabil	
	2017	78	218	-136	-111	ja	45	45	90	stabil	
	2018	93	217	●	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	71	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Melsungen	2015	80	144	441	528	ja	5	40	45	instabil	fragil
	2016	15	143	76	163	ja	10	40	50	instabil	
	2017	19	142	15	●	ja	10	40	50	instabil	
	2018	12	148	-351	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	4	139	○	○	ja	55	35	90	stabil	

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme 1 (Punkte; maximal 55)	Zwischensumme 2 (Punkte; maximal 45)	Gesamtsumme (Punkte; maximal 100)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Oestrich-Winkel	2015	72	709	919	●	ja	5	40	45	instabil	fragil
	2016	72	407	554	●	nein	45	30	75	stabil	
	2017	76	364	189	●	nein	45	40	85	stabil	
	2018	165	●	●	○	nein	55	10	65	instabil	
	2019	159	●	○	○	nein	55	30	85	stabil	
Rimbach	2015	61	-5	-385	-381	nein	40	45	85	stabil	stabil
	2016	59	-6	-385	-377	nein	45	45	90	stabil	
	2017	58	-14	-419	-427	nein	45	45	90	stabil	
	2018	67	-15	-388	○	nein	55	45	100	stabil	
	2019	62	-3	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Rüdesheim am Rhein	2015	57	254	●	●	ja	10	15	25	instabil	fragil
	2016	7	10	●	●	fehlt	10	15	25	instabil	
	2017	22	15	●	●	fehlt	45	45	90	stabil	
	2018	4	461	●	○	fehlt	55	15	70	stabil	
	2019	-15	95	○	○	fehlt	55	45	100	stabil	
Sontra	2015	136	310	407	394	nein	5	15	20	instabil	stabil
	2016	123	-55	118	169	ja	45	45	90	stabil	
	2017	104	-77	0	-21	ja	55	45	100	stabil	
	2018	117	-50	-192	○	ja	55	45	100	stabil	
	2019	123	-101	○	○	ja	55	45	100	stabil	
Staufenberg	2015	19	485	●	●	ja	5	40	45	instabil	stabil
	2016	72	323	●	●	nein	55	30	85	stabil	
	2017	75	231	●	●	nein	55	40	95	stabil	
	2018	110	6	●	○	nein	55	45	100	stabil	
	2019	19	-3	○	○	nein	55	45	100	stabil	
Volkmarsen	2015	66	821	●	●	ja	45	30	75	stabil	stabil
	2016	23	794	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2017	1	455	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2018	55	433	●	○	ja	55	10	65	instabil	
	2019	28	●	○	○	ja	55	45	100	stabil	

= fristgerecht, Angabe in Kalendertagen = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt ○ = Frist nicht fällig n. a. = im Vorjahr wurde ein Doppelhaushalt aufgestellt
1) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene: und stabil bei ≥ 70 Punkte, und instabil bei < 70 Punkte
2) Gesamtbewertung für alle Jahre: und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen); und fragil = drei der fünf Jahre stabil; und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: September 2020

Ansicht 99: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

FACHPRÜFUNGEN

7 „Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung

7.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Die 226. Vergleichende Prüfung „Immobilienmanagement“ verfolgte das Ziel, die Aufwendungen kommunaler Körperschaften für die Instandhaltung und Bewirtschaftung ihrer Gebäude zu untersuchen und vergleichend zu bewerten.

Geprüft wurden 16 Kommunen mit einer Einwohnerzahl zwischen 8.288 und 16.453. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Körperschaften abgeleitet.

Geprüfte Körperschaften

Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Mücke, Niestetal, Runkel, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach und Wettenberg.

Ansicht 100: „Immobilienmanagement“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 20,8 Millionen Euro und umfasste die Aufwendungen des Immobilienmanagements der Vergleichskörperschaften im Jahr 2019.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf rund 2,8 Millionen Euro. Die Zusammensetzung der Potenziale ist in Ansicht 101 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2019[1)]				
	Reinigungsaufwendungen	Personalaufwendungen	Ertragssteigerung DGH	Summe
Rathaus / Verwaltungsgebäude	171.329 €	235.760 €	-	407.089 €
Dorfgemeinschaftshaus (DGH)	238.469 €	374.543 €	277.303 €	890.315 €
Bauhof	67.610 €	72.946 €	-	140.556 €
Feuerwehr	123.224 €	218.897 €	-	342.121 €
Kindertagesstätte / Kindergarten	380.722 €	175.771 €	-	556.493 €
Sport-, Turn- und Mehrzweckhallen	264.264 €	242.829 €	-	507.093 €
Summe	1.245.618 €	1.320.746 €	277.303 €	2.843.667 €

[1)] Die Schwerpunkte des Gesamtberichts liegen auf dem Management des kommunalen Gebäudebestands (hier vor allem auf dem Reifegradmodell), der Digitalisierung, den Aufwendungen und dem Werterhalt des Immobilienbestands. Das Ergebnisverbesserungspotenzial ist ausschließlich an dieser Stelle des Gesamtberichts dargestellt und wird in den folgenden Kapiteln nicht näher ausgeführt.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

Ansicht 101: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2019

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2020 bis April 2021
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	18. Juni 2021
Prüfungsbeauftragter:	BSL Managementberatung GmbH, Mainz (vgl. Seite 291)

Ansicht 102: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

7.2 Leitsätze 198
7.3 Haushaltslage 199
7.4 Management des kommunalen Gebäudebestands 201
7.5 Digitalisierung 209
7.6 Aufwendungen und Werterhalt des Immobilienbestands 211
7.7 Zusammenfassung und Ausblick 223
7.8 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell 224
7.9 Anhang 2: Mengengerüst der relevanten Gebäudetypen 230
7.10 Anhang 3: Beispielberechnung PABI-Verfahren regelmäßige Instandhaltung 231

7.2 Leitsätze

Seite 209

Alle Kommunen wiesen einen bedingt sachgerechten Reifegrad des Immobilienmanagements auf. Linsengericht erzielte den höchsten Reifegrad im Vergleich.

Seite 207

Keine Körperschaft bildete immobilienwirtschaftliche Kennzahlen. Linsengericht und Mörlenbach verfügten über ein standardisiertes Berichtswesen, das ausschließlich qualitative Angaben zum Immobilienmanagement enthielt.

Seite 209

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Managementstrukturen weiterzuentwickeln. Zuständigkeiten und Prozesse sollten geregelt, die Transparenz und Datenlage verbessert und das Immobilienmanagement in die Steuerungsstrukturen der Kommunalverwaltung integriert werden.

Seite 218

Bürstadt, Fürth und Geisenheim verfolgten eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie. Alle anderen Kommunen verfolgten eine wertzehrende Instandhaltungsstrategie.

Seite 220

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Aufwendungen für Instandhaltung und Substanzerhaltung des Immobilienbestands zu verstetigen.

Seite 221

Die Erheblichkeitsgrenze, ab der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gemäß § 12 GemHVO durchzuführen sind, war in keiner der geprüften Kommunen definiert.

Seite 221

Nur Geisenheim und Mörlenbach berücksichtigten umfassend Folgekosten im Rahmen einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

7.3 Haushaltslage

Mehrkomponenten-modell

Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.[338] Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell[339] ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung[340], Substanzerhaltung[341] und geordnete Haushaltsführung[342]. Für jede Kommune sind in Anhang 1 ihr jeweiliger Grad der Kapital- und Substanzerhaltung sowie nachrichtlich verschiedene Parameter für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung für jedes Jahr der Prüfung dokumentiert. Die Gesamtbewertung der jährlichen Haushaltslage wird für die Kommunen in Ansicht 103 zusammenfassend wiedergegeben.[343]

---

338 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte; In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, S. 142, zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020, GVBl. S. 318

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.

§ 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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

339 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

340 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder unter Auflösung der Rücklagen sowie des Jahresergebnisses und des Eigenkapitals.

341 Analyse der Selbstfinanzierungsquote, des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit auch abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- bzw. Liquiditätskredite.

342 Nachrichtlich wird erhoben, inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

343 Die Detailanalyse findet sich im Anhang 1 unter Ziffer 7.8.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]					Gesamtbeurteilung[2)]
	2015	2016	2017	2018	2019	
Alsbach-Hähnlein	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Biebergemünd	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Bürstadt	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Fritzlar	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Fürth	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil
Geisenheim	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Hüttenberg	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Linsengericht	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mörlenbach	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Mücke	stabil	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil
Niestetal	instabil	stabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungs-bedürftig
Runkel	stabil	instabil	instabil	stabil	instabil	konsolidierungs-bedürftig
Schlitz	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Wächtersbach	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Wald-Michelbach	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Wettenberg	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte
[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 103: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Insgesamt zeigte die Haushaltslage der Vergleichskommunen eine positive Entwicklung zwischen den Jahren 2015 bis 2018. Für das Jahr 2015 waren sieben Körperschaften[344] instabil. Die Anzahl ging bis zum Jahr 2018 auf eine Körperschaft zurück. Im Jahr 2018 war einzig Mücke instabil. Im Jahr 2019 waren vier Kommunen[345] instabil.

In der Gesamtbeurteilung waren acht Kommunen[346] stabil. Sechs Körperschaften[347] waren als fragil einzustufen. Niestetal und Runkel wiesen im Prüfungszeitraum eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf.

344 Biebergemünd, Bürstadt, Fürth, Geisenheim, Mörlenbach, Niestetal und Wald-Michelbach

345 Alsbach-Hähnlein, Niestetal, Runkel und Wächtersbach

346 Bürstadt, Fritzlar, Hüttenberg, Linsengericht, Mücke, Schlitz, Wald-Michelbach und Wettenberg

347 Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Fürth, Geisenheim, Mörlenbach und Wächtersbach

7.4 Management des kommunalen Gebäudebestands

Systemprüfung Management

Der Fokus im Management des kommunalen Gebäudemanagements lag in der Analyse des Reifegrads der Managementstrukturen in den Kommunen. Dazu definierte die Überörtliche Prüfung fünf Themenfelder mit insgesamt 71 Einzelkriterien. Ansicht 104 veranschaulicht die Themenfelder der Systemprüfung.

Bestandteile der Systemprüfung Immobilienmanagement		
Themenfeld	Prüfungsbereiche	Prüf-kriterien[1)]
Operatives Objekt-management	• Bedarfsgerechte Leistungserbringung • Einsatz externer Dienstleister • Relevante Grundlagendaten	16
Ablauforganisation	• Prozesseffizienz • Medienbrüche • Ausgestaltung von Schnittstellen	28
Strategisches Objekt-management	• Strategisches Flächenmanagement • Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis • Aufgabenverteilung	12
Controlling und Steuerung	• Kosten-Leistungstransparenz • Berichtswesen und Controlling • Steuerungsinstrumente	9
Digitalisierung	• Einsatz von Fachanwendungen • Systemintegration • Datenhaltung	6

[1)] Die Prüfkriterien der einzelnen Themenfelder sind in den Fußnoten 362, 369, 373 und 379 dargestellt.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 104: Bestandteile der Systemprüfung Immobilienmanagement

Um die unterschiedliche Relevanz der Themenfelder hervorzuheben, berücksichtigte das Reifegradmodell Gewichtungsfaktoren. Ansicht 105 stellt die Ergebnisse der Systemprüfung und die Erläuterungen zu den Gewichtungsfaktoren dar.

Reifegrad des Immobilienmanagements						
	Strategisches Objektmanagement	Ablauforganisation	Operatives Objektmanagement	Controlling und Steuerung	Digitalisierung	Gesamt
Gewichtung[1)]	0,20	0,25	0,30	0,20	0,05	1,00
Alsbach-Hähnlein	16,7%	91,1%	40,6%	33,3%	41,7%	47,0%
Bieber-gemünd	58,3%	78,6%	53,1%	50,0%	50,0%	59,7%
Bürstadt	20,8%	83,9%	31,3%	38,9%	0,0%	42,3%
Fritzlar	16,7%	85,7%	37,5%	44,4%	0,0%	44,9%
Fürth	16,7%	94,6%	25,0%	38,9%	75,0%	46,0%
Geisenheim	33,3%	78,6%	53,1%	27,8%	0,0%	47,8%
Hüttenberg	37,5%	85,7%	50,0%	50,0%	75,0%	57,7%
Linsengericht	50,0%	91,1%	56,3%	61,1%	41,7%	63,9%
Mörlenbach	29,2%	82,1%	34,4%	72,2%	66,7%	54,5%
Mücke	25,0%	51,8%	31,3%	33,3%	8,3%	34,4%
Niestetal	41,7%	58,9%	62,5%	50,0%	83,3%	56,0%
Runkel	16,7%	83,9%	31,3%	38,9%	25,0%	42,7%
Schlitz	29,2%	73,2%	46,9%	22,2%	16,7%	43,5%
Wächters-bach	25,0%	76,8%	65,6%	38,9%	50,0%	54,2%
Wald-Michelbach	12,5%	76,8%	34,4%	33,3%	8,3%	39,1%
Wettenberg	33,3%	58,9%	43,8%	44,4%	50,0%	45,9%
Median	27,1%	80,4%	42,2%	38,9%	41,7%	46,5%

[1)] Die Themenfelder operatives Objektmanagement und Ablauforganisation hatten unmittelbare und die höchsten Auswirkungen auf die wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerbringung. Diese gingen daher mit der stärksten Gewichtung ein. Das strategische Objektmanagement sowie Controlling und Steuerung zielten auf langfristige Entwicklungen ab, die wiederum Auswirkungen auf die zukünftige wirtschaftliche Belastung hatten. Daher nahmen die Kriterien indirekt Einfluss auf die wirtschaftliche und effiziente Aufgabenerbringung. Diese beiden Themenfelder gingen mit leicht reduzierter Gewichtung in die Gesamtbewertung ein. Die Digitalisierung hatte einen mittelbaren Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung und unterstützte die effiziente Wahrnehmung der weiteren Themenfelder. Im Vergleich zu den vier anderen Themenfeldern floss es mit der geringsten Gewichtung ein.

sachgerecht (über 66,6 %)
bedingt sachgerecht (33,3 % bis 66,6 %)
nicht sachgerecht (unter 33,3 %)

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 105: Reifegrad des Immobilienmanagements

Strategisches Objektmanagement

Unter das strategische Objektmanagement fällt auch das strategische Flächenmanagement.

Das Themenfeld strategisches Objektmanagement wurde anhand von 12 Prüfkriterien[348] bewertet. Zehn Körperschaften[349] wurden als nicht sachgerecht bewertet. Die organisatorischen Grundlagen[350] zur Regelung der Aufgabenwahrnehmung wiesen Unvollständigkeiten auf. Dienstanweisungen hatten vier Körperschaften[351] in Teilen erstellt. Keine Kommune verfügte über eine umfassende Dienstanweisung für den Bereich des Immobilienmanagements. In Hüttenberg, Niestetal und Wettenberg lagen Stellen- und Tätigkeitsbeschreibungen für administrative Beschäftigte umfassend vor. In sieben Kommunen[352] lagen die Tätigkeits- und Stellenbeschreibungen unvollständig und in sechs Kommunen[353] nicht vor. Die Körperschaften erkannten den Handlungsbedarf. Alsbach-Hähnlein[354] und Niestetal[355] trafen während der Prüfung bereits Vorbereitungen für die Erstellung von Stellenbeschreibungen.

Die Analyse des Reifegrads im Bereich des strategischen Objektmanagements zeigte, dass bei der organisatorischen Regelung des Aufgabenfeldes nicht alle Anforderungen erfüllt werden konnten. Auch wenn die operative Aufgabenwahrnehmung sachgerecht umgesetzt wurde, fehlten Regelungen und Standards. In keiner Kommune war die sachgerechte und rechtskonforme Aufgabenwahrnehmung sichergestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften die organisatorischen Grundlagen und Regelungen in Form von Dienstanweisungen zu erstellen und diese zu dokumentieren. Prioritär sind die Tätigkeitsfelder, die pflichtige und haftungsrelevante Aufgaben betreffen. In der Dienstanweisung wird der Aufgabenumfang[356] und die Delegation[357] der Pflichten aus der Betreiberverantwortung definiert. Die Dienstanweisung hat auch Regelungen zu enthalten, wie die Überprüfung der Aufgabenerfüllung auf den jeweiligen Delegationsebenen sichergestellt wird. Stellen- / Tätigkeitsbeschreibungen sind ergänzend zu den Dienstanweisungen zu erstellen. Diese definieren die individuell übertragenen Aufgaben, Pflichten und Verantwortlichkeiten.

---

348 Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibungen vorhanden; Erforderliche Dienstanweisungen vorhanden; Vertretungsregelungen dokumentiert; Regelmäßige An-, Ein- und Unterweisungen im Rahmen der Betreiberverantwortung sichergestellt; Standards zur Ermittlung von Flächenbedarfen vorhanden; Mittelfristige Flächenbedarfsplanung vorgenommen; Gezielte Verfolgung, Überprüfung und Steuerung der Flächenverbräuche etabliert; Anreizmechanismen zur ressourcenschonenden Flächennutzung implementiert; Auftragserteilung durch andere Organisationseinheiten dokumentiert; Verrechnung erbrachter Leistungen vorhanden; Leistungsinhalte durch Auftraggeber definiert; Standards und Qualitätsvorgaben für die interne und externe Leistungserbringung vorhanden

349 Alsbach-Hähnlein, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Mörlenbach, Mücke, Runkel, Schlitz, Wächtersbach und Wald-Michelbach

350 Hierunter fallen unter anderem Stellen- und Tätigkeitsbeschreibungen für das administrative Personal, die Definition und Dokumentation von Vertretungsregelungen, die Definition und Dokumentation der Übertragung der Betreiberpflichten sowie Dienstanweisungen zur Regelung der Zuständigkeiten im Rahmen der Betreiberverantwortung.

351 Biebergemünd, Geisenheim, Hüttenberg und Linsengericht

352 Biebergemünd, Bürstadt, Fritzlar, Geisenheim, Linsengericht, Mücke und Wächtersbach

353 Alsbach-Hähnlein, Fürth, Mörlenbach, Runkel, Schlitz und Wald-Michelbach

354 Alsbach-Hähnlein stellte entsprechende finanzielle Mittel im Entwurf des Haushaltsplanes 2021 bereit.

355 In Niestetal wurden bereits während der örtlichen Erhebung Stellenbeschreibungen durch eine externe Firma erstellt.

356 Hierbei ist sowohl der sachliche (aufgaben- / tätigkeitsbezogene), als auch der räumliche (gebäude- / ortsbezogene) Zuständigkeitsbereich festzuschreiben.

357 Wobei die Verpflichteten interne Mitarbeitende und externe Dienstleister sein können.

Delegation der Betreiberverantwortung in der Gemeinde Linsengericht

Die Wahrnehmung der Betreiberverantwortung einschließlich der Verkehrssicherungspflichten war im Immobilienmanagement der Gemeinde Linsengericht – mit Ausnahme der Festlegung der Verpflichteten – definiert. Die Festlegung der Verpflichteten und damit die Übertragung der Betreiberpflichten auf Mitarbeitende hatte die Gemeinde zum Zeitpunkt der Erhebung nicht vollständig definiert und dokumentiert. Die Gemeinde hatte sichergestellt, dass regelmäßige An-, Ein- und Unterweisungen der Verpflichteten in der Betreiberverantwortung erfolgten. Sie hatte Dienstanweisungen erlassen, umfassende Stellen- und Tätigkeitsbeschreibungen sowie Wartungs-, Inspektions- und Prüfpläne einschließlich Fristen erstellt.

Hochbau		
Aufgaben des gemeinde-eigenen Hochbaues soweit nicht unter 60.4 bereits geregelt.		Bauamt
Wahrnehmung der Bauherrenrechte und -pflichten bei der Durchführung von Hochbauten durch Dritte.		Bauamt
Technische Durchführung der Gebäudeunterhaltung, in besonderen Fällen nach 60.4.		Bauamt
Bauliche Unterhaltung von Denkmälern und öffentlichen Brunnen.		Bauamt
Unterhaltung und Überwachung von Wärme-, Elektro- u. a. maschinen-technischen gemeinde-eigenen Anlagen (einschließlich der Einrichtungen).		Bauamt
Beaufsichtigung der Hausmeister/Hausverwalter der gemeindlichen Gebäude und Einrichtungen hinsichtlich deren Aufgaben der technischen Hausverwaltung, der Gebäudereinigung u. ä.		Bauamt

Ansicht 106: Auszug aus dem Geschäftsverteilungsplan der Gemeinde Linsengericht

Die Definition und die Dokumentation der Verantwortlichkeiten ist Voraussetzung für die rechtssichere Wahrnehmung der Betreiberverantwortung. Dies stellt eine rechtssichere Delegationskette innerhalb der Verwaltung sicher. In der Vergleichsgruppe hob sich Linsengericht in diesem Aufgabenbereich von den anderen Körperschaften ab.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen die Verantwortlichkeiten im Rahmen der Betreiberverantwortung zu definieren und zu dokumentieren. Dazu sind auch die Verantwortlichkeiten der Mitarbeitenden in den Stellenbeschreibungen zu fixieren.

Zudem wurde auch der Teilbereich des strategischen Flächenmanagements erfasst. Die Erhebungen zeigten, dass zehn Körperschaften[358] mittelfristige Flächenbedarfsplanungen erstellten. Ansätze für das strategische Flächenmanagement lagen bei Kindertagesstätten und Feuerwehrgebäuden vor. In keiner Körperschaft bestanden für Verwaltungsgebäude oder Dorfgemeinschaftshäuser entsprechende Konzepte.

14 von 16 Kommunen[359] erfassten die Flächendaten der Bestandsgebäude vollständig strukturiert. In Fritzlar lagen für zwölf und in Biebergemünd für zwei Gebäude keine strukturierten Flächenangaben vor. Für diese Gebäude erfasste die Überörtliche Prüfung die entsprechenden Flächen anhand von Planunterlagen.

Die Analyse zeigte, dass die Körperschaften die Flächenverbräuche nicht über alle Nutzungsarten hinweg verfolgten. Daten zu Flächenbelegung und zukünftigem Flächenbedarf lagen unvollständig vor. In keiner Kommune war ein aktives Management zur Steuerung von Flächenverbräuchen festzustellen.

358 Alsbach-Hähnlein, Bürstadt, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach und Wettenberg

359 Alsbach-Hähnlein, Bürstadt, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Mücke, Niestetal, Runkel, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach und Wettenberg

Aufgrund der bestehenden Gebäude- und Flächenstruktur ist der Handlungsspielraum der Kommunen bezogen auf das Flächenmanagement eingeschränkt. Flächenmanagementansätze können daher nur mittelfristig Potenziale aufdecken. Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung der Flächenentwicklung ist die Kenntnis über die Flächenbestände und Flächenverbräuche. Darauf aufbauend können Konzepte zur Flächenplanung entwickelt werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen für alle Nutzungsarten des gemeindlichen Gebäudeportfolios ein Flächenmonitoring zu etablieren. Dieses gibt Auskunft über den vorhandenen Flächenbestand, die aktuelle Nutzung der Flächen und gegebenenfalls vorhandene Potenziale zur Umnutzung. Über Zeitreihenvergleiche können Veränderungen[360] identifiziert werden. Über das Flächenmonitoring hinaus, sollte in den Kommunen für Kindertagesstätten und Feuerwehren ein Konzept zur Flächenentwicklung aufgestellt werden.[361]

Operatives Objektmanagement

Die Analyse der Aufgabenwahrnehmung im operativen Objektmanagement erfolgte anhand von 16 Kriterien.[362] Fürth wurde als eine von vier Körperschaften[363] als nicht sachgerecht bewertet. Es fehlten schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten sowie Stellen- oder Tätigkeitsbeschreibungen für das operative Personal. Wächtersbach verfügte über Konzepte zur Schulung der Mitarbeitenden und erhob die Leistungserbringung externer Dienstleister strukturiert.

Die Analyse zeigte, dass die geprüften Körperschaften im Themenfeld operatives Objektmanagement den Fokus der Aufgabenwahrnehmung auf die Erfüllung der Pflichtaufgaben[364] legten. Sechs Kommunen[365] führten Wartungs-, Inspektions- und Prüfpläne einschließlich der Dokumentation der gesetzlichen Fristen und konnten so die erforderlichen Wartungen / Prüfungen geplant und fristgerecht umsetzen. Weitere acht Kommunen[366] konnten die Wartungen/Prüfungen ebenfalls zeitnah umsetzen, wenngleich keine umfassende Dokumentation vorlag. In Geisenheim, Niestetal und Schlitz lagen zudem Pläne und Angaben zum baulichen Zustand der Gebäude vor.

---

360 Dies betrifft beispielsweise geringfügige Flächenzuwächse über einen langen Zeitraum aufgrund von geringfügigen Nutzungsänderungen / Tausch der Räumlichkeiten oder durch zusätzlich zur Verfügung gestellten Räumen.

361 Hierzu sind aus Prognosen der Bevölkerungszahlen, demographischen Daten und Gebäude- / Flächenbestandsdaten die Flächenbedarfe mit einer Zehn- und Fünfzehnjahres-Prognose aufzustellen. Daraus können frühzeitig Handlungsbedarfe erkannt und entsprechende Gegenmaßnahmen (Umnutzung, Neubau, Kauf) eingeleitet werden.

362 Ansprechpartner definiert; Operative Prozesse definiert; Übertragung der Betreiberpflichten an Verpflichtete definiert und dokumentiert; Sicherstellung der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung gewährleistet; Schulungsmaßnahmen zu Betreiberpflichten umgesetzt; Wartungs-, Inspektions- und Prüfpläne einschließlich Fristen vorhanden; Zeitnahe Umsetzung der geplanten Wartungen / Prüfungen sichergestellt; Zeitnahe Umsetzung der geplanten Instandhaltungsmaßnahmen sichergestellt; Pläne und Angaben zum baulichen Zustand der Gebäude vorhanden; Regelmäßige Begehungen der Gebäude zur Zustandserfassung durchgeführt; Fremdleistungsstrategie vorhanden; Bedarf externer Leistungen wird nachvollziehbar ermittelt; Effizienter Einsatz externer Dienstleistungen sichergestellt; Kontrolle externer Dienstleister sichergestellt; Rückmeldung an den Nutzer zum Stand einer Meldung sichergestellt; Standardisierte Erfassung und Auswertung der Nutzerzufriedenheit vorgenommen

363 Bürstadt, Fürth, Mücke und Runkel.

364 Zu den pflichtigen Aufgaben sind vorgeschriebene Prüfungen, Wartungen und Inspektionen an baulichen und technischen Anlagen zu zählen.

365 Biebergemünd, Geisenheim, Hüttenberg, Schlitz, Wächtersbach und Wettenberg

366 Alsbach-Hähnlein, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Mörlenbach, Mücke, Runkel und Wald-Michelbach

Maßnahmen zur Steuerung der wirtschaftlichen Gebäudeunterhaltung[367] nahmen die Kommunen weniger intensiv wahr. Die Gemeinde Linsengericht verfügte über eine differenzierte Eigen- und Fremdleistungsstrategie, die eine klare Abgrenzung interner und externer Zuständigkeiten ermöglichte. Zudem kontrollierte die Gemeinde Linsengericht die erbrachten Leistungen durch Externe systematisch. Geisenheim hatte eine klare Vorgehensweise zur Ermittlung der Bedarfe externer Dienstleistungen. Eine differenzierte Fremd- und Eigenleistungsstrategie war dennoch nur unvollständig vorhanden. Es fehlte eine zielgerichtete Abgrenzung und Bündelung der Leistungen. Auch die Kontrolle der erbrachten externen Leistungen war nicht für alle Leistungen etabliert.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften im Themenfeld des operativen Objektmanagements die Pflichtaufgaben vollständig wahrzunehmen. IT-gestützte Checklisten (so hinsichtlich bevorstehender Wartungen / Inspektionen / Prüfungen) sind aufzubauen. Zur Steigerung der Effizienz ist die Abgrenzung interner und externer Leistungserbringung weiter zu schärfen. Der Leistungsumfang ist regelmäßig auf Angemessenheit und Reduktionspotenziale[368] zu überprüfen.

Ablauforganisation

Für die Analyse der Ablauforganisation wurden drei ausgewählte Prozesse erhoben. Die Prozesse betrafen

- die Abwicklung von Schadensmeldungen und Störungen,
- die Planung, Durchführung und Kontrolle von Wartungen und Inspektionen sowie
- die Vermietung von Räumen / Hallen für einmalige Veranstaltungen.

Die Prozesse wurden anhand von 28 Kriterien bewertet.[369] Der Reifegrad der Ablauforganisation wurde bei 13 Körperschaften[370] als sachgerecht bewertet. Im Gesamtergebnis zeigte sich, dass der Reifegrad der Ablauforganisation mit durchschnittlich 80,4 Prozent im sachgerechten Bereich lag. Verbesserungspotenziale zeigten sich im Bereich der Digitalisierung[371] und der stärkeren Zuweisung von Zuständigkeiten.

---

367 Maßnahmen zur Steuerung der wirtschaftlichen Gebäudeunterhaltung sind beispielsweise die Abgrenzung von Eigen- und Fremdleistungen sowie die Bündelung von externen Dienstleistungen einschließlich der Kontrolle und Steuerung externer Dienstleister.

368 Der Leistungsumfang ist dann angemessen, wenn der Bedarf und das Leistungsangebot übereinstimmen. Reduktionspotenziale können beispielsweise bei der bedarfsgerechten Reinigungsintensität oder dem Leistungsumfang von Wartungsverträgen bestehen.

369 Für alle Prozesse einheitlich, sodass die folgenden sechs Kriterien dreifach in die Bewertung eingeflossen sind: Schnittstellen minimiert; Notwendige Schnittstellen klar geregelt und Informationsfluss gewährleistet; Prozesse definiert; Doppelte / mehrfache Bearbeitungsschritte vermieden; Unterstützung durch EDV-Lösung vorhanden; Keine vermeidbaren Medienbrüche vorhanden

Prozess Schadensmeldung / Störung: Anlaufstelle zur Meldung von Schäden / Störungen definiert; Erledigung der Vorgänge überprüft und sichergestellt; Erledigung der Vorgänge dokumentiert

Prozess Wartung / Inspektion: Terminverfolgung anstehender Maßnahmen; Erledigung überprüft und sichergestellt; Erledigung der Vorgänge dokumentiert

Prozess Vermietung Räume / Hallen: Zentrale Anlaufstelle definiert; Standards und Vorlagen vorhanden; Übergabe- und Rücknahmeprotokolle zur Abrechnung möglicher Schäden vorhanden; Rechnungsbegleichung (inkl. Kaution) vor Beginn der Veranstaltung sichergestellt

370 Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Runkel, Schlitz, Wächtersbach und Wald-Michelbach

371 Vgl. Abschnitt 7.5

Sieben Kommunen[372] erfüllten das Kriterium Digitalisierung im Prozess „Vermietung von Räumen / Hallen“ vollständig. Die eingesetzten IT-Systeme verfügten jedoch nicht über Schnittstellen zu anderen Systemen wie beispielsweise der Buchhaltung. Fürth und Hüttenberg erfüllten das Kriterium Digitalisierung im Prozess „Wartung / Inspektion“ vollständig. Fachanwendungen befanden sich im Einsatz. Ebenfalls Hüttenberg und Linsengericht erfüllten das Kriterium Digitalisierung im Prozess „Schadensmeldungen / Störungen“ vollständig.

Die Gemeinden Hüttenberg und Wettenberg verfügten im Prozess „Schadensmeldung / Störung“ über keine Regelungen, die die Zuständigkeiten definierten und effiziente Abläufe gewährleisteten. Im Prozess „Wartung / Inspektion" traf dies auf die Gemeinden Mücke und Wettenberg zu.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Prozessoptimierung als kontinuierliche Aufgabe des Managements einzurichten. Zur Steigerung der Effizienz sind Regelungen zu verschriftlichen, die die Zuständigkeiten definieren und effiziente Abläufe gewährleisten (so die Vermeidung von doppelten/mehrfachen Bearbeitungsschritten, klar definierte Anlaufstelle). Zudem sind Fachanwendungen zu implementieren, die die Prozesse unterstützen.

Controlling und Steuerung

Das Themenfeld Controlling und Steuerung betrachtete die Strukturen und Instrumente in den Bereichen Kosten- und Leistungstransparenz, Controlling und Steuerung. Hierzu wurden neun Kriterien[373] definiert und in der Systemprüfung erfasst. Zwölf Kommunen[374] stellten die Kosten- und Leistungstransparenz, als Voraussetzung für Kennzahlen und Controlling-Informationen, hinsichtlich der gebäudebezogenen Erfassung sicher; für jedes Gebäude lag eine Kostenstelle vor. In Mörlenbach waren für Gebäude mit Mischnutzung zusätzliche Kostenstellen je Nutzungseinheit definiert. Dadurch konnten für unterschiedliche Gebäudeteile die Aufwendungen analysiert werden. In Fritzlar, Schlitz und Wächtersbach war diese Nachverfolgung in Teilen und in Mücke nicht vorhanden. In diesen Körperschaften wurden die Aufwendungen auf Sammelkostenstellen erfasst. Rückschlüsse auf einzelne Gebäude waren damit nur näherungsweise[375] möglich.

Trotz der überwiegend guten Kosten- und Leistungstransparenz bildete keine Kommune standardisierte Kennzahlen. Linsengericht und Mörlenbach verfügten über ein standardisiertes Berichtswesen, das auch Informationen zum Immobilienmanagement enthielt. Die Berichte umfassten jedoch keine Kennzahlen. Gezielte Steuerungseingriffe[376] waren in Hüttenberg und Niestetal vorhanden. In Linsengericht, Mörlenbach und Mücke bezogen sich die Eingriffe auf die Steuerung der Aufwendungen zur Budgeteinhaltung.

Die Prüfung zeigte, dass die Controlling- und Steuerungsinstrumente unvollständig etabliert waren. Die erforderlichen Grundlagendaten wurden noch nicht ausreichend erfasst und ausgewertet.

---

372 Alsbach-Hähnlein, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Hüttenberg, Linsengericht und Wettenberg

373 Leistungsarten differenziert definiert; Objekte / Gebäude differenziert definiert; Interne Leistungsverrechnung etabliert; Unterjährige Auswertung von Kostenverläufen vorgenommen; Instrumente zur gezielten Einflussnahme auf die Kostenentwicklung vorhanden; Wesentliche Daten auswertbar; Standardisierte Kennzahlen definiert; Standardisiertes Berichtswesen definiert; Instrumente zur Steuerung der Produktivität und des Leistungsvermögens vorhanden

374 Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Bürstadt, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Niestetal, Runkel, Wald-Michelbach und Wettenberg

375 Beispielsweise durch die Kostenumlage nach Fläche.

376 Beispielsweise durch unterjährige (Neu-)Priorisierung von anstehenden Instandsetzungs- oder Verbesserungsmaßnahmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Buchungslogik an die Gebäudestruktur anzupassen und für jedes Gebäude mindestens eine Kostenstelle einzurichten. Die Kostendaten sollten quartalsweise strukturiert ausgewertet werden. Durch eine Verbesserung der Grunddaten[377] des Gebäudebestands werden Auswertungen bezogen auf die Flächeneinheiten ermöglicht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt hierfür Kennzahlen[378] zum Immobilienmanagement zu bilden. Die gewonnenen Daten sollten quartalsweise aufbereitet in ein standardisiertes Berichtswesen einfließen. Damit kann eine geeignete Grundlage für Steuerungsentscheidungen bereitgestellt und die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen überprüft werden.

Digitalisierung

Das Themenfeld der Digitalisierung wurde anhand von sechs Kriterien bewertet.[379] Sieben Körperschaften[380] erzielten eine nicht sachgerechte Bewertung. Es fehlte an einheitlichen Standards für die Datenhaltung und einer liegenschaftsbezogenen Datenstruktur. Lediglich Biebergemünd, Hüttenberg und Fürth hatten eine Fachanwendung[381] im Bereich des Immobilienmanagements im Einsatz. Diese unterstütze Kernprozesse[382] des Immobilienmanagements.

Die Analyse zeigte, dass erhöhter Nachholbedarf im Bereich Digitalisierung bestand. Weitergehende Informationen sind dem Abschnitt 7.5 zu entnehmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen den Einsatz einer Fachanwendung zur Unterstützung der Kernprozesse zu fokussieren. Dies setzt voraus, wesentliche Daten[383] digital und liegenschaftsbezogen vorzuhalten. Standards für die Datenhaltung sind ebenso zu implementieren.

Gesamtbewertung des Reifegrads des Managements

Das Reifegradmodell ermöglicht den Kommunen die eigene Position im Vergleichsring einzuordnen und zu analysieren. Dem Reifegradmodell ist zu entnehmen, in welchen Themenfeldern niedriger bzw. erhöhter Nachholbedarf besteht. Zudem ist erkennbar, welche Kommunen in welchen Themenfeldern eine bessere Bewertung erhielten und ggf. als Ansprechpartner für konkrete Fragen dienen. Die eingeflossenen Bewertungen basieren auf den in der örtlichen Erhebung erhobenen Informationen. Daher besteht kein Anspruch auf eine hessenweite Repräsentanz.

---

377 Insbesondere die Flächendaten nach DIN 277-1:2016-01

378 Ziel der Bildung von Kennzahlen ist die Verdichtung von Informationen auf wenige, aussagekräftige Parameter. Diese ermöglichen außerdem Vergleiche zwischen verschiedenen Gebäuden innerhalb der Kommune und Fremdvergleiche mit anderen Kommunen.

Es sollten mindestens folgende Kennzahlen gebildet werden:

- Aufwendungen des Immobilienbestands insgesamt je Quadratmeter und je Jahr
- Aufwendungen des Immobilienbestands pro Nutzungsart je Quadratmeter und je Jahr
- Aufwendungen des Immobilienbestands insgesamt je 1.000 Einwohner
- Steigerungsraten je Jahr der wesentlichen Aufwandstreiber: Energiekosten, Instandhaltung der Gebäude und Anlagen, zugeordnete Personalkosten
- Abweichung der Ist- von den Planaufwendungen in Prozent

379 Systemeinsatz und Integration: Fachanwendung vorhanden, IT-Unterstützung der wesentlichen Prozesse und Schnittstellen zu anderen Fachanwendungen

Datenhaltung: Wesentliche Daten digital vorhanden, Standards für die Datenhaltung und liegenschaftsbezogene Datenstruktur

380 Bürstadt, Fritzlar, Geisenheim, Mücke, Runkel, Schlitz und Wald-Michelbach

381 Vgl. Ansicht 107

382 Vgl. Fußnote 390

383 Hierunter fallen unter anderem Flächendaten, Daten zu technischen Anlagen, Wartungs- und Prüfpflichten, Verträge etc.

In der Gesamtbewertung wiesen alle Kommunen einen bedingt sachgerechten Reifegrad des Immobilienmanagements auf. Die Gemeinde Linsengericht erzielte den höchsten Reifegrad. Linsengericht hatte für die Steuerung externer Dienstleister Kontrollprozesse eingerichtet. Es waren Regelungen für die An-, Ein- und Unterweisung der Beschäftigten vorhanden. Ein Geschäftsverteilungsplan definierte die Zuständigkeiten für die Beschäftigten. Linsengericht verfügte über ein standardisiertes Berichtswesen in der Kommunalverwaltung, das ausschließlich qualitative Angaben zum Immobilienmanagement enthielt. Standardisierte Kennzahlen waren in Linsengericht, wie in allen weiteren Vergleichskörperschaften, nicht vorhanden.

Die Gemeinden Mücke und Wald-Michelbach erreichten die niedrigsten Gesamtbewertungen im Reifegradmodell. Die Gemeinde Mücke erhielt in drei[384] von fünf Themenfeldern eine nicht sachgerechte Bewertung. Dies ist maßgeblich darauf zurückzuführen, dass die Gemeinde Mücke über keine Ablauf- und Tätigkeitsbeschreibungen verfügte und demnach die Definition und Dokumentation der Übertragung der Betreiberpflichten an Verpflichtete nicht vorlag. Zudem wurden keine regelmäßigen Begehungen der Gebäude vorgenommen, sodass keine Pläne zum aktuellen baulichen Zustand vorhanden waren. Auch im Bereich der Digitalisierung bestand Nachholbedarf, da wesentliche Prozesse nicht IT-unterstützt waren. Es bestanden keine Standards für die Datenhaltung bzw. keine liegenschaftsbezogene Datenstruktur. Dies führte dazu, dass wesentliche Daten nicht auswertbar waren und somit keine standardisierten Kennzahlen gebildet werden konnten.

Wald-Michelbach erhielt im Themenfeld Ablauforganisation eine sachgerechte Bewertung. Zwei Themenfelder waren bedingt sachgerecht[385] bzw. nicht sachgerecht[386]. Die nicht sachgerechte Bewertung in den Themenfeldern Strategisches Objektmanagement und Digitalisierung ist unter anderem auf das Fehlen von auswertbaren Daten und damit der Bildung von standardisierten Kennzahlen zurückzuführen. Die fehlenden auswertbaren Daten führten dazu, dass eine gezielte Einflussnahme auf die Produktivität und das Leistungsvermögen des Immobilienmanagements nicht möglich war.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Managementstrukturen weiterzuentwickeln. Zuständigkeiten und Prozesse sollten geregelt, die Transparenz und Datenlage verbessert und das Immobilienmanagement in die Steuerungsstrukturen der Gemeindeverwaltung integriert werden.

7.5 Digitalisierung

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung untersuchte die Überörtliche Prüfung den Stand der Digitalisierung im Immobilienmanagement.[387]

Ziel der Analyse war es, den Stand der Digitalisierung hinsichtlich der Fachanwendungen, dem Systemeinsatz und der Integration sowie der Datenhaltung zu untersuchen.

Die nachfolgende Ansicht zeigt die Ergebnisse der kriteriengestützten Erfassung im Überblick.

---

384 Operatives Objektmanagement, Strategisches Objektmanagement und Digitalisierung

385 Operatives Objektmanagement und Controlling und Steuerung

386 Strategisches Objektmanagement und Digitalisierung

387 Bereits in der 213. Vergleichenden Prüfung wurde ein Nachholbedarf in Bezug auf eine systematisch IT-Entwicklungsplanung festgestellt. Für weitergehende Informationen siehe Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 20/1309, S. 230 ff.

Stand der Digitalisierung im Immobilienmanagement				
	Fachanwendung im Einsatz [1)]	Systemeinsatz und Integration[2)]	Datenhaltung[3)]	Summe
Maximal erreichbar		6	6	12
Biebergemünd	ja	3	3	6
Fürth/Odenwald	ja	4	5	9
Hüttenberg	ja	3	6	9
Alsbach-Hähnlein	teilweise	2	3	5
Linsengericht	teilweise	2	3	5
Bürstadt	nein	0	0	0
Fritzlar	nein	0	0	0
Geisenheim	nein	0	0	0
Mörlenbach	nein	2	6	8
Mücke	nein	0	1	1
Niestetal	nein	4	6	10
Runkel	nein	0	3	3
Schlitz	nein	0	2	2
Wächtersbach	nein	1	5	6
Wald-Michelbach	nein	0	1	1
Wettenberg	nein	1	5	6

Legende: Bewertungsschema für jedes Prüfkriterium (in Punkten):
• Prüfungskriterien erfüllt: 2 Punkte
• Prüfungskriterien teilweise erfüllt: 1 Punkt
• Prüfungskriterien nicht erfüllt: 0 Punkte

[1)] Es wurden ausschließlich Fachanwendungen aus dem Bereich Immobilienmanagement berücksichtigt.
[2)] In die Bewertung flossen folgende drei Kriterien ein: Der Funktionsumfang der vorhandenen Systeme, die Verknüpfung der Systeme mit weiteren Anwendungen (auch mit Fachanwendungen, die nicht explizit für das Immobilienmanagement entwickelt wurden) und Vorhandensein einer Fachanwendung aus dem Bereich Immobilienmanagement.
[3)] In die Bewertung flossen folgende drei Kriterien ein: Die Vollständigkeit der Daten, die vorhandenen Standards zur Datenhaltung sowie die Datenstrukturierung.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

Ansicht 107: Stand der Digitalisierung im Immobilienmanagement

Keine der geprüften Kommunen erfüllte alle Kriterien vollständig. Biebergemünd und Hüttenberg hatten die Funktionsmodule der Fachanwendungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in Teilen eingeführt.[388] Die Weiterentwicklung der Fachanwendung wurde jedoch vorbereitet.

Digitalisierung in der Gemeinde Fürth

Fürth setzte zum Zeitpunkt der Erhebung eine Fachanwendung im Bereich des Immobilienmanagements ein. Es wurden fünf Funktionsmodule[389] genutzt, welche die wesentlichen Prozesse[390] unterstützen. Fürth erfasste Verbrauchsdaten (so Strom- und Wasserverbräuche) digital. Auch Flächen- sowie Belegungs-

388 Hüttenberg führte die Funktionsmodule Digitale Raumbelegung, Immobilien- und Vertragsmanagement ein. Biebergemünd nutzte die Module Wartung und Inspektion, Inventar und Vertragsmanagement.

389 Basismodul Gebäudemanagement, Gebäudeverwaltung, Instandhaltungsmodul, Schlüsselverwaltung und Energiemanagement

390 Die höchste Priorität wird den Prozessen Flächenmanagement, Instandhaltung, Vertragsmanagement und Auftragsbearbeitung beigemessen.

und Vertragsdaten wurden zentral durch die Gemeinde vorgehalten. Die vorhandenen Daten wurden liegenschaftsbezogen zusammengeführt. Eine Verknüpfung mit der Finanzverwaltung oder weiteren Systemen war nicht vorhanden.

Zudem waren weitere nicht-immobilienwirtschaftliche Fachanwendungen im Einsatz, die der Unterstützung der Prozesse dienten. Beispielsweise diente ein 3D-Zeichenprogramm der digitalen 3D-Erfassung der Gebäude. In Teilen wurden auch Daten zum baulichen Zustand des Gebäudes sowie zu den technischen Anlagen erfasst.

Die Gemeinde Fürth verfügte damit zum Zeitpunkt der Erhebung über den intensivsten Einsatz einer immobilienwirtschaftlichen Fachanwendung. Die aufgabengerechte Digitalisierung ist wesentlich, um die Voraussetzungen für eine effiziente Erfassung, Verwaltung und Auswertung der gebäudewirtschaftlichen Daten zu schaffen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die bereits eine Fachanwendung im Einsatz haben, die Nutzung zu intensivieren. Den verbliebenen Kommunen empfiehlt sie die Einführung einer Fachanwendung zu fokussieren.

Zwei Ausnahmen ergaben sich im Vergleichsring. Mörlenbach hielt die wesentlichen Daten (so Verbrauchs-, Belegungs- und Vertragsdaten sowie Daten der technischen Anlagen) digital und liegenschaftsbezogen vor. Zudem existierten Standards für die Datenhaltung. Aus diesem Grund erzielte Mörlenbach im Prüfkriterium Datenhaltung die volle Punktzahl. Die zweite Ausnahme bildete Niestetal, die bei den funktionalen Kriterien die volle Punktzahl erreichte, jedoch keine immobilienwirtschaftliche Fachanwendung im Einsatz hatte. Niestetal setzte eine GIS-Anwendung[391] ein, die die Abrechnung der Mietnebenkosten unterstützte.

Die fünf Kommunen[392], die eine Fachanwendung im Einsatz hatten oder einführten, realisierten dies mit fünf unterschiedlichen Fachanwendungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die bisher keine Fachanwendung im Immobilienmanagement im Einsatz haben, den Austausch mit anderen Kommunen zu fokussieren, damit nicht jede Kommune das Rad neu erfinden muss.

7.6 Aufwendungen und Werterhalt des Immobilienbestands

Im Zuge der Analyse der Aufwendungen[393] des Immobilienbestands wurden ergänzend die Strategien und Maßnahmen zur Werterhaltung der kommunalen Gebäude untersucht.

Die Analyse der Aufwendungen des kommunalen Immobilienbestands erfolgte in zwei Schritten. Im ersten Schritt wurden die Aufwendungen aus den Jahresabschlüssen strukturiert und im zweiten Schritt auf Ebene der Einzelbuchungen

391 GIS = Geoinformationssystem. Diese Systeme werden zur Verarbeitung räumlicher Daten über die Gebäudeebene hinaus eingesetzt (so Geografie, Stadt- und Landschaftsplanung etc.)

392 Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Fürth, Hüttenberg und Linsengericht

393 Der Fokus der Betrachtung liegt in diesem Kapitel auf den Aufwendungen. Erträge (so aus Vermietung, Überlassung, Kostenerstattung u. ä.) sind daher an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

zugeordnet. Aufgrund jährlicher Schwankungen wurden aus den Aufwendungen je Jahr Mittelwerte über den Prüfungszeitraum gebildet. Investive Maßnahmen[394] waren nicht Bestandteil der Betrachtung.

Die Auswertung der Gesamtaufwendungen des Immobilienbestands sind der Ansicht 108 zu entnehmen.

Aufwendungen des Immobilienbestands					
Körperschaft	Aufwendungen je Jahr[1)]	Einwohnerzahl (Stand: 31.12.2019)	Aufwendungen je 1.000 Einwohner	Fläche in Quadratmetern BGF	Aufwendungen je Quadratmeter BGF[2)]
Alsbach-Hähnlein	969.457 €	9.089	106.663	7.014	138 €
Biebergemünd	1.021.101 €	8.288	123.202	14.299	71 €
Bürstadt	1.375.549 €	16.453	83.605	10.894	126 €
Fritzlar	816.346 €	14.733	55.409	17.666	46 €
Fürth	1.026.141 €	10.568	97.099	8.278	124 €
Geisenheim	654.851 €	11.634	56.288	5.477	120 €
Hüttenberg[3)]	2.014.648 €	10.840	185.853	24.331	83 €
Linsengericht	1.421.299 €	9.882	143.827	17.164	83 €
Mörlenbach	1.484.621 €	10.029	148.033	23.276	64 €
Mücke	1.335.778 €	9.400	142.104	18.846	71 €
Niestetal	1.510.180 €	11.149	135.454	22.777	66 €
Runkel	930.282 €	9.343	99.570	11.848	79 €
Schlitz	874.249 €	9.702	90.110	22.880	38 €
Wächtersbach	1.208.299 €	12.640	95.593	16.940	71 €
Wald-Michelbach	1.128.279 €	10.593	106.512	18.450	61 €
Wettenberg	1.191.800 €	12.578	94.753	18.978	63 €
Median	1.160.040 €	10.581	103.041	17.415	71 €
unteres Quartil	959.663 €	9.627	93.592	11.609	64 €
oberes Quartil	1.386.986 €	11.870	137.117	19.928	92 €

[1)] Als Grundlage der Berechnung dienten die mittleren Werte der Aufwendungen des Immobilienbestands im Prüfungszeitraum.
[2)] In die Kennzahl sind alle betrachteten Flächen ohne Differenzierung (so Alter, Denkmalschutz, Nutzungsart) eingeflossen (BGF = Bruttogrundfläche)
[3)] Grundlage der ausgewiesenen Werte der Gemeinde Hüttenberg sind die Jahre 2017 bis 2019, da für die Jahre 2015 und 2016 keine auswertbaren Buchungsdaten vorlagen.
Werte unterhalb des unteren Quartils
Werte oberhalb des oberen Quartils
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

Ansicht 108: Aufwendungen des Immobilienbestands

394 Neu-, Um- oder Erweiterungsbauten sowie Verbesserungen (so Maßnahmen, die zu einer Aufwertung des Gebäudes führen)

In der Kennzahl Aufwendungen je Quadratmeter BGF in Euro waren alle im Prüfungsumfang betrachteten Gebäude eingeflossen. Ziel der Analyse war es, ein gesamthaftes Bild über den relevanten Gebäudebestand der einzelnen Kommunen zu erlangen. Dennoch wies die Kennzahl eine deutliche Spreizung zwischen 38 Euro je Quadratmeter in Schlitz und 138 Euro je Quadratmeter in Alsbach-Hähnlein auf. Die Analyse zeigte, dass die Aufwendungen je Quadratmeter von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängig waren. Dazu gehörten insbesondere das Alter des Gebäudebestands, die Anteile unterschiedlicher Nutzungsarten, die Substanz des Gebäudebestands sowie die Intensität der Instandhaltung. Demnach konnte aus der alleinigen Betrachtung der Kennzahl noch kein Rückschluss auf die angemessene Höhe der Aufwendungen gezogen werden. Vielmehr waren die einzelnen Bestandteile vertieft zu untersuchen.

Instandhaltungs-strategien

Auf Basis der Höhe der Instandhaltungsaufwendungen galt es die jeweiligen Instandhaltungsstrategien zu ermitteln. [395] Hierzu wurden die Instandhaltungsaufwendungen der Kommunen je Gebäudekategorie ermittelt und Referenzwerten gegenübergestellt. Die Referenzwerte wurden mit dem analytischen[396] Budgetierungsverfahren PABI („Praxisorientierte Adaptive Budgetierung von Instandhaltungsmaßnahmen“) berechnet.

PABI-Verfahren

Das PABI-Verfahren ist ein wissenschaftlich fundiertes Berechnungsverfahren zur Ermittlung von Instandhaltungsbudgets. Es beruht auf einer umfassenden Realdatenanalyse und 15-jähriger Forschungsarbeit. Entwickelt wurde es von Frau Prof. Dr. Carolin Bahr in Zusammenarbeit mit dem Steinbeis Transferzentrum Bau und Facility Management. Das Verfahren liefert Soll-Instandhaltungsbudgets für regelmäßige, d. h. kontinuierlich entstehende, laufende Unterhaltsaufwendungen, sowie außerordentliche Maßnahmen, die in einem Zyklus von 30 bis 40 Jahren erforderlich werden. Außerordentliche Maßnahmen umfassen große Instandsetzungen sowie Verbesserungen und zeichnen sich durch ihren Projektcharakter aus. Für die Berechnung der Soll-Instandhaltungsbudgets der Kommunen wurden ausschließlich die regelmäßigen Maßnahmen wie Bedienung, Wartung, Inspektion und kleine Instandsetzungsmaßnahmen zugrunde gelegt.

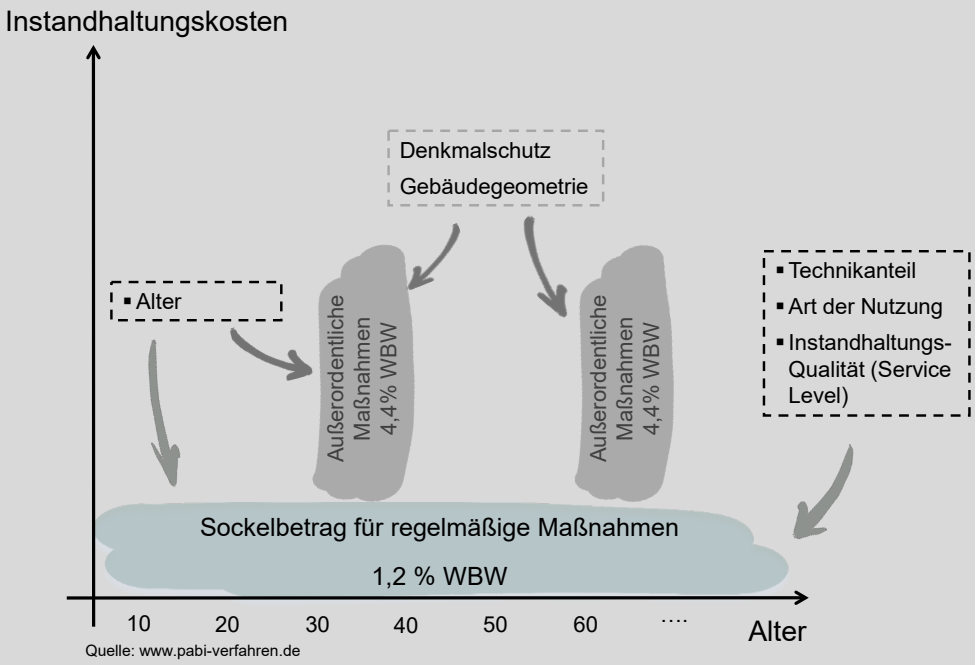
Die Grundlage des Berechnungsmodells bilden die Wiederbeschaffungswerte (WBW) der relevanten Gebäude, die auf Basis der Flächen und Nutzungsarten einheitlich berechnet wurden. Im Gegensatz zu klassischen Berechnungsverfahren[397] oder der abschreibungsorientierten Betrachtung, fließen in die Berechnung der PABI-Soll-Budgets weitere Parameter ein.

395 Die mittel- und langfristigen Auswirkungen der Instandhaltungsstrategien auf die Gesamtaufwendungen eines Gebäudes können in einer Lebenszyklusbetrachtung festgestellt werden. Der Lebenszyklus eines Gebäudes übersteigt den Betrachtungszeitraum der Vergleichenden Prüfung jedoch um ein Vielfaches. Der rechnerische Vergleich der Wirtschaftlichkeit unterschiedlicher Instandhaltungsstrategien war daher nicht abschließend möglich. Daher gab es für die Überörtliche Prüfung keine Erkenntnisse, die es näher zu erläutern galt.

396 Analytisch bedeutet, dass wesentliche Gebäudeeigenschaften, wie z.B. Alter, Technikanteil, Geometrie etc. bei der Berechnung berücksichtigt werden, wodurch genauere Ergebnisse erzielt werden.

397 Wie beispielsweise die Peterssche Formel (1,5-facher Wert der Herstellkosten in 80 Jahren). Vgl. Peters, Heinz: Instandhaltung und Instandsetzung beim Wohnungseigentum von 1984, 1. Auflage, S. 144

Diese gebäudespezifischen Eigenschaften, wie beispielsweise das Gebäudealter oder der Technikanteil, haben maßgebliche Auswirkungen auf die Instandhaltungsaufwendungen.[398]



Ansicht 109: Einflussparameter auf regelmäßige und außerordentliche Instandhaltungs-Maßnahmen

In der Berechnung werden die Parameter mit Gewichtungsfaktoren berücksichtigt und als Korrekturfaktor auf das Berechnungsergebnis angewendet.[399] Damit kann ein deutlich verfeinertes Ergebnis, das die individuellen Rahmenbedingungen des Gebäudebestands widerspiegelt, erzielt werden.

In die Berechnung der Soll-Instandhaltungsaufwendungen der Kommunen flossen das bauliche bzw. technische Gebäudealter, der Technikanteil sowie die unterschiedlichen Nutzungsarten ein.

Im Ergebnis konnten die Soll-Aufwendungen der regelmäßigen Instandhaltungsmaßnahmen für alle im Prüfungsumfang enthaltenen Gebäude berechnet und auf Ebene der Gebäudekategorien zusammengeführt werden.

Auf dieser Grundlage konnten für jede Körperschaft die prozentualen Erfüllungsgrade der Instandhaltungsaufwendungen auf Ebene der Gebäudekategorien ermittelt werden. Ansicht 110 stellt die Ergebnisse in der Übersicht dar.

---

398 Vgl. Bahr, Carolin: Realdatenanalyse zum Instandhaltungsaufwand öffentlicher Hochbauten vom 4. November 2008, 1. Auflage, S. 147

399 $KF_r = G_A * G_T * G_N * G_{SL}$
KF = Korrekturfaktor zur Berücksichtigung von Einflussfaktoren
r = regelmäßige Instandhaltung (Bedienung, Wartung, Inspektion, kleine Instandsetzung)
G_A = Gewichtungsfaktor für das Gebäudealter
G_T = Gewichtungsfaktor für den Technikanteil
G_N = Gewichtungsfaktor für die Art der Nutzung
G_{SL} = Gewichtungsfaktor für die Instandhaltungs-Qualität (Service Level)

Erfüllungsgrade der Instandhaltungsaufwendungen[1)]								
	Gebäudetypen							Median über alle relevanten Gebäudetypen[2)]
	Rathaus / Verwaltungsgebäude	Dorfgemeinschaftshäuser	Bauhof	Feuerwehr	KiTa / KiGa	Wohngebäude	Sport- / Turn- / Mehrzweckhallen	
Alsbach-Hähnlein	74%	114%	n. v.	41%	70%	209%	33%	72%
Biebergemünd	68%	50%	231%	37%	104%	60%	n. v.	64%
Bürstadt	266%	85%	49%	74%	90%	118%	n. v.	87%
Fritzlar	71%	25%	67%	14%	n. v.	142%	n. v.	67%
Fürth	107%	150%	88%	28%	120%	72%	93%	93%
Geisenheim	67%	199%	n. v.	66%	117%	89%	n. v.	89%
Hüttenberg	29%	43%	26%	92%	36%	38%	22%	36%
Linsengericht	100%	50%	24%	30%	44%	71%	44%	44%
Mörlenbach	110%	21%	42%	49%	58%	82%	29%	49%
Mücke	54%	54%	36%	70%	84%	62%	47%	54%
Niestetal	18%	5%	35%	8%	27%	14%	17%	17%
Runkel	131%	42%	283%	32%	83%	44%	29%	44%
Schlitz	18%	30%	n. v.	32%	47%	19%	10%	24%
Wächtersbach	8%	89%	19%	13%	119%	28%	270%	28%
Wald-Michelbach	19%	30%	21%	12%	77%	16%	18%	19%
Wettenberg	36%	115%	87%	44%	39%	99%	38%	44%
Median	67%	50%	42%	35%	77%	66%	31%	47%
unteres Quartil	27%	30%	26%	25%	46%	35%	21%	34%
oberes Quartil	102%	95%	87%	54%	97%	91%	44%	68%

[1)] Der Erfüllungsgrad beschreibt die IST-Instandhaltungsaufwendungen (Mittelwert des Prüfungszeitraums) in Relation zu den SOLL-Instandhaltungsaufwendungen (Mittelwert des vierzigjährigen Betrachtungszeitraums) nach PABI-Verfahren.
[2)] Der Median gibt die Instandhaltungsquote über alle Gebäudetypen einer Körperschaft an.
n. v. = nicht vorhanden
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 110: Erfüllungsgrade der Instandhaltungsaufwendungen

Die Analyse zeigte, in welcher Intensität die Kommunen die Instandhaltung je Gebäudekategorie wahrnahmen. Es waren zwischen den Gebäudekategorien erhebliche Unterschiede der Erfüllungsgrade festzustellen. Dies können gezielte Prioritätensetzungen[400] oder unregelmäßige Reparaturen sein. Die Instandhaltungsstrategie der Körperschaft konnte übergreifend am Median über die Gebäudekategorien abgeleitet werden.

Kommunen, deren Instandhaltungsquoten im Bereich der 100 Prozent liegen, verfolgten eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie für den Gebäudebestand. Niedrige Instandhaltungsquoten unter 80 Prozent (wertzehrende In-

400 Beispielsweise Modernisierungsprogramme für Kindertagesstätten

standhaltungsstrategie) können zu einem Wert- und Substanzverlust der Gebäude führen. Hohe Instandhaltungsquoten (über 120 Prozent) können darauf hinweisen, dass Instandhaltungsmaßnahmen für einen längeren Zeitraum nicht kontinuierlich durchgeführt wurden und ein Instandhaltungsstau abgebaut wurde.

Es ließen sich drei Gruppen ableiten:

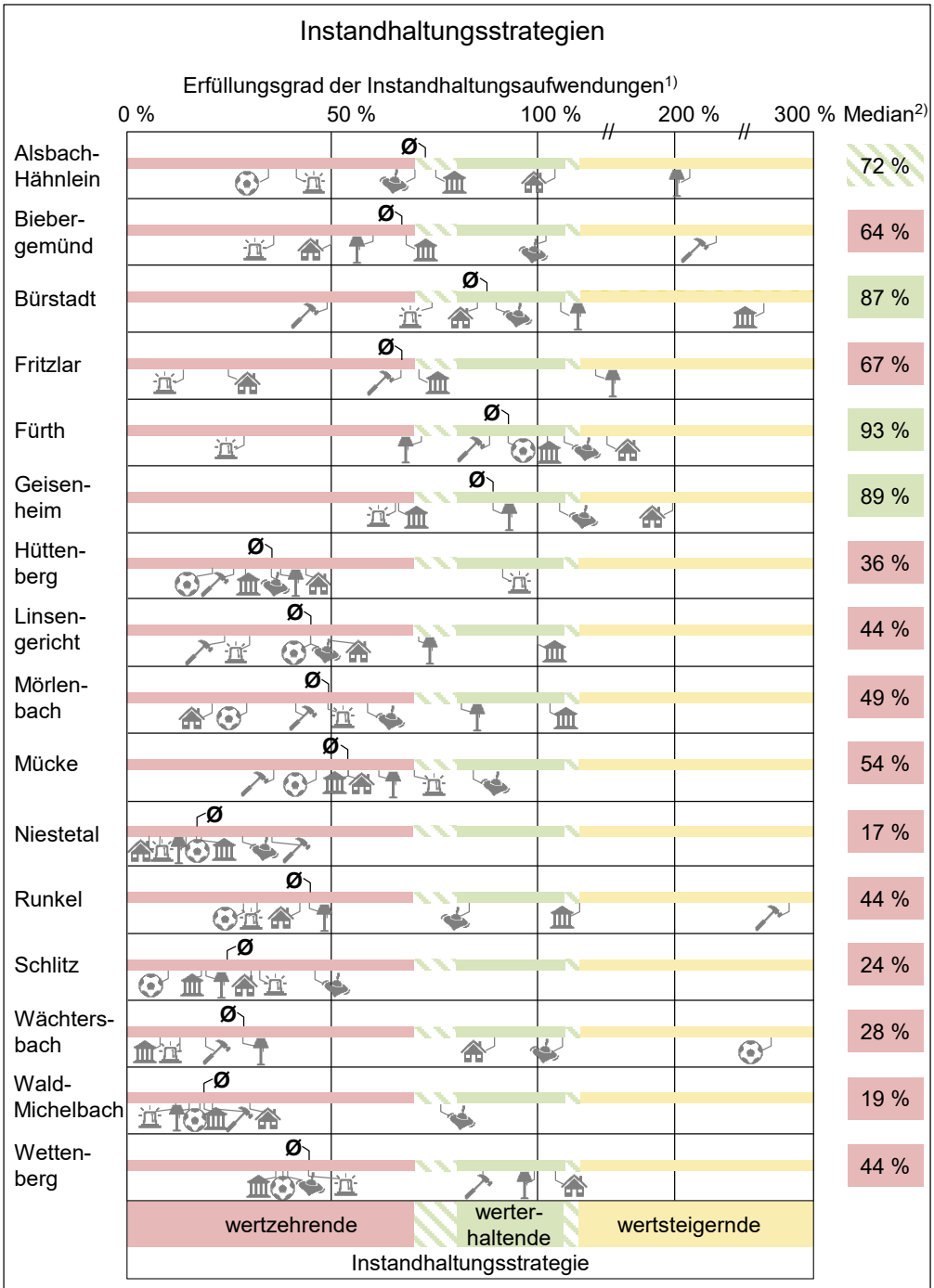
- Wertzehrende Instandhaltung (Erfüllungsgrad im Median 0 bis 80 Prozent, in Ansicht 111 rot hinterlegt)
- Werterhaltende Instandhaltung (Erfüllungsgrad im Median über 80 bis 120 Prozent, in Ansicht 111 grün hinterlegt)
- Wertsteigernde Instandhaltung (Erfüllungsgrad im Median über 120 Prozent, in Ansicht 111 gelb hinterlegt)

Die Grenzen der drei Instandhaltungsstrategien lassen sich nicht exakt festlegen, sodass gewisse Schwankungsbreiten bestehen.[401]

Ansicht 111 zeigt die Instandhaltungsstrategien jeder Kommune für die unterschiedlichen Gebäudekategorien und den Median des Erfüllungsgrads.

Dem Anhang 3 können für die Rathäuser von Hüttenberg und Bürstadt die PABI-Berechnungen, sowohl mit als auch ohne Korrekturfaktor, entnommen werden. Es ist zu beachten, dass die PABI-Berechnungen auf Ebene der Einzelgebäude durchgeführt wurden. Der Vergleich mit den tatsächlichen Instandhaltungsaufwendungen erfolgte jedoch auf Ebene der Gebäudekategorien, da die Zuordnung der Aufwendungen nicht in allen Fällen gebäudescharf möglich war.

401 Die Spannen ergeben sich aus Schwankungsbreiten der Soll-Werte sowie nicht in die Berechnung eingeflossene Besonderheiten (so Benutzerverhalten, Vandalismus), die jedoch Auswirkungen auf die erforderlichen Aufwendungen haben können. Daher wurde eine Schwankungsbreite von jeweils plus / minus zehn Prozentpunkte definiert.



[1] Der Erfüllungsgrad der Instandhaltungsstrategie ergibt sich aus der Relation der mittleren IST-Instandhaltungsaufwendungen zu den mittleren SOLL-Instandhaltungsaufwendungen nach dem PABI-Verfahren. Die IST-Instandhaltungsaufwendungen basieren auf der Auswertung der zur Verfügung gestellten Jahresabschlüsse durch die geprüften Kommunen. In die SOLL-Instandhaltungs-aufwendungen ist die anteilige Nutzung, das technische Alter, das Gebäudealter und die Instandhaltungs-Qualität eingeflossen.
[2] Der Wert ergibt sich aus dem Median über alle Gebäudekategorien hinweg.

DGH · Feuerwehr · Wohnungen · Hallen
Rathaus · Bauhof · KiTa · Ø Durchschnitt

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

Ansicht 111: Instandhaltungsstrategien

Bürstadt, Fürth und Geisenheim verfolgten eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie. Die weiteren 13 der 16 Kommunen[402] verfolgten eine wertzehrende Instandhaltungsstrategie. Die folgenden Beispiele aus der Stadt Wächtersbach sowie den Gemeinden Alsbach-Hähnlein und Wald-Michelbach verdeutlichen die unterschiedlichen Instandhaltungsquoten exemplarisch an den Gebäudezuständen.

Instandhaltungsquote Rathaus Wächtersbach

Wächtersbach erreichte für den Gebäudetyp Rathaus/Verwaltungsgebäude eine Instandhaltungsquote von acht Prozent. Dies entspricht einer wertzehrenden Instandhaltung, die zu einem Wert- und Substanzverlust des Gebäudes führt.

In Folge des Umzugs der Stadtverwaltung in das neue Rathaus (Schloss Wächtersbach) soll das alte Rathaus rückgebaut werden. Aus diesem Grund wurden am alten Rathaus lediglich notwendige Instandhaltungen für die Erfüllung der Betreiberverantwortung und Erhaltung der Nutzbarkeit durchgeführt. Wächtersbach hielt die Instandhaltungsaufwendungen damit möglichst gering. Dies spiegelt sich wiederum in der geringen Quote und dem baulichen sowie technischen Zustand des Gebäudes wider.

Die Vorgehensweise der Stadt Wächtersbach, die Instandhaltungsmaßnahmen auf die kurze Restnutzungsdauer des Gebäudes anzupassen, ist zu begrüßen. Die ursprünglich negative Instandhaltungsquote ließ sich mit dem Umzug der Stadtverwaltung in das Schloss Wächterbach begründen und somit relativieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen die Instandhaltungsmaßnahmen auch auf die zukünftige Nutzung der Gebäude abzustimmen.

Ansicht 112: Altes Rathaus Wächtersbach; Aufnahme vom 9. April 2016

Im Vergleich zu Wächtersbach lag die Instandhaltungsquote des Rathauses in Fürth bei 107 Prozent. Demnach verfolgte sie für die Gebäudekategorie Rathaus/Verwaltungsgebäude eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie. Für die Jahre 2019 bis 2059 ergibt sich ein mittleres jährliches Instandhaltungsbudget von rund 15.767 Euro.

402 Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Fritzlar, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Mücke, Niestetal, Runkel, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach und Wettenberg

Ansicht 113 zeigt das Rathaus der Gemeinde Fürth und den positiven baulichen Zustand.

Ansicht 113: Rathaus Gemeinde Fürth; Aufnahme vom 19. Mai 2021

Mit einer Instandhaltungsquote von 114 Prozent verfolgte Alsbach-Hähnlein für den Gebäudetyp Dorfgemeinschaftshaus eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie. In der folgenden Ansicht ist die Alte Bürgermeisterei zu sehen, die sowohl als Verwaltungsgebäude (ca. 40 Prozent der Fläche) als auch als Dorfgemeinschaftshaus (ca. 60 Prozent der Fläche) genutzt wurde. Auch hier ist der gute Zustand, der sich aus der Instandhaltungsstrategie ergibt, zu erkennen. Für die Jahre 2019 bis 2059 ergibt sich ein mittleres jährliches Instandhaltungsbudget von rund 5.829 Euro.

Ansicht 114: Alte Bürgermeisterei in Alsbach-Hähnlein; Aufnahme vom 19. Mai 2021

Wald-Michelbach verfolgte mit einer Instandhaltungsquote von 30 Prozent für den Gebäudetyp Dorfgemeinschaftshaus eine wertzehrende Instandhaltungsstrategie. Diese Strategie ist nicht zu begrüßen. Für die Mehrzweckhalle Kocherbach ergibt sich für die Jahre 2019 bis 2059 ein mittleres jährliches Instandhaltungsbudget von rund 6.709 Euro und für das Dorfgemeinschaftshaus Affolterbach von rund 3.524 Euro. Die nachfolgenden Bilder veranschaulichen den – im Vergleich zum Dorfgemeinschaftshaus in Alsbach-Hähnlein – schlechten Zustand der Gebäude.

Ansicht 115: Mehrzweckhalle Kocherbach (links) und Dorfgemeinschaftshaus Affolterbach (rechts) in Wald-Michelbach; Aufnahmen vom 19. Mai 2021

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen eine werterhaltende Instandhaltungsstrategie für alle Gebäudekategorien anzustreben. Hierzu sind die Instandhaltungsaufwendungen zu verstetigen[403] oder zu steigern[404]. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt außerdem, die Erfüllungsgrade zwischen den Gebäudekategorien zu vereinheitlichen und so den Gesamtbestand werterhaltend zu betreiben.[405]

Folgekosten bei Investitionen

Nach § 12 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)[406] ist vor Investitionen von erheblicher Bedeutung unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung zu ermitteln. Dabei obliegt es den Gemeinden in ihrer Selbstverwaltung zu definieren, wann eine Maßnahme „von erheblich finanzieller Bedeutung ist“.[407] Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass eine Maßnahme von erheblicher finanzieller Bedeutung ist, „wenn die Gesamt- und/oder Folgekosten der Maßnahme im Vergleich zum Gesamtvolumen des Haushalts und zur Größe der Gemeinde außergewöhnlich hoch sind“.[408] Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie der rechtliche Handlungsspielraum in den Kommunen umgesetzt wurde.

Ansicht 116 zeigt die Ergebnisse in der Übersicht.

---

403 In Geisenheim, Fürth und Bürstadt

404 In allen weiteren geprüften Körperschaften

405 Ausgenommen hiervon sind Gebäude, die bspw. aufgrund einer Flächenbedarfsanalyse perspektivisch abgestoßen werden sollen. Die Reduktion der Instandhaltungsaufwendungen in diesen Gebäuden ist sachgerecht.

406 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO) vom 2. April 2006 (GVBl. I S. 235), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59)

407 Vgl. Kleine Anfrage […] vom 29. März 2017 betreffend Wirtschaftlichkeitsberechnungen bei Kommunen und Land und Antwort des Ministers des Innern und für Sport vom 6. Juni 2017, Drucksache 19/4760, S. 2

408 Vgl. Amerkamp, Kurt; Kröckel, Dieter, Dr. Rauber, David: Gemeindehaushaltsrecht Hessen Kommentar zu § 12 GemHVO von Juli 2014, Randnummer 6

Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Feststellung der Folgekosten			
	Erheblichkeitsgrenze[1)] definiert	Wirtschaftlichkeitsuntersuchung[2)]	Berücksichtigung von Folgekosten[3)]
Maximal erreichbar		6	4
Alsbach-Hähnlein	nein	1	0
Biebergemünd	nein	2	1
Bürstadt	nein	2	1
Fritzlar	nein	1	0
Fürth	nein	0	1
Geisenheim	nein	2	2
Hüttenberg	nein	1	1
Linsengericht	nein	0	1
Mörlenbach	nein	2	2
Mücke	nein	2	1
Niestetal	nein	2	1
Runkel	nein	2	0
Schlitz	nein	2	3
Wächtersbach	nein	3	0
Wald-Michelbach	nein	0	0
Wettenberg	nein	1	0
sachgerecht (über 66 %)		über 4	über 2,6
Bedingt sachgerecht (33 % bis 66 %)		2 bis 4	1,3 bis 2,6
nicht sachgerecht (unter 33 %)		unter 2	unter 1,3

Legende Bewertungsschema für jedes Prüfkriterium (in Punkten):
- Prüfkriterium erfüllt: 2 Punkte
- Prüfkriterium teilweise erfüllt: 1 Punkt
- Prüfkriterium nicht erfüllt: 0 Punkte

1) Entsprechend § 12 GemHVO
2) In die Bewertung flossen folgende drei Kriterien ein: vorgelegte Wirtschaftlichkeitsberechnungen, vorhandene Regelungen oder Dienstanweisungen sowie vorgenommene Schulungen und Sensibilisierungen der Mitarbeitenden.
3) In die Bewertung flossen folgende zwei Kriterien ein: Berücksichtigung bei Investitionsentscheidungen und Vorhandensein von Planungs- oder Berechnungsinstrumenten.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Februar 2021

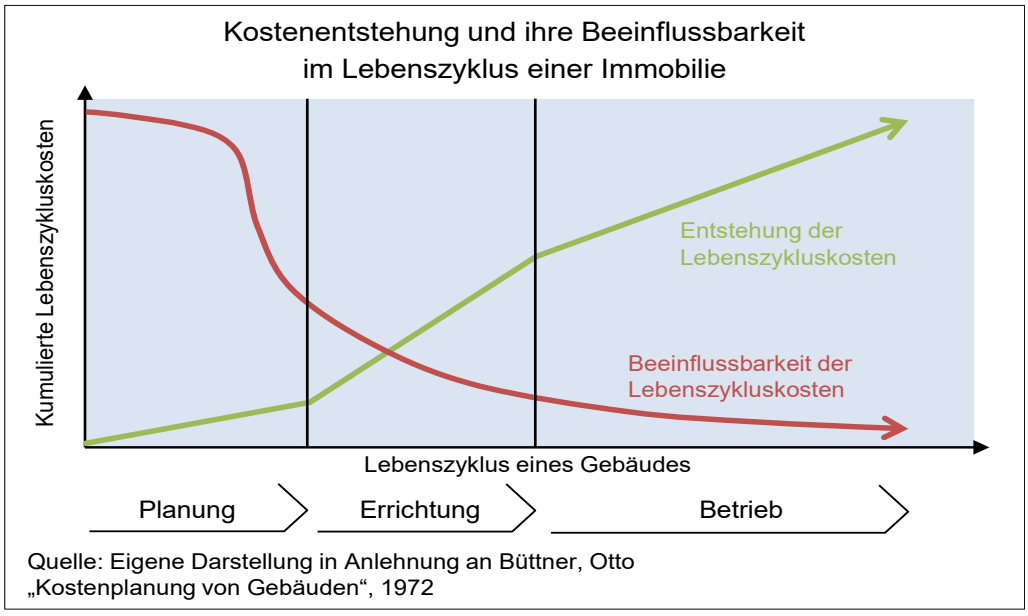
Ansicht 116: Durchführung von Wirtschaftlichkeitsberechnungen und Feststellung der Folgekosten

Der Verpflichtung zur Definition einer Erheblichkeitsgrenze ist keine der geprüften Kommunen nachgekommen (§ 12 GemHVO). Damit verstießen die Kommunen gegen geltendes Recht. Acht Kommunen[409] führten vor Investitionsentscheidungen von erheblicher Bedeutung Wirtschaftlichkeitsberechnungen durch. So nahm Wächtersbach vor der Sanierung des Schlosses eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vor. Mörlenbach erstellte Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die Sanierungen der Sporthallen Ober-Mumbach bzw. Weiher.

409 Biebergemünd, Bürstadt, Geisenheim, Hüttenberg, Mörlenbach, Mücke, Niestetal und Wächtersbach

Auch für energetische Sanierungen[410] wurden Wirtschaftlichkeitsberechnungen erstellt. Bürstadt verglich anhand einer Wirtschaftlichkeitsberechnung im Rahmen des Integrierten Städtebaulichen Entwicklungskonzeptes zwei Wohngebäude im Hinblick auf die Szenarien Abbruch bzw. Modernisierung. Leitfäden oder eigene Standards, nach denen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umzusetzen waren, lagen in keiner Körperschaft vor. Schlitz verfügte über Standards für Folgekostenbetrachtungen und schulte die Mitarbeiter. Umfassende Folgekostenbetrachtungen lagen jedoch nicht vor.

Die Kommunen begründeten fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Folgekostenberechnungen damit, dass es an Umsetzungsalternativen mangelte.[411] Soweit dies unabweisbare Instandsetzungen von Bestandsgebäuden betraf, entspricht diese Vorgehensweise den Ausnahmen der Gemeindehaushaltsverordnung.[412] Sofern tatsächliche Handlungsalternativen bestanden, sieht die Gemeindehaushaltsverordnung zwingend Wirtschaftlichkeitsberechnungen, die auch die Folgekosten berücksichtigen, vor. Dies ist beispielsweise bei energetischen Sanierungen der Fall. Folgekosten zu berücksichtigen ist notwendig, um die Lebenszykluskosten[413] zu optimieren sowie eine valide Basis für die Investitionsentscheidung und die Haushaltsplanung herzustellen. Die Betrachtung der Lebenszykluskosten ist zu einem frühen Zeitpunkt relevant, da die Folgekosten in der Planungs- und Errichtungsphase am stärksten beeinflusst werden können. Dieser Zusammenhang ist in Ansicht 117 dargestellt.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Büttner, Otto „Kostenplanung von Gebäuden“, 1972

Ansicht 117: Kostenentstehung und ihre Beeinflussbarkeit im Lebenszyklus einer Immobilie

410 Umrüstung auf LED-Flutlicht im Weschnitztalstadion, Umrüstung auf LED im Bürgerhaus

411 Beispielsweise wurde keine Umsetzungsalternative gesehen, wenn ein Bestandsgebäude saniert werden musste oder Entscheidungen schon gefällt waren.

412 § 12 Absatz 4 der GemHVO „Ausnahmen von Abs. 2 und 3 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.“

413 Lebenszykluskosten umfassen Planungs-, Errichtungs-, Nutzungs- und Verwertungskosten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, vor Investitionen von erheblicher Bedeutung Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen mit Folgekostenberechnungen vorzunehmen.[414] Hierzu sollte die Erheblichkeitsgrenze entsprechend § 12 GemHVO definiert werden.

7.7 Zusammenfassung und Ausblick

Die Prüfung ergab, dass die Potenziale einer wirkungsvollen Steuerung und Bewirtschaftung des kommunalen Immobilienbestands in vielen Körperschaften noch nicht umfassend erkannt und genutzt wurden. Dies äußerte sich in einem geringen Management-Reifegrad und der fehlenden Nutzung neuer – insbesondere digitaler – Instrumente der Aufgabenunterstützung. Dies schränkte die strategische Handlungsmöglichkeit der verantwortlichen Personen ein.

Ein professionelles und erfolgreiches kommunales Immobilienmanagement stellt die nachhaltige, zielgerichtete und wirtschaftliche Entwicklung des kommunalen Immobilienvermögens sicher. Die Voraussetzungen für ein rechtmäßiges, sachgerechtes und wirtschaftliches Immobilienmanagement sind primär

- die organisatorischen Grundlagen für eine rechtssichere Wahrnehmung der Aufgaben herzustellen,
- Strukturen für das (Kosten-)Controlling und Berichtswesen zu entwickeln,
- die Steuerungsfähigkeit des Managements zu gewährleisten,
- das Kostenbewusstsein der Nutzer durch eine Kosten- und Leistungsrechnung zu verbessern und
- die IT-Unterstützung einschließlich der Datenhaltung zu verbessern.

Die Corona-Pandemie stellte auch das Immobilienmanagement der geprüften Kommunen vor neue Problemstellungen.[415]

Perspektivisch kann die Corona-Pandemie zu grundlegenden und dauerhaften Änderungen des Aufgabenprofils des Immobilienmanagements führen.[416] Die reduzierte Anzahl an Büroarbeitsplätzen und Beratungsplätzen sowie Aufenthalts- und Wartebereichen können die Flächenbedarfe und damit die Aufwendungen des Immobilienbestands positiv beeinflussen. Die Flexibilisierung der Arbeitsplätze und die Entwicklung neuer Arbeitsplatz- sowie Flächenmodelle wären dann genauso zukünftige Aufgaben des Immobilienmanagements, wie die Anpassung des Gebäudeportfolios an die veränderten Bedarfe. Die Relevanz der Steuerungs- und Managementfähigkeit würde damit noch zunehmen.

Es ist außerdem davon auszugehen, dass die Anforderungen an einen rechtssicheren Gebäudebetrieb auch zukünftig weiter steigen werden. Dies betrifft beispielsweise den Gesundheits- und Umweltschutz. Um die Rahmenbedingungen erfüllen zu können, wird auch zukünftig ein professionelles Management des Immobilienbestands notwendig sein.

---

414 Kommunalbericht 2008 (Achtzehnter Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 17/400, S. 192 ff.

415 Dies waren beispielsweise die kurzfristige Reaktion auf Gebäudeschließungen, die Entwicklung von Hygieneplänen bis hin zur Bereitstellung von Spuckschutzscheiben und Desinfektionsmittelspendern.

416 Nach Einschätzung der geprüften Kommunen könnten die Homeoffice-Routinen, die zunächst aus der Notwendigkeit des Infektionsschutzes entstanden, dauerhaft bestehen bleiben. Die Kommunen konnten sich auch für Verwaltungsbereiche mit Bürgerkontakten eine stärkere Nutzung digitaler Medien vorstellen.

7.8 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung[1)]					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung[2)]				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[3)] (in Hunderttausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[4)] (in Prozent) (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze" ≥ 0[5)] (in Hunderttausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)[6)]	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Alsbach-Hähnlein	2015	2,8	59,4	11,3	360,1	55	3,1	1,5	12,8	36,5	35
	2016	3,5	67,2	7,1	367,1	55	28,1	14,9	17,3	49,8	45
	2017	17,7	99,2	17,8	384,9	55	56,7	42,9	45,4	86,6	45
	2018	7,0	100,1	11,6	396,5	55	18,0	8,3	11,5	98,0	45
	2019[7)]	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
Biebergemünd	2015	0,3	214,2	1,3	342,1	55	-953,7	-45,8	-45,1	117,6	5
	2016	20,0	253,7	19,9	361,9	55	-85,2	-18,2	-17,5	52,8	5
	2017	39,0	313,3	40,6	402,5	55	58,6	58,2	58,8	89,5	45
	2018	79,2	434,6	81,1	483,6	55	81,9	197,5	198,1	268,1	45
	2019	71,4	426,9	73,2	556,8	55	67,6	110,5	111,1	125,1	45
Bürstadt	2015	-16,7	93,3	-12,7	600,2	40	-1,7	-1,4	15,1	0,2	15
	2016	10,4	110,5	10,0	610,2	55	4,0	4,4	35,7	19,0	35
	2017	9,3	94,4	15,5	626,0	55	11,4	12,3	27,2	40,1	45
	2018	10,9	53,3	31,7	657,8	55	21,2	23,6	34,2	23,3	45
	2019	13,2	58,1	13,2	671,1	55	18,4	23,3	36,0	6,0	45
Fritzlar	2015	8,7	31,9	12,8	283,8	55	21,2	12,9	24,9	40,9	45
	2016	18,0	59,8	18,8	302,4	55	26,5	18,8	30,3	47,8	45
	2017	20,6	80,8	19,2	321,6	55	33,5	27,1	38,3	67,1	45
	2018	27,3	115,6	28,0	348,9	55	40,9	37,7	48,4	85,3	45
	2019	34,4	159,3	35,1	385,6	55	34,0	30,7	42,7	34,3	45
Fürth	2015	-8,3	-8,3	-3,8	382,7	5	-10,4	-3,2	3,1	3,8	15
	2016	-1,2	-1,2	3,3	386,0	10	-5,6	-2,3	11,4	7,2	15
	2017	3,0	3,0	5,5	391,5	55	26,6	11,5	18,0	0,9	45
	2018	3,4	9,5	6,1	397,6	55	28,0	12,5	18,6	1,6	45
	2019[6)]	3,5	-	3,9	-	50	14,7	7,4	16,4	-	40
Geisenheim	2015	-12,0	31,7	-12,0	30,1	40	-39,2	-18,1	-8,6	10,8	5
	2016	-6,9	39,7	-3,0	27,3	40	-16,6	-6,2	3,2	4,6	15
	2017	-5,6	45,8	1,4	22,4	45	-46,2	-22,4	-14,2	1,3	5
	2018	11,0	11,0	12,2	100,5	55	53,0	49,5	55,7	26,2	45
	2019	11,5	11,5	-10,7	111,5	50	36,1	12,1	20,9	14,2	45

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung[1)]					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung[2)]				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[3)] (in Hunderttausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[4)] (in Prozent) (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[5)] (in Hunderttausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)[6)]	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Hüttenberg	2015	5,5	11,6	9,2	381,6	55	-6,3	-3,2	7,9	37,9	15
	2016	-3,4	-0,01	-2,6	379,0	5	19,9	11,1	19,9	32,1	45
	2017	5,2	18,7	10,1	389,1	55	12,0	8,1	15,9	37,7	45
	2018	3,3	22,9	6,2	395,2	55	20,6	16,1	23,8	57,3	45
	2019	0,02	21,1	4,0	396,7	55	-4,0	-2,5	5,6	32,2	15
Linsengericht	2015	4,0	41,7	7,7	279,4	55	31,9	14,8	16,7	19,2	45
	2016	7,7	53,0	12,9	292,3	55	28,1	15,8	18,2	39,7	45
	2017	3,0	77,8	4,5	309,0	55	15,6	8,7	11,2	40,6	45
	2018	2,0	82,8	5,9	314,8	55	27,6	21,0	23,5	58,1	45
	2019	0,6	67,7	5,3	301,2	55	15,8	12,5	15,7	30,8	45
Mörlenbach	2015	-16,0	-16,0	-15,8	418,0	5	-38,6	-9,7	-8,5	0,5	5
	2016	-6,1	-6,1	-6,7	419,4	5	-36,8	-10,6	-7,9	0,6	5
	2017	-13,2	-13,2	-13,2	419,4	5	12,0	4,6	6,9	1,6	45
	2018	0,9	3,5	1,2	341,5	55	13,4	5,3	8,4	13,0	45
	2019	6,0	13,6	6,1	347,4	55	8,4	3,8	7,8	7,6	45
Mücke	2015	7,4	99,7	11,1	193,3	55	29,9	15,9	21,7	15,6	45
	2016	19,3	134,5	22,9	216,2	55	26,1	14,5	20,7	21,6	45
	2017	3,5	118,5	6,3	221,1	55	38,8	25,3	31,4	34,4	45
	2018	-3,8	140,5	24,1	245,2	45	-49,6	-16,1	-4,5	33,9	5
	2019	-3,4	141,4	-0,7	245,8	40	21,3	12,3	18,7	10,1	45
Niestetal	2015	-21,2	198,1	-17,6	399,8	40	-17,8	-11,6	-6,9	7,5	5
	2016	-8,9	194,6	-3,4	396,3	40	10,0	8,6	13,3	53,2	45
	2017	-3,8	188,9	-5,7	390,6	40	-93,8	-77,2	3,8	65,5	15
	2018	-14,0	175,1	-13,8	376,8	40	11,6	11,4	17,5	58,2	45
	2019[6)]	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
Runkel	2015	3,3	3,3	1,1	204,0	55	-5,0	-2,0	6,6	1,0	15
	2016	-3,1	-3,1	-3,2	207,1	5	33,4	18,8	27,8	1,2	45
	2017	-8,1	-8,1	-10,0	217,1	5	29,3	15,3	24,7	3,4	45
	2018	10,9	10,9	12,6	225,0	55	-27,3	-9,6	0,2	1,4	15
	2019	24,1	24,1	24,8	222,1	55	-29,3	-11,8	-0,4	0,5	0

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene

		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung[1]					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung[2]				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[3] (in Hunderttausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 %[4] (in Prozent) (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze" ≥ 0[5] (in Hunderttausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Hunderttausend Euro) (5 Punkte)[6]	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Schlitz	2015	0,9	0,9	6,3	166,0	55	0,8	0,5	1,4	0,2	35
	2016	6,2	13,2	8,1	189,4	55	20,9	13,6	15,5	0,4	45
	2017	4,1	4,1	4,4	209,5	55	19,0	12,1	13,8	0,4	45
	2018	9,2	17,4	10,1	219,5	55	17,5	13,0	14,6	15,1	45
	2019	11,2	30,5	11,1	230,6	55	9,8	7,4	9,7	18,5	45
Wald-Michelbach	2015	-1,4	-1,4	1,5	522,5	10	4,0	1,9	13,0	13,8	35
	2016	3,7	3,7	4,6	515,5	55	-1,9	-1,1	22,3	41,4	15
	2017	2,8	14,0	12,3	510,6	55	23,2	13,4	25,5	35,7	45
	2018	6,6	36,7	9,9	517,2	55	2,9	1,6	15,3	22,3	35
	2019	10,3	55,8	15,3	520,4	55	-1,0	-0,7	21,9	11,9	15
Wächtersbach	2015	1,1	1,1	4,2	177,6	55	20,3	14,8	20,7	8,1	45
	2016	16,5	26,8	18,7	196,3	55	13,9	10,5	25,2	3,9	45
	2017	26,1	69,0	32,5	228,8	55	27,2	24,4	34,7	19,4	45
	2018	25,8	98,4	29,7	258,5	55	20,3	18,0	25,0	19,3	45
	2019[6]	-	-	-	-	0	-	-	-	-	0
Wettenberg	2015	1,2	113,1	2,7	455,0	55	-10,8	-7,4	1,9	27,1	15
	2016	-5,9	101,3	-4,7	450,3	40	-20,3	-15,9	7,8	12,3	15
	2017	5,8	127,1	14,0	464,3	55	14,0	13,7	21,4	33,1	45
	2018	4,8	133,7	7,7	472,0	55	-0,7	-0,7	13,1	30,1	15
	2019	10,6	150,4	11,0	483,0	55	13,2	15,2	22,0	23,2	45

= Kenngröße nicht erreicht

= Kenngröße erreicht und bepunktet

= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

[1] Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses.

[2] Analyse des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- / Liquiditätskredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres.

[3] Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklage aus Vorjahren ≥ 0

[4] „Doppische freie Spitze" als verfügbarer freier Rahmen im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ≥ acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)

[5] Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze")

[6] Bis einschließlich 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt als Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel ≥ zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

[7] Jahresabschluss nicht vorliegend tlw. vorläufige Zahlen

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2021

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Alsbach-Hähnlein	2015	301	-35	Nein	55	35	90	stabil	fragil
	2016	191	391	Nein	55	45	100	stabil	
	2017	200	130	Nein	55	45	100	stabil	
	2018	239	○	Nein	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	Nein	0	0	0	instabil	
Biebergemünd	2015	56	-18	Ja	55	5	60	instabil	fragil
	2016	136	126	Ja	55	5	60	instabil	
	2017	297	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	●	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	Ja	55	45	100	stabil	
Bürstadt	2015	166	-74	Nein	40	15	55	instabil	stabil
	2016	41	-145	Nein	55	35	90	stabil	
	2017	-2	-146	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	57	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	37	○	Ja	55	45	100	stabil	
Fritzlar	2015	86	-12	Ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	166	102	Nein	55	45	100	stabil	
	2017	-2	-160	Nein	55	45	100	stabil	
	2018	-6	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	-8	○	Ja	55	45	100	stabil	
Fürth	2015	14	-140	Nein	5	15	20	instabil	fragil
	2016	152	-171	Ja	10	15	25	instabil	
	2017	126	-162	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	87	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	Ja	50	40	90	stabil	
Geisenheim	2015	-8	-27	Ja	40	5	45	instabil	fragil
	2016	-9	●	Ja	40	15	55	instabil	
	2017	-13	●	Ja	45	5	50	instabil	
	2018	-14	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	-25	○	Ja	50	45	95	stabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Hüttenberg	2015	222	●	Nein	55	15	70	stabil	stabil
	2016	166	●	Nein	5	45	50	instabil	
	2017	145	●	Nein	55	45	100	stabil	
	2018	-3	○	Nein	55	45	100	stabil	
	2019	-10	○	Ja	55	15	70	stabil	
Linsengericht	2015	305	●	Nein	55	45	100	stabil	fragil
	2016	151	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2017	125	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	●	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	152	○	Ja	0	0	0	instabil	
Mörlenbach	2015	-46	-385	Nein	5	5	10	instabil	fragil
	2016	-5	-236	Nein	5	5	10	instabil	
	2017	66	-157	Ja	5	45	50	instabil	
	2018	-17	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	3	○	Ja	55	45	100	stabil	
Mücke	2015	271	548	Ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	89	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2017	23	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	43	○	Nein	45	5	50	instabil	
	2019	66	○	Nein	40	45	85	stabil	
Niestetal	2015	181	212	Nein	40	5	45	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	41	176	Nein	40	45	85	stabil	
	2017	16	●	Nein	40	15	55	instabil	
	2018	104	○	Ja	40	45	85	stabil	
	2019	●	○	Nein	0	0	0	instabil	
Runkel	2015	317	●	Ja	55	15	70	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	57	●	Ja	5	45	50	instabil	
	2017	281	●	Ja	5	45	50	instabil	
	2018	20	○	Ja	55	15	70	stabil	
	2019	-4	○	Ja	55	0	55	instabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)				Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der mittelfristigen Ergebnisplanung	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Schlitz	2015	278	●	Ja	55	35	90	stabil	stabil
	2016	153	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2017	167	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	196	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	Ja	55	45	100	stabil	
Wald-Michelbach	2015	447	n. a.	Nein	10	35	45	instabil	stabil
	2016	187	-141	Nein	55	15	70	stabil	
	2017	90	-157	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	14	○	Nein	55	35	90	stabil	
	2019	-5	○	Ja	55	15	70	stabil	
Wächtersbach	2015	287	85	Nein	55	45	100	stabil	fragil
	2016	133	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2017	212	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	27	○	Ja	55	45	100	stabil	
	2019	●	○	Ja	0	0	0	instabil	
Wettenberg	2015	421	534	Ja	55	15	70	stabil	stabil
	2016	159	●	Ja	40	15	55	instabil	
	2017	308	●	Ja	55	45	100	stabil	
	2018	180	○	Ja	55	15	70	stabil	
	2019	69	○	Ja	55	45	100	stabil	

= fristgerecht, Angabe in Tagen
= nicht fristgerecht, Angabe in Tagen
und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt
und ○ = nicht fällig und nicht erfüllt
[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte
[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2021

7.9 Anhang 2: Mengengerüst der relevanten Gebäudetypen

Mengengerüst der relevanten Gebäudetypen[1)]							
	Rathaus / Verwaltungsgebäude	Dorfgemeinschaftshaus / Bürgerhaus / Jugendzentrum	Feuerwehr	Bauhof	KiTa / KiGa	Wohngebäude / Wohnungen	Sport-, Turn- und Mehrzweckhallen
Alsbach-Hähnlein	678	2.123	1.525	n. v.	954	646	1.088
Biebergemünd	2.013	6.105	3.607	520	3.077	1.340	n. v.
Bürstadt	1.745	1.981	2.254	2.165	2.333	416	n. v.
Fritzlar	1.944	8.463	3.973	1.912	n. v.	1.374	n. v.
Fürth/ Odenwald	534	1.459	2.515	801	1.503	397	1.069
Geisenheim	1.123	759	1.762	n. v.	1.063	771	n. v.
Hüttenberg	1.965	6.042	2.778	727	4.696	1.461	6.661
Linsengericht	1.457	2.312	2.288	472	2.675	5.859	2.100
Mörlenbach	1.179	4.771	3.076	1.874	3.188	2.030	7.159
Mücke	1.014	7.971	2.946	1.045	3.876	622	1.372
Niestetal	3.701	1.019	1.248	1.314	4.095	8.573	2.828
Runkel	463	2.084	2.032	454	1.132	292	5.392
Schlitz	1.120	7.474	3.596	n. v.	1.888	8.066	736
Wächtersbach	2.578	2.667	4.488	2.227	3.379	1.232	370
Wald-Michelbach	2.095	2.630	2.859	1.545	1.182	4.494	3.645
Wettenberg	2.833	3.017	1.328	1.427	4.382	2.232	3.759
Min	463	759	1.248	454	954	292	370
Max	3.701	8.463	4.488	2.227	4.696	8.573	7.159
Median	1.601	2.648	2.646	1.314	2.675	1.357	2.464
unteres Quartil	1.094	2.058	1.964	727	1.342	640	1.083
oberes Quartil	2.033	6.058	3.206	1.874	3.627	2.798	4.167

[1)] Bruttogrundfläche in Quadratmeter
n. v. = nicht vorhanden
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

7.10 Anhang 3: Beispielberechnung PABI-Verfahren regelmäßige Instandhaltung

Beispielberechnung PABI-Verfahren regelmäßige Instandhaltung für das Rathaus Hüttenberg		
Parameter	Ausprägung	Erläuterung
Gebäudeparameter		
Kommune	Hüttenberg	
Gebäudebezeichnung	Rathaus	
Bruttogrundfläche (BGF)	1.965 m²	gem. DIN 277-1:2016-01; bildet Basis der Berechnung des Wiederbeschaffungswerts
Baujahr	2010	Bildet zu Basisjahr 2019 Korrekturfaktor Gebäudealter
Technikanteil	25% - 40%	Anteil der Kostengruppe 400 (Gebäudetechnik) gem. DIN 276:2018-12
Nutzungsart 1	Büro / Verwaltung	Nutzungsarten innerhalb des Gebäudes, beispielsweise: Büro- / Verwaltung, Wohnen, Schule, Werkstätten etc.
Anteil Nutzungsart 1	100%	Anteil der Nutzungsarten, insbesondere bei verschiedenen Nutzungsarten innerhalb eines Gebäudes (bspw. Wohnen und Büro)
Denkmalstatus	nein	
Berechnungsparameter		
kalkulierter Wiederbeschaffungswert	4.517.535 €	Berechneter Wiederbeschaffungswert auf Basis der BGF und Kostenkennwerten je Gebäudeart
Instandhaltungsindex	1,2 %	Anteil des Wiederbeschaffungswertes, der als regelmäßige Instandhaltungsaufwendung pro Jahr vorzusehen ist
Instandhaltungsaufwendungen ohne Korrekturfaktor	54.210 €	Ohne Korrekturfaktoren errechneter statischer Instandhaltungsaufwand je Jahr
Korrekturfaktor (K_{Fr})[1)]	0,5	Korrektur der Instandhaltungsaufwendungen auf Basis gebäudespezifischer Parameter
Korrekturfaktor		
Faktor Gebäudealter (zum Betrachtungszeitpunkt 2019) (G_A)	0,5	1. Dekade = 0,5 2. Dekade = 1,1 3. Dekade = 1,3 4. Dekade = 1,0[2)]
Faktor Technikanteil (G_T)	1,1	Technikanteil bis 25% = 0,9 (4. Dekade 1,0) Technikanteil 25 bis 40 % = 1,1 (4. Dekade 1,0)
Faktor Art der Nutzung (G_N)	0,9	Büro- / Verwaltung = 0,9 Wohngebäude = 0,9 Jugendeinrichtungen = 1,1 Schulgebäude = 1,1 etc.
Faktor FM-gerechtes Gebäude (G_{SL})	1,0	Sparvariante = 1,1 FM-gerechte Variante = 1,0 Luxusvariante = 1,1

Instandhaltungsbudget regelmäßige Maßnahmen		
2019	26.834 €	Berechnung erfolgt für 40 Jahre je Jahr mit fortgeschriebenen Parametern; im Jahr 2021 erreicht das Gebäude ein Alter von 11 Jahren, entsprechend steigt der Faktor für das Gebäudealter von 0,5 auf 1,1. Angesetzte Preissteigerung: 2,64 Prozent.
2020	27.542 €	
2021	62.189 €	
…	…	
2059	75.981 €	
Mittelwert 2019 bis 2059	85.863 €	
Instandhaltungs-aufwendungen Ist	27.150 €	
Erzielte Instandhaltungsquote	32 %	Die erzielte Instandhaltungsquote für diesen Gebäudeteil weicht auf Grund weiterer Verwaltungsnutzungen im Gebäudebestand der Gemeinde Hüttenberg von der Instandhaltungsquote der Nutzungsart Verwaltung (29 %) ab.

1) $KF_r = G_A * G_T * G_N * G_{SL}$
2) In der 4. Dekade des Gebäudealters fällt der Instandhaltungsindex für regelmäßige Maßnahmen auf 1,0 ab, da in dieser Dekade außergewöhnliche Instandhaltungsaufwendungen (inkl. Verbesserungsmaßnahmen) mit 4,4 % des Wiederbeschaffungswertes anfallen. Außerordentliche Instandhaltungsaufwendungen (investive Maßnahmen) wurden in der Vergleichenden Prüfung nicht untersucht.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

Beispielberechnung PABI-Verfahren regelmäßige Instandhaltung für das Rathaus Bürstadt		
Parameter	Ausprägung	Erläuterung
Gebäudeparameter		
Kommune	Bürstadt	
Gebäudebezeichnung	Rathaus	
Bruttogrundfläche (BGF)	2.685 m²	gem. DIN 277-1:2016-01; bildet Basis der Berechnung des Wiederbeschaffungswerts
Baujahr	1980	Bildet zu Basisjahr 2019 Korrekturfaktor Gebäudealter
Technikanteil	< 25%	Anteil der Kostengruppe 400 (Gebäudetechnik) gem. DIN 276:2018-12
Nutzungsart 1	Büro / Verwaltung	Nutzungsarten innerhalb des Gebäudes, beispielsweise: Büro- / Verwaltung, Wohnen, Schule, Werkstätten etc.
Anteil Nutzungsart 1	65%	Anteil der Nutzungsarten, insbesondere bei verschiedenen Nutzungsarten innerhalb eines Gebäudes (bspw. Wohnen und Büro)
Nutzungsart 2	Dorfgemein-schaftshaus	Nutzungsarten innerhalb des Gebäudes, beispielsweise: Büro- / Verwaltung, Wohnen, Schule, Werkstätten etc.
Anteil Nutzungsart 2	35%	Anteil der Nutzungsarten, insbesondere bei verschiedenen Nutzungsarten innerhalb eines Gebäudes (bspw. Wohnen und Büro)
Denkmalstatus	nein	

Berechnungsparameter		
kalkulierter Wiederbeschaffungswert (Nutzungsteil Rathaus)	2.641.944 €	Berechneter Wiederbeschaffungswert auf Basis der BGF und Kostenkennwerten je Gebäudeart
Instandhaltungsindex	1,2%	Anteil des Wiederbeschaffungswertes, der als regelmäßige Instandhaltungsaufwendung pro Jahr vorzusehen ist
Instandhaltungs-aufwendungen ohne Korrekturfaktor	31.703 €	Ohne Korrekturfaktoren errechneter statischer Instandhaltungsaufwand je Jahr
Korrekturfaktor 2019[1)]	0,9	Korrektur der Instandhaltungsaufwendungen auf Basis gebäudespezifischer Parameter
Korrekturfaktor		
Faktor Gebäudealter (zum Betrachtungszeitpunkt 2019) (G_A)	1,0	1. Dekade = 0,5 2. Dekade = 1,1 3. Dekade = 1,3 4. Dekade = 1,0[2)]
Faktor Technikanteil (G_T)	1,0	Technikanteil bis 25% = 0,9 (4. Dekade 1,0) Technikanteil 25 bis 40 % = 1,1 (4. Dekade 1,0)
Faktor Art der Nutzung (Nutzungsteil Rathaus) (G_N)	0,9	Büro- / Verwaltung = 0,9 Wohngebäude = 0,9 Jugendeinrichtungen = 1,1 Schulgebäude = 1,1 etc.
Faktor FM-gerechtes Gebäude (G_{SL})	1,0	Sparvariante = 1,1 FM-gerechte Variante = 1,0 Luxusvariante = 1,1
Instandhaltungsbudget regelmäßige Maßnahmen		
2019	28.533 €	Berechnung erfolgt für 40 Jahre je Jahr mit fortgeschriebenen Parametern; im Jahr 2021 erreicht das Gebäude ein Alter von 40 Jahren, entsprechend sinkt der Faktor für das Gebäudealter von 1,0 auf 0,5. Angesetzte Preissteigerung: 2,64 Prozent.
2020	29.285 €	
2021	15.028 €	
…	…	
2059	80.790 €	
Mittelwert 2019 bis 2059	51.432 €	
Instandhaltungs-aufwendungen Ist	89.005 €	
Erzielte Instandhaltungsquote	173%	Die erzielte Instandhaltungsquote für diesen Gebäudeteil weicht auf Grund weiterer Verwaltungsnutzungen im Gebäudebestand der Stadt Bürstadt von der Instandhaltungsquote der Nutzungsart Verwaltung (266 %) ab.

[1)] $KF_r = G_A * G_T * G_N * G_{SL}$
[2)] In der 4. Dekade des Gebäudealters fällt der Instandhaltungsindex für regelmäßige Maßnahmen auf 1,0 ab, da in dieser Dekade außergewöhnliche Instandhaltungsaufwendungen (inkl. Verbesserungsmaßnahmen) mit 4,4 % des Wiederbeschaffungswertes anfallen. Außerordentliche Instandhaltungsaufwendungen (investive Maßnahmen) wurden in der Vergleichenden Prüfung nicht untersucht.
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: Februar 2021

8 „Ordnungsbehörden II“ – 227. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

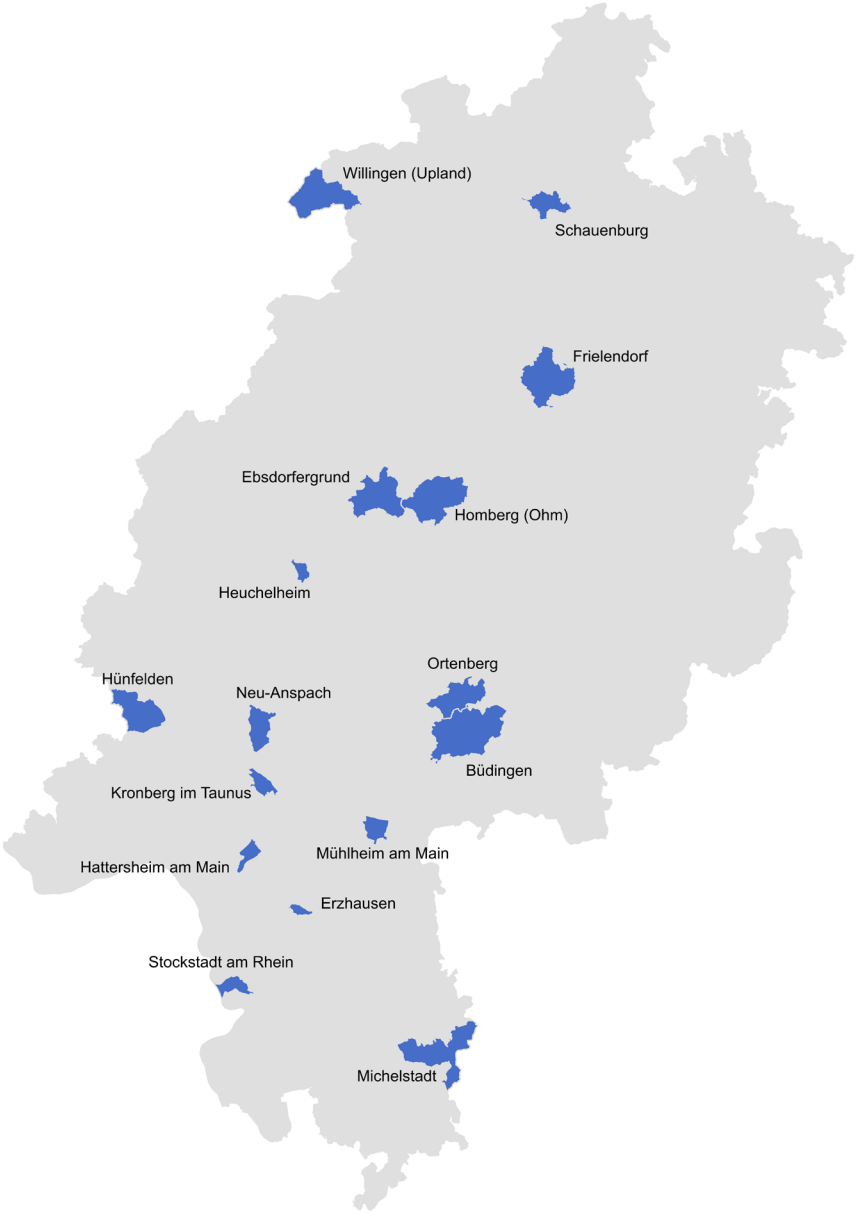
Prüfungsthema

Ziel der 227. Vergleichenden Prüfung war es, die Aufgabenwahrnehmung der Ordnungsbehörden von Körperschaften zu analysieren und vergleichend zu bewerten.

Geprüft wurden 16 Kommunen mit 6.051 bis 28.652 Einwohnern. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Körperschaften abgeleitet.

Geprüfte Körperschaften

Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg, Stockstadt am Rhein, Willingen (Upland).



Ansicht 118: „Ordnungsbehörden II“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug rund 11,1 Millionen Euro. Es umfasste die Summe der ordentlichen Aufwendungen der Ordnungsbehörden im Jahr 2019.

Ergebnis-verbesserungs-potenziale

Ansicht 119 zeigt die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) von insgesamt 893.900 Euro.

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Ergebnisverbesserungspotenziale
Einwohnermeldeamt	530.200 €
Gewerbeamt	168.200 €
Straßenverkehrsbehörde	195.500 €
Gesamt	893.900 €
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: April 2021	

Ansicht 119: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Juli 2020 bis April 2021
Prüfungszeitraum:	2015 bis 2019
Zuleitung der Schlussberichte:	2. Juni 2021
Prüfungsbeauftragter:	MNT Revision und Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft, Wiesbaden (vgl. Seite 292)

Ansicht 120: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung

8.2 Leitsätze 236
8.3 Haushaltslage 237
8.4 Organisation und Steuerung der Ordnungsbehörden 238
8.5 Ordnungsverwaltung 248
8.6 Allgemeine Gefahrenabwehr 256
8.7 Interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung 264
8.8 Pandemie-Management 270
8.9 Rahmenbedingungen 272
8.10 Ausblick 275
8.11 Anhang: Mehrkomponentenmodell 278

8.2 Leitsätze

Seite 238 ff.

Der Schwerpunkt der 227. Vergleichenden Prüfung lag auf der Effizienz der Aufgabenerfüllung bei weitgehend vorgegebenen Aufgaben im Bereich der Ordnungsverwaltung. Die Ordnungsbehörden setzten eigenverantwortlich ihre Aufgaben im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben um. Es bestanden Handlungsspielräume bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr.

Seite 249 ff.

In der Ordnungsverwaltung wiesen die Einwohnermeldeämter mit 0,53 Millionen Euro (oder 9,55 Vollzeitäquivalenten) die deutlichsten Potenziale für Ergebnisverbesserungen auf. Auch wenn Kommunen bürgerfreundliche Öffnungszeiten anboten, führte dies nicht zu einer nachweisbaren Verschlechterung des Verwaltungsergebnisses.

Seite 252 ff.

Bei den Gewerbeämtern und den Straßenverkehrsbehörden ermittelte die Überörtliche Prüfung Ergebnisverbesserungspotenziale von 0,17 und 0,20 Millionen Euro (entspricht 3,03 und 3,52 Vollzeitäquivalenten).

Seite 241 f.

Ein umfassendes Steuerungssystem in den Ordnungsbehörden lag nur in Neu-Anspach vor. Damit fehlten bei den anderen Kommunen Informationen, um den sachgerechten und wirtschaftlichen Einsatz der Ressourcen in den Ordnungsbehörden sicherzustellen.

Seite 243 f.

Das Verwaltungsergebnis der Ordnungsbehörden war in allen Kommunen negativ und lag je 1.000 Einwohner zwischen 2,3 Tausend Euro in Ebsdorfergrund und 67,1 Tausend Euro in Willingen (Upland). Hierbei beeinflussten lokale Begebenheiten das Verwaltungsergebnis. Der größte Anteil am Verwaltungsergebnis entfiel auf das Einwohnermeldeamt.

Seite 245 ff.

Die Personalausstattung der Ordnungsbehörden korrelierte zu dem Verwaltungsergebnis und lag je 1.000 Einwohner zwischen 0,30 Vollzeitäquivalenten in Ebsdorfergrund und 1,36 Vollzeitäquivalenten in Willingen (Upland). Das demografische Risiko ist bedeutsam.

Seite 261 f.

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs verursachte in allen Kommunen ein negatives Verwaltungsergebnis. Die Gefahrenabwehr hat hier Vorrang vor der Wirtschaftlichkeit.

Seite 256 ff.

Bei der Überwachung des fließenden Verkehrs konnten Frielendorf, Kronberg im Taunus, Ortenberg und Willingen (Upland) ein positives Verwaltungsergebnis erzielen. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass sich der Einsatz stationärer Anlagen positiv auf das Verwaltungsergebnis aus der Überwachung des fließenden Verkehrs auswirkte. Dafür erhöhte die Ausweitung von Überwachungstätigkeiten nach den Erfahrungen der Kommunen die Verkehrssicherheit.

Seite 264 ff.

Außer Mühlheim am Main engagierten sich alle geprüften Körperschaften in einer interkommunalen Zusammenarbeit. Am Beispiel der Überwachung des ruhenden und des fließenden Verkehrs konnte aufgezeigt werden, dass die interkommunale Zusammenarbeit die Effizienz des Verwaltungshandelns erhöhte und bessere Verwaltungsergebnisse erzielt werden konnten.

Seite 268 ff.

Das digitale Angebot sollte zur Verbesserung der Bürgerfreundlichkeit und im Hinblick auf die gesetzlichen Anforderungen in den Ordnungsbehörden weiter ausgebaut werden.

8.3 Haushaltslage

Die Städte und Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.[417] Zur Analyse der Haushaltslage setzte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell[418] ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Für jede Kommune ist in Anhang 1 individuell ihr jeweiliger Grad der Kapital- und Substanzerhaltung sowie nachrichtlich verschiedene Parameter für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung für jedes Jahr der Prüfung dokumentiert. Die Gesamtbewertung der jährlichen Haushaltslage wird für die Kommunen in Ansicht 121 zusammenfassend wiedergegeben.[419]

417 § 92 HGO Absatz 1 – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Die Gemeinde hat ihre Haushaltwirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

418 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u.a. Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S.41 ff.: Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT- Drs. 19/6812, u.a. S. 49 ff. und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8 November. 2019, LT- Drs. 20/1309, S.158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzen (ZKF) Ausgabe vom 1. Februar 2020, S.25 ff.

419 Für Details der Beurteilung der Haushaltslage siehe Kapitel 8.11.

Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen						
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]					Gesamtbeurteilung[2)]
	2015	2016	2017	2018	2019	
Büdingen	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Ebsdorfergrund	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Erzhausen	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil
Frielendorf	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Hattersheim am Main	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Heuchelheim a. d. Lahn	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Homberg (Ohm)	stabil	stabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Hünfelden	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungs-bedürftig
Kronberg im Taunus	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Michelstadt	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Mühlheim am Main	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	konsolidierungs-bedürftig
Neu-Anspach	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungs-bedürftig
Ortenberg	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungs-bedürftig
Schauenburg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Stockstadt am Rhein	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Willingen (Upland)	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei 70 Punkte,
und instabil bei < 70 Punkte
[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2021

Ansicht 121: Gesamtbewertung der Haushaltslage der Vergleichskommunen

Die Bewertung der Haushaltslage der geprüften Körperschaften zeigte im Vergleich, dass die Haushaltslage in einer[420] Kommune als fragil und in vier[421] Kommunen als konsolidierungsbedürftig einzustufen war. Die übrigen elf Kommunen wiesen eine stabile Haushaltslage auf.

8.4 Organisation und Steuerung der Ordnungsbehörden

Grundlage der Arbeit der Ordnungsbehörden sind das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)[422] sowie die dazu ergangene

420 Homberg (Ohm)

421 Hünfelden, Mühlheim am Main, Neu-Anspach und Ortenberg

422 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 14. Januar 2005, GVBI. I 2005, Seite 14, zuletzt geändert durch Art. 10 Hessisches Ausländer-TeilhabeG Kommunalpolitik vom 7. Mai 2020 (GVBI., Seite 318)

Durchführungsverordnung (HSOG-DVO)[423]. Die in § 1 HSOG beschriebenen Aufgaben sind den Gefahrenabwehrbehörden und den Polizeibehörden zur Erfüllung zugewiesen. Gefahrenabwehrbehörden sind die Verwaltungsbehörden und die Ordnungsbehörden. Im Folgenden werden Verwaltungsbehörden und Ordnungsbehörden als kommunale Aufgaben unter dem Begriff Ordnungsbehörden subsumiert. Die Aufgaben der Ordnungsbehörden werden in die Ordnungsverwaltung und die Allgemeine Gefahrenabwehr untergliedert. Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörden zeigt Ansicht 122.

Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörden		
Ordnungsverwaltung	Allgemeine Gefahrenabwehr	
	Präventiv	Repressiv
• Einwohnermeldewesen • Fundsachen • Gewerbe • Überwachung Straßenverkehrsordnung	• Überwachung fließender Verkehr • Allgemeiner Ordnungsdienst • Überwachung Gaststätten • Freiwilliger Polizeidienst	• Überwachung ruhender Verkehr
Quelle: Eigene Darstellung; Stand: Oktober 2020		

Ansicht 122: Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörden

In der Ordnungsverwaltung haben die Kommunen kaum Einfluss auf die Fallzahlen. Die Ordnungsverwaltung handelt in einem streng geordneten rechtlichen Rahmen auf Initiative der Bürger oder Dritter (Legalitätsprinzip).

Dagegen haben bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr die Kommunen selbst erhebliche Handlungsspielräume. Sie entscheiden im Spannungsfeld zwischen der objektiven Sicherheit und Ordnung und dem subjektiven Sicherheitsgefühl der Bürger einerseits und den Kosten für die Allgemeine Gefahrenabwehr andererseits, in welchem Umfang sie tätig werden möchten (Opportunitätsprinzip).

Die Ordnungsverwaltung sowie die Allgemeine Gefahrenabwehr haben zur Aufgabe, die Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten. Diese Aufgaben sind unter Aspekten der Effizienz zu erfüllen. Hierauf wurde der Schwerpunkt der 227. Vergleichenden Prüfung gelegt.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte hierfür die jeweilige Organisation der Ordnungsbehörden, insbesondere das gesamte Steuerungssystem, und anschließend jeweils separat die Ordnungsverwaltung (Kapitel 8.5) und die Allgemeine Gefahrenabwehr (Kapitel 8.6).

423 Verordnung zur Durchführung des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung und des Hessischen Freiwilligen-Polizeidienst-Gesetzes (HSOG-DVO) in der Fassung vom 12. Juni 2007, (GVBl. I S. 323, zuletzt geändert durch Art. 1 Sechste ÄndVO vom 10. Dezember 2020 (GVBl. S. 926)

Hilfspolizisten nach § 99 HSOG

Hilfspolizisten nehmen bestimmte Aufgaben der Gefahrenabwehr oder hilfsweise bestimmte polizeiliche Aufgaben wahr (§ 99 HSOG). Sie werden in den geprüften Körperschaften bei vergleichbaren Aufgaben unterschiedlich bezeichnet. Ansicht 123 beleuchtet die unterschiedlichen Bezeichnungen der Hilfspolizisten in den geprüften Körperschaften.

Bezeichnung der Hilfspolizisten	
Ordnungspolizei	• Büdingen • Ebsdorfergrund • Erzhausen • Hattersheim am Main • Heuchelheim a. d. Lahn • Homberg (Ohm) • Hünfelden • Kronberg im Taunus • Mühlheim am Main
Stadtpolizei	• Michelstadt • Neu-Anspach • Ortenberg
Ordnungsamt	• Schauenburg
Kommunalpolizei	• Stockstadt am Rhein
Ortspolizei	• Willingen (Upland)
ohne Bezeichnung[1)]	• Frielendorf

[1)] Kein Einsatz von Hilfspolizisten
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 123: Bezeichnung der Hilfspolizisten

Die unterschiedlichen Bezeichnungen können zu Missverständnissen führen. Wenn die Hilfspolizei in den einzelnen Kommunen mit abweichenden Bezeichnungen auftritt, ist für den Bürger nicht klar ersichtlich, dass es sich um die jeweils gleiche Behörde mit den gleichen Aufgaben handelt. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung der Landesregierung zu prüfen, ob die Bezeichnung der Hilfspolizei vereinheitlicht werden kann, um Irritationen zu vermeiden und damit die Akzeptanz zu erhöhen.

Steuerungssystem

Die Ausgestaltung eines geeigneten Steuerungssystems in den Ordnungsbehörden ist komplex. Voraussetzung für eine fundierte Entscheidung sind Informationen über die Zielerreichung und die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Hierfür kann ein Steuerungssystem die notwendigen Daten zur Kontrolle und Steuerung liefern.

Informationen über die Arbeiten der Ordnungsbehörden werden benötigt, um sicherzustellen, dass die finanziellen Mittel wirtschaftlich und sachgerecht eingesetzt werden. Gleichzeitig verursachen die Erhebung und Aufbereitung von Daten Kosten.

Bei der Ordnungsverwaltung hat die Ordnungsbehörde kaum Einfluss auf den Umfang der Arbeiten. Daher kann sich die Datenerhebung bei der Ordnungsverwaltung auf allgemeine Informationen wie Öffnungszeiten, Fallzahlen oder eingesetztes Personal reduzieren. Durch Vergleich von Kennzahlen mit anderen Kommunen kann auf diese Weise die Effizienz der Ordnungsverwaltung eingeschätzt werden.

Hingegen besteht bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr ein erheblicher Handlungsspielraum. Aus den gesetzten Zielen können Kennzahlensysteme abgeleitet werden, um die Einhaltung der von den Kommunen bestimmten Ziele zu überwachen. Denkbar ist auch die Veröffentlichung von wesentlichen Kennzahlen. Wenn die Bürger über die Arbeiten der Ordnungsbehörden informiert werden, kann dies zum einen die Akzeptanz der Ordnungsbehörde in der Öffentlichkeit erhöhen. Zum anderen kann dies zur Erhöhung des subjektiven Sicherheitsgefühls der Bürger beitragen.

Die Ansicht 124 zeigt, mit welchen Maßnahmen die Kommunen ihre Ordnungsbehörden steuerten.

Steuerung Ordnungsbehörden				
	Präzisierung Handlungs-spielraum (§ 74 HSOG)	Definition von Zielen	Einsatz von Kennzahlen zur Steuerung	Mindestens zwei Controlling-berichte im Jahr
Büdingen	✓	✓	●	●
Ebsdorfergrund	✓	●	●	●
Erzhausen	✓	●	●	●
Frielendorf	✓	✓	●	●
Hattersheim am Main	✓	●	✓	●
Heuchelheim a. d. Lahn	✓	●	●	●
Homberg (Ohm)	✓	●	●	●
Hünfelden	✓	●	●	●
Kronberg im Taunus	✓	●	●	✓
Michelstadt	●	●	●	●
Mühlheim am Main	✓	✓	●	●
Neu-Anspach	✓	✓	✓	✓
Ortenberg	●	●	●	●
Schauenburg	✓	●	●	●
Stockstadt am Rhein	●	●	●	●
Willingen (Upland)	✓	●	●	●
✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020				

Ansicht 124: Steuerung Ordnungsbehörden

Ein umfassendes Steuerungssystem in den Ordnungsbehörden war nur in Neu-Anspach anzutreffen.

Steuerung Ordnungsbehörden

Ansicht 125: Rathaus Neu-Anspach (Aufnahme vom 29. September 2020)

Neu-Anspach setzte in der Ordnungsbehörde eine Reihe von Steuerungsinstrumenten ein:

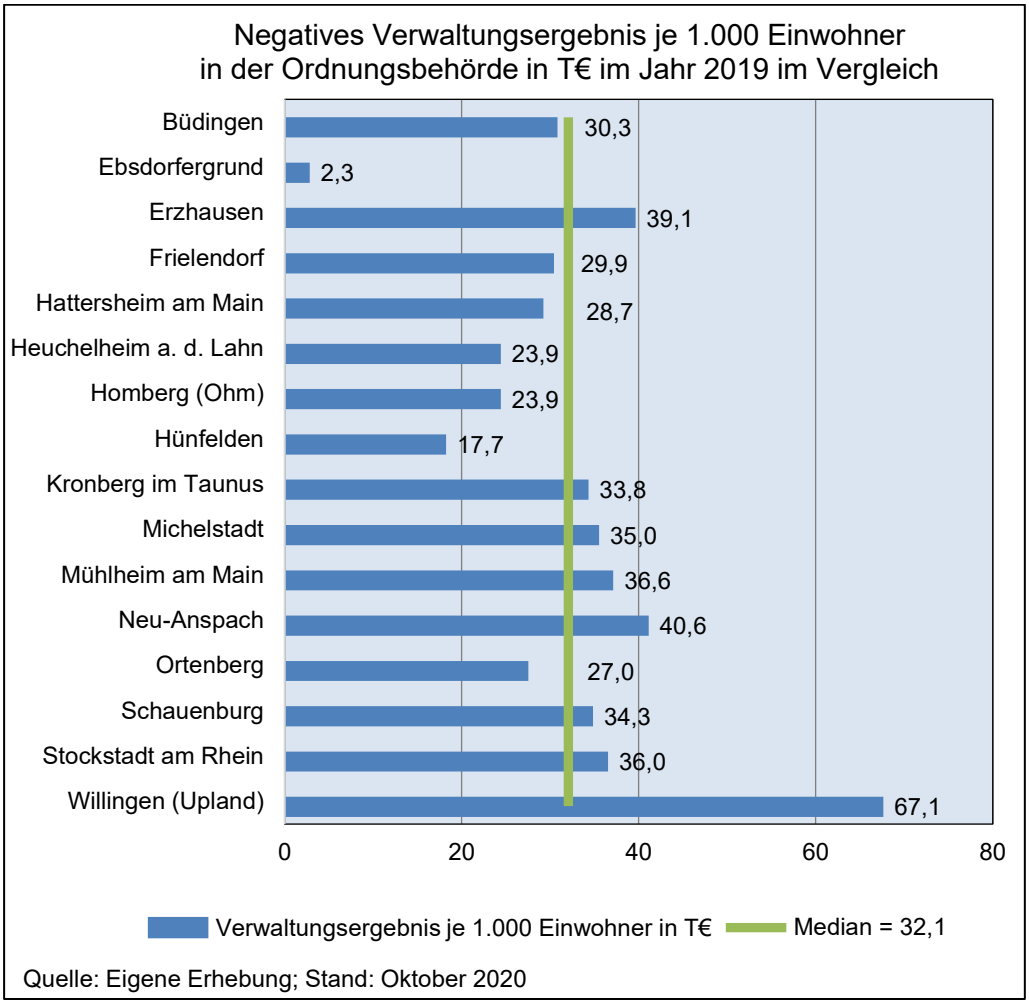
- Eine Gefahrenabwehrverordnung nach § 74 HSOG, die u.a. den Handlungsspielraum der Ordnungsbehörde präzisiert
- Definierte Ziele für jeden Produktbereich
- Jährliche Zielvereinbarungs- bzw. Zielerreichungsgespräche mit den Mitarbeitern für die definierten Ziele
- Budgetbericht nach § 28 Absatz 1 GemHVO[424] zum 31. August eines Jahres mit Hochrechnung beruhend auf den Werten zum 31. Juli zur Aussage des Haushaltsvollzugs mit Erläuterungen zu Plan-Ist-Abweichungen und unter Bezugnahme auf die Ordnungsbehörde
- Jährliche Berichterstattung der Ordnungsbehörden mit Angabe von Kennzahlen

424 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 2. April 2006, Fundstelle: GVBl. I 2006, 235; zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 25. April 2018 (GVBl. S. 59)

Um die Effizienz der geprüften Körperschaften zu beurteilen, wurden die Verwaltungsergebnisse sowie die Personalausstattung der Ordnungsbehörden in den geprüften Körperschaften untersucht.

Verwaltungsergebnis

Die folgende Ansicht 126 zeigt das negative Verwaltungsergebnis je 1.000 Einwohner für die untersuchten Aufgaben der Ordnungsbehörden der geprüften Körperschaften im Jahr 2019 im Vergleich:



Ansicht 126: Negatives Verwaltungsergebnis je 1.000 Einwohner in der Ordnungsbehörden in T€ im Jahr 2019 im Vergleich

Im Median verursachten die betrachteten Aufgaben der Ordnungsbehörden ein negatives Verwaltungsergebnis von 32,1 Tausend Euro je 1.000 Einwohner. Das Verwaltungsergebnis schwankte zwischen 2,3 Tausend Euro je 1.000 Einwohner in Ebsdorfergrund und 67,1 Tausend Euro je 1.000 Einwohner in Willingen (Upland).

Das Verwaltungsergebnis von Willingen (Upland) war auf die Sondersituation des Clubtourismus (siehe Seite 246) zurückzuführen.

Um die Ursachen für die negativen Verwaltungsergebnisse zu identifizieren, werden in der Ansicht 127 die Verwaltungsergebnisse nach den betrachteten Aufgaben der Ordnungsbehörden im Jahr 2019 analysiert.

Verwaltungsergebnis je 1.000 Einwohner in der Ordnungsbehörde im Jahr 2019 (in T€)

	Ordnungsverwaltung				Allgemeine Gefahrenabwehr		
	Einwohnermeldeamt	Fundamt	Gewerbeamt	Straßenverkehrsbehörde	Überwachung ruhender Verkehr	Überwachung fließender Verkehr	Übrige Aufgaben Gefahrenabwehr
Büdingen	-16,1	-0,2	-1,5	-3,3	-3,9	-2,1	-3,2
Ebsdorfergrund	-0,8	-0,8	7,0	-3,6	-0,7	0,0	-3,4
Erzhausen	-12,3	-0,7	-2,5	-3,1	-8,7	-2,9	-8,9
Frielendorf	-13,1	-0,4	-2,2	-5,0	0,0	1,7	-10,9
Hattersheim am Main	-11,3	-0,2	-0,9	-4,4	-2,4	-0,3	-9,2
Heuchelheim a. d. Lahn	-8,8	0,0	-0,8	-1,7	-1,4	-5,4	-5,8
Homberg (Ohm)	-9,4	0,0	-1,9	-0,4	-1,6	0,0	-10,6
Hünfelden	-6,7	-0,2	-3,4	-2,3	-1,7	-2,3	-1,1
Kronberg im Taunus	-13,6	-0,8	-2,7	-3,2	-5,4	3,1	-11,2
Michelstadt	-9,2	-0,8	-1,7	-0,9	-6,3	-6,6	-9,5
Mühlheim am Main	-17,0	-0,8	-1,4	-6,6	-4,0	-2,3	-4,5
Neu-Anspach	-6,8	-0,3	-1,9	-3,3	-0,7	-2,2	-25,4
Ortenberg	-6,8	-0,9	-1,9	-1,9	-2,5	2,6	-15,6
Schauenburg	-15,5	-2,3	-2,5	-2,2	-0,8	-1,6	-9,4
Stockstadt am Rhein	-9,6	-0,5	-3,6	-0,2	-2,6	-8,6	-10,9
Willingen (Upland)	-21,3	-2,0	-5,4	-5,1	-2,6	2,3	-33,0
Minimum	-21,3	-2,3	-5,4	-6,6	-8,7	-8,6	-33,0
Maximum	-0,8	0,0	7,0	-0,2	0,0	3,1	-1,1
Oberes Quartil	-8,8	-0,2	-1,5	-1,9	-1,4	0,0	-5,8
Unteres Quartil	-15,5	-0,8	-2,7	-4,4	-4,0	-2,9	-11,2

[1] insbesondere Allgemeiner Ordnungsdienst und Überwachung Gaststätten

≥ oberes Quartil

≤ unteres Quartil

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 127: Verwaltungsergebnis je 1.000 Einwohner in der Ordnungsbehörde im Jahr 2019 (in T€)

Ansicht 127 zeigt, dass grundsätzlich nur in der Überwachung des fließenden Verkehrs positive Verwaltungsergebnisse erzielt werden konnten.[425] Die übrigen Aufgaben verursachten negative Verwaltungsergebnisse, da die entstandenen Kosten nicht durch die erzielten Einnahmen gedeckt werden konnten.

In der Ordnungsverwaltung können die Fallzahlen und damit der Umfang der anfallenden Arbeiten nur in geringerem Umfang beeinflusst werden. Daher ist die Ordnungsverwaltung hinsichtlich einer effizienten Bearbeitung der Aufgaben zu beurteilen. Anders verhält es sich bei der Gefahrenabwehr. Hier können die Ordnungsbehörden zusätzlich die Intensität, die das wirtschaftliche Ergebnis wesentlich beeinflusst, selbst bestimmen.

Personalausstattung

Im Vergleich stellte sich die Ist-Personalausstattung (Vollzeitäquivalente, VZÄ) der Ordnungsbehörden wie folgt dar:

Personalausstattung der Ordnungsbehörden 2019					
	Einwohner	Personalausstattung		VZÄ je 1.000 Einwohner	
		Ordnungsverwaltung	Allgemeine Gefahrenabwehr	Ordnungsverwaltung	Allgemeine Gefahrenabwehr
Büdingen	22.436	7,23	5,55	0,32	0,25
Ebsdorfergrund	8.963	2,21	0,49	0,25	0,05
Erzhausen	8.070	3,26	2,48	0,40	0,31
Frielendorf	7.253	2,02	1,89	0,28	0,26
Hattersheim am Main	27.674	8,01	6,80	0,29	0,25
Heuchelheim a. d. Lahn	7.819	2,24	2,73	0,29	0,35
Homberg (Ohm)	7.427	2,05	0,90	0,28	0,12
Hünfelden	9.661	1,52	1,74	0,16	0,18
Kronberg im Taunus	18.255	9,20	6,76	0,50	0,37
Michelstadt	16.007	4,10	6,45	0,26	0,40
Mühlheim am Main	28.652	11,30	7,70	0,39	0,27
Neu-Anspach	14.501	2,68	5,97	0,18	0,41
Ortenberg	8.970	2,30	3,24	0,26	0,36
Schauenburg	10.456	3,97	1,33	0,38	0,13
Stockstadt am Rhein	6.051	1,58	1,59	0,26	0,26
Willingen (Upland)	6.096	2,80	5,49	0,46	0,90
Minimum	6.051	1,52	0,49	0,16	0,05
Maximum	28.652	11,30	7,70	0,50	0,90
Median	9.316	2,74	2,98	0,28	0,27
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020					

Ansicht 128: Personalausstattung der Ordnungsbehörden 2019

425 In Ebsdorfergrund hat ein bundesweit tätiger Pflegedienst seinen Sitz. Im Zug der Bearbeitung der An-, Ab- und Ummeldungen der selbständigen Betreuungskräfte realisierte das Gewerbeamt in Ebsdorfergrund ein positives Verwaltungsergebnis (siehe auch Seite 21).

Die Personalausstattung lag im Jahr 2019 zwischen 2,70 und 19,00 Vollzeitäquivalenten. Im Jahr 2019 hatte Ebsdorfergrund mit 0,30 Vollzeitäquivalenten bezogen auf 1.000 Einwohner den geringsten Wert, während Willingen (Upland) mit 1,36 die meisten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner aufwies (siehe hierzu Ausführungen zum Clubtourismus auf Seite 246). Im Bereich der Ordnungsverwaltung wies Kronberg im Taunus mit 0,50 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner den höchsten Wert auf. In Kronberg im Taunus übernahm das Einwohnermeldeamt neben den üblichen Tätigkeiten zusätzlich Aufgaben in der kommunalen Tourismusförderung.

Im Median betrug die Personalausstattung 0,58 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner, wobei nahezu eine Gleichverteilung zwischen der Ordnungsverwaltung (0,28 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) und der Allgemeinen Gefahrenabwehr (0,27 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner) vorlag.

Die Personalausstattung hatte erheblichen Einfluss auf das Verwaltungsergebnis der Ordnungsbehörden.

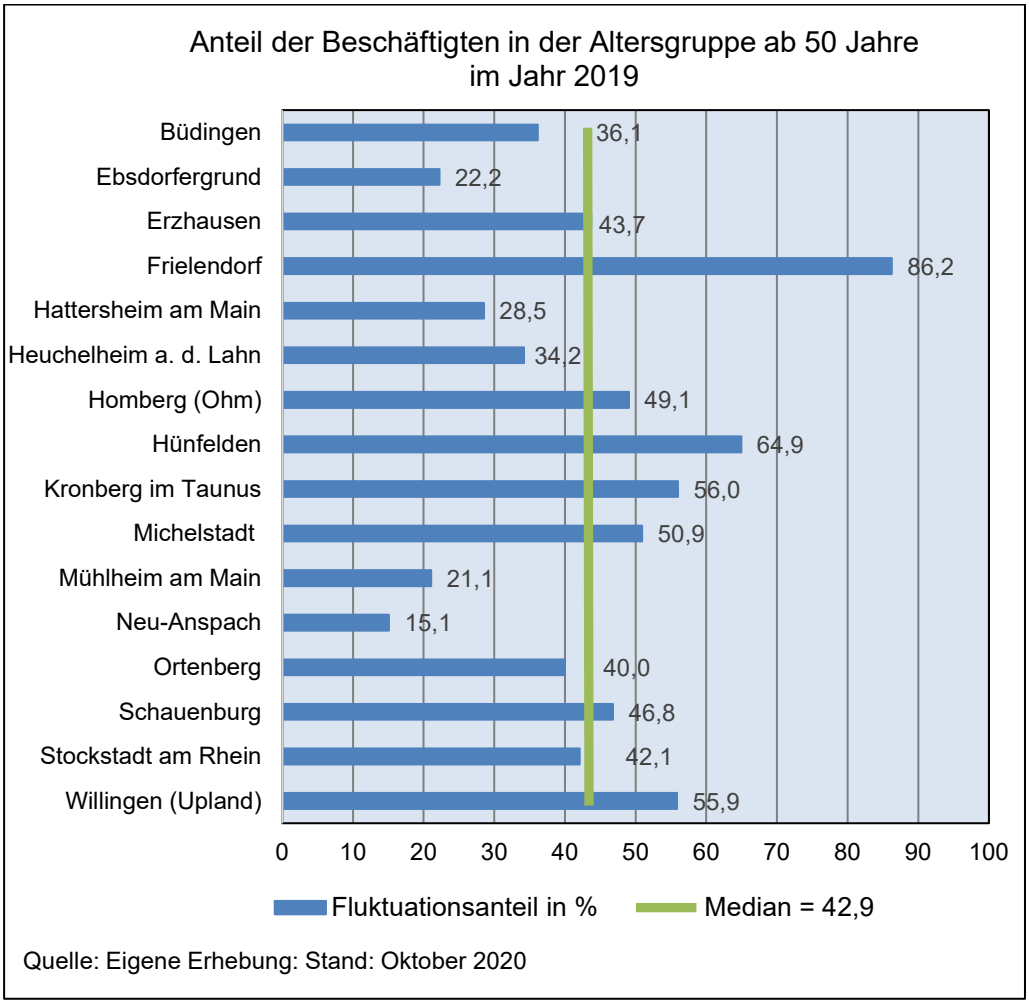
Clubtourismus

Ansicht 129: Fahrzeug der Ortspolizei in Willingen (Aufnahme vom 6. Oktober 2020)

Willingen (Upland) wies eine im Vergleich hohe Personalausstattung aus. Dies resultierte aus dem Clubtourismus. Darunter werden zumeist Tagestouristen gefasst, die schwerpunktmäßig in den Monaten Mai/Juni und September/ Oktober die lokalen Gaststätten in Gruppen zum Feiern aufsuchen (Vereinsfahrten, Junggesellenabschiede) und meist mit den dafür typischen Problemen (Vandalismus, Verunreinigung, Lärmbelästigung etc.) einhergehen. Die Personalausstattung einschließlich der Nutzung eines privaten Sicherheitsdienstes erscheint im Hinblick auf diese Sondersituation angemessen zu sein.

Demografie

Die nachstehende Ansicht 130 zeigt den Anteil der Beschäftigten in den Ordnungsbehörden, die bei natürlicher Fluktuation in den nächsten 15 Jahren[426] ausscheiden werden:



Ansicht 130: Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab 50 Jahre im Jahr 2019

Der Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab 50 Jahren betrug im Jahr 2019 in den Ordnungsbehörden im Median 42,9 Prozent.

Vor allem Frielendorf und Hünfelden wiesen ein demografisches Risiko auf. Dies liegt darin begründet, dass die Altersgruppe unter 30 Jahren in diesen Kommunen nicht vertreten und zugleich der Anteil der Altersgruppe über 50 Jahren mit 86 Prozent (Frielendorf) und 65 Prozent (Hünfelden) im Vergleich am höchsten war.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Frielendorf eine langfristige Personalplanung, um sicherzustellen, dass die Stellen von ausscheidenden Mitarbeitern rechtzeitig mit Nachfolgern besetzt werden und somit ein Wissenstransfer sichergestellt ist. Dabei können auch die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit mit einbezogen werden.

Hingegen ist Neu-Anspach positiv hervorzuheben, wo der Anteil an Beschäftigten in der Altersgruppe ab 50 Jahren mit 15,1 Prozent am niedrigsten im Vergleich der geprüften Körperschaften war.

426 Bei Annahme eines Renteneintritts mit 65 Jahren

Die Steuerungssysteme sind damit nicht allein nach wirtschaftlichem Handeln zu beurteilen. Neben einem günstigen Verwaltungsergebnis sind qualitative Aspekte zu berücksichtigen. Hierzu kann ein definierter Umfang von Aufgaben in der Allgemeinen Gefahrenabwehr zählen. Aber auch eine vorausschauende Personalpolitik ist mit einzubeziehen, welche die Demografie der Beschäftigten beachtet.

Vor diesem Hintergrund ist das überdurchschnittlich negative Verwaltungsergebnis von Neu-Anspach trotz eines vorbildlichen Steuerungssystems zu beurteilen. Dieses war in erster Linie durch das negative Verwaltungsergebnis von 25,4 Tausend Euro in der Allgemeinen Gefahrenabwehr infolge der Wahrnehmung vereinbarter Aufgaben zurückzuführen. Die Kommunen können durch Nichterbringung von Aufgaben zwar das Verwaltungsergebnis verbessern. Dieser Ansatz ist jedoch hinsichtlich der gesetzlichen Aufgaben der Ordnungsbehörde nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Aufbau eines Steuerungssystems, das neben der sachgerechten Wahrnehmung der Aufgaben die Effizienz sowie eine nachhaltige Personalpolitik mit einbezieht.

8.5 Ordnungsverwaltung

Einwohnermeldeamt

Die Aufgaben der Einwohnermeldeämter waren in allen Kommunen dem Grunde nach identisch. Sie stellten Personalausweise und Pässe aus, bearbeiteten An-, Ab- oder Ummeldungen, erteilten Auskünfte, führten Kirchenaustritte durch, führten das Gewerbezentralregister, stellten Führungszeugnisse aus oder änderten Fahrzeugscheine. Die Arbeitsprozesse und die eingesetzten IT-Verfahren waren nahezu identisch. Die Gebühren für Personalausweise und Pässe waren bundeseinheitlich festgelegt. Bei den Fallzahlen waren über alle Kommunen in der Tendenz steigende Fallzahlen in den Jahren 2015 bis 2019 zu verzeichnen.

Ansicht 131: Bürgerbüro Büdingen (Aufnahme vom 5. Oktober 2020)

Ansicht 132 zeigt die Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) und Fallzahlen der Einwohnermeldeämter im Jahr 2019:

Personalausstattung Einwohnermeldeämter im Jahr 2019						
	Einwohner	VZÄ[1)]	Fallzahlen	VZÄ[1)] je 1.000 Einwohner	Fallzahl je VZÄ[1)]	Ergebnisverbesserungspotenzial[2)]
Büdingen	22.436	4,31	9.485	0,19	2.201	47.200 €
Ebsdorfergrund	8.963	1,11	3.900	0,12	3.514	k.E.
Erzhausen	8.070	2,06	3.775	0,26	1.832	37.700 €
Frielendorf	7.253	1,09	2.564	0,15	2.352	8.900 €
Hattersheim am Main	27.674	5,55	13.504	0,20	2.433	35.000 €
Heuchelheim a. d. Lahn	7.819	1,51	3.856	0,19	2.554	5.600 €
Homberg (Ohm)	7.427	1,39	2.373	0,19	1.707	28.900 €
Hünfelden	9.661	1,14	4.262	0,12	3.739	k.E.
Kronberg im Taunus	18.255	5,48	8.672	0,30	1.582	128.800 €
Michelstadt	16.007	3,00	7.567	0,19	2.522	13.300 €
Mühlheim am Main	28.652	8,00	14.873	0,28	1.859	143.200 €
Neu-Anspach	14.501	1,43	5.293	0,10	3.701	k.E.
Ortenberg	8.970	1,10	3.088	0,12	2.807	k.E.
Schauenburg	10.456	2,56	4.266	0,24	1.666	55.500 €
Stockstadt am Rhein	6.051	1,00	2.743	0,17	2.743	k.E.
Willingen (Upland)	6.096	1,50	2.822	0,25	1.881	26.100 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale						530.200 €
Minimum	6.051	1,00	2.373	0,10	1.582	
Maximum	28.652	8,00	14.873	0,30	3.739	
Median	9.316	1,51	4.081	0,19	2.393	
Oberes Quartil	16.007	3,00	7.567	0,24	2.743	

1) Vollzeitäquivalente
2) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials lag das obere Quartil der Fallzahlen je Vollzeitäquivalent als Referenzwert zu Grunde (2.743). Rechnerisch wurde hieraus ein Soll an Vollzeitäquivalenten abgeleitet. Für die Bewertung in Euro wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 55.500 Euro (Basis: TVöD VKA 2020, E 9a Stufe 3) herangezogen (ohne Arbeitsplatzkosten).
k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 132: Personalausstattung Einwohnermeldeämter im Jahr 2019

Die Personalausstattung der Einwohnermeldeämter lag zwischen 1,00 Vollzeitäquivalent in Stockstadt am Rhein und 8,00 Vollzeitäquivalenten in Mühlheim am Main. Die Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner beliefen sich in Neu-Anspach auf 0,10 und in Kronberg im Taunus auf 0,30. Auf ein Vollzeitäquivalent entfielen in Kronberg im Taunus 1.582 Fälle und in Hünfelden 3.739 Fälle.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Büdingen, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Schauenburg und Willingen (Upland) zu prüfen, ob sie die Personalausstattung anpassen können. Wenn es den Kommunen durch Neustrukturierung der Prozesse gelingt, die Fallzahlen je Vollzeitäquivalent des oberen Quartilswerts zu erreichen, haben diese ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 0,53 Millionen Euro (oder 9,55 Vollzeitäquivalenten).

Die Überörtliche Prüfung analysierte, inwieweit die Öffnungszeiten des Einwohnermeldeamts in Verbindung zum Verwaltungsergebnis standen. Geprüft wurde, ob sich Bürgerfreundlichkeit (durch längere Öffnungszeiten) und Wirtschaftlichkeit beeinflussen.

Bürgerfreundliche Öffnungszeiten waren dann gegeben, wenn das Einwohnermeldeamt vor 8:00 Uhr, nach 17:00 Uhr oder alternativ an Samstagen geöffnet hatte. Dies erlaubte es den Bürgern, Anträge außerhalb der büroüblichen Arbeitszeit zu erledigen.

Die Prüfung führte zu dem folgenden Ergebnis:

Öffnungszeiten und Verwaltungsergebnis der Einwohnermeldeämter im Jahr 2019						
	Wöchentliche Öffnungsstunden	Öffnung vor 8:00 Uhr (in Std.)	Öffnung nach 17:00 Uhr (in Std.)	Öffnung am Samstag (in Std.)	Bürgerfreundliche Öffnungszeiten (in Std.)	Verwaltungsergebnis je 1.000 Einwohner (in T€)
Büdingen	33,5	ja (0,5)	ja (2,0)	nein	2,5	-16,1
Ebsdorfergrund	16,0	nein	ja (3,0)	nein	3,0	-0,8
Erzhausen	23,5	ja (3,0)	ja (1,0)	nein	4,0	-12,3
Frielendorf	28,5	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-13,1
Hattersheim am Main	30,5	ja (2,5)	ja (1,0)	nein	3,5	-11,3
Heuchelheim a. d. Lahn	24,0	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-8,8
Homberg (Ohm)	19,5	ja (1,0)	ja (1,0)	nein	2,0	-9,4
Hünfelden	48,0	ja (5,0)	ja (2,0)	nein	7,0	-6,7
Kronberg im Taunus	23,0	nein	ja (1,0)	ja (3,0)	4,0	-13,6
Michelstadt	31,5	nein	ja (1,0)	ja (3,0)	4,0	-9,2
Mühlheim am Main	24,0	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-17,0
Neu-Anspach	33,0	ja (3,0)	ja (2,0)	nein	5,0	-6,8
Ortenberg	21,5	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-6,8
Schauenburg	22,0	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-15,5
Stockstadt am Rhein	24,0	nein	ja (1,0)	nein	1,0	-9,6
Willingen (Upland)	37,0	ja (2,5)	nein	nein	2,5	-21,3
Minimum	16,0	0,0	0,0	0,0	1,0	-21,3
Maximum	48,0	5,0	3,0	3,0	7,0	-0,8
Median	24,0	0,0	1,0	0,0	2,5	-10,5
Oberes Quartil					4,0	-8,8
Unteres Quartil					1,0	-15,5

≥ oberes Quartil
≤ unteres Quartil
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 133: Öffnungszeiten und Verwaltungsergebnis der Einwohnermeldeämter im Jahr 2019

Der Vergleich zeigte, dass die bürgerfreundlichen Öffnungszeiten keinen messbaren Einfluss auf das Verwaltungsergebnis hatten. So wies Hünfelden die höchsten bürgerfreundlichen Öffnungszeiten auf bei einem Verwaltungsergebnis des Einwohnermeldeamts, das sich im oberen Quartil bewegte. Ebsdorfergrund wies mit nachfrageorientierten Öffnungszeiten den niedrigsten Fehlbe-

trag im Vergleich aus. Die Körperschaft hatte die geringsten wöchentlichen Öffnungsstunden bei zugleich bürgerfreundlichen Öffnungszeiten, die über dem Median lagen.

Dagegen lagen in Willingen (Upland), wo das Verwaltungsergebnis des Einwohnermeldeamts am negativsten war, die bürgerfreundlichen Öffnungszeiten mit 2,5 Stunden lediglich im Median. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher zu prüfen, ob die bürgerfreundlichen Öffnungszeiten erhöht werden können.

Gewerbeamt

Das Gewerbeamt ist in erster Linie zuständig für die An- und Abmeldung eines Gewerbes. Es nimmt darüber hinaus weitere Aufgaben wahr. Hierzu zählt u.a. die Kontrolle von Gaststätten.

Im Vergleich stellten sich Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) und Aufgabenbearbeitung im Gewerbeamt wie folgt dar:

Personalausstattung Gewerbeamt im Jahr 2019				
	VZÄ[1)]	Fallzahlen	Fallzahl je VZÄ[1)]	Ergebnisverbesserungspotenzial[2)]
Büdingen	1,00	1.421	1.421	9.400 €
Ebsdorfergrund	0,32	2.178	6.806	k.E.
Erzhausen	0,45	147	327	20.000 €
Frielendorf	0,27	181	670	8.900 €
Hattersheim am Main	0,71	1.334	1.878	k.E.
Heuchelheim a. d. Lahn	0,10	235	2.350	k.E.
Homberg (Ohm)	0,30	339	1.130	5.600 €
Hünfelden	0,13	513	3.946	k.E.
Kronberg im Taunus	1,10	632	575	40.500 €
Michelstadt	0,51	872	1.710	k.E.
Mühlheim am Main	1,50	1.446	964	36.100 €
Neu-Anspach	0,40	543	1.358	4.400 €
Ortenberg	0,30	323	1.077	6.100 €
Schauenburg	0,39	255	654	13.300 €
Stockstadt am Rhein	0,20	302	1.510	1.100 €
Willingen (Upland)	0,60	324	540	22.800 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale				168.200 €
Minimum	0,10	147	327	
Maximum	1,50	2.178	6.806	
Median	0,40	426	1.244	
Oberes Quartil	0,60	872	1.710	

1) Vollzeitäquivalent(e)
2) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials lag das obere Quartil der Fallzahlen je Vollzeitäquivalent als Referenzwert zu Grunde (1.710). Rechnerisch wurde hieraus ein Soll an Vollzeitäquivalenten abgeleitet. Für die Bewertung in Euro wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 55.500 Euro (Basis: TVöD VKA 2020, E 9a Stufe 3) herangezogen (ohne Arbeitsplatzkosten).
k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 134: Personalausstattung Gewerbeamt im Jahr 2019

Die geringste Anzahl an Fällen hatte Erzhausen mit 147 Fällen. Die größte Anzahl an Fällen wurde in Ebsdorfergrund erzielt. Die Vollzeitäquivalente bewegten sich zwischen 0,10 (Heuchelheim a. d. Lahn) und 1,50 (Mühlheim am Main).

Die im Vergleich hohe Fallzahl in Ebsdorfergrund war in den An-, Ab- und Ummeldungen begründet. Die Zentrale eines bundesweit tätigen Pflegedienstes hatte in der Gemeinde ihren Sitz, welche sämtliche Gewerbe An-, Ab- und Ummeldungen der selbstständigen Betreuungskräfte übernahm.

Hünfelden weist mit 3.946 Fällen je Vollzeitäquivalent den zweithöchsten Wert auf. In Hünfelden fand durch einen externen Personalberater eine Analyse der

zeitlichen Aufgabenerledigung statt, was auskunftsgemäß zu einer Optimierung des Personaleinsatzes führte.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Büdingen, Erzhausen, Frielendorf, Homberg (Ohm), Kronberg im Taunus, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg, Stockstadt am Rhein und Willingen (Upland) zu prüfen, ob sie die Personalausstattung anpassen können. Wenn es den Kommunen durch Neustrukturierung der Prozesse gelingt, die Fallzahlen je Vollzeitäquivalent des oberen Quartilswerts zu erreichen, haben diese ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 0,17 Millionen Euro (oder 3,03 Vollzeitäquivalente).

Straßen-verkehrsbehörde

Die Straßenverkehrsbehörde ist eine Verwaltungsbehörde, die gemäß § 44 Absatz 1 Satz 1 StVO[427] für die Überwachung und Ausführung der Straßenverkehrsordnung zuständig ist.

Die Straßenverkehrsbehörde war zuständig für die Anordnungen von Verkehrszeichen, Straßenmarkierungen, Verkehrsbeschränkungen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen, Umleitungen und Lichtzeichenanlagen.

427 Rechtsverordnung für sämtliche Teilnehmer am Straßenverkehr auf öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen (Straßenverkehrs-Ordnung – StVO) vom 1. April 2013 (BGBl. I S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 1 Verordnung vom 20. April 2020 (BGBl. I S. 814)

Ansicht 135 zeigt Personalausstattung (Vollzeitäquivalente) und Aufgabenbearbeitung in der Straßenverkehrsbehörde im Vergleich:

Personalausstattung Straßenverkehrsbehörde im Jahr 2019				
	VZÄ[1)]	Fallzahlen	Fallzahl je VZÄ[1)]	Ergebnisverbesserungspotenzial[2)]
Büdingen	0,90	559	621	k.E.
Ebsdorfergrund	0,69	249	361	15.500 €
Erzhausen	0,60	106	177	23.300 €
Frielendorf	0,54	131	243	17.800 €
Hattersheim am Main	1,65	562	341	40.000 €
Heuchelheim a. d. Lahn	0,50	150	300	13.900 €
Homberg (Ohm)	0,26	99	381	5.600 €
Hünfelden	0,09	184	2.044	k.E.
Kronberg im Taunus	2,00	1.015	508	17.200 €
Michelstadt	0,34	392	1.153	k.E.
Mühlheim am Main	1,20	384	320	31.100 €
Neu-Anspach	0,54	325	602	k.E.
Ortenberg	0,30	212	707	k.E.
Schauenburg	0,47	206	438	7.200 €
Stockstadt am Rhein	0,33	133	403	6.100 €
Willingen (Upland)	0,50	110	220	17.800 €
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale				195.500 €
Minimum	0,09	99	177	
Maximum	2,00	1.015	2.044	
Median	0,52	209	392	
Oberes Quartil	0,69	384	602	

1) Vollzeitäquivalente
2) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials lag das obere Quartil der Fallzahlen je Vollzeitäquivalent als Referenzwert zu Grunde (602). Rechnerisch wurde hieraus ein Soll an Vollzeitäquivalenten abgeleitet. Für die Bewertung in Euro wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 55.500 Euro (Basis: TVöD VKA 2020, E 9a Stufe 3) herangezogen (ohne Arbeitsplatzkosten).
k.E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 135: Personalausstattung Straßenverkehrsbehörde im Jahr 2019

Die Kommunen setzten in der Straßenverkehrsbehörde im Median 0,52 Vollzeitäquivalente ein. Bei den Fallzahlen je Vollzeitäquivalent lag der Median bei 392.

Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Kronberg im Taunus, Mühlheim am Main, Schauenburg, Stockstadt am Rhein und Willingen (Upland) wird empfohlen zu prüfen, ob sie die Personalausstattung anpassen können. Wenn es den Kommunen

durch Neustrukturierung der Prozesse gelingt, die Fallzahlen je Vollzeitäquivalent des oberen Quartilswerts zu erreichen, haben diese ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 0,20 Millionen Euro (oder 3,52 Vollzeitäquivalente).

8.6 Allgemeine Gefahrenabwehr

Überwachung fließender Verkehr

Ansicht 136 zeigt Kennzahlen aus der Überwachung des fließenden Verkehrs mit mobilen Anlagen im Jahr 2019:

Geschwindigkeitsüberwachung fließender Verkehr mit mobilen Anlagen im Jahr 2019					
	Mitarbeiter Außendienst	Messzeit	Gemessene Fahrzeuge	Überschreitungen	Anteil Überschreitungen
	VZÄ[1)]	Stunden	Anzahl	Anzahl	Prozent
Büdingen	1,50	266	n.e.	1.794	n.e.
Ebsdorfergrund	-	-	-	-	-
Erzhausen	0,30	246	18.041	1.112	6,2
Frielendorf	0,45	323	100.287	3.575	3,6
Hattersheim am Main	1,00	487	80.260	6.903	8,6
Heuchelheim a. d. Lahn	0,60	180	40.150	981	2,4
Homberg (Ohm)	0,30	168	n.e.	565	n.e.
Hünfelden	0,41	240	24.861	1.568	6,3
Kronberg im Taunus	0,24	159	69.043	4.216	6,1
Michelstadt	0,80	324	29.160	776	2,7
Mühlheim am Main	3,00	229	42.048	3.199	7,6
Neu-Anspach	1,00	400	73.437	3.390	4,6
Ortenberg	0,25	81	22.311	863	3,9
Schauenburg	0,14	68	n.e.	988	n.e.
Stockstadt am Rhein	0,50	24	n.e.	251	n.e.
Willingen (Upland)	0,09	257	42.703	1.333	3,1
Minimum	0,09	24	18.041	251	2,4
Maximum	3,00	487	100.287	6.903	8,6
Median	0,45	240	42.048	1.333	4,6

[1)] Vollzeitäquivalente
n.e. = nicht ermittelbar
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 136: Geschwindigkeitsüberwachung fließender Verkehr mit mobilen Anlagen im Jahr 2019

Im Jahr 2019 lag der Personaleinsatz zwischen 0,09 Vollzeitäquivalenten in Willingen (Upland) und 3,00 Vollzeitäquivalenten in Mühlheim am Main. Gemessen wurden zwischen 18.041 Fahrzeuge in Erzhausen und 100.287 Fahrzeuge in Frielendorf. Der Anteil der Fahrzeuge, die die zulässige Geschwindigkeit überschritten, lag zwischen 2,4 Prozent in Heuchelheim a. d. Lahn und 8,6 Prozent in Hattersheim am Main.

Ebsdorfergrund führte aufgrund des Beschlusses des Gemeindevorstands seit dem Jahr 2018 keine Überwachung des fließenden Verkehrs mittels mobiler Anlagen durch. Hintergrund des Beschlusses war die Entscheidung des OLG Frankfurt vom 26. April 2017[428], mit der die Überwachung des fließenden Verkehrs durch private Dienstleister eingeschränkt wurde. Begründet wurde die Einstellung der Überwachung des fließenden Verkehrs mit zu hohen Investitionskosten für die Anschaffung eigener Software zur Datenerfassung und Auswertung der vorgenommenen Geschwindigkeitskontrollen sowie laufender Kosten, die nicht durch die Einnahmen gedeckt werden. Da auch keine stationären Anlagen eingesetzt wurden, fand in Ebsdorfergrund keine Überwachung des fließenden Verkehrs statt. Dies ist nicht rechtmäßig.[429]

Ansicht 137: Mobile Geschwindigkeitsüberwachung in Willingen (Upland) (Aufnahme vom 6. Oktober 2020)

Die Messstellen waren nach den im Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 5. Februar 2015[430] genannten und in der Reihenfolge priorisierten Kriterien festzulegen:

- Unfallhäufungen[431]
- Besonders schutzwürdige Örtlichkeiten (wie Fußgängerüberwege)
- Besonders schutzwürdige Zonen (wie Nahbereiche für Kindergärten)
- Zonen mit zulässiger Höchstgeschwindigkeit, Fußgängerbereiche während der Lieferzeiten sowie verkehrsberuhigte Zonen

428 OLG Frankfurt vom 26. April 2017, Az. 2 Ss OWI 295/17

429 Nach § 1 HSOG-DVO zählt die Überwachung des Straßenverkehrs zu den Aufgaben der Ordnungsbehörden.

430 Vergleiche StAnz 9/2015, Seite 182

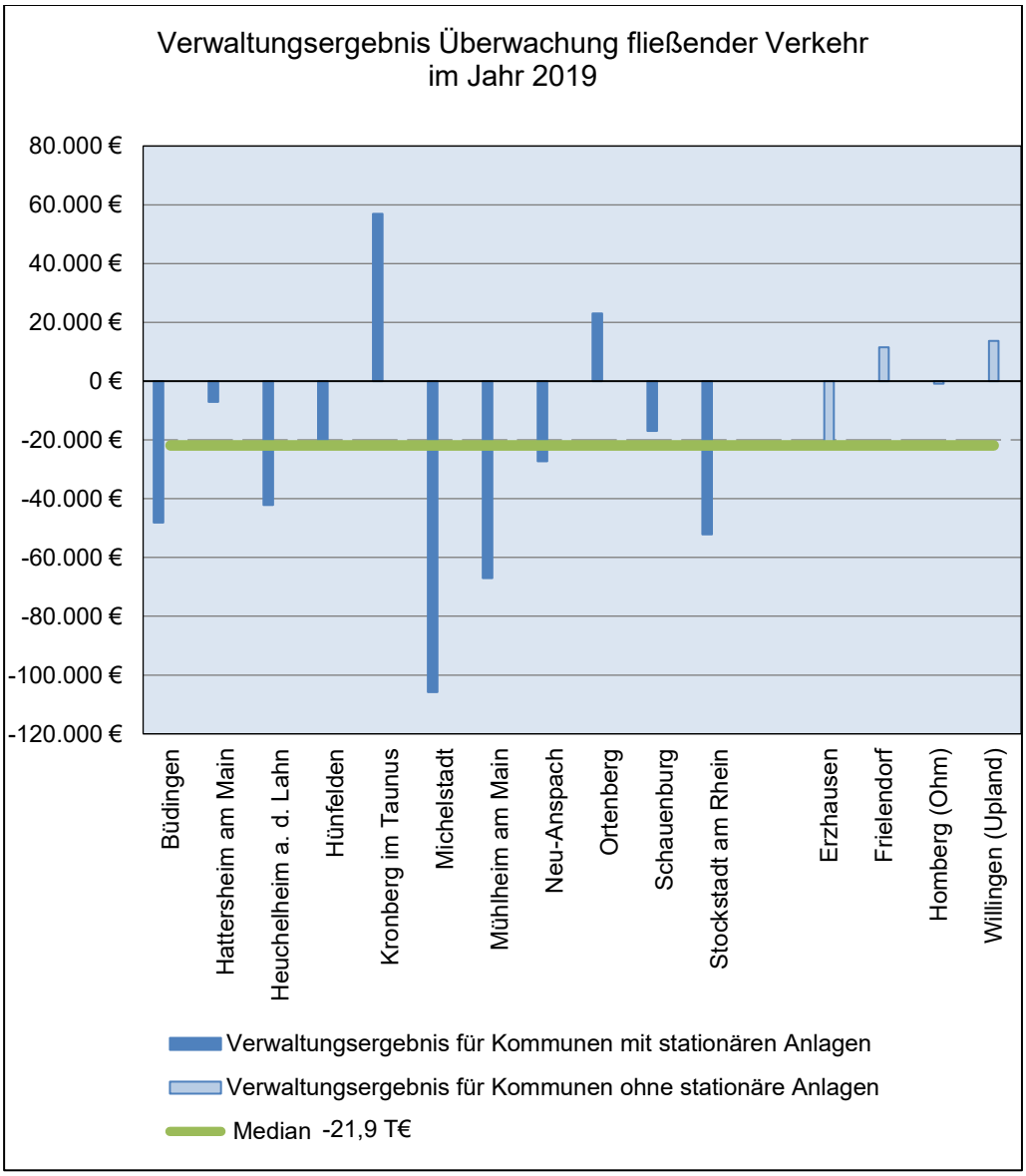
431 Eine Unfallhäufungsstelle lag vor, wenn sich innerhalb eines Jahres auf einem Streckenabschnitt von 300 Meter Länge oder an einem Knotenpunkt mindestens fünf Unfälle gleichen Typs oder mindestens drei Unfälle mit schwerem Personenschaden innerhalb von drei Jahren ereigneten (Gemeinsamer Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung zur Erfassung und Analyse von Straßenverkehrsunfällen vom 27. Januar 2009, StAnz 8/2009, S. 456).

- Lärmschutz
- Sonstige Gründe

Die Kommunen berücksichtigten den Erlass bei der Auswahl der Messstellen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob sich das Betreiben stationärer Überwachungsanlagen positiv auf das Verwaltungsergebnis auswirkte.[432]

Ansicht 138 zeigt hierzu die Verwaltungsergebnisse aus der Überwachung des fließenden Verkehrs im Jahr 2019 unterteilt nach Kommunen mit und ohne stationäre Überwachungsanlagen:



Quelle: Eigene Erhebungen (ohne Ebsdorfergrund, da keine Überwachung fließender Verkehr)

Ansicht 138: Verwaltungsergebnis Überwachung fließender Verkehr im Jahr 2019

Die Kommunen, die den fließenden Verkehr ausschließlich mit mobilen Anlagen überwachten, wiesen Verwaltungsergebnisse oberhalb des Medians auf. Bei

432 Wegen unterschiedlicher Einflussfaktoren (zum Beispiel geografische Gegebenheiten) sowie fehlender Daten konnte keine Aussage getroffen werden, in welchem Umfang sich der Einsatz stationärer Überwachungsanlagen auf die Verkehrssicherheit auswirkte.

den Kommunen, die den Verkehr sowohl mit stationären als auch mit mobilen Anlagen überwachten, waren die Verwaltungsergebnisse uneinheitlich. So konnte Kronberg im Taunus mit 57,0 Tausend Euro das höchste Verwaltungsergebnis aus der Überwachung des fließenden Verkehrs im Vergleichsring erzielen. Im Gegensatz dazu erwirtschaftete Michelstadt mit -105,8 Tausend Euro das im Vergleich schlechteste Verwaltungsergebnis aus der Überwachung des fließenden Verkehrs.

Es kann damit nicht nachgewiesen werden, dass sich der Einsatz stationärer Anlagen positiv auf das Verwaltungsergebnis aus der Überwachung des fließenden Verkehrs auswirkt.

Verwaltungsergebnis Überwachung fließender Verkehr mit und ohne stationäre Anlagen

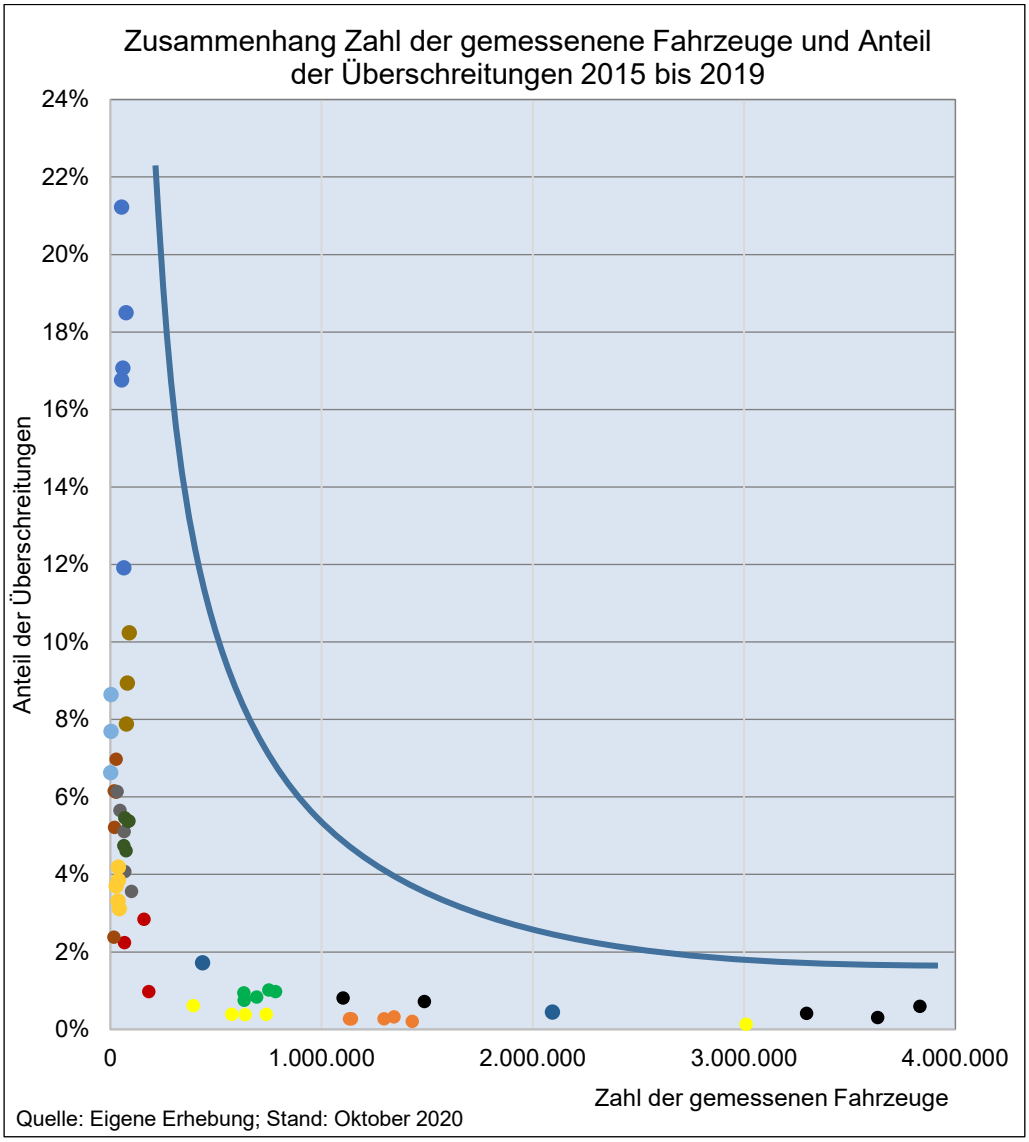
Ansicht 139: Stationäre Messanlage in Michelstadt (Aufnahme vom 6. Oktober 2020)

Im Vergleich wurde geprüft, welche Faktoren die Wirtschaftlichkeit der Überwachung des fließenden Verkehrs beeinflussten. Es gab keinen Zusammenhang zwischen der Zahl der Messstunden und dem Verwaltungsergebnis. Die Überörtliche Prüfung kann daher keine Empfehlung für eine wirtschaftlich optimale Zahl von Messstunden geben.

Ziel der Verkehrsüberwachung ist die Unfallverhütung. Eine nicht angepasste Geschwindigkeit war im Jahr 2019 das vierthäufigste Fehlverhalten von Pkw-Fahrern, das zu einem Unfall mit Personenschaden führte[433]. Der Vergleich zeigte, dass das Betreiben von stationären Anlagen nach den Erfahrungen der Kommunen zur Verkehrserziehung und damit zur Verkehrssicherheit beitrug, nicht jedoch zwingend wirtschaftlich war.

433 Siehe Statistisches Bundesamt: Fachserie 8 Reihe 7 Verkehr S. 49 (Verkehrsunfälle) Jahr 2019

In der Ansicht 140 werden die Messergebnisse der Jahre 2015 bis 2019 dargestellt. Jeder Kommune wurde eine Farbe zugeordnet, jeder Punkt ist das Messergebnis einer Kommune in einem Jahr. Damit der Trend erkennbar wird, wurde auf eine einzelne Benennung der Datenpunkte verzichtet. Die eingezeichnete Kurve ist nicht rechnerisch ermittelt und soll lediglich den Trendverlauf verdeutlichen.



Ansicht 140: Zusammenhang Zahl der gemessenen Fahrzeuge und Anteil der Überschreitungen 2015 bis 2019

Die Analyse zeigte, dass mit steigender Zahl gemessener Fahrzeuge der Anteil der Fahrzeuge sank, die zu schnell fuhren. In diesem Sinne leistete die Überwachung des fließenden Verkehrs einen Beitrag zur Verkehrssicherheit.

Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Prüfung der Überwachung des fließenden Verkehrs empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, unter Aspekten der Verkehrssicherheit die Geschwindigkeitsmessungen auszuweiten, wenn der Anteil der gemessenen Fahrzeuge mit Überschreitung der zulässigen Geschwindigkeit einen für sie festgelegten Wert überschreitet.

Überwachung ruhender Verkehr

Die Kommunen überwachten den ruhenden Verkehr mit unterschiedlicher Intensität.

Überwachung ruhender Verkehr im Jahr 2019					
	Personal	Verwarnungen	Einnahmen je Verwarnung	Verwaltungsergebnis	Art der Erfassung
	VZÄ[1)]	Anzahl	€	€	Elektronisch / Manuell
Büdingen	2,00	5.276	12	-76.922	Elektronisch
Ebsdorfergrund	0,05	0	0	-6.469	Manuell
Erzhausen	1,20	1.429	19	-69.484	Elektronisch
Frielendorf	0,00	3	35	105	-
Hattersheim am Main	1,85	5.512	19	-66.075	Elektronisch
Heuchelheim a. d. Lahn	0,75	2.046	14	-20.574	Elektronisch / Manuell
Homberg (Ohm)	0,30	872	14	-11.065	Elektronisch
Hünfelden	0,33	524	15	-15.862	Manuell
Kronberg im Taunus	3,25	7.345	14	-99.213	Elektronisch
Michelstadt	1,54	3.199	12	-100.539	Elektronisch
Mühlheim am Main	2,20	1.971	13	-128.824	Elektronisch
Neu-Anspach	1,87	1.588	21	-8.142	Elektronisch
Ortenberg	0,35	301	20	-22.208	Elektronisch
Schauenburg	0,13	114	15	-7.899	Elektronisch
Stockstadt am Rhein	0,67	1.510	16	-16.202	Elektronisch/Manuell
Willingen (Upland)	0,20	694	12	-16.093	Elektronisch
Minimum	0,00	0	0	-128.824	
Maximum	3,25	7.345	35	105	
Median	0,71	1.470	15	-18.388	

[1)] Vollzeitäquivalente
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 141: Überwachung ruhender Verkehr im Jahr 2019

Die geprüften Kommunen arbeiteten bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs nicht kostendeckend. Allein Frielendorf erzielte ein positives Verwaltungsergebnis, was auf eine fehlende Überwachungstätigkeit zurückzuführen war.

Überwachung ruhender Verkehr in Frielendorf

Frielendorf führte keine aktiven Tätigkeiten zur Überwachung des ruhenden Verkehrs aus, sondern erteilte nur einzelfallbezogen Verwarnungen. Frielendorf wählte auskunftsgemäß die persönliche Ansprache an die Bürger zur Verkehrserziehung. Hierzu wurden auch vom Bürgermeister ausgestellte Hinweiskarten verteilt. Dies war nicht rechtmäßig, da Frielendorf dadurch seine gesetzlichen Aufgaben nicht wahrnahm. [429]

Der Bürgermeister der Gemeinde Frielendorf als Ordnungsbehörde

Sehr geehrte Verkehrsteilnehmerin, sehr geehrter Verkehrsteilnehmer,

Sie verhalten sich **verkehrswidrig** und **gefährden** dadurch andere Verkehrsteilnehmer/-innen.

Sie **parken** auf einem **Gehweg**, was nur zulässig ist, wenn dies durch Verkehrszeichen oder eine entsprechende Parkflächenmarkierung erlaubt ist.

Die Fahrbahn gehört, auch zum Halten und Parken, den Fahrzeugen, der **Fußweg ausschließlich** den **Fußgängerinnen und Fußgängern.**

Bitte bedenken Sie, dass durch Ihre Parkweise die Fußgänger/-innen gezwungen werden, auf die Fahrbahn auszuweichen, wo sie **erheblich gefährdet** sind. Dies ist besonders gefährlich für Mütter oder Väter mit Kinderwagen und für Kleinkinder.

Ich bitte Sie daher eindringlich, in Zukunft **nicht mehr auf Gehwegen**, sondern nur noch auf den dafür **vorgesehenen Flächen** bzw. der Fahrbahn zu parken.

Ich danke Ihnen für Ihr Verständnis.

Mit freundlichen Grüßen

Ansicht 142: Hinweiskarte in Frielendorf (erhalten von der Gemeinde Frielendorf im Juni 2021)

In einem aufzubauenden Steuerungssystem sind Zielvorgaben für den Umfang der Überwachung des ruhenden Verkehrs, zum Beispiel in Form eines Mindesteinsatzes von Personal, mit aufzunehmen.

Ebsdorfergrund setzte lediglich 0,05 Vollzeitäquivalente Überwachung des ruhenden Verkehrs ein. Dadurch gelang es Ebsdorfergrund trotz der Entscheidung, kein Verwarngeld festzusetzen, das zweitbeste Verwaltungsergebnis im Vergleich zu erzielen. Dabei ist aber festzustellen, dass dies nur gelang, weil Ebsdordergrund nicht die gesetzlichen Aufgaben der Ordnungsbehörde im Bereich Verkehrsüberwachung wahrnahm.[429]

Die Erfassung erfolgte in zwei[434] Kommunen ausschließlich manuell, in zwei[435] weiteren Kommunen elektronisch und manuell und bei den übrigen Städten und Gemeinden des Vergleichs ausschließlich elektronisch. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, im Zuge der Digitalisierung auf eine vollständige elektronische Erfassung umzustellen.

Eine statistische Auswertung für die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit einer Art der Erfassung war aufgrund der geringen Zahl an Kommunen mit manueller Erfassung nicht möglich.

Freiwilliger Polizeidienst

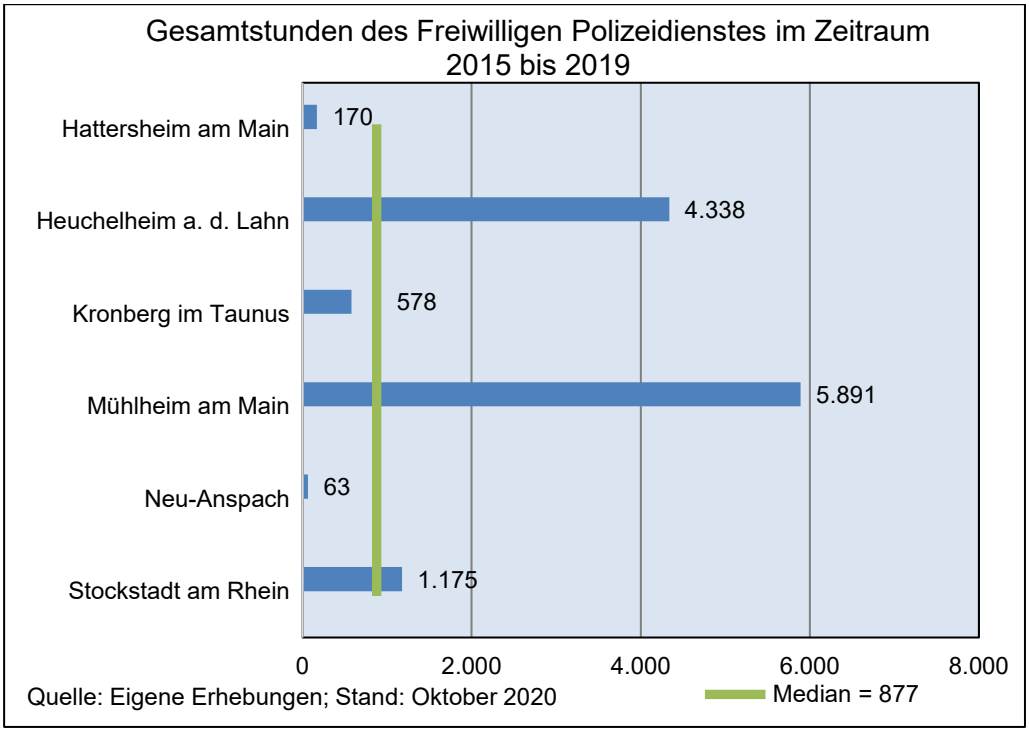
Kommunen konnten mit dem Land Hessen einen Koordinationsvertrag über den Einsatz eines Freiwilligen Polizeidienstes schließen. Ziel des Einsatzes des

434 Ebsdorfergrund und Hünfelden

435 Heuchelheim a. d. Lahn und Stockstadt am Rhein

Freiwilligen Polizeidienstes war, durch Präsenz, Beobachten und Melden von Wahrnehmungen sowie durch vorbeugende Gespräche mit Bürgern die objektive und subjektive Sicherheitslage in den Städten und Gemeinden zu verbessern. Für die Einsatzplanung des Freiwilligen Polizeidienstes war die örtliche Dienststelle der Polizei zuständig.

Ansicht 143 zeigt die im Prüfungszeitraum insgesamt geleisteten Stunden des Freiwilligen Polizeidienstes der sechs Kommunen, die im Prüfungszeitraum einen Freiwilligen Polizeidienst hatten.



Ansicht 143: Gesamtstunden des Freiwilligen Polizeidienstes im Zeitraum 2015 bis 2019

In Stockstadt am Rhein wurde der Freiwillige Polizeidienst zum 31. Dezember 2015 beendet. Bei den übrigen fünf[436] Kommunen, die einen Freiwilligen Polizeidienst unterhielten, waren in vier[437] Fällen fallende Stundenzahlen zu beobachten. In Hattersheim am Main war die Entwicklung der geleisteten Stunden nicht rückläufig (zwischen 20 und 51,5 Stunden im Jahr).

Der Freiwillige Polizeidienst in Mühlheim am Main und Heuchelheim a. d. Lahn führte überwiegend Fußstreifen im Innenstadtbereich, an Treffpunkten von Jugendlichen sowie an bekannten Brennpunkten der Körperschaft durch. Neben den Fußstreifen kam der Freiwillige Polizeidienst bei Veranstaltungen, wie zum Beispiel Faschingsumzügen, Sportveranstaltungen und Wochenmärkten, zum Einsatz. Daneben stand der Freiwillige Polizeidienst den Bürgern als Ansprechpartner zur Verfügung.

436 Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Kronberg im Taunus, Mühlheim am Main, Neu-Anspach

437 Heuchelheim a. d. Lahn, Kronberg im Taunus, Mühlheim am Main, Neu-Anspach

8.7 Interkommunale Zusammenarbeit und Digitalisierung

Interkommunale Zusammenarbeit

Im Vergleich stellte sich die interkommunale Zusammenarbeit wie folgt dar:

Interkommunale Zusammenarbeit (Übersicht)						
	Ordnungsverwaltung	Allgemeine Gefahrenabwehr				
	Überwachung Straßenverkehrsordnung	Überwachung ruhender Verkehr	Überwachung fließender Verkehr	Freiwilliger Polizeidienst	Überwachung Gefahrgut	Sonstige allgemeine Gefahrenabwehr
Büdingen	●	✓	✓	●	✓	●
Ebsdorfergrund	●	●	●	●	✓	●
Erzhausen	●	✓	✓	●	✓	●
Frielendorf	●	●	✓	●	●	●
Hattersheim am Main	●	●	●	●	✓	●
Heuchelheim a. d. Lahn	●	✓	✓	✓	✓	●
Homberg (Ohm)	●	●	✓	●	✓	●
Hünfelden	●	●	●	●	✓	●
Kronberg im Taunus	●	●	●	●	✓	●
Michelstadt	●	●	●	●	✓	●
Mühlheim am Main	●	●	●	●	●	●
Neu-Anspach	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Ortenberg	●	✓	✓	●	✓	✓
Schauenburg	●	●	●	●	✓	●
Stockstadt am Rhein	✓	✓	✓	●	●	●
Willingen (Upland)	●	●	✓	●	✓	●
Anzahl	2	6	9	2	13	2

✓= Kriterium erfüllt, ●= Kriterium nicht erfüllt
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 144: Interkommunale Zusammenarbeit (Übersicht)

Bis auf Mühlheim am Main engagierten sich alle in den Vergleich einbezogenen Städte und Gemeinden in einer interkommunalen Zusammenarbeit. In der Ordnungsverwaltung fand in den geprüften Körperschaften nur bei der Überwachung der Straßenverkehrsordnung eine Interkommunale Zusammenarbeit statt. Eine Zusammenarbeit bei der Bearbeitung der Aufgaben gemäß § 9 des Gesetzes über die Beförderung gefährlicher Güter[438] fand bei 13 Städten und Gemeinden statt, da diese Aufgabe häufig von den Landkreisen koordiniert wurde.[439]

438 Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter (Gefahrgutbeförderungsgesetz – GGBefG) vom 6. August 1975 (BGBl. I S. 2121), zuletzt geändert durch Art. 13 G v. 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2510)

439 Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg, Willingen (Upland)

An zweiter und dritter Stelle lagen die Zusammenarbeit zur Überwachung des fließenden und des ruhenden Verkehrs. Neun[440] Kommunen arbeiteten bei der Überwachung des fließenden und sechs[441] Kommunen bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs zusammen. Es wurde ausschließlich die Form eines gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirks gewählt. Die folgenden zwei Ansichten zeigen, wie sich die Überwachung durch einen gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk auf ausgewählte Kennzahlen auswirkte. Für den Vergleich wurden die erhobenen Daten zur Überwachung des fließenden und des ruhenden Verkehrs nach den Kategorien „Überwachung in interkommunaler Zusammenarbeit“ und „Überwachung durch die einzelne Kommune“ ausgewertet.[442]

440 Büdingen, Erzhausen, Frielendorf, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Neu-Anspach, Ortenberg, Stockstadt am Rhein, Willingen (Upland)

441 Büdingen, Erzhausen, Heuchelheim a. d. Lahn, Neu-Anspach, Ortenberg, Stockstadt am Rhein

442 Büdingen engagierte sich bei der Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs in einer interkommunalen Zusammenarbeit. Dabei stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass die Überwachungstätigkeiten zu mehr als 99 Prozent auf das Gebiet der Stadt Büdingen entfiel. Aus diesem Grund wurde Büdingen nicht dem Bereich „Überwachung mit interkommunaler Zusammenarbeit“ zugeordnet.

Überwachung in Interkommunaler Zusammenarbeit									
		Überwachung des fließenden Verkehrs				Überwachung des ruhenden Verkehrs			
	Einwohner	Personal	Mobile Messzeit	Mobile Messzeit	Verwaltungsergebnis	Personal	Verwarnungen	Verwarnungen	Verwaltungsergebnis
	Anzahl	VZÄ[1)]	Std.	Std. je VZÄ[1)]	€	VZÄ[1)]	Anzahl	Anzahl je VZÄ[1)]	€
Erzhausen	8.070	0,53	246	464	-22.699	1,20	1.429	1.191	-69.484
Frielendorf	7.253	0,67	323	482	11.479	-	-	-	-
Heuchelheim a. d. Lahn	7.819	0,85	180	212	-42.099	0,75	2.046	2.728	-20.574
Homberg (Ohm)	7.427	0,40	168	420	-817	-	-	-	-
Neu-Anspach	14.501	1,27	400	315	-27.258	1,87	1.588	849	-8.142
Ortenberg	8.970	0,65	81	125	23.046	0,35	301	860	-22.208
Stockstadt am Rhein	6.051	0,67	24	36	-52.135	0,67	1.510	2.254	-16.202
Willingen (Upland)	6.096	0,11	257	2.336	13.650	-	-	-	-
Median		0,66	213	368	-11.758	0,75	1.510	1.191	-20.574

[1)] Vollzeitäquivalent(e)
- = Überwachung durch die einzelne Kommune
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 145: Überwachung in Interkommunaler Zusammenarbeit

Überwachung durch die einzelne Kommune									
		Überwachung des fließenden Verkehrs				Überwachung des ruhenden Verkehrs			
	Einwohner	Personal	Mobile Messzeit	Mobile Messzeit	Verwaltungsergebnis	Personal	Verwarnungen	Verwarnungen	Verwaltungsergebnis
	Anzahl	VZÄ[1)]	Std.	Std. je VZÄ[1)]	€	VZÄ[1)]	Anzahl	Anzahl je VZÄ[1)]	€
Büdingen	22.436	2,00	266	133	-48.156	2,00	5.276	2.638	-76.922
Ebsdorfergrund	8.963	0	0	0	0	0,05	0	0	-6.469
Hattersheim am Main	27.674	1,50	487	325	-7.022	1,85	5.512	2.979	-66.075
Homberg (Ohm)	7.427	-	-	-	-	0,30	872	2.906	-11.065
Hünfelden	9.661	0,68	240	353	-21.874	0,33	524	1.588	-15.862
Kronberg im Taunus	18.255	0,49	159	324	56.951	3,25	7.345	2.260	-99.213
Michelstadt	16.007	1,78	324	182	-105.785	1,54	3.199	2.077	-100.539
Mühlheim am Main	28.652	3,70	229	62	-67.020	2,20	1.971	896	-128.824
Schauenburg	10.456	0,36	68	189	-16.930	0,13	114	878	-7.899
Willingen (Upland)	6.096	-	-	-	-	0,20	694	3.470	-16.093
Median		1,50	240	189	-21.874	0,94	1.422	2.169	-41.084

[1)] Vollzeitäquivalent(e)
- = Überwachung in interkommunaler Zusammenarbeit
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 146: Überwachung durch die einzelne Kommune

In einem gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk zur Überwachung des fließenden Verkehrs waren im Median die mobilen Messzeiten mit 213 Stunden leicht unterhalb der mobilen Messzeiten der Kommunen, die nicht einem gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk angehörten. Auffällig war jedoch, dass die mobile Messzeit in Stunden je Vollzeitäquivalent im Median in einem gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk (368 Stunden je Vollzeitäquivalent) doppelt so hoch lag. Dies wies auf eine höhere Effizienz des gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirks hin. Das Verwaltungsergebnis (Median) war folglich bei der Überwachung durch die einzelne Kommune um 86,0 Prozent schlechter als bei den gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirken.

Auch bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs war das Verwaltungsergebnis (Median) in den gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehörden um 50,0 Prozent besser als bei der Überwachung durch die einzelne Kommune.

Der Vergleich der beiden Modelle (Ansicht 145 und Ansicht 146) zeigte zusammenfassend, dass in einem gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk der fließende und ruhende Verkehr gemessen am Median wirtschaftlicher überwacht wurde.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt vor diesem Hintergrund zu prüfen, ob die Kommunen durch Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit die

Effektivität und Effizienz ihrer Aufgaben in den Ordnungsbehörden erhöhen können.

Digitalisierung

Nach den Anforderungen des E-Government-Gesetzes des Bundes (EGovG)[443], des Onlinezugangsgesetzes (OZG)[444] und des E-Government-Gesetzes des Landes (HEGovG)[445] haben die Städte und Gemeinden bis Ende des Jahres 2022 ihre Leistungen zu digitalisieren und über Portale im Internet anzubieten. Die Bürger und Unternehmen sollen zukünftig für ihre Anliegen ein elektronisches Nutzerkonto verwenden können, das über einen Portalverbund zu erreichen ist. Alternativ können dann die Bürger die Behörden persönlich aufsuchen oder ihren Behördengang digital abwickeln. Da die Mehrzahl der Verwaltungsleistungen auf der kommunalen Ebene erbracht werden, liegt die Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen insbesondere bei den Kommunen.[446]

Da die Digitalisierung eine wichtige Voraussetzung für die interkommunale Zusammenarbeit darstellt, untersuchte die Überörtliche Prüfung, in welchem Umfang Dienstleistungen der Ordnungsbehörden im Jahr 2019 digital angeboten wurden. Abhängig von dem Umfang der digitalen Interaktion wurden Stufen je Verwaltungsleistung vergeben.

443 Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz – EGovG) vom 25. Juli 2013 (BGBl. I S. 2749), zuletzt geändert durch Artikel 15 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626, 1638)

444 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG) vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), zuletzt geändert durch Artikel 77 VO vom 19. Juni 2020 (BGB. I S. 1328, 1337)

445 Vgl. Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz – HEGovG) vom 12. September 2018 (GVBl. S. 570)

446 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 230 ff.,

Der berechnete Mittelwert[447] der vergebenen Stufen wird in der folgenden Tabelle dargestellt:

Intensität der E-Government Angebote					
	Einwohnermeldewesen	Fundsachen	Gewerbe	Überwachung Straßenverkehrsordnung	Überwachung Gaststätten
Büdingen	1,8	1,0	2,0	0,0	2,0
Ebsdorfergrund	0,9	0,0	1,5	0,9	0,6
Erzhausen	0,9	1,0	1,5	0,6	1,5
Frielendorf	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hattersheim am Main	0,9	0,0	1,5	0,6	0,0
Heuchelheim a. d. Lahn	1,0	0,0	2,3	0,0	0,5
Homberg (Ohm)	1,0	1,0	2,0	0,0	1,0
Hünfelden	0,4	0,0	1,8	1,0	0,5
Kronberg im Taunus	1,4	0,5	3,3	0,9	1,5
Michelstadt	0,9	1,0	0,0	1,8	0,0
Mühlheim am Main	1,2	2,5	3,0	0,9	1,0
Neu-Anspach	0,9	0,0	1,5	1,9	2,0
Ortenberg	1,0	1,5	3,0	0,3	1,0
Schauenburg	0,8	0,5	1,5	0,0	2,0
Stockstadt am Rhein	0,0	0,0	1,5	2,0	1,0
Willingen (Upland)	1,2	0,0	3,0	0,0	2,0
Mittelwert	0,9	0,6	1,8	0,7	1,0

Legende:
= Punktewert ab 3,0
= minimaler Punktwert von 0,0

Stufe 0: Öffentlich zugängliche Website, ohne Information zur Verwaltungsaufgabe

Stufe 1: Informationen konnten online abgerufen werden

Stufe 2: Einseitige Interaktion - Auftragsformulare konnten herunter geladen werden

Stufe 3: Zweiseitige Interaktion - Elektronische Eingabe in ein offizielles elektronisches Formular wurde angeboten

Stufe 4: Transaktion - Der gesamte Vorgang konnte elektronisch abgewickelt werden

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020

Ansicht 147: Intensität der E-Government Angebote

In keinem Aufgabengebiet konnte der maximale Punktwert von 4,0, der einer vollständigen digitalen Unterstützung ausgewählter Dienstleistungen entspricht, erreicht werden. In zwölf[448] der geprüften 16 Körperschaften war mindestens in

447 Gemessen an dem Umfang der digitalen Interaktion wurden für ausgewählte Dienstleistungen Punktwerte von 0 (öffentlich zugängliche Website) bis 4 (Transaktion – der gesamte Vorgang konnte elektronisch abgewickelt werden) vergeben.

448 Büdingen, Ebsdorfergrund, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Michelstadt, Neu-Anspach, Schauenburg, Stockstadt am Rhein und Willingen (Upland)

einem der betrachteten Aufgabengebiete keine Digitalisierung (Punktwert von Null) festzustellen. In Frielendorf wurden in keinem der betrachteten Aufgabengebiete Dienstleistungen digital angeboten.

Die höchste digitale Unterstützung war im Aufgabengebiet des Gewerbes vorzufinden. Die Kommunen nutzten für die Gewerbean-, ab- und ummeldungen verschiedene Onlinelösungen.

Die Anforderungen, die sich aus dem OZG ergeben, waren damit in keiner Kommune vollständig erfüllt. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt vor dem Hintergrund der vorgenannten rechtlichen Anforderungen und zur Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit zu prüfen, ob das digitale Angebot ausgeweitet werden kann.

8.8 Pandemie-Management

Zur Eindämmung der Infektionszahlen während der Corona-Pandemie wurde in Hessen Ende März 2020 das öffentliche Leben durch Kontaktbeschränkungen und ein Abstandsgebot bei Einhaltung von Hygieneregelungen heruntergefahren (Lockdown).

Während des Lockdowns musste die Ordnungsbehörde die Anfragen der Bürger zu Hygienevorschriften bearbeiten und Kontrollen vor Ort, wie bei Spielplätzen, Gaststätten und Friseursalons, vornehmen. Darüber hinaus wurden interne Sitzungen zur Koordinierung des Vorgehens abgehalten. Die Überwachung der erlassenen Corona–Verordnungen[449] sowie die Information der Bürger führte zu einem Mehraufwand der Ordnungsbehörde. Der Publikumsverkehr in der Ordnungsbehörde wurde eingeschränkt.

Die folgende Ansicht 148 zeigt die ergriffenen Maßnahmen der geprüften Körperschaften während der Pandemie:

449 Vgl. Verordnung zur Beschränkung von sozialen Kontakten und des Betriebs von Einrichtungen und Angeboten aufgrund der Corona-Pandemie (CoKoBeV - Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung) vom 7. Mai 2020 (GVBI 2020, 302), zuletzt geändert durch VO vom 6. November 2020 (GVBI. S. 746)

Corona-Maßnahmen in den Kommunen					
	Bürgerinformation Homepage		Terminver-einbarung	Home-office	Schriftlicher Notfallplan
	Öffnungszeiten	Allgemeine Informationen			
Büdingen	✓	✓	✓	✓	✓
Ebsdorfergrund	✓	✓	✓	✓	✓
Erzhausen	✓	✓	✓	✓	●
Frielendorf	✓	✓	✓	●	●
Hattersheim am Main	✓	✓	✓	✓	✓
Heuchelheim a. d. Lahn	✓	✓	✓	✓	●
Homberg (Ohm)	✓	✓	✓	✓	✓
Hünfelden	✓	✓	✓	✓	●
Kronberg im Taunus	✓	✓	✓	✓	✓
Michelstadt	✓	✓	✓	✓	●
Mühlheim am Main	✓	✓	✓	●	●
Neu-Anspach	✓	✓	✓	✓	●
Ortenberg	✓	✓	●	✓	●
Schauenburg	✓	✓	✓	✓	●
Stockstadt am Rhein	✓	✓	✓	✓	●
Willingen (Upland)	✓	✓	✓	●	✓
✓= erfüllt, ●= nicht erfüllt Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Oktober 2020					

Ansicht 148: Corona-Maßnahmen in den Kommunen

In sämtlichen geprüften Körperschaften waren zum einen die Erreichbarkeit der Ordnungsbehörde für die Bürger sowohl für telefonische als auch persönliche Anfragen auf der Internetseite abrufbar. Zum anderen waren der Internetseite allgemeine Verhaltensregeln und Maßnahmen, die sich aus den erlassenen Verordnungen ergaben, zu entnehmen.

Die geprüften Körperschaften stellten sich damit schnell auf die Sondersituation der Pandemie ein und boten flexible Lösungen an. Nach den erhaltenen Rückmeldungen der Bürger wurde insbesondere die Möglichkeit der persönlichen Terminvereinbarung positiv hervorgehoben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zu prüfen, ob eine persönliche Terminvereinbarung auch zukünftig angeboten werden kann.

Die Möglichkeit des Homeoffice war in drei[450] Kommunen nicht gegeben. Ein schriftlicher Notfallplan lag in zehn[451] Kommunen nicht vor. Ein fehlender Notfallplan und das fehlende Angebot von Heimarbeitsplätzen können dazu führen, dass im Fall von Quarantänen oder Infektionen in der Belegschaft die Handlungsfähigkeit der Ordnungsbehörde beeinträchtigt wird.

450 Frielendorf, Mühlheim am Main und Willingen (Upland)

451 Erzhausen, Frielendorf, Heuchelheim a. d. Lahn, Hünfelden, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg und Stockstadt am Rhein

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt – auch im Hinblick auf zukünftige Ausnahmesituationen - einen schriftlichen Notfallplan sowie die Schaffung der technischen Voraussetzungen für das Arbeiten von Zuhause, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten. Eine Flexibilisierung der Arbeit kann sich zudem positiv auf die Zufriedenheit der Mitarbeiter auswirken und die Attraktivität der Kommunen als Arbeitgeber erhöhen.

8.9 Rahmenbedingungen

Datenschutz-grundverordnung

Neben der Verordnung (EU) Nr. 2016/679 vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)[452] galten das Bundesdatenschutzgesetz[453] und für Hessen das Hessische Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG)[454], das der Hessische Landtag am 26. April 2018 zur Anpassung des Hessischen Datenschutzrechts an die Datenschutz-Grundverordnung verabschiedet hatte.

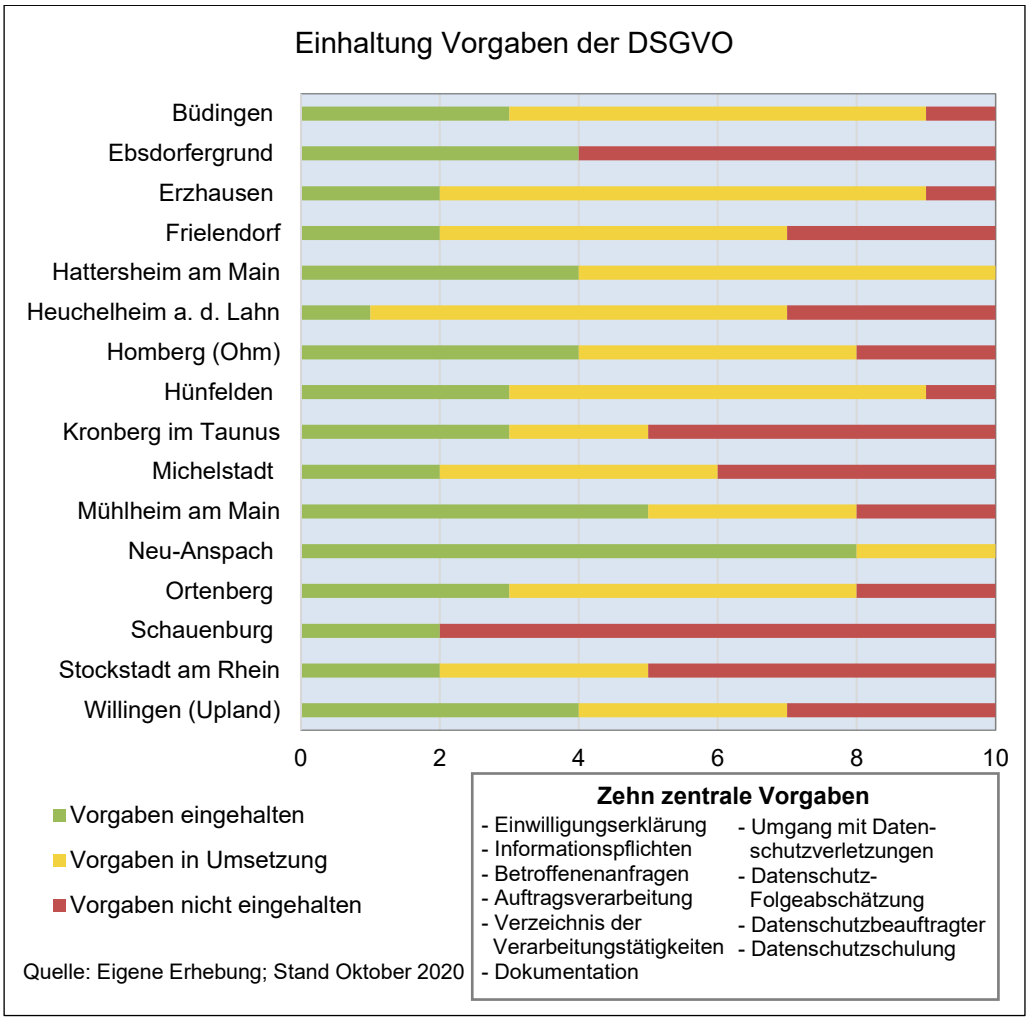
Die Überörtliche Prüfung untersuchte die von ihr als bedeutsam eingestuften zehn[455] Elemente des Datenschutzes.

452 Vgl. Verordnung der Europäischen Union zur Regelung und Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutz-Grundverordnung – DSGVO) vom 25. Mai 2018 (ABI. L 119)

453 Vgl. Bundesdatenschutzgesetz vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097), geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626)

454 Vgl. Hessisches Datenschutz- und Informationsfreiheitsgesetz (HDSIG) vom 3. Mai 2018 (GVBl. S. 82), geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 12. September 2018 (GVBl. S. 570)

455 Artikel 7 DSGVO (Einwilligungserklärung); Artikel 13, 14 DSGVO (Informationspflichten); Artikel 15 und 21 DSGVO (Betroffenenanfragen); Artikel 28 DSGVO (Auftragsverarbeitung); Artikel 30 DSGVO (Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten); Artikel 32 DSGVO (Dokumentationsanforderungen); Artikel 33, 34 DSGVO (Umgang mit Datenschutzverletzungen); Artikel 35 DSGVO (Datenschutz-Folgenabschätzung); Artikel 37, 38 DSGVO (Datenschutzbeauftragter); Artikel 39 DSGVO (Datenschutzschulung)



Ansicht 149: Einhaltung Vorgaben der DSGVO

Zusammenfassend war festzustellen, dass in keiner der geprüften Körperschaften die vorgenannten zehn zentralen Vorgaben der DSGVO vollumfänglich umgesetzt wurden. Gerade die im Hinblick auf die Digitalisierung wichtige Einwilligungserklärung fehlte bei sieben[456] Kommunen. Nur jeweils eine Kommune hat die Vorgaben zu den Betroffenenanfragen[457], dem Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten[458] und der Datenschutz-Folgeabschätzung[459] eingehalten. Einen Datenschutzbeauftragten hatten hingegen alle geprüften Körperschaften benannt.

Das Nichteinhalten der rechtlichen Datenschutzvorschriften ist nicht rechtmäßig. Die in den jeweiligen Gesetzen geregelten Sanktionen sind dabei zu beachten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zusammen mit dem behördlichen Datenschutzbeauftragten zu prüfen, wie die rechtlichen Anforderungen des Datenschutzes umgesetzt werden können.

456 Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Heuchelheim a. d. Lahn, Kronberg im Taunus, Michelstadt und Willingen (Upland).

457 Neu-Anspach

458 Mühlheim am Main

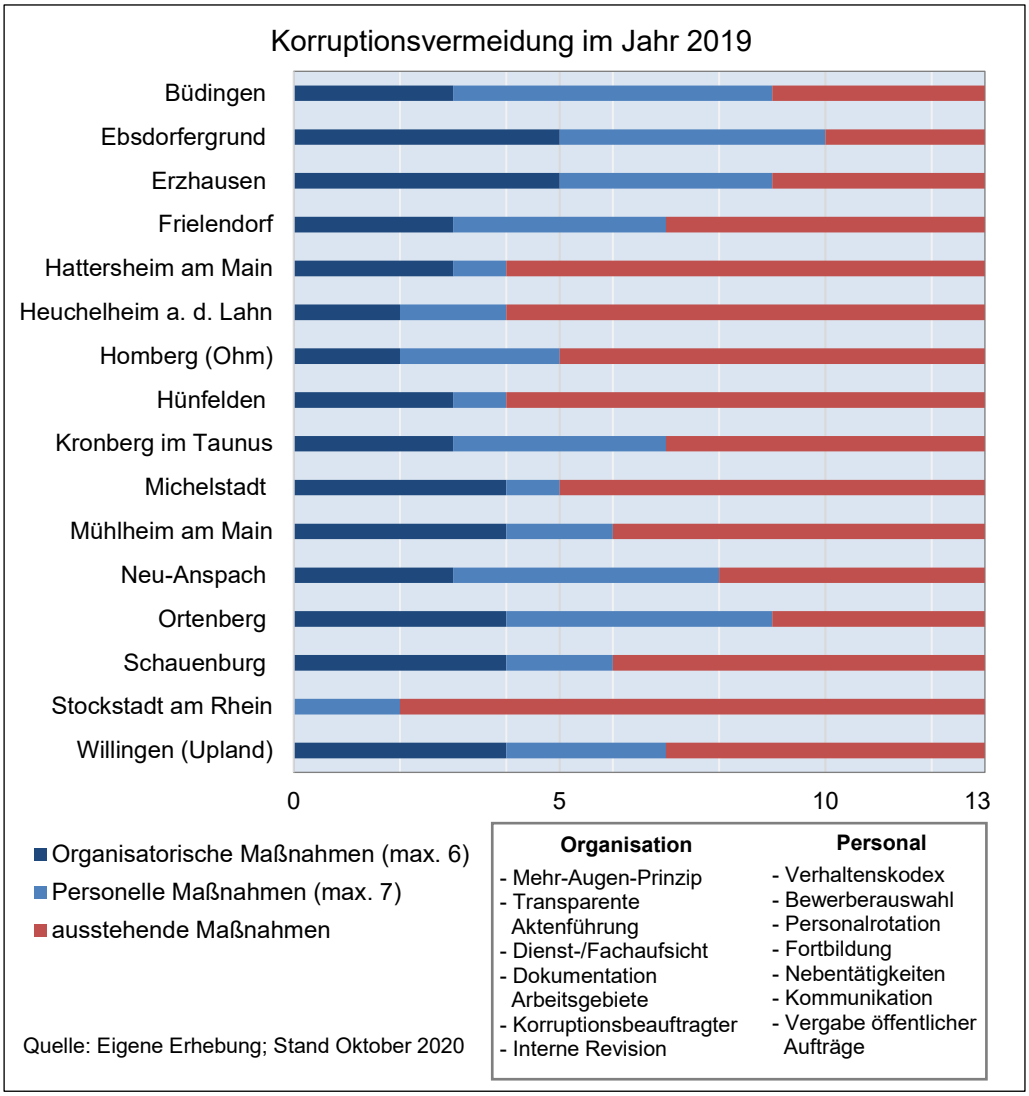
459 Willingen (Upland)

Korruptions-
vermeidung

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport sah in der Richtlinie zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen[460] in allen korruptionsanfälligen Bereichen eine sorgfältige Personalführung und Dienstaufsicht vor.

Hierfür gab es sechs[461] organisatorische und sieben[462] personelle Maßnahmen, die die Behörde zur Vermeidung von Korruption treffen sollte.

Die Richtlinie zur Korruptionsvermeidung war in den geprüften Kommunen im Jahr 2019 wie folgt umgesetzt:



Ansicht 150: Korruptionsvermeidung im Jahr 2019

460 Richtlinie zur Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung in der öffentlichen Verwaltung des Landes Hessen vom 18. November 2019 (StAnz. 52/2019 S. 1.357)

461 Die organisatorischen Maßnahmen umfassten: das Mehr-Augen-Prinzip, eine transparente Aktenführung, die konsequente Ausübung der Dienst- und Fachaufsicht, die Dokumentation besonders gefährdeter Arbeitsgebiete, die Bestellung einer Ansprechperson zur Korruptionsprävention, die Prüfung der Internen Revision.

462 Die personellen Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption umfassten: der Verhaltenskodex, eine erhöhte Vorsicht bei der Auswahl der Bewerber für korruptionsgefährdete Arbeitsplätze, eine regelmäßige Personalrotation, Aus- und Fortbildungen zum Thema Korruption, die Beteiligung der Ansprechperson für Korruptionsprävention bei Nebentätigkeiten, die richtige Kommunikation der Verwaltungsvorschrift, die Untersuchung der Vergabe öffentlicher Aufträge durch ein internes Kontrollsystem.

Keine der geprüften Kommunen hatte alle 13 Anforderungen zur Korruptionsvermeidung vollumfänglich umgesetzt. Ebsdorfergrund erfüllte die meisten Anforderungen mit zehn umgesetzten Maßnahmen. Hingegen setzte Stockstadt am Rhein keine organisatorischen Maßnahmen und nur zwei von sieben personellen Maßnahmen um. Auskunftsgemäß war dies auch auf die geringe Personalkapazität der – gemessen an der Einwohnerzahl – kleinesten Kommune im Vergleich zurückzuführen.

In keiner der geprüften Körperschaften war eine interne Revision tätig. In 15 Kommunen[463] war eine transparente Aktenführung und in 14 Kommunen[464] das Mehr-Augen-Prinzip vorzufinden.

Korruptionsdelikte in der öffentlichen Verwaltung schwächen das Vertrauen der Bürger in staatliches Handeln und stellen daher eine latente Gefahr für den Rechtsstaat dar. Aus diesem Grund ist die Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung von herausragender Bedeutung. Die vorgenannte Richtlinie gibt Handlungsempfehlungen zur wirksamen Korruptionsprävention. Die fehlende Umsetzung von diesen Empfehlungen erhöht das Risiko der Korruption in der öffentlichen Verwaltung und ist nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zeitnah zu prüfen, wie die vollumfängliche Umsetzung der Richtlinie zur Korruptionsvermeidung erreicht werden kann. Insbesondere die Einrichtung einer internen Revision kann präventive Wirkung entfalten. Dabei können die Möglichkeiten einer interkommunalen Zusammenarbeit mit einbezogen werden.

8.10 Ausblick

Im Bereich der Ordnungsbehörden befinden sich die Kommunen in einem Zielkonflikt zwischen sachgerechtem und wirtschaftlichem Handeln. Die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung soll in möglichst effizienter Aufgabenerfüllung gewährleistet werden.

Die Ordnungsbehörden erwirtschafteten in allen Kommunen negative Verwaltungsergebnisse. Handlungsspielräume in der Ordnungsverwaltung waren aufgrund gesetzlicher Vorgaben und Standards eingeschränkt. Aus diesem Grund können Ergebnisverbesserungen in der Ordnungsverwaltung in erster Linie durch Prozessoptimierung erzielt werden. Hierbei ist zwischen einem bürgerfreundlichen Angebot und einer wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung abzuwägen.

Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr sind die Handlungsspielräume aufgrund des Opportunitätsprinzips höher. Zur Orientierung empfiehlt sich der Aufbau eines geeigneten Steuerungssystems, das in den meisten Kommunen nicht vorlag.

Im Hinblick auf das demografische Risiko in der Belegschaft sind die Kommunen gehalten, über alternative Lösungen nachzudenken. Hierzu bietet sich der Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit an. Diese eröffnet zum einen die Möglichkeit, Aufgaben effizient wahrzunehmen. Zum anderen kann dies eine Lösung von Nachwuchsproblemen vor allem im ländlichen Raum sein. Erfolgsfaktor wird dabei der Ausbau der Digitalisierung sein, da nur ein hoher interner Digitalisierungsgrad die interkommunale Zusammenarbeit erfolgreich

463 Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg und Willingen (Upland)

464 Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg und Willingen (Upland)

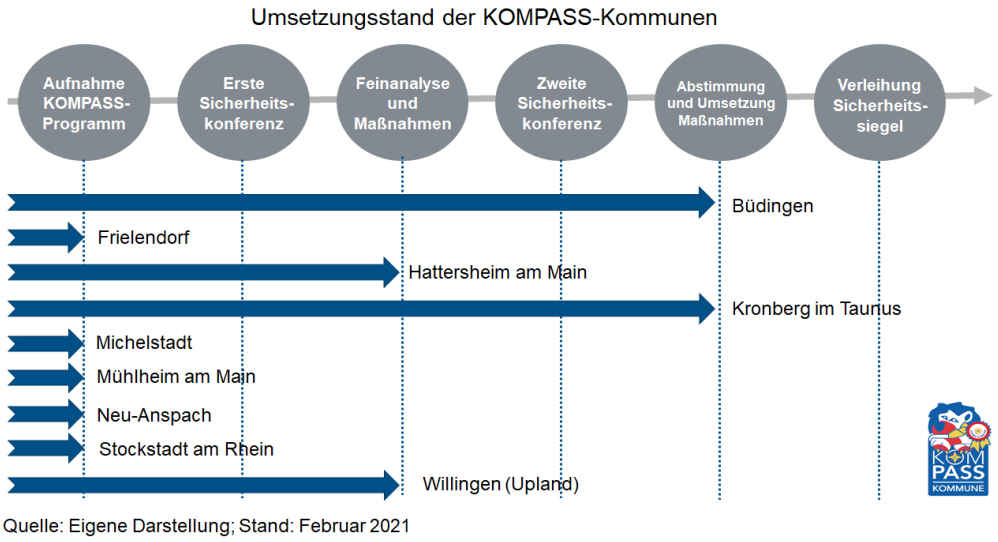
machen wird. Auch zur Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit ist das digitale Dienstleistungsangebot auszuweiten. In diesem Zusammenhang sind die bisher nur unzureichend umgesetzten Vorgaben des Datenschutzes zu beachten.

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Homeoffice ein wichtiger Baustein für die Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit der Ordnungsbehörden sein kann. Voraussetzung hierfür ist aber ebenfalls eine Digitalisierung interner Prozessabläufe.

Die Dienstleistungen der Ordnungsbehörde wurden in keiner der geprüften Körperschaften vollumfänglich digital den Bürgern angeboten. Vor dem Hintergrund des OZG, wonach sämtliche Leistungen der Verwaltung bis zum Ende des Jahres 2022 vollständig digital in einem Portalverbund anzubieten sind, werden erhebliche Anstrengungen notwendig sein, um dieses Ziel zu erreichen. Dabei bietet sich an, nicht nur das digitale Angebot gegenüber den Bürgern, sondern auch die internen Prozessabläufe der Verwaltung unter Digitalisierungsaspekten zu betrachten.

Die Ordnungsbehörden haben zusammen mit den Polizeibehörden die gemeinsame Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Das Handeln der Ordnungsbehörden ist durch diese Aufgabe bestimmt. Als weiteres Instrument wurde hierzu die Sicherheitsinitiative „**KOMPASS**“ (**KOM**munal**P**rogr**A**mm**S**icherheits**S**iegel)[465] ins Leben gerufen.

Die nachfolgende Ansicht 151 zeigt, welche der geprüften Kommunen an dem KOMPASS-Programm teilnahmen und welche Schritte erfolgt sind:



Quelle: Eigene Darstellung; Stand: Februar 2021

Ansicht 151: Umsetzungsstand der KOMPASS-Kommunen

465 Vgl. „Kommunalprogramm Sicherheitssiegel KOMPASS“ unter https://innen.hessen.de/sicherheit/kompass (abgerufen am 28. Oktober 2020)
Die Sicherheitsinitiative KOMPASS ist ein seit dem Jahr 2017 bestehendes Angebot des Hessischen Innenministeriums an die hessischen Städte und Gemeinden mit dem Ziel, im Netzwerk von Polizei, Kommunen und Bürgern die Sicherheitsarchitektur individuell weiterzuentwickeln und passgenaue Lösungen für Probleme vor Ort zu schaffen. Das allgemeine und das subjektive Sicherheitsgefühl soll dabei durch den Freiwilligen Polizeidienst, die Videoüberwachung von öffentlichen Plätzen und Orten mit Gefahrenpotenzial in den Städten und Gemeinden sowie die Schutzmänner vor Ort gesteigert werden.

Von den geprüften Körperschaften nahmen sieben[466] Kommunen nicht an dem KOMPASS-Programm teil.

In Hessen nahmen insgesamt rund 80 Kommunen das KOMPASS-Programm in Anspruch, die sich an der Sicherheitsstrategie und an der Prävention von kriminellen Straftaten beteiligten. Hierbei wurden spezielle von Sicherheitspartnern der Kommunen, der Polizei und den Bürgern erarbeitete Sicherheitskonzepte umgesetzt.[467]

Das KOMPASS-Programm bietet die Möglichkeit, die Sicherheitslage passgenau zu verbessern. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen mit einer ungünstigen Kriminalitätsentwicklung - soweit diese noch keine KOMPASS-Kommune sind - eine Teilnahme an dem KOMPASS-Programm zu prüfen. Das Verleihen des Sicherheitssiegels kann eine positive Ausstrahlung auf die subjektive Sicherheitslage der Bürger haben.

Da das KOMPASS-Programm im Jahr 2017 startete und erst zwei Kommunen Maßnahmen hierzu umgesetzt haben, konnte die Wirksamkeit im Rahmen dieser Prüfung nicht beurteilt werden. Aussagen zur Wirksamkeit des KOMPASS-Programms bleiben damit einer zukünftigen Evaluation vorbehalten.

---

466 Ebsdorfergrund, Erzhausen, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Ortenberg, Schauenburg

467 Um an dem Programm teilzunehmen, reicht die Kommune einen formlosen Antrag bei dem für die Stadt oder Gemeinde zuständigen Polizeipräsidium ein. Der Polizeipräsident oder die Leitung der örtlich zuständigen Polizeidirektion führt zusammen mit dem polizeilichen KOMPASS-Berater ein Beratungsgespräch mit dem Bürgermeister durch. Bei Vorliegen der Voraussetzungen wird nach Prüfung durch das Polizeipräsidium die Kommune in das KOMPASS-Programm aufgenommen. Die weiteren Prozessschritte sind:

- Ausrichten einer ersten kommunalen Sicherheitskonferenz
- Erarbeiten einer Feinanalyse der Sicherheitslage. Hierzu werden objektive Daten (kommunale und polizeiliche Daten) sowie das subjektive Sicherheitsgefühl (wie aus einer Bürgerbefragung) erhoben und bestehende Präventionsmaßnahmen aufgenommen.

Aus der Feinanalyse werden konkrete und passgenaue Maßnahmen abgeleitet. Zu den Bausteinen zählen der Freiwillige Polizeidienst, der Schutzmann vor Ort und der Sicherheitsberater. Ebenso gehören Videoüberwachungsanlagen und das dazu gehörige Personal für die Betreuung dieser Anlagen dazu. Die Ergebnisse werden in einem Sicherheitskonzept mit Nennung von Meilensteinen zusammengefasst.

- Ausrichten einer zweiten kommunalen Sicherheitskonferenz
- Abstimmung des Sicherheitskonzepts
- Umsetzung der abgestimmten Maßnahmen

Auf Grundlage des Umsetzungsstands schlagen der kommunale Ansprechpartner und der polizeiliche KOMPASS-Berater die Verleihung des Sicherheitssiegels vor. Nach Prüfung und Entscheidung durch das Innenministerium wird das Siegel verliehen.

8.11 Anhang: Mehrkomponentenmodell

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Büdingen	2015	-4.578	-803	987	33.810	10	-18,1	-2.545	-845	-11.312	0
	2016	-3.571	861	1.422	33.045	45	11,7	2.124	2.802	-9.877	40
	2017	5.464	5.464	5.730	39.645	55	22,8	4.695	5.396	-5.193	40
	2018	4.128	4.128	4.096	43.656	55	20,2	4.404	5.359	3.856	45
	2019	4.898	4.898	4.995	49.352	55	14,8	3.343	4.681	5.005	45
Ebsdorfergrund	2015	1.392	5.049	1.508	29.196	55	46,9	2.376	2.541	8.593	45
	2016	2.391	6.047	2.614	31.810	55	31,3	1.763	2.607	10.588	45
	2017	1.507	5.164	1.559	33.368	55	51,5	3.388	3.561	10.892	45
	2018	3.105	6.792	3.084	36.313	55	50,6	3.140	3.591	8.322	45
	2019	1.815	18.362	1.857	38.171	55	44,4	3.014	3.101	6.862	45
Erzhausen	2015	-3.276	1.958	-305	21.715	40	31,3	1.343	1.406	2.836	45
	2016	-1.191	3.236	630	22.311	45	34,3	2.095	2.157	5.349	45
	2017	-1.089	1.973	104	22.423	45	-21,7	-1.188	-1.126	3.996	5
	2018	335	1.120	420	22.752	55	8,6	517	580	4.328	45
	2019	-61	1.144	311	23.062	45	14,1	895	958	4.170	45
Frielendorf	2015	-5.429	532	152	25.470	45	-12,6	-555	934	-281	10
	2016	-5.464	245	144	25.614	45	8,6	446	1.929	661	45
	2017	-5.429	292	307	25.921	45	16,4	867	2.326	1.859	45
	2018	491	634	443	26.364	55	8,6	501	1.993	2.583	45
	2019	668	668	984	27.348	55	18,4	1.014	2.680	3.795	45
Hattersheim am Main	2015	-11.414	675	641	45.362	45	-4,7	989	1.755	-10.978	30
	2016	-10.953	460	747	46.109	45	12,0	2.612	3.323	-6.930	40
	2017	-8.815	2.139	2.667	48.777	45	18,2	4.883	5.636	-7.049	40
	2018	503	503	910	52.937	55	17,2	4.898	5.718	2.698	45
	2019	3.694	3.694	4.439	57.375	55	26,7	8.396	9.243	9.298	45
Heuchelheim a. d. Lahn	2015	836	836	869	20.707	55	24,7	1.562	1.831	5.153	45
	2016	1.798	1.798	1.810	22.516	55	42,4	3.420	3.666	5.696	45
	2017	404	404	2.477	24.993	55	14,8	986	1.216	7.309	45
	2018	1.070	1.070	1.189	26.182	55	21,1	1.627	2.196	8.257	45
	2019	437	437	685	26.868	55	29,2	2.546	2.734	9.476	45

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Homberg (Ohm)	2015	-868	0	-804	21.386	40	-2,5	100	684	32	35
	2016	660	660	699	22.090	55	35,3	2.233	2.753	2.148	45
	2017	-563	0	-554	21.521	40	-1,6	-80	449	1.846	15
	2018	-347	0	51	21.594	45	-12,7	-572	4	1.266	15
	2019	1.294	1.294	1.379	22.973	55	37,0	2.998	3.614	3.820	45
Hünfelden	2015	-9.340	32	-756	48.574	40	-3,9	-222	407	-2.932	10
	2016	-9.851	-105	-1.071	47.940	5	-5,4	-311	352	-2.140	10
	2017	-10.106	1.544	-117	48.084	40	9,2	628	1.414	-2.888	40
	2018	-441	-441	-222	46.971	5	9,0	659	1.555	152	45
	2019	1.352	1.352	1.665	47.382	55	19,6	1.687	2.906	1.224	45
Kronberg im Taunus	2015	-9.181	163	513	82.803	45	-9,7	-1.382	-830	6.339	5
	2016	12	9.355	9.668	92.471	55	33,6	9.643	10.176	16.263	45
	2017	-6.486	2.857	5.682	98.153	45	29,0	9.431	13.254	29.685	45
	2018	5.230	24.045	5.465	103.618	55	38,1	11.387	12.064	37.658	45
	2019	2.985	2.985	3.354	106.972	55	16,8	4.675	5.354	32.388	45
Michelstadt	2015	-250	-2	-197	40.389	5	5,8	629	1.112	-5.869	30
	2016	663	663	971	41.875	55	6,4	1.111	1.498	-4.486	30
	2017	881	881	895	41.975	55	13,7	2.495	2.883	-805	40
	2018	2.282	3.503	2.685	44.680	55	28,0	3.477	3.817	2.851	45
	2019	133	133	697	45.377	55	2,7	331	695	2.842	35
Mühlheim am Main	2015	-40.073	-7.017	-6.523	76.352	5	-37,2	-6.878	-6.187	-25.728	0
	2016	-9.842	21.564	21.044	97.396	45	-2,1	-549	278	-25.712	10
	2017	-9.761	81	138	97.534	45	6,1	1.720	2.630	-16.972	30
	2018	889	889	1.080	109.863	55	-4,4	-1.223	-85	4.015	5
	2019	286	286	899	110.762	55	0,0	5	1.367	8.715	35

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Neu-Anspach	2015	-12.627	-688	-820	-5.126	0	-32,5	-3.580	-1.127	-13.850	0
	2016	-13.171	-1.525	1.173	-3.953	5	-11,5	-1.384	-259	-12.829	0
	2017	-8.953	650	2.766	-1.717	40	7,8	1.055	2.680	-10.405	30
	2018	-1.461	-1.461	3	14.025	10	-8,1	-936	341	-624	10
	2019	-2.144	782	-616	13.482	40	-10,9	-1.462	512	-1.936	10
Ortenberg	2015	-12.300	-1.885	-1.893	5.453	5	-37,1	-1.733	-282	-11.369	0
	2016	-11.720	-652	-637	4.817	5	-24,9	-1.472	-18	-13.506	0
	2017	-12.302	-212	-282	3.072	5	-15,6	-1.067	504	-14.366	10
	2018	-6.473	-933	-874	9.681	5	-22,3	-1.488	219	-1.573	10
	2019	-6.882	-409	-425	9.256	5	-12,9	-1.004	918	-2.664	10
Schauenburg	2015	-69	673	-1	18.902	40	16,1	1.020	1.311	-766	40
	2016	436	1.220	487	19.392	55	9,7	682	965	407	45
	2017	1.151	1.934	1.231	19.467	55	16,5	1.224	1.779	3.382	45
	2018	2.407	3.190	2.415	21.883	55	22,9	2.062	2.844	5.661	45
	2019	2.280	3.063	2.295	24.178	55	0,8	70	1.738	4.277	45
Stockstadt am Rhein	2015	-579	-163	-75	5.886	5	2,3	82	560	-1.063	30
	2016	-28	463	530	6.416	45	22,9	981	1.242	21	45
	2017	446	485	587	7.003	55	24,0	1.056	1.275	818	45
	2018	732	1.358	734	7.737	55	17,9	876	1.081	2.634	45
	2019	613	1.973	613	8.350	55	23,0	1.235	1.613	7.652	45

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0[1] (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0[2] (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 1 (maximal 55 Punkte)	„Doppische frei Spitze“ zu allgemeine Deckungsmittel ≥ 8 %[3] (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0[4] (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Kassenkredite ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme 2 (maximal 45 Punkte)
Willingen (Upland)	2015	58	315	-175	29.725	50	1,7	89	1.628	114	35
	2016	957	808	808	30.769	55	27,2	1.707	3.505	675	45
	2017	1.667	1.490	1.490	32.259	55	33,0	2.313	3.901	1.049	45
	2018	1.037	2.526	1.912	34.141	55	15,5	1.034	2.871	943	45
	2019	1.081	2.507	1.314	35.420	55	17,1	1.269	3.243	1.533	45

= Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
= Kenngröße erreicht und bepunktet
= nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

[1] Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
[2] Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
[3] „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln ≥ acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
[4] Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2021

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der Mittelfristigen Ergebnispla-	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (Maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Büdingen	2015	40	768	●	●	nein	10	0	10	instabil	stabil
	2016	56	410	●	●	ja	45	40	85	stabil	
	2017	64	275	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2018	126	428	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	63	●	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Ebsdorfer-grund	2015	38	165	883	911	ja	55	45	100	stabil	stabil
	2016	29	59	518	546	ja	55	45	100	stabil	
	2017	30	50	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	28	216	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	17	266	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Erzhausen	2015	29	955	●	●	ja	40	45	85	stabil	stabil
	2016	192	821	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2017	57	595	●	●	ja	45	5	50	instabil	
	2018	77	384	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	173	●	O	O	ja	45	45	90	stabil	
Frielendorf	2015	64	597	771	778	ja	45	10	55	instabil	stabil
	2016	137	232	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2017	85	175	●	●	ja	45	45	90	stabil	
	2018	113	166	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	13	46	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Hattersheim am Main	2015	394	493	527	543	nein	45	30	75	stabil	stabil
	2016	29	261	450	619	nein	45	40	85	stabil	
	2017	124	8	291	●	ja	45	40	85	stabil	
	2018	83	-1	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	17	26	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Heuchelheim a. d. Lahn	2015	85	418	●	●	nein	55	45	100	stabil	stabil
	2016	94	53	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	85	275	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	83	232	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2019	40	●	O	O	nein	55	45	100	stabil	
Homberg (Ohm)	2015	227	598	511	528	ja	40	35	75	stabil	fragil
	2016	80	233	365	345	ja	55	45	100	stabil	
	2017	69	294	159	252	nein	40	15	55	instabil	
	2018	85	419	●	●	ja	45	15	60	instabil	
	2019	90	●	O	O	ja	55	45	100	stabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der Mittelfristigen Ergebnispla-	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (Maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Hünfelden	2015	134	394	885	905	nein	40	10	50	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	51	211	●	●	ja	5	10	15	instabil	
	2017	22	230	●	●	ja	40	40	80	stabil	
	2018	27	215	●	●	nein	5	45	50	instabil	
	2019	20	●	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Kronberg im Taunus	2015	103	597	●	●	ja	45	5	50	instabil	stabil
	2016	205	234	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	21	167	●	●	nein	45	45	90	stabil	
	2018	130	124	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	-235	●	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Michelstadt	2015	81	298	874	905	ja	5	30	35	instabil	stabil
	2016	93	101	●	●	ja	55	30	85	stabil	
	2017	82	267	●	●	ja	55	40	95	stabil	
	2018	88	7	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	87	●	O	O	ja	55	35	90	stabil	
Mühlheim am Main	2015	19	149	-361	-318	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	14	120	-378	-305	nein	45	10	55	instabil	
	2017	16	118	-396	-412	ja	45	30	75	stabil	
	2018	14	-2	-332	-687	ja	55	5	60	instabil	
	2019	-7	-3	O	O	ja	55	35	90	stabil	
Neu-Anspach	2015	73	227	-81	-117	nein	0	0	0	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	-292	114	-43	-60	nein	5	0	5	instabil	
	2017	89	21	-38	-62	nein	40	30	70	stabil	
	2018	21	-22	-212	-210	nein	10	10	20	instabil	
	2019	19	19	O	O	ja	40	10	50	instabil	
Ortenberg	2015	235	1.095	●	●	nein	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2016	-130	730	●	●	nein	5	0	5	instabil	
	2017	145	365	●	●	nein	5	10	15	instabil	
	2018	186	371	●	●	ja	5	10	15	instabil	
	2019	146	●	O	O	ja	5	10	15	instabil	
Schauenburg	2015	19	1.263	●	●	nein	40	40	80	stabil	stabil
	2016	112	995	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2017	149	-90	●	●	nein	55	45	100	stabil	
	2018	19	-97	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	19	-101	O	O	ja	55	45	90	stabil	

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage											
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung (nachrichtlich)					Gesamtbewertung der Haushaltslage				
	Jahr	Fristgerechte Vorlage der Haushaltssatzung	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Positives kumuliertes Ergebnis der Mittelfristigen Ergebnispla-	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (Maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr[1)]	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre[2)]
Stockstadt am Rhein	2015	142	425	●	●	nein	5	30	35	instabil	stabil
	2016	51	207	●	●	nein	45	45	90	stabil	
	2017	126	195	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	96	212	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	17	36	O	O	ja	55	45	100	stabil	
Willingen (Upland)	2015	18	166	●	●	ja	50	35	85	stabil	stabil
	2016	18	176	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2017	7	93	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2018	0	92	●	●	ja	55	45	100	stabil	
	2019	14	99	O	O	ja	55	45	100	stabil	

= fristgerecht (in Tagen)
= nicht fristgerecht (in Tagen)
und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt
und ○ = Frist nicht fällig

[1)] Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
und stabil bei ≥ 70 Punkte;
und instabil bei < 70 Punkte

[2)] Gesamtbewertung für alle Jahre:
und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Februar 2021

Ansicht 152: Mehrkomponentenmodell

ANLAGEN

9 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 ÜPKKG[468] bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 153.

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	417	kreisangehörige Städte und Gemeinden[1)]
	44	Städte und Gemeinden bis 3.000
	75	Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
	133	Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
	127	Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000
	31	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	Kommunales Gebietsrechenzentrum	
Nr. 9	269	Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3	Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4	Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
Nr. 12	16	Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen

Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2020 bei insgesamt 6.293.154 (zum 31.12.2019 bei 6.288.080).
1) aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO[469]
2) aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO[470]
Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG

Ansicht 153: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

468 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318); vgl. Abschnitt 12, S. 327 f. des vorliegenden Berichts.

469 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291.

470 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.

10 Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren zehn Projekte zu bearbeiten, von denen fünf in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 133 Körperschaften.

10.1 Beendete Prüfungen

10.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten fünf Projekte bei insgesamt 70 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 0,6 Milliarden Euro (Ansicht 154). 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.

Die Prüfung der fünf kreisfreien Städte wird im 35. Zusammenfassenden Bericht dargestellt, der unter der Landtags-Drucksache 20/6483 veröffentlicht wurde.

Beendete Prüfungen:
Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale

	Körperschaften	Prüfungs-volumen[1)]	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	38	549,9 Mio. €	15,9 Mio. €
223. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ Regionalverband FrankfurtRheinMain und Zweckverband Raum Kassel	2	17,1 Mio. €	0,8 Mio. €
224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ Bad Zwesten, Bischoffen, Diemelstadt, Gemünden (Felda), Herbstein, Jossgrund, Lichtenfels, Limeshain, Mengerskirchen, Münchhausen, Oberaula, Ober-Mörlen, Philippsthal (Werra), Rauschenberg, Twistetal, Waldkappel, Wanfried, Wildeck	18	164,5 Mio. €	3,7 Mio. €
225. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ Bebra, Calden, Cölbe, Eiterfeld, Gedern, Ginsheim-Gustavsburg, Gründau, Immenhausen, Laubach, Lollar, Lützelbach, Melsungen, Oestrich-Winkel, Rimbach, Rüdesheim am Rhein, Sontra, Staufenberg, Volkmarsen	18	368,3 Mio. €	11,4 Mio. €

Fachprüfungen	32	31,9 Mio. €	3,7 Mio. €
226. Vergleichende Prüfung „Immobilienmanagement" Alsbach-Hähnlein, Biebergemünd, Bürstadt, Fritzlar, Fürth, Geisenheim, Hüttenberg, Linsengericht, Mörlenbach, Mücke, Niestetal, Runkel, Schlitz, Wächtersbach, Wald-Michelbach, Wettenberg	16	20,8 Mio. €	2,8 Mio. €
227. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden II“ Büdingen, Ebsdorfergrund, Erzhausen, Frielendorf, Hattersheim am Main, Heuchelheim a. d. Lahn, Homberg (Ohm), Hünfelden, Kronberg im Taunus, Michelstadt, Mühlheim am Main, Neu-Anspach, Ortenberg, Schauenburg, Stockstadt am Rhein, Willingen (Upland)	16	11,1 Mio. €	0,9 Mio. €.
Summe	70	581,8 Mio. €	19,6 Mio. €

1) Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 154: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale

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 194 Besprechungen geführt.[471]

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, Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale betrug insgesamt rund 19,6 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 Beschlussorganen 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 2021 zu äußern.

471 Die Besprechungsdauer lag bei rund 229 Stunden.

10.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG[472]). 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 155 sind für die in diesem Bericht vorgestellten fünf Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

472 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 11, S. 292 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2021 beendeten Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
223. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“	
Prüfungsbeauftragter **P & P Treuhand GmbH** Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Projektleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	Master of Arts Alexander Stahlheber Prüfer
	Bachelor of Laws Jan Vogel Prüfer
	Dipl.-Kauffrau Annette Schmelzer Prüferin
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt Thomas Müller Geschäftsführer Qualitätssicherer
224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“	
Prüfungsbeauftragter **Willitzer Baumann Schwed** Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Rosenstraße 2 65189 Wiesbaden mit dem Unterauftragnehmer: **AMHOCON Management & Consulting GmbH** Am Lauterbach 85 65232 Taunusstein	WP/StB Frank Schwed Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Bürgermeister a. D. Michael Hofnagel Projektleiter AMHOCON Management & Consulting GmbH
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Simon Zell Stellvertretender Projektleiter
	Bachelor of Laws (LL.B.) Maria Kuschel Prüferin
	Master of Laws (LL.M.) Rebecca Landefeld Prüferin
	Bachelor of Arts (B.A.) Lars Neubert Prüfer
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherung

225. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“	
Prüfungsbeauftragter **BDO AG** Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Katharina-Heinroth-Ufer 1 10787 Berlin	Dipl.-Ökonom Robert Skopp Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kaufmann Frank Eilenfeld Projektleiter
	Dipl.-Ökonom René Friese Stellvertretender Projektleiter
	Rüdiger Krischel Prüfer
	Anna Seidel Prüferin
	Lukas Barleben Prüfungsassistent
	Eryk Szczudlo Prüfungsassistent
	Wolfgang Veldboer Qualitätssicherung

Fachprüfungen

226. Vergleichende Prüfung „Immobilienmanagement“	
Prüfungsbeauftragter **BSL Managementberatung GmbH** Am Winterhafen 2 55131 Mainz	Mag. Bernhard Knipel, MBA Mitglied der Geschäftsleitung Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	M.Sc. (Technisches Gebäudemanagement) Patrick Fraß Mitglied der Geschäftsleitung Projektleiter
	M.Sc. Alina Hanschow Stellvertretende Projektleiterin
	Prof. Dr.-Ing. Carolin Bahr Steinbeis-Transferzentrum Bau und Facility Management Qualitätsmanagerin
	Dipl. Kfm. Jörg Krüger Prüfer
	Dipl. Politologe Jannes Zimmermann Prüfer
	M.Sc. Fabian Fluche Prüfer
	M.A. Alexandra Schörner Prüferin
	M.Sc. Ruben Stadel Prüfer
	Dipl. Verwaltungswirt Gottfried Klein Qualitätssicherung

227. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden II“	
Prüfungsbeauftragter **MNT Revision und Treuhand GmbH** Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Biebricher Allee 39 65187 Wiesbaden	WP/StB/RA Dipl.-Kaufmann Andreas Offermann Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Christian Wendt Projektleiter
	WP Dipl.-Kaufmann Oliver Krause (bis 31. März 2021) WP/StB Dipl.-Kaufmann André Schäfer (ab 1. April 2021) Stellvertretender Projektleiter
	StB Bachelor of Science Marina Levchuk Prüferin
	Dipl.-Kauffrau Claudia Liebs Prüferin
	WP/StB Dipl.-Kaufmann Thomas Semler Qualitätssicherung

Ansicht 155: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2021 beendeten Prüfungen

10.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in fünf Projekten bei 59 Körperschaften und vier Anstalten des öffentlichen Rechts tätig (Ansicht 156). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2022 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
Haushaltsstrukturprüfungen	
228. Vergleichende Prüfung **„Haushaltsstruktur 2021: Landkreise“**	7 geprüfte Körperschaften: **Landkreis Bergstraße, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis**
229. Vergleichende Prüfung **"Haushaltsstruktur 2021: Städte und Gemeinden"**	18 geprüfte Körperschaften: **Altenstadt, Bad Arolsen, Bad Sooden-Allendorf, Birstein, Breuberg, Eschenburg, Habichtswald, Hofbieber, Hofgeismar, Lautertal (Odenwald), Rosbach v.d. Höhe, Spangenberg, Steinau an der Straße, Trendelburg, Waldeck, Wehrheim, Weilmünster, Wetter (Hessen)**
230. Vergleichende Prüfung **„Haushaltsstruktur 2021: Kleine Gemeinden"**	18 geprüfte Körperschaften: **Allendorf (Eder), Amöneburg, Berkatal, Beselich, Brombachtal, Espenau, Guxhagen, Helsa, Hohenroda, Kalbach, Leun, Liebenau, Meißner, Mittenaar, Neu-Eichenberg, Ranstadt, Söhrewald, Waldsolms**
Fachprüfungen	
231. Vergleichende Prüfung **„Kommunale Jobcenter“**	4 geprüfte Anstalten des öffentlichen Rechts **Pro Arbeit - Kreis Offenbach, Kommunales Center für Arbeit - Jobcenter des Main-Kinzig-Kreises, Kommunales Jobcenter Kreis Groß-Gerau, Kommunales Jobcenter Lahn-Dill**
232. Vergleichende Prüfung **„Kommunalwald“**	16 geprüfte Körperschaften **Endbach, Bad Orb, Brechen, Ehringshausen, Frankenau, Fränkisch-Crumbach, Glauburg, Grebenau, Hatzfeld (Eder), Hauneck, Herleshausen, Hohenstein, Nentershausen, Neuenstein, Oberzent, Schöffengrund**

Ansicht 156: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich sechs weitere Vergleichende Prüfungen bei 82 kommunalen Körperschaften in der Ausschreibungsphase.

11 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 1 Zuständige Behörde[473]

[1]Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. [2]Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

[1]Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. [2]Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen[474]

(1) [1]Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. [2]Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

[3]Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) [1]Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. [2]Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. [3]Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband FrankfurtRhein-Main,[475]
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,[476]
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,[477]
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

473 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

474 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

475 § 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).

476 § 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).

477 § 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,[478]

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.[479]

(2) [1]Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. [2]Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht[480]

(1) [1]Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. [2]Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. [3]Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. [4]Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) [1]Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. [2]Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) [1]Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. [2]Beruht das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) [1]Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. [2]Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis[481]

(1) [1]Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. [2]Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. [3]Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. [4]Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde sowie dem Rechnungsprüfungsamt zu übersenden. [5]Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) [1]Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. [2]Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 der Hessischen Gemeindeordnung und den Rechnungsprüfungsämtern bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

[1]Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden

478 § 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.).

479 § 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.).

480 § 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.).

481 § 6 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 3 Satz 2 geändert durch Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. [2]Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten
Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

12 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

Stefan Nickel
Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
Referatsleiter ÜP1

Dr. Marc Gnädinger
Ministerialrat
Referatsleiter ÜP2

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Referentin
(bis 30.06.2021)

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Projektleiter

Heike Weyell
Regierungsdirektorin
Projektleiterin

Wolfram Gierer
Regierungsrat
Projektleiter

Felix Volk
Referent

Thomas Ihrig
Referent

Konstanze Berlit
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Rechnungsrat
Projektleiter

Anja Rippl
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin
(ab 01.06.2021)

Ferdinand Koob
Amtmann
Sachbearbeiter

Heidrun Funk
Verwaltungsmitarbeiterin

Natascha Ehret
Verwaltungsmitarbeiterin

Fabian Serba
Verwaltungsmitarbeiter

75 Jahre 1946 2021 Hessischer Rechnungshof
200 Jahre Finanzkontrolle in Hessen

„Haushaltsstruktur 2020: Regionalverbände“ – 223. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ – 224. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden II“ – 225. Vergleichende Prüfung

„Immobilienmanagement“ – 226. Vergleichende Prüfung

„Ordnungsbehörden II“ – 227. Vergleichende Prüfung