

**Zehnter Zusammenfassender Bericht
des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung
für die Zeit vom 1. Januar bis 31. Dezember 2000**

Impressum:

Herausgeber: Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser,
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

Satz: Eigensatz

Druck: Elektra Reprographischer Betrieb GmbH, Frankfurter Straße 24,
65527 Niedernhausen

Auflage: 1.200

Landtagsdrucksache: 15/2959

E-Mail-Adresse: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

Internet-Adresse: <http://www.rechnungshof-hessen.de>

Vorwort

Für viele hessische Städte, Gemeinden und Landkreise konnten bei der Konsolidierung ihrer Haushalte auch im vergangenen Jahr positive Ergebnisse durch die Überörtliche Prüfung festgestellt werden.

Aufgefallen sind zahlreiche innovative Ansätze, Ideen und neue Formen der Leistungserbringung auf vielen Tätigkeitsfeldern der Kommunen. Hierbei verweise ich auf die in diesem Bericht vorgestellten Ergebnisse der Vergleichenden Prüfungen „Kommunale Infrastrukturmaßnahmen“, „Jugendhilfe“ und „Neue Steuerungsmodelle“. So wurde in Langen bei der Einführung des neuen Steuerungsmodells der Projekterfolg durch das Mitwirken der politischen Gremien in Projektgruppen sichergestellt.

In ihrem Bestreben um weitere Effizienzsteigerung haben die kommunalen Körperschaften in Hessen auch im vergangenen Jahr nicht nur Leistungen, sondern in großem Umfang Schulden, Zins- und Personalaufwendungen in rechtlich selbstständige Unternehmen ausgelagert.

Diese Auslagerung kommunaler Leistungen kann die Flexibilität kommunalen Handelns erhöhen und das Kostenbewusstsein für eine Aufgabe auf der operativen Ebene schärfen. Dazu trägt die kaufmännische Buchführung bei, die die Elemente der Kostenrechnung eher integrieren kann als die Kameralistik.

Die in diesem Bericht veröffentlichten Erkenntnisse der 45. Vergleichenden Prüfung „Betätigung“ bestätigen diese Tendenzen. Zudem belegen sie das insgesamt beachtliche Haftungsrisiko für die kommunalen Eigentümer.

Für die Überörtliche Prüfung in Hessen besteht bislang im Rahmen ihrer Betätigungsprüfungen kein Zugangsrecht zu den Beteiligungsgesellschaften der Städte, Gemeinden und Landkreise. Sie kann sich daher – im Gegensatz zu den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern – nicht bei den Beteiligungsgesellschaften unmittelbar unterrichten. Aufgrund der zunehmenden Auslagerungen kommunaler Aktivitäten sollte aber auch der Überörtlichen Prüfung der Zugang zu den Beteiligungsgesellschaften der Städte, Gemeinden und Landkreise eröffnet werden. Ansonsten ist ihr die Erteilung der Entlastung für diesen Bereich verwehrt.

Die Umsetzung der in den Prüffeldern dieses Berichts unterbreiteten Sparvorschläge setzt neben dem politischen Handlungswillen die Durchschaubarkeit der organisatorischen und monetären Zusammenhänge voraus.

Mein Dank gilt allen, die zum Gelingen dieses Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im September 2001

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Inhaltsverzeichnis	III
Ansichtenverzeichnis	VII
1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	1
1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften.....	1
1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände.....	2
2. Prüfprogramm.....	4
2.1 Laufende Prüfungen	4
2.2 Beendete Projekte.....	5
3. Fünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung“	6
3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften.....	7
3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	7
3.3 Leitsätze.....	7
3.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften.....	7
3.5 Geprüftes Risiko.....	8
3.5.1 Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften.....	8
3.5.2 Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften	9
3.5.3 Umfang der städtischen Gesellschaftsanteile.....	9
3.5.4 Umfang des Haftungsrisikos	10
3.6 Kompetenzverlust	10
3.6.1 Verringerung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten	11
3.6.2 Änderung in der Entscheidungsfindung	11
3.6.3 Sicherung des Demokratieprinzips.....	11
3.7 Kommunale Steuerungs- und Kontrollinstrumente	12
3.7.1 Zahl der Beteiligungsgesellschaften.....	12
3.7.2 Beteiligungsgrade der Beteiligungsgesellschaften.....	12
3.7.3 Einflussnahme	12
3.7.4 Rechtsform.....	13
3.7.5 Referenzmodell für Holdingstrukturen	13
3.7.6 Begleitende Mitgesellschafterverträge	14
3.7.7 Leistungsverträge	14
3.7.8 Mitbestimmung und Aufsichtsrat.....	15
3.7.9 Änderung der Beteiligungsstruktur	15
3.7.10 Steuerung der Beteiligungsgesellschaften	15
3.7.11 Beteiligungsprüfung versus Betätigungsprüfung.....	17
3.8 Folgerungen	18
3.8.1 Öffentlicher Zweck und wichtiges Interesse	18
3.8.2 Begrenzte Haftung	19
3.8.3 Angemessener kommunaler Einfluss	19
3.8.4 Jahresabschluss und Lagebericht	19
3.8.5 Unterrichts- und Prüfungsrechte.....	20
3.8.6 Ertragsgebot.....	20

3.8.7	Anzeigepflicht	20
4.	Achtundvierzigste Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturen“	22
4.1	Geprüfte Städte und Gemeinden.....	23
4.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	23
4.3	Leitsätze	23
4.4	Prüfungsziel und geprüftes Risiko	23
4.5	Sparpotenzial	23
4.6	Bauleitplanung	24
4.7	Bodenordnung.....	26
4.8	Erschließungskosten	26
4.9	Erschließungsbeiträge	28
4.10	Programm und Bedarfsanforderung bei kommunalen Hochbauten	29
4.11	Technische Bauabwicklung	29
5.	Dreiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“	36
5.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	37
5.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	37
5.3	Leitsätze	37
5.4	Neues Stellplatzrecht umgesetzt	37
5.5	Vollzug der Satzungen	41
5.6	Projekte der öffentlichen Hand	42
5.7	Vollzug bei Groß- und Gewerbeobjekten sowie Wohngebäuden	42
5.8	Nutzungsänderungen	43
5.9	Fortfall der Herstellungspflicht	43
5.10	Verwendung der Stellplatzablösungen	45
6.	Siebenundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“	46
6.1	Geprüfte Städte und Landkreise	47
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	47
6.3	Leitsätze	47
6.4	Änderungsvorschläge für Vorschriften	47
6.5	Gesamtausgaben der Jugendhilfe und geprüftes Risiko	48
6.6	Ausgabenstrukturen und ihre Entwicklung	49
6.7	Sparpotenzial	50
6.8	Politisch-administrative Gesamtsteuerung	50
6.9	Management der Jugendhilfe	52
6.10	Standardisierung der Abläufe und Verfahren	52
6.11	Regionalisierung und dezentrale Ressourcenverantwortung	54
6.12	Spezialisierung versus Entspezialisierung	55
6.13	Personal.....	56
6.14	Jugendhilfestatistik	57
6.15	Ausgabenentwicklung bei den Hilfen für Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen.....	58
6.16	Reduzierung der Ausgaben für Unterbringungen.....	59
6.17	Reduzierung von Standards: § 35 a SGB VIII	62
6.18	Vereinbarungen mit Einrichtungen	63
6.19	Steuerung der Einrichtungen der Jugendarbeit	64

6.20 Ausgewählte Problemfelder der Einzelfallsteuerung	66
7. Achtundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“	68
7.1 Geprüfte kommunale Körperschaften.....	69
7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	69
7.3 Leitsätze.....	69
7.4 Geprüftes Risiko	69
7.5 Fahrzeugbestand und Organisation der Fahrzeughaltung	69
7.6 Wirtschaftlichkeit.....	71
7.7 Sparpotenziale	74
7.8 Rechtmäßigkeit von Beschaffungsvorgängen.....	75
7.9 Fahrzeug(kosten)-Controlling	75
7.9.1 Grundsatzüberlegungen	75
7.9.2 Grobsteuerung des Fahrzeug(kosten)-Controlling.....	76
7.9.3 Feinsteuerung des Fahrzeug(kosten)-Controlling.....	77
7.9.4 Strategisches Controlling	78
8. Sechzigste Vergleichende Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“	80
8.1 Geprüfte kommunale Körperschaften.....	81
8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	81
8.3 Leitsätze.....	81
8.4 Geprüftes Risiko	81
8.5 Sparpotenzial	81
8.6 Empfehlungen an den Gesetzgeber	82
8.7 Bewertung des bisherigen Standes.....	84
8.8 Ziel der Prüfung und Referenzmodell.....	86
8.9 Folgerungen für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den kommunalen Körperschaften.....	89
8.10 Outputorientierte Steuerung und Kontraktmanagement.....	91
8.11 Produktorientierte Budgetierung.....	94
8.12 Berichtswesen und Controlling	95
8.13 Rechnungswesen	97
8.14 Dezentralisierung, Organisation und Aufgabenkritik.....	98
8.15 Bürger- und Kundenorientierung	100
8.16 Personalentwicklung und Anreize	103
8.17 Projektmanagement	103
8.18 Kosten und Erfolge des Projekts.....	109
9. Einundsechzigste Vergleichende Prüfung „Schulbauten“	110
9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften.....	111
9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	111
9.3 Leitsätze.....	111
9.4 Geprüftes Risiko	111
9.5 Gesetzlicher Rahmen reicht aus	111
9.6 Folgerungen	111
9.7 Teilprozess Schulentwicklungsplanung.....	112
9.7.1 Schulentwicklungspläne.....	112
9.7.2 Flächenverbrauch je Schüler	112

9.7.3	Fremdnutzung in unterrichtsfreien Zeiten.....	113
9.8	Prüfungsansatz.....	114
9.9	Instandhaltungsmanagement	115
9.10	Mittelbereitstellung	115
9.11	Instandhaltungsplanung.....	119
9.12	Budgetierungsinstrumente	121
9.13	Bauherrenleistungen	122
9.14	Energie	122
9.15	Budgetierung.....	125
9.15.1	Allgemeine Ansätze	125
9.15.2	Umfassendere Ansätze	125
9.16	Organisation des Gebäudemanagements.....	126
10.	Fünfundsechzigste und Sechsendsechzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung III und IV“	130
10.1	Geprüfte kommunale Körperschaften	131
10.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	131
10.3	Leitsätze	131
10.4	Geprüftes Risiko	131
10.5	Sparpotenzial	132
10.6	Prüfungsziele.....	132
10.7	Balanced Scorecard	132
10.8	Vorgehensweise bei der Prüfung.....	134
10.9	Übergreifende Erkenntnisse (Leistungsfähigkeit kleiner Gemeinden)	134
10.10	Gemeindeentwicklung und -struktur	135
10.11	Einnahmekraft und Hebesätze	137
10.12	Belastungen der Bürger, dargestellt an einer Modellfamilie	138
10.13	Beurteilung der Haushaltsstabilität anhand von Frühwarnindikatoren	140
10.14	Finanzplanung	142
10.15	Investitionsverhalten und Folgekosten von Investitionen	144
10.16	Kooperationen	144
10.17	Gebietsreform.....	145
10.18	Allgemeine Verwaltung.....	145
10.19	Finanzmanagement.....	146
10.20	Kindergärten	147
10.21	Fazit	148
11.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	150
12.	Stichwortverzeichnis	152
13.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	159

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände	3
Ansicht 2: „Betätigung“ - Städte.....	6
Ansicht 3: Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften in 1997	9
Ansicht 4: Umfang der städtischen Gesellschaftsanteile in 1997	10
Ansicht 5: Städtische Sicherheiten zum 31. Dezember 1997	10
Ansicht 6: Größe der Städte und Zahl der Beteiligungsgesellschaften zum 31. Dezember 1997	12
Ansicht 7: Beteiligungsstruktur nach Rechtsform und Beteiligungsgrad zum 31. Dezember 1997.....	13
Ansicht 8: Steuerung im Vergleich in 1997.....	15
Ansicht 9: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen in 1997.....	16
Ansicht 10: „Kommunale Infrastrukturen“ –Städte und Gemeinden	22
Ansicht 11: Ausgewählte Kenndaten der Erschließungsmaßnahmen	24
Ansicht 12: Gewerbegebiet „Eisenacher Straße“ in Eschwege	27
Ansicht 13: Auslastung der Gewerbegebiete	27
Ansicht 14: Gegenüberstellung Auftragssumme nach Ausschreibung und Teilschlussrechnung.....	28
Ansicht 15: Kenndaten von Hochbauten	30
Ansicht 16: Kenndaten der Kindergärten (Betrachtungszeitraum von Januar 1999 bis März 2000)	31
Ansicht 17: „Brunnen“ vor der Mehrzweckhalle in Gelnhausen, Ortsteil Hailer	32
Ansicht 18: Gegenüberstellung der Summe der Mengen aus Ausschreibung und Abrechnung	32
Ansicht 19: Nachteile aus Spekulation, Nachtragsbewertung und Abrechnung	33
Ansicht 20: „Stellplatzabgaben“ – Städte und Gemeinden	36
Ansicht 21: Bandbreite kommunalen Handelns bei Wohngebäuden	38
Ansicht 22: Bandbreite kommunalen Handelns bei Geschäftsgebäuden	38
Ansicht 23: Bandbreite kommunalen Handelns bei Versammlungsstätten und Kirchen.....	39
Ansicht 24: Bandbreite kommunalen Handelns bei Sportstätten	39
Ansicht 25: Bandbreite kommunalen Handelns bei Verkaufsstätten	40
Ansicht 26: Bandbreite kommunalen Handelns bei Gaststätten	40
Ansicht 27: Bandbreite kommunalen Handelns bei gewerblichen Anlagen.....	40
Ansicht 28: Bandbreite kommunalen Handelns bei sonstigen Einrichtungen	41
Ansicht 29: Bauanträge (im Durchschnitt der Jahre 1993 - 1998).....	41
Ansicht 30: Ablösebeträge für einen PKW-Stellplatz.....	44
Ansicht 31: Vereinnahmte Ablösebeträge im Durchschnitt der Jahre 1990 - 1998.....	45
Ansicht 32: „Jugendhilfe“ – Städte und Landkreise.....	46
Ansicht 33: Gesamtausgaben für die Jugendhilfe in Hessen 1995 - 1997	48
Ansicht 34: Gesamtausgaben in Hessen des Untersuchungsbereichs der 57. Vergleichenden Prüfung „Jugendhilfe“	49
Ansicht 35: Entwicklung der wichtigen Ausgabenblöcke in der Jugendhilfe	50
Ansicht 36: Stellenausstattung der Jugendämter (1997)	56
Ansicht 37: Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen.....	58

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 38: Änderung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen zwischen 1995 und 1997	59
Ansicht 39: Anteil der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII an den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen (1997).....	60
Ansicht 40: Vergleich durchschnittlicher Tagessätze für Maßnahmen nach § 34 SGB VIII im Jahre 1997	60
Ansicht 41: Auswirkung der Reduzierung der Hilfen zur Erziehung, junge Volljährige und Inobhutnahmen	61
Ansicht 42: Ausgaben für Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII im Vergleich	62
Ansicht 43: Gewährung von ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII (Angaben für 1997)	62
Ansicht 44: Zuschussbedarf bei Einrichtungen der Jugendarbeit 1995 bis 1997	65
Ansicht 45: „Fuhrpark“ – Städte und Gemeinden	68
Ansicht 46: Zeitwert der Kommunalfahrzeuge ohne Feuerwehr, Energie und Müll (1998).....	69
Ansicht 47: Einsatzbereiche der Fahrzeuge in den Städten (1998)	70
Ansicht 48: Fuhrparkgesamtkosten nach Einsatzbereichen (1998)	71
Ansicht 49: Anteile der Einsatzbereiche an den Fuhrparkgesamtkosten	72
Ansicht 50: Zusammenhang von Fläche und Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner (1998)	73
Ansicht 51: Fuhrparkgesamtkosten und Sparpotenziale (1998).....	74
Ansicht 52: Normative Sparpotenziale (1998).....	75
Ansicht 53: „Neue Steuerungsmodelle“ - Städte und Landkreise	80
Ansicht 54: Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells.....	87
Ansicht 55: Zeitplan für die Einführung der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells	89
Ansicht 56: Anzahl der Produkte insgesamt und der externen Produkte in 2000	92
Ansicht 57: Ausriss aus dem Produktkatalog der Stadt Rüsselsheim als Referenzbeispiel.....	93
Ansicht 58: Berichtswesen im Sozialamt des Odenwaldkreises.....	96
Ansicht 59: Öffnungszeiten im Bürgerbüro und der Kernverwaltung in Stunden je Woche.....	100
Ansicht 60: Formulare im Internet (Stand: 12. Februar 2001)	101
Ansicht 61: Download-Bereich des Landkreises Hersfeld-Rotenburg.....	102
Ansicht 62: Bürgerscheckheft der Stadt Dreieich	102
Ansicht 63: Vergleich von Projektfortschritt und Dauer	104
Ansicht 64: Projektauftrag der Stadt Langen	106
Ansicht 65: „Schulbauten“ – Städte, Landkreise und Landeswohlfahrtsverband	110
Ansicht 66: Stand der Schulentwicklungsplanung	112
Ansicht 67: Prozess des Gebäudemanagements	114
Ansicht 68: Beschädigte Wärmedämmung an einem Heizverteiler in der Theodor-Fließer-Schule in Wiesbaden	115
Ansicht 69: Fassadenschaden an der Ludwig-Dern-Schule, Offenbach am Main.....	116
Ansicht 70: Soll- und Ist-Werte bei den Bauunterhaltungsmitteln und Investitionsaufwand (1996 bis 2000)	116
Ansicht 71: Sicherheitsrisiko Elektroleitung über Waschbecken in der Schultze-Delitzsch-Schule, Wiesbaden.....	119
Ansicht 72: Außenfassade eines Pavillons der Theodor-Heuss-Schule, Offenbach am Main.....	120
Ansicht 73: Feuchte Außenwand an der Theodor-Heuss-Schule, Offenbach am Main	120
Ansicht 74: Feuchte Wand in der Gustav-Stresemann-Schule, Altbau in Wiesbaden Mainz-Kastel.....	121
Ansicht 75: Vergleichende Auswertung zum Wärmeverbrauch nach Schulträgern	123
Ansicht 76: Vergleichende Auswertung zum Stromverbrauch nach Schulträgern.....	123

Ansichtenverzeichnis

Ansicht 77: Vergleichende Bewertung des Energiemanagements nach Schulträgern.....	124
Ansicht 78: „Vollprüfungen III und IV“ - Städte und Gemeinden	130
Ansicht 79: Zielkonflikte des kommunalen Verwaltungshandelns	132
Ansicht 80: Profil von Haina (Kloster)	133
Ansicht 81: Rathaus der Gemeinde Neu-Eichenberg	134
Ansicht 82: Fernwirkanlage im Dienstzimmer des Bürgermeisters der Gemeinde Neu-Eichenberg	135
Ansicht 83: Einordnung der Gemeinden im Siedlungsstruktur-Wachstums-Portfolio	136
Ansicht 84: Steuereinnahmekraft und Realsteueraufbringungskraft am Beispiel der Vollprüfung IV	137
Ansicht 85: Realsteuerhebesätze 1998 am Beispiel der Vollprüfung IV.....	138
Ansicht 86: Gebühren und Realsteuern einer Modellfamilie bei ausgewählten Gemeinden 1998 am Beispiel der Vollprüfung III	139
Ansicht 87: Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität	141
Ansicht 88: Finanzplanung aller Gemeinden der Vollprüfung III für die Einkommensteuer im Vergleich zu den Jahresrechnungen	143
Ansicht 89: Finanzplanung im Vergleich zum Trend der Jahresrechnung aller Gemeinden der Vollprüfung III.....	143
Ansicht 90: Kosten und Mitarbeiter der allgemeinen Verwaltung in Bezug auf die Einwohner (Vollprüfung IV)	146
Ansicht 91: Unterdeckung der Kindergärten - Vollprüfung IV	147

1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

1.1 Struktur der kommunalen Körperschaften¹

5 kreisfreie Städte

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

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

421 kreisangehörige Städte und Gemeinden

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

32 Städte und Gemeinden bis 3.000

74 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

150 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

134 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000

7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

21 Landkreise

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

1 Landkreis unter 100.000

3 Landkreise von 100.001 bis 150.000

4 Landkreise von 150.001 bis 200.000

11 Landkreise von 200.001 bis 300.000

1 Landkreis von 300.001 bis 400.000

1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Umlandverband Frankfurt² / Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main³

Zweckverband Raum Kassel³

Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main³

3 kommunale Gebietsrechenzentren

347 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

3 Versorgungskassen

4 Zusatzversorgungskassen

¹ Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 2000, Hessisches Statistisches Landesamt

² Das Gesetz über den Umlandverband Frankfurt vom 11. September 1974 (GVBl. I S. 427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2000 (GVBl. I S. 314), wurde mit Ablauf des 31. März 2001 aufgehoben (Artikel 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I S. 542))

³ Artikel 9 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I S. 542)

1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände⁴

Im Jahr 2000 setzte sich die in den vergangenen Jahren eingetretene leichte Erholung der hessischen Kommunalhaushalte fort.

Obwohl die Einnahmen der Verwaltungshaushalte zwischen 1999 und 2000 weniger stark anstiegen als die Ausgaben, spricht die Mehrzahl der erhobenen aggregierten Haushaltsstellen für diese Feststellung, zumal im Zwei-Jahres-Vergleich zwischen 1998 und 2000 der Anstieg der Einnahmen größer war als derjenige der Ausgaben.

Die Einnahmen der Verwaltungshaushalte stiegen insgesamt um 1,038 Milliarden DM oder 3,6 Prozent. Bemerkenswert ist hierbei der starke Anstieg des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer um 604 Millionen DM oder 14,2 Prozent, während das Netto-Aufkommen der Gewerbesteuer nach einem kräftigen Anstieg 1999 wieder um 5,9 Prozent sank.

Die Erhöhung der Personalausgaben um 0,9 Prozent ist maßvoll, da der Anstieg hinter den Tarifvereinbarungen für Arbeiter und Angestellte und den Besoldungserhöhungen für Beamte des Landes zurückblieb.

Der Rückgang der Zinsausgaben beruht auf der geringeren Verschuldung der Städte, Gemeinden und Landkreise und dem immer noch niedrigen Zinsniveau.

Die Zuführungen zum Verwaltungshaushalt stiegen um 38,4 Prozent an, im Vergleich 1998 / 2000 sogar um 51,4 Prozent, womit sich die finanzielle Handlungsfreiheit der kommunalen Körperschaften deutlich verbesserte.

Die Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen waren in 2000 weiter rückläufig. Die etwas geringere Tilgung von Krediten und inneren Darlehen überlagerte diesen positiven Effekt nicht.

Eine ebenfalls positive Entwicklung nahmen die Zuführungen der kommunalen Körperschaften in die Rücklagen, die zwischen 1999 und 2000 um 12,1 Prozent, zwischen 1998 und 2000 um 23,3 Prozent stiegen.

Bei den Vermögenshaushalten fällt auf, dass im Gegensatz zu den Vorjahren die Ausgaben für den Erwerb von Vermögen die Einnahmen aus Verkaufserlösen überstiegen und der Anstieg der Ausgaben für Baumaßnahmen sich nochmals verstärkte.

Mit 17,7 Milliarden DM war der Schuldenstand der hessischen Städte, Gemeinden und Landkreise hoch. Der Schuldenabbau der Kommunen setzte sich nur noch verlangsamt fort, so dass die kommunalen Körperschaften weiterhin gehalten bleiben, ihre Haushalte nachhaltig zu konsolidieren.

Die Gemeinden Hesseneck, Jossgrund und Ludwigsau waren Ende 2000 schuldenfrei.

⁴ Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahre 1999 und 2000, Hessisches Statistisches Landesamt

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände

Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände				
Einnahme- / Ausgabeart	1999	2000	Änderung 1999 / 2000	
	in Millionen DM	in Millionen DM	in Millionen DM	in Prozent
Einnahmen des Verwaltungshaushalts	28.986	30.024	1.038	3,58%
Steuereinnahmen (davon:)	10.910	11.248	338	3,10%
Gewerbesteuer (netto)	4.739	4.461	-278	-5,87%
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.259	4.863	604	14,18%
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	556	576	20	3,60%
Zuweisungen des Landes	3.429	3.623	194	5,66%
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Einnahmen	2.945	3.020	75	2,55%
Ausgaben des Verwaltungshaushalts	29.031	30.515	1.484	5,11%
Personalausgaben	6.214	6.270	56	0,90%
Sozialhilfe, Jugendhilfe, Kriegsopfer u. ä.	5.225	5.414	189	3,62%
Zinsausgaben	1.084	1.065	-19	-1,75%
Zuweisungen / Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen	432	437	5	1,16%
Einnahmen des Vermögenshaushalts	5.773	6.014	241	4,17%
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	1.494	2.068	574	38,42%
Einnahmen aus Krediten und inneren Dar- lehen	1.468	1.275	-193	-13,15%
Einnahmen aus Verkaufserlösen	1.228	857	-371	-30,21%
Investitionszuweisungen	661	728	67	10,14%
Ausgaben des Vermögenshaushalts	6.123	6.417	294	4,80%
Zuführungen an Rücklagen	552	619	67	12,14%
Vermögenserwerb	846	977	131	15,48%
Baumaßnahmen	2.409	2.577	168	6,97%
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von in- neren Darlehen	1.723	1.700	-23	-1,33%
Schuldenstand zum Jahresende	17.916	17.714	-202	-1,13%

2. Prüfprogramm

2.1 Laufende Prüfungen

Im Berichtszeitraum waren 19 Projekte zu bearbeiten, wovon 9 Projekte beendet wurden; geprüft wurden 306 Einzelprojekte.

- 55. Vergleichende Prüfung „Zweckverbandsstrukturen“ bei elf Zweckverbänden (Zweckverband Altenheim St. Kilian mit Sitz in Hilders, Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda mit Sitz in Fulda, Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen mit Sitz in Neu-Isenburg, Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal mit Sitz in Ortenberg, Zweckverband Raum Kassel mit Sitz in Kassel, Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig mit Sitz in Erlensee, Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg, Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf mit Sitz in Marburg, Zweckverband Schwimmbad Battenberg mit Sitz in Battenberg (Eder), Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht mit Sitz in Freigericht, Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation mit Sitz in Darmstadt)
- 62. Vergleichende Prüfung „Straßenreinigung“ bei zwölf Städten (Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden)
- 67. Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“ bei 21 Städten und Gemeinden (Babenhausen, Bad Sooden-Allendorf, Borken (Hessen), Bürstadt, Buseck, Frankenberg (Eder), Ginsheim-Gustavsburg, Gladenbach, Hainburg, Hochheim am Main, Höchst i. Odw., Hünfelden, Karben, Lohfelden, Niedernhausen, Petersberg, Rotenburg a. d. Fulda, Schlüchtern, Schotten, Solms, Usingen)
- 68. Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“ bei drei Landkreisen (Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis)
- 69. Vergleichende Prüfung „Feuerwehren II“ bei 21 Städten und Gemeinden (Bad Schwalbach, Biebergemünd, Braunfels, Breuberg, Gemünden (Wohra), Groß-Gerau, Großenlüder, Herbstein, Kaufungen, Königstein im Taunus, Kronberg im Taunus, Linden, Lorsch, Nidda, Seeheim-Jugenheim, Seligenstadt, Spangenberg, Volkmarsen, Wächtersbach, Waldkappel, Wildeck)
- 70. Vergleichende Prüfung „Bürgerhauser“ bei zehn Städten und Gemeinden (Biebertal, Bischofsheim, Eppstein, Felsberg, Fulda, Geisenheim, Gründau, Mörlenbach, Mühlthal, Neu-Anspach, Rosbach v.d. Höhe)
- 73. Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“ bei vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Darmstadt, Wiesbaden, Abfallverband Rheingau mit Sitz in Walluf, Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg mit Sitz in Hainburg, Müllabfuhrzweckverband von Gemeinden im Landkreis Groß-Gerau mit Sitz in Trebur, Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in Messel, Zweckverband Abfallverwertung Südhessen mit Sitz in Darmstadt)
- 76. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung V“ bei 40 Städten und Gemeinden (Bad Endbach, Bad König, Bad Salzschlirf, Beerfelden, Brachtal, Brensbach, Calden, Dipperz, Dornburg, Ebsdorfergrund, Edermünde, Elz, Florstadt, Frielendorf, Fulda, Glashütten, Grebenstein, Gudensberg, Hasselroth, Hilders, Hohenahr, Immenhausen, Kirtorf, Knüllwald, Lautertal (Odenwald), Leun, Lindenfels, Meinhard, Neuberg, Niedenstein, Ortenberg, Runkel, Schöffengrund, Stockstadt am Rhein, Wabern, Wehretal, Wehrheim, Weilrod, Wölfersheim, Zwingenberg)
- 77. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung VI“ bei 40 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Bad Orb, Biblis, Brechen, Burghaun, Burgwald, Cölbe, Diemelsee, Echzell, Edertal, Ehringshausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Gersfeld (Rhön), Helsa, Hofbieber, Hohenstein, Hünstetten, Kalbach, Lahna, Lahntal, Linsengericht, Rabenau, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen,

Schlangenbad, Schmitten im Taunus, Selters (Taunus), Sinn, Trendelburg, Vöhl, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Walluf, Weimar, Willingen (Upland), Wöllstadt

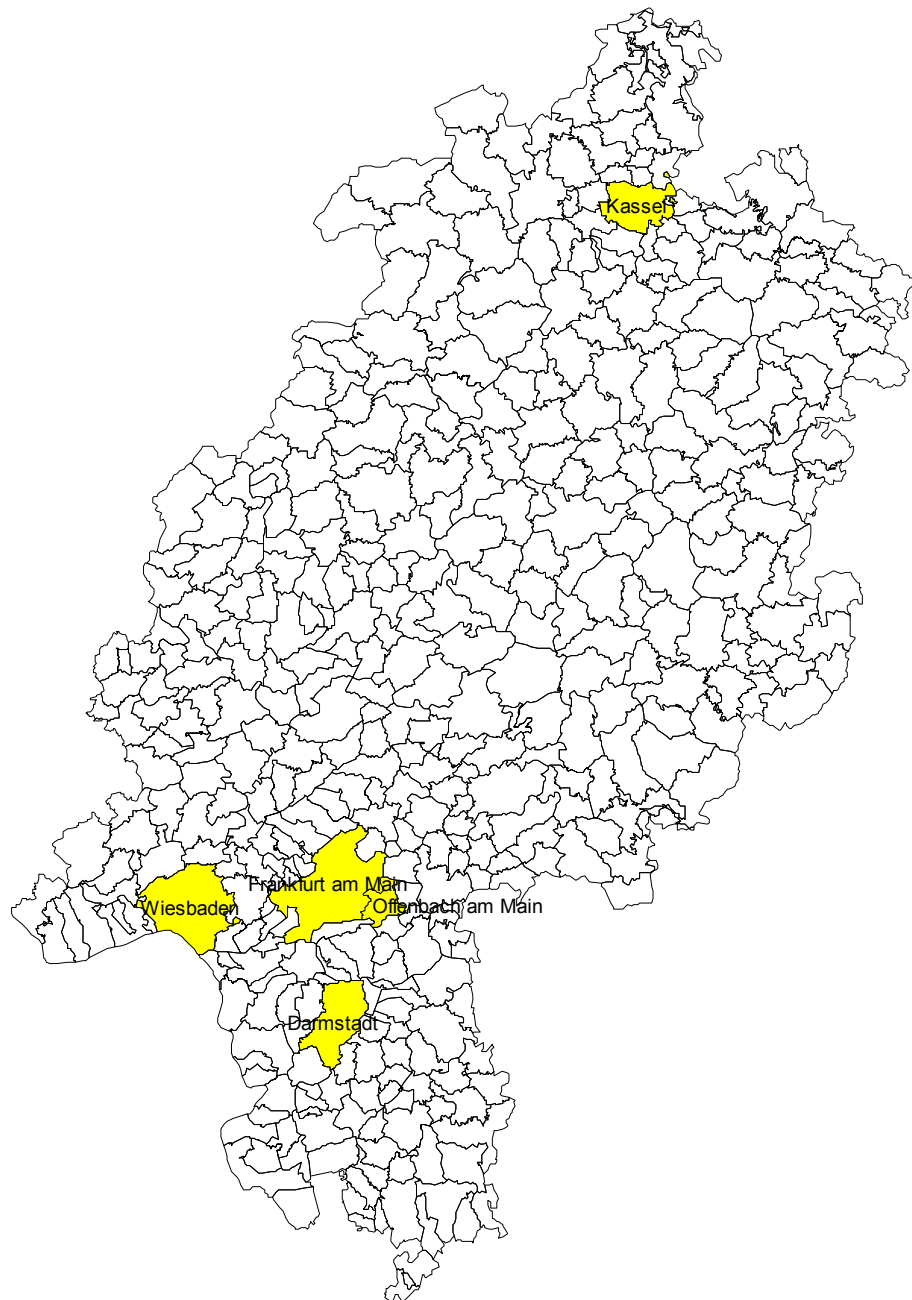
- 80. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung VII“ bei 20 Städten und Gemeinden (Berkatal, Breitenbach am Herzberg, Brombachtal, Cornberg, Ehrenberg (Rhön), Espenau, Freiensteinau, Gilserberg, Glauburg, Grebenau, Hauneck, Haunetal, Herleshausen, Hirschhorn (Neckar), Lautertal (Vogelsberg), Meißner, Merenberg, Mossautal, Nentershausen und Ringgau)

2.2 Beendete Projekte

- 45. Vergleichende Prüfung „Betätigung“ bei den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden
- 48. Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturen“ bei 21 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bensheim, Dillenburg, Eschwege, Friedrichsdorf, Gelnhausen, Hofheim am Taunus, Kirchhain, Korbach, Künzell, Michelstadt, Pfungstadt, Pohlheim, Riedstadt, Rodgau, Schwalmstadt, Taunusstein, Vellmar, Weilburg/Lahn)
- 53. Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“ bei 21 Städten und Gemeinden (Aßlar, Bad Soden am Taunus, Bad Vilbel, Bad Wildungen, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Dietzenbach, Eltville am Rhein, Erbach, Fritzlar, Griesheim, Grünberg, Hadamar, Hessisch-Lichtenau, Hofgeismar, Hünfeld, Königstein im Taunus, Lampertheim, Lauterbach (Hessen) und Raunheim)
- 57. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“ bei drei Landkreisen und drei Städten (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis, Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim)
- 58. Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“ bei 12 Städten (Bad Camberg, Butzbach, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lich, Nidderau, Rödermark, Viernheim, Witzenhausen, Wolfhagen)
- 60. Vergleichende Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“ bei vier Landkreisen (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Odenwaldkreis) und acht Städten (Bad Arolsen, Bad Vilbel, Baunatal, Dreieich, Langen, Maintal, Mühlheim am Main)
- 61. Vergleichende Prüfung „Schulbauten“ bei drei Landkreisen und vier Städten (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Darmstadt, Kelsterbach, Offenbach am Main, Wiesbaden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen)
- 65. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung III“ bei 16 Städten und Gemeinden (Bad Zwesten, Biebesheim am Rhein, Flörsbachtal, Fränkisch-Crumbach, Grävenwiesbach, Greifenstein, Groß-Rohrheim, Haina (Kloster), Liederbach am Taunus, Mainhausen, Neu-Eichenberg, Neuental, Nieste, Nüsttal, Wartenberg, Wohratal)
- 66. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung IV“ bei 16 Städten und Gemeinden (Breuna, Frankenau, Jesberg, Kiedrich, Körle, Liebenau, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Neuenstein, Poppenhausen, Schrecksbach, Staufenberg, Villmar und Wahlsburg)

3. Fünfundvierzigste Vergleichende Prüfung „Betätigung“

Ansicht 2: „Betätigung“ - Städte



3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Wissenschaftsstadt Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Landeshauptstadt Wiesbaden.

3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

November 1998 bis März 2000

Dr. Bernd Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte in Nürnberg

3.3 Leitsätze

Die Zahl der Beteiligungsgesellschaften der fünf kreisfreien Städte Hessens ist beträchtlich. Sie waren am 31. Dezember 1997 unmittelbar oder mittelbar an 287 Gesellschaften in privater Rechtsform beteiligt.

Die Wirtschaftskraft ihrer Beteiligungsgesellschaften ist erheblich. Die 198 Gesellschaften, an denen die Städte mit einer Quote von zumindest 20 Prozent beteiligt waren, erbrachten im Jahr 1997 mit fast 40.000 Mitarbeitern eine Betriebsleistung von fast 14 Milliarden DM. Demgegenüber waren in den Verwaltungshaushalten der geprüften Städte Einnahmen von insgesamt 8,67 Milliarden DM verbucht worden.

Die Städte sind für die Tätigkeiten eines Großteils ihrer Beteiligungsgesellschaften unmittelbar verantwortlich. 103 der 287 Gesellschaften werden unmittelbar oder mittelbar von den Städten beherrscht.⁵

Die Wahrnehmung kommunaler Aufgaben in privaten Rechtsformen schwächt den Einfluss der städtischen Gremien. Die Kontrolle durch Aufsichts- und Prüfungsbehörden wird eingeschränkt.

Den Kommunen sollte nach dem Vorbild anderer Bundesländer ein Beteiligungsbericht vorgeschrieben werden, damit die Öffentlichkeit angemessen unterrichtet wird.

Das Demokratieprinzip und die wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften und das mit ihnen verbundene Haftungsrisiko sollte für die Städte Anlass sein, ihren Einfluss auf die Beteiligungsgesellschaften zu verbessern. Dazu zählen eine angemessene städtische Beteiligungsstruktur und eine ausreichend besetzte Beteiligungsverwaltung.

Die Überörtliche Prüfung kann künftig die kommunalen Körperschaften nur dann entlasten, wenn ihr – wie den kommunalen Rechnungsprüfungsämtern – der unmittelbare Zugang zu den Beteiligungsgesellschaften eröffnet wird.

3.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Landesregierung und Landtag zu erwägen, die Hessische Gemeindeordnung wie folgt zu ändern⁶:

⁵ Unter einer beherrschten Gesellschaft wird verstanden, wenn die Stadt unmittelbar oder über ihrerseits städtisch beherrschte Beteiligungsgesellschaften mit einer Quote von mehr als 50 Prozent beteiligt ist (vgl. § 290 Absatz 2 HGB).

⁶ § 123 Hessische Gemeindeordnung Unterrichts- und Prüfungsrechte

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

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des Haushaltsgrundsatzgesetzes auszuüben,

2. darauf hinzuwirken, daß ihr die in § 54 des Haushaltsgrundsatzgesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen zulassen.

(2) Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsatzgesetzes, so soll die Gemeinde, soweit ihr Interesse dies erfordert, darauf hinwirken, daß der Gemeinde in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsatzgesetzes eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die

- § 123 HGO wird um nachfolgenden Absatz 3 ergänzt: „(3) In den Fällen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 2 und des Absatzes 2 hat die Gemeinde darauf hinzuwirken, dass der für die überörtliche Prüfung der kommunalen Körperschaften zuständigen Behörde die in § 54 des Haushaltsgrundsätzgesetzes vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.“
- Folgender neuer § 123 a HGO wird eingefügt:
„§ 123a Beteiligungsbericht
(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, an denen die Gemeinde mindestens den fünften Teil der Stimmrechte innehat.
(2) Der Beteiligungsbericht soll Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage, die Kreditaufnahme, die Beteiligungsverhältnisse, die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft und die den Unternehmen von der Gemeinde gewährten Sicherheiten enthalten.
(3) Die Gemeinde hat den Bericht öffentlich bekanntzumachen. Im Anschluss an die Bekanntmachung ist der Bericht für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen.“

3.5 Geprüftes Risiko

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben beteiligen sich die Städte in erheblichem Ausmaß an Gesellschaften in privater Rechtsform. Der Wechsel von öffentlich-rechtlichen Organisationsformen wie Amt, Regie- oder Eigenbetrieb hin zu privaten Rechtsformen wie GmbH oder Aktiengesellschaft hat jedoch erhebliche Kompetenzverschiebungen zur Folge. Die 45. Vergleichende Prüfung zeigt diese auf und sagt, mit welchen Steuerungs- und Kontrollinstrumenten die Städte darauf antworteten oder aber antworten sollten.

3.5.1 Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften

Die Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften lässt sich zum einen an der mit ihnen verbundenen erheblichen Wirtschaftskraft und zum anderen an ihrer beträchtlichen Zahl ablesen.

Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzgesetzes beteiligt ist.

§ 53 Haushaltsgrundsätzgesetz Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen.

- (1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, daß das Unternehmen
1. im Rahmen der Abschlußprüfung auch die Ordnungsgemäßheit der Geschäftsführung prüfen läßt;
 2. die Abschlußprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
 3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlußprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluß aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlußprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.
- (2) Für die Anwendung des Absatzes 1 rechnen als Anteile der Gebietskörperschaft auch Anteile, die einem Sondervermögen der Gebietskörperschaft gehören.

§ 54 Haushaltsgrundsätzgesetz Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde.

- (1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, daß sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.
- (2) Ein vor Inkrafttreten diesen Gesetzes [Anm.: 1.1.1970] begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

3.5.2 Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften

Die fünf kreisfreien Städte Hessens waren am 31. Dezember 1997 unmittelbar oder mittelbar an 287 Gesellschaften in privater Rechtsform beteiligt. Davon wiesen 198 Gesellschaften eine unmittelbare oder mittelbare städtische Beteiligungsquote von 20 Prozent und mehr auf. Ansicht 3 belegt die erhebliche wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Beteiligungsgesellschaften.

Ansicht 3: Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften in 1997

Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften in 1997						
Stadt	maßgebliche Beteiligungen	Eigenkapital	Bilanzsumme	Betriebsleistung ⁷	Eigenkapitalrendite	Mitarbeiter
Darmstadt	50	998.216.583 DM	3.351.726.311 DM	1.910.854.151 DM	1,60%	2.439
Frankfurt am Main	81	3.850.058.928 DM	15.433.475.086 DM	8.413.560.867 DM	5,50%	24.838
Kassel	29	690.852.961 DM	2.346.432.514 DM	1.139.447.371 DM	1,40%	4.587
Offenbach am Main	16	401.525.000 DM	1.072.147.000 DM	572.148.000 DM	3,60%	2.234
Wiesbaden	22	603.862.045 DM	2.855.476.119 DM	1.903.344.311 DM	1,80%	4.541
Gesamt	198	6.544.515.517 DM	25.059.257.030 DM	13.939.354.700 DM	3,98% ⁸	38.639

Die 198 Gesellschaften erbrachten im Jahr 1997 mit fast 40.000 Mitarbeitern eine Betriebsleistung von fast 14 Milliarden DM. Das Haftungsrisiko umfasste im Jahr 1997 mehr als 6,5 Milliarden DM haftendes Eigenkapital der Beteiligungsgesellschaften.

3.5.3 Umfang der städtischen Gesellschaftsanteile

Die fünf kreisfreien Städte Hessens zeichnen für die Tätigkeiten eines Großteils ihrer Beteiligungsgesellschaften unmittelbar verantwortlich. 103 der 287 Gesellschaften werden unmittelbar oder mittelbar von den Städten beherrscht, das heißt, die Städte sind an ihnen unmittelbar oder über ihrerseits städtisch beherrschte Beteiligungsgesellschaften mit einer Quote von mehr als 50 Prozent beteiligt. Weitere 71 Gesellschaften werden von den Städten maßgeblich beeinflusst, das heißt, die Städte sind an ihnen unmittelbar oder über ihrerseits städtisch beherrschte Beteiligungsgesellschaften mit einer Quote von zumindest 20 Prozent beteiligt.^{9 10}

⁷ Als Betriebsleistung sind neben den Umsatzerlösen die Bestandsveränderungen im Vorratsbereich und aktivierte Eigenleistungen erfasst, wie sie in der Gewinn- und Verlustrechnung für das Jahr 1997 ausgewiesen sind.

⁸ Die Gesamteigenkapitalrendite lässt sich nicht durch Aufaddieren der Spalten errechnen, sondern errechnet sich aus dem Gesamteigenkapital und dem Gesamtjahresergebnis.

⁹ Bei der Quote von 20 Prozent folgt die Überörtliche Prüfung § 311 Absatz 1 Satz 2 HGB, wonach ein maßgeblicher Einfluss vermutet wird, wenn ein Unternehmen mindestens den fünften Teil der Stimmrechte der Gesellschaft innehat.

¹⁰ Die Differenz von 24 Beteiligungsgesellschaften zur Zahl von 198 in Ansicht 3 genannten Beteiligungsgesellschaften erklärt sich daraus, dass im Gegensatz zu Ansicht 4 die mittelbare Beteiligung über städtisch beherrschte Beteiligungsgesellschaften vermittelt sein muss. Insoweit reicht eine maßgebliche Beteiligung nicht aus.

Ansicht 4: Umfang der städtischen Gesellschaftsanteile in 1997

Umfang der städtischen Gesellschaftsanteile in 1997				
Beteiligungsgrad	Beherrschende Beteiligungen (>50%)	Maßgebliche Beteiligungen (>=20% und <=50%)	Sonstige Beteiligungen (>=10% und <20%)	Gesamt
1. Grad	41	21	4	66
2. Grad	44	21	6	71
3. Grad	15	22	2	39
4. Grad	2	5	0	7
5. Grad	1	2	0	3
Gesamt	103	71	12	186

Aus Ansicht 4 lässt sich ersehen, dass die geforderte kommunale Steuerung schon ein Mengenproblem darstellt. Die beherrschende Stellung bei 103 Gesellschaften und der maßgebliche Einfluss auf weitere 71 Gesellschaften stellt erhebliche Managementanforderungen an die kommunale Steuerung.

3.5.4 Umfang des Haftungsrisikos

Die kommunale Beteiligung an einem Unternehmen ist nach § 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO nur bei begrenzter kommunaler Haftung zulässig. Diese Vorgabe wurde beachtet; eine Nachschusspflicht wurde ausgeschlossen. Somit besteht vordergründig nur das Risiko, dass die kommunalen Anteile an Unternehmen in Privatrechtsform ihren Wert verlieren.

Die Städte reichten an ihre Beteiligungsgesellschaften Sicherheiten von mehr als 3 Milliarden DM aus. Die Genehmigung nach § 104 Absatz 2 HGO lag in sämtlichen Fällen vor. Somit besteht für die Städte ergänzend das Risiko, aus diesen Sicherheitsleistungen, die sie ihren Beteiligungsgesellschaften gewährt haben, in Anspruch genommen zu werden.

Ansicht 5: Städtische Sicherheiten zum 31. Dezember 1997

Städtische Sicherheiten zum 31. Dezember 1997				
Stadt	Eigengesellschaften	Beherrschte Beteiligungsgesellschaften	Sonstige Beteiligungsgesellschaften	Gesamt
Darmstadt	7.996.000 DM	14.827.000 DM	90.000.000 DM	112.823.000 DM
Frankfurt am Main	2.074.961.364 DM	30.000.000 DM	-	2.104.961.364 DM
Kassel	260.104.000 DM	1.395.000 DM	-	261.499.000 DM
Offenbach am Main	20.027.735 DM	81.476.791 DM	-	101.504.526 DM
Wiesbaden	383.694.000 DM	16.804.000 DM	70.184.000 DM	470.682.000 DM
Gesamt	2.746.783.099 DM	144.502.791 DM	160.184.000 DM	3.051.469.890 DM

Letztlich verbleibt trotz Privatisierung die Verantwortung für die kommunale Aufgabenerfüllung weiterhin bei der Stadt, besonders soweit es sich um städtische Pflichtaufgaben handelt. Daher besteht für die Stadt unabhängig von rechtlichen Haftungsgrenzen das faktische Risiko, bei Vermögensverlust einer Beteiligungsgesellschaft Nachschuss leisten zu müssen.

3.6 Kompetenzverlust

Wie in der Vergleichenden Prüfung festgestellt, hat der Wechsel von öffentlich-rechtlichen hin zu privaten Rechtsformen für die städtischen Gremien einen erheblichen Kompetenzverlust zur Folge. Zudem besteht die Gefahr, dass für die Amts- und Mandatsträger, die gewählten Vertreter der kommunalen Selbstverwaltung, die strategische Entscheidungen für die Kommune zu treffen haben, die Transparenz über das Handeln der kommunalen Unternehmen eingeschränkt ist. Hinzu tritt, dass damit das Öffentlichkeitsprinzip tangiert wird. Der Öffentlichkeit fehlen wichtige Informatio-

nen über die Tätigkeit des in private Unternehmen ausgegliederten kommunalen Handelns.

3.6.1 Verringerung der Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten

Städtische Aufgabenerfüllung in öffentlich-rechtlichen Formen, wie Amt, Regie- oder Eigenbetrieb, steht unter dem direkten Einfluss städtischer Gremien (Stadtverordnetenversammlung, Magistrat) und unterliegt kommunalrechtlichen Bindungen. Bei Unternehmen in Privatrechtsform gelten diese Bindungen nicht. Nach der Privatisierung einer öffentlichen Aufgabe können städtische Gremien das operative Geschäft nicht mehr direkt beeinflussen. Auf die Geschäftsführung der städtischen Beteiligungsgesellschaft können sie nur über ihre Vertreter in der Haupt- oder Gesellschaftsversammlung oder im Aufsichtsrat einwirken.

Mit der Kompetenzverlagerung auf nichtöffentlich tagende Gesellschaftsorgane wird das Öffentlichkeitsprinzip, das als Voraussetzung für das bürgerschaftliche Engagement der kommunalen Selbstverwaltung ein Wesensmerkmal darstellt, bewusst aufgegeben. Die Beteiligungsgesellschaften unterliegen zudem bei weitem nicht der stringenten Kontrolle der Kommunalaufsichtsbehörden.

Da der Überörtlichen Prüfung – anders als den örtlichen Rechnungsprüfungsämtern (§ 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG) – der Zugang zu den kommunalen Beteiligungsgesellschaften verwehrt ist¹¹, konnte sie im Rahmen ihrer Betätigungsprüfungen nur auf die Unterlagen bei der Stadt zurückgreifen, sich aber nicht bei den Unternehmen selbst informieren. Mangels Zugang zu den Unternehmen ist eine abschließende Bewertung der wirtschaftlichen Risiken für den städtischen Anteilseigner nicht möglich. Daher sieht sich die Überörtliche Prüfung nicht im Stande, den Städten für ihre Beteiligungsverwaltung Entlastung zu erteilen.

3.6.2 Änderung in der Entscheidungsfindung

Die Entscheidungsfindung obliegt nicht mehr den städtischen Gremien (Stadtverordnetenversammlung, Magistrat), sondern den Gesellschaftsorganen. Die Besetzung der Kollegialorgane wird zwar regelmäßig nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts vorgenommen. Gesetzliche Vorgaben können jedoch zu anderen Mehrheitsverhältnissen führen. Bei einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH mit mehr als 500 Arbeitnehmern muss nach den §§ 77, 76 BetrVG 1952 der Aufsichtsrat zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer bestehen. Bei einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH mit in der Regel mehr als 2.000 Arbeitnehmern gilt nach dem Mitbestimmungsgesetz die paritätische Mitbestimmung. In beiden Fällen kann eine Fraktion, die in den städtischen Gremien in der Minderheit ist, zusammen mit den Arbeitnehmern zu einer Mehrheitsentscheidung in der Beteiligungsgesellschaft gelangen. Bei der Entscheidung über die Privatisierung ist zu berücksichtigen, dass sich die Arbeitnehmermitbestimmung nach der Privatisierung nicht mehr nach Personalvertretungsrecht, sondern nach Betriebsverfassungsrecht richtet.

3.6.3 Sicherung des Demokratieprinzips

Dem Vorteil privater Rechtsformen steht die Forderung gegenüber, kommunale Selbstverwaltung als politische Gesamtverantwortung der Volksvertretung zu erhalten. Angesichts der erheblichen Wirtschaftskraft der Beteiligungsgesellschaften und ihrer beträchtlichen Zahl können die vorstehend beispielhaft aufgezeigten Kompetenzverschiebungen das Demokratieprinzip schwächen. Die Überörtliche Prüfung spricht sich dafür aus, dass die Städte ihre Entscheidung, kommunale Aufgaben in privater Rechtsform wahrzunehmen, bewusst treffen und sich die damit verbundene Problematik vor Augen führen. Anhaltspunkte zur Sicherung des kommunalen Einflusses werden nachstehend gegeben.

¹¹ Vgl. Hans Meyer, Grundlagen und Reichweite der Einrichtungs- und Betätigungsprüfung nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung in Hessen, Anlage 3 zu Erster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Hessischer Landtag, Drucksache 14/794

3.7 Kommunale Steuerungs- und Kontrollinstrumente

Der Zielkonflikt zwischen unternehmerischer Eigenverantwortlichkeit und städtischer Steuerung ist nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung durch den präzisen Einsatz städtischer Steuerungs- und Kontrollinstrumente zu lösen.

3.7.1 Zahl der Beteiligungsgesellschaften

Die Beteiligungsstruktur wird maßgeblich durch die Zahl der Beteiligungsgesellschaften bestimmt. Verglichen mit der Größe der anderen kreisfreien Städte hatte Darmstadt sehr viele Beteiligungsgesellschaften.

Ansicht 6: Größe der Städte und Zahl der Beteiligungsgesellschaften zum 31. Dezember 1997

Größe der Städte und Zahl der Beteiligungsgesellschaften zum 31. Dezember 1997				
Stadt	Einwohner ¹²	Beteiligungs- gesellschaften	Maßgebliche Beteiligung	Beherrschte Ge- sellschaften
Darmstadt	137.393	57	50	23
Frankfurt am Main	643.601	109	81	36
Kassel	199.327	50	29	17
Offenbach am Main	115.937	23	16	11
Wiesbaden	267.591	48	22	16
Gesamt	1.363.849	287	198	103

3.7.2 Beteiligungsgrade der Beteiligungsgesellschaften

Je höher die Beteiligungsgrade der Beteiligungsgesellschaften sind, desto geringer ist der kommunale Einfluss. Darmstadt zeichnete sich negativ dadurch aus, dass sie als einzige Stadt an Gesellschaften vierten und fünften Grades maßgeblich oder beherrschend beteiligt war. Ihr war die Existenz der Gesellschaften nicht bekannt. Dazu zeigte sich, dass solche Beteiligungsverhältnisse nicht mehr überschaubar, geschweige denn kontrollierbar sind. Darmstadt sollte dafür sorgen, dass diese Unterbeteiligungen aufgegeben werden.

3.7.3 Einflussnahme

Anhand des Kapitalanteils sind die beherrschte Beteiligungsgesellschaft, die maßgeblich beeinflusste Beteiligungsgesellschaft und die Vermögensbeteiligung zu unterscheiden:

- An der beherrschten Beteiligungsgesellschaft hält die Stadt unmittelbar oder mittelbar über ihrerseits beherrschte Beteiligungsgesellschaften einen Anteil von mehr als 50 Prozent am gezeichneten Kapital. Die Stadt trägt direkt die Verantwortung für das Handeln der Beteiligungsgesellschaft. Unter dem Aspekt kommunaler Einflussnahme sollten die Städte diese Stellung anstreben oder erhalten.
- An der maßgeblich beeinflussten Beteiligungsgesellschaft hält die Stadt unmittelbar oder mittelbar über ihrerseits beherrschte Beteiligungsgesellschaften einen Anteil von zumindest 20 Prozent und höchstens 50 Prozent am gezeichneten Kapital. Die Stadt hat maßgeblichen Einfluss auf das Handeln der Beteiligungsgesellschaft. Unter dem Aspekt kommunaler Einflussnahme sollten die Städte ihre Position mit weiteren Instrumenten ausbauen.
- Bei der Beteiligungsgesellschaft, an der die Stadt unmittelbar oder mittelbar über ihrerseits beherrschte Beteiligungsgesellschaften einen Anteil von weniger als 20 Prozent am gezeichneten Kapital hält (§ 311 Absatz 1 Satz 2 HGB), liegt handelsrechtlich nur eine Vermögensbeteiligung vor. Diese kann dennoch unmittelbar kommunalen Interessen dienen. Beispiele sind die Beteiligungen an der Einkaufs-

¹² Die Bevölkerung der hessischen Gemeinden am 30. Juni 1998, Hessisches Statistisches Landesamt, November 1998

zentrale für Bibliotheken GmbH oder an der Deutschen Städtereklam GmbH, an der lediglich Frankfurt am Main mit mehr als 20 Prozent beteiligt war.

3.7.4 Rechtsform

In erster Linie werden die bewährten Rechtsformen Aktiengesellschaft und GmbH gewählt, wie Ansicht 7 zeigt.

Ansicht 7: Beteiligungsstruktur nach Rechtsform und Beteiligungsgrad zum 31. Dezember 1997

Beteiligungsstruktur nach Rechtsform und Beteiligungsgrad zum 31. Dezember 1997						
Stadt	Aktiengesellschaft	davon 1. Grades	GmbH	davon 1. Grades	Sonstige	Gesamt
Darmstadt	7	4	38	11	12	57
Frankfurt am Main	8	1	88	29	13	109
Kassel	3	1	45	18	2	50
Offenbach am Main	3	2	19	8	1	23
Wiesbaden	4	1	41	15	3	48
Summe	25	9	231	82	31	287

Als Anteilseigner hat die Stadt bei der Aktiengesellschaft und der GmbH voneinander abweichende Einflussmöglichkeiten. Nach den Prüfungserfahrungen bietet die Rechtsform GmbH gegenüber der Rechtsform Aktiengesellschaft größere Einflussmöglichkeiten.

Der städtische Einfluss ist bei der GmbH größer, da die Gesellschafterversammlung die Geschäftsführungsbefugnis nach § 37 Absatz 1 GmbHG jederzeit an sich ziehen oder dem Aufsichtsrat übertragen kann und dem einzelnen Gesellschafter Auskunfts- und Informationsrechte nach § 51a GmbHG zustehen.

Der städtische Einfluss ist bei der Aktiengesellschaft geringer, da dem Vorstand die Geschäftsführungsbefugnis nach § 76 Absatz 1 AktG nicht entzogen werden kann, sondern allenfalls einzelne Geschäfte von der Zustimmung des Aufsichtsrats nach § 111 Absatz 4 Satz 2 AktG abhängig gemacht werden können. Auskunfts- und Informationsrechte der Aktionäre sind nach § 131 AktG eingeschränkt. Die Berichtspflicht des Vorstands an den Aufsichtsrat nach den §§ 90 Absatz 3, 170 Absatz 3 AktG mindert das Defizit im Auskunftsrecht, gleicht es aber nicht aus. Frankfurt am Main hatte bei einer Aktiengesellschaft erhebliche Probleme, ihr Konzept eines Beteiligungscontrollings durchzusetzen.

3.7.5 Referenzmodell für Holdingstrukturen

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt nach ihren Prüfungserfahrungen, die Beteiligung an Aktiengesellschaften an einem niedrigen Beteiligungsgrad, einer hohen Beteiligungsquote, der Sicherung des kommunalen Einflusses und dem steuerlichen Querverbund auszurichten. Bewährt hat sich ein für Versorgung und Verkehr entwickeltes Referenzmodell:

Als Holding wird eine Beteiligungsgesellschaft ersten Grades in Form der GmbH errichtet. Die Holding-GmbH hält Anteile an Beteiligungsgesellschaften zweiten Grades in Form von Kapitalgesellschaften, die das operative Geschäft betreiben. Zwischen Holding-GmbH und Betriebs-Kapitalgesellschaft wird aus steuerlichen Gründen ein Ergebnisübernahmevertrag nach § 291 AktG geschlossen. Im Fall einer Betriebs-Aktiengesellschaft wird durch einen Beherrschungsvertrag nach § 291 AktG der über die Holding-GmbH nach § 37 Absatz 1 GmbHG vermittelte kommunale Einfluss auf die Betriebs-Aktiengesellschaft gesichert.

- Kassel setzte das Referenzmodell im Teilkonzern Kasseler Verkehrs- und Versorgungs GmbH um.

- Frankfurt am Main setzte das Referenzmodell im Teilkonzern Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH teilweise durch: Ein Beherrschungsvertrag gegenüber der Mainova AG bedarf nach Konsortialvertrag der Zustimmung der Thüga AG.
- Offenbach am Main hat das Referenzmodell im Teilkonzern Stadtwerke Offenbach GmbH zum Teil durchgesetzt. Ein Beherrschungsvertrag gegenüber der Energieversorgung Offenbach AG bedarf mangels Dreiviertelmehrheit der Zustimmung der Kreisversorgungsbeteiligungsgesellschaft mbH.
- Die Gestaltungen von Darmstadt mit der HEAG Hessische Elektrizitäts-AG und der Südhessische Gas und Wasser AG als Beteiligungsgesellschaften ersten Grades sollten mangels ausreichendem kommunalem Einfluss dem Referenzmodell angepasst werden.
- Die Gestaltung von Wiesbaden mit der Stadtwerke Wiesbaden AG als Beteiligungsgesellschaft ersten Grades sollte mangels ausreichendem kommunalem Einfluss dem Referenzmodell angepasst werden.

3.7.6 Begleitende Mitgesellschafterverträge

Mitgesellschafter können außerhalb des Gesellschaftsvertrags oder der Satzung vertragliche Regelungen zu ihrem Verhalten innerhalb der Beteiligungsgesellschaft treffen. In der gewerblichen Wirtschaft sind diese Verträge durchaus üblich. Ist die Stadt beherrschend beteiligt, kann ein Konsortial- oder Poolvertrag den kommunalen Einfluss schwächen. Ist die Stadt dagegen nur maßgeblich beteiligt, kann ein Konsortial- oder Poolvertrag den kommunalen Einfluss stärken. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese vertraglichen Instrumente zur Stärkung ihres Einflusses bewusst einzusetzen. Die Verträge sind auch bei der Bestimmung des angemessenen kommunalen Einflusses nach § 122 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 HGO zu berücksichtigen.

Poolverträge und Konsortialverträge enthalten Stimmrechtsvereinbarungen, in denen Mitgesellschafter die künftige Zusammenarbeit und Firmenpolitik bei gemeinsamen Beteiligungsgesellschaften regeln. Wenn private Unternehmen sich als Minderheitsgesellschafter an städtischen Beteiligungsgesellschaften beteiligen und eine wirtschaftliche Absicherung nicht über unmittelbare Leistungsverträge mit der Stadt möglich ist, werden regelmäßig für die Dauer der Beteiligung Poolverträge und Konsortialverträge vereinbart.

Der Errichtung der Energieversorgung Offenbach AG lag ein Poolvertrag zwischen der Stadt Offenbach am Main, dem Landkreis Offenbach und der Stadtwerke Offenbach GmbH zugrunde. Der Beteiligung der Thüga AG an der Mainova AG lag ein Konsortialvertrag zugrunde. Obwohl Poolverträge und Konsortialverträge von erheblicher kommunalwirtschaftlicher Bedeutung sind, unterliegen sie keiner Genehmigungspflicht.

Welche Auswirkungen der Nichtabschluss eines solchen Stimmbindungsvertrags haben kann, zeigt der folgende Fall: Die Kraftwerke Mainz-Wiesbaden AG, an der die Stadtwerke Wiesbaden AG und die Stadtwerke Mainz AG mit jeweils 50 Prozent beteiligt waren, hatte über die Schließung oder Neuerrichtung eines Kraftwerks am Standort Mainz zu entscheiden. Ein Stimmbindungsvertrag, der beispielsweise ein Einstimmigkeitserfordernis für eine solche Entscheidung festgelegt hätte, lag nicht vor. So war Wiesbaden gegenüber den Stimmen von Mainz und der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat in der Minderheit.

3.7.7 Leistungsverträge

Trotz genauer Bezeichnung des Unternehmensgegenstands in Satzung oder Gesellschaftsvertrag und der Regelungen über die Besetzung der Gesellschaftsgremien mit städtischen Vertretern sowie der Geschäftsordnungen für Aufsichtsrat und Geschäftsführung besteht über Art und Umfang der von der Beteiligungsgesellschaft zu erbringenden Leistungen gelegentlich Ungewissheit. Daher sollten die Städte mit ihren Beteiligungsgesellschaften (Eigengesellschaften) regelmäßig Leistungsverträge abschließen, die die gegenseitigen Rechte und Pflichten regeln. Das ist vor allem dann von Vorteil, wenn die Städte einen Teil ihrer Gesellschaftsanteile auf (private) Dritte übertragen.

Ein gelungenes Beispiel liefert die Stadt Frankfurt am Main, die mit ihrer Eigengesellschaft FES Frankfurter Entsorgungs- und Service GmbH einen umfangreichen Leistungsvertrag zur Abfallentsorgung und Stadtreinigung geschlossen hatte, bevor sie schließlich 49 Prozent ihrer Anteile an die Rethmann Entsorgungswirtschaft GmbH & Co. KG verkaufte.

3.7.8 Mitbestimmung und Aufsichtsrat

Wie aufgezeigt, muss bei einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH mit mehr als 500 Arbeitnehmern nach den §§ 77, 76 BetrVG 1952 der Aufsichtsrat zu einem Drittel aus Vertretern der Arbeitnehmer bestehen. Bei einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH mit in der Regel mehr als 2.000 Arbeitnehmern gilt nach dem Mitbestimmungsgesetz die paritätische Mitbestimmung. In beiden Fällen kann eine Fraktion, die in den städtischen Gremien in der Minderheit ist, zusammen mit den Arbeitnehmern zu einer Mehrheitsentscheidung in der Beteiligungsgesellschaft gelangen. Den Kommunen sollte diese Folge bewusst sein, wenn sie über das gesetzlich geforderte Maß hinaus den Arbeitnehmern Aufsichtsratssitze einräumen.

3.7.9 Änderung der Beteiligungsstruktur

Bei den Städten wurden die letzten Ausgründungen oder Gesellschaftserrichtungen einschließlich der teilweisen Veräußerung von Gesellschaftsanteilen in ihrem formellen Ablauf betrachtet. Es gab keine Beanstandungen mit Ausnahme der Gesellschaft für City-Entwicklung Darmstadt mbH.

Hier wurde eine Beteiligungsgesellschaft ersten Grades aufgelöst, ohne dass die Stadtverordnetenversammlung nach § 51 Nr. 11 HGO oder der Magistrat nach § 66 Absatz 1 Nr. 4 HGO hierüber informiert war.

3.7.10 Steuerung der Beteiligungsgesellschaften

In Ansicht 8 sind die Steuerungsinstrumente zusammengetragen, die die Städte einsetzen.

Ansicht 8: Steuerung im Vergleich in 1997

Steuerung im Vergleich 1997					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einbindung Städtische Organe		√	√	√	√
Institution Beteiligungsverwaltung		√			√
Aufgaben Beteiligungsverwaltung		√	√		√
Tätigkeiten Beteiligungsverwaltung		√	√	√	√
- Entscheidungsbegleitung		√	√		√
- Dokumentation		√			√
- Berichtswesen		√			√
- Beteiligungsbericht	√				√
- Konzernrechnungslegung					
- Planung		√	√		√
- Weitere Instrumente		√			√
Prüfung	√	√			

Mit „√“ versehen sind die Steuerungsinstrumente, die besonders gut eingesetzt wurden

- Stadtverordnetenversammlung, Magistrat

Die städtischen Organe waren, abgesehen von der Auflösung der Gesellschaft für City-Entwicklung Darmstadt mbH, nach den gesetzlichen Vorgaben eingebunden. Stadtverordnetenversammlung und Magistrat wurden gemäß ihrer Zuständigkeiten nach §§ 51, 66 HGO ordnungsgemäß beteiligt. Wie bei einigen Städten vorgefunden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, in den Gesellschaftsverträgen der Beteiligungsgesellschaften festzulegen, dass Unterbeteiligungen und Wirtschaftsplanansätze, die wesentliche Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, der Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung bedürfen.

- Institution der Beteiligungsverwaltung

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Institution Beteiligungsverwaltung für notwendig, die als Querschnittsreferat ausgeformt sein sollte. Sämtliche Städte hatten eine Institution Beteiligungsverwaltung eingerichtet, die regelmäßig als Stabsstelle dem Stadtkämmerer oder der Stadtkämmerin zugeordnet war.

Zahl wie auch Ausbildungsstand des Personals müssen Gewähr für eine angemessene Steuerung der Beteiligungsgesellschaften durch die Beteiligungsverwaltung bieten. Die Personalstruktur der Beteiligungsverwaltungen ist Ansicht 9 zu entnehmen. Tendenziell hält die Überörtliche Prüfung eine Aufstockung des Personals für angebracht.

Ansicht 9: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen in 1997

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Beteiligungsverwaltungen in 1997					
Stadt	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Höherer Dienst und vergleichbar	1	4	1	0,8	2,8
Gehobener Dienst und vergleichbar	0,1	3	1,3	-	2
Mittlerer Dienst und vergleichbar	-	1	-	-	-
Gesamt	1,1	8	2,3	0,8	4,8
Beteiligungsgesellschaften ersten Grades je Mitarbeiter	14	4	9	13	3
Beteiligungsgesellschaft ersten und zweiten Grades je Mitarbeiter	35	7	20	19	9

- Aufgaben der Beteiligungsverwaltung

Die Aufgaben und Tätigkeiten der Beteiligungsverwaltung umfassen die Sitzungsvorbereitung, die Mitwirkung bei Um- und Neustrukturierungen und das Finanzcontrolling. Positiv herauszuheben sind Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden, die der Beteiligungsverwaltung neben der Vorbereitung auch die Durchsetzung der Entscheidungen der städtischen Organe zugewiesen haben.

- Entscheidungsbegleitung

Die Beteiligungsverwaltungen begleiten sowohl die städtischen Organe wie auch die Organe der Beteiligungsgesellschaften, denen städtische Vertreter angehören, bei der Entscheidungsfindung. Ein Teilnahmerecht der Beteiligungsverwaltungen an Sitzungen des Aufsichtsrats (nicht des Vorstands) setzten Frankfurt am Main und Wiesbaden durch. Die Überörtliche Prüfung sieht es als Aufgabe der Beteiligungsverwaltung, über Zielvereinbarungen Maßstäbe für die Erfüllung des Gesellschaftszwecks festzulegen und deren Erreichung zu überwachen. Beispielsweise vereinbarte Kassel mit den Mitgliedern des Teilkonzerns Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH in einem Konsolidierungsvertrag langfristige Zielvorgaben. Ziel des Konsolidierungsvertrags ist eine Reduzierung des Zuschussbetrags von Kassel bei Sicherung der Arbeitsplätze.

- Dokumentation

Die Überörtliche Prüfung erachtet es angesichts des personellen Wechsels sowohl in den städtischen Organen als auch in der städtischen Verwaltung für unerlässlich, an einer Stelle der städtischen Verwaltung sämtliche Unterlagen über die Beteiligungsgesellschaften zusammenzuführen. Ein einheitliches Ablagesystem mit den Rubriken Aufsichtsrat einschließlich Vorbereitung, Jahresabschlüsse und Grundakte führten Frankfurt am Main und Wiesbaden.

- Berichtswesen

Für Steuerungszwecke des Gesellschafters kann zwar zunächst auf das Berichtswesen der Beteiligungsgesellschaft zurückgegriffen werden. Da sich das Berichtsinteresse der Stadt von dem der Beteiligungsgesellschaft unterscheidet, sind eigene Anforderungen zu formulieren. Positiv hervorzuheben sind Frankfurt am Main und Wiesbaden, die ein einheitliches Anforderungsprofil für Daten entwickelt haben, die sie für ihre Steuerungszwecke benötigen und die sie von ausgewählten Beteiligungsgesellschaften periodisch anfordern.

- **Beteiligungsbericht**

Eine Pflicht der Städte zur Vorlage eines Beteiligungsberichts besteht nicht. Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden lieferten dennoch für die beherrschten Beteiligungsgesellschaften ersten Grades Beteiligungsberichte, zum Teil um eine grobe Bilanzanalyse ergänzt. Die Überörtliche Prüfung hält zur Information der städtischen Organe sowie der Öffentlichkeit einen jährlichen Bericht über die maßgeblichen städtischen Beteiligungsgesellschaften ersten Grades für geboten. Der Beteiligungsbericht soll Angaben über die Erfüllung des öffentlichen Zwecks, die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage, die Kreditaufnahme, die Beteiligungsverhältnisse, die Zusammensetzung der Organe der Gesellschaft und die den Beteiligungsgesellschaften von der Gemeinde gewährten Sicherheiten enthalten. Darüber hinaus erachtet die Überörtliche Prüfung die Ausdehnung des Beteiligungsberichts auf sämtliche beherrschte Beteiligungsgesellschaften zweiten und höheren Grades für zweckmäßig.

- **Konzernbuchhaltung und Konzernabschluss**

Alle Städte kamen der gesetzlich gebotenen Konsolidierung nach den §§ 290 ff. HGB nach. Eine Verpflichtung, einen Abschluss für den „Konzern Stadt“ zu erstellen, besteht nicht. Die organisatorischen Schritte, die für den Konzernabschluss notwendig sind, schaffen zugleich eine Basis für eine effektive Beteiligungssteuerung. Daher planen Frankfurt am Main und Wiesbaden künftig einen erweiterten Konzernabschluss.

- **Planung**

Der städtische Haushaltsplan, die Wirtschaftspläne der Beteiligungsunternehmen und die Plandaten zum Berichtswesen sind aufeinander abzustimmen. Ein einheitliches Muster für Plandaten gaben Frankfurt am Main und Wiesbaden vor. Eine mehrjährige Festlegung der erwarteten Ergebnisentwicklung wurde von Frankfurt am Main für ihre Zuschussgesellschaften und von Kassel für die bedeutenden Beteiligungsgesellschaften vorgenommen.

- **Weitere Instrumente**

Im Hinblick auf die erforderliche Beteiligungssteuerung ist eine einheitliche Gestaltung der AG-Satzungen oder GmbH-Gesellschaftsverträge vorteilhaft. Frankfurt am Main und Wiesbaden entwickelten einen GmbH-Mustergesellschaftsvertrag, der Berichtspflichten der Geschäftsführung gegenüber dem Aufsichtsrat und ein Teilnahmerecht der Beteiligungsverwaltung und des Rechnungsprüfungsamts an den Aufsichtsratssitzungen festschreibt.

3.7.11 Beteiligungsprüfung versus Betätigungsprüfung

Die Jahresabschlüsse der Beteiligungsgesellschaften unterliegen grundsätzlich der externen Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. Die örtlichen Rechnungsprüfungsämter prüfen die Betätigung des Anteilseigners Stadt und ihrer Vertreter in Haupt- beziehungsweise Gesellschafterversammlungen und im Aufsichtsrat (§ 131 Absatz 2 Nr. 6 HGO). Sofern in der Satzung verankert, haben die örtlichen Rechnungsprüfungsämter das Recht, sich unmittelbar in den Unternehmen zu unterrichten (§ 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG).

Von den Rechnungsprüfungsämtern der Städte sind das Revisionsamt Frankfurt am Main, das auch in Umstrukturierungsprozesse eingebunden wird, und das Rechnungsprüfungsamt Darmstadt, das die Jahresabschlüsse wesentlicher Beteiligungsgesellschaften kaufmännisch auswertet, positiv hervorzuheben.

Die Überörtliche Prüfung hat nach § 3 Satz 1 ÜPKKG festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. Jedoch kann sich die Überörtliche Prüfung bislang nicht selbst bei den Unternehmen unterrichten¹³. Insoweit bestehen erhebliche Unterschiede zwischen örtlicher und überörtlicher Prüfung.

Die zu beobachtende Tendenz der Städte, kommunale Aufgaben zunehmend in Privatrechtsform zu erfüllen, schränkt deshalb die Prüfungsmöglichkeiten der Überörtlichen Prüfung empfindlich ein. Durch die Wahl der privaten Rechtsform sollten sich die Städte nicht der überörtlichen Prüfung entziehen können. Um weiterhin ihrem Prüfungsauftrag auf vergleichenden Grundlagen nachkommen zu können, sollten der Überörtlichen Prüfung die Befugnisse nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz eingeräumt werden. Es ist notwendig, dass sie – ebenso wie die örtlichen Rechnungsprüfungsämter – sich bei dem Unternehmen unterrichten und Betrieb, Bücher und Belege einsehen kann.

3.8 Folgerungen

Die kommunale wirtschaftliche Betätigung steht unter vielen formellen und materiellen gesetzlichen Anforderungen (§§ 121 bis 127b HGO).

3.8.1 Öffentlicher Zweck und wichtiges Interesse

Die Errichtung oder Beteiligung an einer Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, muss durch einen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Bei nichtwirtschaftlichen Unternehmen muss nach § 122 Absatz 2 HGO ein wichtiges städtisches Interesse vorliegen.

- Neues Geschäftsfeld: Telekommunikation

Alle Städte erweiterten den Geschäftsumfang ihrer Stromversorgungsunternehmen um das Geschäftsfeld Telekommunikation. Die Stromversorgungsunternehmen wiederum hatten Beteiligungsgesellschaften errichtet oder sich an solchen beteiligt, die die Errichtung und den Betrieb von Telekommunikationseinrichtungen zum Gegenstand haben.

Angesichts der rasanten technischen Entwicklung (Stichworte Powerline, UMTS) und des dadurch bedingt äußerst schnelllebigen Telekommunikationsmarkts sollten Neuinvestitionen in die Telekommunikation vor einem Engagement einer neutralen Ertragsbewertung unterzogen werden. Die Überörtliche Prüfung sieht in dem Geschäftsfeld Telekommunikation erhebliche rechtliche und vor allem technische und damit wirtschaftliche Risiken für die Kommunen.

- Wettbewerbliche Leistungen

Einige städtische Beteiligungsgesellschaften traten im freien Wettbewerb als Konkurrenten zu Privaten auf. Sie laufen Gefahr, gestützt auf § 1 UWG von einem Konkurrenten auf Unterlassung und Schadensersatz in Anspruch genommen zu werden¹⁴. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deshalb, vor allem bei Leistungserbringung außerhalb des städtischen Gebiets die Risikoaspekte zu berücksichtigen.

- Beteiligungen an gebietsfremden Gesellschaften

¹³ Vgl. Hans Meyer, Grundlagen und Reichweite der Einrichtungs- und Betätigungsprüfung nach dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung in Hessen, Anlage 3 zu Erster Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Hessischer Landtag, Drucksache 14/794

¹⁴ Zum Streitstand sei verwiesen auf OLG Hamm Urteil vom 23. September 1997 Nr. 4 U 99/97 veröffentlicht in NJW 1998 S. 3504 und DVBl 1998 S. 792, OLG Düsseldorf Urteil vom 10. Oktober 1996 Nr. 2 U 65/96 veröffentlicht in NJW-RR 1997 S. 1470 und WRP 1997 S. 42, OLG München Urteil vom 12. Februar 1998 Nr. 6 U 2608/97 veröffentlicht in OLGR München 1998 S. 136 und wrp 1998 S. 430, LG Wuppertal Urteil vom 29. Oktober 1998 Nr. 12 O 44/98 veröffentlicht in DVBl 1999 S. 939 und AbfallPrax 1999 S. 36, aufgehoben durch OLG Düsseldorf Urteil vom 28. Oktober 1999 Nr. 2 U 7/99 veröffentlicht in NVwZ 2000 S. 111 und DVBl 2000 S. 284.

Vor einer Beteiligung an gebietsfremden Gesellschaften bis hin zu ausländischen Gesellschaften sollte besondere Sorgfalt auf die Prüfung des öffentlichen Zwecks und des örtlichen Bezugs gelegt werden.

Angesichts der sich aus dem Unternehmensgegenstand ergebenden internationalen Ausrichtung bestehen keine Bedenken gegen Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main über die Messe Frankfurt GmbH und über die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH und die Flughafen Frankfurt/Main AG¹⁵ an zahlreichen Gesellschaften im In- und Ausland.

Dagegen sollte die Beteiligung der Stadt Darmstadt über die Südhessische Gas und Wasser AG an der Stadtwerke Freiberg AG (49 Prozent) und der HEAG Hessische Elektrizitäts-AG an der Energieversorgung Gera GmbH (25,10 Prozent) ebenso überprüft werden wie die Beteiligung der Stadt Kassel über die Kasseler Verkehrs- und Versorgungs GmbH an der Stadtwerke Sangershausen GmbH (12,55 Prozent).

Noch kritischer zu sehen waren Beteiligungen der Stadt Darmstadt an gebietsfremden Gesellschaften. Dort wurden beherrschte Beteiligungsgesellschaften vierten und fünften Grades mit Sitz im Ausland festgestellt. Unterlagen zu den Beteiligungsgesellschaften lagen nicht vor. Unternehmensgegenstand, Sitz und Rechtsform der Beteiligungsgesellschaften waren der Stadt unklar.

3.8.2 Begrenzte Haftung

Dem Erfordernis der Haftungsbegrenzung nach § 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO kamen die Kommunen durch die Rechtsformwahl für ihre Beteiligungsgesellschaften ersten Grades (Aktiengesellschaft, GmbH, GmbH & Co. KG) nach. Verträge zwischen den Städten und ihren Beteiligungsgesellschaften, die die Haftungsbegrenzung aufheben, existierten nicht.

Allerdings können Verlustübernahmeverträge mit Beteiligungsgesellschaften Haftungsbegrenzungen auflösen. Der Verlustübernahmevertrag der Stadt Darmstadt und des Landkreises Darmstadt-Dieburg mit der HEAG Hessische Elektrizitäts-AG führt im wirtschaftlichen Ergebnis im Zusammenspiel mit dem Ergebnisabführungsvertrag der HEAG Hessische Elektrizitäts-AG mit der HEAG Verkehrs-GmbH zu einer unbeschränkten Haftung der Stadt Darmstadt gegenüber der HEAG Verkehrs-GmbH. Dies verstößt gegen das Erfordernis der Haftungsbegrenzung nach § 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO. Die erforderliche Genehmigung nach § 104 Absatz 3 HGO konnte Darmstadt nicht vorlegen.

Konsortialverträge, die zur Aufrechterhaltung eines bestimmten Eigenkapital- / Fremdkapitalverhältnisses und zu Kapitalerhöhungen verpflichten, verwischen ebenfalls die Haftungsgrenzen. Der Konsortialvertrag zwischen der Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH und der Thüga AG kann insoweit als negatives Beispiel herangezogen werden.

3.8.3 Angemessener kommunaler Einfluss

Die Errichtung von oder Beteiligung an einem wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Unternehmen ist nur zulässig, wenn den Gemeinden nach § 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO ein angemessener Einfluss vor allem im Aufsichtsrat zukommt. Die gesetzliche Mindestvorgabe, die auf das Verhältnis Beteiligungsquote zur Besetzung von Gesellschaftsgremien abstellt, ist regelmäßig eingehalten. Die Vergleichende Prüfung ergab keinen zu beanstandenden Fall. Die Überörtliche Prüfung sieht jedoch die Frage des angemessenen städtischen Einflusses umfassender und verweist auf die Ausführungen unter der Ziffer 3.7 - Kommunale Steuerungs- und Kontrollinstrumente.

3.8.4 Jahresabschluss und Lagebericht

Die Errichtung von oder Beteiligung an Unternehmen ist nach §§ 122 Absatz 1 Nr. 4 und Absatz 2 HGO nur zulässig, wenn gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und

¹⁵ Jetzt Fraport AG

der Lagebericht entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buchs des HGB aufgestellt und geprüft werden. Sind die Größenmerkmale¹⁶ für große Kapitalgesellschaften des § 267 Absatz 3 HGB nicht erreicht, bedarf es der Festschreibung im Gesellschaftsvertrag oder in der Satzung. Soweit uns die Städte die geprüften Jahresabschlüsse vorlegten, entsprachen diese den gesetzlichen Anforderungen. Überwiegend wird in den (neueren) Gesellschaftsverträgen und Satzungen der Prüfungsumfang entsprechend festgelegt.

3.8.5 Unterrichts- und Prüfungsrechte

Unabhängig von einer Festlegung in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag verpflichtet § 123 HGO die hessischen Gemeinden zur Ausübung der Unterrichts- und Prüfungsrechte nach § 53 Absatz 1 HGrG und verpflichtet sie zugleich, auf ein unmittelbares Unterrichtsrecht ihrer Rechnungsprüfungsämter nach § 54 Absatz 1 HGrG hinzuwirken, soweit sie allein oder gemeinsam mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit innehaben.

Halten die Gemeinden keine Mehrheitsbeteiligungen, sollen sie darauf hinwirken, dass ihnen die Rechte nach den §§ 53, 54 HGrG eingeräumt werden. Bei Beteiligungsgesellschaften zweiten Grades und höher gilt dies nur, wenn die Beteiligung mehr als 25 Prozent beträgt und von einer Gesellschaft gehalten wird, an der die Gemeinde zu mehr als 50 Prozent beteiligt ist.

Stehen der Gemeinde die Rechte nach § 53 HGrG zu (entweder kraft Gesetzes oder kraft Gesellschaftsvertrags), so kann sie verlangen, dass das Unternehmen ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer übersendet. Lediglich die Stadt Kassel konnte alle vorzuhaltenden Prüfungsberichte vorlegen. Negativ war die Lage in Darmstadt. Die Stadt konnte trotz Anforderung zahlreiche Prüfungsberichte nicht vorlegen und beharrte auf der unzutreffenden Ansicht, dass die Prüfberichte bei mittelbaren Beteiligungen nicht notwendig seien, weil sie sämtlich durch die Vorstände der unmittelbaren Beteiligungen überwacht würden. Bei der Übersendungspflicht handelt es sich aber, insoweit das Gesellschaftsrecht modifizierend, um einen Anspruch der Stadt Darmstadt, den sie nach § 123 HGO durchzusetzen hat.

3.8.6 Ertragsgebot

Wirtschaftliche Unternehmen sollen bei nachhaltiger Erfüllung des öffentlichen Zwecks nach § 127a HGO einen Ertrag für den städtischen Haushalt abwerfen. Eine unmittelbare Ertragsausschüttung an die Haushalte der Städte fand in keinem Fall statt; jedoch führte bei allen geprüften Städten die Beteiligungsstruktur besonders innerhalb bestehender Konzerne zur (steuerlichen) Verrechnungsmöglichkeit von Erträgen aus gewinnträchtigen Geschäftsfeldern (zum Beispiel Versorgung) mit Verlusten aus zuschussbedürftigen Geschäftsfeldern (zum Beispiel Verkehr). Zu nennen sind dabei der Teilkonzern HEAG Hessische Elektrizitäts-AG der Stadt Darmstadt, der Teilkonzern Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH der Stadt Frankfurt am Main, der Teilkonzern Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH der Stadt Kassel, der Teilkonzern Stadtwerke Offenbach GmbH der Stadt Offenbach am Main und die Stadtwerke Wiesbaden AG der Stadt Wiesbaden.

3.8.7 Anzeigepflicht

Entscheidungen über unmittelbare und mittelbare Beteiligungen (Errichtung, Beteiligung, wesentliche Erhöhung, Veräußerung) sind nach § 127b HGO der Rechtsauf-

¹⁶ Kleine Kapitalgesellschaften erfüllen nicht mehr als ein Kriterium der ersten Stufe. Mittelfgroße Kapitalgesellschaften erfüllen mindestens zwei Kriterien der ersten Stufe und nicht mehr als ein Kriterium der zweiten Stufe. Große Kapitalgesellschaften erfüllen mindestens zwei Kriterien der zweiten Stufe.

	Bilanzsumme	Umsatzerlöse	Arbeitnehmer
	DM	DM	Zahl
1. Stufe	5.310.000	10.620.000	50
2. Stufe	21.240.000	42.480.000	150

sichtsbehörde spätestens sechs Wochen vor Beginn des Vollzugs schriftlich anzuzeigen. Aus der Anzeige muss zu ersehen sein, ob die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Gleiches gilt für Entscheidungen über mittelbare Beteiligungen nach § 122 Absatz 4 HGO. Der Umgang einzelner Städte - vor allem der Stadt Darmstadt - mit der Anzeigepflicht des § 127b HGO belegt, welchen geringen Rang die Anzeigepflicht in der Verwaltungspraxis regelmäßig genießt.

4.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Alsfeld, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bensheim, Dillenburg, Eschwege, Friedrichsdorf, Gelnhäusen, Hofheim am Taunus, Kirchhain, Korbach, Künzell, Michelstadt, Pfungstadt, Pohlheim, Riedstadt, Rodgau, Schwalmstadt, Taunusstein, Vellmar, Weilburg/Lahn.

4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 1999 bis März 2000

TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH in Frankfurt am Main

4.3 Leitsätze

85 Prozent der geprüften Flächennutzungspläne waren älter als zehn Jahre. Der Schwalmstädter Flächennutzungsplan war 22 Jahre alt und nach 80 Änderungen unübersichtlich.

Gewerbegebiete waren zu großzügig bemessen. Die Auslastung lag im Mittelwert bei 50 Prozent.

Die Gemeinden sollten eine eigene Bodenbevorratung als Instrument des kommunalen Bodenmanagements anstreben, um die städtebauliche Entwicklung vorantreiben zu können.

Die Ausschreibungsmengen bei den Leistungsbeschreibungen für den Tiefbau wurden nicht im Sinne der VOB (± 10 Prozent) präzise erfasst. Die Abrechnungsmengen wichen bis zu 35 Prozent von den Ausschreibungsmengen ab.

Bei der Wertung der Angebote wurde das billigste, nicht das wirtschaftlichste Angebot gewählt. Auswirkungen von Spekulationspreisen auf die Wirtschaftlichkeit wurden nicht geprüft und gewertet.

Eingriffe in Natur und Landschaft wurden in 60 Prozent der Fälle nicht ausgeglichen.

Bei Baumaßnahmen fehlten in 88 von 89 Fällen die Folgekostenschätzungen. Die Kostenkontrollen beschränkten sich auf den Vergleich von beauftragter Gesamtbausumme mit den Schlussrechnungen.

4.4 Prüfungsziel und geprüftes Risiko

Die 48. Vergleichende Prüfung gibt einen Überblick auf die vielfältigen Infrastrukturmaßnahmen der Städte und Gemeinden. In einer breit angelegten Stichprobe wurde für jeden der hessischen Landkreise eine Gemeinde ausgewählt und sowohl die Bauleitplanung als auch Hoch- und Tiefbauten untersucht. Die Prüfung umfasste 21 Flächennutzungspläne und 44 Bebauungspläne, davon 12 für Gewerbegebiete. Eng zusammen standen die Fragen der Bodenordnung und der Erschließung. Bei den 36 Hochbauten des Vergleichs rings kam es für diese Prüfung auf die Programm- und Bedarfsanforderung sowie auf die technische Bauabwicklung an.

Das geprüfte Risiko aller Baumaßnahmen betrug 181 Millionen DM.

4.5 Sparpotenzial

Für die Hochbaumaßnahmen mit einer Gesamtbausumme in Höhe von 122 Millionen DM ergab sich ein Sparpotenzial von 4,4 Millionen DM. Diese Summen errechneten sich aus Alternativenprüfungen, Gutachten sowie Personal- und Sachkosten.

Bei den Tiefbaumaßnahmen mit einer Bausumme von insgesamt 59 Millionen DM wurde ein Sparpotenzial von 1,4 Millionen DM (siehe Ansicht 19, Seite 33) festgestellt.

Dieses Sparpotenzial ergab sich aus den Nachtragsabrechnungen und den spekulativen Angeboten. Das Sparpotenzial stellt nicht das absolute Gesamtpotenzial dar, da andere Fragen in dieser Gesamtschau nicht zu untersuchen waren.

4.6 Bauleitplanung

Flächennutzungspläne stammen in 40 Prozent der Fälle schon aus den siebziger Jahren, weshalb sie häufig zu überarbeiten waren. Bemerkenswert ist der Schwalmstädter Flächennutzungsplan, der achtmal geändert wurde (vergleiche Ansicht 11). Das Durchschnittsalter der Flächennutzungspläne betrug 15 Jahre, den ältesten hatte Künzell mit 25 Jahren. Nur in Kirchhain, Pohlheim und Weilburg/Lahn waren die Flächennutzungspläne jünger als zehn Jahre.

Die durchschnittliche Dauer der Bauleitplanverfahren betrug 107 Monate.

Im Bebauungsplan festgelegte Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft wurden häufig nachlässig behandelt. Von den 44 Bauleitplanverfahren waren in fünf Fällen aufgrund der damals noch gültigen Gesetzgebung keine Ausgleichsmaßnahmen notwendig. Bei den übrigen 39 Bauleitplanverfahren hätte demnach ein Ausgleich stattfinden müssen.

In 60 Prozent dieser Bebauungspläne wurden Eingriffe nach dem Hessischen Naturschutzgesetz nicht ausgeglichen (vergleiche Ansicht 11). Nur in Friedrichsdorf, Vellmar und Korbach wurden entsprechende Ausgleichsmaßnahmen wenigstens binnen drei Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans umgesetzt. In neun abgeschlossenen Bauleitplanverfahren wurden die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen immerhin zum Teil begonnen.

Negativ aufgefallen ist das Verhalten Kirchhains, wo in allen fünf geprüften Bauleitplanverfahren zur Prüfungszeit keine der im Bebauungsplan festgeschriebenen Ausgleichsmaßnahmen hergestellt wurde. Bezogen auf die Satzungsbeschlüsse geschah bis zur Prüfung in den zurückliegenden vier bis acht Jahren nichts, obwohl die beplanten Flächen sich im Eigentum der Stadt befanden.

Weilburg/Lahn plante für ein Baugebiet auf sieben Teilflächen Ausgleichsmaßnahmen mit einem Ausmaß von 4,5 Hektar. Keine dieser Maßnahmen war zur Zeit der örtlichen Erhebungen hergestellt. Für drei der Teilflächen waren Pflanz- und Begrünungsmaßnahmen beabsichtigt. Auf den übrigen vier Teilflächen waren zum Ausgleich Pflegemaßnahmen (extensive Mahd, Entfernung des Schnittguts) vorgeschrieben. Das angestrebte Ausgleichsziel lässt sich allerdings nur mit langjähriger kontinuierlicher Pflege erreichen. Neben der fehlenden Umsetzung ist festzustellen, dass die Pflegekosten in Höhe von 87.000 DM bei der Kostenschätzung für die Bemessung des Ablösebetrags nicht berücksichtigt wurden. Diese Pflegemaßnahmen werden künftig den Haushalt von Weilburg/Lahn belasten.

Die Größe von Erschließungsmaßnahmen war nicht dem Bedarf angepasst. So kann die pauschale Angabe eines dringenden Wohnbedarfs nicht alleinige Grundlage einer Bedarfsermittlung sein. Zwar wurden in allen Städten Meldelisten von Bauwilligen geführt, doch wurde dieses Instrument nie genutzt, um im Vorfeld des Bauleitplanverfahrens den tatsächlichen Bedarf festzustellen. Erst nach Abschluss des Verfahrens wurden die Meldelisten ausgewertet. So hatten in Weilburg/Lahn von 279 auf einer Liste erfassten Bauwilligen 165 auf Nachfrage der Stadt kein Interesse mehr an Bauland, so dass das Baugebiet zur Prüfungszeit zu 30 Prozent leer stand.

Ansicht 11: Ausgewählte Kenndaten der Erschließungsmaßnahmen

Ausgewählte Kenndaten der Erschließungsmaßnahmen					
Gemeinde	Wirksamkeit des Flächennutzungsplans	Änderungen des Flächennutzungsplans	Bebauungsplan	Dauer des Planverfahrens in Monaten	Naturausgleich vollzogen
Alsfeld	11. Juli 1988	0	Beerenwiese	14	teilweise
			Triesch III	14	teilweise
			Sandleite	45	teilweise

Ausgewählte Kenndaten der Erschließungsmaßnahmen					
Gemeinde	Wirksamkeit des Flächennutzungsplans	Änderungen des Flächennutzungsplans	Bebauungsplan	Dauer des Planverfahrens in Monaten	Naturausgleich vollzogen
Bad Nauheim	24. April 1985	1	Schützenrain	80	nein
			In den langen Morgen	96	nein
Bensheim	17. Dez. 1977	20	Kappesgärten	141	teilweise
Dillenburg	16. Aug. 1980	0	Mühlseite	175	nein
Eschwege	22. Aug. 1979	14	Eisenacher Straße	23	teilweise
			Auf dem Stock	8	teilweise
			Im Boden	19	nein
			Thüringer Straße	105	teilweise
Friedrichsdorf	10. Dez. 1975	1	Römerhof	16	ja
Gelnhausen	18. Juni 1989	0	Hailer-Ost	56	nein
			2. Änd. Taubengarten	51	--- ¹⁷
Hofheim am Taunus	6. Juli 1987		Südlich zu den Eichen	68	nein
			Eichendorffstraße ¹⁸	---	---
Kirchhain	4. April 1979	37	Röthe	48	nein
	20. März 1996	0	Am Rübengarten	48	nein
			Unterm Zaunacker	58	nein
			Rothenberg	32	nein
			Kirchhain-Ost	33	nein
Korbach	31. März 1977	19	B-Plan Nr. 48	30	teilweise
			B-Plan Nr. 46	32	ja
			B-Plan Nr. 47	39	ja
Künzell	29. Okt. 1974	10	In den Gründen	97	nein
			Am Luhnfeld	33	nein
			Im Sandfeld	48	nein
			Am Filzhauck	41	nein
Michelstadt	22. Okt. 1979	0	Pfarrgewann	14 ¹⁹	--- ²⁰
			Ausbau Roßbacher Weg	30	nein ²¹
Pfungstadt	1. März 1985	0	Gehrengasse	60	nein
			Polizeistation	33	nicht gefordert
Pohlheim	11. Apr. 1991	10	1. Änderung Watzenborn-Steinberg	24	nein
			1. Änderung Zum Hasenberg	6	nein
Riedstadt	24. Okt. 1980	0	Leeheim-Süd-West	39	z.T.
Rodgau	13. Dez. 1978	0	Jügesheim	192	---
Schwalmstadt	23. Juli 1977	80	Lehmenkaute	14	nein
			Saure Wiesen	54	nein

¹⁷ Durch die zweite Änderung des Bebauungsplans entstand kein zusätzlicher Eingriff.

¹⁸ Für das Vorhaben Eichendorffstraße war keine Bauleitplanung erforderlich; es handelte sich lediglich um eine Straßenerneuerungsmaßnahme.

¹⁹ Die zweite Änderung des Bebauungsplans geschah im vereinfachten Verfahren nach § 13 Absatz 1 BauGB. 8 Träger öffentlicher Belange sowie 39 Privatbetroffene wurden beteiligt.

²⁰ Der Bebauungsplan wies keine Ausgleichsflächen nach § 9 Absatz 1 Nr. 20 BauGB aus.

²¹ Die Erschließungsmaßnahme war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung noch nicht fertiggestellt.

Ausgewählte Kenndaten der Erschließungsmaßnahmen					
Gemeinde	Wirksamkeit des Flächennutzungsplans	Änderungen des Flächennutzungsplans	Bebauungsplan	Dauer des Planverfahrens in Monaten	Naturausgleich vollzogen
Taunusstein	30. Dez. 1980	0	Freiäcker	179	nein
			Ibellstraße ²²	0	---
Vellmar	25. Feb. 1995	19	Am Hopfenberg	38	ja
			Am Wäldchen A	26	ja
			Kämper Brücke	25	ja
			Am Wäldchen B	23	ja
Weilburg/Lahn	22. Juli 1996	0	2. Änderung Kubach Wohngebiet ²³	25	nein
			2. Änderung Kubach Gewerbegebiet	25	nein

4.7 Bodenordnung

Eine langfristig angelegte Bodenbevorratung als Instrument des kommunalen Bodenmanagements gab es in 30 Prozent der geprüften 46 Erschließungsvorhaben. Dieses Instrument sollte aber jede Gemeinde nutzen, um ihre Siedlungsstrukturen planvoll entwickeln zu können. Zudem kann sie auf eigenen Besitzflächen auf ein Umlegungsverfahren verzichten und so Erschließungsvorhaben beschleunigen.

Nach der Richtlinie zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche und agrarstrukturelle Zwecke im ländlichen Raum vom 12. Dezember 2000²⁴ müssen Ankauf und Verwertung des Vorratslandes zu Bedingungen erfolgen, die zur Bodenpreisdämpfung, zumindest aber zur Preisstabilisierung beitragen. Die vorausschauende Bodenbevorratung soll dazu beitragen, dass die erforderlichen Flächen für infrastrukturelle Entwicklung rechtzeitig und zu tragbaren Bedingungen bereitstehen.

Für den Vollzug des Bebauungsplans „Gehrengasse“ beauftragte die Stadt Pfungstadt die Hessische Landgesellschaft (HLG) mit der Bodenbevorratung und der Erschließung. Die Grundlage für das Handeln der HLG bildet die Richtlinie des Landes Hessen vom 1. April 1980. Für Erschließung und Bodenbevorratung über eine Laufzeit von zehn Jahren erhielt die HLG eine Vergütung von 7,5 Prozent des gesamten Verkaufspreises. Diese Kosten haben die Erwerber beim Kauf eines Grundstücks zu tragen. Eine Erhebung von marktüblichen Preisen zeigt, dass für die vergleichbaren Leistungsbilder An- und Verkauf von Grundstücken, Schriftverkehr, Schlussrechnung, Vergaben, Bauoberleitung und Projektsteuerung ein Honorar von maximal 2,5 Prozent der Gesamtkosten angemessen ist. Daneben war die Stadt Pfungstadt über den Projektstand nur sehr lückenhaft informiert.

4.8 Erschließungskosten

Die Gewerbegebiete waren zu großzügig bemessen; ihre Auslastung lag im Mittelwert bei 50 Prozent. Als Beispiel sind das Industriegebiet „Thüringer Straße“ und das Gewerbegebiet „Eisenacher Straße“ in Eschwege zu nennen. Zur Zeit der Prüfung im Jahre 1999 war das Industriegebiet „Thüringer Straße“ - 18 Jahre nach Beginn der Grundstückskäufe - zu 50 Prozent ausgelastet. Die Kosten für die Herstellung der Infrastruktur in diesem Gebiet waren mit 925.000 DM zu veranschlagen. Das Gewerbegebiet „Eisenacher Straße“, dessen Erschließung 2.775.283 DM kostete, war fünf

²² Für das Vorhaben Ibellstraße war keine Bauleitplanung erforderlich; es handelt sich hier lediglich um eine Straßenerneuerungsmaßnahme.

²³ Wohn- und Gewerbegebiet wurden innerhalb eines Bauleitplanverfahrens geregelt.

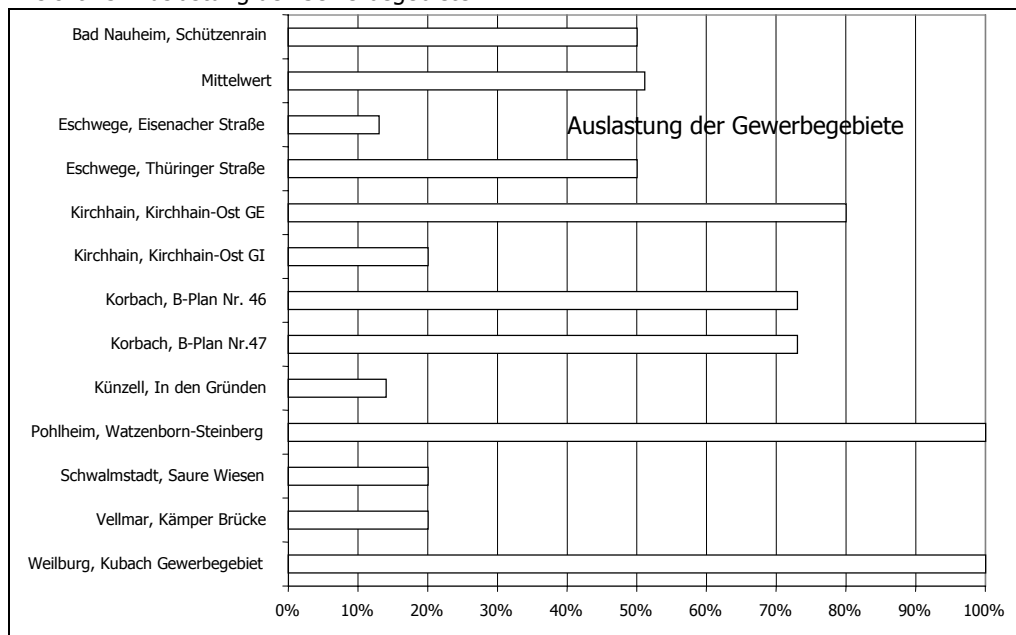
²⁴ Staatsanzeiger für das Land Hessen 2001, S. 1911

Jahre nach dem Verkauf des ersten Grundstücks erst zu 13 Prozent ausgelastet. Die Überörtliche Prüfung hatte deshalb festzustellen, dass die Gebiete erheblich überdimensioniert waren.

Ansicht 12: Gewerbegebiet „Eisenacher Straße“ in Eschwege



Ansicht 13: Auslastung der Gewerbegebiete



Erläuterung zu Ansicht 13:

Bad Nauheim, Schützenrain	Rechtskraft B-Plan März 1996, Fertigstellung 1998
Eschwege, Eisenacher Straße	Verkauf seit Juni 1994
Eschwege, Thüringer Straße	Verkauf seit Mai 1981
Kirchhain, Kirchhain-Ost GE	Rechtskraft B-Plan Juni 1991,

	Fertigstellung 1992
Kirchhain, Kirchhain-Ost GI	Rechtskraft B-Plan Juni 1991, Fertigstellung 1992
Korbach, B-Plan Nr. 46	Rechtskraft B-Plan August 1994, Fertigstellung 1996
Korbach, B-Plan Nr. 47	Rechtskraft B-Plan November 1994, Fertigstellung 1996
Künzell, In den Gründen	Rechtskraft B-Plan September 1994, Fertigstellung 1998
Pohlheim, Watzenborn-Steinberg	Rechtskraft B-Plan November 1997, Fertigstellung 1997
Schwalmstadt, Saure Wiesen	Rechtskraft B-Plan Juni 1993, Fertigstellung 1997
Vellmar, Kämper Brücke	Rechtskraft B-Plan August 1996, Fertigstellung 1997
Weilburg/Lahn, Kubach Gewerbegebiet	Rechtskraft B-Plan November 1996, Fertigstellung 1997

Die in Ansicht 13 dargestellten Auslastungsgrade beziehen sich auf die Zeit der örtlichen Erhebungen im Jahre 1999. In den Fällen geringer Auslastung ist der Sinn der Erschließung solch großer Flächen fraglich, besonders auch dann, wenn keine fundierte Bedarfsermittlung stattfand. Dass sich die Ausweisung von Gewerbeflächen auch am Bedarf ausrichten lässt, zeigen die vollständigen Auslastungen der Gewerbegebiete „Kubach“ in Weilburg/Lahn und „Watzenborn-Steinberg“ in Pohlheim.

4.9 Erschließungsbeiträge

§ 133 Absatz 3 BauGB lässt zur Erhebung der Erschließungsbeiträge sowohl die Vorausleistung als auch die Form der Ablösung zu. Im Gegensatz zur Ablösung ist die Vorausleistung mit der endgültigen Beitragsschuld nach Vorliegen der Schlussrechnung zu verrechnen. Grundlage für die Bemessung von Ablösungsverträgen und Vorausleistungsbescheiden bildeten Kostenschätzungen. Von den 46 Erschließungsverfahren wurden 21 mit Vorausleistungen, 14 mit Ablöseverträgen, sechs mit einer Kombination aus Vorausleistung und Ablösung sowie drei durch eine externe Erschließung abgerechnet. Schlussrechnungen lagen zur Prüfungszeit für keine der Erschließungsmaßnahmen vor; jedoch konnte aufgrund der Teilschlussrechnungen der Bauleistungen festgestellt werden, dass die Ausschreibungsergebnisse deutlich höher ausfielen (20 bis 30 Prozent) als die Schlussrechnungen für den Teilausbau. Diese Kostenminderungen wirkten sich auf die Gesamtschlussrechnungsergebnisse aus. Es war festzustellen, dass die Beitragserhebung in Form von Vorausleistungen für den Bürger vorteilhafter ist, da die Abweichungen der Schlussrechnungen von den Ausschreibungsergebnissen im endgültigen Beitragsbescheid berücksichtigt werden können.

Ansicht 14: Gegenüberstellung Auftragssumme nach Ausschreibung und Teilschlussrechnung

Gegenüberstellung Auftragssumme nach Ausschreibung und Teilschlussrechnung			
Erschließungsmaßnahme	Ausschreibungsergebnis	Teilschlussrechnung	Abweichung
Alsfeld Beerenwiese II, Schlusssumme brutto	597.300 DM	490.400 DM	17%
Alsfeld Am Triesch II, Schlusssumme brutto	355.363 DM	297.307 DM	16%
Kirchhain am Rübengarten, Straßenausbau	338.000 DM	233.000 DM	31%
Kirchhain Unterm Zaunacker, Kanalisation einschließlich Hausanschlüsse	60.000 DM	49.000 DM	18%

Gegenüberstellung Auftragssumme nach Ausschreibung und Teilschlussrechnung			
Erschließungsmaßnahme	Ausschreibungsergebnis	Teilschlussrechnung	Abweichung
Kirchhain Unterm Zaunacker, Wasserversorgung	31.000 DM	22.000 DM	29%
Künzell In den Gründen, Gesamt Kanal mit Baustraße und Sonderbauwerken	1.808.759 DM	1.509.482 DM	16%

4.10 Programm und Bedarfsanforderung bei kommunalen Hochbauten

Der Bedarf wurde meist unzureichend begründet. Nur bei zwei Dritteln der Hochbauten wurden Alternativen geprüft. Dies galt ebenso für auslastungssteigernde Nutzungsvarianten. Die Untersuchung von alternativen Varianten kann zu gewichtigen Einsparungen führen. So wurde in Dillenburg der Kindergarten „Donsbach“ für 2,3 Millionen DM gebaut, jedoch die Alternative eines Umbaus mit Kosten von 1,2 Millionen DM vernachlässigt.

Die Mehrzweckhallen in Gelnhausen-Hailer und in Korbach-Eppe waren zur Prüfungszeit nur zu 50 und 45 Prozent ausgelastet. Signifikant war die geringe Auslastung des Dorfgemeinschaftshauses in Bad Hersfeld mit zehn Prozent. Darüber hinaus führten fehlende Folgekostenberechnungen zu schwer kalkulierbaren weiteren Ausgaben. Als einziges positives Beispiel war hier der zweite in Dillenburg geprüfte Kindergarten „In der Au“ hervorzuheben. In die Planung und Finanzierung wurde eine detaillierte und realistische Folgekostenaufstellung mit einbezogen.

4.11 Technische Bauabwicklung

Bei Hochbauten, die erweitert oder umgenutzt wurden, lag ein Sanierungsgutachten im Regelfall vor. Die Koordination der Planungsbeteiligten untereinander war durchweg reibungsarm. Notwendige Fachplaner wurden rechtzeitig eingeschaltet.

Ausführungsplanungen, Ausschreibungen und Abwicklung wurden selbstständig von den Ingenieurbüros erledigt. Allerdings war die Schnittstelle zwischen den Ingenieurbüros und den Bauämtern nicht klar festgelegt, was Auswirkungen bei Haftungsfragen hat. So war nicht mehr nachvollziehbar, wer welche Entscheidungen verantworten musste.

Folgekostenberechnungen für Heizenergie, Elektroanlagen und Wasser waren nur bei einem Hochbauobjekt (Dorfgemeinschaftshaus in Heenes, Bad Hersfeld) festzustellen. Die Berechnung betraf den Umstieg von Öl auf Erdgas. Zusätzlich zu den Einsparungen durch angepasste Kesselleistung wegen verbesserter Gebäudedämmung wurde die nutzbare Grundfläche des Hauses durch den Wegfall des Heizöllageraums erweitert. In keiner Baumaßnahme wurden zum Beispiel zukünftige Strom- und Wasserkosten näher untersucht.

Die durchgehende, auch fotografische, Dokumentation des Baus als Grundlage für spätere Gewährleistungsansprüche und ein fundiertes Erhaltungsmanagement war nur bei den Sanierungsobjekten festzustellen. Bei Neubauten fehlte die Dokumentation. Dies führt dazu, dass Ursachen für später auftretende Schäden kaum erkannt werden können. Eine umfassende Dokumentation einer Baumaßnahme ist Grundlage des Erhaltungsmanagements in der späteren Nutzung. Durch das Fehlen dieser Unterlagen können bei späteren Umbauten oder Nutzungsänderungen hohe Folgekosten durch umfangreiche Bauwerksuntersuchungen entstehen.

Die bei den 36 Hochbauten ermittelten Kennzahlen wurden den Vergleichszahlen aus der Datenbank „Zentrale Sammlung und Auswertung der Planungs- und Kostendaten von Hochbaumaßnahmen der Länder durch die Zentralstelle für Bedarfsbemessung und Wirtschaftliches Bauen (ZBWB / IWB)“ gegenübergestellt (vgl. Ansicht 15). Berücksichtigt wurden der Bruttorauminhalt von im Regelfall sechs vergleichbaren Objekten. Waren mehr als sechs gleich große Objekte vorhanden, wurde zusätzlich das Baujahr als Auswahlkriterium herangezogen. Die dann ausgewählten Vergleichsobjekte wurden mit den für das Erstellungsjahr dieser Objekte zutreffenden Baupreiszindizes auf den Indexstand Mai 1998 hochgerechnet.

Ansicht 15: Kenndaten von Hochbauten

Kenndaten von Hochbauten				
Gemeinde	Objekt	Objektkosten DM/m ³ Brutto- rauminhalt	Vergleichskosten DM/m ³ Brutto- rauminhalt	Abweichung
Bad Hersfeld	Kindergarten	249	461	-46%
	Dorfgemein- schaftshaus	290	561	-48%
Bad Nauheim	Kindergarten	676	952	-29%
Bensheim	Parktheater	1.018	695	46%
	Feuerwehrgerä- tehaus	814	773	5%
Dillenburg	Kindergarten Au	939	893	5%
	Kindergarten Donsbach	998	893	12%
Friedrichsdorf	Kindergarten	612	722	-15%
	Sportlerheim	770	769	0%
	Feuerwehrgerä- tehaus	732	611	20%
Gelnhausen	Kindergarten	691	825	-16%
	Mehrzweckhalle	735	638	15%
Hofheim	Mehrzweckhalle	512	541	-5%
	Kindergarten	788	893	-12%
Korbach	Museum	766	824	-7%
	Mehrzweckhalle	382	364	5%
Pfungstadt	Kindergarten Hahn	1.268	1.053	20%
	Katholischer Kindergarten	667	561	19%
	Städtische Kindergarten	1.065	652	63%
Pohlheim	Sporthalle	347	541	-36%
	Kindergarten	897	921	-3%
Riedstadt	Kindergarten Erfelden	850	868	-2%
	Kindergarten Hessenring	735	980	-25%
	Kindergarten Leeheim	749	868	-14%
Rodgau	Kindergarten Alter Weg	980	722	36%
	Kindergarten Binger Weg	874	803	9%
	Sozialwohnung	845	603	40%

Kenndaten von Hochbauten				
Gemeinde	Objekt	Objektkosten DM/m ³ Brutto- rauminhalt	Vergleichskosten DM/m ³ Brutto- rauminhalt	Abweichung
Schwalmstadt	Hospital	590	---	---
	Rathaus	523	---	---
Taunusstein	Rathaus	629	809	-22%
	Feuerwehrgerä- tehaus	761	794	-4%
Weilburg/Lahn	Bürgerhaus	612	648	-6%
	Kindergarten	666	961	-31%

Betrachtet man die am häufigsten geprüfte Gebäudeart (Kindergärten), so lässt sich feststellen, dass von 17 Neubauten 60 Prozent günstiger als die in der Planungskostendatenbank ausgewiesenen Vergleichsobjekte gebaut wurden (vgl. Ansicht 16).

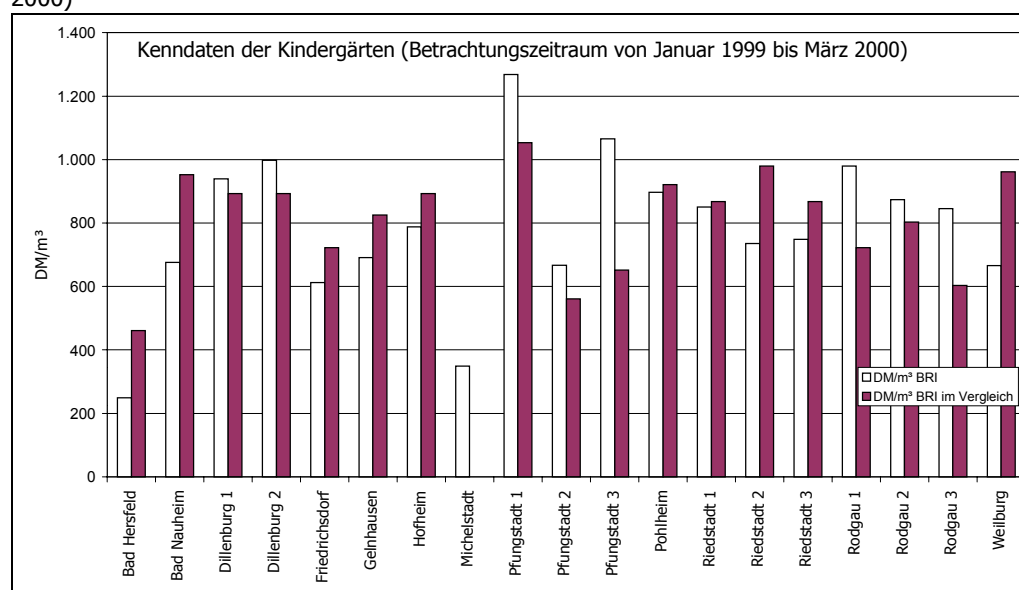
Die Kostenunterschreitung (–46 Prozent) im Kindergarten Bad Hersfeld konnte durch den Verzicht auf einen Neubau und durch die Sanierung / den Umbau eines Gebäudes auf dem Gelände einer ehemaligen Kaserne der US-Streitkräfte erzielt werden.

Der schlüsselfertige Bau des Kindergartens in Bad Nauheim wurde an einen Generalunternehmer vergeben (Kostenunterschreitung –29 Prozent). Ob der Preis für den Generalunternehmer auskömmlich war, konnte nicht beurteilt werden. Immerhin fiel der Generalunternehmer nach Fertigstellung des Kindergartens in Konkurs.

Schon die Planung für den Umbau des städtischen Kindergartens in Pfungstadt und den Anbau einer zusätzlichen Gruppe sah von Beginn an hochwertige Materialien vor. In Verbindung mit den Erschwernissen beim Bauen in vorhandener Substanz führte dies zu einem erheblichen Abweichen von den Durchschnittswerten der Vergleichsobjekte (Kostenüberschreitung +63 Prozent).

Die Kostenüberschreitung (+36 Prozent) beim Bau des Kindergartens in Rodgau wurde durch eine anspruchsvolle Architektur, die Wahl hochwertiger Baustoffe wie Lino-
leum statt PVC und europäische Hölzer statt Tropenhölzer hervorgerufen. Kostensteigernd wirkte sich die bessere Wärmedämmung im Dach und in der Fassade als zusätzliche Maßnahme zur Energieeinsparung aus.

Ansicht 16: Kenndaten der Kindergärten (Betrachtungszeitraum von Januar 1999 bis März 2000)



Die Überprüfung eines Fördermittelantrags zum Bau einer Regenwassernutzungsanlage für die Mehrzweckhalle Gelnhausen-Hailer ergab folgende Besonderheit: Die

Baukosten für eine Regenwassernutzungsanlage wurden von der Stadt Gelnhausen mit 96.330 DM veranschlagt. Sie wurde mit Mitteln zur Projektförderung von Gebietskörperschaften und Zusammenschlüssen von Gebietskörperschaften unterstützt. Mit Bescheid vom 24. Oktober 1995 bewilligte der Hessische Ministerpräsident 40.000 DM für einen Brunnen vor der Mehrzweckhalle. Diese Summe wurde auch im Verwendungsnachweis vom 10. November 1997 für die Anlage eines Brunnenplatzes abgerechnet. Bisher wurden zwar Rohrleitungen gelegt und die vorgesehene Fläche gepflastert; ein Brunnen war aber bis zum Ende der Prüfung nicht gebaut (siehe Ansicht 17).

Ansicht 17: „Brunnen“ vor der Mehrzweckhalle in Gelnhausen, Ortsteil Hailer



Die Leistungsbeschreibungen im Tiefbau, die den Ausschreibungen zugrunde lagen, waren zu ungenau. Im Sinne der VOB wäre eine Genauigkeit von ± 10 Prozent anzustreben, da bei größeren Abweichungen Mehrkosten nach § 2 VOB/B entstehen können. Bei den geprüften Maßnahmen wichen die Abrechnungsmengen gehäuft, in der Summe beurteilt, bis zu 35 Prozent von den Ausschreibungsmengen ab, wobei Pufferpositionen festzustellen waren, bei denen die Abrechnungsmenge Null betrug. Auf solchen Positionen basierten häufig unrealistisch niedrige Angebotspreise der Bauunternehmer (Spekulationen). Sie wurden in 60 Prozent der geprüften Angebote vorgefunden.

Ansicht 18 zeigt einige Beispiele, bei denen deutliche Abweichungen in der Summe der Positionsmengen zwischen der Ausschreibung und der Abrechnung festgestellt wurden.

Ansicht 18: Gegenüberstellung der Summe der Mengen aus Ausschreibung und Abrechnung

Gegenüberstellung der Summe der Mengen aus Ausschreibung und Abrechnung		
Gemeinde – Baumaßnahme	Positionsmenge Ausschreibung	Positionsmenge Abrechnung
Alsfeld – Beerenwiese II	51.240	32.370 = 63,2%
– Triesch III	29.425	25.624 = 87,1%
Vellmar – Am Wäldchen B	57.692	40.760 = 70,6%
Eschwege – Auf dem Stock	74.870	54.660 = 73,0%

Keine Gemeinde dokumentierte die Grundlagen der Mengenermittlungen; sie waren somit nicht nachvollziehbar.

Im Gegensatz zu den Tiefbaumaßnahmen wurden bei den Hochbaumaßnahmen nur in vernachlässigbarem Umfang Bedarfs- und Alternativpositionen in den Leistungsverzeichnissen angewendet. Auch die Ausschreibung von Baustoffen und Anlagen, die der Planung entsprachen, wurde eingehalten. Es waren keine Scheinpositionen festzustellen. Daher sind keine Spekulationen aufgetreten.

Bei der Wertung der Angebote im Tiefbau wurde das billigste, jedoch infolge von Spekulationen nicht das wirtschaftlich günstigste Angebot gewählt. Ansicht 19 zeigt Maßnahmen, bei denen ein wesentlicher Nachteil für die Gemeinden festgestellt wurde. Preisspiegel, wie im Korruptionserlass gefordert, wurden im Tiefbau nur in 76 Prozent der Fälle erstellt. Im Umgang mit spekulativen Preisen herrschte größte Unsicherheit. Rückfragen bei den verantwortlichen Personen zeigen, dass ein dringender Bedarf an rechtlicher Handlungssicherheit besteht. Vor allem praxisgerechte konkrete Anweisungen wie Ausführungsverordnungen werden gewünscht.

In neun Fällen (siehe Ansicht 19) war nachzuweisen, dass die Spekulationen das Ergebnis der Schlussrechnung zwischen 5 Prozent und 20 Prozent zum Nachteil der Gemeinden beeinflussten.

Bei der Korrektur und Anerkennung von Nachträgen war ein unsicherer Umgang mit der VOB festzustellen. Häufig wurden Nachträge anerkannt, deren Leistungen in anderen Positionen beschrieben waren. Die preisliche Beurteilung wurde von den Ingenieurbüros auf Basis von üblichen Marktpreisen vorgenommen und nicht auf Basis des Vertrags. Richtige Prüfungen und deren Dokumentation sowie ordentliche Beauftragungen fanden nicht immer statt. Die Beurteilung, dass es sich um einen üblichen Marktpreis handelte, erschien meist in Form einer Randbemerkung bei der Schlussrechnung.

Die in Ansicht 19 (Spalte 2) dargestellten Beträge von Nachteilen für die Gemeinden aus spekulativen Angeboten wurden im Sinne der genannten Punkte errechnet.

Die unter „Nachtragsabrechnung“ (Spalte 3) angeführten Beträge wurden in den Abrechnungen der Baumaßnahmen anerkannt, obwohl diese Nachtragsabrechnungen auf der Grundlage der Beauftragung nicht hätten anerkannt werden dürfen.

Die unter „Nachteile aus Abrechnung“ (Spalte 4) angeführten Beträge sind infolge Abrechnungsfehler oder falsch weiterverrechneter Summen entstandene Beträge.

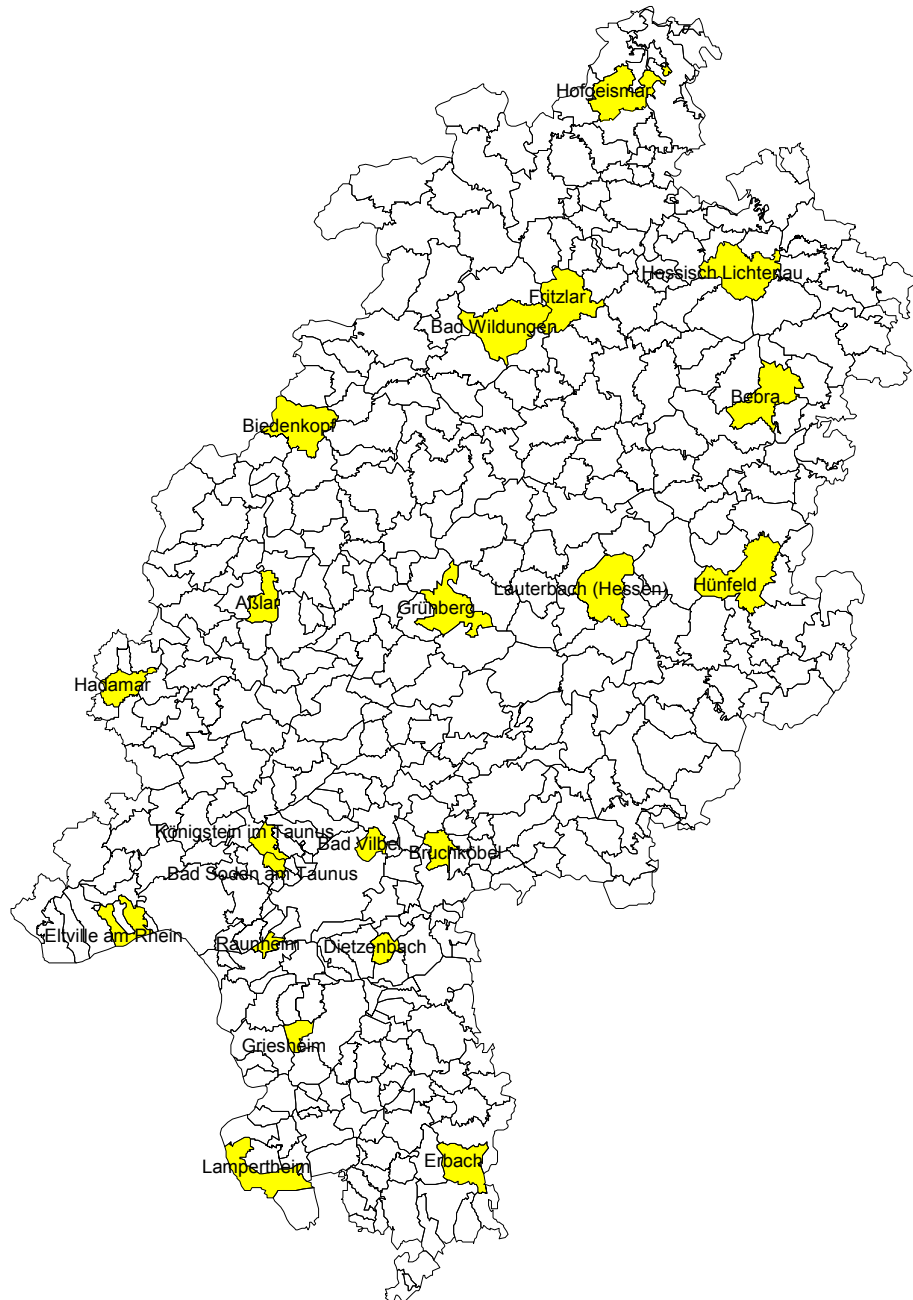
Ansicht 19: Nachteile aus Spekulation, Nachtragsbewertung und Abrechnung

Nachteile aus Spekulation, Nachtragsbewertung und Abrechnung			
Gemeinde – Baumaßnahme	Nachteile aus spekulativen Angeboten	Nachteile aus nicht rechtmäßig anerkannten Nachträgen	Nachteile aus Abrechnung
Alsfeld – Beerenwiese II	73.200 DM	1.000 DM	–
– Triesch III	22.300 DM	–	–
– Sandleite II	39.600 DM	–	–
Pfungstadt – Gehrengasse	–	50.800 DM	–
Vellmar – Am Wäldchen B	144.000 DM	–	–
Kirchhain – Am Rübelgarten	7.300 DM	–	–
– Kirchhain Ost	–	7.500 DM	–
Eschwege – Auf dem Stock	215.000 DM	–	8.900 DM
– Auffüllung Industriegebiet	–	38.000 DM	–
Künzell – In den Gründen	15.000 DM	53.000 DM	–
Hofheim – Südlich zu den Eichen	264.000 DM	140.000 DM	–

Nachteile aus Spekulation, Nachtragsbewertung und Abrechnung			
Gemeinde – Baumaßnahme	Nachteile aus spekulativen Angeboten	Nachteile aus nicht rechtmä- ßig anerkannten Nachträgen	Nachteile aus Abrechnung
Taunusstein – Freiäcker	130.000 DM	–	–
Weilburg/Lahn – Kubach Wohnge- biet	–	197.166 DM	9.500 DM
Summen	910.400 DM	487.466 DM	18.400 DM

5. Dreiundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“

Ansicht 20: „Stellplatzabgaben“ – Städte und Gemeinden



5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Aßlar, Bad Soden am Taunus, Bad Vilbel, Bad Wildungen, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Dietzenbach, Eltville am Rhein, Erbach, Fritzlar, Griesheim, Grünberg, Hadamar, Hessisch Lichtenau, Hofgeismar, Hünfeld, Königstein im Taunus, Lampertheim, Lauterbach (Hessen) und Raunheim.

5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

1993 bis 1998

Dr. Penné & Pabst, Wirtschaftsprüfer/Steuerberater in Idstein

5.3 Leitsätze

Stellplatzsatzungen sind für Städte der untersuchten Größenordnung notwendig und zweckmäßig.

In vielen Fällen wurden Stellplätze aber nicht nachgewiesen, nicht errichtet oder zweckentfremdet genutzt. Bei Projekten der öffentlichen Hand fehlte die Eintragung der Baulast.

Die Städte handhabten die Ablöseverfahren restriktiv und für Altstadtteile.

Die Höhe der Ablösebeträge für einen Personenkraftwagen-Stellplatz variierte zwischen 4.725 DM in Hofgeismar und 25.000 DM in Königstein im Taunus. Trotz dieser Bandbreite war die Höhe der Ablösebeträge unter Berücksichtigung der örtlichen Situation nicht zu beanstanden.

Auch gab es keine Beanstandungen bei der Verwendung der Ablösebeträge.

5.4 Neues Stellplatzrecht umgesetzt

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie mittlere hessische Städte (10.000 bis 30.000 Einwohner) das neue Stellplatzrecht anwenden: Mit Änderung der Hessischen Bauordnung vom 20. Dezember 1993 wurde zum 1. Juni 1995 ein neues Konzept des Stellplatzrechts geschaffen. Während die Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen in § 67 Hessische Bauordnung alter Fassung noch ausdrücklich vorgeschrieben war, wird den Gemeinden in § 50 Absatz 6 Hessische Bauordnung neuer Fassung stattdessen ein Handlungsspielraum eingeräumt. Sie können mittels Satzungsrechts regeln, ob und in welchem Umfang Stellplätze errichtet werden müssen.

Den Städten und Gemeinden eröffnet die Hessische Bauordnung einen großen Spielraum, der sich an den örtlichen Verkehrsverhältnissen, einem Verkehrskonzept oder städtebaulichen Vorstellungen zu orientieren hat. Mit Erlass vom 7. Juni 1995²⁵ empfahl das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung deshalb den Gemeinden, wegen der weitergehenden Satzungsermächtigungen, die an die Stelle der gesetzlichen Regelungen getreten sind, neue Stellplatzsatzungen zu beschließen.

In einer Voruntersuchung stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass alle in Frage kommenden Städte Stellplatzsatzungen erlassen hatten, allerdings hatten manche keine Ablösebeträge vereinnahmt. Insgesamt reagierten die Städte zügig auf die Änderung der Bauordnung. Sie passten durchweg ihre Satzungen schon im Jahre 1995 an das neue Stellplatzrecht an.

Aßlar, Bad Vilbel, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Eltville am Rhein, Erbach, Hadamar und Lauterbach (Hessen) lehnten sich an die Mustersatzung des Hessischen Städte- und Gemeindebunds an. Bad Wildungen, Fritzlar, Lampertheim und Raunheim orientierten sich an der Mustersatzung des Hessischen Städtetags. Bad Soden am Taunus, Dietzenbach, Griesheim, Grünberg, Hessisch Lichtenau, Hünfeld und Königstein im Taunus übernahmen Bestandteile aus beiden Mustersatzungen. Hofgeismar entwickelte eine eigenständige Satzung. Trotz einiger Unterschiede in den Satzungen, die

²⁵ Staatsanzeiger für das Land Hessen 1995 S. 2000 – Az. VII 3 – 61 a 02/23 – 300/95

auf Abweichungen der Mustersatzungen beruhten, führte die rechtliche Prüfung der Stellplatzsatzungen weder formal noch materiell zu Beanstandungen. Dabei hatte die Überörtliche Prüfung davon abgesehen, sich der Rechtmäßigkeit von Einzelentscheidungen der Städte zuzuwenden.

Die Gemeinde kann die Zahl und Größe von Stellplätzen für bestimmte Gemeindegebiete und die Höhe der Ablösebeträge nach ihren Vorstellungen über die örtlichen Verkehrsverhältnisse und städtebaulichen Belange festlegen. Sie kann die Ansiedlung von Gewerbeobjekten in bestimmten Gebieten mit der Forderung nach vielen Stellplätzen erschweren oder gar vermeiden. Neubauten in den Altstadtteilen können mit einem auf Neubauten erweiterten Bestandsschutz der abgerissenen Bauten, geringen Stellplatzanforderungen und niedrigen Ablösebeträgen forciert werden. Die große Bandbreite des kommunalen Handelns veranschaulichen Ansicht 21 bis Ansicht 28.

Ansicht 21: Bandbreite kommunalen Handelns bei Wohngebäuden

Bandbreite kommunalen Handelns bei Wohngebäuden									
	Aßlar	Bad Vilbel	Dietzenbach	Hofgeismar	Lampertheim	Hess. Städtetag	Hess. Städte- u. Gemeindebund	größter Wert	kleinster Wert
Einfamilienhäuser oder Wohngebäude bis zu 2 Wohnungen je Wohnung	2,00	1,00 bis 2,00	2,00	1,00	1,50	1,50	2,00	2,00	1,00
Mehrfamilienhäuser oder Wohngebäude ab 2 Wohnungen je Wohnung	2,00	1,00 bis 1,50	1,50	1,00	1,50	1,00	1,50	2,00	1,00
Altenwohnheime, Altenheime je Bett	0,10 mind. 3	0,13 mind. 3	0,50	0,14 mind. 3	0,10 mind. 3	0,10 mind. 3	0,13 mind. 3	0,50	0,10

Ansicht 22: Bandbreite kommunalen Handelns bei Geschäftsgebäuden

Bandbreite kommunalen Handelns bei Geschäftsgebäuden									
	Bruchköbel	Dietzenbach	Griesheim	Hadamar	Hünfeld	Hess. Städtetag	Hess. Städte- u. Gemeindebund	größter Wert	kleinster Wert
Büro- und Verwaltungsräume allg. je 10 qm Nutzfläche	0,33	0,20	0,33	0,33	0,50 mind. 2	0,29	0,33	0,50	0,20
Räume mit erheblichem Besucher- verkehr (Schalter-, Abfertigungs- od. Beratungsräume, Arztpraxen) je 10 qm Nutzfläche	1,00	0,33	0,50 mind. 3	0,33 mind. 3	1,00 bis 100 qm 0,50 ab 100 qm mind. 5	0,40 mind. 3	0,50 mind. 3	1,00	0,33

Ansicht 23: Bandbreite kommunalen Handelns bei Versammlungsstätten und Kirchen

Bandbreite kommunalen Handelns bei Versammlungsstätten und Kirchen									
	Bad Wil- dungen	Bebra	Gries- heim	Hada- mar	Hünfeld	Hess. Städ- tetag	Hess. Städte- u. Ge- meinde bund	größter Wert	klein- ster Wert
Versammlungs- stätten von über- örtlicher Bedeu- tung (Theater, Konzerthäuser, Mehrzweckhal- len) je Sitzplatz	0,20	0,20	0,25	0,20	0,20	0,20	0,20	0,25	0,20
Sonstige Ver- sammlungsstät- ten (Lichtspiel- theater, Schulaulen, Vor- tragssäle) je Sitzplatz	0,10	0,14	0,20	0,10	0,14	0,10	0,14	0,20	0,10
Gemeindekirchen je Sitzplatz	0,04	0,04	0,10	0,03	0,04	0,04	0,04	0,10	0,03

Ansicht 24: Bandbreite kommunalen Handelns bei Sportstätten

Bandbreite kommunalen Handelns bei Sportstätten								
	Eltville	Erbach	Fritzlar	König- stein im Taunus	Hess. Städte- tag	Hess. Städte- u. Ge- meinde bund	größter Wert	kleinster Wert
Sportplätze ohne Besucherplätze (z.B. Trainingsplät- ze) je 10 qm Sportflä- che	0,04	0,04	0,04	0,20	0,04	0,04	0,20	0,04
Hallenbäder ohne Besucherplätze je Kleiderablage	0,20	0,20	0,10	0,20	0,20	0,20	0,20	0,10

Ansicht 25: Bandbreite kommunalen Handelns bei Verkaufsstätten

Bandbreite kommunalen Handelns bei Verkaufsstätten								
	Bebra	Bruchköbel	Hadammar	Hünfeld	Hess. Städtetag	Hess. Städte- u. Gemeindebund	größter Wert	kleinster Wert
Läden, Geschäftshäuser je 10 qm Verkaufsnutzfläche	0,29 mind. 2	0,57 mind. 2	0,33 mind. 2	0,33 mind. 3	0,29 mind. 2	0,29 mind. 2	0,57	0,29
Verbrauchermärkte je 10 qm Verkaufsnutzfläche	0,40	-	0,67	1,43	0,67	0,67	1,43	0,40

Ansicht 26: Bandbreite kommunalen Handelns bei Gaststätten

Bandbreite kommunalen Handelns bei Gaststätten								
	Biedenkopf	Bruchköbel	Erbach	Hofgeismar	Hess. Städtetag	Hess. Städte- u. Gemeindebund	größter Wert	kleinster Wert
Gaststätten von örtlicher Bedeutung je Sitzplatz	0,08	0,20	0,13	0,08	0,08	0,08	0,20	0,08
Gaststätten von überörtlicher Bedeutung, Diskotheken je Sitzplatz	-	-	0,25	0,13	0,13	-	0,25	0,13

Ansicht 27: Bandbreite kommunalen Handelns bei gewerblichen Anlagen

Bandbreite kommunalen Handelns bei gewerblichen Anlagen									
	Bad Soden am Taunus	Bruchköbel	Hessisch Lichtenau	Königstein im Taunus	Lauterbach (Hessen)	Hess. Städtetag	Hess. Städte- u. Gemeindebund	größter Wert	kleinster Wert
Handwerks-, Industriebetriebe je 10 qm Nutzfläche	0,16	0,20	0,16	0,13	0,16	0,14-0,20	0,16	0,20	0,13
oder je Beschäftigtem	0,40	0,33	0,33	-	-	0,33	0,33	0,40	0,33

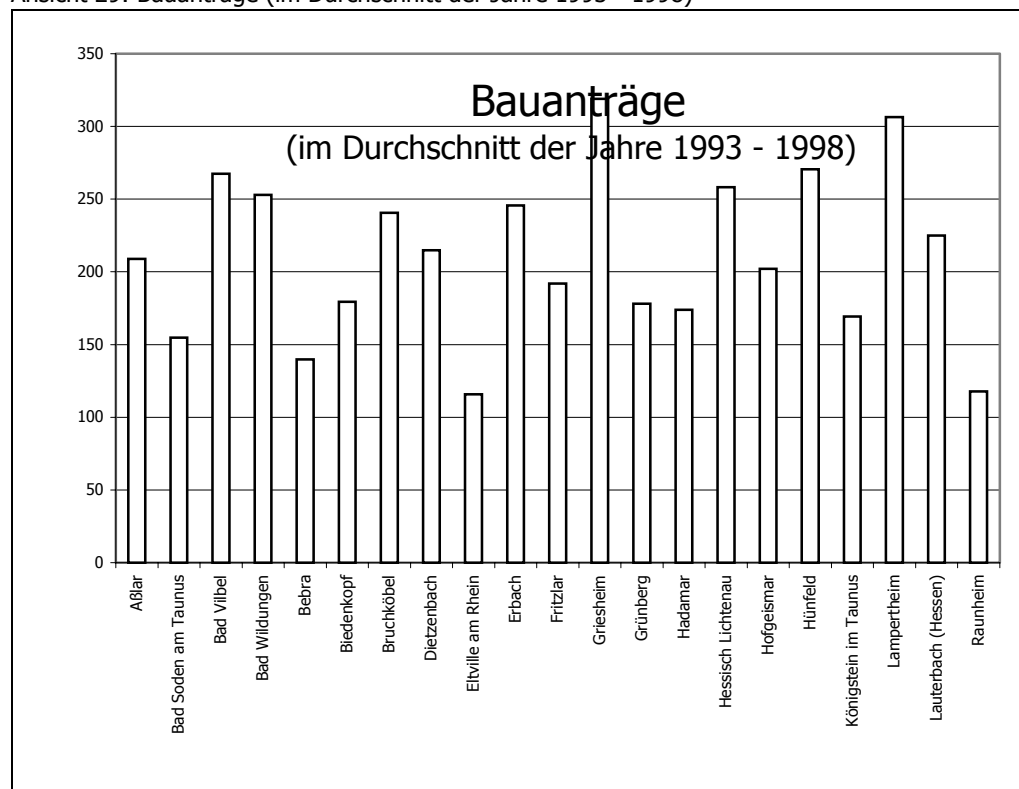
Ansicht 28: Bandbreite kommunalen Handelns bei sonstigen Einrichtungen

Bandbreite kommunalen Handelns bei sonstigen Einrichtungen									
	Bieden- kopf	Bruch- köbel	Gries- heim	Grün- berg	Raun- heim	Hess. Städ- tetag	Hess. Städte- u. Ge- meinde bund	größter Wert	klein- ster Wert
Kleingartenanla- gen je Kleingarten	0,33	1,00	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	1,00	0,33
Friedhöfe je 100 qm Grundstücksflä- che	0,03 mind. 5	0,05 mind. 15	0,05 mind. 10	0,05 mind. 10	0,05 mind. 10	0,05 mind. 10	0,05 mind. 10	0,05	0,03

5.5 Vollzug der Satzungen

Vorrangig für den Vollzug der Satzungen ist die untere Bauaufsichtsbehörde, bei kreisangehörigen Gemeinden also der Landkreis. Damit ist der Landkreis bei der Errichtung von Neubauten, der Erweiterung und Nutzungsänderung bestehender Gebäude nach § 60 Absatz 7 Hessische Bauordnung auch für die Prüfung des Stellplatznachweises zuständig. Hierbei ist er wiederum an die von der Gemeinde in ihrer Stellplatzsatzung geforderten Stellplatzzahlen gebunden. Im Zuge ihrer Stellungnahme zu dem Bauvorhaben hat die Gemeinde unter anderem die Einhaltung der Stellplatzsatzung zu prüfen, um gemäß § 50 Absatz 8 Hessische Bauordnung über die Befreiung von der Stellplatzpflicht und die Zahlung des Ablösebetrags zu entscheiden.

Ansicht 29: Bauanträge (im Durchschnitt der Jahre 1993 - 1998)



Die Zahl der Bauanträge im jährlichen Mittelwert des Prüfungszeitraums (1. Januar 1993 bis 31. Dezember 1998) ist der Ansicht 29 zu entnehmen. Die Zahlen dokumentieren die große Menge der Bauanträge, mit denen sich hessische Städte auseinandersetzen haben. Mangels geeigneter statistischer Grundlagen gibt es keine gesicherten Zahlen, bei wie vielen Bauanträgen Fragen des Stellplatzrechts zu klären waren.

Der Vollzug des Stellplatzrechts ist wegen der sich überschneidenden Kompetenz von Gemeinde und Landkreis nicht immer gesichert, denn die Bauaufsichtsbehörde braucht das Bauvorhaben nicht abzunehmen. Abgenommen wird der Bau bei Einzelfallentscheidungen der Bauaufsichtsbehörde oder auf Antrag des Bauherrn. Nach den Feststellungen der Überörtlichen Prüfung hat die Bauaufsichtsbehörde die tatsächliche Einhaltung der Stellplatzverpflichtung in der Regel nicht geprüft.

Im Falle der Stellplatzablösung liegt die Entscheidungs- und Prüfungskompetenz nach § 50 Absatz 8 Hessische Bauordnung ausschließlich bei der Gemeinde. Die Entscheidung über die Ablösung und die Höhe des zu zahlenden Ablösebetrags muss nach § 70 Absatz 2 Hessische Bauordnung vor Erteilung der Baugenehmigung vorliegen.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte deshalb in einer Stichprobe öffentliche Bauten, Groß- und Gewerbeobjekte sowie den Bau von Ein- und Mehrfamilienhäusern. Im Einzelnen wurde darauf geachtet, ob die nach der Stellplatzsatzung erforderlichen Stellplätze in den Bauanträgen nachgewiesen wurden. Die Zahl der in der Baugenehmigung nachgewiesenen Stellplätze wurde mit den Anforderungen der Stellplatzsatzung verglichen.

Außerdem wurde überprüft, wie die Stellplätze nachgewiesen wurden. Wenn die Stellplätze nicht auf dem Baugrundstück hergestellt werden, können sie auf anderen Grundstücken, die in zumutbarer Entfernung liegen, nachgewiesen werden. Dieser Nachweis ist gemäß § 81 Hessische Bauordnung durch Eintragung einer Baulast im Baulastenverzeichnis zu sichern. In einer Inaugenscheinnahme der Baumaßnahme wurden die Stellplätze nach Zahl, Standort, Größe und Ausstattung überprüft. Dabei wurde auch darauf geachtet, ob die Stellplätze tatsächlich zur Aufnahme des ruhenden Verkehrs vorhanden waren oder zweckentfremdet benutzt wurden.

5.6 Projekte der öffentlichen Hand

Bei der Prüfung von Projekten der öffentlichen Hand wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Bei 13 öffentlichen Projekten wurde kein Stellplatznachweis geführt.
- Bei 257 Stellplätzen fehlte die Baulasteintragung.
- Zehn notwendige Stellplätze waren nicht vorhanden.
- Vier Stellplätze waren zweckentfremdet.
- Eine Stadt räumte zusammen mit dem Landkreis als Erbbaurechtsgeber einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts ein Erbbaurecht zur Errichtung eines Büro- und Wohngebäudes ein und erhielt gleichzeitig ein Bau- und Nutzungsrecht an einem Gewölbekeller vom Erbbauberechtigten. Für diese gesamte Baumaßnahme wurde auf die Stellplätze verzichtet. Insgesamt wurden 85 Stellplätze nicht gebaut.

5.7 Vollzug bei Groß- und Gewerbeobjekten sowie Wohngebäuden

Bei Groß- und Gewerbeobjekten sowie Wohngebäuden fiel auf:

- Für elf Objekte wurde kein Stellplatznachweis geführt.
- Für 173 Stellplätze wurde die Baulast nicht eingetragen.
- 529 Stellplätze, die nach der Baugenehmigung und Satzung notwendig gewesen wären, waren nicht vorhanden.
- 71 Stellplätze waren zweckentfremdet.
- 905 Stellplätze wurden abweichend von der Baugenehmigung hergestellt.

Die Überörtliche Prüfung hat zu bemerken, dass notwendige Stellplätze nicht nachgewiesen, nicht errichtet, nicht durch Baulast gesichert oder zweckentfremdet genutzt werden. Damit lassen die Städte im Einzelfall das durchaus sinnvolle Verfahren der Stellplatzpflicht ins Leere laufen. Die Überörtliche Prüfung führt diesen Tatbestand – soweit nicht die Satzungsanwendung falsch ist – auf die fehlende Bauzustandsbesich-

tigung und die fehlende Bauüberwachung durch die unteren Bauaufsichtsbehörden zurück. Andererseits wurden die Gemeinden nicht aktiv, obwohl sie rechtlich nicht gehindert sind, die satzungsgemäße Einrichtung von Stellplätzen zu überwachen, um bei der unteren Bauaufsichtsbehörde eine Besichtigung im Rahmen der Bauüberwachung nach § 79 Hessische Bauordnung oder eine Bauzustandsbesichtigung nach § 80 Hessische Bauordnung zu veranlassen. Insgesamt haben die Gemeinden für einen geordneten Vollzug des Stellplatzrechts zu sorgen.

5.8 Nutzungsänderungen

Nach § 62 Hessische Bauordnung handelt es sich auch bei Nutzungsänderungen bestehender Gebäude um baugenehmigungspflichtige Vorhaben, bei denen die Stellplatzsatzung ebenfalls zu beachten ist. Nach § 50 Absatz 6 Nr. 2 und 3 Hessische Bauordnung können die Gemeinden wesentliche Änderungen baulicher oder sonstiger Anlagen oder ihrer Nutzung dem Stellplatzsatzungsrecht unterwerfen. Von der Satzungsermächtigung machten alle Städte Gebrauch und forderten auch in diesen Fällen den Nachweis von Stellplätzen. Soweit in den vorgenannten Fällen ein Bauantrag gestellt wird, ergeben sich im Ablauf keine Änderungen gegenüber den Neubaumaßnahmen. Wichtig ist der Überörtlichen Prüfung, dass sich die Gemeinden darum bemühen müssen, von Nutzungsänderungen und sonstigen Änderungen Kenntnis zu erlangen.

Die Überörtliche Prüfung hat untersucht, ob es systemimmanente Kommunikations- und Informationswege gibt, die automatisch stellplatzrelevante Bauvorhaben erkennen lassen. Ausgangspunkt für die Lokalisierung von stellplatzrelevanten Vorhaben können die Verstöße gegen das Hessische Gesetz zur Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum oder Gewerbebeanmeldungen sein.

Bei allen Gemeinden, für die das Gesetz zur Bekämpfung der Zweckentfremdung von Wohnraum anzuwenden war, waren systematische Informationswege vorzufinden.

Mittels direkter Informationsflüsse über eingegangene Gewerbebeanmeldungen vom Gewerbeamt zum Bauamt können ebenfalls stellplatzrelevante Nutzungsänderungen erkannt, untersucht und verfolgt werden. Auf diese Weise kann zum Beispiel die Umwandlung von Wohnraum in Gewerbe- oder Büroraum erkannt werden.

Die Überörtliche Prüfung hat Anlass zu der Vermutung, dass Gewerbebeanmeldungen oder Gewerbeummeldungen eine Stellplatzpflicht auslösen. Bei einer Stichprobe mit durchschnittlich zwölf Gewerbebeanmeldungen je Gemeinde wurde festgestellt, dass in 49 Fällen die angemeldeten Gewerbe in reinen Wohngebieten ausgeübt wurden.

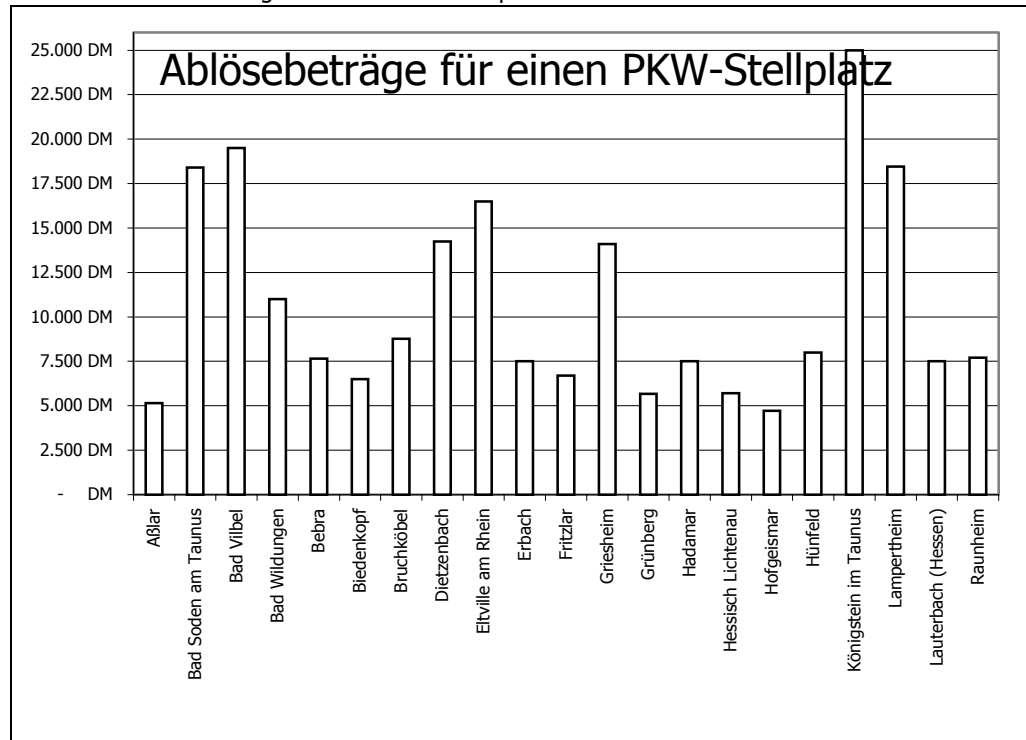
5.9 Fortfall der Herstellungspflicht

Alle Stellplatzsatzungen regelten, dass der Verpflichtete befreit wird, wenn die Herstellung von Stellplätzen und Garagen nicht oder nur unter großen Schwierigkeiten möglich ist und er einen festgelegten Geldbetrag leistet. Diese Regelung entspricht § 50 Absatz 6 Nr. 9 Hessische Bauordnung.

§ 50 Hessische Bauordnung enthält keine näheren Bestimmungen über die Höhe des Ablösebetrags. Damit steht den Gemeinden ein im Vergleich zu § 67 Absatz 9 Hessische Bauordnung alter Fassung erweiterter Handlungsspielraum zu. Die herrschende Meinung²⁶ setzt ihn mit höchstens 80 Prozent der Herstellungs- und Grundstückskosten an. Bei der Prüfung der Angemessenheit der Stellplatzabgaben untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob diese Obergrenze eingehalten wurde. Unter Beachtung ortsüblicher Grundstückspreise und spezifischer Herstellungskosten führte die Prüfung zu keinen Beanstandungen. Gleichwohl sind, wie Ansicht 30 zeigt, erhebliche Unterschiede bei der Höhe der Ablösebeträge zu notieren:

²⁶ Vgl. OVG Münster NJW 1977, 164; Müller-Weiss, Das Baurecht in Hessen, 1996, § 50 2.6.9.3

Ansicht 30: Ablösebeträge für einen PKW-Stellplatz

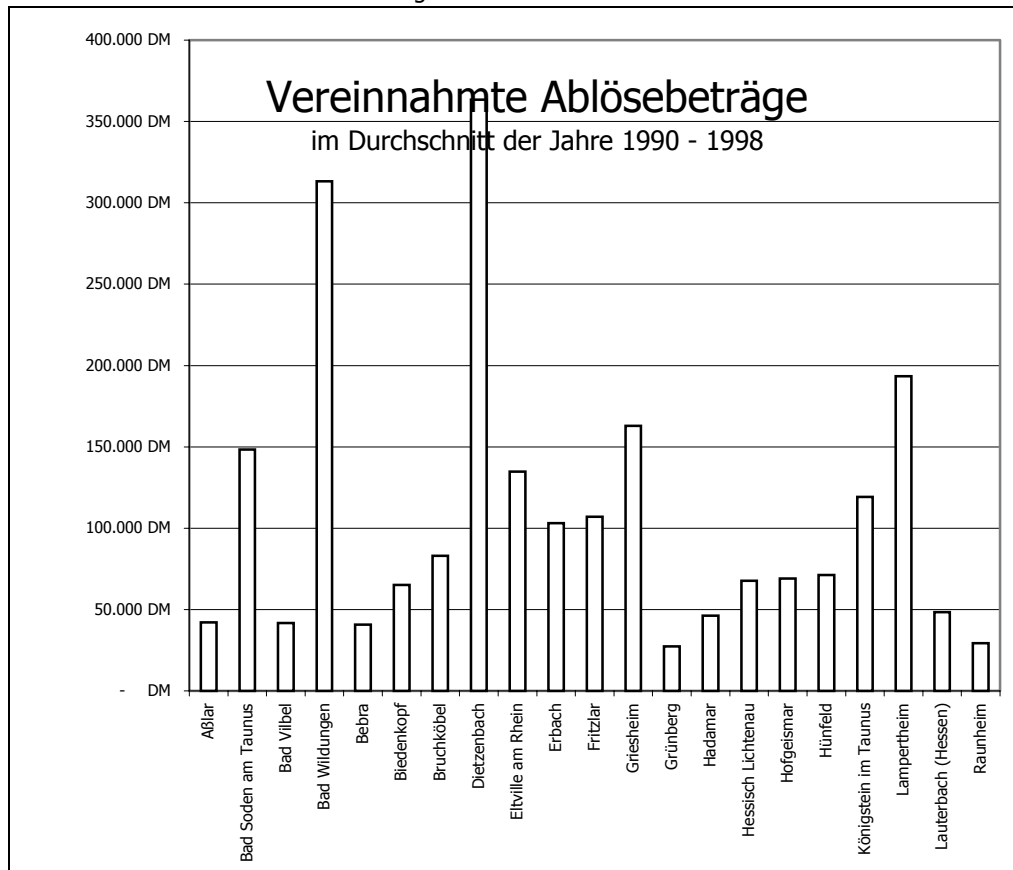


Die Überörtliche Prüfung hat weiterhin beurteilt, ob die Voraussetzungen für die Stellplatzablösung konsequent erfüllt wurden. Es wurden Bauakten, Magistratsbeschlüsse sowie Ablösungsverträge oder –bescheide eingesehen und untersucht, ob durch geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass der Zahlungseingang erfasst wird. Zu berichten ist:

- In 41 Fällen wurden von der Satzung abweichende Ablösebeträge vereinbart.
- Eine Gemeinde hatte einem Bauherrn wegen des öffentlichen Interesses an der Umsetzung des Bauvorhabens die Ablösesumme für 26 Stellplätze zinslos gestundet. Dafür sollte der Bauherr dem Mieter das Objekt für mindestens zehn Jahre vermieten und ihm für weitere fünf Jahre die Option zur Anmietung des Bauvorhabens gewähren. Nach Ablauf dieser 15 Jahre sollte ein Erlass des gestundeten Ablösebetrags erfolgen.
- Durch fehlerhafte Anwendung des Satzungsrechts waren 40 Stellplätze zu wenig ermittelt und drei Stellplätze zu viel abgelöst.
- 17 Stellplätze waren nicht vorhanden, davon waren 15 Stellplätze nicht hergestellt und zwei Stellplätze zweckentfremdet.

Ansicht 31 gibt die Summe der vereinnahmten Ablösebeträge im Prüfungszeitraum wieder.

Ansicht 31: Vereinnahmte Ablösebeträge im Durchschnitt der Jahre 1990 - 1998



5.10 Verwendung der Stellplatzablösungen

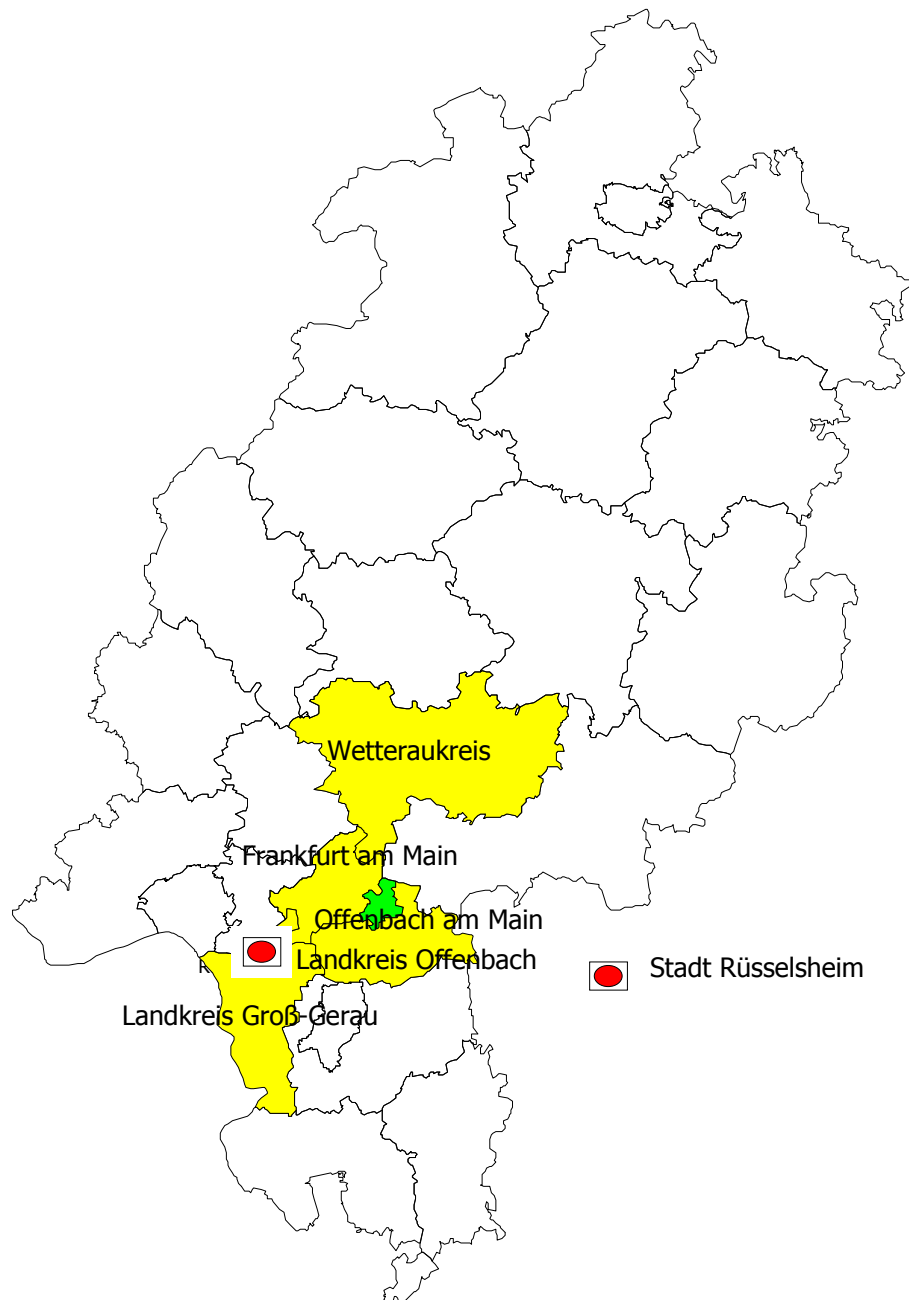
Wenn die Gemeinde einen Stellplatzablösebetrag nach § 50 Absatz 6 Nr. 9 Hessische Bauordnung erhebt, besteht die Verpflichtung, diese Geldbeträge entsprechend den Bestimmungen des § 50 Absatz 7 Hessische Bauordnung zu verwenden, das heißt, für

- die Herstellung zusätzlicher Parkeinrichtungen zugunsten des Gemeindegebiets,
- die Unterhaltung bestehender Parkeinrichtungen,
- investive Maßnahmen des öffentlichen Personennahverkehrs oder
- investive Maßnahmen des Fahrradverkehrs

Die Prüfung führte zu keinen Beanstandungen. Alle Städte setzten die Mittel unter Beachtung der gesetzlichen Voraussetzungen gezielt ein.

6. Siebenundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“

Ansicht 32: „Jugendhilfe“ – Städte und Landkreise



6.1 Geprüfte Städte und Landkreise

Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis.

6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

März 1999 bis September 1999

Kienbaum Management Consultants GmbH in Düsseldorf

6.3 Leitsätze

Die nach §§ 70 und 71 des Achten Buches des Sozialgesetzbuches geltende Verpflichtung für die Großstädte und Landkreise, Jugendhilfeausschüsse einzurichten, hat sich überlebt.

Die strategische Steuerung der Jugendhilfe ist nicht ausreichend. Es fehlt an konkreten Ziel- und Rahmenvorgaben sowie an einem ergebnisorientierten Controlling der Leistungen und Erfolge der Jugendhilfe. Eine konsequente Integration der Jugendhilfe in die Reformansätze der Neuen Steuerung erhöht Effektivität und Effizienz der Jugendhilfe.

Fach- und Ressourcenverantwortung sind in den Jugendämtern überwiegend organisatorisch getrennt. Zudem fehlen einheitliche Arbeitsabläufe in der wirtschaftlichen Jugendhilfe. Beide Aspekte verhindern eine kostenbewusste und effiziente Steuerung auf Amtsebene.

Wenn die Jugendhilfe optimiert werden soll, müssen die Kernprozesse standardisiert werden, vor allem bei der Gewährung von Hilfen und dem Aufstellen von Hilfeplänen. In die Hilfepläne sollen messbare pädagogische und wirtschaftliche Ziele aufgenommen werden.

Haupteinflussfaktor auf die Höhe der Ausgaben bei den Hilfen zur Erziehung, den Hilfen für junge Volljährige und den Inobhutnahmen ist die Dauer der Unterbringung. Dies wird bei der Steuerung der Jugendhilfe nicht ausreichend berücksichtigt.

Es bestehen kurz- und mittelfristige Ansätze zum Sparen. Kurzfristig können die Ausgaben durch regelmäßige Überprüfungen der Hilfen, insbesondere der stationären Unterbringung gesenkt werden. Mit ambulanten statt stationären Maßnahmen wären die Ausgaben weiter zu verringern.

Da Preise und Leistungen von Einrichtungen in den Jugendämtern nicht systematisch aufbereitet sind, besteht auch deshalb keine Markt- und Entscheidungstransparenz.

Die Steuerung der Einrichtungen der freien Träger durch den örtlichen Träger soll sich auf die Sicherung von Mindeststandards und deren Einhaltung beschränken. Die Jugendämter sollten pädagogische Einzelleistungen verhandeln können.

6.4 Änderungsvorschläge für Vorschriften

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Landesregierung, im Bundesrat eine Initiative zur Novellierung des Achten Buches des Sozialgesetzbuches zu ergreifen:

Die §§ 70 und 71 SGB VIII, die die Einrichtung eines Jugendhilfeausschusses vorsehen, sollten gestrichen werden. Es wird empfohlen, statt der bundesweit verbindlich vorgeschriebenen Einrichtung eines Jugendhilfeausschusses den Kommunen das Recht zu geben, Jugendhilfeausschüsse freiwillig einzurichten oder auch auf einen Jugendhilfeausschuss verzichten zu können. Die freiwillig eingerichteten Jugendhilfeausschüsse können den (in der Hessischen Gemeindeordnung und in der Hessischen Landkreisordnung vorgesehenen) Status von Kommissionen erlangen. Ziel ist es, durch diese Maßnahme auf eine überkommene Form der korporativen Einbindung zu verzichten und Konflikte zwischen den wirtschaftlichen Interessen der – in den Jugendhilfeausschüssen vertretenen – Träger der Jugendhilfe und deren politischer Funktion von vornherein zu vermeiden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zudem Landtag und Landesregierung zu erwägen, das Ausführungsgesetz zum Kinder- und Jugendhilfegesetz wie folgt zu ändern:

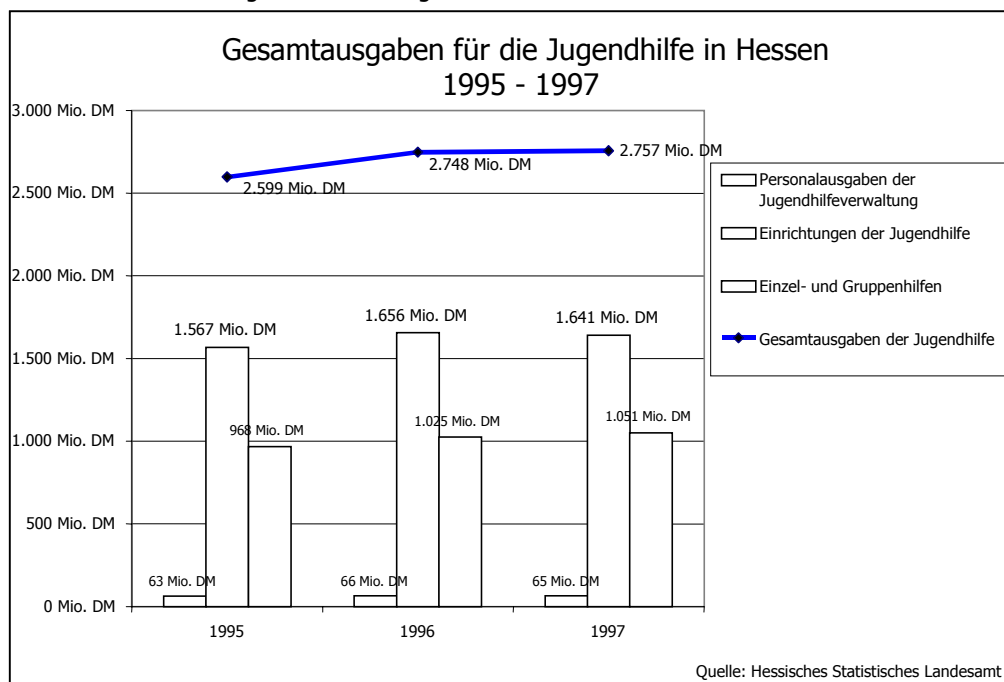
§ 16 Absatz 1 des Ausführungsgesetzes zum Kinder- und Jugendhilfegesetz wird um Satz 3 ergänzt: „Die in Satz 1 genannten Vereinbarungen beschränken sich auf die Vereinbarung von Grundleistungen (pädagogische Regelversorgung, Unterkunft, Verpflegung) und der dafür zu entrichtenden Entgelte. Weitergehende Leistungen, die sich an dem besonderen Bedarf im Einzelfall ausrichten, sind zwischen dem belegenden Jugendamt und dem Träger der Einrichtung zu vereinbaren.“

6.5 Gesamtausgaben der Jugendhilfe und geprüftes Risiko

Die Gesamtausgaben für die Jugendhilfe in Hessen stiegen im Untersuchungszeitraum von 2.599 Millionen DM auf 2.757 Millionen DM an (6,1 Prozent).²⁷ Dabei fiel die Steigerungsrate zwischen 1995 und 1996 mit 5,7 Prozent stärker aus als zwischen den Jahren 1996 und 1997 (0,3 Prozent)²⁸.

Im Jahr 1997 verteilte sich der Großteil der Ausgaben auf die Einrichtungen der Jugendhilfe (59,3 Prozent), wobei die nicht untersuchten Tageseinrichtungen für Kinder den größten Ausgabenblock darstellten. 38,1 Prozent der Kosten fielen für Einzel- und Gruppenhilfen an; die restlichen Ausgaben (2,6 Prozent) wurden für die Personalausgaben der Jugendhilfeverwaltung (ohne Personalausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen sowie Einrichtungen) getätigt. Ansicht 33 illustriert die Ausgabenentwicklung:

Ansicht 33: Gesamtausgaben für die Jugendhilfe in Hessen 1995 - 1997

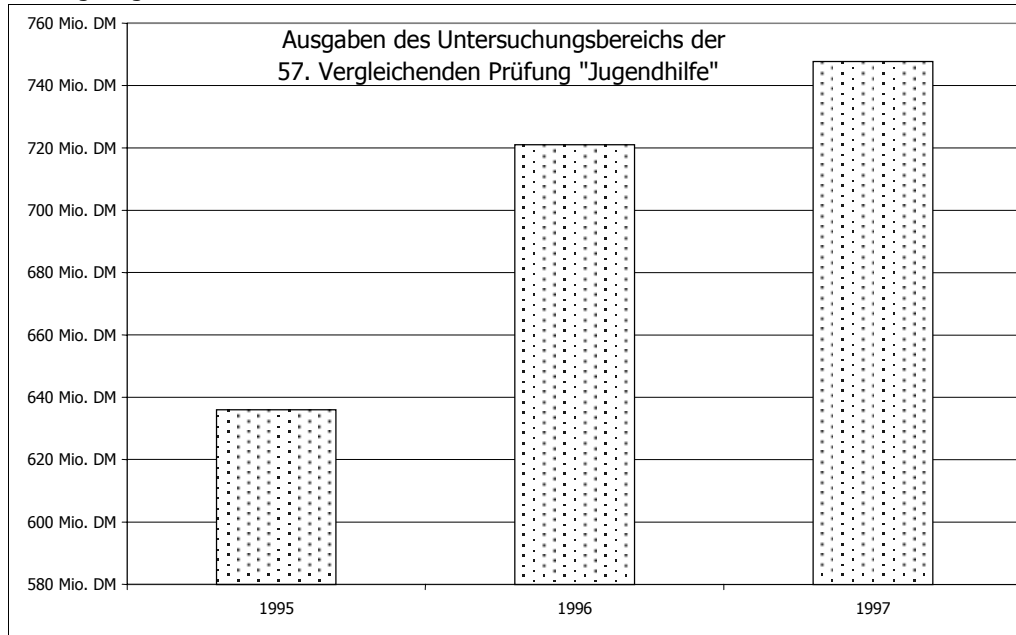


Der Untersuchungsbereich umfasste die Hilfen zur Erziehung, die Hilfen für junge Volljährige, die vorläufigen Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie den Einrichtungen der Jugendarbeit. Hier lagen die Ausgaben in Hessen im Jahr 1995 bei rund 636 Millionen DM. Im Jahr darauf erreichten sie 721 Millionen DM und im Jahr 1997 747,8 Millionen DM, was einem Anstieg um 17 Prozent entsprach.

²⁷ Darin sind auch die Zuschüsse für die freien Träger enthalten.

²⁸ Alle Angaben aus: Hessisches Statistisches Landesamt, 1996: Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1995, Wiesbaden; Hessisches Statistisches Landesamt, 1997: Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1996, Wiesbaden; Hessisches Statistisches Landesamt, 1998: Die Jugendhilfe in Hessen im Jahr 1997, Wiesbaden.

Ansicht 34: Gesamtausgaben in Hessen des Untersuchungsbereichs der 57. Vergleichenden Prüfung „Jugendhilfe“



6.6 Ausgabenstrukturen und ihre Entwicklung

Die wichtigen Ausgabenblöcke sind zum einen die Personalausgaben in der Jugendhilfe, zum anderen die Leistungen für Hilfen nach §§ 34, 41 SGB VIII. Andere Ausgabenblöcke fallen im Vergleich dazu gering aus oder gehören nicht zu dieser Prüfung.

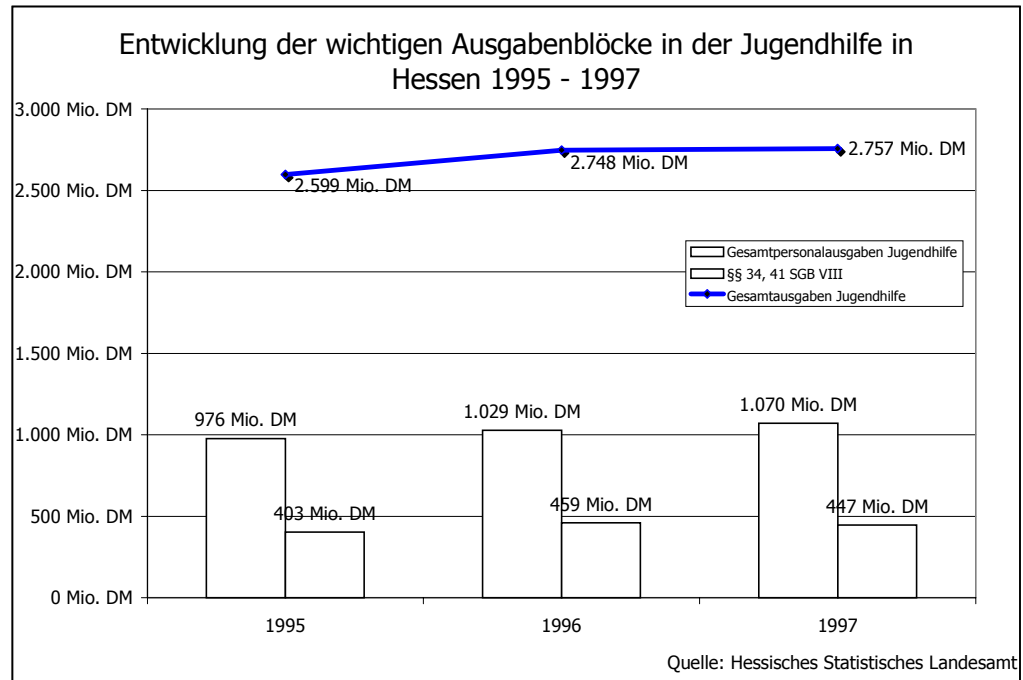
Die Personalausgaben setzen sich zusammen aus den Ausgaben für das Personal der Jugendhilfeverwaltung (siehe auch Ansicht 33) sowie den Personalausgaben, die sich Einzel- und Gruppenhilfen sowie den Einrichtungen direkt zuordnen lassen. Diese Ausgaben sind im Untersuchungszeitraum von 976 Millionen DM auf 1.070 Millionen DM gestiegen. Ihr prozentualer Anteil an den Gesamtausgaben für die Jugendhilfe wuchs von 37,6 Prozent im Jahr 1995 auf 38,8 Prozent im Jahr 1997 an – nach einem leichten Rückgang im Jahr 1996.

Bei näherer Betrachtung stellen die Personalausgaben der Jugendhilfeverwaltung einen vergleichsweise geringen Anteil an den Gesamtpersonalausgaben dar: Ihr Anteil ist von 6,5 auf 6,0 Prozent zurückgegangen. Angesichts des hohen Ausgabenvolumens, das von einem vergleichsweise kleinen Verwaltungsapparat bewältigt wird, ist die Bedeutung von Qualifizierungs- und Personalentwicklungsmaßnahmen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jugendhilfeverwaltung erkennbar.

Bei Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahme stellen die Leistungen nach § 34 SGB VIII (Heimunterbringung, sonstige betreute Wohnform) und § 41 SGB VIII (Hilfe für junge Volljährige) die Hauptkostenblöcke dar. Die Ausgaben für diese Hilfeleistungen betrugen 403 Millionen DM im Jahr 1995 und stiegen 1996 auf 459 Millionen DM, was einer Ausgabensteigerung von fast 14 Prozent entspricht. 1997 konnten die Ausgaben um 2,6 Prozent auf 447 Millionen DM gesenkt werden.

Die Ausgaben für diese Leistungen an den Jugendhilfegesamtausgaben sind hoch; deshalb sollten finanzielle Konsolidierungsmaßnahmen vorrangig bei diesen Hilfearten ansetzen (vgl. Kapitel 6.16).

Ansicht 35: Entwicklung der wichtigen Ausgabenblöcke in der Jugendhilfe



6.7 Sparpotenzial

Die quantitativen Auswirkungen der vorgeschlagenen Konsolidierungsmaßnahmen beruhen auf empirischen Ergebnissen in den Städten und Landkreisen, die auf landesweite Effekte hochgerechnet wurden. Dabei wurden die sozialstrukturellen Besonderheiten berücksichtigt.

Die Vorschläge beziehen sich auf die Ausgabenblöcke §§ 34 und 41 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform sowie Hilfe für junge Volljährige). Am Beispiel von § 35 a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) wird auf Auswirkungen von Standardreduzierungen eingegangen. Bei Hilfeleistungen nach §§ 34, 41 SGB VIII zeigen die Erfahrungen von Offenbach am Main, dass eine Minderung um 16,35 Prozent (bei einer substituierenden Ausweitung der Ausgaben auf andere Hilfeleistungen um drei Prozent in einem Zeitraum von drei Jahren) landesweit zu einer Ersparnis in Höhe von 29 Millionen DM führt.

6.8 Politisch-administrative Gesamtsteuerung

Der Jugendhilfeausschuss stellt nach § 71 SGB VIII als Pflichtausschuss das zentrale Entscheidungsorgan für die Aufgaben der Jugendhilfe dar. Er ist vor allem für strategische Ziel- und Rahmenvorgaben in der Jugendhilfe zuständig. Da die Aufgaben des Jugendamts vom Jugendhilfeausschuss und von der Verwaltung der Jugendhilfe gemeinsam wahrzunehmen sind, soll diesem Ausschuss eine Steuerungsfunktion zukommen.

Die Vergleichende Prüfung hat ergeben, dass der Jugendhilfeausschuss in keinem Jugendamt eine strategische Gesamtsteuerung vollzog. Vielmehr agieren die Jugendhilfeausschüsse detailsteuernd.

Kein Jugendhilfeausschuss kontrollierte systematisch die Wirkungen und Ergebnisse der Jugendhilfe. Im Prüfungszeitraum lagen fundierte Informationen, Daten und Berichte über die Wirkungen von Maßnahmen der Jugendhilfe, zum Beispiel im Hinblick auf die Selbständigkeit von Kindern und Jugendlichen oder die Rückkehr in die Familie, nicht vor. Berichte der Verwaltung, die in den Jugendhilfeausschüssen behandelt wurden, beschränkten sich auf die Leistungs- und Kostenentwicklung.

Die Beteiligung freier Träger im Jugendhilfeausschuss ist aus der Sicht der Überörtlichen Prüfung kritisch zu sehen, da Interessenwiderstreite zwischen den Trägern und den Mitgliedern des Jugendhilfeausschusses (zum Beispiel bei der Vergabe von Leistungen an freie Träger) nicht ausgeschlossen werden können. Dieser Inter-

essenwiderstreit ist in § 71 SGB VIII begründet, da nicht nur Mitglieder der Vertretungskörperschaft des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe im Jugendhilfeausschuss zu beteiligen sind, sondern auch Vertreter der Träger der freien Jugendhilfe. Effekte dieser Interessenkollision sind mangelnde Anreize zur Kostensenkung und verminderte Angebotsflexibilität.

Da einerseits die Jugendhilfeausschüsse den Lenkungsaufgaben nicht in ausreichendem Maße nachkommen, andererseits durch die Beteiligung freier Träger ein Interessenwiderstreit nicht auszuschließen ist, sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Jugendhilfeausschüsse nicht mehr generell als Pflichtausschüsse nach §§ 70 und 71 SGB VIII zu bestimmen.

Sowohl die Hessische Gemeindeordnung als auch die Hessische Landkreisordnung lassen zu, bei Bedarf Kommissionen einzurichten (§ 72 HGO, § 43 HKO). Für die strategischen Aufgaben der Jugendhilfe können freiwillige Kommissionen eingerichtet werden, deren Zusammensetzung von den kommunalen Körperschaften so festgelegt wird, wie es der örtlichen Interessenlage entspricht.

Es wird vorgeschlagen, die Einrichtung von Jugendhilfeausschüssen nicht mehr im SGB VIII vorzuschreiben, sondern deren Bildung in die Kompetenz der kommunalen Körperschaften zu legen. Das Land Hessen sollte im Bundesrat initiativ werden, um das Sozialgesetzbuch als Bundesgesetz zu ändern.

Die laufende administrative Steuerung der Jugendämter konzentrierte sich im Prüfungszeitraum auf eine traditionelle kamerale Finanzsteuerung. Dazu werden hauptsächlich Quartalsberichte der Kämmerei, eigene Statistiken, Jahresberichte zur Einnahmen- und Ausgabensituation sowie der Fallzahlenentwicklung ausgewertet.

Die administrative Steuerung der Jugendämter ist in der Gesamtsicht wie folgt zu bewerten:

- Meist fehlte in den Jugendämtern ein Kontraktmanagement zwischen dem Jugendhilfeausschuss (als steuerndes Gremium) und dem Jugendamt über fachliche, wirtschaftliche und qualitative Zielsetzungen.
- Die Steuerung beruhte auf Haushaltsdaten und Fallzahlen. Die Haushaltsdaten bilden nur einen Teil des effektiven Ressourcenverbrauchs ab. Eine Kosten- und Leistungsrechnung, die den gesamten Wertverzehr transparent macht und Steuerungs- und Kontrolldaten liefern kann, befand sich nur in Frankfurt am Main im Aufbau.
- Eine systematische Kontrolle der Erfolgs- und Wirkungsseite fehlte weitgehend. Die für jeden Hilfefall aufzustellenden Hilfepläne wurden nicht strukturiert für Controllingzwecke ausgewertet (Ausnahmen: Frankfurt am Main und Offenbach am Main).
- Eine zeitnahe Steuerung des laufenden Geschäfts konnte nur zum Teil stattfinden, da Tabellen und Berichte nachträglich – teilweise erst am Jahresende – geschrieben und ausgewertet wurden. Dabei war bei den Sozialen Diensten der Jugendämter die Datenhaltung nicht transparent und die DV-Ausstattung mangelhaft. Der Mangel setzte einer laufenden Steuerung enge Grenzen.
- Die offizielle Jugendhilfestatistik erfasste nicht die Leistungen des Allgemeinen Sozialen Dienstes. Da kein verbindliches Erhebungssystem für den Allgemeinen Sozialen Dienst bestand, waren interkommunal vergleichbare Fallzahlen nicht vorhanden. Die Städte Frankfurt am Main und Offenbach am Main begannen im Prüfungszeitraum, eigene Geschäftsstatistiken für den Allgemeinen Sozialen Dienst aufzubauen.
- Die Vergleichende Prüfung verdeutlicht, dass eine wirtschaftliche und sachgerechte administrative Steuerung im bestehenden gesetzlichen Rahmen möglich ist.

Um die administrative Steuerung in der Jugendhilfe zu optimieren, sind folgende Maßnahmen vorrangig:

- Ausbau des Berichtswesens und der Controllingsysteme mit Schwerpunkt auf bezirks- und sozialraumbezogene Leistungs- und Strukturdaten und Nutzung des Datenmaterials in Form eines Benchmarking der Beratungsteams des Allgemeinen Sozialen Dienstes mit dem Ziel, „Lernen vom Besten“ zu initiieren. Solange noch kein Berichtswesen installiert ist, können die Hilfen regelmäßig in Sonderkonferenzen auf ihre Wirksamkeit überprüft und ausgewertet werden
- Verwendung der Hilfepläne nicht nur zur fachlichen Steuerung, sondern auch zur wirtschaftlichen Steuerung wie in Frankfurt am Main
- Aufbau einer Statistik für den Allgemeinen Sozialen Dienst, die für Zwecke der Vergleichbarkeit möglichst einem einheitlichen Erhebungskonzept folgt
- Konkretisierung der Hilfepläne, Aufbau eines Qualitätsmanagements bei der Gewährung von Hilfen und Verbesserung der laufenden Erfolgskontrolle (vgl. Kapitel 6.10, Standardisierung der Abläufe und Verfahren, unten Seite 52)

6.9 Management der Jugendhilfe

Die Vergleichende Prüfung verdeutlicht, dass auch die Jugendhilfe den allgemeinen Leitlinien der Verwaltungsmodernisierung auf Grundlage des so genannten „Neuen Steuerungsmodells“ folgt. Im Jahr 1995 unterzogen sich bundesweit über 20 Prozent aller Jugendämter einer Modernisierung, weitere 41 Prozent planten eine Umstrukturierung.²⁹

Erfolgversprechende Reformansätze in der Jugendhilfe sind durch eine Abkehr von der ausschließlichen Einzelfallorientierung gekennzeichnet. Ein sozialräumlicher, an lokalen Strukturen ausgerichteter Arbeitsansatz gewinnt daher zunehmend an Bedeutung.

Ein bedeutender Modernisierungsstrang in der Jugendhilfe richtet sich auf die Einführung einer dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung bei den Sozialen Diensten und in der Kinder- und Jugendarbeit. Organisationsentwicklung in der Jugendhilfe wird ferner unter dem Stichwort der Regionalisierung - der Ansiedlung von Diensten der Sozial- und Jugendhilfe direkt in den Stadtteilen - diskutiert oder wie in Frankfurt am Main oder im Wetteraukreis praktiziert. Ferner haben alle Jugendämter erste Schritte unternommen, Berichtswesen und Controlling aufzubauen.

Die Personalentwicklung stellt eine weitere Säule des Neuen Steuerungsmodells dar. In allen Jugendämtern werden Instrumente der Personalentwicklung wie Teamarbeit, Supervision und Coaching angewandt. Im Prüfungszeitraum konzentrierten sich die Personalentwicklung in den Jugendämtern auf die fachlich-pädagogische Qualifizierung der Fachkräfte. Die Führungskräfte und die Kräfte in den administrativen Schlüsselpositionen wurden nicht systematisch qualifiziert.

6.10 Standardisierung der Abläufe und Verfahren

Die Gewährung von Hilfen stellt den Kernprozess der Jugendhilfe dieser Untersuchung dar. Die grundlegenden Schritte bei der Gewährung von Hilfen sind in allen Jugendämtern weitgehend identisch. Diese sind:

- Beratung der Eltern und des Kindes oder des Jugendlichen durch eine pädagogische Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes
- Einbringen des Falls durch die fallführende Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes in eine Fallkonferenz, an der weitere Fachkräfte (Spezialdienste, Erziehungsberatungsstelle, Sachgebiets- oder Amtsleitung) teilnehmen. Zur Zusammensetzung der Fallkonferenz liegen unterschiedliche örtliche Regelungen vor

²⁹ Quelle: Der Städtetag, 9/1998

- Beratung der angemessenen Hilfe
- Aufstellung eines ersten Hilfeplans durch die fallführende Fachkraft
- Auswahl der geeigneten Einrichtung federführend durch die fallführende Fachkraft im Zusammenwirken mit den Eltern, dem Kind oder dem Jugendlichen
- Bis zum Maßnahmenende durchgängige Betreuung des Falls durch die fallführende Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes (Ausnahme: Offenbach am Main), zum Beispiel durch regelmäßige Hilfeplangespräche

Ablaufoptimierungen sind von einer verbesserten EDV-Ausstattung zu erwarten. Darüber hinaus muss in allen Jugendämtern die Hard- und Softwareausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes verbessert werden, da EDV-gestützte Arbeitsplätze bei den pädagogischen Fachkräften nicht in ausreichendem Maß vorhanden waren.

Der Hilfeplan stellt das zentrale Instrument dar, um die Hilfemaßnahme zu steuern. Die Analyse der Hilfepläne zeigt, dass sie in unterschiedlichem Ausmaß formal standardisiert sind. Im Landkreis Offenbach wurden sie nach einem einheitlichen Gliederungsschema strukturiert beschrieben. In Offenbach am Main hingegen waren die Hilfepläne in ihrer Grundrichtung vereinheitlicht. Nur in Frankfurt am Main waren die Hilfepläne gleichzeitig mit einer Kostenplanung verknüpft.

Alle Hilfepläne waren nur eingeschränkt für eine ergebnisorientierte Jugendhilfe nutzbar: Sie enthielten keine konkret formulierten Ziele, die eindeutig überprüfbar waren. Beispiele für vage Vorgaben für den Einsatz von Hilfen waren Formulierungen wie „Zunahme an Belastungsfähigkeit“ oder „Muss noch lernen, auf sich zu achten“, ohne dass gleichzeitig festgelegt wurde, woran die Zielerreichung gemessen oder in welchem Zeitraum das Ziel erreicht werden soll.

Die Hilfepläne sollten daher nach folgendem Grundschemata standardisiert werden:

- Für den ersten Hilfeplan: Aktuelle Situation und Anlass der Hilfe aus Sicht der Beteiligten, vereinbarte Hilfeart, Beschreibung des konkreten Ziels, Nennung der Indikatoren/Merkmale zur Messung/Überprüfung der Zielerreichung, Zeitrahmen für die Zielerreichung, Vereinbarung über die Aufgabenverteilung, Kostenplanung.
- Für die Überprüfung und Fortschreibung der Hilfepläne sind messbare Ergebnisse oder Ziele und Gründe für die Nichterreichung aufzuführen. Ferner muss deutlich herausgearbeitet werden, ob Änderungen in der Zielvereinbarung notwendig werden und welche Absprachen bis zum nächsten Hilfeplangespräch zu treffen sind. Die Ergebnisse der Überprüfungen werden in das Berichtswesen zu dieser Hilfeart aufgenommen.

Bei jedem Hilfeplan ist eine Operationalisierung der Ziele zu gewährleisten. Dazu wird empfohlen, zusätzlich zur Zielformulierung die Messgrößen zu nennen, anhand derer die Zielerreichung gemessen werden soll. Darüber hinaus ist der Zeitraum der Zielerreichung bei jeder Hilfe festzulegen.

Um die individuellen Hilfepläne neben der fachlich-pädagogischen Erfolgskontrolle auch für ein Controlling zu nutzen, sollten diese generell - wie dies in Frankfurt am Main geschieht - mit einer Kostenplanung und einem Berichtswesen verbunden werden.

Die Entscheidung, welche Einrichtung belegt wird, beruhte bisher weitgehend auf weichen Faktoren wie persönlichen Erfahrungswerten der pädagogischen Fachkräfte mit einzelnen Einrichtungen und auf objektiven Kriterien wie dem Platzangebot und der fachlichen Ausrichtung der Einrichtung. Die pädagogischen Fachkräfte können sich über diese Kriterien in Heimverzeichnissen informieren.

Es fehlten jugendamtsinterne Checklisten oder Verfahrensanweisungen, die für Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Qualitätssicherung des Entscheidungsprozesses der jeweiligen Fachkräfte sorgten. Die Heimverzeichnisse gaben keine Auskunft über Qualitätsdaten. Wie geschildert, hatte nur Frankfurt am Main eine spezialisierte Zentral-

stelle, die von den Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes zur Qualifizierung ihrer Auswahlentscheidung als Serviceeinheit genutzt werden kann.

Folgende vordringliche Maßnahmen werden daher empfohlen:

- Einrichtung einer internen Service- und Beratungsstelle für die pädagogischen Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (vgl. Kapitel 6.11)
- Anwendung einer Checkliste oder Verfahrensbeschreibung zur Auswahl von Einrichtungen
- Sammlung der wichtigsten Leistungs-, Qualitäts- und Finanzinformationen über Einrichtungen in einer Datenbank
- Integration der seit dem 1. Januar 1999 gesetzlich vorgeschriebenen Qualitätsentwicklungsvereinbarungen zwischen Verwaltung des Jugendamts und freien Trägern in diese Datenbank
- Zentrale Pflege und Aktualisierung der Datenbank
- Online-Zugriff der pädagogischen Fachkräfte auf die Datenbank

Die Erfolgskontrolle der laufenden Hilfemaßnahmen beruhte in allen Jugendämtern auf einer regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung der Hilfepläne. Dazu fanden Hilfeplangespräche zwischen der fallzuständigen pädagogischen Fachkraft, den Eltern und Jugendlichen sowie den jeweils beteiligten Spezialdiensten und Einrichtungen statt.

Im Jugendamt von Offenbach am Main wurden diese Hilfeplangespräche durch Sonderkonferenzen ergänzt, in denen alle laufenden Fälle einer Fallart einer fachlichen und wirtschaftlichen Überprüfung und Erfolgskontrolle unterzogen werden. An den Sonderkonferenzen waren neben der fallzuständigen Fachkraft weitere, bisher nicht in den Fall involvierte Fach- und Führungskräfte des Jugendamts beteiligt. Die Sonderkonferenzen haben in Offenbach am Main entscheidend dazu beigetragen, die Ausgaben deutlich zu senken.

Die Sonderkonferenzen in Offenbach am Main sind ein Modell für andere Jugendämter: In jeder Organisation entwickeln über einen längeren Zeitraum zusammenarbeitende Gruppen normale Gruppenstrukturen (Entwicklung von Routinen, Neigung zu festgelegten Rollen, Meinungen werden nicht mehr in Frage gestellt). Die Offenbacher Sonderkonferenzen können, indem sie Außenanstöße in den Einzelfall einbringen, ein wirksames und praktikables Instrument der Erfolgskontrolle für alle Jugendämter darstellen.

6.11 Regionalisierung und dezentrale Ressourcenverantwortung

Die Organisationsstrukturen der Jugendämter im Prüfungszeitraum zeichnen sich durch ein hohes Maß an Zentralität aus: Der Allgemeine Soziale Dienst, der in der Regel die erste Anlauf- und Beratungsstelle für die Eltern, Kinder und Jugendlichen ist, besteht bei allen Jugendämtern aus mehreren Beratungsteams, die einzelnen Bezirken oder Stadtteilen zugeordnet sind. Die Beratungsteams waren im Prüfungszeitraum mehrheitlich nicht in ihren Bezirken räumlich angesiedelt, sondern zentral untergebracht.

In den Jugendämtern bestand zudem weitgehend ein System der zentralen Ressourcenverantwortung: Während die Fachteams des Allgemeinen Sozialen Dienstes die fachlich-pädagogische Verantwortung für Beratung, Vollzug und Begleitung von Hilfemaßnahmen trugen, hatten sie nur selten die Ressourcenverantwortung für die von ihnen verausgabten Sach- und Geldmittel.

Nur in Frankfurt am Main wurde schon vor einigen Jahren die Jugend- und Sozialhilfe konsequent regionalisiert. In den Sozialstationen befindet sich dezentral unter anderem sowohl der Allgemeine Soziale Dienst als auch die wirtschaftliche Jugendhilfe, die für die kostenmäßige Abwicklung von Jugendhilfeleistungen zuständig ist. In den Sozialstationen wurde die Jugendhilfe darüber hinaus mit der wirtschaftlichen Sozialhilfe

zusammengeführt. Die Sozialstationen haben Budgetverantwortung. Ein vergleichbares Modellprojekt wurde im Prüfungszeitraum auch im Wetteraukreis initiiert.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ergeben sich sechs Anforderungen an eine zukunftsweisende Organisationsstruktur in der Jugendhilfe:

1. Eine Regionalisierung der Jugendhilfe, wie sie in Frankfurt am Main besteht, ist zukunftsweisend, wenn sie mit einer umfassenden dezentralen Ressourcenverantwortung verknüpft ist, da dadurch eine ziel- und ergebnisorientierte Steuerung unterstützt wird. Regionalisierung bietet im Kontext der Jugendhilfe darüber hinaus aus fachlicher Sicht die Chance, die Arbeit des Jugendamts stärker in lokale und regionale Strukturen einzubetten und damit die Lebensweltorientierung von Jugendhilfe zu stärken.
2. Die pädagogischen Fachkräfte müssen neben der fachlichen Verantwortung für den Einzelfall auch gleichermaßen die Finanzverantwortung tragen. Dies verlangt eine Budgetierung der Hilfen zur Erziehung, der Hilfen für junge Volljährige und der Inobhutnahmen, die bis auf die Ebene der Beratungsteams heruntergebrochen wird.
3. Zwischen der Verwaltung des Jugendamts und den Beratungsteams sind durch ein Kontraktmanagement klare Ziele und Rahmenvorgaben festzulegen, innerhalb derer die dezentrale Ressourcenverantwortung wahrgenommen werden kann.
4. Die Budgetierung auf Ebene der Beratungsteams setzt ein Berichtswesen mit bezirksspezifischen Statistiken voraus. Wichtige Punkte sind bezirksbezogene Fallzahlen, Dauer der Maßnahmen, Kosten der Maßnahmen und sozialraumbezogene Strukturdaten.
5. Für ein bezirks- oder sozialraumbezogenes Berichtswesen ist eine Sozialraumanalyse erforderlich, aus der die notwendigen sozialraumbezogenen Daten gewonnen werden können. Diese Anforderung ist nur in Frankfurt am Main, Offenbach am Main und im Landkreis Offenbach realisiert.
6. Interne Dienstleister, die von den pädagogischen Fachkräften des Allgemeinen Sozialen Dienstes zur Qualifizierung ihrer Hilfeentscheidung genutzt werden können, sind unverzichtbar. Ein Beispiel für eine interne Beratungsstelle ist die in Frankfurt am Main bestehende Koordinierungsstelle für Heimunterbringungen. Denn zentrale Servicestellen sind als Schalt- und Koordinationsstellen einerseits zu den freien Trägern als Hilfeanbietern und andererseits zum Allgemeinen Sozialen Dienst als Hilfenachfrager notwendig. Sie geben dem Jugendamt eine zentrale „Marktübersicht“ über die Leistungen der freien Träger. Zentrale Servicestellen sind außerdem notwendig, um Hilfen in fachlich-pädagogischer und wirtschaftlicher Hinsicht weiterzuentwickeln.

6.12 Spezialisierung versus Entspezialisierung

Neben dem Allgemeinen Sozialen Dienst bestehen in den Jugendämtern Spezialdienste (Pflegekinderdienst oder Jugendgerichtshilfe), die für die spezifischen Hilfen (zum Beispiel für Kinder in Pflegefamilien oder für junge Menschen in Strafverfolgung) verantwortlich sind.

Die Jugendämter kennen Varianten, die Spezialdienste in den Organisationsaufbau einzugliedern. Zum einen werden sie als eigene Sondersachgebiete geführt wie in Rüsselsheim oder im Landkreis Groß-Gerau. Zum anderen werden die Spezialdienste Teams des Allgemeinen Sozialen Dienstes zugeordnet. Diese Lösung wurde in Frankfurt am Main gewählt.

Ein umfassendes Hilfemanagement kann von einer Organisationsstruktur, bei der die Spezialdienste mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst verknüpft sind, unterstützt werden. Indem die Spezialdienste in den Allgemeinen Sozialen Dienst integriert werden, wird einer Inselbildung der Spezialdienste und einer Dominanz ihrer Sicht des Einzelfalls entgegengewirkt.

Die Überörtliche Prüfung spricht sich daher dafür aus, Spezialdienste in den Allgemeinen Sozialen Dienst zu integrieren.³⁰ Zudem wird eine Zuordnung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu den Bezirken des Allgemeinen Sozialen Dienstes empfohlen, da dadurch Schnittstellen zwischen der pädagogischen und der wirtschaftlichen Fallbetreuung minimiert werden. Um einem Verlust von zentralem Know-how durch eine Auflösung von speziellen Sachgebieten zu begegnen, sind zentrale Kompetenzzentren weiterhin erforderlich.

Da eine Integration von Sachgebieten in den Allgemeinen Sozialen Dienst auch von der Größe dieser Organisationseinheiten abhängt, sollte diese erst geschehen, wenn mindestens eine Stelle pro Bezirk zugeordnet werden kann.

6.13 Personal

Die Vergleichende Prüfung hatte auch das Ziel, die quantitative Personalausstattung zu bewerten. Um die Personalausstattung beurteilen zu können, wurde von einem Zusammenhang zwischen der Personalausstattung und der Sozialstruktur ausgegangen. Folglich müssten Jugendämter, die sich durch eine problematischere Sozialstruktur auszeichnen, auch einen höheren Personalbestand haben als andere Jugendämter. Um diesen Zusammenhang rechnerisch darzustellen, wurde folgendes Verfahren angewandt:

Zunächst wurde die Zahl der Vollzeitstellen in den Jugendämtern (ohne Kindertagesstätten) auf die Zielgruppe der Jugendhilfe bezogen, die Kinder und Jugendlichen und junge Volljährige von 0 bis 21 Jahren. Die strukturelle Belastung der Städte und Landkreise wurde anhand eines Index gemessen. Der Index berücksichtigt die Zahl der Empfänger der Hilfe zum Lebensunterhalt zwischen 0 und 20 Jahren pro 1.000 Einwohner, die örtliche Arbeitslosenquote, den Anteil der ausländischen Kinder und Jugendlichen zwischen 0 und 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung und die Zahl der Einwohner je Quadratkilometer im jeweiligen Stadt- oder Landkreis. Die Berechnung des Index orientiert sich an der Eckwerteuntersuchung des Landesjugendamts Baden-Württemberg zur stationären Heimunterbringung aus dem Jahr 1998.

Im dritten Schritt wurde die tatsächliche Stellenausstattung der zu erwartenden Stellenausstattung laut Index gegenübergestellt. Diesen Zusammenhang zeigt Ansicht 36:

Ansicht 36: Stellenausstattung der Jugendämter (1997)

Stellenausstattung der Jugendämter (1997)		
	Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner 0 bis 21 Jahre	Erwartungswert Stellenausstattung ³¹
Frankfurt am Main	4,7	4,5
Offenbach am Main	4,8	4,9
Rüsselsheim	4,0	4,1
Landkreis Groß-Gerau	1,2	1,2
Landkreis Offenbach	1,6	1,6
Wetteraukreis	0,9	0,9
Quelle: Eigene Berechnungen		

Festzustellen war, dass bei keinem Jugendamt eine im Vergleich zur sozialstrukturellen Belastung deutliche über- oder unterdurchschnittliche Stellenausstattung bestand. Die Abweichungen vom Erwartungswert bei den Städten Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Rüsselsheim sind in ihrer Größenordnung nicht signifikant.

³⁰ Die Adoptionen sollten aufgrund gesonderter gesetzlicher Rahmenbedingungen weiterhin als Sonder-sachgebiet geführt werden.

³¹ Schätzwert ermittelt auf Grundlage einer Regressionsanalyse

Über diese vergleichende sozialstrukturelle Betrachtung hinaus können keine Aussagen zur Angemessenheit der Stellenausstattung in den Jugendämtern abgeleitet werden. Zudem fand in allen Jugendämtern im Prüfungszeitraum keine systematische Personalbedarfsbemessung statt.

Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass die Bildung eines Sozialstruktur-Index zur Bewertung der Stellenausstattung nicht nur in der Jugendhilfe ein geeignetes Verfahren ist. Ein weiteres Anwendungsfeld in kommunalen Körperschaften ist die Sozialhilfe. Es ist darauf hinzuwirken, dass mehr als bislang Makroanalysen zur Überprüfung der Verwaltungseffizienz herangezogen werden.

Die Vergleichende Prüfung hat ergeben, dass beim Personalmanagement in der Jugendhilfe Nachholbedarf in der allgemeinen Managementqualifizierung der Führungs- und Fachkräfte besteht. In keinem Jugendamt wurden Reformprojekte zum Aufbau eines Berichtswesens und Controllings von einer systematischen Personalqualifizierung begleitet. Außerdem fehlten Anforderungsprofile für die Führungskräfte.

Eine nachhaltige Konsolidierung der Jugendhilfe muss nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung neben den organisatorischen Reformaspekten stärker als bisher die Einführung von Führungsinstrumenten und die konsequente Personalentwicklung betonen.

Hieraus ergibt sich hessenweit die personalpolitische Anforderung an das künftige Personalmanagement in der Jugendhilfe, vor allem die Führungskräftequalifizierung auszubauen. Der Schwerpunkt sollte in einer Managementausbildung liegen. Für die pädagogischen Fachkräfte ist ein praxisorientiertes Grundlagenwissen in Betriebswirtschaftslehre unverzichtbar.

Die mit einer Personalentwicklung verbundenen Kosten können schrittweise durch die sukzessive Nutzung von Sparpotenzialen kompensiert werden. Ein strategisch geplantes „Refinanzierungsmodell für die Personalqualifizierung“ könnte - innerhalb eines abgegrenzten Kostenrahmens - zielgerichtet an Schlüsselqualifikationen im Reformprozess ansetzen.

Da Managementaspekte in der Jugendhilfe an Bedeutung gewinnen, ist davon auszugehen, dass Führungskräfte im Jugendamt nicht zwingend eine pädagogische Ausbildung haben müssen.³²

6.14 Jugendhilfestatistik

Die Jugendhilfestatistik des Hessischen Statistischen Landesamts weicht in einigen Punkten von den Angaben im Berichtswesen der in die Untersuchung einbezogenen Städte und Landkreise ab. Die Abweichungen waren aus Sicht der Überörtlichen Prüfung dadurch bedingt, dass derzeit für die Beteiligten kein verbindliches Rückkopplungsverfahren zur Sicherung der Datenqualität eingerichtet ist. Für die Untersuchung erwies sich als nachteilig, dass für einige Hilfearten wie Maßnahmen nach § 35a SGB VIII und §§ 42 und 43 SGB VIII keine Fallzahlen ausgewiesen werden.

Zudem wurde festgestellt, dass die Fallzahlenstatistik (Zählfälle) und die Finanzstatistik (Zahlfälle) in der Jugendhilfestatistik auf unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen aufbauen. Somit kann bei manchen Hilfearten oder in einigen Kommunen nicht von der Zahl der Fälle auf die Ausgaben geschlossen werden, da die Zahlfälle höher sind als die Zählfälle. Die Ursache hierfür liegt im Wechsel der Zuständigkeit des Jugendamtes nach §§ 86 ff SGB VIII, der sich allerdings nicht in einem Wechsel der finanziellen Zuständigkeit niederschlägt.

Darüber hinaus ist die praktizierte Form des Meldeverfahrens über Meldebögen mit Durchschlag nicht mehr zeitgemäß. Sie folgt nicht dem Stand der Technik und führt aussagegemäß zu einer Reihe von Fehlangaben, wie die Unterlassung von Meldungen, die falsche Zuweisung von Hilfen oder die nicht termingerechte Abmeldung.

Unzeitgemäßes
Meldeverfahren

³² Dieser Auffassung widerspricht nicht § 72 Absatz 2 SGB VIII, da es sich hier um eine Soll-Vorschrift handelt. Begründete Ausnahmen aufgrund eines geänderten Anforderungsprofils sind zulässig.

Ausgabenentwicklung bei den Hilfen für Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen

Insgesamt beeinträchtigten die Defizite der öffentlichen Jugendhilfestatistik die interkommunale Vergleichbarkeit im Land Hessen. Vor diesem Hintergrund und weil die öffentliche Statistik die Grundlage für den Jugendhilfelastenausgleich bildet, schlägt die Überörtliche Prüfung sechs Kriterien für die Jugendhilfestatistik vor:

- Bei den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen sollen zukünftig alle Hilfearten in der Statistik ausgewiesen werden.
- Die Datenbasis der Jugendhilfestatistik soll so aufgebaut sein, dass sie für die Gemeinden, Kreise und Dritte nachvollziehbar ist. Das Erhebungsverfahren (oder das Meldeverfahren) sollte für alle Hilfearten identisch sein.
- Falls die Meldepflicht auf freie Träger übertragen wird, sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe für die Qualität und Termintreue dieser Meldungen verantwortlich. Sie sollten daher Qualitäts- und Plausibilitäts-Checks vornehmen.
- In der Statistik sollten sowohl Bestands- als auch Bewegungsdaten ausgewiesen werden, darüber hinaus ist die Verweildauer eine unter Steuerungsgesichtspunkten relevante Kennzahl.
- Es sollte eine einheitliche Datenbasis für die Finanzdaten und die Fallzahlen bei den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen geschaffen werden. Es können zum Beispiel Zähl- und Zahlfälle ausgewiesen werden, was in Verbindung mit den Angaben zu den Ausgaben Rückschlüsse auf die Kosten pro Fall zulässt.
- Die bislang praktizierte Form der Datenerhebung über Meldebögen sollte durch ein interaktives Online-Verfahren ersetzt werden, bei dem die Meldungen der Kommunen und Kreise - etwa nach einer (standardisierten) Plausibilitätsprüfung - automatisch in einer Datenbank beim Hessischen Statistischen Landesamt eingelesen werden.

Darüber hinaus sollten die Städte und Kreise die von dem Statistischen Landesamt aufbereiteten Jugendhilfedaten erhalten, um die Reliabilität der Jugendhilfestatistik zu gewährleisten.

6.15 Ausgabenentwicklung bei den Hilfen für Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen

Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen haben sich in den in die Prüfung einbezogenen Städten und Landkreisen im Untersuchungszeitraum folgendermaßen (Ansicht 37) entwickelt:

Ansicht 37: Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen

Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen			
	1995	1996	1997
Frankfurt am Main	136.288.757 DM	130.019.896 DM	124.813.480 DM
Offenbach am Main	21.986.218 DM	21.728.600 DM	19.320.439 DM
Rüsselsheim	11.291.054 DM	11.292.677 DM	11.175.530 DM
Landkreis Groß-Gerau	11.479.776 DM	12.101.459 DM	14.636.166 DM
Landkreis Offenbach	22.866.490 DM	25.509.010 DM	28.235.846 DM
Wetteraukreis	21.973.974 DM	24.650.280 DM	24.186.490 DM
Hessen	586.413.000 DM	647.523.000 DM	673.992.000 DM
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt			

Hierbei wird deutlich, dass sich die Ausgaben unterschiedlich entwickelt haben: die Städte Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Rüsselsheim konnten ihre Ausgaben – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – senken. Hingegen sind die Ausgaben

in den Landkreisen – auch in unterschiedlichem Ausmaß – angestiegen. Dies zeigt Ansicht 38:

Ansicht 38: Änderung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen zwischen 1995 und 1997

Änderungen der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen zwischen 1995 und 1997	
Frankfurt am Main	-8,4%
Offenbach am Main	-12,1%
Rüsselsheim	-1,0%
Landkreis Groß-Gerau	27,5%
Landkreis Offenbach	23,5%
Wetteraukreis	10,1%
Quelle: eigene Berechnungen	

Die Reduzierung der Ausgaben in den Städten hat folgende Ursachen:

- In Frankfurt am Main wurden die Ausgaben für Maßnahmen nach § 42 SGB VIII (Inobhutnahmen) deutlich vermindert. Hierbei handelt es sich aber um Ausgaben für minderjährige unbegleitete Flüchtlinge, die Reduzierung basiert auf einer Quotierung der Verteilung im Land Hessen. Die Ausgaben für Hilfen zur Erziehung und Hilfen für junge Volljährige sind sogar leicht angestiegen.
- In Offenbach am Main und in geringerem Ausmaß auch in Rüsselsheim wurden die Ausgaben für Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen; Hilfen für junge Volljährige) gemindert.

Die Ausweitung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen ist im Landkreis Groß-Gerau, im Landkreis Offenbach und im Wetteraukreis zum einen auf die Ausgaben für Maßnahmen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche) zurückzuführen. Der § 35a SGB VIII wurde im Untersuchungszeitraum in das Sozialgesetzbuch neu eingefügt. Die Ausgaben sind zu einem großen Teil auf die Übernahme von stationären Fällen zurückzuführen, für die bis 1996 der Landeswohlfahrtsverband Hessen zuständig war.

Zum anderen haben die Landkreise die Ausgaben für ambulante Maßnahmen ausgeweitet, ohne dass es im Untersuchungszeitraum zu einem gravierenden Rückgang der Ausgaben für stationäre Maßnahmen gekommen wäre. Im Landkreis Groß-Gerau sind die Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII sogar um über 14 Prozent gestiegen.

Insgesamt zeigt die Entwicklung der Ausgaben, dass das Kostenmanagement für die Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen in den Städten und Landkreisen im Untersuchungszeitraum unterschiedlich erfolgreich war. Offenbach am Main erzielte mit einer massiven Einschränkung der Ausgaben bei Hilfen nach § 34 SGB VIII einen Konsolidierungserfolg. In den Landkreisen hingegen wurden die Ausgaben durchweg ausgeweitet, wie Ansicht 38 zu entnehmen ist.

6.16 Reduzierung der Ausgaben für Unterbringungen

Um die Kosten der Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen zu steuern, ist es notwendig, die Kostentreiber zu erkennen und die beeinflussbaren Steuerungsgrößen zu identifizieren.

Eine Analyse der Ausgabenstruktur für die Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen verdeutlicht, dass in den Städten und Landkreisen die Ausgaben für Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII den größten Kostenblock ausmachen: Legt man den Wert für das Jahr 1997 zugrunde, variiert dieser Anteil zwischen 55 und 74,4 Prozent. In den Jahren zuvor lagen diese Werte zum Teil noch höher.

Reduzierung der Ausgaben für Unterbringungen

Ansicht 39: Anteil der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII an den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen (1997)

Anteil der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII an den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen (1997)	
Frankfurt am Main	57,3 %
Offenbach am Main	74,4 %
Rüsselsheim	55,0 %
Landkreis Groß-Gerau	67,7 %
Landkreis Offenbach	57,6 %
Wetteraukreis	73,8 %
Quelle: eigene Berechnungen	

Die Gesamtausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII sind in einer Stadt oder in einem Kreis abhängig von

- der Zahl der Fälle,
- den Tagessätzen und
- der Dauer der Unterbringung.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung zeigen, dass die durchschnittlichen Tagessätze, die für Hilfen nach § 34 SGB VIII angefallen sind, nicht gravierend voneinander abweichen. Zwischen dem niedrigsten und dem höchsten Wert ist eine Differenz von 8,45 DM festzustellen, wie Ansicht 40 zeigt.

Ansicht 40: Vergleich durchschnittlicher Tagessätze für Maßnahmen nach § 34 SGB VIII im Jahre 1997

Vergleich durchschnittlicher Tagessätze für Maßnahmen nach § 34 SGB VIII im Jahre 1997	
	Angaben in DM/Tag
Frankfurt am Main	229,60 DM
Offenbach am Main	223,87 DM
Rüsselsheim	228,45 DM
Landkreis Groß-Gerau	229,55 DM
Landkreis Offenbach	222,46 DM
Wetteraukreis	221,15 DM
Quelle: eigene Erhebung	

Eine Konzentration der Sparsbemühungen auf die Höhe der Tagessätze ist nicht zielführend; der Blick darauf birgt Gefahren der Fehlsteuerung. Das Beispiel von Offenbach am Main macht hingegen deutlich, dass ein effizientes Kostenmanagement bei den Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII daran ansetzt, die Zahl der Heimunterbringungen durch folgende Maßnahmen zu verringern:

- ein präventiv ausgerichtetes Beratungsangebot der städtischen Beratungsstellen,
- ein flexibles, an den jeweiligen Kunden angepasstes ambulantes Angebot oder
- andere Formen der Unterbringung (zum Beispiel „betreutes Wohnen“), ergänzt durch ambulante Maßnahmen.

Zudem wurden im Jugendamt von Offenbach am Main flankierende organisatorische Instrumente für ein effizientes Kosten- und Konsolidierungsmanagement eingesetzt: In Sonderkonferenzen wurden die Unterbringungsfälle kontinuierlich auf den Prüfstand gestellt und auch beendet oder durch andere Maßnahmen ersetzt (vgl. Kapitel 6.10, Standardisierung der Abläufe und Verfahren, Seite 52).

Hier wird deutlich, dass ein effizientes Kostenmanagement und eine Konsolidierung der Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen bei den Fallzahlen, vor allem aber bei der Dauer der Unterbringungen (allgemein: Dauer der Maßnahmen) ansetzen muss.

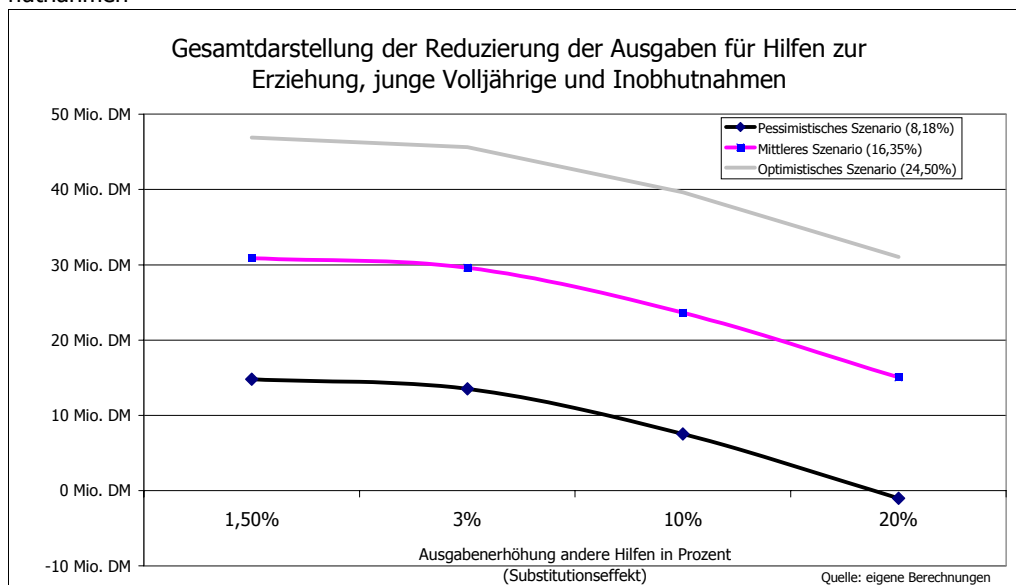
Auch kann mit klaren Projekten und Konzepten gespart werden: Frankfurt am Main hat mit der stationären Familienbetreuung, bei der komplette Familien in einer Trägerwohnung untergebracht und pädagogisch betreut wurden, zwischen 1994 und 1998 7,5 Millionen DM an Ausgaben für Heimunterbringungen sparen können.

In Offenbach am Main führte die Konsolidierungsstrategie im Untersuchungszeitraum zu einem Rückgang der Ausgaben für Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII von 2,8 Millionen DM (d.h. über 16 Prozent).

Bei einer Übertragung dieser Konsolidierungsstrategie auf das Land Hessen muss allerdings berücksichtigt werden, dass Offenbach am Main eine deutlich höhere Dichte bei Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII hat als der Durchschnitt des Landes Hessen. Um diesen Wert bereinigt, ergeben sich bei einer Übertragung der Vorgehensweise von Offenbach am Main auf das gesamte Land Hessen folgende Sparpotenziale bei den Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen:

- bei einer Reduzierung der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII um 8,2 Prozent und einer (substituierenden) Ausweitung der Ausgaben für die anderen Hilfearten um zehn Prozent können im Land Hessen noch 7,5 Millionen DM für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen eingespart werden (pessimistisches Szenario),
- bei einer Reduzierung der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII um 16,35 Prozent und einer (substituierenden) Ausweitung der Ausgaben für die anderen Hilfearten um drei Prozent können im Land Hessen 29,6 Millionen DM für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen eingespart werden (mittleres Szenario), und
- bei einer Reduzierung der Ausgaben für Hilfen nach §§ 34 und 41 SGB VIII um 24,5 Prozent und einer (substituierenden) Ausweitung der Ausgaben für die anderen Hilfearten um 1,5 Prozent können im Land Hessen 46,9 Millionen DM für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen eingespart werden (optimistisches Szenario).

Ansicht 41: Auswirkung der Reduzierung der Hilfen zur Erziehung, junge Volljährige und Inobhutnahmen



Das mittlere Szenario entspricht der empirischen Entwicklung in Offenbach am Main im Untersuchungszeitraum. Im optimistischen Szenario wird eine um 50 Prozent er-

höhte Wirtschaftlichkeit angenommen. Das pessimistische Szenario geht davon aus, dass die Offenbacher Werte um 50 Prozent unterschritten werden.

Insgesamt kann nach den unterschiedlichen Ansätze zur Reduzierung der Ausgaben für Hilfen gemäß §§ 34 und 41 SGB VIII und den (substituierenden) Ausweitungen der Ausgaben für andere Hilfen die Wirtschaftlichkeit wie folgt gesteigert werden (siehe Ansicht 41).

Die Offenbacher Erfahrungen zeigen, dass das mittlere Szenario in den nächsten drei Jahren bei Anwendung der oben beschriebenen Konsolidierungsstrategie realisiert werden kann (bei einer gleichzeitigen Ausweitung der Ausgaben auf andere Hilfearten um drei Prozent). Hierdurch könnten in einem Zeitraum von drei Jahren im Land Hessen 29,6 Millionen DM eingespart werden.

6.17 Reduzierung von Standards: § 35 a SGB VIII

Nach § 35 a SGB VIII haben „Kinder und Jugendliche, die seelisch behindert sind oder von einer seelischen Behinderung bedroht sind, Anspruch auf Eingliederungshilfe“. Der § 35 a SGB VIII wurde 1996 in das Achte Buch des Sozialgesetzbuches aufgenommen. Die Ausgaben für Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII haben sich im Untersuchungszeitraum folgendermaßen entwickelt:

Ansicht 42: Ausgaben für Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII im Vergleich

Ausgaben für Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII			
	1996	1997	Anstieg
Frankfurt am Main	1.407.706 DM	2.849.582 DM	102,4 %
Offenbach am Main	141.890 DM	271.923 DM	91,6 %
Rüsselsheim	keine Angaben	15.533 DM	
Landkreis Groß-Gerau	keine Angaben	940.017 DM	
Landkreis Offenbach	1.048.691 DM	1.530.527 DM	45,9 %
Wetteraukreis	keine Angaben	1.294.222 DM	
Quelle: Statistik der Jugendhilfe – Teil I – IV 1996-1997; eigene Auswertungen			

Der überwiegende Teil der Ausgaben für Hilfen nach § 35 a SGB VIII entfällt auf stationäre Fälle, die die Städte und Landkreise vom Landeswohlfahrtsverband Hessen übernommen haben. Bei der Gewährung von ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII haben sich erhebliche Unterschiede bei Ausgaben und Fallzahlen zwischen den Städten und Landkreisen ergeben:

Ansicht 43: Gewährung von ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII (Angaben für 1997)

Gewährung von ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII (Angaben für 1997)		
	Ausgaben	Fälle
Frankfurt am Main	557.633 DM	130
Offenbach am Main		keine Fälle
Rüsselsheim	30.000 DM	48
Landkreis Groß-Gerau	112.379 DM	108
Landkreis Offenbach	127.042 DM	28
Wetteraukreis	39.638 DM	22
Quelle: Statistik der Jugendhilfe – Teil I – IV 1996-1997; eigene Auswertungen		

Aussagegemäß wurde diese Hilfe nicht nur im Sinne der vorgenannten Definition gewährt, sondern auch als verkappte Nachhilfe für Schülerinnen und Schüler mit Schreib- oder Rechenschwächen. Diese Bewilligungspraxis wurde in Kommunen durch eine massive Einflussnahme von den Anbietern der Hilfeleistungen und von Elternverbänden forciert.

Der zum Teil erhebliche Anstieg der Fallzahlen bei ambulanten Hilfen nach § 35 a SGB VIII seit dessen Einführung und die Gewährungs- und Vollzugspraxis unterstützen die oben genannte Argumentation.

In derartigen Fällen ist das Jugendamt nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht der zuständige Träger, da Nachhilfen oder vergleichbare Unterstützungen nicht zum Rechtsanspruch des § 35 a SGB VIII gehören. Mit der Begründung führte Offenbach am Main (und ebenfalls die Stadt Hanau) bislang keine ambulanten Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII durch.

Zuständig für diese Hilfen sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Schulen und damit das Land Hessen. Laut der Richtlinie zur Förderung von Schülerinnen und Schülern mit besonderen Schwierigkeiten beim Lesen, Schreiben und Rechtschreiben vom 15. Dezember 1995, Abs. 5.1, muss „im Rahmen der der Schule zugewiesenen Lehrerstunden ... vom ersten Schuljahr an die Möglichkeit geschaffen werden, wirksam zu helfen“. Es kann davon ausgegangen werden, dass

- die jeweiligen Schulen für die Behebung von Schwächen wie Legasthenie und Dyskalkulie zuständig sind und
- die Schulen hierfür genug Personal haben.

Die Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs weist zwar in einem Beschluss aus dem Jahr 1996 (Az. 9 TG 2783/96) dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe die Zuständigkeit zu, die Kosten für die außerschulische Legasthenie-Therapie zu übernehmen. Auf der anderen Seite hat aber das Bayerische Staatsministerium für Unterricht und Kultus und Wissenschaft, Forschung und Kunst festgelegt (vgl. Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Unterricht und Kultus vom 16. November 1999, Nr. IV/1a-S7306/4-4/127 883), dass in Fällen von Lese- und Rechtschreibstörung sowie von Lese- und Rechtschreibschwäche

- den Schulen ein Vorrang bei der Förderung eingeräumt wird und
- die betroffenen Schüler bei einer Überprüfung der Rechtschreibkenntnisse nicht zu einer Leistungserhebung herangezogen werden, eine Bewertung des Lesens und Rechtschreibens nach Noten entfällt oder die Teilleistungsstörung bei der Bewertung der Leistungen in anderen Fächern berücksichtigt wird.

Da die Städte und Landkreise nicht zuständig und die Standards nicht angemessen sind und nach der Praxis in einem anderen Bundesland, könnten die kommunalen Hilfen nach § 35 a SGB VIII in Fällen von Legasthenie und Dyskalkulie entfallen. Die Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis führt – hochgerechnet auf das Land Hessen – zu einer Ersparnis von Ausgaben in den Städten und Landkreisen von insgesamt 750.000 DM jährlich, denen höhere Kosten des Landes gegenüberstehen.

Der Arbeitskreis der Jugendamtsleiter im Hessischen Städtetag hat sich durch seine detaillierte Empfehlung „Hilfe gemäß § 35a SGB VIII für ambulante Maßnahmen der Eingliederungshilfe bei Legasthenie (Rechtschreibschwäche), Dyslexie (Leseschwäche) und Dyskalkulie (Rechenschwäche)“ die Zuständigkeit für die Wahrnehmung dieser Aufgabe selbst zugesprochen und (Leistungs-)Standards gesetzt (vgl. Anlage zum Schreiben des Hessischen Städtetags vom 27. November 1997), ohne auch nur ansatzweise die kommunale Zuständigkeit zu prüfen. Die Städte und Landkreise geben in diesem Fall Finanzmittel für Aufgaben aus, für die sie nicht zuständig sind.

6.18 Vereinbarungen mit Einrichtungen

Die Jugendämter sind nach § 16 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Hessen als örtliche Träger für die Bewilligung der Entgelte für die Einrichtungen freier Träger zuständig, die auf ihrem Gebiet angesiedelt sind.

Die Prüfung der Entgeltvereinbarungen und der zugrunde liegenden Leistungsbeschreibungen und Kostenkalkulationen ergab, dass die Steuerung der Einrichtungen bislang Defizite hinsichtlich der Qualität, der Ergebnisse und der Zeit ausweist. Die vorhandenen Leistungsbeschreibungen sind in der Regel konventionell, enthalten All-

gemeinplätze und werden häufig fortgeschrieben. Um die Effizienz der Hilfen zur Erziehung, der Hilfen für junge Volljährige und der Inobhutnahmen im oben beschriebenen Sinne zu verbessern, sind diese Defizite zu beseitigen.

Wie sich die Novellierung des SGB VIII mit den seit 1. Januar 1999 neuen Entgeltregelungen im § 78 a-g SGB VIII auswirkt, war zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht festzustellen. Ob die Qualitätsentwicklungsvereinbarungen (§ 78 b SGB VIII) und die Leistungsvereinbarung (§ 78 c SGB VIII) als die Voraussetzung für die Entgeltvereinbarung die Kosten- und Leistungstransparenz erhöhen, bleibt abzuwarten.

Die Steuerung der Städte und Landkreise ist aber auch nach § 16 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Hessen und der darin festgelegten Zuständigkeit des örtlichen Trägers für die Einrichtungen eingeschränkt. Dies trifft in besonderem Maß auf die Städte und Landkreise zu, die keine Einrichtungen auf ihrem Gebiet haben: Ihnen fehlen vor allem bei den entscheidenden Kostenblöcken, den Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII, die Steuerungsmöglichkeiten.

Aber auch die Städte und Landkreise, die eigene Einrichtungen auf ihrem Gebiet haben, können die Kosten nur begrenzt steuern. Denn die Prüfungsergebnisse zeigen, dass die Jugendlichen nur ungefähr zu einem Drittel in der Stadt oder im Landkreis selbst untergebracht werden. Pädagogische Anforderungen oder die vorhandenen freien Kapazitäten geben hierfür den Ausschlag. Insgesamt ist die Steuerung der Jugendämter in den Städten und Landkreisen in Hessen eingeschränkt, besonders bei den großen Kostenblöcken, den Maßnahmen nach §§ 34 und 41 SGB VIII.

Um den Einfluss der nicht-örtlichen Träger zu verbessern, sollte sich die Zuständigkeit der örtlichen Träger abweichend von § 16 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Hessen auf

- die Grundleistungen und die Grundentgelte (pädagogische Regelversorgung, Unterkunft, Verpflegung, betriebsnotwendige Investitionen) und
- die Überwachung der Qualität der Grundleistungen

beschränken. Für die Leistungen, die auf den Bedarf des Unterzubringenden nach der Hilfeplanung ausgerichtet sind, sollte das für die Unterbringung zuständige Jugendamt die Leistungsvereinbarungen und damit auch die Entgeltvereinbarungen abschließen können.

Auch kann die Effizienz der Hilfen zur Erziehung und die Steuerung der ambulanten und teilstationären Hilfen über einen Wettbewerb zur Auswahl des besten Anbieters gesteigert werden. In der Prüfung hat sich herausgestellt, dass häufig Einrichtungen oder Träger in Rahmenverträgen damit beauftragt werden, über einen bestimmten Zeitraum Hilfen zur Erziehung zu erbringen. Sie sind dann die alleinigen Anbieter dieser Leistungen.

Es wird daher vorgeschlagen, die Hilfen zur Erziehung, die ausschreibungsfähig sind, in Abständen von zwei Jahren auf der Basis von Leistungs- und Anforderungskatalogen (neu) öffentlich auszuschreiben.

Zur Verbesserung der Steuerung der Einrichtungen wird vorgeschlagen, § 16 des Gesetzes zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes des Landes Hessen zu ändern, auf der Ebene der Einrichtungen Qualitätsmanagementsysteme einzuführen sowie Jugendhilfeleistungen – soweit möglich – öffentlich auszuschreiben.

6.19 Steuerung der Einrichtungen der Jugendarbeit

Die Einrichtungen der Jugendarbeit umfassen

- Freizeiteinrichtungen,
- Kommunale Bildungswerke,
- Bildungsstätten und
- Ferieneinrichtungen.

Die Freizeiteinrichtungen (zusammen mit den Beratungsstellen) und in geringerem Maß auch die Jugendbildungswerke sind wichtiger Bestandteil einer präventiven Jugendhilfe. Ihre Arbeit und ihr Angebot sollen dazu beitragen, Hilfen zur Erziehung zu vermeiden oder früh einen Bedarf an Hilfen zur Erziehung zu identifizieren, auf den mit einem niederschweligen und kostengünstigen Angebot reagiert werden kann.

Die Einrichtungen wurden in der Regel mit konventionellen Instrumenten gesteuert. Genutzt wurden vor allem Jahresplanungen und Jahresberichte, die dem Verwaltungsausschuss (der kommunalen Jugendbildungswerke) oder dem Jugendamt vorgelegt werden. Die Freizeiteinrichtungen wurden durch Wochenpläne gesteuert.

Eine Ausnahme bildeten Frankfurt am Main und Offenbach am Main: in Frankfurt am Main erstellten die Freizeiteinrichtungen auf der Basis einer Rahmenkonzeption Hauskonzepte. Zudem hatten die Einrichtungen eigene Budgets. In Offenbach am Main wurde hingegen über Zielvereinbarungen gesteuert.

Festzustellen war, dass bei der Steuerung der Einrichtungen der Jugendarbeit – vorrangig bei den Freizeiteinrichtungen und kommunalen Bildungswerken – noch Defizite bestanden, da

- weder Ergebnis- und Qualitätsprüfung noch ein Ergebnis- und Qualitätscontrolling vorliegen und
- die Elemente neuer Steuerung wie Budgetierung und Zielvereinbarungen (verbunden mit einem Berichtswesen) bislang kaum eingesetzt werden.

Zudem ist nicht deutlich geworden, wie die Anforderungen der Kunden, also der Kinder und Jugendlichen, in die Arbeitsplanung oder die Öffnungszeiten einfließen.

In den Einrichtungen der Jugendarbeit sind in den vergangenen Jahren unter den Bedingungen eines erhöhten Kosten- und Konkurrenzdrucks in allen Städten und Landkreisen Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit durchgeführt worden. Hierzu gehören

- Maßnahmen zur Verbesserung der Auslastung wie veränderte Belegungssysteme oder die Erschließung neuer Kundengruppen,
- Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten wie der Abbau von Personal und
- Maßnahmen zur Verbesserung der Erlöse (zum Beispiel Eintrittsgelder oder Kostenbeiträge).

Der Zuschussbedarf für die Einrichtungen der Jugendarbeit hat sich in den Städten und Landkreisen folgendermaßen entwickelt:

Ansicht 44: Zuschussbedarf bei Einrichtungen der Jugendarbeit 1995 bis 1997

Zuschussbedarf bei Einrichtungen der Jugendarbeit				
	1995	1996	1997	Änderung 1995 – 1997
Frankfurt am Main	33.505.679 DM	34.331.749 DM	33.084.213 DM	-1,4 %
Offenbach am Main	5.083.460 DM	5.260.859 DM	5.135.174 DM	1,0 %
Rüsselsheim	1.713.356 DM	1.871.039 DM	1.700.448 DM	-0,8 %
LK Groß-Gerau	530.111 DM	433.879 DM	246.561 DM	-53,5 %
LK Offenbach	717.550 DM	775.905 DM	687.105 DM	-4,2 %
Wetteraukreis	972.671 DM	976.919 DM	935.471 DM	-3,8 %
Hessen ¹	150.200.000 DM	152.800.000 DM	153.000.000 DM	1,9 %
¹ gerundete Werte Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnung				

Insgesamt konnten die Ausgaben für Jugendarbeit im Untersuchungszeitraum leicht gesenkt werden, im Landkreis Groß-Gerau sogar massiv. In Offenbach am Main ist ein

leichter Anstieg festzustellen, der aber noch unter dem Anstieg des Landes Hessen liegt.

Darüber hinaus weisen die Untersuchungsergebnisse darauf hin, dass bei den Einrichtungen der Jugendarbeit in den Städten und Landkreisen durch die Einführung neuer Steuerungsinstrumente (so Budgetierung der Finanzmittel) weitere Optimierungspotenziale bestehen.

Da die Einrichtungen der Jugendarbeit – wie angesprochen – eine wichtige Rolle in der präventiven Jugendhilfe einnehmen, sollte aus Sicht der Überörtlichen Prüfung davon Abstand genommen werden, die Optimierungspotenziale für weitere Ausgaben-senkungen zu nutzen. Vielmehr sollte mit den freigesetzten Finanzmitteln die Jugendarbeit verbessert und gestärkt werden, um hierdurch mittel- und langfristig Ausgaben für Hilfen zur Erziehung, Hilfen für junge Volljährige und Inobhutnahmen einzuschränken.

6.20 Ausgewählte Problemfelder der Einzelfallsteuerung

Neben der Prüfung formaler Vorgaben (Rechtmäßigkeitsprüfung) war es Ziel der Fallaktenprüfung, systematische Erkenntnisse über Effizienz und Effektivität der Geschäftsprozesse der wirtschaftlichen Jugendhilfe zu erhalten. Den Schwerpunkt der Einzelfallprüfung nahm hierbei den Regress Dritter zu den Kosten und der Überleitung von zweckgleichen Ansprüchen ein, da es sich um die zeitaufwendigsten Aufgabengebiete handelt, die zugleich auch die einzigen eigenen Einnahmen der Jugendhilfe darstellen.

Den Städten und Landkreisen kann eine durchgängig gute Qualität der Fallaktenführung bescheinigt werden; Offenbach am Main entsprach nicht den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Aktenführung. Die Missstände wurden noch im Untersuchungszeitraum durch Maßnahmen der Personalsteuerung beseitigt.

Als Schwachstelle erwies sich die Trennung zwischen wirtschaftlicher Jugendhilfe und Allgemeinem Sozialen Dienst. So konnte häufig festgestellt werden, dass der wirtschaftlichen Jugendhilfe wichtige Informationen des Allgemeinen Sozialen Dienstes nicht oder nicht zeitnah zugingen. Wichtige Informationen sind beispielhaft die Aufenthalte beitragspflichtiger Elternteile oder Kenntnisse über die wirtschaftlichen Verhältnisse dieses Personenkreises. Die Gründe hierfür liegen sowohl in der Ausrichtung des Dienstes auf seinen Aufgabenschwerpunkt als auch in einer stark restriktiven und divergierenden Auffassung über die amtsinterne Weitergabe von Sozialdaten und über die Teilnahme der Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Hilfekonferenzen. Eine einheitliche Empfehlung des überörtlichen Trägers in Zusammenarbeit mit dem Landesdatenschutzbeauftragten zur Umsetzung der datenschutzrechtlichen Belange wäre begrüßenswert.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Jugendhilfe haben sich in der Anwendung bewährt und stellen ein ausreichendes Instrumentarium zur Umsetzung der Ziele der Jugendhilfe dar. Defizite bestehen in den Aufgabengebieten „Festsetzung von Kostenbeiträgen“ und „Überleitung zweckgleicher Ansprüche“, da eindeutige Regelungen und Verfahrensanweisungen für die wirtschaftliche Jugendhilfe fehlen.

Unterschiedlich waren die Vorgehensweise und der zeitliche Aufwand der Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe zur Ermittlung und Festsetzung der Kostenbeiträge und der Überleitung von zweckgleichen Ansprüchen. Der damit verbundene Verwaltungsaufwand stand infolgedessen oft im krassen Missverhältnis zu den Einnahmen.

Die bestehenden Gesetze reichen aus, um die Mitwirkung der kostenbeitragspflichtigen Eltern in einem angemessenen zeitlichen und aufwandsbezogenen Rahmen durchzusetzen. Neben dem Auskunftsanspruch gegenüber den Arbeitgebern und der Festsetzung der Kostenbeiträge von Amts wegen wird empfohlen, die Androhung und Festsetzung von Zwangsgeldern als obligates Mittel anzuwenden. Es konnte festgestellt werden, dass diese Variante eine echte und zeitnahe Mitwirkung der Beitragspflichtigen gewährleistet, was die Festsetzung der Kostenbeiträge auf einer ein-

spruchssicheren Datenbasis erlaubt und zusätzlichen Verwaltungsaufwand vermeiden hilft.

Dabei ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung zu kritisieren, dass das oftmals bestehende deutliche Missverhältnis zwischen Aufwand und Nutzen der Heranziehung der Tatsache zuzuschreiben ist, dass der Verwaltungsaufwand nicht in ausreichendem Maße bestimmt wird. Es wird empfohlen, den Aufwand für die Heranziehung verstärkt unter Kostengesichtspunkten zu beachten. Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass viele Kostenbeitragspflichtige sich in einem ständigen Kreislauf von geringfügiger Beschäftigung, Arbeitslosenunterstützung und Sozialhilfebezug befinden und deshalb zu keinem Kostenbeitrag herangezogen werden können. In derartigen Fällen wäre der Verzicht auf eine Heranziehung zu einem Kostenbeitrag nach Maßgabe des § 93 Absatz 6 Satz 2, 2. Alt. SGB VIII zu prüfen. Sofern nach einer Schätzung anhand vorliegender Daten anzunehmen ist, dass das bereinigte Einkommen in etwa dem Selbstbehalt entspricht, lässt die oben genannte Norm den Verzicht auf die weitere Ermittlung der wirtschaftlichen Verhältnisse der Beitragspflichtigen zu. Überdies wird nach den Prüfungserfahrungen empfohlen, die Bagatellgrenze von rund 30 DM der Höhe nach zu überdenken oder nach Hilfearten zu flexibilisieren.

Auch in der Überleitung von zweckgleichen Ansprüchen, wie Ausbildungsbeihilfen und Kindergeld, wurde nicht in allen Fällen das bestehende gesetzliche Instrumentarium im Sinne einer effizienten Aufgabenerledigung ausgenutzt. So wird in hohem Maße auf die Mitwirkungsbereitschaft der antragsberechtigten Elternteile vertraut, obwohl diese generell nicht motiviert sind, ihrer Mitwirkungsverpflichtung nachzukommen. Ebenso wurden in vielen Fällen, in denen das Jugendamt den Unterhalt des Kindes ganz oder zum überwiegenden Teil gewährleistete, nicht die Beschlüsse der Vormundschaftsgerichte eingeholt, obwohl die zwingende Ablehnung der Kindergeldanträge durch die Kindergeldkassen der Arbeitsämter sicher voraussehbar war. Dadurch verfristen in vielen Fällen die Ansprüche der örtlichen Jugendhilfeträger. Um den Zeitaufwand und Einnahmeausfälle zu vermeiden, wird eine stringenter Handhabung der gesetzlichen Möglichkeiten empfohlen: Verweigert der eigentlich Kindergeldberechtigte die Mitwirkung, kann das Jugendamt gemäß § 67 Absatz 1 Einkommensteuergesetz (EStG) den Kindergeldantrag selbst stellen. Das berechtigte Interesse ist regelmäßig zu bejahen, da das Jugendamt ganz überwiegend oder vollständig den Unterhalt des Kindes / Jugendlichen gewährleistet. Lebt das Kind außerhalb des Haushalts einer in § 64 Absatz 2 EStG genannten Person oder leistet keine der in § 64 Absatz 3 EStG genannten Personen Unterhalt an das Kind, sollte das Jugendamt früh bei dem zuständigen Vormundschaftsgericht die Bestimmung eines Kindergeldberechtigten nach § 64 Absatz 2 Satz 3 und 4 EStG beantragen.

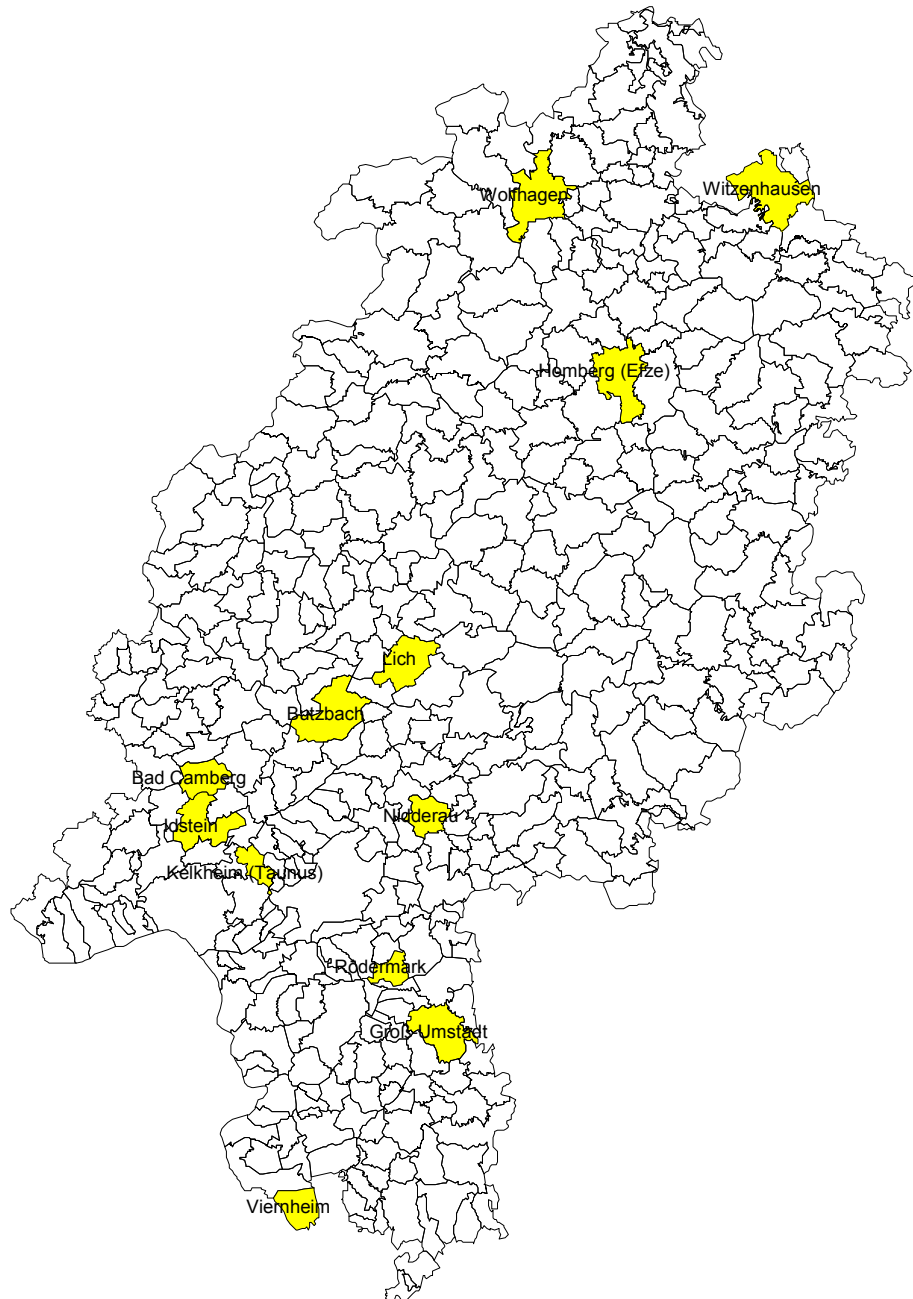
Zusammenfassend schlägt die Überörtliche Prüfung vor,

- die Mitarbeiter der wirtschaftlichen Jugendhilfe stärker in den Gesamtprozess der Hilfgewährung einzubinden, um hierdurch unter anderem einen durchgängigen Informationsfluss zu gewährleisten (vgl. Kapitel 6.12);
- den Verwaltungsaufwand zur Durchsetzung von Kostenbeiträgen vermehrt an einer Zweck-Mittel-Relation auszurichten. Dies bedeutet eine stringenter Handhabung des Instruments Zwangsgeld zur Durchsetzung der Mitwirkungspflicht der Beitragspflichtigen sowie die verstärkte Prüfung des Verzichts auf die Ermittlung und Festsetzung von Kostenbeiträgen nach Maßgabe des § 93 Absatz 6 Satz 2 2. Alt. SGB VIII. Die Bagatellgrenzen sollten deutlich angehoben werden;
- soweit eine Mitwirkung Dritter nicht notwendig ist, bestehende Überleitungsansprüche durch die Berufung auf ein berechtigtes Interesse selbst geltend zu machen.

Die Änderung der bisherigen Bewilligungspraxis für Maßnahmen nach § 35 a SGB VIII könnte – hochgerechnet auf das Land Hessen – zu einer Ersparnis von insgesamt 750.000 DM jährlich führen.

7. Achtundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“

Ansicht 45: „Fuhrpark“ – Städte und Gemeinden



7.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Camberg, Butzbach, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lich, Nidderau, Rödermark, Viernheim, Witzenhausen und Wolfhagen

7.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Mai 1999 bis März 2000

BDO Deutsche Warentreuhand Aktiengesellschaft, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Frankfurt am Main

7.3 Leitsätze

Kommunale Fahrzeuge werden überwiegend für den Bauhof eingesetzt. Der Anteil der Fuhrparkkosten für die allgemeine Verwaltung an den gesamten Fuhrparkkosten liegt unter zehn Prozent.

Die Ausstattung der kommunalen Fuhrparks sollte nicht an Auslastungsspitzen, sondern am Regelbedarf ausgerichtet sein.

Ein Fuhrpark in der geprüften Größenordnung ist nur mit einem EDV-gestützten Fahrzeug(kosten)-Controlling effizient zu bewirtschaften.

Beschaffungsverfahren für Fahrzeuge müssen transparenter werden; vielfach wurde die VOL / A nicht berücksichtigt.

7.4 Geprüftes Risiko

Für das Jahr 1998 betrug der Zeitwert der in den Vergleich einbezogenen Fahrzeuge 9.288.409 DM.

Ansicht 46: Zeitwert der Kommunalfahrzeuge ohne Feuerwehr, Energie und Müll (1998)

Zeitwert der Kommunalfahrzeuge ohne Feuerwehr, Energie und Müll (1998)	
Stadt	Betrag
Bad Camberg	728.118 DM
Butzbach	1.499.524 DM
Groß-Umstadt	931.668 DM
Homberg (Efze)	513.039 DM
Idstein	761.447 DM
Kelkheim (Taunus)	735.028 DM
Lich	366.110 DM
Nidderau	835.241 DM
Rödermark	794.080 DM
Viernheim	934.376 DM
Witzenhausen	567.927 DM
Wolfhagen	621.851 DM
Summe	9.288.409 DM

7.5 Fahrzeugbestand und Organisation der Fahrzeughaltung

In den Städten wich die Zahl der vorgehaltenen Fahrzeugen stark voneinander ab, wobei die Feuerwehrfahrzeuge nicht in die Betrachtung einbezogen sind.

Die Fahrzeuge wurden wie folgt eingesetzt:

Ansicht 47: Einsatzbereiche der Fahrzeuge in den Städten (1998)

Einsatzbereiche der Fahrzeuge in den Städten (1998)									
Stadt	Bauhof		Verwaltung		Soziales		Wasser/ Abwasser		Summe
	Fahr- zeuge	Anteil	Fahr- zeuge	Anteil	Fahr- zeuge	Anteil	Fahr- zeuge	Anteil	
Bad Camberg	20	76,9%	1	3,8%	0	0,0%	5	19,2%	26
Butzbach	36	76,6%	5	10,6%	0	0,0%	6	12,8%	47
Groß-Umstadt	28	66,7%	4	9,5%	0	0,0%	10	23,8%	42
Homburg (Efze)	19	70,4%	1	3,7%	6	22,2%	1	3,7%	27
Idstein	22	64,7%	5	14,7%	0	0,0%	7	20,6%	34
Kelkheim (Taunus)	34	72,3%	7	14,9%	0	0,0%	6	12,8%	47
Lich	14	66,7%	0	0,0%	1	4,8%	6	28,6%	21
Nidderau	31	75,6%	8	19,5%	0	0,0%	2	4,9%	41
Rödermark	27	58,7%	8	17,4%	4	8,7%	7	15,2%	46
Viernheim	25	64,1%	10	25,6%	4	10,3%	0	0,0%	39
Witzenhausen	30	85,7%	5	14,3%	0	0,0%	0	0,0%	35
Wolfhagen	25	69,4%	3	8,3%	0	0,0%	8	22,2%	36
Summe	311	70,5%	57	12,9%	15	3,4%	58	13,2%	441

Disposition und Bedarfsermittlung für die Fahrzeuge fanden vorwiegend innerhalb der Einsatzbereiche statt. Eine übergeordnete Verantwortlichkeit und Einsatzplanung für alle Fahrzeuge bestand nicht. In vielen Fällen, hauptsächlich bei der Verwaltung, waren Fahrzeuge sogar persönlich zugeordnet.

Homburg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Rödermark und Witzenhausen unterhielten eigene Tankstellen für Dieselfahrzeuge. In Homburg (Efze), Idstein, Rödermark und Witzenhausen handelte es sich dabei um einfache Zapfstellen mit kleinem Tank (Fassungsvermögen 2.000 bis zu 3.450 Liter). Der Betrieb dieser Tankstellen mit geringem Fassungsvermögen ergab Kostenvorteile bis zu zehn Prozent, bezogen auf die regionalen Marktpreise. Bei Jahresverbräuchen von 15.000 bis zu 23.000 Litern Dieselmotorkraftstoff ergeben sich durch den Betrieb der Eigenbedarfstankstellen Sparvolumina von 1.500 DM bis 2.300 DM. Allerdings müssen die die Erstellung und Unterhaltung der Anlagen betreffenden Kosten für Abschreibung und Kapitalverzinsung in nicht bekannter Höhe dagegen gerechnet werden. Da die Städte darüber keine aussagefähigen Unterlagen vorhielten, konnten sie die Vorteilhaftigkeit der eigenen Tankstelle nicht nachweisen. Daher wird empfohlen, anstelle neuer Investitionen eine Stilllegung der Anlagen zu erwägen. In diesen Fällen sollten Sondervereinbarungen mit örtlichen Tankstellenbetreibern über Rabatte geschlossen werden. Dabei lassen sich Preisvorteile bis zu 4,5 Pfennig je Liter Treibstoff erzielen.

Nur Kelkheim (Taunus) erhielt spürbare Rabatte und betrieb die Tankstelle wirtschaftlich (Fassungsvermögen des Tanks 20.000 Liter). Die Aussage gilt so lange, wie sich die Umweltauflagen nicht verschärfen.

Alle Städte bis auf Viernheim führten Kleinreparaturen und kleinere Wartungsarbeiten, beispielsweise Ölwechsel, Unterbodenschutz, Vorbereitung für Fahrzeuguntersuchungen sowie Fahrzeugreinigungen selbst aus. Ersatzteile wurden nur in geringem Umfang vorgehalten. Dies erweist sich im Vergleich zur Fremdvergabe als wirtschaftlich und erhöht den Grad der Betriebsbereitschaft der Fahrzeuge.

Die Vergleichende Prüfung ermittelte die Einsatzhäufigkeit und die Laufleistung der Fahrzeuge, sofern Fahrtenbücher geführt wurden. Außerdem waren die Aufzeichnungen in den Fahrtenbüchern häufig lückenhaft. Nur Groß-Umstadt wertete die Fahrtenbücher im Hinblick auf die Einsatzhäufigkeiten der Fahrzeuge laufend aus.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Fahrtenbücher oder vergleichbare Unterlagen zu führen, um Daten über die Laufleistungen sowie die Einsatztage der Fahrzeuge zu er-

halten. Diese Informationen sind zwingend, um den Betrieb des Fuhrparks zeitnah auf seine Wirtschaftlichkeit hin überprüfen zu können.

Aktuelle und vollständige Bestandsverzeichnisse und Anlagennachweise gemäß § 36 ff GemHVO wurden in keinem Fall vorgelegt.

7.6 Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit eines Fahrzeugparks zielt auf dessen Ausstattung (Leitfrage: Sind die vorgehaltenen Kapazitäten notwendig?) und die angemessenen Kosten (Leitfrage: Rechtfertigt der Betrieb des Fahrzeugparks die entstehenden Kosten?) ab.

Wegen der Besonderheiten des Einsatzes von Kommunalfahrzeugen (vorwiegend auf die Stadt bezogenes Einsatzgebiet), ergeben sich hohe Einsatzhäufigkeiten bei geringen Fahrleistungen. Ein Vergleich mit Fahrzeugen privater Unternehmen (Fuhrunternehmen) ist damit nur bedingt möglich und wurde deshalb nicht geprüft.

Die Vergleichende Prüfung ermittelte die jährlichen Kosten für jedes Fahrzeug. Durch die Zuordnung der Kosten zu den Haupteinsatzbereichen ergibt sich folgende Kostenübersicht (Fahrzeuge von Einsatzbereichen, die nur in Einzelfällen vorkamen, blieben aus Gründen der Vergleichbarkeit ausgeklammert):

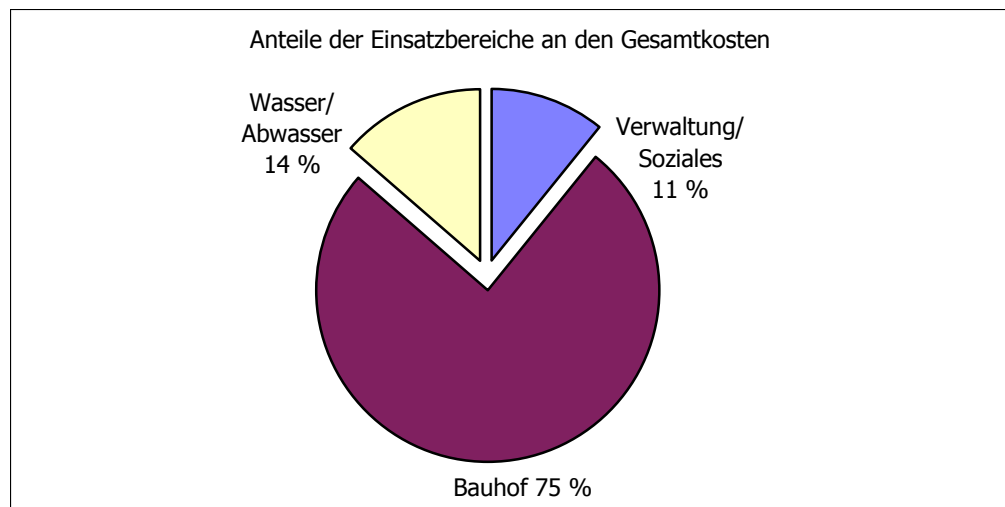
Ansicht 48: Fuhrparkgesamtkosten nach Einsatzbereichen (1998)

Fuhrparkgesamtkosten nach Einsatzbereichen (1988)					
Stadt	Verwaltung/ Soziales	Bauhof	Wasser/ Ab- wasser	Fuhrpark- gesamt- kosten	Fuhrparkge- samtkosten je 1.000 Ein- wohner
Bad Camberg	8.331 DM	242.676 DM	55.908 DM	306.915 DM	20.616 DM
	2,7%	79,1%	18,2%	100,0%	
Butzbach	26.320 DM	493.858 DM	131.540 DM	651.718 DM	26.692 DM
	4,0%	75,8%	20,2%	100,0%	
Groß-Umstadt	32.970 DM	246.651 DM	113.655 DM	393.277 DM	17.954 DM
	8,4%	62,7%	28,9%	100,0%	
Homberg (Efze)	25.925 DM	212.609 DM	14.475 DM	253.009 DM	15.036 DM
	10,2%	84,0%	5,7%	100,0%	
Idstein	45.059 DM	178.905 DM	109.402 DM	333.367 DM	13.627 DM
	13,5%	53,7%	32,8%	100,0%	
Kelkheim (Taunus)	55.339 DM	326.164 DM	62.322 DM	443.825 DM	15.610 DM
	12,5%	73,5%	14,0%	100,0%	
Lich	5.492 DM	180.006 DM	50.433 DM	235.931 DM	17.634 DM
	2,3%	76,3%	21,4%	100,0%	
Nidderau	33.308 DM	337.977 DM	12.110 DM	383.395 DM	19.013 DM
	8,7%	88,2%	3,2%	100,0%	
Rödermark	60.929 DM	356.679 DM	46.656 DM	464.264 DM	16.183 DM
	13,1%	76,8%	10,0%	100,0%	
Viernheim	141.161 DM	266.326 DM	0 DM	407.486 DM	12.227 DM
	34,6%	65,4%	0,0%	100,0%	

Fuhrparkgesamtkosten nach Einsatzbereichen (1988)					
Stadt	Verwaltung/ Soziales	Bauhof	Wasser/ Ab- wasser	Fuhrpark- gesamt- kosten	Fuhrparkge- samtkosten je 1.000 Ein- wohner
Witzenhausen	35.471 DM	307.631 DM	0 DM	343.102 DM	18.754 DM
	10,3%	89,7%	0,0%	100,0%	
Wolfhagen	20.728 DM	303.741 DM	31.216 DM	355.685 DM	26.025 DM
	5,8%	85,4%	8,8%	100,0%	
Summe	491.033 DM	3.453.223 DM	627.717 DM	4.571.974 DM	entfällt
	10,7%	75,5%	13,7%	100,0%	

Auf die Fahrzeuge des Bauhofs entfiel der größte Teil der Gesamtkosten (75,5 Prozent). Die für Wasser und Abwasser eingesetzten Fahrzeuge verursachten 13,7 Prozent der Kosten. Die restlichen Kosten entfielen auf Verwaltung und Soziales.

Ansicht 49: Anteile der Einsatzbereiche an den Fuhrparkgesamtkosten



Ansicht 49 zeigt, dass die am Bauhof eingesetzten Fahrzeuge die Wirtschaftlichkeit der kommunalen Fuhrparks bestimmen. Außerdem hat der Bauhof von allen Einsatzbereichen die größte Heterogenität der Aufgaben. Der Umfang des Bauhofsfuhrparks hängt von den Aufgabengebieten und dem Personalbedarf ab. Um den Personalbedarf exakt zu ermitteln, sind folgende Informationen notwendig:

- Überblick über alle Aufgaben des Bauhofs,
- Intensität der Bearbeitung bezogen auf die Aufgaben, so Zahl der Rasenschnitte bei einer Grünfläche,
- Zeitbedarf für die Wahrnehmung der einzelnen Aufgaben.

Informationen über die Zahl der Aufgaben und die Bearbeitungsintensität lagen der Überörtlichen Prüfung in keinem Fall in der erforderlichen Tiefe vor. Daraus leitet sich die Forderung ab, Aufzeichnungen und Verzeichnisse zu führen. Anhand dieser Unterlagen können Fahrzeugbestand, -kosten und -auslastung dem Aufgabenbereich unter Einbeziehung der Bearbeitungsintensität und des -zeitbedarfs zugeordnet werden. Andererseits sind sie die Voraussetzung dafür, den Bestand an Aufgaben unter den Städten zu vergleichen.

Da diese Informationen fehlten, war es nur möglich, die Wirtschaftlichkeit der Fahrzeuge in Einzelbetrachtungen auf der Basis von Auslastung und Kosten zu beurteilen. Daher konnten die kommunalen Fuhrparks nur über den Bezug auf die Einwohnerzahl verglichen werden.

Ansicht 50 stellt die Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner der Gemarkungsgröße sowie der eigenbewirtschafteten Flächen der Bauhöfe gegenüber. Es zeigt sich ein Zusam-

menhang zwischen der Struktur der Städte und den (weitgehend vom Bauhof verursachten) Kosten für den Fuhrpark je 1.000 Einwohner:

Ansicht 50: Zusammenhang von Fläche und Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner (1998)

Zusammenhang von Fläche und Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner DM (1998)			
Stadt	Gemarkungsgröße	Eigenbewirtschaftete Bauhoffläche	Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner
Bad Camberg	5.464 Hektar	18,7 Hektar	20.616 DM
Butzbach	10.660 Hektar	33,0 Hektar	26.692 DM
Groß-Umstadt	8.678 Hektar	32,9 Hektar	17.954 DM
Homburg (Efze)	9.938 Hektar	23,4 Hektar	15.036 DM
Idstein	8.183 Hektar	9,8 Hektar	13.627 DM
Kelkheim (Taunus)	3.075 Hektar	24,1 Hektar	15.610 DM
Lich	7.764 Hektar	16,4 Hektar	17.634 DM
Nidderau	4.307 Hektar	18,5 Hektar	19.013 DM
Rödermark	2.999 Hektar	18,3 Hektar	16.183 DM
Viernheim	4.840 Hektar	11,8 Hektar	12.227 DM
Witzenhausen	12.669 Hektar	54,2 Hektar	18.754 DM
Wolfhagen	11.195 Hektar	51,7 Hektar	26.025 DM

Die vergleichende Prüfung hat erwartungsgemäß gezeigt, dass Städte mit einem kompakten und vergleichsweise kleinen Einsatzgebiet des Bauhofs (Viernheim) tendenziell mit geringeren Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner belastet werden als großflächige Kommunen mit großen Einsatzgebieten (Butzbach, Wolfhagen, Witzenhausen).

In der Untersuchung wurden für jedes Fahrzeug Kostensätze gebildet. Sehr hohe Kosten verursachten die - mit einer Ausnahme - in allen Städten eingesetzten Universalfahrzeuge (im Durchschnitt jährlich 26.119 DM), die in vielen Fällen zu gering ausgelastet wurden. Sie wurden durchschnittlich 133 Tage im Jahr, also nur jeden zweiten Tag, genutzt. So lag die Auslastung dieser Fahrzeuge in Witzenhausen bei 41, in Idstein bei 53 und in Kelkheim (Taunus) bei 47 Einsatztagen, was zu Kosten von bis zu 670 DM je Tag und somit zu einem unwirtschaftlichen Betrieb führte.

Die Universalfahrzeuge werden hauptsächlich für die Grünpflege sowie im Winterdienst eingesetzt. Die Überörtliche Prüfung sieht eine den technischen Möglichkeiten dieser Fahrzeuge angemessene Nutzung ausschließlich im Winterdienst. Für die Grünpflege können andere, kostengünstiger zu betreibende Fahrzeuge herangezogen werden. In Einzelfällen können zudem Universalfahrzeuge gemietet werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob Auslastungsspitzen im Winterdienst durch Fremdvergabe abgedeckt werden können. Dies praktizieren Groß-Umstadt und Wolfhagen. Folgt den Städten diesen Vorschlägen, könnten sie im Regelfall mit einem Universalfahrzeug auskommen. Das würde ohne die Berücksichtigung der für die Fremdvergabe entstehenden Kosten zu einem Sparpotenzial von 270.422 DM führen.

Bad Camberg, Butzbach, Idstein, Lich, Nidderau, Rödermark und Witzenhausen setzen zur Straßenreinigung eigene Kehrmaschinen ein. Diese Fahrzeuge verursachten 1998 durchschnittliche Kosten von 36.344 DM. In sechs Fällen waren die Fahrzeuge hinreichend ausgelastet, so dass ein eigenes Fahrzeug im Vergleich zur Fremdvergabe neben der größeren Flexibilität bei der Aufgabenwahrnehmung generell auch wirtschaftliche Vorteile erbringen kann. In Witzenhausen hätte hingegen die Fremdvergabe der Straßenreinigung einen wirtschaftlichen Vorteil in Höhe von etwa 5.000 DM jährlich erbracht. Die reinen Fahrzeugkosten betrugen etwa 127 DM je Betriebsstunde. Bei Berücksichtigung der Personalkosten ist einschließlich Rüstzeiten ein Stundensatz von 180 DM realistisch. Die Kosten einer Einsatzstunde bei Fremdvergabe werden auf 160 DM geschätzt. Je Betriebsstunde betrug die Differenz 20 DM zugunsten der Fremdvergabe.

Für die Straßenreinigung erscheint es wegen der hohen Kosten geboten, mit einem fahrzeugbezogenen Controlling den wirtschaftlichen Einsatz dieser Fahrzeuge in jährlichen Vergleichsrechnungen zu überprüfen.

7.7 Sparpotenziale

Zur Ermittlung der Sparpotenziale wurden für jedes Fahrzeug Auslastung (Einsatztage oder jährliche Betriebsstunden- oder Kilometerleistung) und Kosten ermittelt. In Ermangelung eines Fahrzeug(kosten)-Controlling wurden die in den Städten vorhandenen Unterlagen nach dem in Kapitel 7.9.2 als Mindestanforderung dargestellten Kostenschema aufbereitet. Für die kalkulatorischen Kostenarten (Abschreibungen und Kapitalverzinsung) wurden ebenfalls die in diesem Schema enthaltenen Parameter (so Nutzungsdauer der Fahrzeuge oder Zinsfuß für die Kapitalverzinsung) verwendet.

Es ergaben sich folgende Fuhrparkgesamtkosten und Sparpotenziale für die Städte:

Ansicht 51: Fuhrparkgesamtkosten und Sparpotenziale (1998)

Fuhrparkgesamtkosten und Sparpotenziale 1998			
Stadt	Fuhrparkgesamtkosten (ohne Fahrzeuge der Feuerwehr)	Fuhrparkgesamtkosten je 1.000 Einwohner	Sparpotenziale
Bad Camberg	306.915 DM	20.616 DM	49.755 DM
Butzbach	651.718 DM	26.692 DM	46.097 DM
Groß-Umstadt	393.277 DM	17.954 DM	63.570 DM
Homberg (Efze)	253.009 DM	15.036 DM	7.422 DM
Idstein	333.367 DM	13.627 DM	30.406 DM
Kelkheim (Taunus)	443.825 DM	15.610 DM	68.358 DM
Lich	235.931 DM	17.634 DM	32.163 DM
Nidderau	383.395 DM	19.013 DM	61.287 DM
Rödermark	464.264 DM	16.183 DM	49.524 DM
Viernheim	407.486 DM	12.227 DM	9.110 DM
Witzenhausen	343.102 DM	18.754 DM	48.843 DM
Wolfhagen	355.685 DM	26.025 DM	4.648 DM
Summe	4.571.974 DM	entfällt	471.183 DM

Die Sparpotenziale wurden anhand der Fahrzeuge ermittelt, die nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung aus dem Bestand ausgesondert werden sollten. Sie sind mit allen auf diese Fahrzeuge entfallenden Jahresgesamtkosten identisch. Rund zehn Prozent der Sachkosten werden zur Ersparnis empfohlen.

Die für die Städte festgestellten Sparpotenziale beruhen auf den Einzelbetrachtungen. Nach den Ergebnissen in den Bauhöfen legen sie die Vermutung nahe, dass sich der Fahrzeugbestand nach den Auslastungsspitzen richtet. Die Überörtliche Prüfung hält es für sachgerechter und wirtschaftlicher, den Fahrzeugbestand am Regelbedarf auszurichten und auftretende Auslastungsspitzen durch Miete von Fahrzeugen oder Fremdvergabe einzelner Aufgaben abzudecken. Diese Überlegungen für den Bauhof gelten gleichermaßen für die an anderen Stellen eingesetzten Fahrzeuge.

Neben den Sparpotenzialen auf der Grundlage von Aussonderungsempfehlungen wird ein normatives Sparpotenzial ausgewiesen, das eine Änderung der Intensität und der Vielfalt der Aufgabenwahrnehmung berücksichtigt.

Hierzu wird ein Vergleich mit den durchschnittlichen jährlichen Fuhrparkgesamtkosten der Städte Lich und Groß-Umstadt angestellt. Diese Städte liegen bei den Fuhrparkgesamtkosten je 1.000 Einwohner mit den Plätzen sechs und sieben genau im Mittelfeld der Städte. Ihre durchschnittlichen Fuhrparkgesamtkosten ergeben mit 17.833 DM je 1.000 Einwohner den mittleren Jahreswert im Städtevergleich. In beiden Städten werden alle Aufgaben der Haupteinsatzgebiete wahrgenommen, die auch die Städte auf den Plätzen acht bis zwölf, Bad Camberg, Butzbach, Nidderau, Witzenhausen und Wolfhagen, unterhalten. Bei 17.833 DM Fuhrparkgesamtkosten je 1.000 Einwohner als

Referenzwert ergeben sich für die Städte auf den Rangplätzen acht bis zwölf die in Ansicht 52 dargestellten normativen Sparpotenziale je 1.000 Einwohner als Differenz.

Ansicht 52: Normative Sparpotenziale (1998)

Normative Sparpotenziale (1998)			
Stadt	Fuhrparkgesamt- kosten je 1.000 Einwohner	Normatives Sparpo- tenzial bei einem Re- ferenzwert von 17.333 DM je 1.000 Einwohner	Normatives Sparpo- tenzial für die Ge- meinde
Bad Camberg	20.616 DM	2.783 DM	41.430 DM
Butzbach	26.692 DM	8.859 DM	216.301 DM
Nidderau	19.013 DM	1.180 DM	23.795 DM
Witzenhausen	18.754 DM	921 DM	16.856 DM
Wolfhagen	26.025 DM	8.192 DM	111.965 DM

Im Vergleich der normativen Sparpotenziale fallen die Anteile von Butzbach und Wolfhagen am stärksten ins Gewicht. Dies ist auf die im Vergleich zum Referenzwert sehr hohen Fuhrparkkosten je 1.000 Einwohner zurückzuführen.

7.8 Rechtmäßigkeit von Beschaffungsvorgängen

Es wurden 57 Fallakten von Fahrzeugen, die seit 1995 angeschafft wurden, geprüft. Die Dokumentation der Beschaffungsvorgänge war lückenhaft.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, folgende Unterlagen über die Beschaffung der Fahrzeuge zu archivieren:

- Vermerk über das gewählte Vergabeverfahren
- Begründung für die Wahl des Vergabeverfahrens
- Leistungsbeschreibung
- Alle Angebote
- Auswertung und Vergleich der Angebote
- Vergabevermerk

Sie rät, vor der Beschaffung eines Fahrzeugs den Bedarf zu analysieren, alternative Lösungen (Miete, Leasing, Fremdvergabe von Aufgaben) zu erwägen und die Folgekosten abzuschätzen.

Eine ausführliche Bedarfsanalyse (§ 108 HGO) war nur in Witzenhausen, eine Folgekostenberechnung (§ 10 GemHVO) nur in Viernheim zu finden. Alternativen zur Beschaffung wurden selten in die Entscheidungsfindung einbezogen. Nur Butzbach und Kelkheim (Taunus) leasen Fahrzeuge.

7.9 Fahrzeug(kosten)-Controlling

7.9.1 Grundsatzüberlegungen

Als Ergebnis der Vergleichenden Prüfung wurde den Städten empfohlen, angesichts der Höhe der jährlichen Ausgaben für den Fahrzeugpark ein fahrzeugbezogenes Controlling aufzubauen. So liegen bei der Hälfte der Städte (Bad Camberg, Homberg (Efze), Idstein, Nidderau, Rödermark, Witzenhausen) keinerlei Informationen über die Ausgaben oder Kosten für die Fahrzeuge vor.

Die Reparaturrechnungen wurden größtenteils nicht den Fahrzeugen zugeordnet.

Einschlägige Daten wie Unterhaltungskosten, Kraftstoffkosten und Kraftstoffverbrauch wurden nicht aufgezeichnet oder ausgewertet. So war in den Städten, die keine Eigenbedarfstankstelle unterhielten, die Ermittlung der Kraftstoffmengen und -kosten mit vertretbarem Aufwand nicht möglich, da meist nur Tankbelege der Fahrzeuge vorhanden waren.

Es lagen oft nur ungenaue oder gar keine Angaben zu den Einsatzhäufigkeiten und Einsatzzeiten der Fahrzeuge und der dabei wahrgenommenen Aufgaben vor.

Als erster Schritt zur wirtschaftlichen Steuerung eines kommunalen Fuhrparks ist Kostentransparenz bei den Fahrzeugen gefordert. Dabei sollten nicht nur die Ausgaben aus der Verwaltungskameralistik zugrunde gelegt werden, sondern auch (kalkulatorische) Kosten wie Abschreibungen und Kapitalverzinsung (Betriebskammeralistik § 12 Absatz 3 GemHVO). Aperiodisch auftretende Ausgaben sollten als Erfahrungswerte erfasst und gleichmäßig auf die Nutzungsdauer der Fahrzeuge verteilt werden, um langfristig repräsentative Kosten für die Fahrzeuge zu ermitteln. Andernfalls würden beispielsweise große Reparaturausgaben, die innerhalb eines Jahres anfallen, die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung unangemessen verzerren. Auch die Kosten für Arbeiten in einer eigenen Werkstatt müssen verursachungsgerecht zugeordnet werden.

Den ermittelten Kosten sind die Leistungsdaten den mit Unterstützung der Fahrzeuge wahrgenommenen Aufgaben gegenüberzustellen. Dies verlangt Informationen über Art, Umfang und Häufigkeit der Aufgaben. Bei den Aufgabeninhalten eines Bauhof-Fuhrparks ist an ein Grünflächenkataster gedacht. Ein solches Kataster führt sämtliche Grünflächen mit Angaben zur Größe und zum Pflegeaufwand auf. Weitere wichtige Informationen sind die zu kehrenden Flächen an Straßen und Plätzen sowie die vom Winterdienst zu räumenden Straßenkilometer nach Räumprioritäten. Anhand des Katasters wird der Fahrzeugeinsatz der Fahrzeuge dokumentiert und ausgewertet.

Um die Aufgabe mit einem angemessenen Aufwand zu bewerkstelligen, ist eine EDV-Unterstützung unerlässlich. Mit marktüblicher Standardsoftware können die Kosten sowie die Auslastung der Fahrzeuge laufend verfolgt und überwacht werden. Der Kauf der Software, die Schulung und Einarbeitung der Personals sowie die zusätzliche Kontierung der Belege und Auswertung des Zahlenmaterials verursachen nur geringe Mehrausgaben.

7.9.2 Grobsteuerung des Fahrzeug(kosten)-Controlling

Ein operatives Fahrzeug(kosten)-Controlling verlangt eine fahrzeugbezogene Kostenerfassung. Dazu ist einmalig für jedes Fahrzeug ein Stammsatz in einem EDV-System anzulegen. Folgende Kostenarten reichen bei Kommunalfahrzeugen als Mindestanforderung aus:

- Abschreibung
- Kapitalverzinsung
- Miet- oder Leasingkosten
- Steuern
- Versicherung
- Reparatur- und Unterhaltungskosten (differenziert nach Einzel- und Gemeinkosten)

Zur Ermittlung der Kosten für die Abschreibung kann aus den Erfahrungen der Vergleichenden Prüfung von folgenden technischen Nutzungsdauern ausgegangen werden:

- Feuerwehrfahrzeuge: 25 Jahre
- Spezialfahrzeuge (Klein- und Großfahrzeuge): 15 Jahre
- Last-Transport-Fahrzeuge: zehn Jahre
- Personenkraftwagen: zehn Jahre

Die technischen Nutzungsdauern sind nur für das interne Rechnungswesen (Controlling) relevant. Die Regelungen der handels-, steuer- oder haushaltsrechtlichen Rechnungslegung bleiben unberührt.

Für die Ermittlung der Kosten der Kapitalverzinsung wird ein Zinssatz von jährlich fünf Prozent vorgeschlagen.

Kennzahlen für die Auslastung der Fahrzeuge sind

- jährliche Einsatztage
- je nach Art der Fahrzeuge
 - jährliche Betriebsstundenleistung
 - jährliche Kilometerleistung

Die Rechnungen über Reparaturen und Ersatzteile werden dann über eine zusätzliche Kontierung den einzelnen Fahrzeugen zugeordnet und in das EDV-System eingegeben. Wichtig ist, dass die erfassten Kosten vollständig sind, und die Kosten für Personalstunden (so die Reparaturen und Pflegearbeiten der eigenen Werkstatt) zugeordnet werden. Kosten, die nicht direkt zugerechnet werden können (beispielsweise Schmiermittel), müssen über Schlüssel verteilt werden.

Mit diesen Daten lassen sich wichtige Informationen zur wirtschaftlichen Steuerung des Fuhrparks gewinnen.

7.9.3 Feinsteuerung des Fahrzeug(kosten)-Controlling

Bei einem über die Grobsteuerung hinausgehenden Schema für die Kostenerfassung, bei dem die anfallenden Kosten nach fixen und variablen Bestandteilen differenziert erfasst werden, müssen folgende Kostenarten unterschieden werden:

- Variable Fahrzeugkosten je Fahrkilometer
 - Kraftstoffkosten (Kraftstoffverbrauch je 100 km x Kraftstoffpreis je Liter / 100)
 - Kosten für Bereifung (Kosten einer Neubereifung / durchschnittliche Laufleistung in km)
 - Schmierstoffkosten (Nachfüllmengen) (Schmiermittelverbrauch je 1.000 km x Literpreis / 1.000)
 - Reparaturkosten (jährliche Ausgaben / jährliche Kilometerleistung)
- Fixe Fahrzeugkosten je Jahr
 - Kalkulatorische Verzinsung des Kapitals $[(\text{Neuwert} + \text{Restwert}) \times \text{interner Zinsfuß} / 2]$
 - Wertminderung $[(\text{Neuwert} - \text{Restwert}) / \text{Zahl der Nutzungsjahre}]$
 - Kraftfahrzeugsteuer
 - Haftpflichtversicherung
 - weitere Versicherungen
 - Abstellplätze
 - Technische Prüfungen
 - Laufleistungsunabhängige Wartungskosten
- Personalkosten für Reparaturen in der eigenen Werkstatt (Jahresgesamtkosten / Produktivstunden)

Die stärkere Differenzierung, besonders die der variablen Kostenarten, ergibt exakte Informationen zu den Fahrzeugen, aus denen sich wiederum Entscheidungen für umfassendere Reparaturarbeiten oder zur Aussonderung von Fahrzeugen gewinnen lassen. Eine über diesen Grad hinausgehende Differenzierung der Kostenarten wäre nicht angemessen.

Die so ermittelten Kosten werden - je nach Fahrzeugart - auf Einsatztage und Kilometer oder Einsatzstunden bezogen, um für jedes Fahrzeug Kostensätze zu ermitteln.

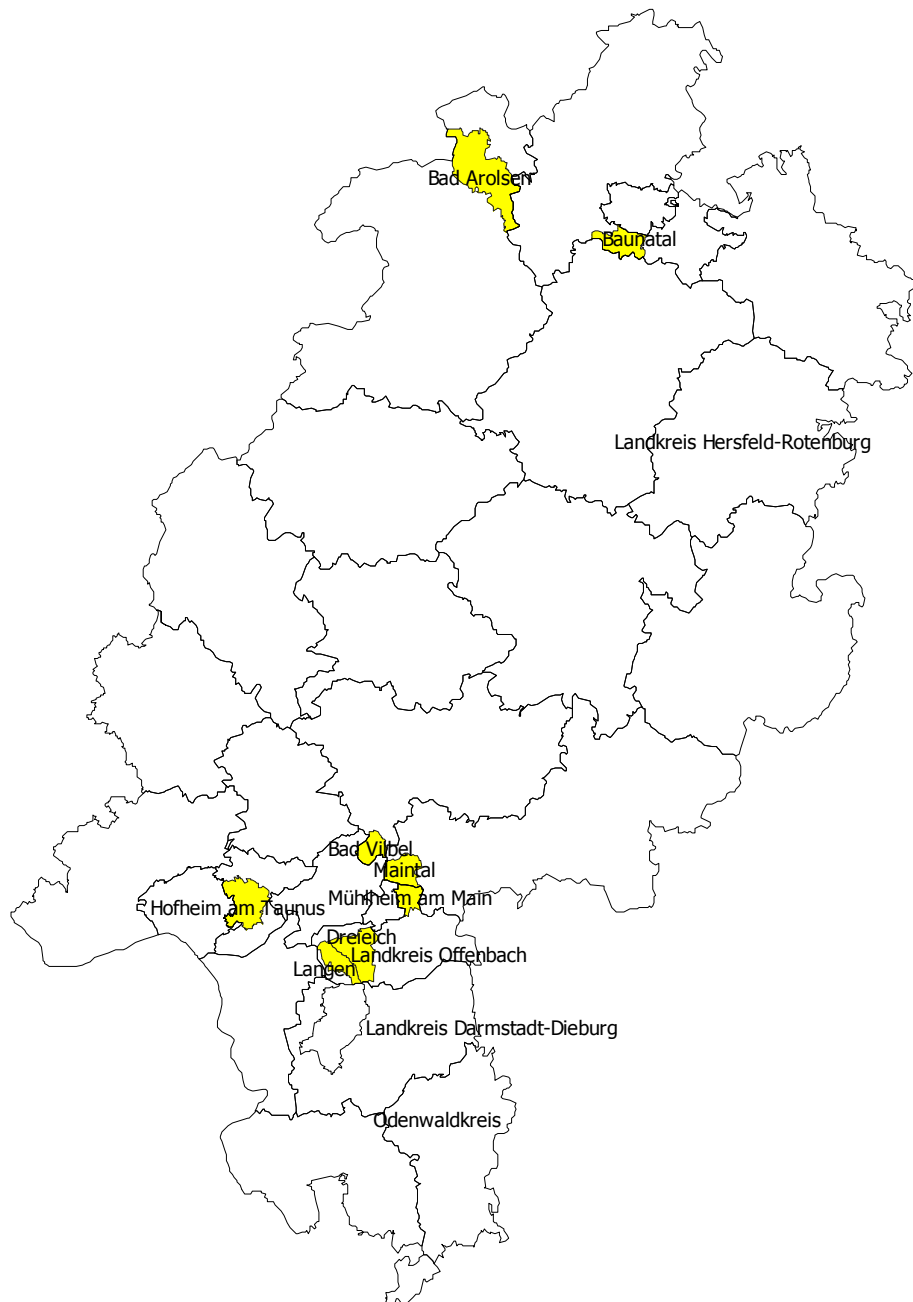
7.9.4 Strategisches Controlling

Daten des operativen Fahrzeug(kosten)-Controllings liefern unter Einbeziehung der Bearbeitungszeiten für einzelne Aufgaben (beispielsweise Grünpflege, Winterdienst) und der anfallenden Personalkosten Informationen für die langfristige Steuerung der Strukturen eines kommunalen Fuhrparks. Diese Informationen sind umso aussagefähiger, je stärker sie auf Leistungsgrößen, beispielsweise Kehrkilometer, Straßenkilometer nach Räumprioritäten für den Winterdienst oder bestimmte Arten von Grünflächen, bezogen sind.

Letztlich dienen diese Daten der Transparenz der Aufgaben des Fuhrparks nach Art und Umfang. Entscheidungen über den Fahrzeugeinsatz, etwa die Zahl der wöchentlichen Straßenreinigungen mit der Kehrmaschine, können mit Kostengrößen untermauert werden. Außerdem lassen sich Entscheidungen darüber, ob Aufgaben selbst wahrgenommen oder an externe Dritte vergeben werden sollen, rational fällen. Auf der Basis der beschriebenen Datengrundlage sind Fremdvergabe und Eigenverrechnung von Leistungen voll vergleichbar.

8. Sechzigste Vergleichende Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“

Ansicht 53: „Neue Steuerungsmodelle“ - Städte und Landkreise



8.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Bad Arolsen, Bad Vilbel, Baunatal, Dreieich, Hofheim am Taunus, Langen, Maintal, Mühlheim am Main, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Odenwaldkreis.

8.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

1. Januar bis 31. Dezember 2000

Hauser, Furch & Partner Unternehmensberatung in Kelkheim / Taunus

8.3 Leitsätze

Alle beteiligten Städte und Landkreise übernahmen eine Vorreiterrolle bei der freiwilligen Einführung des Neuen Steuerungsmodells und erarbeiteten mit viel Engagement und Pioniergeist die ersten Resultate. Festzustellen ist, dass die Stimmung positiv und vorwärts gerichtet war.

Eine Gesamtkonzeption für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells war zum Projektstart nirgends vorhanden. Die Produkte waren noch nicht kommunalpolitischen Zielen zugeordnet. Sie waren oft so definiert, dass sie nur bedingt als Steuerungsobjekte eingesetzt werden konnten.

Der Produkthaushalt wurde nicht zur outputorientierten Steuerung genutzt. Er muss aber alleiniger Gegenstand der Haushaltsdebatte sein. Die gesetzlichen Vorgaben müssen geändert werden.

Die Budgetierung führte überall zu positiven Ergebnissen, auch wenn durchgängig nur kameral budgetiert wurde. Bei der produktorientierten Budgetierung gab es noch konzeptionelle Defizite.

Die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung fiel den Kommunen am schwersten.

Finanz- und personalwirtschaftliche Kompetenzen wurden in großem Umfang verlagert.

Maßnahmen zur Verbesserung der Bürgerorientierung waren erfolgreich.

Für das Neue Steuerungsmodell wichtige Instrumente der Personalentwicklung wie Leistungsanreize und -bewertung wurden zaudernd eingeführt.

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells dauert insgesamt viel zu lange.

Die Politik war nicht ausreichend in den Projektgremien vertreten. In Langen, wo sie vertreten war, wirkte sich das positiv auf den Projekterfolg aus.

Der Beitrag des Neuen Steuerungsmodells zur Haushaltssanierung ist derzeit nicht quantifizierbar.

8.4 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko wurde auf Basis der Projektvolumina (interner Personalaufwand und externe Kosten für Beratung, Schulung und Software) errechnet und beträgt 18.601.500 DM.

8.5 Sparpotenzial

Ein Sparpotenzial durch das Neue Steuerungsmodell ist nur mittelfristig zu erreichen. Geht man davon aus, dass sich durch bessere Zuweisung der Haushaltsmittel nur ein Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens der geprüften Kommunen von 2,4 Milliarden³³ DM sparen ließe, so beträgt diese Summe etwa 24 Millionen DM.

³³ Planansätze 2000 für den Verwaltungs- und den Vermögenshaushalt

8.6 Empfehlungen an den Gesetzgeber

Der Produkthaushalt wurde von den Stadtverordneten / Kreistagsmitgliedern bisher kaum als Steuerungsinstrument wahrgenommen und – wenn überhaupt – nur ergänzend zum kameralen Haushalt debattiert. Soll eine dauerhafte Umorientierung stattfinden, die die Produkte in das Zentrum der politischen Debatte rückt, muss dies durch eine Änderung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen oder deren Neuinterpretation angestoßen werden.

Dies betrifft zunächst § 5 der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO), der die Gestaltung der Einzelpläne regelt. Zum einen steht die Bestimmung des § 5 Absatz 1 GemHVO im Widerspruch zu einer produktorientierten Ausrichtung des Haushalts, da die Unterabschnitte sich nicht eindeutig nur den Produkten zuordnen lassen. Sie können Produkte oder Organisationseinheiten (zum Beispiel „Förderung des Sports“ und „Musikschule“) sein oder auch Teile von beidem aufweisen. Es ist damit nicht möglich, einen aussagekräftigen produktorientierten Haushalt aufzustellen und mit ihm gleichzeitig die Anforderungen des § 5 Absatz 1 GemHVO zu erfüllen. Diese Bestimmung sollte so gelockert werden, dass der Ausweis von Unterabschnitten fakultativ ist, wenn Produkte im Haushalt dargestellt werden. In einer Überleitungsrechnung im Anhang des Haushalts ist die Zurechnung der Einnahmen und Ausgaben des Unterabschnitts zu den Produkten und den diese erstellenden Organisationseinheiten zu dokumentieren und zu erläutern.

§ 5 Absatz 2 GemHVO ist dahingehend zu ändern, dass bei Vorlage eines produktorientierten Haushalts Einnahmen und Ausgaben produktbezogen auszuweisen sind. Abweichungen von § 5 Absatz 3 GemHVO können unvermeidlich sein, so dass die Bestimmungen Abweichungen vom Gliederungs- und Gruppierungsplan zulassen sollten, wenn ein produktorientierter Haushalt vorgelegt wird und die Abweichungen im Anhang zum Haushalt dokumentiert werden.

Die Änderung führt dazu, dass die kommunalen Haushalte nicht mehr auf der jetzigen sehr detaillierten Ebene der Einnahmen und Ausgaben verglichen werden können. Diese Information ist – wenn die outputorientierte Steuerung wirklich Zukunft haben soll – nicht mehr nötig. Vergleichbar sollten die Ziele, die die Städte und Kreise sich setzen, sowie die Strategien zur Zielerreichung und deren Erfolge sein.

Soll der Produkthaushalt Basis der outputorientierten Steuerung werden, so muss er Grundlage der Haushaltsdebatte sein. Es ist wenig sinnvoll, mit viel Aufwand einen Produkthaushalt zu erstellen, wenn Beratung und Beschlussfassung der Gemeindevertretung³⁴ sich auf den kameralen Haushalt beziehen. Daher sollte § 97 Absatz 3 HGO so interpretiert werden dürfen, dass eine Beschlussfassung allein auf Basis des Produkthaushalts erfolgen kann; auch Anträge müssen sich auf den Produkthaushalt beziehen dürfen.

Mit der Budgetierung werden in einigen Kommunen wie Langen oder dem Kreis Darmstadt-Dieburg flächendeckend Haushaltsansätze gekürzt oder globale Minderausgaben festgelegt. Sparziele für Globalbudgets sind zwar einerseits auf Haushaltsstellen bezogenen Haushaltssperre vorzuziehen. Doch darf das nicht dazu führen, dass die Entscheidung darüber, was bei einer verschlechterten Haushaltslage nicht mehr geleistet werden kann, stillschweigend von der Stadtverordnetenversammlung oder dem Kreistag auf die Verwaltung delegiert wird. Gemeinsam mit der Sparvorgabe sind auch die Leistungskürzungen zu vereinbaren.

Es hat sich gezeigt, dass eine Neuorientierung der politischen Steuerung nicht zuletzt an den Kommunalpolitikern scheitert. Da sie ehrenamtlich tätig sind, ist ihr Zeitbudget begrenzt. Wünschenswert wäre daher, die Mandatsträger von Detailfragen der Verwaltungssteuerung zu entlasten, damit sie sich intensiv mit Fragen der strategischen Steuerung der Kommune befassen können. Die Gemeindevertretung sollte sich auf ihre Kernkompetenzen nach §§ 9, 50 ff. HGO beschränken. Dies unterstreicht die Ar-

³⁴ Wenn im Text von „Gemeindevertretung“ gesprochen wird, gilt die Aussage auch für Stadtverordnetenversammlungen, Kreistage oder Verbandsversammlungen

beitstellung zwischen Verwaltung als ausführender Ebene und Gemeindevertretung als Ebene der strategischen Steuerung.

Mit dem Neuen Steuerungsmodell wird noch stärker deutlich, dass bei knappen Ressourcen Mehrausgaben in einem Gebiet an anderer Stelle zu Kürzungen führen müssen. Das bedeutet, dass das Prinzip „kein Haushaltsantrag ohne Deckungsvorschlag“ auch für den Produkthaushalt gilt: Werden zusätzliche kommunale Leistungen angeboten oder wird die Qualität erhöht, müssen andere Leistungen aufgegeben oder deren Qualität verringert werden. Die Auseinandersetzung mit dieser Problematik schafft das Bewusstsein für die finanziellen Auswirkungen politischer Entscheidungen und sie macht die Konsequenzen transparent. Die Politik sollte die größere Transparenz nicht als Bedrohung empfinden, sondern sie nutzen, nachhaltige, an langfristigen Zielen und politischen Prioritäten orientierte Entscheidungen zu treffen und zu vermarkten. Nur auf diese Weise ist ein realer Beitrag des Neuen Steuerungsmodells zur Haushaltskonsolidierung zu erwarten.

Die Produktplanung kann nicht innerhalb des kameralen Rechnungswesens (und auch nicht mit einer Finanzbuchhaltung) stattfinden, weil es Produkte nicht als eigenständiges Rechnungsobjekt neben den Unterabschnitten vorsieht. Nur mit der Kosten- und Leistungsrechnung können Produkte geplant werden. Deshalb ist zu erwägen, sie als führendes System einzuführen, zumindest für die Planung und die Aufstellung des Haushalts. Diese Vorgehensweise hat das Land Hessen beschlossen, das ab dem Jahr 2008 ausschließlich Produkthaushalte aufstellen will.³⁵

Die Prüfung hat gezeigt, dass Verzögerungen bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells nicht zuletzt auf mangelnde betriebswirtschaftliche und DV-Kenntnisse der Verwaltungsmitarbeiter zurückzuführen sind. Da diese Kompetenzen in Zukunft dauerhaft und in größerem Umfang benötigt werden, können sie die Kommunen aber nicht ohne weiteres über den Markt beziehen. Vielmehr ist es notwendig, die Inhalte der Verwaltungsausbildungsgänge zu ändern. Betriebswirtschaftliche Grundlagen wie Kosten- und Leistungsrechnung, Finanzbuchhaltung und Controlling müssen für Mitarbeiter des gehobenen und des höheren Dienstes wichtige Ausbildungsinhalte sein, deren Bedeutung sowohl durch den Stundenumfang als auch durch das Gewicht in der Abschlussprüfung deutlich gemacht werden sollte.

Einige Städte und Kreise würden begrüßen, einen vorgegebenen Produktkatalog, wie den der kommunalen Spitzenverbände, übernehmen zu können. Von diesem Vorgehen muss abgeraten werden. Die in der Prüfung gewonnenen Erkenntnisse lassen darauf schließen, dass die Entwicklung eines Produktkatalogs schrittweise erfolgen muss, das heißt, dass sich geeignete Produktdefinitionen erst nach und nach herauschälen. Dabei ist zu erwarten, dass gute Produktvorschläge von unterschiedlichen Kommunen erarbeitet werden. Es wird angeregt, die Produkte im Hinblick auf ihre Steuerungsseignung zu diskutieren. Die Vorteile einer eher geringen Zahl von Produkten sind erkannt. Bei der Finanzbuchhaltung oder der Kosten- und Leistungsrechnung wird davor gewarnt, die Ergebnisse einzelner Städte und Kreise vor einem ausgiebigen Praxistest zum Standard zu erklären. Es ist zu begrüßen, wenn viele Städte und Kreise eigene Erfahrungen bei der Kostenrechnung machen, weil erst die Summe der Erfahrungen den Weg zu einer wirklich praxisnahen und steuerungsrelevanten Kosten- und Leistungsrechnung weist.

Die positiven Änderungen, die sich in den Kommunen abzeichnen, sind auf Basis von Experimentierklauseln erwirkt worden. Es zeichnet sich ab, dass weitere Neuerungen notwendig sein werden, wie bei der Darstellung der Haushalte oder der Bedeutung von Produkthaushalten in der Haushaltsdebatte. Die Kommunalaufsicht kann eine positive, die Entwicklung vorantreibende Rolle spielen, wenn sie ihren Prüfauftrag künftig stärker an den Zielen des Neuen Steuerungsmodells ausrichtet. So sollte das geltende Recht im Sinne des Neuen Steuerungsmodells ausgelegt werden, um innovative Ideen

³⁵ Textziffer 3 des Kabinettsbeschlusses vom 14. Juli 1998 – Grundsatzentscheidung zur Weiterentwicklung der Verwaltungsreformkonzeption des Landes Hessen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen – sowie zugehöriges Einführungskonzept

der Städte und Kreise zu fördern. Die Kommunalaufsicht hat es leichter, die Rechtmäßigkeit auch in einem weiter ausgelegten Kontext zu beurteilen, wenn sie früh in Vorhaben der Städte und Kreise einbezogen wird.

8.7 Bewertung des bisherigen Standes

Das Neue Steuerungsmodell will die langfristige Handlungsfähigkeit der Kommunen sicherstellen und die Verwaltung zu einer an Managementprinzipien wie Entscheidungsfreude und Leistungsfähigkeit orientierten Dienstleistungseinrichtung ausbauen. Das verlangt eine grundlegende Verhaltensänderung sowohl der Mitarbeiter und der Führungskräfte in der Verwaltung als auch der Kommunalpolitiker. So ist es kein Erfolg, wenn steuerungsunterstützende Instrumente wie die Kosten- und Leistungsrechnung oder der Produktkatalog eingeführt werden. Entscheidend ist, wer sie wie nutzt. Umfassende Änderungen in der gesamten Verwaltung, die auch die Politik einbeziehen, zeichneten sich vor allem in Dreieich und Langen ab.

Als ein sehr effektives und kurzfristig wirksames Instrument, um Verhaltensänderungen zu fördern, hat sich durchgängig die Budgetierung erwiesen. Zwar budgetierte noch keine Kommune auf der Basis ihrer Produkte, doch zeigte schon die kamerale Budgetierung deutliche Wirkungen. Dies galt für Bad Vilbel, Langen, Maintal und Mühlheim am Main, die flächendeckende Budgets aufstellten, in denen sie weitgehende Deckungsfähigkeit gewährten. Aber selbst in den Städten und Landkreisen, die die Budgetierung zaudernd angingen und nur einige Haushaltsstellen budgetierten, zeigten sich Effekte: Die Mitarbeiter legten mehr Kostenbewusstsein an den Tag, und zwar sowohl bei der Haushaltsplanung – Haushaltsansätze konnten besser begründet werden – als auch bei der Ausgabe der Mittel. Die Kreise hatten durchgängig noch keine flächendeckende Budgetierung.

Gespart werden konnte, weil die Budgets über mehrere Jahre konstant blieben und Preis- oder Kostensteigerungen innerhalb der Budgets aufgefangen werden mussten (wie bei den Schulen) oder weil die Budgets eine klare Sparvorgabe hatten.

Im Ergebnis eher enttäuschend war dagegen der Umgang mit den Produkten. Die Konzepte zum Neuen Steuerungsmodell stellen dies zwar ins Zentrum der Ideen; es gelang aber nicht, den Anspruch in die Praxis umzusetzen. Das zeigte sich in Mühlheim am Main und Hofheim am Taunus, die Produkthaushalte aufstellten und sie in die Haushaltsberatung einbrachten. Da die Informationen den kamerale Haushalt nur ergänzten, dominierte nach wie vor die kamerale Sichtweise. Nur in Dreieich und Langen, die ausdrücklich beschlossen, die Haushaltsdebatte auf der Basis des Produkthaushalts zu führen und auch Anträge produktbezogen zu formulieren, ging die Haushaltsdebatte um die Produkte. Das Festhalten an den kamerale Daten wird zum einen von der geltenden Rechtslage unterstützt, die die Umorientierung zum Produkthaushalt eher behindert als fördert. Zum anderen wurde überall deutlich, dass den Produkthaushalten die Verknüpfung zu den politischen Zielen fehlte. Nur eine Debatte über Produkte und ihre Ziele ist fruchtbar. Es ist erfreulich, dass das Kommunen mit langer Produkterfahrung wie Langen und Mühlheim am Main erkannten – zumindest von Seiten der Verwaltung.

Die politische Ebene hatte den Schritt noch nicht nachvollzogen. Ausgabeentscheidungen wurden nach wie vor eher isoliert und nicht selten mit Blick auf Einzelinteressen, unter ungenügender Berücksichtigung der Folgekosten, getroffen. Die Förderung von Vereinen war in keiner Stadt in einen fachpolitischen Gesamtzusammenhang eingebunden. Das Neue Steuerungsmodell verlangt von der Kommunalpolitik ein Umdenken: Sie ist gefordert, mit einem kommunalen Zielsystem Transparenz bei den politischen Zielen zu schaffen, Einzelentscheidungen aus einem Gesamtziel abzuleiten und damit einen eigenen Beitrag zur dauerhaften Konsolidierung der kommunalen Finanzlage zu leisten.

Auch innerhalb der Verwaltung kam den Produkten nicht die Rolle des primären Steuerungsobjekts zu. Die Mitarbeiter waren zwar in die Produktdefinition eingebunden; wenn sie abgeschlossen war, spielte der Produktkatalog wie in Baunatal im Alltagshandeln aber keine Rolle. Auch das Berichtswesen innerhalb der Verwaltung nahm nur in Dreieich, Langen und Mühlheim am Main Bezug auf die Produkte. Provisorische

Verfahren zur Ermittlung der Produktkosten wurden nicht eingesetzt, obwohl grob kalkulierte Produktstückkosten einen erheblichen Aussagewert haben. Daher entstand der Eindruck, dass die fehlende Kosten- und Leistungsrechnung mitunter als Vorwand benutzt wurde, um die Steuerungsprozesse nicht wirklich ändern zu müssen. Eine Umorientierung des Verwaltungshandelns auf eine outputorientierte Steuerung hat nicht stattgefunden.

Dies ließ sich auch an einem weiteren Punkt erkennen: Alle Städte und Kreise außer Bad Vilbel hatten Maßnahmen zur Kundenorientierung ergriffen. Dabei wurden Bürgerbüros eingerichtet, die Öffnungszeiten verlängert und Kunden befragt. Die Maßnahmen sind wichtig und richtig, sie decken aber nur einen Teil der Kundenorientierung ab, nämlich den Dienstleistungsaspekt. Ein weiterer Aspekt der Kundenorientierung, der damit nicht erfasst ist, ist die Qualität der Produkte. Bisher spielten produktbezogene Qualitäten im Alltagshandeln der Mitarbeiter eine untergeordnete Rolle, was auch darauf zurückzuführen war, dass die für die Produkte formulierten Qualitätsziele sehr allgemein gehalten und nicht messbar waren. Es ist zu erwarten, dass ein Qualitätsziel, das für ein Produkt eine Höchstbearbeitungsdauer vorsieht, das Handeln der Mitarbeiter sehr viel stärker prägen wird als allgemeine Ziele wie „zeitnahe Bearbeitung“. Eine stärkere Verknüpfung zwischen Produktsicht und Kundenorientierung ist wünschenswert, so in produktbezogenen Qualitätszirkeln.

Da die Kosten- und Leistungsrechnungen langsam eingeführt wurden, blieben sie noch ohne Einfluss auf das Verwaltungshandeln. Positiv hervorzuheben ist, dass Städte wie Hofheim am Taunus, Maintal und Mühlheim am Main bemüht waren, die interne Leistungsverrechnung im kameralen Haushalt abzubilden, indem sie Leistungen der Hausdruckerei oder des Bauhofs oder Ausgabearten wie Telefongebühren budgetwirksam im Haushalt auswiesen.

Berichte wurden schon in großem Umfang gefertigt. Mangels geeigneter Daten aus der Kostenrechnung basierten sie meist auf kameralen Daten. Städte wie Bad Vilbel erzeugten mit diesen Daten aber steuerungsrelevante Berichte, die ein umfassendes Verständnis für den Informationsbedarf eines Verwaltungsmanagers erkennen ließen.

Auf den Steuerungsebenen der Verwaltung bestand außer in Maintal und Mühlheim am Main überall ein direkter Zugriff auf das DV-gestützte Berichtswesen oder das kameralen Rechnungswesen, in dem die Budgets abgebildet waren. Insofern erübrigten sich regelmäßige Berichte an die Budgetverantwortlichen. Die Berichte waren manchmal zu lang, so dass die wichtigen Informationen nicht auf einen Blick erkennbar waren (Bad Vilbel, Langen, Maintal). Für die Stadtverordneten / die Kreistagsmitglieder müssen Berichte kompakt und dennoch aussagekräftig sein. Nicht die Einrichtung eines aussagekräftigen Berichtswesens allein kann schon als Erfolg gewertet werden, sondern erst dessen regelmäßige und erkennbare Nutzung.

Das Controlling konnte seine Aufgabe noch nicht befriedigend erfüllen, weil es in starkem Maße in die Projektarbeit eingebunden war. In einigen Städten und Kreisen hatten die Controller zudem keine betriebswirtschaftliche Ausbildung oder wurden nicht angemessen vergütet. Controller haben zwar keine Entscheidungskompetenzen, müssen sich aber Anerkennung und Gehör auch bei Führungskräften verschaffen; dazu gehört eine angemessene Vergütung.

Kompetenzen wurden in großem Umfang delegiert (Baunatal, Hofheim am Taunus, Maintal, Mühlheim am Main). Das ist ein Schritt in die richtige Richtung: Wer vollständige Budgetverantwortung übernimmt, muss auch die Kompetenzen besitzen, die er zur Steuerung des Budgets braucht. Allgemein hat sich - zumindest innerhalb der Verwaltung - die Ansicht durchgesetzt, dass Delegation notwendig ist.

Die Geschwindigkeit der Übertragung von Kompetenzen und damit des Kulturwandels in den Verwaltungen ist in allen Städten und Kreisen personenabhängig. Die hierarchisch geprägte Struktur in den Landkreisen und die traditionell starke Stellung der Landräte fördern den Prozess nicht.

Die wenigsten Reformen verfolgten das Ziel, die Verwaltung effektiver zu machen. Messbar waren die Effektivitätszuwächse in der Regel nicht. Es fehlten den Haushalten betreffende messbare Konsolidierungsziele, die mit Reformschritten und nicht mit

pauschalen Kürzungen zum Beispiel des Stellenplans erreicht werden sollten. Das Bild einer unklaren Zielprojektion verstärkte sich, weil die Projekte zur Verwaltungsreform in der Regel ohne klare Aufwands- und Ergebniskalkulation begannen.

Allen Reformen fehlte anfangs eine schriftlich niedergelegte, schlüssige Gesamtkonzeption, die nicht nur Handlungsweisen aufzählt, sondern auch konkrete Umsetzungshinweise zur Reihenfolge der Schritte enthält. Die Unsicherheit war groß, was zu einer gewissen Beliebigkeit bei der Auswahl der Elemente des Neuen Steuerungsmodells führte. Dies war auch darauf zurückzuführen, dass das externe Konzept, an dem sich viele Städte und Kreise orientierten, keine Empfehlungen enthielt, welche Elemente in welcher Reihenfolge einzuführen seien. Bei Richtungsentscheidungen blieben die Städte und Kreise allein. Der von Externen empfohlene Weg, erst umfangreiche Erfahrungen in Pilotprojekten zu sammeln, bevor Maßnahmen flächendeckend umgesetzt werden, unterstützte die in der Verwaltung gelegentlich anzutreffende Entscheidungsschwäche und führte zu unakzeptabel hohen Laufzeiten der Projekte (so im Kreis Offenbach).

Das Führungs- und Managementproblem der öffentlichen Verwaltung wird deutlich: Die Verwaltungen haben Reformen zur Neuen Steuerung begonnen, ohne klare Aufträge von der Politik abzuholen. So folgte die Ausgestaltung der Elemente des Neuen Steuerungsmodells auch eher den internen Steuerungs- und Informationsbedürfnissen der Verwaltung als den Vorstellungen der Politik.

Die Neue Steuerung hat damit das Verbesserungspotenzial noch nirgends voll erschlossen. Wichtiger ist, dass die Chancen für eine Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells gestiegen sind, weil die Verwaltung viel dazugelernt hat. Den Führungskräften fällt es in Zukunft schwerer, auf die durch die neuen Instrumente hervorgebrachten Informationen nicht zu reagieren. Dann wird deutlich, dass der Auslöser für Neue Steuerungsmodelle kein Informations-, sondern ein Managementproblem ist.

In der Bewertung der Ergebnisse lagen die Kreise fast durchgängig hinter den Städten. Dies ist beim Rechnungswesen sicherlich auf die Haltung zurückzuführen, Ergebnisse des Modellprojekts abzuwarten und keine eigenen Schritte zu unternehmen. Das hat bewirkt, dass für die Steuerung wichtige Themen wie die Produktdefinition systematisch umgangen wurden und die Kreise nicht nur bei der Einführung des Rechnungswesens, sondern auch bei Steuerung und Dezentralisierungsüberlegungen hinter den Städten liegen. Die in der Gesamtbewertung der Landkreise erkennbaren guten Ergebnisse bei Budgetierung und Berichtswesen sind durchgängig auf erfolgreiche Pilotprojekte der Landkreise zurückzuführen, was vermuten lässt, dass die richtigen Ansätze durchaus vorhanden sind, aber zu zögerlich umgesetzt werden.

8.8 Ziel der Prüfung und Referenzmodell

Ziel der 60. Vergleichenden Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“ war es, einen Überblick über den Stand der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den hessischen Kommunen zu geben und früh auf Fehlentwicklungen hinzuweisen. Da einige Städte und Kreise schon seit fünf und mehr Jahren mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells befasst sind, war ferner zu überprüfen, welche Ergebnisse bisher erzielt wurden und wie sich ein generelles Muster der Erfolgsmessung aufstellen lässt. Diese Prüfung verstand sich als begleitende Prüfung, deren Empfehlungen unmittelbar in die weitere Ausgestaltung des Neuen Steuerungsmodells einfließen können.

Für die Prüfung wurden nach einer Umfrage der Überörtlichen Prüfung bei allen hessischen Städten, Gemeinden und Landkreisen im Jahr 1997 die Kommunen ausgewählt, die mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells beschäftigt sind und deren erste Ergebnisse prüffähig waren. Alle Städte und Kreise haben eine Vorreiterrolle bei dieser freiwilligen Aufgabe übernommen und mit viel Engagement und Pioniergeist die ersten Resultate erarbeitet. Dabei wurde es durchgängig als erschwerend bewertet, dass zu wenig Beispiele oder umfassende Konzepte vorlagen, auf die sich die Kommunen bei der Einführung stützen konnten.

Unter dem Begriff „Neue Steuerungsmodelle“ werden viele Ansätze mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Ausprägungen zusammengefasst. Ihr Zusammenwirken ist nicht beschrieben, und die Ansätze lassen sich nicht ohne weiteres vergleichen. Des-

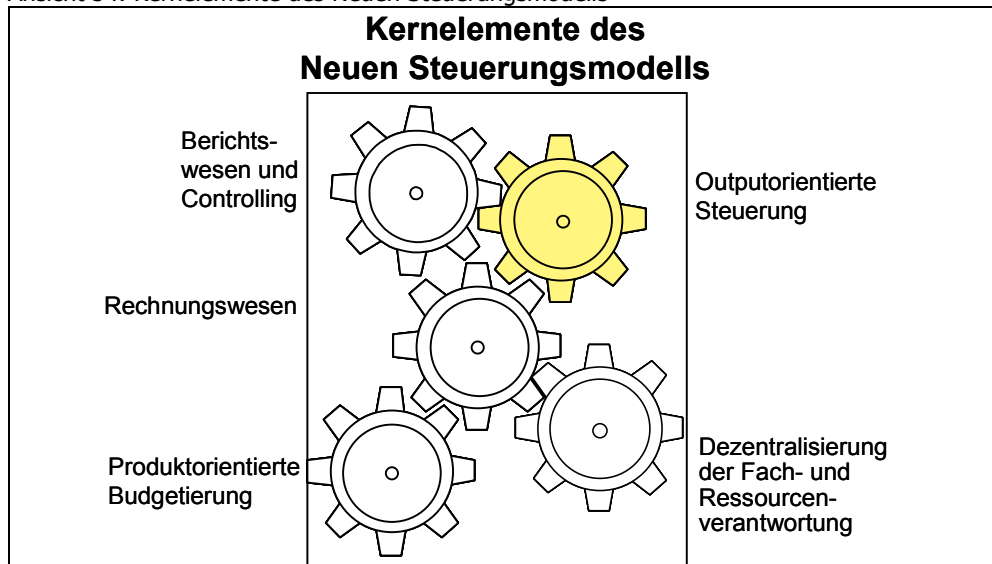
halb ist es notwendig, eine einheitliche, in sich geschlossene Basis (Kernelemente) zu schaffen. Neue Steuerung im so verstandenen Sinne hebt den Begriff „Steuerung“ als Managementaufgabe hervor. Er rückt jene Elemente in den Vordergrund, die für eine managementorientierte Steuerung sowohl der Verwaltung als auch der Stadt oder des Landkreises unverzichtbar sind. Der Ansatz bezieht ausdrücklich die politische Ebene mit ein, da die Gemeindevertretung im Neuen Steuerungsmodell die oberste Steuerungsebene ist. Im Vordergrund der Einführung Neuer Steuerungsmodelle stehen daher zum einen (neue) Verhaltensweisen, zum anderen die diese unterstützenden Instrumente (vgl. Ansicht 54).

Zu den Kernelementen des so verstandenen Neuen Steuerungsmodells werden

- Outputorientierte Steuerung und Kontraktmanagement
- Dezentralisierung der Fach- und Ressourcenverantwortung
- Produktorientierte Budgetierung
- Rechnungswesen
- Berichtswesen und Controlling

gezählt.

Ansicht 54: Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells



Bürgerorientierung und Personalentwicklung, die meist mit den Neuen Steuerungsmodellen genannt werden, sind keine konstitutiven Elemente des Neuen Steuerungsmodells. Personalentwicklung ist unbestritten unverzichtbar, doch lassen sich – anders als bei den Kernelementen – keine allgemein gültigen Anforderungen formulieren, da Ausmaß und Umfang der Personalentwicklungsmaßnahmen von den vor Ort gegebenen Ausgangsbedingungen abhängen. Zudem ist Personalentwicklung als Daueraufgabe zu betrachten, die auch nach Einführung der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells nicht abgeschlossen sein wird. Maßnahmen zur Personalentwicklung sollten dann begonnen werden, wenn die Kernelemente so weit eingeführt sind, dass sich die Maßnahmen auf die neuen Elemente beziehen können. Bürgerorientierung dagegen kann ohne jeden Bezug zum Neuen Steuerungsmodell eingeführt werden und wird daher nicht als Kernelement betrachtet. In einem richtig verstandenen Neuen Steuerungsmodell, das mit der politischen Zielsetzung beginnt, sind die Bürgerinteressen enthalten. Ferner ist der Qualitätsaspekt über die Produktdefinition ein Bestandteil der Kernelemente. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt bei der Einführung der Elemente, die die Managementaufgabe „Outputorientierte Steuerung“ unterstützen.

Sollen die beschriebenen Elemente zu einem neuen Steuerungsverhalten in Verwaltung und Politik führen, so ist ihre Ausgestaltung nicht beliebig. Vielmehr müssen die Elemente bestimmte Anforderungen erfüllen, damit insgesamt eine optimale Steue-

rungsunterstützung auf allen Ebenen erreicht werden kann. Die Kernelemente müssen folgende Merkmale enthalten:

- Produkte und fachlich-politische Ziele sind definiert und werden als Steuerungsobjekte von der Gemeindevertretung akzeptiert. Sie werden im Haushaltsplan dargestellt und sind Basis der politischen Debatte. Die Zahl der Produkte ist überschaubar, das heißt, sie liegt deutlich unter 100 Produkten. Produkte lassen sich entweder direkt oder über Leistungen und Indikatoren im Hinblick auf Mengen und Qualitäten beschreiben. Ergebnis der Haushaltsdebatte sind Vereinbarungen über Ziele, Produkte und Ressourcen, die in Kontrakten niedergelegt werden. Produkte werden sowohl von der Verwaltung als auch von der Gemeindevertretung zur Kapazitätssteuerung eingesetzt.
- Die Budgets werden auf der Basis der Produkte gebildet. Das bedeutet, dass die Mittel in Abhängigkeit von den zu erbringenden Produkten und den mit diesen Produkten zu erreichenden Zielen zugewiesen werden. Budgets werden flächendeckend in der gesamten Verwaltung auf allen Ebenen vereinbart. Sie sind umfassend definiert, das heißt, sie enthalten neben den Ausgaben - einschließlich Personalausgaben und kalkulatorischer Kosten - auch die Einnahmen. Die Budgetverantwortlichen profitieren von managementbedingten Erfolgen ebenso wie sie an managementbedingten Misserfolgen beteiligt werden. Solange die Voraussetzungen für die produktorientierte Budgetierung nicht erfüllt sind, werden Erfahrungen mit der kameralen Budgetierung gesammelt.
- Die Auswahl der Software für die Kosten- und Leistungsrechnung sowie deren Einstellung ist durch ein Kosten- und Leistungsrechnungs-Konzept vorbereitet worden. Die Kosten- und Leistungsrechnung wird so eingestellt, dass sie unterschiedliche Steuerungsinformationen liefern und als Planungsinstrument dienen kann. Die Kosten- und Leistungsrechnung wirkt verursachungsgerecht, das heißt, die Kosten zwischen den Kostenstellen einerseits und zwischen Kostenstellen und Kostenträgern (Produkten) andererseits werden nach Inanspruchnahme verrechnet. Die Personalkosten, die den größten Kostenblock darstellen, werden über eine Zeit- / Mengenerfassung verursachungsgerecht zugerechnet.
- Das Berichtswesen ist produktorientiert, das heißt, es wird über Produktmengen sowie die damit verbundenen Kosten ebenso wie über Leistungen berichtet. Dem Berichtswesen sind Informationen über den Stand der Zielerreichung zu entnehmen, und zwar auf all den Ebenen, auf denen Ziele vereinbart worden sind. Es ist damit das Instrument, mit dem die in den Kontrakten vereinbarten Ziele unterjährig überprüft werden. Alle Steuerungsebenen erhalten Berichte, die ihren Steuerungsbedürfnissen entsprechen. Entscheidend für die Berichte ist, dass sie Abweichungen aufzeigen und analysieren, so dass geeignete Gegenmaßnahmen ergriffen werden können.
- Die Budgetverantwortlichen haben die finanz- und personalwirtschaftlichen Kompetenzen, die sie zur Budgetverantwortung befähigen. Die Aufbauorganisation ist schlank und nach Verantwortungssträngen gegliedert. Produkt- und Budgetverantwortung finden sich in der Aufbauorganisation wieder und sind aufeinander abgestimmt. Prozesse sind anhand der Produktionsprozesse definiert. Aufgabenkritik geschieht auf Grundlage der Produkte, womit sichergestellt ist, dass nur Produkte erstellt werden, die die politischen Ziele erreichen.
- Die Bürger haben in der Verwaltung kurze Wege; die Verwaltung ist lange geöffnet. Wo es sinnvoll ist, werden die Leistungen für den Bürger in einem Bürgerbüro zusammengefasst und aus einer Hand angeboten. Anträge und Formulare sind über das Internet abrufbar. Die Mitarbeiter des Bürgerbüros arbeiten teamorientiert und sind auf ihre neuen Aufgaben vorbereitet. Zur Ermittlung der Kundenbedürfnisse werden die Kunden regelmäßig nach ihrer Zufriedenheit befragt; Beschwerden werden von einem institutionalisierten Beschwerdemanagement bearbeitet.

- Der Bedarf an Personalentwicklungsmaßnahmen lässt sich erst im Verlauf des Reformprozesses konkret ermitteln, weshalb entsprechende Schritte nicht am Beginn stehen. Sie sind darauf gerichtet, die Absichten der Reform insgesamt zu erläutern, die Nutzung einzelner Instrumente zu erklären und neue Verhaltensweisen einzuüben. Neue Verhaltensweisen setzen sich auf Ebene der Verwaltungsmitarbeiter erst dann durch, wenn die Führungskräfte die Änderungen mittragen. Damit sind zuerst die Führungskräfte gefordert. Verantwortliches Handeln wird auf allen Ebenen durch positive und negative Sanktionen gefördert.

8.9 Folgerungen für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den kommunalen Körperschaften

Als kurzfristig am effektivsten hat sich die Budgetierung erwiesen. Mit eher geringem Mitteleinsatz kann die Budgetierung früh und flächendeckend spürbare Effekte erzielen. Da in der Regel die Produkte nicht budgetiert werden können, sollte über die kamerale Budgetierung eingestiegen werden. Wird von Beginn an deutlich, dass es sich um eine zeitlich befristete Übergangsphase handelt, ist die kurzfristig einführbare kamerale Budgetierung einer mittelfristig einsetzbaren produktorientierten Budgetierung vorzuziehen.

Aus den Erfahrungen der Untersuchung folgert die Überörtliche Prüfung, dass Pilotprojekte für die Budgetierung in Städten und Kreisen der geprüften Größenordnung nicht erforderlich sind. Wird ein Pilotprojekt für unverzichtbar gehalten, so sollte es auf ein Jahr begrenzt sein. Parallel dazu sollte die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung vorbereitet werden (vgl. Ansicht 55).

Ansicht 55: Zeitplan für die Einführung der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells

Zeitplan für die Einführung des Neuen Steuerungsmodells			
KLR Konzeption/ Ausschreibung Budgetierung kameral, Anpassung Haushalt	KLR Einführung und Test Kostenarten-/Kostenstellenrechnung Produktdefinition Abschluss bis Jahresende	KLR Einführung Kosten-trägerrechnung Aufbauorganisation ggf. Veränderungen vorbereiten Budgetierung Konzeption output-orientierte Budgetierung/ Kontraktmanagement/ outputorientierter Haushalt	Output-orientierte Steuerung Feineinstellung
1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr

Für die konzeptionelle Phase sowie die Ausschreibung der Software ist ein Zeitraum von einem Jahr vorzusehen. Dort sind die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung zu definieren. Sie leiten sich aus dem Informationsbedarf ab, den die Verwaltungsspitze, die Mitarbeiter und die Politiker haben. Es ist ein entscheidender Erfolgsfaktor, den eigenen Informationsbedarf zu definieren, bevor die Software ausgewählt wird und die Kosten- und Leistungsrechnungs-Verfahren festgelegt werden, die den Informationsbedarf am besten abdecken.

In der zweiten Phase stehen die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie die Produktdefinition im Vordergrund. Bei der Kosten- und Leistungsrechnung sind zunächst die Kosten- und Erlösarten zu definieren sowie die Kostenstellenrechnung einzurichten. Diese Phase ist innerhalb eines Jahres abzuschließen, so dass im dritten Jahr die Kostenträgerrechnung in Angriff genommen werden kann. Wenn externe Berater eingesetzt werden, müssen sie die gesamte Bandbreite der Varianten der Ko-

sten- und Leistungsrechnungs-Einstellung beherrschen und die Vor- und Nachteile der Varianten sowie die Konsequenzen bei der Einführung und im Echtbetrieb erläutern können.

Parallel zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sollten die Produkte definiert werden. Nach den Erfahrungen mit den Produktkatalogen des Vergleichs rings wird davon abgeraten, einen Standardproduktkatalog einzuführen. Nahezu alle Städte und Kreise sind zwar zunächst diesen Weg gegangen, nahmen aber individuelle Anpassungen vor. Die Ergebnisse sind höchst unterschiedlich; bisher gelang es nicht, einen universellen Produktkatalog zu entwerfen, der die Steuerungsbedürfnisse wirklich abdeckt. Daraus folgert die Überörtliche Prüfung, dass jede Kommune sich ihre eigene Produktpalette herausarbeiten muss, die die nötigen Steuerungsinformationen vermittelt. Als Richtgröße dient dabei eine Zahl von 50 bis 60 Produkten, die das Steuerungspotenzial für die Politik darstellen. Diese Produkte werden durch Leistungen konkretisiert, die Steuerungsobjekte der Verwaltung sind. Häufig wird es erst auf Ebene der Leistungen möglich sein, präzise Mengen und Preise oder Kosten anzugeben. Auf diese Weise gelingt es der politischen Steuerung, eher grobe Produktinformationen anzubieten. Sie sind wichtig für die Zieldiskussion und stellen gleichzeitig der Verwaltung auf einer differenzierenden Ebene steuerungsrelevante Outputinformationen bereit. Auf den Ausweis interner Produkte im Haushalt sollte verzichtet werden, da die Kosten dieser Produkte in die externen Produkte einfließen müssen.

Bei der Produktdefinition ist Wert darauf zu legen, dass die Mitarbeiter ihre Produkte und Leistungen akzeptieren. Nur wenn sie lernen, in Produkten und Leistungen statt in Tätigkeiten oder Aufgaben zu denken, kann die produktorientierte Steuerung Erfolg haben. Dies bedingt, dass die Mitarbeiter Produkte und Kunden als Einheit sehen, dass sie die Qualitätsdiskussion ebenso wie Fragen der Prozessoptimierung oder des Beschwerdemanagements an den Produkten festmachen und die politischen Ziele kennen, die mit den Produkten verfolgt werden. Um dies zu erreichen, muss der Prozess der Produktdefinition unter enger Einbeziehung der Mitarbeiter erfolgen. Dieser Prozess dient gleichzeitig der Information und der Akzeptanzsicherung, was den höheren Aufwand gegenüber einer bloßen Übernahme eines von anderen Städten entworfenen Produktkatalogs rechtfertigt. Mittelfristig zahlt sich ein zunächst höherer Aufwand durch höhere Akzeptanz aus.

Der Politik sollten die Produkte zur Kenntnis und zur Stellungnahme vorgelegt werden. Schließlich soll die Politik die Produkte als ihre Steuerungsobjekte annehmen. Die politische Ebene hat die Ziele der Kommune zu bestimmen, denn letztlich können Entscheidungen über Produkte nur getroffen werden, wenn die Ziele der Kommune bekannt sind. Die Entscheidung über die Ziele ist damit allein Aufgabe der Politik.

Im dritten Jahr kann mit Änderungen an der Aufbauorganisation begonnen werden. Sie orientieren sich an den Ergebnissen, den Budgets und den Produkten. Ziel ist es, Übereinstimmung zwischen Budget- und Produktverantwortung herzustellen und gleichzeitig Kompetenzen zu dezentralisieren. Da aufbauorganisatorische Änderungen das Machtgefüge neu gestalten, ist mit Widerständen zu rechnen, die den Prozess aufhalten, aber nicht verhindern dürfen. Den Widerständen ist mit einem überzeugenden Konzept zu begegnen. Dem widerspricht eine Aufbauorganisation, die eher als Nachahmung von Aktivitäten benachbarter oder befreundeter Kommunen verstanden wird. Nur wenn das Ziel der Änderung den Führungsebenen in der Verwaltung plausibel ist und von ihnen akzeptiert wird, kann der Umbau erfolgreich sein, weil er dann mitgetragen und nicht blockiert, im positiven Falle sogar mit vorangetrieben wird.

Erst in dieser Phase der Reform sollte die Prozessoptimierung einsetzen. Prozesse können als Produktionsprozesse verstanden und im Hinblick auf ihre Teilprozesse beschrieben werden. Die Optimierung bezieht sich auf ein Ergebnis der Reform (das Produkt) und läuft nicht Gefahr, in der Reform selbst wieder aufgegeben zu werden. Prozessoptimierungen sollten nur dann begonnen werden, wenn ein objektiver Bedarf besteht.

Da die laufende Kostenträgerrechnung produktbezogene Informationen gibt, kann im dritten Jahr der Reform die produktorientierte Budgetierung vorbereitet werden.

Ab dem vierten Jahr sind die wichtigsten Prozesse und Instrumente eingeführt. Die Feineinstellung beginnt. So werden die Plandaten aus der Kosten- und Leistungsrechnung nach zwei bis drei Jahren wirklich zuverlässig sein, und die neue Aufbauorganisation wird sich im Laufe der Zeit einspielen. Nun können Personalentwicklungsmaßnahmen greifen, weil der Rahmen, innerhalb dessen die Neue Steuerung umgesetzt werden soll, erkennbar ist. Personalentwicklungsmaßnahmen können genau geplant und vollzogen werden. Anders als bei den Instrumenten und Verfahren kann für die Personalentwicklung kein Muster vorgegeben werden, weil sich die Ausgestaltung der Maßnahmen an den Bedürfnissen vor Ort orientieren muss. Beginnen sollten sie mit den Führungskräften, da sie bereit sein müssen, Neue Steuerung auch gegenüber ihren Mitarbeitern umzusetzen.

Ein unterschätzter Erfolgsfaktor ist ein konsequentes und umfassendes Projektmanagement. Der Planung der Phasen, der Schätzung der internen und externen Aufwände sowie der Kontrolle der Zwischenergebnisse und der Aufwände wird zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Daher wird empfohlen, einen Projektplan aufzustellen und ihn regelmäßig fortzuschreiben. Viele Kommunen haben im Laufe der Projektzeit Arbeitsaufträge eingeführt, die die von Arbeitsgruppen zu erreichenden Zwischenziele sehr genau beschreiben und persönliche Verantwortung für das Erreichen der Ziele etablieren.

Die politische Ebene sollte in die Projektorganisation einbezogen werden. Mindestens im Projektleitungsausschuss muss sie vertreten sein, eventuell kann sie sogar in die Projektgruppen eingebunden werden. Dies gewährleistet einen kontinuierlichen Lernprozess auch bei den Gemeindevertretern.

Insgesamt muss sich die Verwaltung langfristig auf einen Wandel bei den Anforderungsprofilen der Mitarbeiter einstellen. Mehr und mehr werden Mitarbeiter mit betriebswirtschaftlichen und mit DV-Kenntnissen benötigt. Diese sind für die Verwaltung nicht einfach zu gewinnen oder zu halten, da eine unmittelbare Konkurrenz zur Privatwirtschaft besteht, die nicht selten höhere Gehälter zahlen kann. In der Vergangenheit haben gut ausgebildete Mitarbeiter aus dem Controlling die Verwaltung zugunsten der Privatwirtschaft verlassen, was mit Nachteilen für den Projektfortschritt verbunden war. In den engen Grenzen des Dienstrechts bestehen kaum Chancen einer besseren Dotierung. Die Kommune muss daher zum einen bestrebt sein, in die Verwaltungsbildung mehr betriebswirtschaftliche und DV-Elemente einfließen zu lassen, um Grundkenntnisse bei allen Mitarbeitern sicherzustellen und damit den Bedarf an verwaltungsfremdem Personal zu verringern. Andererseits muss es gelingen, den Arbeitsplatz Verwaltung an sich attraktiv zu machen, und zwar nicht nur über die - vermeintliche - Sicherheit des Arbeitsplatzes, sondern über Vielfalt bei den Aufgaben, moderne Arbeitsformen, angenehmes Betriebsklima etc. Im Wettbewerb mit der Privatwirtschaft muss die öffentliche Verwaltung da, wo sie mit der Privatwirtschaft nicht mithalten kann, die ihr eigenen Potenziale erschließen, denn nur mit kompetenten und engagierten Mitarbeitern wird die Verwaltung ihr Ziel eines modernen, kundenorientierten und effizienten Dienstleistungsunternehmens erreichen können.

Die Einführung des Neuen Steuerungsmodells ist als Investition in die Zukunft zu betrachten. Sie sollte sparsam und wirtschaftlich zugleich geschehen, ohne dass an falscher Stelle gespart wird. Kommunen, die in einer Phase defizitärer Haushaltslage mit der Einführung der Neuen Steuerung beginnen, sollten kurzfristig notwendige Sparmaßnahmen nicht in einen direkten Zusammenhang mit dem Neuen Steuerungsmodell stellen, da diese häufig kontraproduktiv wirken, wenn zum Beispiel massiv Stellen zu Beginn des Reformprozesses gekürzt werden.

8.10 Outputorientierte Steuerung und Kontraktmanagement

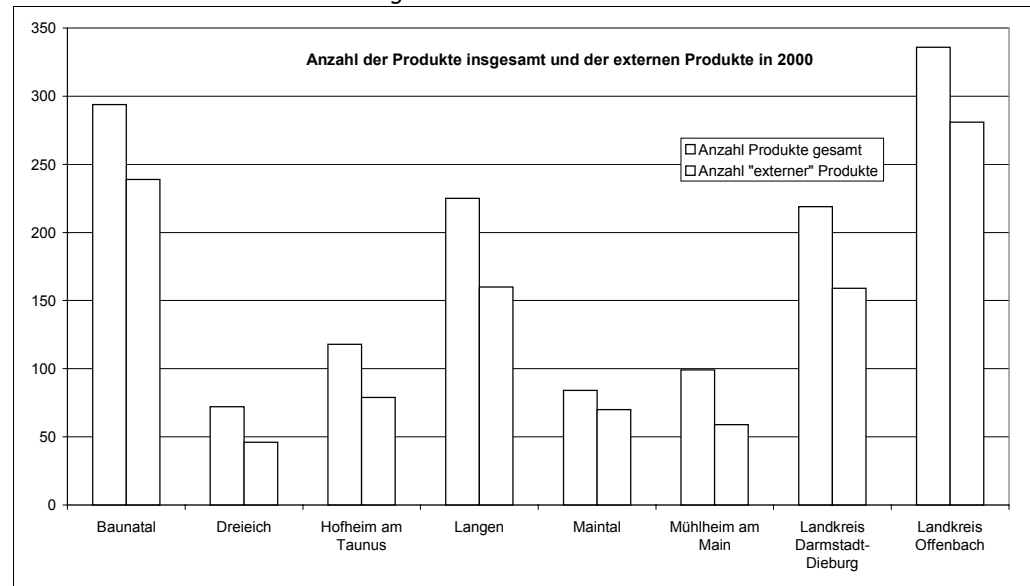
Acht Kommunen hatten Produkte definiert (davon zwei Landkreise), vier hatten bis Ende des Prüfungszeitraums noch nicht mit der Produktdefinition begonnen (Bad Arolsen, Bad Vilbel, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Odenwaldkreis). Die Zahl der Produkte schwankte bei den Städten zwischen 69 in Dreieich und 294 Produkten in Baunatal und bei den beiden Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Offenbach zwischen 219 und 336 Produkten (einschließlich der Produkte des Landes Hessen). Alle Produktkataloge unterscheiden interne und externe Produkte. Während externe Produkte die für den

Bürger erstellten Verwaltungsleistungen bezeichnen, sind interne Produkte die Leistungen für den Bedarf der Verwaltung.

Die Zahl der Produkte war in den Städten Baunatal und Langen sowie den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Offenbach zu hoch. Städte, die einen Produkthaushalt einsetzten oder Leistungskennzahlen in ihren Budgetberichten verwendeten, hatten in der Regel erkannt, dass mehr als 100 Produkte für die Politik in keinem Fall steuerbar sind und auch bei der Zurechnung der Kosten erhebliche Mühen verursachen (Langen, Maintal, Mühlheim am Main, vgl. Ansicht 56). Um die Produktkataloge zu erarbeiten, zogen alle Kommunen zunächst die Standardproduktkataloge der KGSt oder der hessischen Kommunalverbände heran. Sie wurden aber meist mehrfach überarbeitet, bis sie einen überschaubaren Umfang hatten. Langen übernahm den Katalog weitgehend unverändert, hatte mit über 200 Produkten aber zu viele Produkte. Dies zeigte, dass die verwendeten Vorlagen zumeist nur für die erste Orientierung taugten und dass Produktkataloge nicht auf Anhieb gelangen. 50 bis 60 Produkte können als eine Zielgröße für den Umfang des Produktkatalogs angesehen werden, wenn unterhalb der Produkte eine Leistungsebene eingerichtet ist und bebucht werden kann.

Da nahezu jede Kommune ihre Produkte individuell gestaltet hat, waren sie nicht vergleichbar und können auch nicht für interkommunale Vergleiche eingesetzt werden. Es wird zu entscheiden sein, ob diese Nachteile zu vernachlässigen sind. Abzuwägen ist, ob das Steuerungsinteresse der Politik weniger im interkommunalen Vergleich als in der Steuerung der eigenen Kommune sowie der Verwaltung liegt. Mit der Neuen Steuerung ist eine Abkehr von Detailvergleichen auf der Basis von Haushaltsstellen verbunden. Verglichen werden können dagegen die Konzepte zur Lösung politischer Sachfragen sowie die Erfolge.

Ansicht 56: Anzahl der Produkte insgesamt und der externen Produkte in 2000



Die Produkte orientierten sich insgesamt oder in Teilbereichen an den Unterabschnitten des kameralen Haushalts, flächendeckend in Mühlheim am Main und in den Pilotprojekten von Baunatal. Dadurch wurde die Sicht auf die Kostenstellen einerseits und die Kostenträger andererseits verwischt, so dass weder eine Steuerung der Organisationseinheiten noch der Produkte möglich war. Produkte sollten daher unabhängig von der kameralen Systematik definiert werden.

Die Produktbeschreibungen waren in Mühlheim am Main und in Langen sehr umfassend. Die Kennziffern und die produktbezogenen Zielformulierungen waren so unkonkret, dass die Zielerreichung nicht gemessen werden konnte. Hervorzuheben ist, dass diese Städte mit der Formulierung von Produktzielen die Verbindung zu den politischen Absichten hergestellt hatten.

Entsprechend der zur Produktdefinition herangezogenen Musterkataloge beschrieben alle Kommunen interne Produkte. Dies sind Leistungen der Querschnittsbereiche, die

nicht an den Bürger gehen, sondern innerhalb der Verwaltung ausgetauscht werden. Diese Produkte gehören nicht in den Haushalt, sondern als Serviceleistungen in die interne Leistungsverrechnung. Obgleich die meisten Kommunen den Mechanismus einer Verrechnung von internen Leistungen befürworteten – und zum Teil durch den Ausweis von inneren Verrechnungen im kamerale Haushalt in Hofheim am Taunus, Maintal und Mühlheim am Main vorwegnahmen – zog keine Kommune die Konsequenz, interne Leistungen nicht im Produktkatalog abzubilden. Wenn aus Akzeptanzgründen nicht auf den Ausweis im Produkthaushalt verzichtet wird, sollten diese Produkte zumindest in einem gesonderten Teil des Haushalts ausgewiesen werden, damit sich das politische Steuerungsinteresse voll auf die externen Produkte konzentriert.

Die Kommunen, die Produkte definiert hatten, strebten einen vollständigen Ausweis aller Kosten im Produkt an. So wurden Transfers in den meisten Kommunen in den Produkten abgebildet, zum Beispiel die Zahlung von Zuschüssen an Vereine. Einige Kommunen wiesen zusätzlich nicht-monetäre Vergünstigungen wie die kostenlose Nutzung von Sporthallen im Produktkatalog aus. Damit ist sichergestellt, dass alle Leistungen der Verwaltung auch in den produktorientierten Haushalt und damit in die politische Debatte einfließen.

Dreieich, Hofheim am Taunus, Langen und Mühlheim am Main bildeten ihre Produkte bereits im Haushalt ab. Mühlheim am Main stellte im Produkthaushalt Mengen dar, allerdings nur auf Leistungsebene. Stückkosten konnte keine Stadt ausweisen, auch nicht auf Leistungsebene. Den Produkten konnten nur Ausgaben und Einnahmen als Summen zugerechnet werden. Produktbezogene Informationen aus der Kosten- und Leistungsrechnung lagen noch nicht vor. Damit lag die Steuerungsinformation, die von Politikern in der Debatte nachgefragt wird, noch nicht vor. Provisorische Verfahren hätten weiterhelfen können. Die Produkthaushalte werden den kommunalen Mandatsträgern als neue Steuerungsinstrumente dienen, wenn ein Zusammenhang zwischen Mengen und Kosten erkennbar wird. Auch aus Sicht der Verwaltung muss in Zukunft deutlich gemacht werden können, wie geänderte Finanzmittel auf das Leistungsspektrum wirken. Ein gelungenes Beispiel für einen Produktkatalog zeigt Ansicht 57.

Ansicht 57: Ausriss aus dem Produktkatalog der Stadt Rüsselsheim als Referenzbeispiel

Ausriss aus dem Produktkatalog der Stadt Rüsselsheim						
	Kosten- stelle	Menge	Einheit	Kosten je Einheit in DM	Gesamt- kosten in TDM	Erlöse in TDM
7. Förderung von Kultur und Sport					14.969	1.263
7.1 Erhaltung und Förderung von Kultur in der Stadt und Förderung von Personen und Gruppen					4.888	912
7.2 Förderung und Vermittlung der Kunst					7.597	550
7.3 Förderung des Sports		22.500	Sport- ler	508,93	2.484	1.263
7.3.1 Zuschüsse / indirekte Förderung					455	./.
7.3.1.1 Zuschussmanagement zur Förderung des Sports	52	893	Stunden	130,89	117	./.
7.3.1.2 Spendenabwicklung	21	250	Spenden	62,75	16	./.
7.3.1.3 Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der Sportförderung	52	1		322.600,00	322	./.
7.3.1.4 Investitionszuschüsse an Sportvereine	52	1		80.000,00	80	
7.3.1.5 Zinseinnahmen für	52	0		0,00	0	./.

Ausriss aus dem Produktkatalog der Stadt Rüsselsheim						
	Kosten- stelle	Menge	Einheit	Kosten je Einheit in DM	Gesamt- kosten in TDM	Erlöse in TDM
Darlehen an Sportvereine						
7.3.2 direkte Förderung					297	9
7.3.2.1 fachliche Beratung zur Förderung des Sports durch das Sportamt	52	37	Stunden	130,02	5	./.
7.3.2.2 Verleih von Sportgeräten	52	75	Vorgänge	134,50	10	./.
7.3.2.3 Beratung bei Sportbegegnungen	52	551	Stunden	130,91	72	./.
7.3.2.4 Sportbegegnungen (externe Kosten)	52	1		109.000,00	109	./.
7.3.2.5 Städtevergleichskämpfe / Sportlerehrung	52	770	Stunden	130,86	1.001	./.
7.3.2.6 Einnahmen aus Veranstaltungen				0,00		9

Hinsichtlich der Steuerungsrelevanz des Produkthaushalts waren Dreieich und Langen am weitesten: Dort war der Produkthaushalt Basis der politischen Debatte, der kamerale Haushalt war Formsache. Auch Anträge in der Haushaltsdebatte wurden produktbezogen gestellt. In Hofheim am Taunus und Mühlheim am Main wurden kameraler und Produkthaushalt gemeinsam aufgestellt; diskutiert wurde aber mehr über den kamerale Haushalt. Fachlich-politische Ziele waren in keinem Produkthaushalt enthalten. Auch stellte keine Gemeindevertretung selbst politische Ziele auf.

Kontraktmanagement wurde in der Hälfte der Kommunen punktuell eingesetzt (Baunatal, Dreieich, Hofheim am Taunus, Landkreise Hersfeld-Rotenburg und Offenbach). Zumeist wurden gute Regelungen gefunden, die sich problemlos flächendeckend einführen ließen. Wie bei der Budgetierung gilt auch hier, dass ein zügigeres Vorgehen die Funktionsweise der Neuen Steuerung für alle Mitarbeiter deutlich macht. In Dreieich und im Landkreis Offenbach waren die Kontrakte zu umfangreich, weil sie zu viele allgemeine Regelungen enthielten. Vorzuziehen wären einheitliche Rahmenkontrakte für die gesamte Verwaltung.

8.11 Produktorientierte Budgetierung

Alle Kommunen außer Hofheim am Taunus hatten Erfahrungen mit der Budgetierung, aber keine budgetierte auf der Basis der Produkte. Hofheim am Taunus hatte beschlossen, erst dann in die Budgetierung einzusteigen, wenn die Voraussetzungen für die produktorientierte Budgetierung gegeben seien.

Nur vier Kommunen hatten den Einstieg in die flächendeckende Budgetierung geschafft (Bad Vilbel, Langen, Maintal und Mühlheim am Main). Die übrigen hatten entweder nur einige Haushaltsstellen – besonders Fortbildungskosten – budgetiert oder beschränkten die Budgetierung auf Pilotprojekte wie Baunatal. Die Landkreise hatten durchgängig Erfahrungen mit der Schulbudgetierung, die sich in der Regel nur auf Haushaltsstellen mit geringem Volumen bezog. Ausgabepositionen mit einem höheren Volumen wie die für Energie eröffnen zwar Handlungsspielraum. Sie wurden aber allenfalls in Pilotprojekten budgetiert und nicht in die Fläche übertragen.

Der Einstieg in die flächendeckende Budgetierung wurde in unterschiedlichem Maße über Pilotprojekte gesucht. Während Bad Vilbel eine nur einjährige Pilotphase durchlief, benötigten andere Kommunen mehr Zeit für den Umstieg auf die flächendeckende Einführung (so Bad Arolsen, Baunatal, Langen).

In die Budgets flossen die gemäß § 12 GemHVO zu erfassenden kalkulatorischen Abschreibungen und Zinsen nur in geringem Umfang ein. Nur in Mühlheim am Main und Langen geschah dies flächendeckend, in anderen Kommunen wie Baunatal und dem

Landkreis Offenbach wurden zumindest Pilotbudgets mit den kalkulatorischen Kosten aufgestellt.

Die Personalausgaben waren in den flächendeckenden Budgets und in den Budgets der Pilotprojekte in der Regel enthalten. Ersparnisse durch nicht besetzte Stellen flossen den Budgets in Baunatal und Langen zu. Hervorzuheben ist, dass Langen Durchschnittskosten budgetierte und damit ungewollte Steuerungseffekte, wie sie sich durch Alter und Familienstand ergeben, vermied.

Bei flächendeckender Budgetierung und der Modellbudgetierung in den Pilotprojekten waren die Einnahmen in den Budgets enthalten. Unterschiede gab es bei der Verwendung der Einnahmen: In eher defizitären Haushalten reduzierten Mehreinnahmen den Zuschussbedarf (Mühlheim am Main), sonst konnten Mehreinnahmen für Mehrausgaben verwendet werden.

Der Umfang der außer- und überplanmäßigen Ausgaben war seit Beginn der Budgetierung deutlich zurückgegangen. In Bad Vilbel hatte es seit Beginn der flächendeckenden Budgetierung noch keine Abweichungen nach unten gegeben, die zusätzliche Mittel gefordert hätten. Einige Städte hatten in geringem Umfang die Kompetenzen zur Genehmigung entsprechender Ausgaben dezentralisiert. Die Grenzen lagen recht niedrig. Weite Regelungen hatte Baunatal, wo Beträge bis 5.000 DM von der Fachbereichsleitung bewilligt werden konnten (Baunatal hatte noch keine flächendeckende Budgetierung).

Bei der Dauer der Übertragbarkeit trafen die Kommunen kaum vom Haushaltsrecht abweichende Regelungen. In der Regel waren Mittel im Verwaltungshaushalt ein Jahr und im Vermögenshaushalt unbegrenzt übertragbar. Der Landkreis Darmstadt-Dieburg hatte weder eine Verwendungsbeschränkung noch eine Befristung der Übertragbarkeit vorgesehen.

Fast alle Kommunen beantragten Ausnahmegenehmigungen von der GemHVO gemäß § 133 HGO (Experimentierklausel). Langen verzichtete, weil alle Regelungen im Einklang mit dem geltenden Haushaltsrecht stehen sollten; man ging den akzeptablen Weg, die Grenzen des geltenden Haushaltsrechts weit auszulegen. Die meisten Ausnahmeregelungen bezogen sich auf die §§ 17 bis 20 GemHVO. Darüber hinaus waren aber auch Ausnahmen nach den §§ 4, 5 und 8 GemHVO genehmigt worden.

Keine Kommune hatte eine funktionierende Plankostenrechnung, die Voraussetzung einer produktorientierten Budgetierung. Zudem steht die produktorientierte Budgetierung im Widerspruch zur geltenden Auslegung des Haushaltsrechts (Debatte über Produkthaushalt, Haushaltsdarstellung) und wird sich schwer als politisches Steuerungsinstrument durchsetzen können, wenn nicht der Gesetzgeber Erleichterungen gewährt.

8.12 Berichtswesen und Controlling

Für alle budgetierten Bereiche wurden Berichte gefertigt. Sie unterschieden sich deutlich im Hinblick auf Aussagefähigkeit und Nutzerfreundlichkeit. Die Kommunen hatten den Zusammenhang zwischen dezentraler Verantwortung über Budgetierung und der Notwendigkeit zur Berichterstattung an die übergeordnete Ebene verstanden und umgesetzt.

Die Berichte fußten überwiegend auf kameralen Daten. In Hofheim am Taunus und im Landkreis Darmstadt-Dieburg gab es (seit 1. Januar 2001) Auswertungen auf Kosten- und Leistungsrechnungsbasis. Auch die Stadt Langen fertigte Berichte auf Basis der Kosten- und Leistungsrechnung, die aber noch nicht flächendeckend verteilt wurden.

Fünf Kommunen hatten flächendeckend Berichte, die entweder auf den Budgets oder auf dem Produktkatalog beruhten. Sechs Kommunen berichteten regelmäßig über die Pilotprojekte zur Budgetierung. Dreieich hatte einen DV-gestützten Produkthaushalt, der gleichzeitig als Berichtswesen diente, sowie manuell erstellte Access- oder Excel-Berichte der Pilotprojekte.

Meist wurde nur über Ist-Zahlen berichtet: Einige Kommunen erläuterten Abweichungen und wenige Kommunen nannten regelmäßig Gegenmaßnahmen bei Abweichungen (Bad Vilbel). Übergreifende Auswertungen mit strategischer Perspektive gab es

nicht. Die Controller selbst verstanden sich manchmal zu wenig als Dienstleister. Generell war nicht ausreichend zu erkennen, dass die Controller die Daten so aufbereiteten, dass sie leicht und einfach zu verstehen waren. Dies galt auch für die Aufgabe der Controller zu überwachen, dass in den Budgetbereichen auf die Berichte reagiert wird. Regelungen, die unterlassene Reaktionen sanktionieren, waren nirgendwo vorgesehen. Die Prüfung zeigte, dass auch mit kamerale Daten aussagefähig berichtet werden kann (vgl. Ansicht 58).

Die Notwendigkeit, das Controlling auf Ziele und Wirkungen auszudehnen und den Grad der Zielerreichung zu ermitteln, wurde erkannt. Aber keine Kommune wurde in dieser Richtung aktiv. Die meisten waren mit dem operativen Geschäft der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung sowie sonstigen Projektaktivitäten voll ausgelastet. Die anderen Kommunen sahen dagegen die Fachplanung und die Wirkungssteuerung als Aufgabe der Fachbereiche an, das Controlling sollte nur Kennzahlen zu Leistungen und Qualitäten anfordern.

Kennzahlen waren nur in geringem Umfang entwickelt worden. Vor allem fachliche Kennzahlen wie Qualität und Wirkung wurden nur in Einzelfällen von den Fachbereichen selbst für eigene Steuerungszwecke erhoben. Demgegenüber wurden besonders bei kosten- und leistungsrechnungsnahen Daten die Voraussetzungen für einen flächendeckenden Ausweis geschaffen. Positiv fielen die Kreise auf, die für die Jugend- und Sozialhilfe umfassende Informationssysteme geschaffen hatten. Auch Bad Arolsen, Baunatal und Maintal hatten für einige Gebiete wie Stadthalle oder Kindergärten bereits Kennziffern erarbeitet.

Ansicht 58: Berichtswesen im Sozialamt des Odenwaldkreises

Abweichung Ansatz						
November 2000		Ansatz 2000	Ziel 11/2000	Ist 11/2000	Abweichung	% Abweichung
FB 2/HLU	laufende HLU	12.800.000 DM	11.733.333 DM	11.226.023 DM	-507.310 DM	-4%
	einmalige Beihilfen	1.150.000 DM	1.054.167 DM	1.166.583 DM	112.416 DM	11%
	laufende Fälle HLU	1.067	1.067	1.043	-24	-2%
	mtl. HLU je Fall	1.000 DM	1.000 DM	978 DM	-21 DM	-2%
	mtl. Beihilfe je Fall	90 DM	90 DM	102 DM	12 DM	13%
	Hilfe zur Pflege ambulant	460.000 DM	421.667 DM	372.986 DM	-48.681 DM	-12%
	Eingliederungshilfe ambulant	263.000 DM	241.083 DM	286.999 DM	45.916 DM	19%
	Krankenhilfe ambulant	1.100.000 DM	1.008.333 DM	1.143.956 DM	135.623 DM	13%
FB 2/Asyl	Sachleistungen Asyl	280.000 DM	256.667 DM	310.066 DM	53.399 DM	21%
	lfd. Leistungen Asyl	3.100.000 DM	2.841.667 DM	2.238.773 DM	-602.894 DM	-21%
	Krankenhilfe Asyl	950.000 DM	870.833 DM	625.732 DM	-245.101 DM	-28%
	einmalige Leistungen Asyl	370.000 DM	339.167 DM	148.488 DM	-190.679 DM	-56%
FB 3/Heime	Hilfe zur Pflege stationär	3.100.000 DM	2.841.667 DM	2.263.877 DM	-577.790 DM	-20%
	HLU stationär	200.000 DM	183.333 DM	294.054 DM	110.721 DM	60%
	Eingliederungshilfe stationär	85.000 DM	77.917 DM	70.096 DM	-7.821 DM	-10%
	Krankenhilfe stationär	50.000 DM	45.833 DM	41.610 DM	-4.223 DM	-9%
FB 3/KOF	Hilfe zur Pflege KOF stationär	800.000 DM	733.333 DM	535.564 DM	-197.769 DM	-27%
	Hilfen KOF sonstige	190.000 DM	174.167 DM	252.929 DM	78.762 DM	45%
Verteiler	☐ FB 2/Team 1 ☐ FB 2/Team 2 ☐ FB 2/Team 3 ☐ FB 2/Team Asyl ☐ FB 3/Heimpflege ☐ FB 3/KOF ☐ FBL 2 ☐ FBL 3 ☐ AL	Liebe Kolleginnen und Kollegen, die Fallzahlen in der HLU liegen im November mit 1.010 auf dem gleichen Tiefstand wie im September. Die Entwicklung im letzten Quartal ist damit ähnlich der des Vorjahres. Insgesamt zeichnet sich bis Jahresende eine Unterschreitung der gesamten Ansätze um ca. 2 Mio. DM ab. Ein sehr gutes Ergebnis.				

Der geringe Umfang an Kennziffern war nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die meisten Softwareprodukte statistische Kennzahlen - wenn überhaupt - nur zu Informationszwecken ausweisen, ohne dass sie in Bezug zu Kostendaten gesetzt werden könnten (wie Kosten bei unterschiedlichen Qualitätsniveaus). Die herkömmliche Kostenrechnung muss entweder manuell oder DV-technisch ergänzt werden. Eine Softwareunterstützung dafür hatte noch keine Kommune. Kennzahlen waren in der Regel in den Produkthaushalten enthalten. Sie waren durchgängig so abstrakt formuliert, dass sie nicht gemessen werden konnten.

Nur wenige Kommunen bereiteten die Daten aus dem Berichtswesen auch graphisch auf. Einfache grafische Darstellungen, die die Sachverhalte gut veranschaulichen, waren in den Budgetberichten in Dreieich und im Vorbericht zum Haushalt über die Schulbudgetierung im Odenwaldkreis enthalten. Auch Mühlheim am Main legte den

Stadtverordneten einen gut aufbereiteten übersichtlichen Bericht vor, der über die allgemeine Entwicklung des Haushalts sowie über Produkte informierte.

Die Controllingstellen waren zur Hälfte unabhängig in Form einer Stabsstelle oder einer vergleichbaren Organisationsform, zur Hälfte Bestandteil der Kämmerei oder eines Fachbereichs Finanzen. Wo neue Stellen geschaffen oder umgewidmet wurden, hatten sie zwischen einer und drei Stellen, die sich in der Dotierung für den Leiter des Controlling zwischen A 10 und A 14 oder BAT IVa und Ib bewegten. Sofern sie in der Kämmerei angesiedelt waren, wurden meist sowohl haushaltsbezogene Tätigkeiten als auch Controllingaufgaben von Mitarbeitern wahrgenommen, deren Eingruppierung beibehalten wurde. Insgesamt befassten sich zwischen einem und fünf Mitarbeitern mit Controlling.

Für ein funktionierendes Controlling ist sowohl eine ausreichende personelle Ausstattung als auch eine entsprechende Dotierung der Stellen wichtig. Betriebswirtschaftliche Fachkräfte, die von außerhalb der Verwaltung rekrutiert werden müssen, sind zwar teurer, bringen aber häufig notwendiges Fachwissen und Erfahrung mit. Die frühe Einstellung eines betriebswirtschaftlich geschulten Controllers hilft, bei der Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung auf externe Beratung zu verzichten oder sie nur punktuell in Anspruch zu nehmen. Allerdings wird die Suche nach geeigneten Fachkräften mit dem Einsatz betriebswirtschaftlicher Standardsoftware wie SAP problematisch, weil die Verwaltung in direkte Konkurrenz zu privatwirtschaftlichen Arbeitgebern tritt. Nach einer Einführung von Standardsoftware qualifizierte Projektgruppenmitglieder sind von privatwirtschaftlichen Unternehmen umworbene Mitarbeiter.

Eine angemessene Dotierung stellt sicher, dass die Controller die notwendige Akzeptanz bei den Führungskräften der Fachbereiche genießen. Daneben ist den Controllern organisatorische Unabhängigkeit einzuräumen. Dies gewährleistet am besten eine Stabsstelle, die auch den Zugang zur Verwaltungsspitze hat, was ein strategisches Controlling voraussetzt.

Das Beteiligungscontrolling wurde von allen Verwaltungen überall befürwortet, wo in größerem Rahmen Aufgaben ausgegliedert worden sind. Es wurde erst in einigen Städten und Kreisen eingeführt, zum Beispiel in Hofheim am Taunus, Langen und im Landkreis Offenbach.

8.13 Rechnungswesen

Alle Städte und Landkreise hatten große Schwierigkeiten, die Kosten- und Leistungsrechnung einzuführen. Dies lag neben dem fehlenden Know-how vor allem daran, dass keine vollständigen Konzepte vorlagen, die die Fragen der Zeit-/Mengenerfassung oder der internen Leistungsverrechnung berührten. Die Frage nach dem Steuerungsbedarf, die die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung bestimmt, wurde nicht gestellt. Die Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnungs-Software wurden nur im Modellprojekt, an dem Dreieich und der Landkreis Darmstadt-Dieburg beteiligt waren, präzise definiert.

Hofheim am Taunus betrieb eine funktionierende Kostenrechnung. Langen hatte die Einführung nahezu abgeschlossen. Der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Odenwaldkreis hatten die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung aufgrund von Empfehlungen des Hessischen Finanzministeriums zurückgestellt. Mehrere Kommunen wie Bad Vilbel, Mühlheim am Main und der Landkreis Offenbach hatten die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung 1996 in Angriff genommen, aber noch nicht abgeschlossen. Dies war auf unterschiedliche Gründe zurückzuführen:

- unzureichende technische Voraussetzungen, sowohl im eigenen Haus als auch beim Gebietsrechenzentrum
- fehlendes Know-how für die DV-Administration
- nicht genügend betriebswirtschaftliches Know-how im Haus zum Aufbau von Kostenstellen und Kostenarten, aber auch in den Projektgremien, die über die Kosten- und Leistungsrechnung entscheiden
- zu wenig Personal für den Zeitraum der flächendeckenden Einführung

- qualitativ und quantitativ nicht ausreichende Unterstützung durch externe Berater
- fehlendes stringentes Projektmanagement mit Erfolgskontrollen

Bad Vilbel, Maintal, Mühlheim am Main und der Landkreis Darmstadt-Dieburg gaben an, die Kosten- und Leistungsrechnung im Jahre 2001 einführen zu wollen, zumindest bis zur Kostenstellenrechnung. Zeitangaben, wann die Kosten- und Leistungsrechnung in welchen Phasen laufen soll, sind zurückhaltend zu bewerten, da die Schätzungen häufig zu optimistisch sind.

Die inhaltlichen Anforderungen an die Kosten- und Leistungsrechnung wurden zu niedrig angesetzt oder im Einführungsprozess reduziert. So verzichtete Langen zunächst auf einen Teilkostenausweis und Baunatal auf eine verursachungsgerechte Leistungsverrechnung, weil im ersten Fall die Mitarbeiter nicht überfordert werden sollten und im zweiten Konflikte mit der Personalvertretung befürchtet wurden. Die interne Leistungsverrechnung wurde von allen Kommunen als sehr aufwändig bewertet. Selbst Langen und der Landkreis Darmstadt-Dieburg mit gutem Kosten- und Leistungsrechnungs-Know-how setzten daher eher auf die Umlage von Kosten als auf die Verrechnung interner Leistungen, auch wenn dabei sehr viel Wert auf eine möglichst verursachungsgerechte Zurechnung der Kosten gelegt wurde.

Dreieich und der Landkreis Darmstadt-Dieburg führten im Modellversuch des Landes eine Finanzbuchhaltung ein. Die ausgewählte Software SAP erwies sich als extrem personalintensiv. Die gebundenen Mitarbeiter waren für andere Aktivitäten nur noch in eingeschränktem Umfang frei. Zudem war SAP sicher eine der teuersten und komplexesten Lösungen. Nur im Verbund mehrerer Kommunen wäre die Entscheidung für ein derart leistungsfähiges, aber auch aufwändiges System sinnvoll. Daher sollten nach einer Entscheidung für die landesweite Einführung der Finanzbuchhaltung auch Möglichkeiten für eine gemeinsame Nutzung sowie andere Finanzbuchhaltungs-Systeme, eigens für kleine Kommunen, geprüft werden. Die Chance für einen generellen Wechsel des Buchungssystems, der nur erfolgreich sein kann, wenn er langfristig von allen Kommunen vollzogen wird, darf nicht an technisch und inhaltlich überzogenen Anforderungen scheitern. Eine Vorentscheidung des Gesetzgebers ist Voraussetzung dafür, dass künftig wie auf Landesebene auf das kamerale Haushaltswesen verzichtet werden kann. Ein Nebeneinander beider Systeme ist den Kommunen auf Dauer nicht zuzumuten.

8.14 Dezentralisierung, Organisation und Aufgabenkritik

Bis auf Bad Arolsen hatten alle Kommunen die Anordnungsbefugnis dezentralisiert, manche sogar unbegrenzt wie Dreieich oder Langen. Maintal dezentralisiert die Anordnungsbefugnis sogar bis auf die Ebene der Mitarbeiter. Sowohl die weitgehende Dezentralisierung bis auf Mitarbeiterebene als auch die Anhebung der Höchstgrenzen für Ausgabeentscheidungen sind geeignet, das Verantwortungsbewusstsein der Mitarbeiter im Umgang mit den bereitgestellten Mittel zu stärken.

Ebenso waren die Kompetenzen für Beschaffungsvorgänge zu sehen. Beschafft wurde überwiegend zentral, selbst wenn die Entscheidung über die Beschaffung wie in Bad Vilbel und Baunatal dezentralisiert worden war. Im Hinblick auf Mengenvorteile wird es auch in Zukunft sinnvoll sein, zentral zu beschaffen und nur die Finanzverantwortung zu dezentralisieren. Entscheidend wird sein, dass sich die Beschaffungsstelle als Serviceleister versteht, der aus eigenem Interesse bemüht ist, den Beschaffungswunsch des internen Kunden schnell und zuverlässig zu erfüllen.

Um den Verwaltungseinheiten mehr Einfluss auf Zeit, Geschwindigkeit und Ort der Beschaffung zu verleihen, hatte Bad Vilbel mit einer ausgewählten Gruppe von Lieferanten Großkundenkonditionen auch bei dezentraler Beschaffung vereinbart: Jede Organisationseinheit der Verwaltung konnte eigenständig bei Lieferanten auftreten und das benötigte Gut beschaffen; es galten aber die Bedingungen für die Verwaltung insgesamt. Damit wurde ein Weg gefunden, wie bei dezentraler Verantwortung in der Verwaltung für den gesamten Beschaffungsvorgang dennoch die Größenvorteile der Verwaltung genutzt werden konnten. Eher dezentral regelten die Städte Baunatal und Maintal sowie der Landkreis Hersfeld-Rotenburg die Beschaffungen.

Bei der Dezentralisierung der Personalkompetenzen verlagerten sich Kompetenzen auf die Fachbereichsleitungen, die in zunehmendem Maße mehr Verantwortung bei der Wiederbesetzung von Stellen, der Personalauswahl, der Genehmigung von Überstunden und Nebentätigkeiten erhielten. Da die Zahl der Fachbereiche zwischen drei und sechs variierte, waren die Leitungsspannen und damit der Effekt der Dezentralisierung unterschiedlich. Baunatal und Maintal gaben auch den darunter liegenden Ebenen Kompetenzen, und zwar zu Überstunden, Dienstplänen, Urlaub und Dienstbefreiungen. Damit waren die Sachverhalte, die auf diesen Ebenen wirklich beeinflusst werden konnten, auch dort angesiedelt. Hofheim am Taunus gab seinen Teams diese Kompetenzen sowie die Entscheidungen über fachliche Fortbildungen.

Mühlheim am Main hatte darüber hinaus festgelegt, dass externe Ausschreibungen bis BAT IVa, interne Ausschreibungen innerhalb des Stellenplans sowie die Umsetzung innerhalb des Fachbereichs durch die Fachbereichsleitung vorgenommen werden dürfen.

Die Landkreise gingen bei der Dezentralisierung deutlich vorsichtiger vor als die Städte. Stellenentscheidungen traf nach wie vor überwiegend der Kreisausschuss, auch wenn – wie im Landkreis Hersfeld-Rotenburg – die Amtsleiter stärker eingebunden waren und neue Instrumente der Personalauswahl wie Assessment Center auch für interne Stellenbesetzungsverfahren eingesetzt wurden.

Bis auf Bad Arolsen und Bad Vilbel hatten alle Kommunen begonnen, die Aufbauorganisation neu zu gestalten. Sie favorisierten ein Fachbereichsmodell, wonach die Führungsebenen unterhalb der Dezernate zu Fachbereichen zusammengefasst wurden, denen Fachdienste nachgeordnet werden. Auffällig war die unterschiedliche Zahl der Fachbereiche, obwohl die Städte sich in der Einwohnerzahl und damit in der Größe der Verwaltung kaum unterschieden. Kamen Hofheim am Taunus und Langen mit drei Fachbereichen aus – wobei Hofheim am Taunus den Fachbereichen noch zwei so genannte „Dienste“ zur Seite stellte – so bildeten Maintal sieben und Mühlheim am Main sechs Fachbereiche. Dies zeigt, dass es kein einheitliches Modell gibt, wie Fachbereiche gebildet werden sollten.

Unterhalb der Fachbereiche gab es in Langen, Maintal sowie im Landkreis Offenbach Fachdienste. Über die Fachdienste wurde der Produktbezug hergestellt. Die Städte Baunatal und Hofheim am Taunus gründeten statt der Fachdienste Teams. Diesen waren in Baunatal die Produkte zugeordnet. In Hofheim am Taunus hatten die Teams vollständige Vertretungsfähigkeit, in Baunatal nur für das Bürgerbüro. Da die Teams im Gegensatz zu den Fachdiensten keine zusätzliche Hierarchieebene bildeten, konnte ein Abbau der Hierarchieebenen festgestellt werden. In einigen Ämtern, so in Bad Arolsen oder im Odenwaldkreis, gab es auch ohne umfassende organisatorische Änderungen Teamstrukturen mit voller gegenseitiger Vertretungsfähigkeit.

Bei den anderen Modellen blieb die Zahl der Ebenen in der Regel erhalten, dafür war, wie in Langen, eine deutliche Verlagerung der Kompetenzen auf die Fachbereiche zu erkennen. Deutlich wurde auch, dass es zwei Modelle der Dezentralisierung gibt: entweder wenige Fachbereiche mit einer tieferen Gliederung der Hierarchieebenen oder mehr Fachbereiche mit der Möglichkeit einer flachen Hierarchie.

Dreieich will die Aufbauorganisation dann ändern, wenn die Elemente des Neuen Steuerungsmodells eingeführt sind. Dies ist vor dem Hintergrund richtig, dass die Produktdefinition und die Anpassung der Produktionsprozesse in Verbindung mit einer flächendeckenden Budgetierung Eingriffe verlangen, mit denen zu frühe Änderungen der Aufbauorganisation wieder rückgängig zu machen sind.

Die Änderungen der Aufbauorganisation waren bei den Kommunen, die diese Schritte entweder abgeschlossen oder Beschlüsse gefasst hatten, in der Regel durchdacht und konsequent. Die aufbauorganisatorischen Ebenen entsprachen der Budgetverantwortung – so umfassten die Fachbudgets in Langen die Fachdienste – und es gab eine klare Zuordnung zwischen Aufbauorganisation und Produktverantwortung. Damit wurde sichergestellt, dass auch Produkt- und Budgetverantwortung übereinstimmten.

Einige Gebietskörperschaften, so der Odenwaldkreis, stellten die Prozessoptimierung an den Beginn der Reform; nicht alle Ergebnisse überzeugten (Mühlheim am Main,

Landkreis Offenbach). Generell sind Prozessoptimierungen zu Beginn der Reform nicht sinnvoll, weil das Risiko besteht, dass sie im Verlauf der Reform erneut angepasst werden müssen. Während der Reform werden zahlreiche Neuerungen von alleine zur richtigen Zeit angestoßen, weil Änderungsbedarf durch neue Kompetenzen entsteht. Prozessoptimierungen sollten, wenn sie aktiv gestaltet werden sollen, erst nach Abschluss der Produktdefinition beginnen und den Prozess der Produkterstellung als Produktionsprozess nachzeichnen. Eine externe Begleitung wird dann nicht gebraucht.

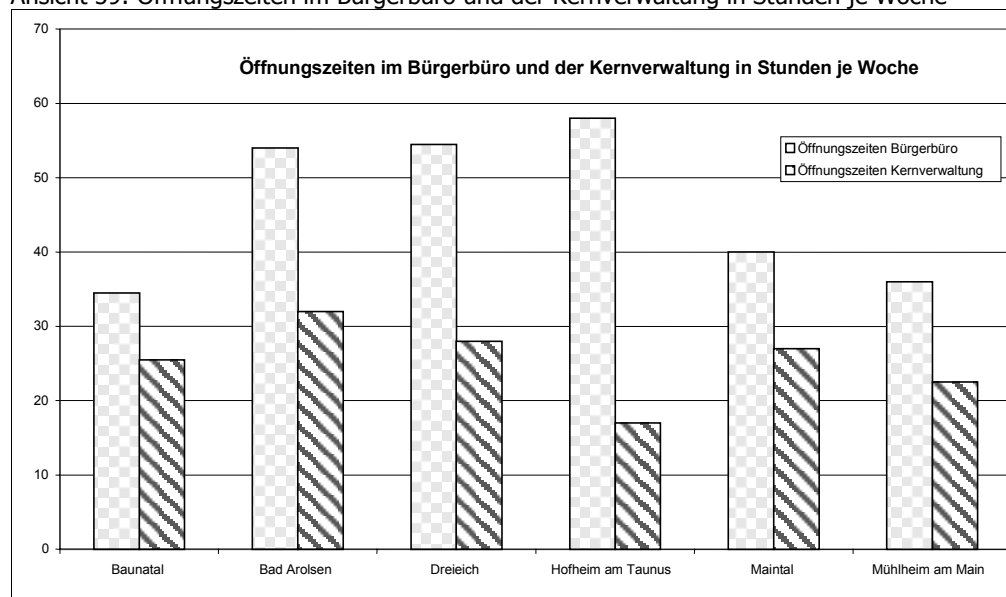
Dokumentierte Ergebnisse einer Aufgabenkritik, die Verlagerungen oder Verzicht auf Aufgaben umfassen, wurden nicht vorgelegt. Falls Vorschläge aus der Verwaltung kamen, fehlte der Politik der Mut zu weitreichenden Entscheidungen. So wurde in Bad Arolsen die Schließung des dritten – defizitären – Freibads von der Verwaltung als Konsolidierungsmaßnahme vorgeschlagen, war in der Politik aber nicht durchsetzbar. Aufgabenkritik wird dann von den Mitarbeitern als aufwändig, aber wirkungslos wahrgenommen und dämpft das Engagement für weitere Aktivitäten. Sie ist nur erfolgversprechend mit der Definition von Produkten und Zielen. Sie steht unter der Frage, ob die früheren Produkte und Leistungen der Verwaltung so noch benötigt werden oder ob sie überflüssig sind. Aufgabenkritik ist am sinnvollsten, wenn sie nicht einmalig in einem isolierten Projekt stehen bleibt, sondern als permanenter Prozess begriffen wird.

8.15 Bürger- und Kundenorientierung

Alle Städte hatten oder planten ein Bürgerbüro. Im Landkreis Hersfeld-Rotenburg soll es ab 2002 in Betrieb gehen, im Landkreis Offenbach wurde die Einrichtung eines Bürgerbüros noch geprüft. Naturgemäß geringer als bei den Gemeinden ist der unmittelbare Kontakt der Landkreise zur Bürgerschaft. Die fallbezogen umfangreichsten Dienstleistungen erbringen das Sozial-, das Jugendamt und die Kfz-Zulassung. Diese können aber schon aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht zusammengelegt werden. Weniger aufwändig, aber ebenfalls zur Verbesserung des Service geeignet, sind daher die Einrichtung von Servicetelefonnummern oder die Vereinbarung von Terminen außerhalb der Öffnungszeiten.

Kleinere Kommunen wie Bad Arolsen (unter 20.000 Einwohnern) brauchen kein Bürgerbüro, wenn nicht bauliche oder andere Gegebenheiten zu unzumutbar langen Wegen für die Bürger führen. In der Regel sind in kleinen Verwaltungen die Mitarbeiter ohnehin sehr flexibel und arbeiten bürgerorientiert, „man kennt sich“.

Ansicht 59: Öffnungszeiten im Bürgerbüro und der Kernverwaltung in Stunden je Woche³⁶

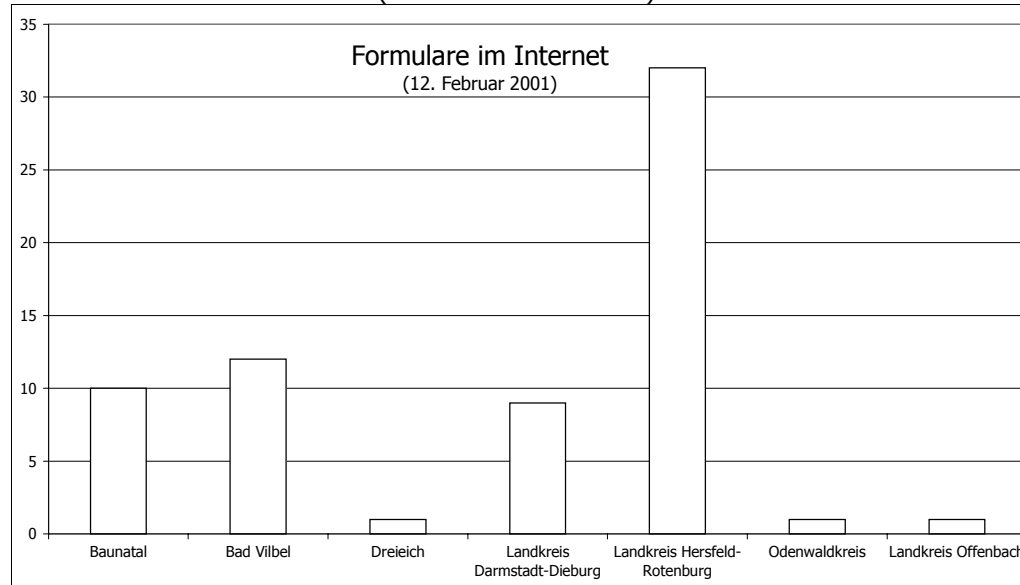


³⁶ Soweit bereits Bürgerbüros bestehen oder Konzepte vorliegen; für Bad Arolsen geplante Öffnungszeiten des Bürgerbüros

In den Bürgerbüros wurde zum einen durch die räumliche Gestaltung, zum anderen durch verlängerte Öffnungszeiten und einen umfassenden Service das Bemühen um mehr Kundenorientierung deutlich. Die Öffnungszeiten wurden gegenüber der regulären Öffnungszeit der Kernverwaltung zum Teil mehr als verdoppelt (vgl. Ansicht 59).

Positiv ist die Einrichtung von Außenstellen des Bürgerbüros in Maintal hervorzuheben, die auch in einer flächenmäßig stark ausgedehnten Stadt kurze Wege zur Verwaltung sichern. In Baunatal und Hofheim am Taunus fiel positiv ins Auge, dass die Verwaltung bei regelmäßig wiederkehrenden Dienstleistungen wie der Ausstellung von Ausweispapieren selbstständig auf den Bürger zukam und ihn an Termine erinnerte.

Ansicht 60: Formulare im Internet (Stand: 12. Februar 2001)



Der Zugang zur Verwaltung über das Internet war in sehr unterschiedlichem Umfang gegeben. Eine vollständige Online-Bearbeitung war mangels elektronischer Unterschrift noch nicht möglich. Einzelne Formulare waren über das Internet abrufbar. Sie konnten ausgedruckt und ausgefüllt zurückgeschickt werden. Besonders umfangreich war das Angebot im Landkreis Hersfeld-Rotenburg (vgl. Ansicht 61).

Sieben Kommunen befragten ihre Bürgerschaft zur Kundenzufriedenheit, nicht aber Bad Vilbel und die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Hersfeld-Rotenburg. Dreieich orientierte sich an den Ergebnissen der Nachbarstadt Langen. Die Befragungen bezogen sich auf besonders kundenintensive, eher einfache Dienstleistungen wie Einwohnermeldeamt, Bürgerbüro oder Zulassungsstelle. An in der Verwaltung bekannten neuralgischen Punkten wie Sozialämtern (Bad Arolsen, Landkreis Offenbach) oder Zulassungsstellen (Odenwaldkreis) überprüften einige Kommunen regelmäßig die Wartezeiten, um flexibel Personal einzusetzen. Insgesamt fiel auf, dass die Kundenbefragungen meist einmalig und aufwändig organisiert wurden. Im Odenwaldkreis wurde sogar eine wissenschaftliche Begleitung hinzugezogen. Regelmäßig und dauerhaft gab es keine Befragungen zur Kundenzufriedenheit. Wünschenswert wäre, aufwändige Methoden durch schnelle, für den Bürger in kürzester Zeit zu beantwortende Fragebögen zu ersetzen, um ein regelmäßiges Feed-back über die Verwaltungsleistungen zu erhalten. Das können die Kommunen in eigener Verantwortung ohne externen Sachverstand bewältigen.

Ansicht 61: Download-Bereich des Landkreises Hersfeld-Rotenburg

Willkommen im Download-Bereich

Hinweise:
Für Dateien mit im PDF-Format benötigen Sie eine Version des Acrobat Readers®. Wenn Sie diese Software nicht besitzen, können Sie kostenlos die neueste Version von www.adobe.de herunterladen. Klicken Sie dazu bitte auf das Symbol "Get Acrobat Reader". Dateien im EXE-Format sind selbstentpackend, der Inhalt besteht ebenfalls aus PDF-Dateien.

Zur Zeit stehen folgende Dokumente und Formulare für Sie bereit:

Online-Formulare		
Allgemeine Anfragen an die Verwaltung		
Anmeldung zum Aufenthalt in den Ferienerholungsstätten		
Schulwesen	Format	Größe
§ 161 - Träger der Schülerbeförderungskosten	PDF	12 KB
Antrag auf Übernahme der Beförderungskosten	PDF	620 KB
Schulferientermine für das Schuljahr 2000/2001	PDF	60 KB
Schulferientermine für das Schuljahr 2001/2002	PDF	60 KB
Sommerferientermine für 2003 bis 2008	PDF	60 KB
Frauenamt	Format	Größe
Informationen zum Sonderpreis für Zivilcourage	PDF	10 KB
Formular zum Sonderpreis für Zivilcourage	PDF	10 KB
Informationen zum Merci - Projekt	PDF	10 KB
Formular zur Bewerbung für das Merci - Projekt	PDF	10 KB
Unter Umständen - Adressen zum Thema Schwangerschaft	PDF	25 KB
Kinder - Beratung / Betreuung... - Eine Adressensammlung	PDF	25 KB
Bauwesen	Format	Größe
Komplettsatz Bauantrag (allgemein)	EXE	270 KB
Komplettsatz Bauantrag (allgemein)	PDF	510 KB
Komplettsatz Abbruchartrag	EXE	100 KB
Komplettsatz Abbruchartrag	PDF	140 KB
Komplettsatz Bauantrag für Werbeanlagen	EXE	100 KB
Komplettsatz Bauantrag für Werbeanlagen	PDF	130 KB
Jugend- und Freizeiteinrichtungen	Format	Größe

Ein zweites Instrument zur Sicherung der Qualität ist das Beschwerdemanagement. Nur in drei Städten (Bad Vilbel, Hofheim am Taunus, Mühlheim am Main) war keine zentrale Verantwortung festgelegt. In acht Städten und Kreisen lag das Beschwerdemanagement beim Verwaltungsleiter, der Hauptverwaltung oder dem Hauptamt. Dabei hilft eine zentrale Verantwortung nicht nur dem Bürger, einen Ansprechpartner zu finden, sondern gibt einen Überblick über Beschwerden. Sie wurden nie statistisch ausgewertet.

Ein einfaches Instrument, das ein schnelles Feed-back bewirkt, war das Bürgerscheckheft, wie es in Dreieich und Langen eingesetzt wird (vgl. Ansicht 62).

Ein Qualitätsmanagement, das sich an den definierten Produkten der Verwaltung orientiert, bestand noch nirgends. Es sollte Bestandteil der Produktberichte werden.

Ansicht 62: Bürgerscheckheft der Stadt Dreieich

Absender: _____ _____ _____ 63303 Dreieich	Bitte Briefmarke aufkleben oder abgeben An den Magistrat der Stadt Dreieich Rathaus 63303 Dreieich	MÄNGELMELDUNG Ich habe am _____ gegen _____ Uhr folgende Mängel festgestellt: ☐ Straßenbeleuchtung defekt (ausgefallen* / flackert*) ☐ Bürgersteig schadhaft / Fußweg / Wanderweg unpassierbar ☐ Fahrbahndecke schadhaft ☐ Verkehrsschild / Straßenschild beschädigt* / verdeckt* ☐ Hecken, Bäume, Werbeanlagen hindern die Übersicht ☐ Straßenbaustelle nicht gesichert ☐ Abfall* / Müll* liegt herum Sonstige Mängel: _____ _____ _____ Kurze Ortsangabe: _____ Festgestellt durch: _____ (Name) ☐ Zutreffendes ankreuzen *Zutreffendes unterstreichen
--	---	---

8.16 Personalentwicklung und Anreize

Die Personalentwicklung zogen der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Odenwaldkreis den instrumentellen Elementen des Neuen Steuerungsmodells vor, andere Kommunen behandelten sie gleichgewichtig (Baunatal, Dreieich).

Die Personalentwicklung war nur selten in ein geschlossenes Konzept eingebettet. Langen und Mühlheim am Main hatten ein solches Konzept; in Bad Vilbel, Hofheim am Taunus und im Landkreis Darmstadt-Dieburg war es in Arbeit. In manchen Städten erschloss sich nur im Kontext mit dem Leitbild, welche Zwecke dabei mit den Mitarbeitern verfolgt werden sollten (so in Dreieich). Zu diesen Maßnahmen gehörten Mitarbeitergespräche (in sechs Kommunen eingerichtet, in drei weiteren – Maintal, Landkreis Hersfeld-Rotenburg und Odenwaldkreis – geplant, keine in Bad Vilbel, Langen und dem Landkreis Darmstadt-Dieburg) oder eine Dezentralisierung der Fortbildungsbudgets in die Fachbereiche (in fünf Kommunen: Baunatal, Bad Vilbel, Dreieich, Maintal, Landkreis Offenbach).

Alle Städte und Kreise (außer Bad Vilbel) flexibilisierten die Arbeitszeit ihrer Mitarbeiter. Dreieich, Langen, Maintal und alle Landkreise hatten die Kernzeit abgeschafft, der Landkreis Hersfeld-Rotenburg eröffnete seinen Mitarbeitern sogar ein Jahresarbeitszeitkonto.

In kundennahen Bereichen war zum Teil Teamarbeit eingeführt. Dies betraf vor allem Sozial- und Jugendämter. In den Bürgerbüros bestand flächendeckend volle gegenseitige Vertretungsfähigkeit. Darüber hinausgehende Pool-Lösungen zum Ausgleich von Spitzen in der Arbeitsbelastung gab es ansatzweise im Landkreis Offenbach mit einem Pool für Pforte, Post und Fahrdienst. Der Einsatz externer Aushilfen war dagegen weit verbreitet. Aus Kostengesichtspunkten sollte stärker zu internen Regelungen gegriffen werden.

Auch wegen der engen Vorgaben des Dienstrechts waren Anreize für leistungsorientiertes Verhalten wenig verbreitet. Allerdings wurde der auch im Dienstrecht vorhandene Rahmen nicht einmal ausgeschöpft, was in Einzelfällen mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz und befürchteten Auswirkungen auf die Stimmung in der Verwaltung begründet wurde (Baunatal). Nur zwei Städte und zwei Landkreise (Langen, Maintal, Odenwaldkreis, Landkreis Hersfeld-Rotenburg) vergaben Führungsfunktionen auf Probe. In einzelnen Kommunen (Dreieich, Maintal) wurden die Führungskräfte zur Teilnahme an Fortbildungsveranstaltungen zum Führungsverhalten verpflichtet. Die Leistungen wurden – wenn überhaupt – nur in Ausnahmefällen gemessen, wie bei Organisationsuntersuchungen oder Höhergruppierungen. Maintal und der Landkreis Darmstadt-Dieburg setzten monetäre Anreize, in vier weiteren Kommunen (Dreieich, Langen, Mühlheim am Main, Landkreis Offenbach) waren sie geplant.

Den meisten Kommunen fehlte der Mut, sich mit solchen Instrumenten zu beschäftigen – Konflikte mit dem Personalrat sind im Normalfall programmiert und bei Mitarbeitern und Personalleitern wurden diese Instrumente nicht einhellig begrüßt (so in Baunatal). Das öffentliche Dienstrecht erschwert es, solche Instrumente einzusetzen. Soll sich aber ein echter Wandel in der Verwaltungskultur einstellen, kann auf Leistungsanreize und Leistungsbewertung nicht verzichtet werden.

8.17 Projektmanagement

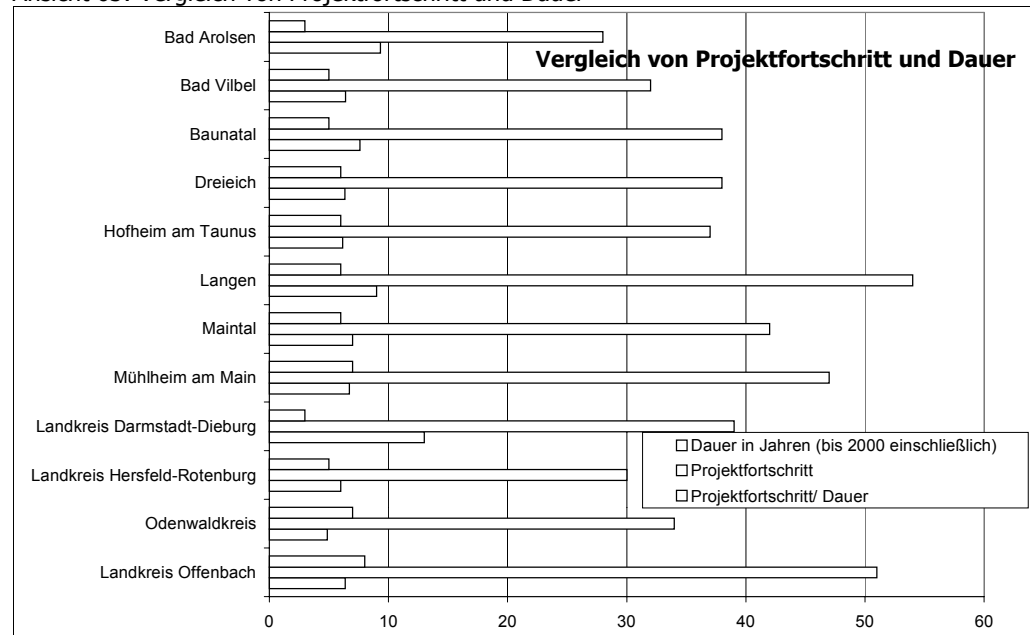
Die Kommunen, die von Beginn an eine stringente Projektplanung verfolgten, waren erfolgreicher als diejenigen, die keine Vorstellung hatten, bis wann welche Ergebnisse mit welchen Kosten erreicht werden sollten.

Die Planung der Projekte war vor allem zu Beginn unzureichend. Das Projektberichts-wesen war in der Hälfte der Städte und Landkreise nicht standardisiert – wenn keine Meilensteine für Projektabschnitte vorlagen, wurde nur ungenau berichtet. Wenn über die Meilensteine berichtet wurde, dann nur für einige Projektgruppen, nicht aber über die Gesamtplanung. Auch die Frequenz der Berichterstattung schwankte sehr. Vier Kommunen berichteten den verantwortlichen Gremien nicht in festgelegter Form über den Projektfortschritt.

In Baunatal hatten die Projektgruppen bewusst keine Zielvorgaben erhalten; sie sollten sich ihre Ziele selbst suchen. Da die Ziele nicht klar vorgegeben waren, konnten die Ergebnisse nicht gemessen werden. Nicht zuletzt darauf ist die lange Projektlaufzeit in Baunatal zurückzuführen. In Mühlheim am Main wurde anfangs nicht genügend Wert darauf gelegt, Zwischenergebnisse zu präsentieren. So wurde zu spät bemerkt, dass die Kosten- und Leistungsrechnung keine zufriedenstellenden Ergebnisse erbrachte.

Im Laufe der Zeit hat sich in einigen Kommunen das Projektmanagement erheblich verbessert, unter anderem durch die Einführung von Projektaufträgen, die Zuständigkeiten, Befugnisse, Ergebnisse und Meilensteine genau beschreiben (in Dreieich, Langen, Maintal, Landkreis Hersfeld-Rotenburg).

Ansicht 63: Vergleich von Projektfortschritt und Dauer³⁷



Als problematisch im Projektverlauf erwies sich zu großer Eifer. Kommunen, die besonders ehrgeizig gestartet waren, hatten sich nicht selten übernommen und ihre Projekte nicht in angemessener Zeit abschließen können (Dreieich, Mühlheim am Main, Landkreis Offenbach). Das lag daran, dass die Anforderungen an die Projektkoordination und die Mitarbeiter mit der Zahl der Projekte gestiegen waren.

Dies galt vor allem für solche Kommunen, die eine breite Beteiligung ihrer Mitarbeiter beabsichtigten. Ein solcher Ansatz stellt sicher, dass das Neue Steuerungsmodell von allen gelebt wird; es werden erhöhte Ansprüche an die Koordination gestellt, die in der Regel nur von einem freigestellten Projektmanager geleistet werden können.

Während zehn von zwölf Kommunen damit rechneten, dass alle oder fast alle Mitarbeiter von der Verwaltungsreform betroffen sein würden, schwankte die tatsächliche Mitarbeit zwischen einem Prozent und hundert Prozent der Mitarbeiter. Der Durchschnitt lag bei 14 Prozent der Mitarbeiter. Eine Beteiligung zwischen 10 und 20 Prozent stellt sicher, dass eine signifikante Zahl von Mitarbeitern ausreichend über das Projekt informiert ist, um auch als Multiplikatoren der Projekteinhalte fungieren zu können, und lässt gleichzeitig noch eine effiziente Arbeitsweise in den Projektgruppen oh-

³⁷ Die Kennzahl für den Projektfortschritt (mittlerer Balken) errechnet sich aus der Anzahl der Elemente des Neuen Steuerungsmodells und dem Umsetzungsstand. Dafür konnten die Gemeinden bis zu 60 Punkten erhalten. Um die unterschiedlichen Anfangszeiten der Projekte zu berücksichtigen, wurde dieser Wert anschließend durch die jeweilige Projektlaufzeit dividiert (oberer Balken). Im Vergleich ergeben sich dann Quotienten zwischen 4,9 (Odenwaldkreis) und 13,0 (Landkreis Darmstadt-Dieburg). Die bisherigen Projektlaufzeiten (unterer Balken) liegen zwischen drei (Landkreis Darmstadt-Dieburg) und acht Jahren (Landkreis Offenbach). Die unterschiedlichen Dauern der Projekte schlagen sich in dieser Kennzahl nieder.

ne allzu hohen Koordinationsaufwand zu. Tatsächlich wurden aber in den Kommunen, in denen nur sehr wenige Mitarbeiter an der Reform beteiligt waren (kleine Expertenteams), weder Mitarbeiter noch Politik ausreichend über den Projektverlauf informiert (Bad Arolsen und Landkreis Darmstadt-Dieburg). Dies war vermutlich auf die hohe Arbeitsbelastung in den kleinen Teams zurückzuführen, die in keinem Falle wenigstens eine gewisse Freistellung von Regelaufgaben durchsetzen konnten.

Der Einstieg in das Neue Steuerungsmodell ging in der Regel von der Verwaltungsspitze – dem Bürgermeister oder dem Landrat – aus. In keinem Fall wurde eine Initiative aus der Gemeindevertretung nachgewiesen. Wo aber die Gemeindevertreter zumindest im Lenkungsausschuss vertreten waren, war sichergestellt, dass der Informationsfluss in Richtung Politik funktionierte. In Langen konnten die Mandatsträger sogar zur Mitarbeit in den Projektgruppen gewonnen werden. Bei der outputorientierten Steuerung wurden die besten Ergebnisse erzielt. In Baunatal wurden Workshops zum Neuen Steuerungsmodell für die Politiker angeboten. Mühlheim am Main informierte seine Stadtverordneten zu Beginn der Reform in einer gesonderten Veranstaltung. In Dreieich und Hofheim am Taunus waren die Fraktionen partiell eingebunden. Die Stadtverordnetenversammlungen von Dreieich, Maintal und Mühlheim am Main befassten sich in den Haushaltsberatungen direkt mit den Projekthaltungen.

Insgesamt betrachtet wurden die Stadtverordneten und Kreistagsmitglieder in zu geringem Umfang über die Reformen informiert und in die Planungen einbezogen. Neue Steuerung ist nicht nur eine binnenorientierte Optimierung der Abläufe in der Verwaltung, sondern sie ist gerade darauf ausgerichtet, die Kommunikation zwischen Politik und Verwaltung nachhaltig zu verbessern. Dabei hat sich gezeigt, dass die Mitarbeit der Politik nicht nur als Promotor sinnvoll ist, sondern sich auch in inhaltlicher Hinsicht positiv auswirkt. Der Politik wird empfohlen, von sich aus Interesse am Reformprojekt zu zeigen und Informationen aktiv einzufordern.

Selbst die Kommunen, die seit sechs oder sieben Jahren mit der Reform beschäftigt sind, waren – mit Ausnahme der Stadt Langen – noch weit von einem Abschluss entfernt. Da eine Gesamtprojektplanung zu Beginn des Projekts in der Regel nicht aufgestellt wurde, fehlte auch das Gefühl dafür, ob ein Projekt zu lange dauert – Verzögerungen konnten nicht eintreten, weil Endtermine nicht gesetzt wurden. Mit der Einführung der Arbeitsaufträge für die Projektgruppen zeichnete sich ein Wandel ab. Ein Beispiel für einen gelungenen Projektauftrag zeigt Ansicht 64. Die durchschnittliche Dauer der Projekte betrug fünfeinhalb Jahre.

STADT LANGEN DER MAGISTRAT

Lenkungsgruppe Verwaltungsstrukturreform



DER MAGISTRAT • Postfach 1640 • 63206 Langen

Az.: 101 - 10 41 50 20 / C:\...winword\vorgab\umstrukt\projgrup\projekt1.doc

Projektauftrag	
Projektorganisation	Inhalte
Für Projekt:	Einführung der flächendeckenden Budgetierung bei der Stadt Langen
Kurzbezeichnung	Budgetierung
Auftraggeber/in	Lenkungsgruppe Verwaltungsstrukturreform - vertreten durch den Vorsitzenden -
Projektleitung	Wird von Lenkungsgruppe bestimmt Mindestanzahl der Projektleitung: 2 Personen 1. Herr 2. Herr
Kompetenzen	für die Gesamt-Projektdauer die einer Amtsleitung
Mitglieder des Teams	• Werden von Projektleitung ausgewählt (außer Fraktionen) • Die Teammitglieder werden durch eine hausinterne Ausschreibung ermittelt • Auf ein heterogenes Team, bezogen auf die Mitglieder aus verschiedenen Verwaltungsbereichen und der Stadtverordnetenversammlung sowie den Anteil an Frauen u. Männer ist zu achten • Teamgröße: mindestens 2, max. 8 Personen • Notwendig sind Teammitglieder aus folgenden Bereichen: 6 Verwaltung, 2 Fraktionen.
Kompetenzen	Alle Arbeitsaufträge, die sich aus der Abwicklung des Projektes ergeben, mit den entsprechenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Hause direkt abzuwickeln
Projektziele	Entwicklung eines Budgetierungsverfahrens und dessen Realisierung

Projekt- organisation	Inhalte
Termine ST = Starttermin ZT = Zwischen- termin LG = Lenkungs- gruppe	ST: 12.11.1996 Projektausschreibung im Haus
	ZT 1: 22.11.1996 Ende der Ausschreibungsfrist
	ZT 2: 29.11.1996 Abschluß der Teamauswahl
	ZT 3: 06.12.1996 spätester Termin f. konstituierende Sitzung
	ZT: 4 Mitte 01/97 Workshop mit Politik, Verwltg. 30 Personen, 1 Tag
	ZT 5: Ergebnis bis 31.05.1997 Rahmenbedingungen für HH 1998
	ZT 6: bis Mitte 06/1997 Vorstellung der Rahmenbedingungen in Politik u. LG
	ZT 7: bis 31.12.1997 Begleitung der Umsetzung des Projektes für HH 1998
	ZT 8: Ergebnis bis 31.03.1998 Konzept für HH 1999 auf der Grundlage von Produkten in den budgetierten Bereichen
	ZT 9: bis Ende 06/98 Vorstellung des Konzeptes in Politik u. LG
	ZT 10: bis 31.12.1998 Begleitung der Umsetzung des Projektes für HH 1999 auf der Grundlage von Produkten
	ZT 11: Ergebnis bis 31.03.1999 Konzept für HH 2000 auf der Grundlage von Produkten -flächendeckend-
	ZT 12: bis Ende 06/99 Vorstellung des Konzeptes in Politik u. LG
	ZT 13: bis 31.12.1999 Begleitung der Umsetzung des Projektes für HH 2000 auf der Grundlage von Produkten
Projektanlaß	Ende: 31.12.2000 Ende der Projektarbeit Die Umsetzung des Strategischen Handlungskonzeptes vom 04.09.1996 mit dem Thema „Die Stadt auf dem Weg zu einem modernen und effizienten Dienstleistungsunternehmen“ soll auf der in Langen begonnenen Materie der Budgetierung aufsetzen. Das Thema Budgetierung bildet den Einstieg in die Elemente des Neuen Steuerungsmodells bei der Stadt Langen.
	Aufgaben- beschreibung 1. Bildung und Auswahl des Projektteams durch die Projektleitung 2. Auswertung von Informationsmaterial über Budgetierung 3. Vorbereitung des Workshops 4. Konzepterstellungen 5. Darstellung der Konzepte in der Politik und LG 6. Begleitung der Umsetzung der Konzepte mit allen Beteiligten 7. Erarbeitung von Schulungsmaßnahmen und Durchführung von Info-Veranstaltungen für die Bediensteten und die politischen Vertreterinnen und Vertreter der Stadt 8. Durchführung von Info-Veranstaltungen für die Bediensteten 9. Überwachung des zur Verfügung gestellten Budgets 10. Erarbeitung eines Pflichtenheftes für die Softwarebeschaffung 11. Definition der Schnittstellen zu den anderen Handlungsfeldern Sonstige, sich aus dem Projektverlauf ergebenden Aufgaben

Projekt-organisation	Inhalte		
Einzusetzende Mittel	Zeit:	-Sitzungstermine werden im Projektteam festgelegt. (Zeitliche Erfassung der Sitzungen ist notwendig) -Begleitung der Umsetzung der Konzepte (Zeitlicher interner Aufwand ist zu erfassen)	
	Interner Aufwand	Externer Aufwand	
	1. Workshop mit Politik und Verwaltung „Entwicklung eines einheitl. Verständnisses zur Budgetierung sowie Schaffung von Grundlagen für das Budget 1998“ 30 Teilnehmer/innen a 1 Tag = 30 Personentage	1. Vorbereitung, Durchführung 4 Personentage	
	2. Projektgruppe Budgetierung 2 Sitzungen à 0,5 Tage pro Monat in 16 Monaten = 128 Personentage	2. Begleitung der Projektgruppe 0,75 Tage pro Monat in 16 Monaten = 12 Personentage	
	3. Vorstellung der Konzepte in Politik und Lenkungsgruppe in 2 Präsentationen à 0,5 Tage = 8 Personentage	3. Moderation der Präsentation 2 x 4 Stunden = 1 Personentag	
	Insgesamt:	150 Personentage	17 Personentage
	Geld:	Kosten: Begleitung durch KGSt 45.000 DM	
	Personen:	max. 8 Teammitglieder incl. Projektleitung; -die Teammitglieder sind namentlich zu nennen -die Teammitglieder können sich nicht durch Dritte vertreten lassen -Projektbegleitung durch KGSt-Consult	
Berichtswesen	Die Projektleitung berichtet zu den Sitzungen der Lenkungsgruppe über den Fortgang der Arbeit Die Berichte werden in Kurzprotokollform schriftlich vorgelegt und mit allen Beteiligten besprochen und das weitere Vorgehen abgestimmt.		
Unterschriften	Langen, den 24.01.1997	Auftraggeber gez Bürgermeister u. Vorsitzender Lenkungsgruppe	Projektleitung gez. gez. Projektleitung
Bemerkungen	Die Projektadministration für die vorgenannte Projektarbeit wird durch die Projektgruppe geleistet. Das Haupt- und Personalamt koordiniert das Gesamtprojekt „Einführung eines Neuen Steuerungsmodells“		

Im Jahr 2000 hatten nur Hofheim am Taunus und Langen eine wenigstens mit den einfachen Funktionen lauffähige Kostenrechnung. Die Landkreise hatten mit der flächendeckenden Einführung einer Kostenrechnung noch nicht einmal begonnen.

8.18 Kosten und Erfolge des Projekts

Auffällig war, dass der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Odenwaldkreis, die erst geringe Fortschritte bei der Einführung der Kernelemente des Neuen Steuerungsmodells erreicht haben, einen hohen externen Aufwand hatten. Die ungünstige Lage war darauf zurückzuführen, dass sie die Kernthemen des Neuen Steuerungsmodells zugunsten von Organisations- oder Personalentwicklung vernachlässigten.

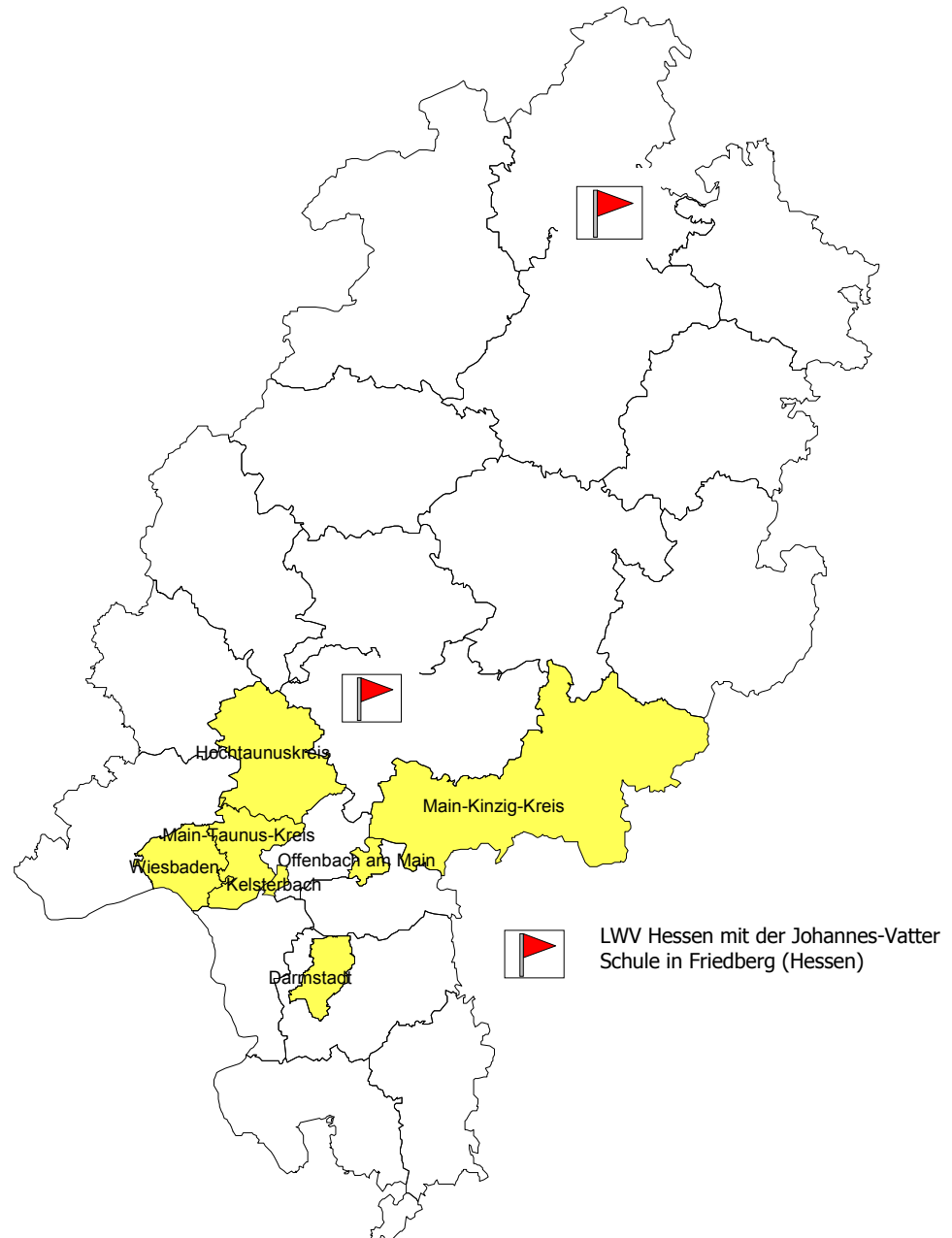
Ebenfalls im Landkreis Hersfeld-Rotenburg und dem Odenwaldkreis wurden nach Hinweisen aus dem Modellprojekt zur Finanzbuchhaltung nicht nur die Kosten- und Leistungsrechnung, sondern fast alle Ziele des Neuen Steuerungsmodells zurückgestellt. Stattdessen wurde der Schwerpunkt auf eher randständige Themen wie Geschäftsprozessoptimierungen, Organisationsentwicklung und Schulungen gesetzt. Erstaunlich war, dass der externe Aufwand über alle Städte und Landkreise hinweg insgesamt gering war. Die meisten Kommunen hatten nur zum Projektstart externe Beratung in Anspruch genommen, sich dann aber auf eigene Kräfte besonnen oder sich an anderen Kommunen orientiert. Dies kam darin zum Ausdruck, dass betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal zur Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung eingestellt worden war. Insgesamt kompensierten interne Personalaufwände in hohem Maße die externe Beratung.

Messbare Erfolge werden sich vermutlich auch in Zukunft nur durch die Budgetierung ergeben. Ersparnisse sind nicht ohne weiteres eindeutig der Budgetierung zuzurechnen, sondern können auch von externen Faktoren wie geringeren Fallzahlen abhängen. Insofern ist ein Zusammenhang zwischen Budgetierung und Entwicklung der Einnahmen / Ausgaben nur durch tiefere Analysen herzustellen. Da insgesamt noch wenige Erfahrungen mit der Budgetierung bestehen, kann derzeit keine entsprechende Analyse vorgelegt werden. Alle Kommunen berichten aber über Verhaltensänderungen im Zusammenhang mit der Budgetierung.

Trotz der beschriebenen Schwierigkeiten bei der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle kann den Städten und Landkreisen eine Fortführung der begonnenen Projekte empfohlen werden, vorausgesetzt, dass von Seiten des Landes die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Daneben sollte bei Politik und Verwaltungsspitze die Bereitschaft vorhanden sein, sich auf den Prozess nicht nur einzulassen, sondern ihn aktiv zu steuern und für angemessene personelle Kapazitäten zu sorgen.

9. Einundsechzigste Vergleichende Prüfung „Schulbauten“

Ansicht 65: „Schulbauten“ – Städte, Landkreise und Landeswohlfahrtsverband



9.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Darmstadt, Kelsterbach, Offenbach am Main, Wiesbaden sowie der Landeswohlfahrtsverband Hessen.

9.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 1996 bis September 2000

WIBERA Wirtschaftsberatung AG, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Düsseldorf

9.3 Leitsätze

Die Schulentwicklungspläne als Bedarfspläne für bauliche und schulorganisatorische Maßnahmen waren in drei von acht Fällen veraltet.

Die Schulträger gaben ihren Schulen keine ausreichenden Mittel für Bau und Unterhaltung. Instandhaltungsmaßnahmen nahmen die Schulträger nur dort vor, wo dringlicher Handlungsbedarf bestand.

Die unzulängliche Instandhaltung führte dazu, dass bei den Schulträgern mittlerweile ein Investitionsbedarf von 123 Millionen € für die in die Prüfung einbezogenen 39 Schulen entstanden ist.

Das derzeitige Haushaltsrecht erschwert eine an baulichen, nutzungsspezifischen und wirtschaftlichen Kriterien orientierte Mittelplanung und -bereitstellung; gleichwohl lässt es ein bedarfsgerechtes Gebäudemanagement zu.

Zwei der acht Schulträger entwickelten Budgetierungsmodelle für Bauunterhaltungs- und Betriebskosten, so dass dort die Schulen und die Fachämter die Mittel selbstständig und flexibel verwenden konnten.

Alle Schulträger vollzogen Betriebskostenoptimierungen. Ein systematisches Energiemanagement gab es nur im Einzelfall.

9.4 Geprüftes Risiko

Der Wert der Schulgebäude betrug zur Prüfungszeit 2000 rund 248 Millionen €; die Nettogrundfläche dieser Gebäude lag bei 316.000 m².

Die Schulen aller Schulträger wiesen erhebliche Defizite bei den jährlich verausgabten Instandhaltungsmitteln auf. Diese Defizite summierten sich auf jährlich 4,39 Millionen €.

9.5 Gesetzlicher Rahmen reicht aus

Vorschriften des Landes Hessen müssen nach den Ergebnissen der Vergleichenden Prüfung für Zwecke der Verbesserung des Gebäudemanagements von Schulen nicht geändert werden; die vorhandenen Normen bieten bei konsequenter Ausnutzung genügend Spielraum für eine Prozessoptimierung.

9.6 Folgerungen

Die sieben Folgerungen der Überörtlichen Prüfung basieren auf den Ergebnissen der nächsten Kapitel:

- Schulentwicklungspläne sollten mindestens in dem vorgeschriebenen Rhythmus von fünf Jahren fortgeschrieben werden.
- Für eine konfliktfreie Bedarfsplanung sollten von den Schulträgern Standardvorgaben wie Musterraumprogramme entwickelt werden.
- Die Mittel für die Bauunterhaltung sollten nach dem tatsächlichen Bedarf aufgestockt werden. Der Instandhaltungsrückstau sollte zur Sicherung der schulischen Funktionen weitgehend aufgelöst werden.
- Für die Unterhaltung und den Betrieb der Schulen sollte den Schulen ein Budget eingeräumt werden.

- Die Einnahmen durch Fremdnutzungen der Schulen sollten dem Budgetverantwortlichen (in der Regel den Schulen) zufließen und seinem Budget zugerechnet werden. Für die Fremdnutzung sollten Marktpreise genommen werden.
- Die Budgetplanung sollte auf einem Instandhaltungsmanagement, (Instandhaltungsplanung und -dokumentation) und einem Energiemanagement aufbauen.
- Alle Schulträger sollten prüfen, ob das Mieter-/Vermietermodell Vorteile bringt.

9.7 Teilprozess Schulentwicklungsplanung

9.7.1 Schulentwicklungspläne

Schulentwicklungspläne weisen den gegenwärtigen und den zukünftigen Schulbedarf sowie die Schulstandorte aus. Sie sind Grundlage für wirtschaftliche schulorganisatorische und bauliche Maßnahmen. Die Schulträger haben nach § 145 Absatz 1 Hessisches Schulgesetz Schulentwicklungspläne für ihr Gebiet aufzustellen.

Schulentwicklungspläne lagen bei allen Schulträgern vor, wenn auch teilweise in veralteter Form, so im Hochtaunuskreis, in Kelsterbach und im Main-Kinzig-Kreis. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, § 145 Absatz 5 Hessisches Schulgesetz, nach dem Schulentwicklungspläne nach fünf Jahren fortzuschreiben sind, konsequenter durchzusetzen.

Ansicht 66: Stand der Schulentwicklungsplanung

Stand der Schulentwicklungsplanung				
Schulträger	Jahr der Erstellung des Schulentwicklungsplans (SEP) für			Bemerkung
	Allgemeinbildende Schulen	Sonderschulen	Berufliche Schulen	
Darmstadt	1998	1998	1992	Vor 1998 nur SEP-Entwurf 1987
Main-Taunus-Kreis	1994	1994	1994	Fortschreibung 1997; Neuaufstellung 2000
Wiesbaden	1994	1994	1996	
Hochtaunuskreis	1992	1992	1992	Fortschreibung für Sonderschulen und Berufliche Schulen in Bearbeitung
Kelsterbach	1982	1982		Nur allgemeinbildende Schulen und Sonderschule; Verwaltungsentwurf 1999 liegt vor
Main-Kinzig-Kreis	1993	1993	1996	Zustimmungserlass nimmt Region Gelnhausen aus; Fortschreibung 1999 nur für Teilaspekte
Offenbach am Main	1994	1994	1994	Fortschreibung 1998 für Sonderschulen; Neuaufstellung 2000
LWV Hessen		1995		Nur Sonderschulen

Das Kultusministerium genehmigte alle Schulentwicklungspläne, wenn auch unter Auflagen.

9.7.2 Flächenverbrauch je Schüler

Die Intensität der Nutzung - gemessen am Flächenverbrauch je Schüler - schwankte stark zwischen den verschiedenen Schulformen, aber auch zwischen den Schulträgern, was zum Teil auf unzulänglich geführte Bestandskataster von Flächen zurückzuführen ist. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass valide Flächenbestandsdaten eine notwendige Voraussetzung für ein funktionsfähiges Gebäudemanagement darstellen. Sie empfiehlt, nach der Definition der örtlichen Ziele für das Gebäudemanagement und der notwendigen Instrumente zur Zielerreichung, die Gliederungssystematik und Verfügbarkeit von Bestandsdaten zu überprüfen und die Bestandskataster aufzubauen.

Im Main-Taunus-Kreis lagen die Flächen für die Reinigungsverträge bis zu 20 Prozent über dem Flächen-Ist - verbunden mit beträchtlichen Überzahlungen. Allgemein ergeben sich folgende Feststellungen zum Flächenverbrauch je Schüler:

- Die allgemeinbildenden Schulen – ohne die Schulen in Kelsterbach mit einem überproportional großen Flächenangebot – hatten einen mittleren Flächenverbrauch von ca. 9,0 m² Nettogrundfläche / Schüler. Unter Berücksichtigung gebräuchlicher Umrechnungsfaktoren³⁸ entspricht dem eine Hauptnutzfläche (oder Programmfläche) von ca. 6,0 m² / Schüler, ein Wert, der selbst unterhalb des Musterraumprogramms in den neuen Bundesländern liegt³⁹.
- Die Überörtliche Prüfung geht davon aus, dass diese Werte weniger einen sparsamen Flächenverbrauch als vielmehr die Unzulänglichkeit der Flächenbestandsdaten dokumentieren. Für die These spricht, dass die Flächenbestandswerte für die allgemeinbildenden Schulen in Offenbach am Main – einem Schulträger mit sehr weit entwickeltem Gebäudemanagement (einschließlich der Datenpflege) – durchgängig um knapp 30 Prozent über diesem Mittelwert liegen.
- Offenbach am Main nutzte das Wissen über seine Flächen aus, um bei der Schulentwicklungsplanung die maximalen Aufnahmekapazitäten der Schulen zu benennen – nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ein Ansatz, die Raumressourcen bestmöglich auszunutzen.
- Für die berufliche Schule in Offenbach am Main ergab sich ein atypisch geringer Flächenverbrauch (ca. 4,38 m² Nettogrundfläche / Schüler); dieser geringe Wert korrespondiert mit der Feststellung, dass diese Schule einen erheblichen Anteil (fast 50 Prozent) ihres Unterrichts in Dependancen hält: Im Übrigen eine erwähnenswerte Aufgabe eines effizienten Gebäudemanagements, die beim Schulträger insgesamt vorhandenen Raumressourcen nachfragegerecht an die Schulen – hier als organisatorische und nicht unbedingt als standörtliche Einheit verstanden – zu verteilen⁴⁰.
- Die in die Prüfung einbezogenen Sonderschulen waren wegen des – manchmal erheblichen - Flächenbedarfs nicht mit den allgemeinbildenden oder beruflichen Schulen vergleichbar und stellen einen Sonderfall dar. Das gilt auch für die Johannes-Vatter-Schule des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen (Schule für Hörgeschädigte) in Friedberg.

9.7.3 Fremdnutzung in unterrichtsfreien Zeiten

Alle Schulen konnten von Dritten in der unterrichtsfreien Zeit benutzt werden. Die Nutzer sind zumeist Bildungseinrichtungen, Sport- und andere gemeinnützige Vereine.

In der Regel wurden die Entgelte für die Nutzung durch Gebührenordnungen bestimmt. Sie waren zumeist nicht kostendeckend, sondern stellten eher eine versteckte Subventionierung der Nutzer dar. So wurde die Öffnung der Schulen auch nicht mit der Erschließung von Einnahmequellen, sondern sozial- oder stadtteilpolitisch (Öffnung der Schulen für die Bürger) begründet.

Die Einnahmen flossen in den meisten Fällen nicht direkt den Schulen, sondern dem allgemeinen Haushalt oder dessen Unterabschnitten zu. Somit hatten die Schulen über

³⁸ Zum Beispiel Zusammenstellung von Flächenumrechnungsfaktoren für verschiedene Gebäudegruppen in: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW: Das 3-Liter-Rathaus, a.a.O.

³⁹ Beispielsweise ergibt sich auf der Grundlage des Musterraumprogramms für ein fünfzügiges Gymnasium im Land Sachsen ein Bedarf von ca. 6,5 m² Programmfläche je Schüler (einschließlich Sporthalle, ohne Mensa / Cafeteria).

⁴⁰ Eine derartige Verteilung kann allerdings nur über einen befristeten Zeitraum sinnvoll sein; andernfalls wären bauliche Erweiterungen und / oder schulorganisatorische Maßnahmen zu erwägen.

das sozialpolitische Motiv hinaus kein Interesse, ihre Räumlichkeiten zu vermieten, um zusätzliche Einnahmen zu gewinnen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt im Hinblick auf die Budgetierung (vgl. Kapitel 9.15.2) zu prüfen, ob Einnahmen aus der Fremdnutzung den Schulbudgets zufließen sollen, um so den Schulen Anreize für eine weitergehende Vermietung der Schulräume zu geben. Einen guten Ansatz praktizierte Offenbach am Main, das zwischen der mietkostenfreien Bereitstellung von Räumen an andere Bildungseinrichtungen (etwa Volkshochschule) sowie der Vermietung entweder durch das Schulamt oder unmittelbar durch die Schulen unterschied. Die letzte Vermietungsart einschließlich der Gebühren regeln die „Richtlinien über die Vermietung von Schulräumen und Schulturnhallen unmittelbar durch die Schulen“.

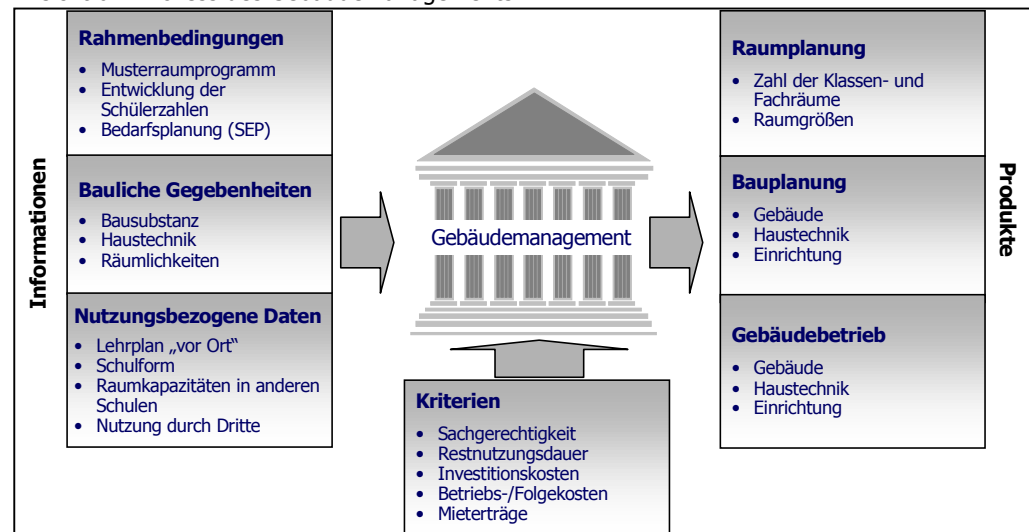
9.8 Prüfungsansatz

Gebäudemanagement im Sinne des Prüfungsansatzes ist ein Produktionsprozess. Anhand der Bedingungen des Schulbetriebs, der baulichen Gegebenheiten und der Nutzungsdaten werden folgende Produkte erstellt:

- Raumplanung mit dem Ziel einer wirtschaftlichen Raumnutzung
- Bauplanung mit dem Ziel der Minimierung der Lebenszykluskosten (Investitions-, Betriebs-, Um- und Rückbaukosten)
- Gebäudebetrieb einschließlich Instandhaltung mit den Zielen Wirtschaftlichkeit und Substanzerhaltung

Ansicht 67 stellt den Prozess des Gebäudemanagements als Sollvorstellung dar.

Ansicht 67: Prozess des Gebäudemanagements



In einem optimierten Gebäudemanagement liegen Sparpotenziale. Nach Schätzungen kann die Wirtschaftlichkeit bis zu 20 Prozent gesteigert und bei Investitionen ein noch höherer Kostenanteil gespart werden⁴¹.

Alle Schulträger waren bemüht, ihre Aktivitäten im Zuge des Gebäudemanagements zu verbessern – allerdings mit erkennbaren Unterschieden. Bislang hat noch kein Schulträger das Gebäudemanagement insgesamt optimiert. Es fiel auf, dass die Schulträger bei Haushaltskürzungen mit den Instandhaltungsaufwendungen beginnen. Das führt nur scheinbar zu Einsparungen. In Wirklichkeit wird ein Instandhaltungsrückstau ausgelöst, der zu nachhaltigen Vermögensverlusten führt.

⁴¹ Wirth, Klaus: Optimiertes Gebäude- und Liegenschaftsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. In: ÖGZ 8/2000

Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW: Das 3-Liter-Rathaus: Von der Verbrauchserfassung zum Energiemanagement; September 2000

9.9 Instandhaltungsmanagement

Beim Gebäudemanagement fallen sowohl vermögenswirksame Ausgaben für Baumaßnahmen als auch nicht vermögenswirksame Ausgaben für die laufende Instandhaltung an (vgl. Kapitel 9.8).

DIN 31 051 definiert die laufende Instandhaltung als Bündel von Maßnahmen, die zur Bewahrung und Wiederherstellung von Soll-Zuständen und zur Feststellung und Beurteilung des Ist-Zustands eines technischen Systems oder einer baulichen Anlage nötig sind. Instandhaltung besteht aus drei Elementen: Wartung, Inspektion und Instandsetzung.

Die Schulträger reduzierten die Instandhaltung nahezu auf eine reine Instandsetzung. Sie griffen nur dort ein, wo sie einen akuten Instandsetzungsbedarf sahen. Das heißt,

- bei Gefahr für Personen,
- bei der Gefahr erheblicher Folgeschäden oder
- bei erheblicher Einschränkung der Nutzung.

Wartung und Inspektion fanden nur statt, wenn gesetzliche Vorschriften dies verlangten, also vor allem bei technischen Anlagen und beim Brandschutz. Aber auch die dabei festgestellten Mängel wurden nicht vollständig durch Instandsetzungsmaßnahmen behoben.

Ansicht 68: Beschädigte Wärmedämmung an einem Heizverteiler in der Theodor-Fliegener-Schule in Wiesbaden



In Wiesbaden wurden von 265 bei Begehungen festgestellten Mängeln nur 76 fristgerecht behoben. In Offenbach am Main überstieg allein die Behebung von Brandschutzmängeln das Instandhaltungsbudget.

Die Folgen waren übermäßiger Gebäudeverschleiß in Verbindung mit hohen materiellen und finanziellen Schäden durch zu späte Instandsetzungen und/oder erhöhte Betriebskosten durch einen unzureichenden Zustand der Bausubstanz.

Bei den Wartungsverträgen fiel auf, dass sie in der Vergangenheit ohne Kontrolle des Preisniveaus verlängert wurden (so im Main-Taunus-Kreis).

9.10 Mittelbereitstellung

Nahezu alle Schulträger hatten keine ausreichenden Mittel für ihre Instandhaltung. Ansicht 70 gibt die durchschnittlichen jährlichen Instandhaltungsaufwendungen der

letzten vier Jahre für die Schulen sowie das Instandhaltungsdefizit, gemessen an einem Kennwert der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), wieder⁴², wobei nur die im Verwaltungshaushalt eingestellten Bauunterhaltungsmittel berücksichtigt sind.

Folge der vernachlässigten Bauunterhaltung in der Vergangenheit sind erhebliche Investitionsbedarfe. Sie betragen bei den untersuchten Schulen 123 Millionen €.

Ansicht 69: Fassadenschaden an der Ludwig-Dern-Schule, Offenbach am Main



Ansicht 70: Soll- und Ist-Werte bei den Bauunterhaltungsmitteln und Investitionsaufwand (1996 bis 2000)

Soll- und Ist-Werte bei den Bauunterhaltungsmitteln und Investitionsaufwand (1996 bis 2000)				
Schule/Schulträger	Jährliche Soll-Instandhaltung ⁴³	Mittlere jährliche Ist-Instandhaltung	Differenz	Investitionsaufwand
Peter-Behrens-Schule Hauptstelle Morneweg- straße	172.000 €	55.000 €	-117.000 €	2.454.000 €
Peter-Behrens-Schule Nebenstelle Hermannstra- ße	31.000 €	14.000 €	-17.000 €	307.000 €
Peter-Behrens-Schule Nebenstelle Martin-Buber-	55.000 €	8.000 €	-47.000 €	614.000 €

⁴² Die KGSt geht davon aus, dass im langjährigen Mittel je Jahr etwa 1,0 bis 1,2 Prozent des Neubauwertes für die Instandhaltung aufzuwenden sind (KGSt-Bericht Nr. 9/1984: Hochbauunterhaltung, Richtwerte und Gestaltungsvorschläge zur Mittelbemessung, Maßnahmenplanung und Mittelbereitstellung). Die Überörtliche Prüfung geht – unter Berücksichtigung der intensiven und verschleißanfalligen Nutzung von Schulgebäuden – von dem oberen Wert dieser Spanne für die Ableitung des Soll-Instandhaltungsbedarfs aus.

⁴³ Soll-Werte KGSt

Soll- und Ist-Werte bei den Bauunterhaltungsmitteln und Investitionsaufwand (1996 bis 2000)				
Schule/Schulträger	Jährliche Soll- Instandhaltung ⁴³	Mittlere jährliche Ist-Instandhaltung	Differenz	Investitionsauf- wand
Straße (ohne Neubau)				
Bessunger Schule	93.000 €	26.000 €	-67.000 €	358.000 €
Wilhelm-Leuschner- Schule	129.000 €	38.000 €	-91.000 €	2.096.000 €
Lichtenberg-Schule	308.000 €	51.000 €	-257.000 €	4.755.000 €
Ernst-Elias-Niebergall- Schule	97.000 €	31.000 €	-66.000 €	1.023.000 €
Erich-Kästner-Schule	(99.000 €) ⁴⁴	—	—	—
Darmstadt	885.000 €	223.000 €	-662.000 €	11.607.000 €
Johannes-Vatter-Schule Friedberg	274.000 €	103.000 €	-171.000 €	3.375.000 €
LWV Hessen	274.000 €	103.000 €	-171.000 €	3.375.000 €
Astrid-Lindgren-Schule Usingen	78.000 €	8.000 €	-70.000 €	51.000 €
Christian-Wirth-Schule Usingen	304.000 €	79.000 €	-225.000 €	5.420.000 €
Georg-Kerschensteiner- Schule Bad Homburg v.d. Höhe	184.000 €	69.000 €	-115.000 €	4.960.000 €
Heinrich-Kielhorn-Schule Wehrheim	45.000 €	10.000 €	-35.000 €	1.227.000 €
Konrad-Lorenz-Schule Usingen	97.000 €	104.000 €	7.000 €	2.556.000 €
Phillip-Reis-Schule Friedrichsdorf	163.000 €	93.000 €	-70.000 €	3.068.000 €
Hochtaunuskreis	871.000 €	363.000 €	-508.000 €	17.282.000 €
Grundschule Süd Bruchköbel	87.000 €	22.000 €	-65.000 €	1.892.000 €
Realschule Gelnhausen	230.000 €	34.000 €	-196.000 €	5.931.000 €
Grimmelshausen- Gymnasium Gelnhausen	350.000 €	32.000 €	-318.000 €	3.579.000 €
Berufliche Schulen Gelnhausen	382.000 €	46.000 €	-336.000 €	8.130.000 €
Brentano-Schule Linsengericht	138.000 €	17.000 €	-121.000 €	2.812.000 €
Kopernikus-Schule Freigericht	414.000 €	37.000 €	-377.000 €	6.698.000 €
Main-Kinzig-Kreis ⁴⁵	1.601.000 €	188.000 €	-1.413.000 €	29.042.000 €
Robinson-Schule Hattersheim	50.000 €	20.000 €	-30.000 €	1.534.000 €
Main-Taunus-Schule Hofheim am Taunus	365.000 €	82.000 €	-283.000 €	4.397.000 €
Konrad-Adenauer-Schule	191.000 €	38.000 €	-153.000 €	205.000 €

⁴⁴ Neubau

⁴⁵ Weitere Anteile an Instandhaltungsmitteln im Vermögenshaushalt.

Soll- und Ist-Werte bei den Bauunterhaltungsmitteln und Investitionsaufwand (1996 bis 2000)				
Schule/Schulträger	Jährliche Soll-Instandhaltung ⁴³	Mittlere jährliche Ist-Instandhaltung	Differenz	Investitionsaufwand
Kriftel				
Johann-Hinrich-Wichern-Schule Hofheim am Taunus	70.000 €	27.000 €	-43.000 €	1.687.000 €
Graf-Stauffenberg-Schule Flörsheim am Main	215.000 €	174.000 €	-41.000 €	4.295.000 €
Main-Taunus-Kreis ⁴⁶	891.000 €	341.000 €	-550.000 €	12.118.000 €
Integrierte Gesamtschule	381.000 €	163.000 €	-218.000 €	2.914.000 €
Karl-Treutel-Schule	83.000 €	75.000 €	-8.000 €	2.096.000 €
Karl-Krolopper-Schule	40.000 €	10.000 €	-30.000 €	971.000 €
Kelsterbach	504.000 €	248.000 €	-256.000 €	5.981.000 €
Mathilden-Schule	170.000 €	101.000 €	-69.000 €	4.141.000 €
Leibniz-Schule	221.000 €	73.000 €	-148.000 €	6.391.000 €
Theodor-Heuss-Schule	115.000 €	27.000 €	-88.000 €	2.914.000 €
Ludwig-Dern-Schule	73.000 €	34.000 €	-39.000 €	1.790.000 €
Geschwister-Scholl-Schule	185.000 €	55.000 €	-130.000 €	4.039.000 €
Schillerschule	84.000 €	61.000 €	-23.000 €	2.710.000 €
Offenbach am Main	848.000 €	351.000 €	-497.000 €	21.985.000 €
Gustav-Stresemann-Schule	80.000 €	70.000 €	-10.000 €	2.301.000 €
Werner-von-Siemens-Schule	118.000 €	33.000 €	-85.000 €	4.090.000 €
Gutenberg-Schule	170.000 €	170.000 €	—	5.266.000 €
Schultze-Delitzsch-Schule	163.000 €	50.000 €	-113.000 €	3.886.000 €
August-Hermann-Francke-Schule	61.000 €	47.000 €	-14.000 €	1.432.000 €
Theodor-Fliedner-Schule	192.000 €	77.000 €	-115.000 €	4.908.000 €
Wiesbaden	784.000 €	447.000 €	-337.000 €	21.883.000 €
Summe	6.658.000 €	2.264.000 €	-4.394.000 €	123.273.000 €

Die geringen Bauunterhaltungsmittel führen zu nachstehenden Bemerkungen:

- Die Mittel des Verwaltungshaushalts stehen – abgesehen von ihrer zu geringen absoluten Höhe – in Sammelnachweisen nach dem Prinzip der gegenseitigen Deckungsfähigkeit bereit. Dabei spielt es keine Rolle, zu welchen kommunalen Aufgaben das Gebäudemanagement gehört.⁴⁷ Das erschwert Prioritäten zugunsten der Schulen.
- Die betroffenen Akteure / Fachämter versuchten, Instandhaltungen in den Vermögenshaushalt zu verlagern. Über Modernisierungen oder Umbaumaßnahmen wurden Standardverbesserungen vorgesehen, die es erlauben, die Instandhaltungen wegen der hohen investiven Anteile in den Vermögenshaushalt einzustellen:

⁴⁶ Zugrundegelegte Flächen fehlerhaft oder unvollständig.

⁴⁷ Beispielsweise wurden in Darmstadt Instandsetzungen von kommunalen Wohnungen durch Verzicht auf geplante schulische Instandsetzungsmaßnahmen finanziert.

- Daraus ergibt sich, dass das in Ansicht 70 dargestellte Defizit zwischen Soll- und Ist-Instandhaltung im Einzelfall geringer sein kann als in der Ansicht angegeben.
- Die Investitionen für Schulen konkurrierten mit den Investitionen für andere Aufgaben.
- Manche Haushaltspositionen blieben länger als erforderlich aufrechterhalten, also dann, wenn die Maßnahme abgeschlossen oder nicht vollzogen wurde. Auf diese Weise waren frei disponierbare Mittelreserven vorhanden, mit denen Deckungsvorschläge für die Finanzierung dringlicher außerplanmäßiger Maßnahmen unterbreitet werden.
- Unter dem Diktat knapper Haushaltsmittel müssen Investitionsmaßnahmen zeitlich so gestreckt werden, dass kaum noch bauwirtschaftlich sinnvolle Bauabschnitte gebildet werden können. In Wiesbaden wurden bei der Sanierung der Schultze-Delitzsch-Schule Baukosten in Höhe von 1,6 Millionen € kalkuliert. Die Stadtverordnetenversammlung genehmigte seit 1996 nur jährliche Mittel in Höhe von rund 77.000 €. Würde diese Bewilligungspraxis fortgesetzt, wäre die gesamte Sanierung in 21 Jahren beendet.
- Zudem mussten die Mittel für Einzelmaßnahmen so früh in den Vermögenshaushalt eingestellt werden, dass ein verlässliches Urteil über ihre Höhe nicht möglich war. Das galt gerade bei Umbau- und Sanierungsmaßnahmen. Denn dort werden erst während der Ausführung neue bauliche Anforderungen (zum Beispiel eine Asbestsanierung bei der Kopernikusschule in Freigericht-Somborn) deutlich.
- Die Dringlichkeit einzelner Maßnahmen führte dazu, dass Maßnahmen aus verschiedenen Gewerken nicht oder nur unzureichend abgestimmt wurden. Typisch waren die Koordinationsprobleme zwischen baulichen und haustechnischen Gewerken.

Ansicht 71: Sicherheitsrisiko Elektroleitung über Waschbecken in der Schultze-Delitzsch-Schule, Wiesbaden



So konnten in Wiesbaden bei der Sanierung der August-Hermann-Francke-Schule Elektroarbeiten nicht zu Ende geführt werden, weil keine Mittel für die Hochbauarbeiten vorhanden waren.

Die Folge waren Reibungsverluste und höhere Aufwendungen, die bei einer systematischen Grundlagenermittlung nicht entstanden wären.

9.11 Instandhaltungsplanung

Eine gebäudespezifische Instandhaltungsplanung wird bei den Schulträgern bis in das folgende Haushaltsjahr verlagert, um den jeweiligen Haushaltsansatz für die Gebäudeinstandhaltung begründen zu können.

Ansicht 72: Außenfassade eines Pavillons der Theodor-Heuss-Schule, Offenbach am Main



Eine systematische, mittelfristig angelegte Instandhaltungsplanung fehlte weitgehend. Voraussetzung wären differenzierte Analysen zur Qualität der Bausubstanz, um Dringlichkeit und Kosten in einem Grobtermin- und Mittelbedarfsplan festzulegen.

Ansicht 73: Feuchte Außenwand an der Theodor-Heuss-Schule, Offenbach am Main



Sie würde eine liegenschaftsübergreifende, nach Gewerken differenzierte Bündelung von Instandhaltungsleistungen zulassen, die in Form von Jahresrahmenverträgen ausgeschrieben werden könnten. Eine solche Ausschreibung führt aufgrund des Wettbewerbs üblicherweise zu einem insgesamt preisgünstigeren Einkauf der Instandhaltungsleistungen. Bislang wurden kleinere Instandhaltungs- und vor allem Instandset-

zungsarbeiten immer wieder an gleiche Firmen ohne Rahmenvereinbarungen vergeben.

Ansicht 74: Feuchte Wand in der Gustav-Stresemann-Schule, Altbau in Wiesbaden Mainz-Kastel



9.12 Budgetierungsinstrumente

Der Main-Kinzig-Kreis und der Hochtaunuskreis versuchten, die Probleme innerhalb des Haushaltsrechts durch den Einsatz der Budgetierungsinstrumente⁴⁸ auf zwei Wegen zu lösen:

- Einfache Budgetierung durch Sammelpositionen im Vermögenshaushalt

Bei einer Budgetierung über Sammelpositionen wurden in den Unterabschnitten des Vermögenshaushalts für die Schultypen wenige Einzelmaßnahmen eingestellt. Stattdessen waren für jeden Unterabschnitt Sammelpositionen vorhanden, mit denen die Mittel für „Vermögenswirksame Instandsetzungen“, „Sanierungsarbeiten“ oder „wärmetechnische Sanierungsarbeiten“ bereitstanden. Die Positionen waren dabei mit hohen Haushaltsansätzen versehen.

Der Vorteil dieser Sammelpositionen ist, dass das Fachamt innerhalb des vorgegebenen Rahmens flexibel vorgehen und Prioritäten nach Bedarf neu setzen kann, ohne in aufwändige Genehmigungsverfahren eintreten zu müssen. Die rasche Verfügbarkeit und der gezielte Einsatz der Mittel führen dazu, dass die Maßnahmen wirtschaftlich abgewickelt werden. Zudem lassen sich Mittelkürzungen eher in Einklang mit den Bau- und Nutzungsanforderungen umsetzen als bei Einzelmaßnahmen, wo sie meist den Vollzug verzögern. So ziehen sich auf Grund der geringen jährlichen Mittel Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen von Schulgebäuden 15 bis 20 Jahre hin, mit der Folge, dass nach Abschluss des letz-

⁴⁸ Budgetierungsmodelle für Lehr-, Lern- und Unterrichtsmittel sind bei allen Schulträgern eingeführt oder finden sich in der Erprobungsphase (vgl. Kapitel 9.15.1).

ten Bauabschnitts der erste wieder sanierungsbedürftig ist (so in Wiesbaden oder im Main-Kinzig-Kreis).

- Budgetierung der Bauunterhaltungs- und Betriebskosten bei den Schulen
Der Main-Kinzig-Kreis und der Hochtaunuskreis hatten im Vergleich zu den anderen Schulträgern weitgehende und ausgereifte Budgetierungssysteme entwickelt.
In beiden Landkreisen wurden fast die gesamten Bauunterhaltungs- und Betriebskostenmittel in der Regel von dem die Haushaltsmittel formal verwaltenden Fachamt über bestimmte Schlüssel auf die Schulen verteilt. (vgl. dazu auch Kapitel 9.15).

9.13 Bauherrenleistungen

Bei allen Schulträgern waren Defizite bei der Übernahme der Bauherrenleistungen festzustellen. Dies betrifft:

- die Bedarfsvorgaben für die Architekten- und Fachplanerleistungen und ihre kostenmäßige und terminliche Steuerung:
gerade bei kleineren Baumaßnahmen wurden häufig nur geringe Vorgaben gemacht; die Architekten und Ingenieure bestimmten Ziele und Umfang der Maßnahmen dann zum großen Teil selbst,
- die Auftragsvergaben an Architekten, Ingenieure und Baufirmen:
die Überörtliche Prüfung hat bei den Schulträgern Verstöße gegen die Vorgaben der HOAI⁴⁹ und der VOB/A⁵⁰ festgestellt. Sie beruhen auf vergaberechtlichen Anforderungen an den Zeitpunkt der Ausschreibung (erst, wenn die Finanzierung gesichert ist und der Leistungsumfang in Gänze feststeht), auf der Dringlichkeit der Maßnahmen und dem langwierigen Mittelbereitstellungsprozedere,
- die Abnahme von Leistungen:
die ordnungsgerechte Erledigung kleinerer Instandhaltungsmaßnahmen wurde aus Zeitgründen von den Mitarbeitern nicht nachgeprüft mit der Folge, dass Mängel nicht erkannt und beanstandet werden.

Die unzureichende Instandhaltungsplanung und die unzureichende Übernahme der Bauherrenaufgaben wurden von den Schulträgern auch mit unzureichenden Personalkapazitäten begründet. Die Überörtliche Prüfung hat die Stellenplanung nicht überprüft, sie kann aber feststellen, dass die Arbeitskapazität der Mitarbeiter von vielen Ad-hoc-Maßnahmen gebunden wurde. Dabei handelte es sich um Kleinmaßnahmen, die einen vergleichsweise hohen Arbeits- und Betreuungsaufwand verursachen.

Dieser Aufwand kann durch eine Verlagerung an die Schulen mit der Budgetierung von Bauunterhaltungsmitteln erheblich verringert werden (vgl. Kapitel 9.15.2). Voraussetzung hierfür ist eine ausreichende handwerkliche Qualifikation der Hausmeister und Kompetenz zur Beauftragung, Steuerung und Abnahme kleinerer Instandhaltungsmaßnahmen.

9.14 Energie

Ziel des Kostenmanagements ist es, den Energieverbrauch und damit die Energiekosten zu senken.

Die Überörtliche Prüfung konnte Sparpotenziale aufgrund der mangelhaften Datenlage nur eingeschränkt verifizieren. Die Verbrauchswerte für Heizenergie, Strom und Wasser wurden zwar regelmäßig erfasst, anschließend aber weder systematisch ausgewertet noch hinreichend genau analysiert. Zudem waren die Zahlen aufgrund unterschiedlicher Abrechnungszeiträume und Erfassungsmodalitäten bei den Schulträgern

⁴⁹ Honorarordnung für Architekten und Ingenieure

⁵⁰ Verdingungsordnung für Bauleistungen Teil A

nur begrenzt vergleichbar, wodurch eine vergleichende Interpretation kaum möglich ist. Schließlich ist – wie in Kapitel 9.7.2 ausgeführt – auf die Unzuverlässigkeit der Bezugsgröße Fläche hinzuweisen. Die folgenden Ansichten zeigen vergleichende Auswertungen zu den Energieverbräuchen⁵¹.

Ansicht 75: Vergleichende Auswertung zum Wärmeverbrauch nach Schulträgern

Vergleichende Auswertung zum Wärmeverbrauch nach Schulträgern					
Schulträger	Zahl Schulen	Durchschnittlicher Heizenergieverbrauch [kWh/m ²] (temperaturbereinigt)		Entwicklung	Kennwert ⁵²
		1996	1999	1996 - 1999	1999
Darmstadt	6	159	162	2,0%	4,6
Main-Taunus-Kreis	5	148	157	6,6%	4,7
Wiesbaden	6	166	169	1,8%	5,0
Hochtaunuskreis	6	199	218	9,5%	5,9
Kelsterbach	3	140	154	10,4%	4,6
Main-Kinzig-Kreis	6	128	126	-1,3%	3,7
Offenbach am Main	6	185	142	-23,1%	fehlt
LWV Hessen	1	196	226	15,1%	6,2
Vergleichswerte	Spannweite:	120 - 190			
(Schulen mit Turnhalle):	Warngrenze:	250			
	Zielwert:	110			

Der durchschnittliche Heizenergieverbrauch der Schulen bewegte sich innerhalb der Spannweite üblicher Verbräuche, zumindest unterhalb der in der zitierten Quelle angegebenen Warngrenze; der Zielwert, der sich aus dem unteren Quartilsmittel aller Vergleichswerte definiert – und mithin erreichbar ist, erreichte keiner der Schulträger. Die hohen Verbräuche der vom Landeswohlfahrtsverband Hessen betriebenen Sonderschule dürften mit der besonderen Funktion dieser Schule zu erklären sein.

Ansicht 76: Vergleichende Auswertung zum Stromverbrauch nach Schulträgern

Vergleichende Auswertung zum Stromverbrauch nach Schulträgern				
Schulträger	Zahl Schulen	Durchschnittlicher Stromverbrauch		Entwicklung
		[kWh/m ²]		
		1996	1999	1996 - 1999
Darmstadt	6	17,8	17,2	-3,6%
Main-Taunus-Kreis	5	25,8	37,6	45,4%
Wiesbaden	6	19,9	18,4	-7,7%
Hochtaunuskreis	6	26,4	27,9	5,7%
Kelsterbach	3	85,7	81,7	-4,7%
Main-Kinzig-Kreis	6	19,2	17,2	-10,6%
Offenbach am Main	6	23,3	21,5	-8,0%

⁵¹ Berechnet nach: Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes NRW: Das 3-Liter-Rathaus, a.a.O.

⁵² Der Kennwert ist der tatsächliche Verbrauch geteilt durch die Gradtagszahl des Jahres 1999 x 100. Die Gradtagszahl ist das Maß für den Einfluss der Witterung auf den Jahresverbrauch. Ein hoher Kennwert ist sowohl auf eine ungünstige energetische Ausstattung der Schulen als auch auf das Nutzerverhalten zurückzuführen.

Vergleichende Auswertung zum Stromverbrauch nach Schulträgern				
Schulträger	Zahl Schulen	Durchschnittlicher Stromverbrauch		Entwicklung
		[kWh/m ²]		
		1996	1999	1996 – 1999
LWV Hessen	1	26,6	25,9	-2,4%
Vergleichswerte	Spannweite:	12 – 18		
(Schulen mit Turnhalle):	Warngrenze:	20		
	Zielwert:	7		

Beim Stromverbrauch zeigte sich ein anderes Bild als bei der Heizenergie. Nur Darmstadt und der Main-Kinzig-Kreis lagen im Rahmen der üblichen Verbrauchswerte. Die Stromverbräuche aller anderen Schulträger lagen oberhalb der Warngrenze⁵³. Ein erhebliches Sparpotenzial ist vorhanden.

Ansicht 77 fasst die Ergebnisse zum Energiemanagement zusammen.

Ansicht 77: Vergleichende Bewertung des Energiemanagements nach Schulträgern

Vergleichende Bewertung des Energiemanagements nach Schulträgern								
Tätigkeitsschwerpunkte eines kommunalen Energiemanagements	Schulträger							
	Darmstadt	LWV Hessen	Hochtaunuskreis	Main-Kinzig-Kreis	Main-Taunus-Kreis	Kelsterbach	Offenbach am Main	Wiesbaden
Energiecontrolling	1	2	1	2-3	1-2	1	3	1-2
Betriebsoptimierung	2	3	1-2	2-3	1	1-2	3	2-3
Energiediagnosen	1	1	1	1	1	1-2	1-2	1
Energiebewirtschaftung und Vertragswesen	1	2-3	1	3	1-2	2	2	2
Mitwirkung bei Baumaßnahmen	1	2	1	2	1	1	2	1
Aufbau und Pflege einer Gebäudedatei	1	3	1	2	1	1	3	2
Richtlinien und Standards	0	1	1	1	0	0	1	0
Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit	1	1	2	1-2	1	2	1	2
Summe	8	15,5	9,5	15,5	8	10	16,5	12
Legende: 0: nicht vorhanden / mit schweren Mängeln 1: in Ansätzen vorhanden / mit Mängeln 2: weitgehend vorhanden / mit leichten Mängeln 3: vollständig vorhanden / ohne Mängel								

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt ein umfassendes und systematisches Energiemanagement, wie es der Deutsche Städtetag entwickelt hat⁵⁴.

⁵³ Die hohen Verbrauchswerte der Stadt Kelsterbach sind zum Teil auf das Heizsystem einer Schule zurückzuführen. An der Schule wird die Wärme mit zahlreichen Kleinwärmepumpen erzeugt, deren Strombedarf nicht dem Heizenergieverbrauch zugerechnet wird.

⁵⁴ Deutscher Städtetag; Arbeitskreis Energieeinsparung, Das Energiemanagement im Rahmen der kommunalen Gebäudewirtschaft, Ausgabe 4, April 1999

9.15 Budgetierung

9.15.1 Allgemeine Ansätze

Bei fast allen Schulträgern wurden Budgetierungsüberlegungen im Schulverwaltungsbereich angestellt. Diese beschränkten sich vielfach auf die Verwaltung der Mittel für Lehr- und Unterrichtsmaterial sowie Verbrauchsgüter. Die meisten Schulträger begründeten die Beschränkung mit der ablehnenden Haltung der Schulleitungen gegenüber der Übernahme weiterer Verwaltungsaufgaben. Die im Folgenden beschriebenen Budgetierungsmodelle zeigen aber, dass diese Vorbehalte der Schulleitungen nach einer Einführungs- und Gewöhnungsphase einer Zufriedenheit mit den durch die Budgetierung gewonnenen Gestaltungsspielräumen wichen.

9.15.2 Umfassendere Ansätze

Der Main-Kinzig-Kreis und der Hochtaunuskreis erprobten im Vergleich zu den anderen Schulträgern weitgehende Budgetierungssysteme⁵⁵. In beiden Kreisen wurden fast die gesamten Bauunterhaltungs- und Betriebskostenmittel von einer Stelle über bestimmte Schlüssel auf die Schulen verteilt. Ziel war in beiden Fällen, die Eigenverantwortung der Schulen dadurch zu stärken, dass Aufgaben und Budgetverantwortung zusammengeführt wurden.

Dazu wurden den Schulen folgende Mittel zur eigenverantwortlichen Bewirtschaftung zugewiesen:

- Bauunterhaltung
- Inventarbeschaffung und -unterhaltung
- Reinigungskosten
- Müll-, Wasser- und Kanalgebühren
- Heizungskosten
- Beleuchtungskosten
- Lehr- und Unterrichtsmittel
- Verbrauchsgüter wie Toilettenartikel, Glühbirnen, Bürobedarf sowie Post- und Fernmeldegebühren

Sparmaßnahmen wirken sich unmittelbar auf die Höhe dieser Mittel aus. Dementsprechend gelten für sie die folgenden Prinzipien:

- Verbindlichkeit des Gesamtbudgets
- Gegenseitige Deckungsfähigkeit der Einzelmittel
- Zulassung der unechten Deckungsfähigkeit
- Zweckbindung auf die genannten Ausgabearten
- Möglichkeit der Übertragung eingesparter Mittel in den Vermögenshaushalt (oder umgekehrt)

Die Mittel wurden auf der Grundlage bestimmter Schlüssel budgetiert:

- Für das Bauunterhaltungsbudget wurden im Hochtaunuskreis neben weiteren Faktoren Gebäudegröße, -zustand, Schülerzahl und Schulform herangezogen.
- Die Betriebskosten (Müll-, Wasser-, Kanalgebühren sowie die Heiz- und Beleuchtungskosten) wurden zur Zeit der Prüfung noch anhand der Ist-Werte ermittelt,

⁵⁵ Der Landeswohlfahrtsverband Hessen kann aufgrund seiner besonderen Struktur auf im Ergebnis vergleichbare Ansätze verweisen.

das heißt, der Durchschnittsverbräuche der letzten Jahre, gewichtet durch die aktuelle Kostensituation und Änderungen an der Gebäudesubstanz. An begründeten Sollwerten orientierte Bedarfsrechnungen sollen aber zukünftig zur Berechnung der Budgets herangezogen werden.

Die Schulleiter konnten in den oben genannten Ausgabenbereichen Aufträge bis zu einem geringen Wert (beispielsweise 5.000 DM im Hochtaunuskreis) selbstständig vergeben. Sonst musste das Fachamt eingeschaltet werden.

Bei beiden Schulträgern lehnten die Schulleitungen die Budgetierung zunächst hauptsächlich wegen des Verwaltungsaufwands ab. Der Main-Kinzig-Kreis setzte daher auf die Schulleitungen, die sich freiwillig beteiligten.

Da die Einführung der Budgetierung beim Main-Kinzig-Kreis und beim Hochtaunuskreis noch nicht abgeschlossen war und beide Gebietskörperschaften mit einem erheblichen Instandhaltungsrückstau aus der Vergangenheit belastet waren, können keine fundierten Aussagen zu den finanziellen Wirkungen der Budgetierung gemacht werden. Es lässt sich aber feststellen, dass die Budgetierung zu einer flexibleren Instandhaltung führt.

9.16 Organisation des Gebäudemanagements

Bei vielen Schulträgern war das Gebäudemanagement auf verschiedene Verwaltungseinheiten verteilt (im Regelfall Hochbauamt, Schulamt oder Liegenschaftsamt).

Ausnahme hiervon sind:

- Offenbach am Main mit der Auslagerung von Aufgaben in die GBM Gebäudemanagement GmbH
- der Main-Kinzig-Kreis mit einer weitgehenden Zentralisierung der Aufgaben auf das Amt für Bau-, Schul- und Liegenschaftsverwaltung
- der Main-Taunus-Kreis mit der Gründung des Amts für Schulbaumaßnahmen⁵⁶, auf das zukünftig eventuell auch weitere Aufgaben zentralisiert werden

Die starke Zerlegung der einzelnen, das Gebäudemanagement betreffenden Aufgaben hat zur Folge, dass es eine große Zahl an Schnittstellen und meist komplizierte Abstimmungsprozesse mit langen Entscheidungswegen gibt. Gleichzeitig wird die Verantwortung für ein Gebäude nicht eindeutig einer Stelle zugeordnet.

Außerdem war bei allen Schulträgern ein Defizit bei entscheidungsrelevanten Daten und Informationen festzustellen. Selten waren Flächen-, Nutzungs-, Verbrauchs- oder Kostendaten direkt greifbar und für mehrere Jahre aufbereitet.

Die Landeshauptstadt Wiesbaden ist seit einiger Zeit dabei, ämterübergreifend ein alle städtische Gebäude umfassendes Gebäude-(Facility-)Management einzuführen. Dadurch sollen die derzeit auf verschiedene Ämter verteilten (Teil-) Aufgaben der Gebäudewirtschaft in einer Organisationseinheit gebündelt werden. Sonst zeigten sich entsprechende Ansätze nur bei der GBM Gebäudemanagement GmbH der Stadt Offenbach am Main. Es lässt sich ein hohes Maß an Professionalität feststellen, in dem Sinne, dass

- der Personaleinsatz bei den Regiekolonnen gebündelt,
- Planungs- und Abwicklungsabläufe normiert wurden,
- damit eine Zertifizierung nach DIN / ISO 9002 erreicht,
- und letztlich Spareffekte erzielt werden konnten.

Bis zum Prüfungszeitpunkt hatte Wiesbaden in einer methodisch beispielhaften Vorgehensweise die verschiedenen organisatorischen Modelle des Facility-Managements

⁵⁶ Seit 1. Januar 2001 Amt für Schulbau und Gebäudewirtschaft

bewertet. Dabei zeigte sich, dass das Mieter- / Vermietermodell⁵⁷ einen erheblich höheren Nutzwert gegenüber dem Eigentümermodell aufweist⁵⁸. Aus diesem Grunde präferierte Wiesbaden das Mieter- / Vermieter-Modell.

Dieses Modell beruht auf einer eindeutigen Aufgabenzuweisung für folgende Stellen des Gebäudemanagements - dargestellt am Beispiel der Schulgebäude:

- Eine Rahmen- und Bedarfsvorgaben setzende Institution, beispielsweise das Schulamt, das die schülerzahlenbezogenen und raumprogrammatischen Vorgaben für die Nutzer in Abstimmung mit diesen liefert.
- Der Gebäudeeigentümer, der für den Substanzerhalt der ihm gehörenden Immobilien verantwortlich ist, für die er vom Nutzer eine Miete erhält. In welcher Rechtsform diese Eigentümerfunktion umgesetzt wird (beispielsweise als GmbH, Eigenbetrieb oder Amt), hängt von weiteren Faktoren wie steuerlichen Erwägungen ab und kann somit hier nicht entschieden werden.
- Die Nutzer, die die Gebäude mieteten, sind für den Betrieb und die Kostenoptimierung verantwortlich. Sie sind verpflichtet, Instandhaltungsbedarfe dem Eigentümer zu nennen, soweit sie sie erkennen, nutzungsorientierte Umbauten nach Genehmigung durch den Eigentümer und Schönheitsreparaturen in eigener Verantwortung durchzuführen. Für die Nutzung des Gebäudes zahlen sie dem Eigentümer entsprechend der Qualität und Größe des Gebäudes eine Miete, bei unzureichendem Gebäudezustand sind sie zu Mietkürzungen berechtigt.
- Das Hochbauamt, das als Dienstleister den genannten Institutionen für die Planung und Abwicklung von Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen zur Verfügung steht. Es führt die gesamte Instandhaltungsplanung durch, das heißt, es legt mittels turnusmäßiger Gebäudeinspektionen die Instandhaltungsbedarfe fest und teilt

⁵⁷ In der Fachöffentlichkeit für die Organisation des Gebäudemanagements werden verschiedene neue Konzepte diskutiert, von denen derzeit zwei am ehesten Berücksichtigung finden:

- Das Eigentümermodell: Die Nutzer der Immobilien agieren als Eigentümer.
- Das Mieter- / Vermietermodell: Die Nutzer schließen mit einer anderen Organisationseinheit, die die Eigentümerfunktion wahrnimmt, einen Mietvertrag über das jeweilige Gebäude ab.

Derzeit werden beide Modelle befürwortet, auch wenn das Mieter- / Vermietermodell zunehmend mehr Anhänger findet. Beiden ist gemein, dass dem Nutzer der Immobilie zum einen mehr Verantwortung für die von ihm genutzten Gebäude zugewiesen werden und er zum anderen mit den Kosten für die genutzten Räume belastet wird, so dass er ein Interesse daran hat, sparsam mit Räumlichkeiten umzugehen.

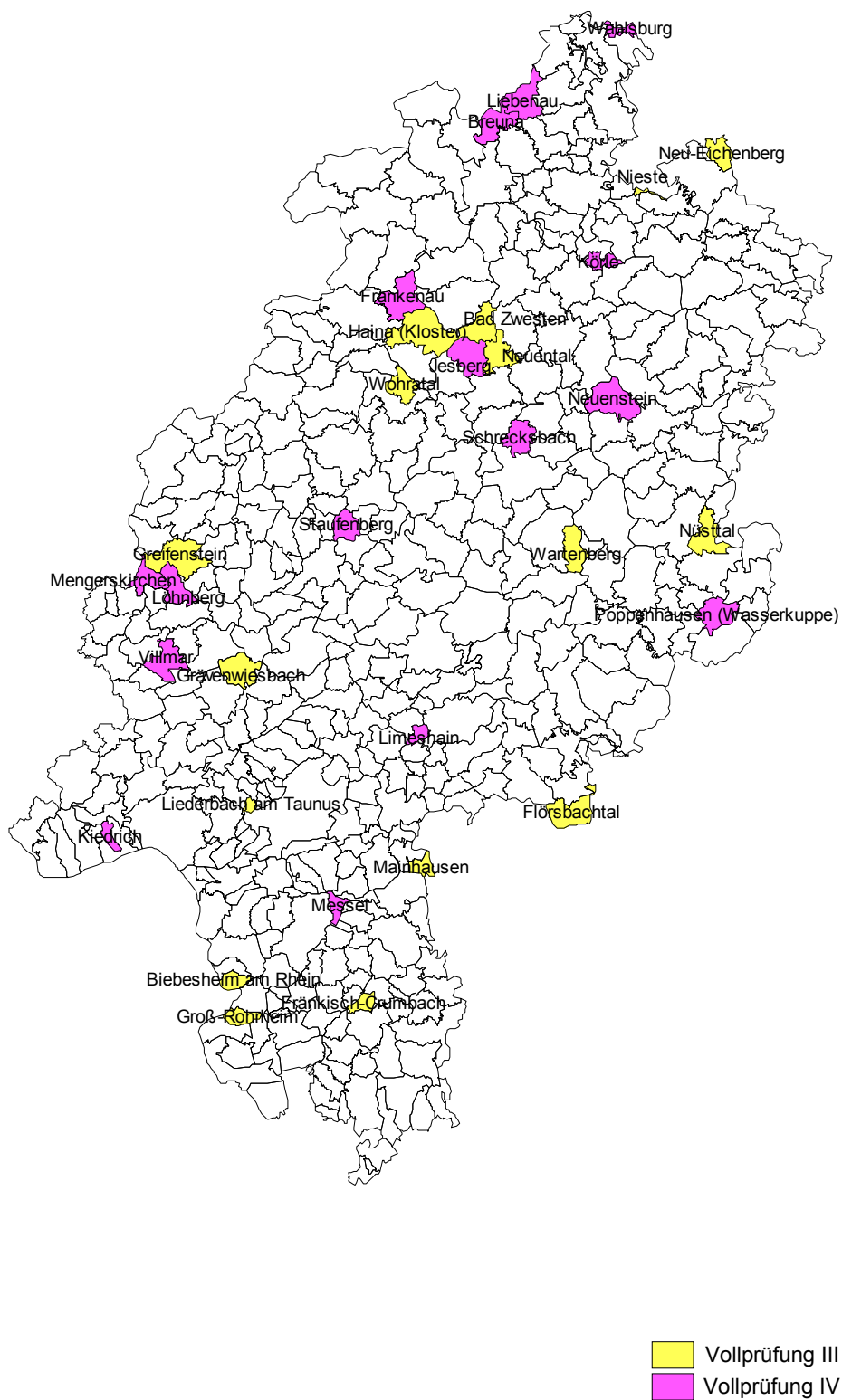
⁵⁸ Nur bei den Kriterien „Koordination unterschiedlicher Nutzer“, „Vereinbarungen zur Raumnutzung (Standards)“ und „Vermittlung von Raumkapazitäten“ ist das Eigentümermodell dem Mieter-/Vermietermodell überlegen. Für diese nachteiligen Punkte des Modells müssen in den abzuschließenden Mietverträgen entsprechende kompensierende Regelungen gefunden werden.

sie dem Eigentümer jährlich mit. Zudem führt es Planungs- und Bauüberwachungsleistungen durch. Es rechnet seine Leistungen entsprechend der HOAI oder bei Projektsteuerungsleistungen gemäß der entsprechenden Gebührenordnung ab. Es steht dabei im Wettbewerb mit externen Ingenieurbüros und kann sich bei seiner Aufgabenerledigung ebenfalls Dritter bedienen.

Der Vorteil dieser Konstruktion liegt in der eindeutigen Zuweisung von Verantwortlichkeiten. Darüber hinaus werden die im Wirtschaftssektor erfolgreichen Steuerungsmedien Recht und Geld eingesetzt: Die Rechte und Pflichten der Akteure werden eindeutig festgelegt und mittels Verträgen fest vereinbart. Für die Leistungen werden vereinbarte Zahlungen geleistet. Die Höhe dieser Zahlungen hängt von der Qualität der Leistungen ab.

10. Fünfundsechzigste und Sechsendsechzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung III und IV“

Ansicht 78: „Vollprüfungen III und IV“ - Städte und Gemeinden



10.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Vollprüfung III:

Bad Zwesten, Biebesheim am Rhein, Flörsbachtal, Fränkisch-Crumbach, Grävenwiesbach, Greifenstein, Groß-Rohrheim, Haina (Kloster), Liederbach am Taunus, Mainhausen, Neu-Eichenberg, Neuental, Nieste, Nüsttal, Wartenberg, Wohratal

Vollprüfung IV:

Breuna, Frankenau, Jesberg, Kiedrich, Körle, Liebenau, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Neuenstein, Poppenhausen, Schrecksbach, Staufenberg, Villmar und Wahlsburg

10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Vollprüfung III: November 1999 bis Mai 2000

Prüfungsbeauftragter: Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

Vollprüfung IV: Januar 1998 bis Dezember 1998

Prüfungsbeauftragter: P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungs-/Steuerberatungsgesellschaft in Bad Schwalbach

Prüfungszeitraum: 1994 bis 1998 sowie für die Untersuchungen des Investitionsverhaltens der Zeitraum 1979 bis 1998 (Vollprüfung III und IV)

10.3 Leitsätze

Die Verwaltungen kleiner Gemeinden sind auf vielen Gebieten sehr leistungsfähig. Zahlreiche Entscheidungen zur Rationalisierung und zur Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit, die die Städte oder Kreise im Zuge von Reformprojekten gegenwärtig einführen, gehören in kleinen Gemeinden zum Alltag. Problematisch sind Aufgabengebiete mit einer sehr hohen Regeldichte.

Andererseits ist die wirtschaftliche Situation vieler Gemeinden angespannt:

- **Ein Achtel der Gemeinden wies einen instabilen Haushalt aus.**
- **Auch das Risiko einer Verschuldungsspirale bestand bei vielen Gemeinden.**

Eine schlechte wirtschaftliche Situation ergibt sich hauptsächlich, wenn

- **die Einnahmeplanung zu optimistisch ist,**
- **bei angespannter Haushaltslage investiert wird, obwohl die Gemeinde keine Zuschüsse erhält,**
- **hohe Kostenunterdeckungen für Kindergärten, Wasser und Abwasser hingenommen werden Frankenau, Jesberg, Löhnberg, Messel, Poppenhausen, Villmar,**
- **die Gebietsreform nicht gelebt wird und alle Infrastrukturangebote mehrfach vorhanden sind.**

Spielräume zur Anpassung von Ausgaben wurden auch bei Pflichtaufgaben festgestellt. Viele unterschätzten die Gestaltungschancen und messen vermeintlichen Vorgaben des Landes eine Bedeutung bei, die sie nicht haben.

Die Gestaltungsspielräume bei der Gruppengröße und der Betreuung in den Kindergärten wurden unzureichend genutzt.

Die Belastungen der Bürger mit Gebühren und Realsteuern sind stark unterschiedlich.

10.4 Geprüftes Risiko

Die Summe aller geprüften Haushaltsvolumina betrug 323.565.460 DM.

10.5 Sparpotenzial

Die Überörtliche Prüfung hat unter vereinfachenden Annahmen ein hochgerechnetes jährliches Sparpotenzial / Einnahmepotenzial von rund 20 Millionen DM errechnet.

10.6 Prüfungsziele

Im Mittelpunkt der Prüfungen stand die Leistungsfähigkeit der kommunalen Körperschaften. Ansatzpunkt der 65. und 66. Vergleichenden Prüfung waren ökonomische Kriterien für die Verwendung der liquiden Mittel. Nach den Zielen des ÜPKKG geht es darum, einen Vergleich mit anderen Kommunen herbeizuführen und Verbesserungsvorschläge zu unterbreiten sowie den Gemeinden anhand der vergleichenden Kennzahlen und der Berichte die Chance zu eröffnen, eigenständig ihre Leistungsfähigkeit zu steigern. Aus dem Vergleich lassen sich leicht Umstrukturierungs- und Verbesserungsnotwendigkeiten ableiten. Die Praxis ist Basis für Verbesserungen.

Die eingesetzte Prüfungsmethode trägt der Vielfalt der Aufgaben und Ziele einer Gemeindeverwaltung Rechnung. Die Herausforderung für die Steuerung einer Gemeinde liegt darin, widerstreitende Ziele auszugleichen und einen Mittelweg für ein dauerhaft finanzierbares kommunales Angebot zu finden. Berücksichtigt wurden in der Prüfung nachhaltig die fünf in Ansicht 79 genannten Ziele kommunalen Verwaltungshandelns.

Ansicht 79: Zielkonflikte des kommunalen Verwaltungshandelns



Die Prüfung legte offen, wie den Gemeinden der Ausgleich dieser Ziele gelungen ist und ob Ziele zu Lasten anderer vernachlässigt wurden. Für die Prüfung wurde ein Analyseraster erarbeitet, mit dem jede Gemeinde in jedes der fünf Ziele eingeordnet werden kann.

10.7 Balanced Scorecard

Auch in den Vergleichenden Prüfungen „Vollprüfung III“ und „Vollprüfung IV“ wendete die Überörtliche Prüfung mit der Balanced Scorecard⁵⁹ ein innovatives Instrument zur umfassenden Standortbestimmung der Gemeinden an. Sie wurde aus finanzwirtschaftlicher Perspektive, Bürgerperspektive und interner Prozessperspektive an gemeindetypische Fragestellungen angepasst und um strukturelle Kennzahlen ergänzt.

⁵⁹ Kaplan, Norton, Balanced Scorecard, Stuttgart 1997

Fünfundsechzigste und Sechsendsechzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung III und IV“

Mit der Balanced Scorecard konnte für die Gemeinden ein spezifisches Profil über die Gemeindeentwicklung, Einnahmekraft, Haushaltsstabilität, Leistungsumfang für den Bürger, Entgelt- und Gebührenhöhe, Wirtschaftlichkeit sowie Steuerungsqualität entwickelt werden. Hierbei zeigt die Balanced Scorecard den Grad der Zielerreichung auch nicht-monetärer Größen an, zum Beispiel die Betreuungsintensität in Kindertagesstätten. Sie erlaubt zudem die Analyse der Zielkonflikte, wie eine hohe Betreuungsintensität bei niedrigen Kindertagesstättengebühren.

Von dem Profil sind zudem Wirkungszusammenhänge und Steuerungspotenziale ableitbar, indem neben dem Handlungsbedarf auch die Handlungspotenziale ermittelt werden. Kennzahlen, wie die Aufwendungen zur Bau- und Straßenunterhaltung sowie die EKVO-Kontrollintensität, verdeutlichen die Nachhaltigkeit des Verwaltungshandelns und decken damit Gefahren für die Haushaltsstabilität auf.

Ansicht 80 zeigt das Bewertungsprofil am Beispiel von Haina (Kloster).

Ansicht 80: Profil von Haina (Kloster)

Gemeinde:			Haina (Kloster)										
Zahlen für 1998 (soweit keine mehrjährigen Durchschnittswerte), Haushaltszahlen nach der Jahresrechnung													
Nr	Prüffeld	Indikator	Wert	Vergleichsgemeinden				Gemeindeprofil					
			Haina	Minimum	Median	Maximum	--	-	0	+	+		
Gemeindeentwicklung								rückläufig					
1.1	Bevölkerungswachstum	% seit 1993	-2,4%	-2,4%	2,9%	8,6%	●						
1.2	Bautätigkeit (Zugang Flächen)	qm je EW	5,52	2,32	5,16	8,64			●				
Einnahmekraft								gering					
2.1	Höhe allgemeine Deckungsmittel 1998	DM je EW	1.162	1.159	1.326	1.870	●						
2.2	Steuerkraft	Steuereinnahmekraft in DM je EW 1998	769	728	906	2.103	●						
Haushaltsstabilität								stabil ohne Reserven					
3.1	Hebesätze	% Gewerbesteuer	290	250	300	360				●			
3.2	Mittleres normiertes Haushaltsergebnis 96-98	% der allg. Deckungsm.1997	9,1%	-2,8%	10,0%	30,0%				●			
3.3	Durchschnittliche Tilgungszeit	Jahre 1996-98	30,8	6,4	17,0	32,2	●						
3.4	Straßenunterhaltung	DM/ km	9.677	0	3.582	19.444					●		
3.5	Bauunterhaltung	% d. Werts	1,6%	0,0%	0,6%	1,7%						●	
3.6	Zinsausgabenanteil	% d. allg. Deckungsmittel	7,6%	0,1%	3,4%	12,8%			●				
3.7	Rücklagenbestand	% d. Pflichtrückl.	211%	0%	657%	2200%	●						
Leistungsumfang für den Bürger								überdurchschnittlich					
4.1	Angebot Sport-/Kultureinrichtungen	Punktwert	39,4	17,0	28,8	45,1					●		
4.2	Betreuungsintensität Kita	Kinder je Betr.-Kraft	12,8	10,5	15,1	23,5					●		
4.3	Umfang Öffnungszeit Kita	1= gering, 5=hoch	4	1	4	5				●			
4.4	Investitionsvolumen	% d. allg.Deckungsmittel	46%	16%	38%	83%				●			
Entgelt- und Gebührenhöhe								durchschnittlich					
5.1	Kitagebühren	DM Modellfamilie	1740	960	1596	2340				●			
5.2	Abwassergebühren	DM Modellfamilie	771	521	791	1035				●			
5.3	Wassergebühren	DM Modellfamilie	426	345	494	846		●					
5.4	Müllgebühren	DM Modellfamilie	472	312	523	873				●			
5.5	Bestattung	DM Modellfamilie	609	86,5	816,25	1651				●			
Wirtschaftlichkeit								durchschnittlich					
6.1	Personal Querschnittsverwaltung	VZÄ/1 Mio.HH-Volumen	0,96	0,46	0,75	1,10		●					
6.2	Personal Ordnungsverwaltung	VZÄ/1000 EW	0,9	0,2	0,8	1,5				●			
6.3	Zuschußbedarf gemeindl. Kita	Zuschuß je Platz	260	195	323	625					●		
6.4	Zuschußbedarf Kita Freie Träger	Zuschuß je Platz	0	0	190	278						●	
6.5	Arbeiterstellen ohne Kita	VZÄ je 1000 EW	2	1	2	2				●			
6.6	Kosten Brandschutz	Punktwert	65	0	80	94				●			
Steuerungsqualität								überdurchschnittlich					
7.1	Ausstattungsgrad DV	PCs je MA (Büro)	1,20	0,30	1,10	1,60				●			
7.2	Qualität Finanzplanung	1=niedrig, 5=hoch	3	1	3	5				●			
7.3	Zeitl. Vorlage HH-Planung	Tage vor/nach 1. Januar	-9	-14	45	116						●	
7.4	EKVO-Kontrollintensität	% kontrollierte Kanäle	28%	7%	36%	100%				●			

Das Profil zeigt, wie es der Gemeinde Haina (Kloster) trotz unterdurchschnittlicher Einnahmen (Kennzahlen 2.1 und 2.2) und einer rückläufigen Gemeindeentwicklung (1.1 und 1.2) gelungen ist, ein gutes (4) Angebot für ihre Bürger vorzuhalten und dennoch die Stabilität des Haushalts nicht zu gefährden (3). Die hohe Steuerungsqualität (7) ließ diesen bisher positiven Umgang mit den eher ungünstigen Rahmenbedingungen der Gemeinde zu.

10.8 Vorgehensweise bei der Prüfung

Nachstehend werden die fünf Prüfungsschritte genannt:

- Im ersten Prüfungsschritt wurde die Gemeinde global analysiert. Es ging um die Gemeindestruktur und die Gemeindeentwicklung. Einnahmekraft und Hebesätze wurden ebenfalls dargestellt und im Quervergleich betrachtet.
- In der zweiten Stufe wurde anhand von Frühwarnindikatoren die Haushaltsstabilität beurteilt.
- Der nächste Prüfungsschritt galt Planung und Steuerung. Die Prognosegüte der Finanz- und Haushaltsplanung in der Vergangenheit wurde überprüft.
- Ein weiterer Prüfungsschritt beschäftigte sich mit der Belastung der Bürger mit Gebühren und Realsteuern, dargestellt an einer Modellfamilie.
- Im letzten Prüfungsschritt wurde die Wirtschaftlichkeit ausgewählter Aufgaben und Leistungen der Gemeinden analysiert. Das geschah anhand eigens gebildeter Kennzahlen. Sie lassen einen Quervergleich der Schwachstellen zu.

Bei der Kennzahlenanalyse kommt den Gesamtkosten eine herausragende Bedeutung zu. Die Gesamtkosten einer Aufgabe sind allerdings der Gemeinde in der Regel unbekannt. Vereinfachend wurden sie mittels der pagatorischen Istkostenrechnung ermittelt, die im Achten Zusammenfassenden Bericht zur 49. und 50. Vergleichenden Prüfung⁶⁰ näher erläutert wurde. Danach werden anstatt kalkulatorischer Abschreibungen und kalkulatorischer Zinsen die tatsächlichen Zahlungsvorgänge (Zinsen und Tilgung) nach ihrem Verursachungsgrad auf die Haushaltsstellen aufgeteilt.

Über das Hilfsmittel des Gesamtinvestitionsvolumens in dem Zeitraum 1979 bis 1998 lieferte die pagatorische Istkostenrechnung empirisch ermittelte Aussagen zu einer Gesamtkostenbelastung einer Aufgabe der Gemeinde.

10.9 Übergreifende Erkenntnisse (Leistungsfähigkeit kleiner Gemeinden)

Verwaltungen kleiner Gemeinden sind auf vielen Gebieten besonders leistungsfähig.

Ansicht 81: Rathaus der Gemeinde Neu-Eichenberg



⁶⁰ Vgl. Achter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 15/1100, S. 64 ff.

Ansicht 82: Fernwirkanlage im Dienstzimmer des Bürgermeisters der Gemeinde Neu-Eichenberg. Der Bürgermeister überwacht in seinem Dienstzimmer mit der Fernwirkanlage die täglichen Wasserverbräuche der Ortsteile seiner Gemeinde. Hinter der historischen Karte verbergen sich Schalter zur Steuerung der Löschwasserreserven in den beiden Hochbehältern der Ortsteile Berge und Hermannrode.



Zahlreiche Entscheidungen zur Rationalisierung und Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit, die die Städte oder Kreise im Zuge von Reformprojekten gegenwärtig einführen, gehören in kleinen Gemeinden zum Alltag.

Große Städte können von kleinen Gemeindeverwaltungen lernen:

- Das Rathaus einer kleinen Gemeinde ist ein Bürgerbüro. Alle Verwaltungsleistungen werden an einer Stelle und häufig von einer Sachbearbeiterin oder einem Sachbearbeiter angeboten. Die Öffnungszeiten sind flexibel und orientieren sich am Bedarf der Bürger.
- Die Verwaltungsmitarbeiter haben die Fachkompetenz, mehrere Sachgebiete zu betreuen. So werden Einwohnermelde- und Standesamtsaufgaben regelmäßig von einer Kraft erledigt.
- Gemeinden arbeiten über ihre Grenzen hinweg intensiv zusammen und steigern dadurch die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerledigung. Über Zweckverbände oder Verträge werden Gewerbegebiete gemeinsam erschlossen oder Bäder errichtet. Informell wird die Anschaffung von Großgeräten des Bauhofs aufgeteilt und die gemeinsame Nutzung pragmatisch gelöst.

Problematisch sind für kleine Gemeinden Aufgabengebiete mit sehr hoher Regeldichte. Beispielsweise im Ordnungswesen, aber auch im Personenstandswesen verlangt die Fallbearbeitung Spezialwissen, das kleine Gemeinden nicht vorhalten können. Gut ist allerdings die Unterstützung durch die Spitzenverbände.

10.10 Gemeindeentwicklung und -struktur

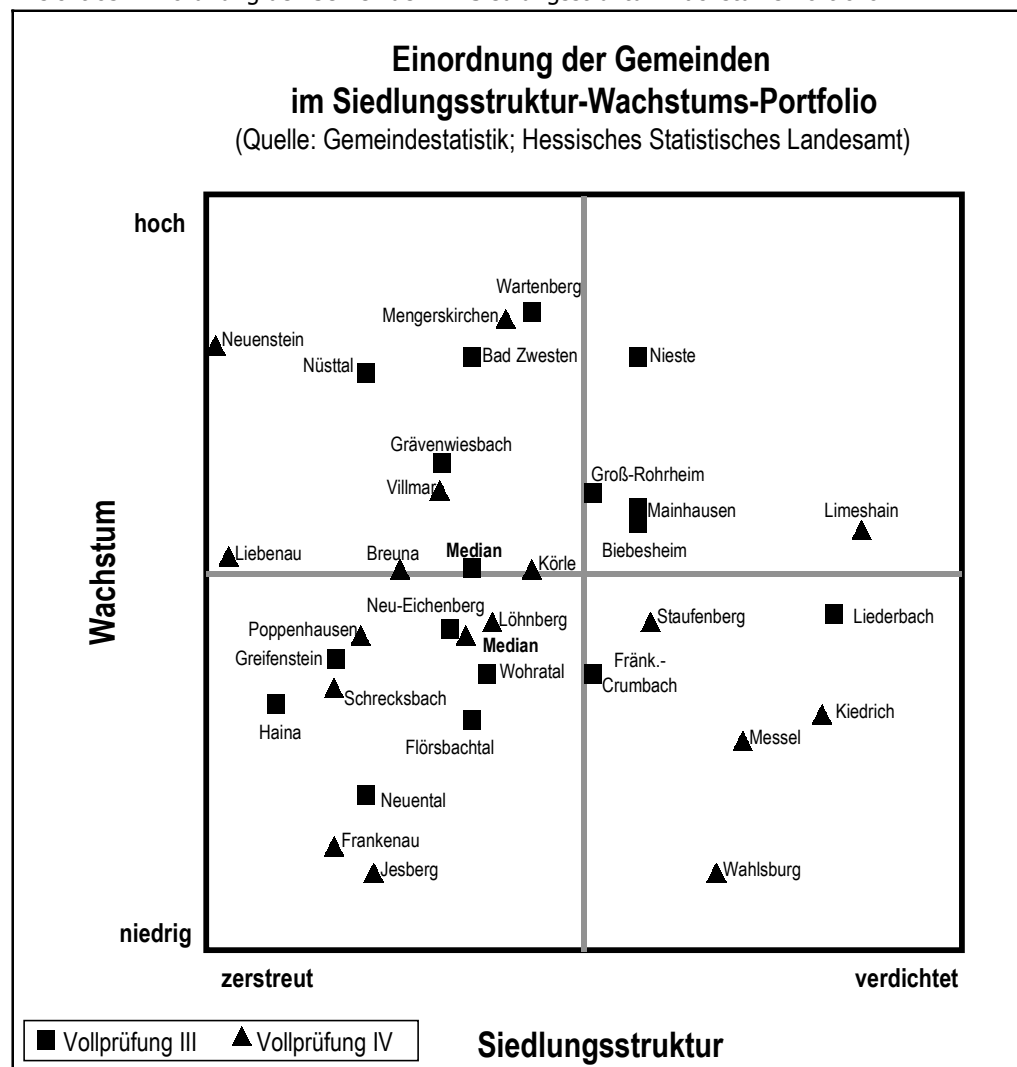
Neben den Entscheidungen, die eine Gemeinde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben selbst trifft, gibt es Faktoren, die sich auf die Haushaltsstabilität auswirken und sich nur schwer steuern lassen. Die Wachstumsdynamik sowie die Struktur der Gemeinde gehören dazu. Beides wurde in einer Matrix dargestellt und bewertet.

Die Wachstumsdynamik wurde an den Indikatoren „Veränderung der Bevölkerung

1994 – 1998“ und „Zuwachs an Wohn-/Nutzfläche 1994 – 1998“ gemessen. Die Siedlungsstruktur wurde anhand der Größen „Einwohner je Quadratkilometer 1998“ und „Zahl der Ortsteile 1998“ ermittelt.

Um die vier Einzelindikatoren zu verdichten, wurden die Gemeinden in einem Siedlungsstruktur-Wachstums-Portfolio positioniert. Dabei wurden Wachstumsdynamik und Siedlungsstruktur so gewichtet, dass jeweils maximal 100 Punkte erreicht werden konnten:

Ansicht 83: Einordnung der Gemeinden im Siedlungsstruktur-Wachstums-Portfolio



Viele Ortsteile und sonstige Ansiedlungen belasten eine Gemeinde stärker. Die Infrastruktur, besonders die des Straßen- und Wegebau, wird tendenziell kostenintensiver, je größer die Entfernungen in der Kommune sind. Der Bedarf an Einrichtungen wie Kindertagesstätten, Bürgerhäusern oder Sportflächen steigt, wenn eine wohnortnahe Versorgung garantiert werden soll. Um den Brandschutz in gesetzmäßiger Weise zu erfüllen, können besondere und teure Aufwendungen zur Erfüllung der Hilfsfrist (§ 3 Absatz 2 Hessisches Brand- und Katastrophenschutzgesetz) in allen Ortsteilen notwendig sein. Eine verdichtete Siedlungsstruktur haben Liederbach, Limeshain, Kiedrich und Messel. Eine verstreute Siedlungsstruktur haben Haina (Kloster), Liebenau und Neuenstein, aber auch Frankenau, Greifenstein, Jesberg, Neuental, Nüsttal, Poppenhausen und Schrecksbach haben mit erheblich höheren Kosten für die Infrastruktur zu rechnen.

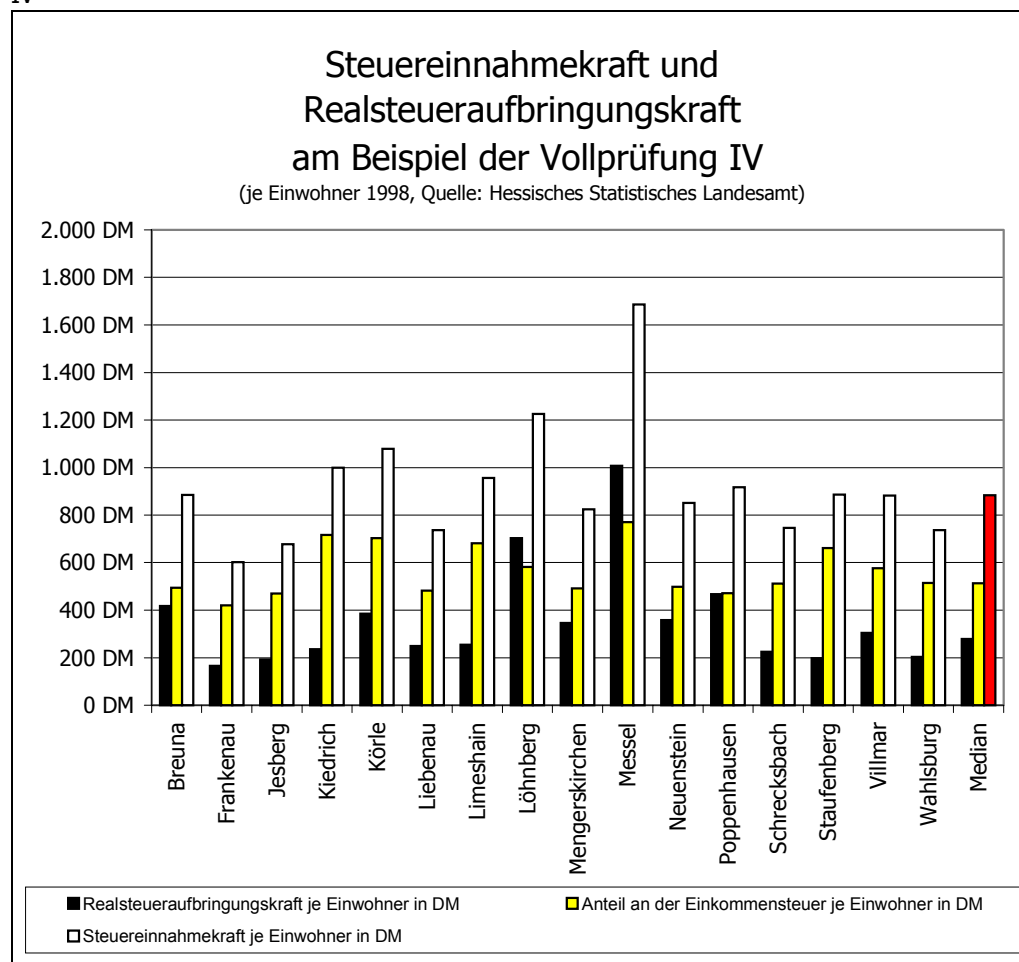
Das Wachstum einer Kommune wirkt sich mittelbar auf die Einnahmepotenziale aus. Steigende Einwohnerzahlen führen zu vergleichsweise höheren Einkommensteueranteilen und Schlüsselzuweisungen sowie anderen Steuereinnahmen. Mehr Einwohner und mehr Betriebe tragen dazu bei, Gebührenhaushalte zu entlasten, da die Gebühren

gesenkt werden können. Ein Schrumpfen belastet dementsprechend die Gebühre Haushalte. Ein hohes Wachstum und somit Potenziale für die Zukunft haben Bad Zwesten, Mengerskirchen, Neuenstein, Nieste, Nüsttal, Villmar und Wartenberg. Das niedrigste Wachstum haben Frankenau, Jesberg, Neuental und Wahlsburg.

10.11 Einnahmekraft und Hebesätze

Die Realsteueraufbringungskraft misst die potenziellen Realsteuereinnahmen der Gemeinde. Dazu lässt sie die individuellen Hebesätze unberücksichtigt. Es wird ein fiktives Aufkommen mit landesdurchschnittlichen Hebesätzen berechnet. Die Steuereinnahmekraft rechnet den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hinzu und setzt auf der anderen Seite die Gewerbesteuerumlage ab. Auch dieser Wert bleibt also von der Hebesatzgestaltung der Gemeinde unbeeinflusst.

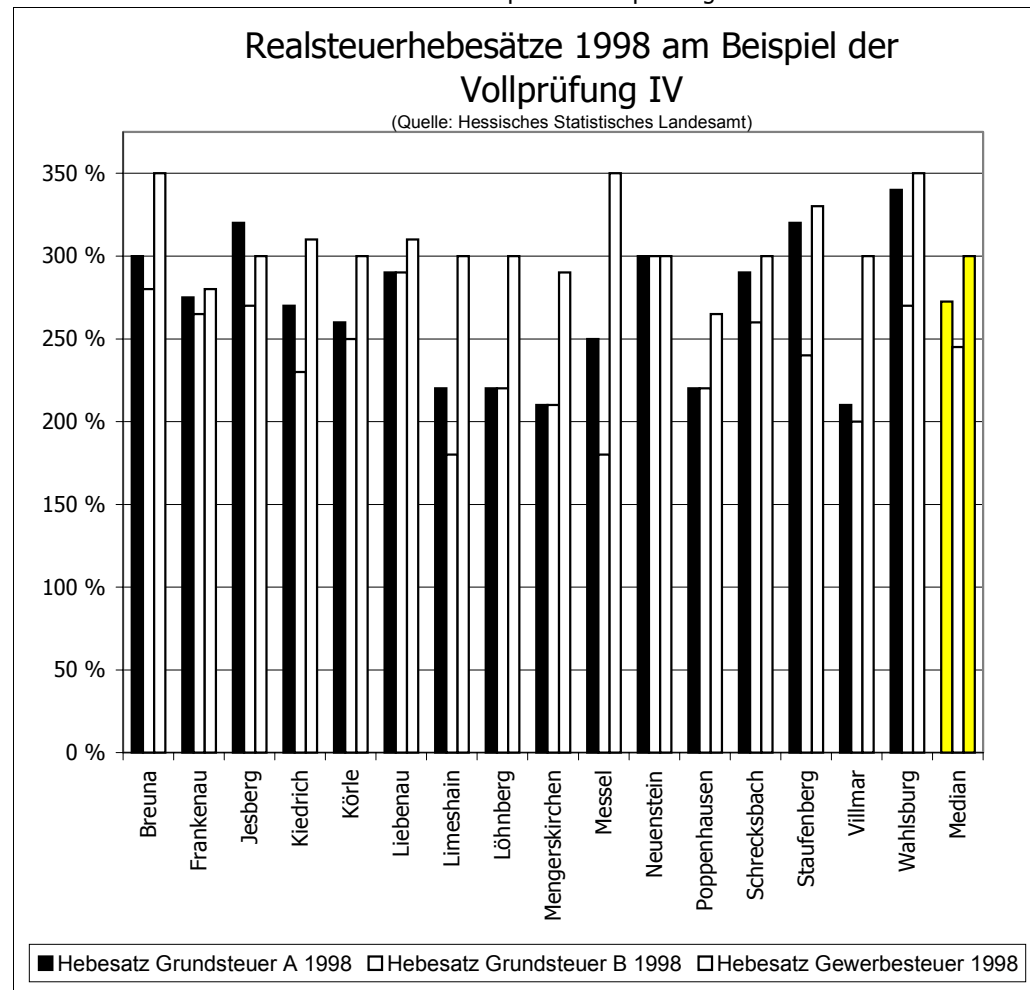
Ansicht 84: Steuereinnahmekraft und Realsteueraufbringungskraft am Beispiel der Vollprüfung IV



Die Höhe der tatsächlich vorhandenen SteuereinnahmenREF richtet sich auch nach den örtlichen Hebesätzen (Ansicht 85). Es wurde untersucht, inwieweit für die Gemeinden Erhöhungsspielräume für die Hebesätze bestehen.

Die höchsten Steuereinnahmen der in die Vollprüfung IV einbezogenen Gemeinden hatte laut Haushalt 1998 Messel in Höhe von rund 3,1 Millionen DM, das geringste Steueraufkommen hatte Wahlsburg mit rund 439.000 DM.

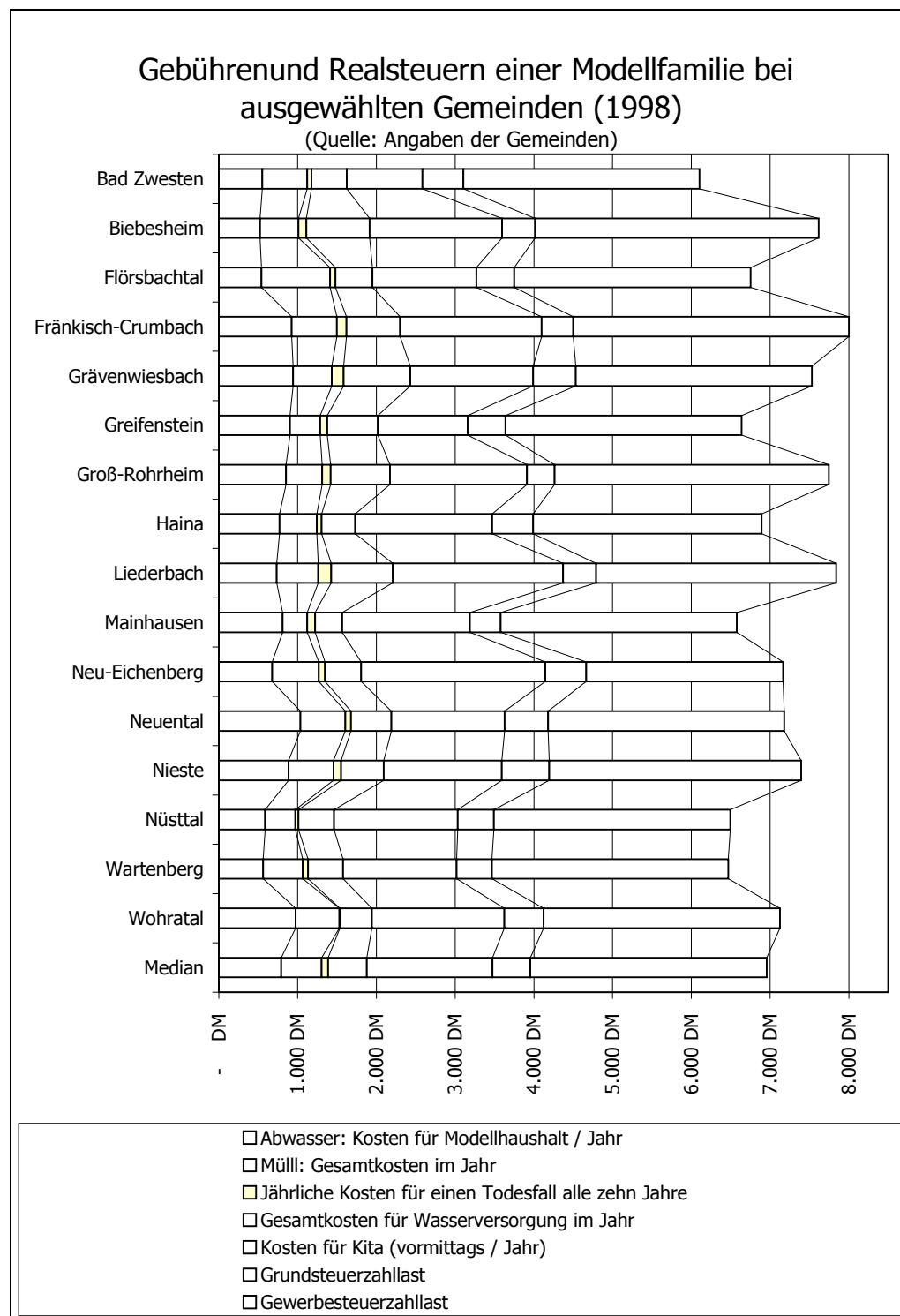
Ansicht 85: Realsteuerhebesätze 1998 am Beispiel der Vollprüfung IV



10.12 Belastungen der Bürger, dargestellt an einer Modellfamilie

Die Überörtliche Prüfung hat anhand einer Modellfamilie beurteilt, wie hoch Gemeinden ihre Bürger mit Realsteuern und Gebühren belasten. Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern (eines davon im Kindergartenalter), bewohnt ein Einfamilienhaus und führt einen Handwerksbetrieb. Die Familie trägt im betrachteten Jahr außerdem die Kosten einer Bestattung. Die Bestattungskosten wurden bei der Berechnung mit dem Faktor 0,1 gewichtet.

Ansicht 86: Gebühren und Realsteuern einer Modellfamilie bei ausgewählten Gemeinden 1998 am Beispiel der Vollprüfung III



In Ansicht 86 sind alle Gebühren und Realsteuern, die die Modellfamilie in einem Jahr zu tragen hat, zusammengefasst.

Mit der Darstellung der Belastungen einer Modellfamilie im Quervergleich schafft die Überörtliche Prüfung Transparenz, die bei zukünftigen Entscheidungen über Realsteuern und Gebührenanpassungen notwendig ist. Die Gemeinde sollte aus dem Quervergleich mit den Modellfamilien anderer Kommunen unter Berücksichtigung ihrer individuellen Entscheidungsparameter wie Wachstumsdynamik, Gemeindestruktur,

gegenwärtiger und zukünftiger Einnahmekraft sowie Haushaltsstabilität zukünftig angemessene Entscheidungen treffen können.

10.13 Beurteilung der Haushaltsstabilität anhand von Frühwarnindikatoren

Die wichtigste Größe der Frühwarnindikatoren ist das „Normierte Haushaltsergebnis“. Es stellt den Saldo des Verwaltungshaushalts dar, der sich bei einer Betrachtung der laufenden Einnahmen und Ausgaben unter der Bedingung des Substanzerhalts ergibt.

Wenn die Freie Spitze auf Null sinkt, kommt es in der Regel nicht sofort zum Ausweis eines Defizits. Obwohl der Haushalt ohne freie Spitze strukturell nicht mehr ausgeglichen ist, kann die Manövriermasse der Abschreibungen und der Ersatzdeckungsmittel aus Rücklagenauflösungen oder Vermögensveräußerungen über Jahre einen Defizit ausweis verhindern.

Für den Frühwarnindikator „Freie Spitze – Normiertes Haushaltsergebnis“ gelten zwei Warngrenzen. Sie sind erreicht, wenn

- die Freie Spitze unter acht Prozent sinkt,
- ein normiertes Defizit (Verlust der Freien Spitze) auftritt.

In diesem Fall ist der Substanzverzehr beträchtlich.

Einen mit Substanzverzehr verbundenen instabilen Haushalt hatten in den letzten drei Jahren die Stadt Staufenberg sowie die Gemeinden Biebesheim am Rhein, Grävenwiesbach, Kiedrich und Wahlsburg. Die erste Warngrenze wurde von weiteren vier Gemeinden unterschritten (vgl. Ansicht 87).

Nach § 106 HGO ist eine Rücklage zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit anzulegen. Sinkt sie, wird Vermögen, das in vergangenen Jahren angespart wurde, im gegenwärtigen Haushalt aufgebraucht. Warngrenze ist das Erreichen des Mindestbetrags (zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre nach § 20 Abs. 2 GemHVO). Sofern kein Vermögen erworben wird, handelt es sich um Substanzverzehr.

Einen Rücklagenbestand unter dem Mindestbetrag hatten die Stadt Staufenberg sowie die Gemeinden Biebesheim am Rhein, Grävenwiesbach und Wartenberg.

Investitionen dienen der Zukunftssicherung. In der Regel haben sie Folgekosten und führen zu laufenden Belastungen späterer Haushalte. Da die Investitionsprojekte der Kommunen nicht einzeln überprüft wurden, wurde für die Bildung der Frühwarnindikatoren unterstellt, dass es sich bei den Vorhaben um wirtschaftliche Zukunftsinvestitionen handelt. In diesem Fall ist das dauerhafte Absinken der Investitionstätigkeit ein Zeichen für zurückgehende Zukunftsfähigkeit und damit ein Risikofaktor. Die dritte Warngrenze wurde empirisch in früheren überörtlichen Prüfungen (Konsolidierung I bis III) ermittelt. Sie ist erreicht, wenn das Volumen der Investitionen (Bautätigkeit und sonstiger Vermögenserwerb) unter 25 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel sinkt. Diese Warngrenze hatten die Stadt Staufenberg und die Gemeinden Grävenwiesbach, Greifenstein, Mainhausen und Nieste unterschritten.

Anpassungsspielräume gehen durch jede Art von nicht mehr kurzfristig zu beeinflussenden Ausgaben verloren. Besonders gefährlich für die Haushaltsstabilität sind die Zinsausgaben. Zinsausgaben in Höhe von zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel wurden als vierte Warngrenze aus den Ergebnissen der 30. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung II“ abgeleitet⁶¹.

Zinsausgaben von über zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel wurden bei 13 Städten und Gemeinden festgestellt.

Geringe Tilgungsleistungen bedingen eine niedrige Mindestzuführung zum Vermögenshaushalt. Damit stellt sich die heutige Haushaltslage im Verwaltungshaushalt umso günstiger dar, je längerfristiger die Kreditlaufzeiten sind. Auf der anderen

⁶¹ Vgl. Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

Fünfundsechzigste und Sechsendsechzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung III und IV“

Seit werden spätere Haushalte dadurch belastet. Besonders brisant wird der Effekt, wenn die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer der Investitionen überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz). Die Warngrenze einer mangelnden Kreditkongruenz ist erreicht, wenn durchschnittlich 20 Jahre rechnerischer Tilgungszeitraum überschritten werden. Dieser Wert wurde in Anlehnung an Abschreibungszeiträume typischer kommunaler Investitionen festgelegt.

Das Risiko einer Verschuldungsspirale durch zu geringe Tilgungsleistungen bestand für sieben Städte und Gemeinden, die die Warngrenze überschreiten (vgl. Ansicht 87)

Ansicht 87: Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität

Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität					
	Mittleres Normiertes Haushalts-ergebnis 1996 – 1998 in % der allg. Deckungs-mittel	Bestand der Rücklage 1998 in % der Min-destrückla-ge	durchschn. Investitionen 1996 - 1998 in % der allg. Dek-kungsmittel	durchschn. Kreditlaufzeit Vollprüfung III: 1996 – 1998 Vollprüfung IV: 1998	Zinsausga-ben 1998 in % der allg. Deckungs-mittel
Frühwarnindikator	8%	100%	25%	20 Jahre	10%
Bad Zwesten	30%	906%	47%	22	3%
Biebesheim	-2%	0%	34%	15	3%
Breuna	17%	898%	60%	14	4%
Flörsbachtal	24%	2200%	41%	6	0
Frankenau	11%	101%	69%	14	13%
Fränkisch-Crumbach	12%	696%	30%	16	3%
Grävenwiesbach	-3%	1%	16%	25	13%
Greifenstein	7,8%	313%	21%	20	6%
Groß-Rohrheim	18%	1565%	46%	17	3%
Haina (Kloster)	9%	211%	46%	31	8%
Jesberg	17%	672%	104%	29	7%
Kiedrich	-5%	121%	26%	38	13%
Körle	11%	110%	41%	4	1%
Liebenau	15%	643%	36%	10	3%
Liederbach	12%	1056%	26%	15	5%
Limeshain	20%	752%	41%	15	2%
Löhnberg	14%	516%	41%	28	8%
Mainhausen	1%	858%	24%	26	3%
Mengerskirchen	19%	541%	57%	13	6%
Messel	19%	1162%	56%	10	0%
Neu-Eichenberg	10%	1180%	25%	18	13%
Neuenstein	14%	366%	85%	17	8%
Neuental	3%	124%	66%	24	11%
Nieste	10%	748%	22%	13	4%
Nüsttal	16%	618%	67%	32	5%
Poppenhausen	14%	182%	68%	13	3%
Schrecksbach	5%	842%	99%	28	12%
Staufenberg	-9%	0%	23%	30	17%
Villmar	9%	175%	57%	58	8%
Wahlsburg	-1%	139%	28%	12	6%

Frühwarnindikatoren der Haushaltsstabilität					
	Mittleres Normiertes Haushalts- ergebnis 1996 – 1998 in % der allg. Deckungs- mittel	Bestand der Rücklage 1998 in % der Min- destrückla- ge	durchschn. Investitionen 1996 - 1998 in % der allg. Dek- kungsmittel	durchschn. Kreditlaufzeit Vollprüfung III: 1996 – 1998 Vollprüfung IV: 1998	Zinsausga- ben 1998 in % der allg. Deckungs- mittel
Frühwarnindikator	8%	100%	25%	20 Jahre	10%
Wartenberg	26%	7%	60%	13	3%
Wohratal	9%	150%	83%	7	1%
Median VP III	10%	657%	38%	17	3%
Median VP IV	14%	441%	56%	14	7%

10.14 Finanzplanung

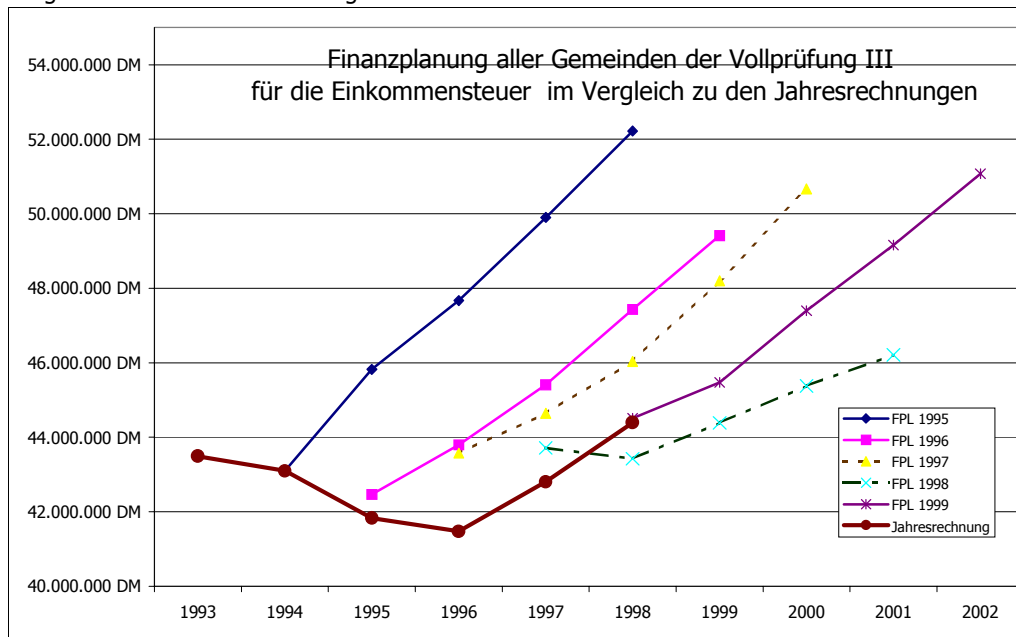
Die zutreffende Prognose der Einnahmen- und Ausgabenhöhe ist ausschlaggebend für die zukünftige Haushaltsstabilität. Prognosefehler gab es hauptsächlich bei den Einnahmen. Prognostiziert die Gemeinde höhere Einnahmen als tatsächlich eintreten, wird sie regelmäßig wirtschaftliche Probleme bekommen, wenn sie ihre Ausgabeentscheidungen an den Prognosewerten ausgerichtet hat.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Einnahmen der geprüften Gemeinden deutlichen Schwankungen unterworfen waren. Dies gilt naturgemäß für die Gewerbesteuer. Einige Gemeinden planten die Einnahmen zu optimistisch. Auch die Schlüsselzuweisungen waren in Vollprüfung IV bei einer Stadt zu hoch angesetzt. Bei dieser Stadt wurden die Zahlen der Jahresrechnung in der Planung fortgeschrieben.

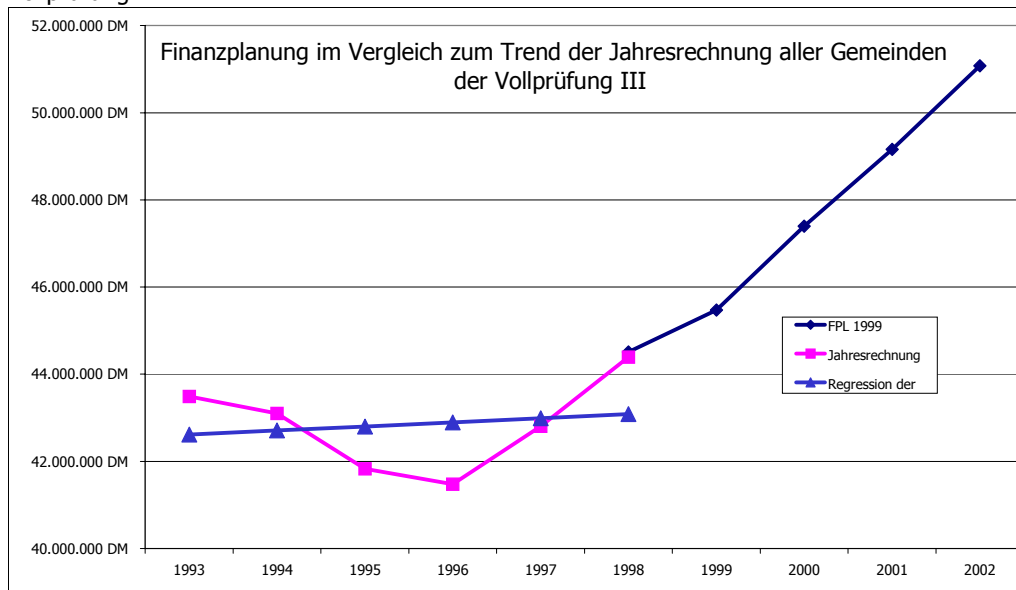
Defizite in der Planungsqualität verdeutlichen Ansicht 88 und Ansicht 89. Sie zeigen die in den Finanzplanungen veranschlagten Gesamteinnahmen der Position Gemeindeanteil an der Einkommensteuer in der Summe für alle 16 Gemeinden der Vollprüfung III. Als Vergleich dienen die Jahresrechnungsergebnisse. Während die Ist-Ergebnisse von 1993 bis 1996 deutlich zurückgingen, waren die Planungen für diese Jahre stets zu optimistisch und gingen von einer durchschnittlichen Einnahmeerhöhung von über vier Prozent aus. Ab 1997 näherten sich Planung und Ergebnis zwar an; die Planungen lagen aber nach wie vor fühlbar über dem mittelfristigen Trend der Einnahmeentwicklung. Eine Trendberechnung auf Basis der tatsächlichen Einnahmeentwicklung kann von den Gemeinden als zusätzliche Planungshilfe genutzt werden, Trendbrüche sind in einem solchen Verfahren nicht vorherzusehen.

Fünfundsechzigste und Sechsendsechzigste Vergleichende Prüfungen „Vollprüfung III und IV“

Ansicht 88: Finanzplanung aller Gemeinden der Vollprüfung III für die Einkommensteuer im Vergleich zu den Jahresrechnungen



Ansicht 89: Finanzplanung im Vergleich zum Trend der Jahresrechnung aller Gemeinden der Vollprüfung III



Ein Grund für diese zu optimistische Einnahmeprognose kann darin gesehen werden, dass einige Gemeinden sich zu starr an die Orientierungsdaten des Hessischen Ministeriums des Innern anlehnten. Diese Orientierungsdaten basieren auf den Steuerschätzungen des Arbeitskreises Steuerschätzung der Bundesregierung.

Im Einklang mit den jährlichen Erlassen des hessischen Innenministeriums zur kommunalen Finanzplanung⁶² wird eine ungeprüfte Übernahme dieser Steuerschätzung von der Überörtlichen Prüfung nicht empfohlen. Die Gemeinden sind für ihre Planungen allein verantwortlich und sollten gemeindespezifische Besonderheiten stets berücksichtigen.

⁶² Zuletzt Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 5. Oktober 2001, Staatsanzeiger für das Land Hessen, 2000 S. 3518

10.15 Investitionsverhalten und Folgekosten von Investitionen

In ausgewählten Fällen wurde die Qualität der Vergabepraxis überprüft, die sich an folgenden Kriterien orientiert:

- Angebote unterschiedlicher Anbieter
- Transparentes Vergabeverfahren und Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt des Kreises
- Qualität der Dokumentation dieses Verfahrens
- Folgekostenabschätzungen

Werden einzelne Kriterien nicht beachtet, kann die Rechtmäßigkeit des Vergabeverfahrens fraglich sein. Außerdem lässt ein solcher Fall auf eine unzureichende betriebswirtschaftliche Investitionssteuerung schließen.

Die Analyse der Stichproben ergab, dass stets eine Mehrzahl von Angeboten eingeholt und verglichen wurde. Die Unterlagen waren vorhanden, die Qualität der Dokumentation variierte. Manchmal waren Unterlagen eines Vorgangs auf mehrere Bereiche der Verwaltung verteilt, was nicht nur diese Prüfung, sondern auch die Kontrolle und Steuerung durch die Verwaltung erschwerte. Insgesamt waren die formalen Kriterien der Investitionsentscheidungen weitestgehend erfüllt.

Die Gemeinden ließen bei Investitionsentscheidungen oftmals betriebswirtschaftliche Elemente wie Folgekostenabschätzungen oder die Einnahmeplanung aus der Investition außer Betracht.

10.16 Kooperationen

Kleine Wirtschaftseinheiten – wie die untersuchten Gemeinden – können ihre Leistungen kostengünstiger erbringen, wenn sie unter Beachtung wettbewerbsrechtlicher Aspekte mit anderen kooperieren. Auf diesem Gebiet sind zahlreiche Gemeinden zu innovativen Lösungen gelangt, die den übrigen Gemeinden als Anregung dienen können.

Es bestehen die Wege

- der Kooperation der Gemeinden untereinander und
- der Kooperation der Gemeinden mit Dritten.

Kostengünstige Kooperationspartnerschaften unterhält etwa die Gemeinde Grävenwiesbach. Oft arbeiten die Gemeinden intensiv zusammen. So wurden Stromlieferungen gemeinsam mit anderen Gemeinden ausgeschrieben und damit Kosten um 30 Prozent gesenkt. Um die Planungsaufwendungen gering zu halten, verhandelte eine Gemeinde federführend. Die Zuständigkeit rotierte zwischen den Gemeinden. Ähnliche Ergebnisse wurden bei der Müllentsorgung erzielt. Zudem unterhält die Gemeinde Grävenwiesbach mit zwei Nachbargemeinden eine gemeinsame Vollstreckungsstelle, die Kostenverteilung richtet sich nach der Fallzahl je Gemeinde.

Auch die Kooperation mit Dritten kann zu erheblichen Sparpotenzialen und Dispositionsspielräumen führen. Ein Beispiel ist die Rahmenvereinbarung der Gemeinde Greifenstein mit einem Bauunternehmen. Die Gemeinde kann dort schweres Gerät inklusive Bedienungspersonal nach Bedarf und zu festen Preisen mieten. Auf diese Weise kam die Gemeinde mit einer deutlich geringeren Ausstattung beim Bauhof aus als Vergleichsgemeinden.

Weitere Kooperationen mit Dritten und untereinander, die die Gemeinden planen:

- Gemeinsame Ausschreibungen für Heizöl, Gas, Sach- und Gebäudeversicherungen, Telefon oder Straßen- und Kanalunterhaltung
- Nutzung von Gemeinschaftskassen, weil die Abrechnung von Kassenbelegen kein Kernbestandteil der kommunalen Selbstverwaltung ist

- Die Gemeinde Messel ist an eine Gemeinschaftskasse angeschlossen. Von diesem Kassenzweckverband werden sämtliche Aufgaben der Kassenführung und somit auch das Finanzmanagement wahrgenommen. Für die Leistungen zahlten die angeschlossenen Gemeinden und Verbände eine Umlage, die in 1998 in etwa den Kosten einer Personalstelle entsprach. Für Aufgaben, die von der Gemeinschaftskasse erledigt wurden, hätte man hingegen 1,25 bis 1,5 Stellen benötigt.

10.17 Gebietsreform

Der innere Vollzug der Gemeindegebietsreform ist bisher nicht allen Gemeinden gelungen. Die in die Prüfung einbezogenen Gemeinden haben ein bis zwölf Ortsteile, der Median liegt bei vier Ortsteilen. Wachsen die Ortsteile nicht zu einer Gemeinde zusammen, kann dies zu zusätzlichen Ausgaben führen. In solchen Fällen besteht die Gefahr, dass die Ortsteile miteinander konkurrieren, indem jeder die Leistung, die in einem Teil bereits angeboten wird, ebenfalls anbieten will. Es besteht wenig Neigung, die in dem einen Ortsteil vorhandene Einrichtung gemeinsam zu nutzen. Die Kosten des mehrfachen Leistungsangebots liegen deutlich über denen, die in Gemeinden mit gemeinschaftlich von allen Ortsteilen genutzten, zentralen Angebotsstrukturen zu finden sind.

So wird in Mainhausen bei zwei Ortsteilen eine weitgehende Doppelstruktur des kommunalen Angebots vorgehalten. Trotz geringer räumlicher Distanz unterhalten beide Ortsteile neben den üblichen Dorfgemeinschaftshäusern und Feuerwehrgerätehäusern auch jeweils ein Rathaus, einen Bauhof oder eine Bauhofaußenstelle sowie eine Mehrzweckturnhalle und Sportplätze; beide Ortsteile haben je einen als Freibad genutzten Badensee. Eine Auflösung dieser Doppelstruktur führt zu erheblichen Kostenvorteilen.

Das tatsächliche Zusammenwachsen mehrerer Ortsteile zu einer Gemeinde beansprucht einen langen Zeitraum. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass Politik und Verwaltung eine umfassende Integrationsaufgabe zu bewältigen haben. Mehr als zwanzig Jahre nach der Gebietsreform ist es Zeit, sie abzuschließen. Diese Aufgabe sollte aktiv wahrgenommen werden.

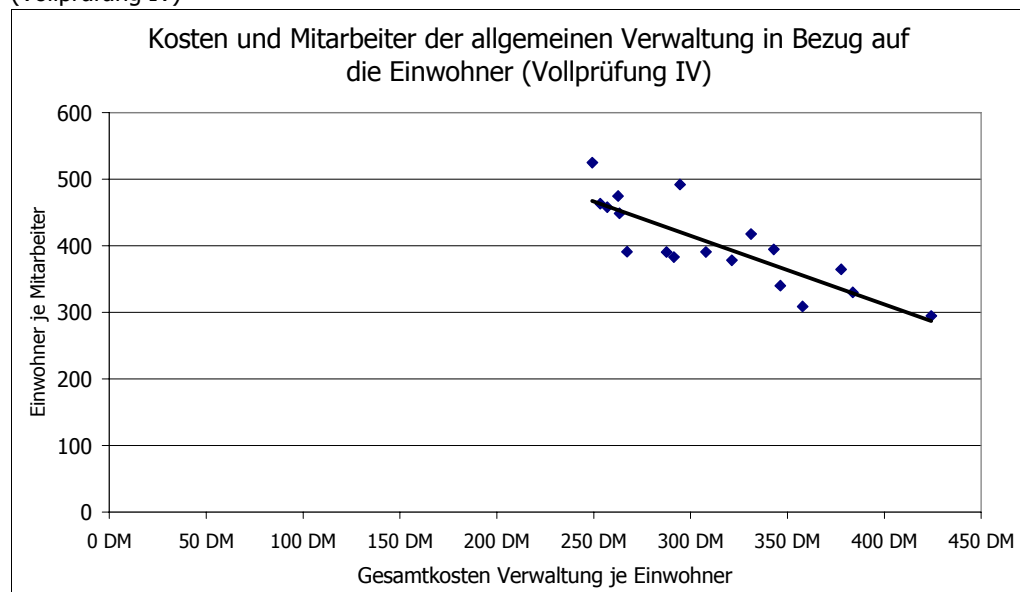
10.18 Allgemeine Verwaltung

Die allgemeine Verwaltung wurde mit den Kennzahlen „Gesamtkosten der Verwaltung je Einwohner“ und „Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter“ untersucht, wobei die Kennzahl „Einwohner je Verwaltungsmitarbeiter“ das Arbeitsvolumen eines Verwaltungsmitarbeiters ausdrückt. Ein hoher Wert dieser Kennzahl bedeutet ein hohes Arbeitsvolumen. Ansicht 90 verdeutlicht, dass eine Beziehung zwischen dem Arbeitsvolumen und den Gesamtkosten der Verwaltung besteht.

Im Vergleich zu den Gemeinden, die in der Vollprüfung I untersucht wurden, hat sich in der Vollprüfung IV der Median der Arbeitsvolumenkennzahl „Einwohner je Mitarbeiter“ von 458 auf 391 Einwohner verschlechtert. Dies erklärt die höheren Verwaltungskosten je Einwohner von 308 DM gegenüber 257 DM. Die höchsten Verwaltungskosten hatten Staufenberg (424 DM je Einwohner) und Kiedrich (384 DM je Einwohner). Diese beiden Gemeinden wiesen auch wegen der hohen Verwaltungskosten einen instabilen Haushalt auf (vgl. Kap. 10.13, Beurteilung der Haushaltsstabilität anhand von Frühwarnindikatoren).

Den kleinen Gemeinden kann bescheinigt werden, dass ihre personelle Ausstattung in der Regel angemessen ist.

Ansicht 90: Kosten und Mitarbeiter der allgemeinen Verwaltung in Bezug auf die Einwohner (Vollprüfung IV)



Die Prüfung hat zahlreiche kostengünstige Lösungen in der allgemeinen Verwaltung aufgezeigt, die zur Senkung des Personalbedarfs und der Sachkosten beitragen können:

- In Nieste werden die Leistungen der allgemeinen Verwaltung für gebührenrechnende Einheiten intern verrechnet. Die Aufwendungen werden den Gebührenhaushalten nach festgesetzten Prozentsätzen zugeordnet.
- Bei der Ausschreibung kooperierte Grävenwiesbach mit Nachbargemeinden. Im Rotationsverfahren führt jeweils eine Gemeinde die Verhandlungen für die anderen Gemeinden mit. Jede neue gemeinsame Ausschreibung wird von einer anderen Kooperationsgemeinde betreut.

10.19 Finanzmanagement

Das Finanzmanagement wurde in „Aufnahme von Krediten“ und „Geldanlagen“ unterteilt. Die bei der 27. Vergleichenden Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“⁶³ festgestellten Schwachstellen hinsichtlich der Vorgehensweise bei Geldanlagen wurden in der „Vollprüfung IV“ wieder angetroffen. Dies betrifft die systematische Umschichtung von Girogeld in höher verzinsliche Tages- oder Festgeldanlagen. Das in der 27. Vergleichenden Prüfung vorgeschlagene System basiert auf einer detaillierten Liquiditätsplanung und nutzt Electronic-banking zur Umschichtung in höher verzinsliche Tagesgeld- oder Festgeldanlagen. Die erwarteten Einzahlungen werden den erwarteten Auszahlungen gegenübergestellt. Aus der Differenz ergibt sich ein Liquiditätsüberschuss oder -bedarf. Dieser ist mit aktuellen Kontenständen zu vergleichen, die, um keine Zeitverzögerung hinnehmen zu müssen, möglichst über Electronic-banking abgerufen werden. Ergibt sich ein kurzfristiger Überbestand, sollte nach Abzug einer Liquiditätsreserve (ca. 10.000 DM) die Anlage von Tagesgeld angestrebt werden. Dabei kann nicht hingenommen werden, dass Kreditinstitute Tagesgelder erst ab einem Sockelbetrag gewähren. Bei längerfristigem Liquiditätsüberschuss sollten Festgeldanlagen gewählt oder ein Schuldenabbau erwogen werden.

Mit diesem System wird es gelingen, die von der Überörtlichen Prüfung beanstandeten hohen Girogeldbestände von durchschnittlich 338.100 DM, die bei der Vollprüfung IV nur mit durchschnittlich 1,37 Prozent p.a. verzinst wurden, abzubauen. Hieraus ergeben sich erhebliche Sparpotenziale.

⁶³ Vgl. Fünfter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/3800, S. 64 ff.

Umschuldungen helfen bei dem gegenwärtig niedrigen Zinsniveau nachhaltig zu sparen.

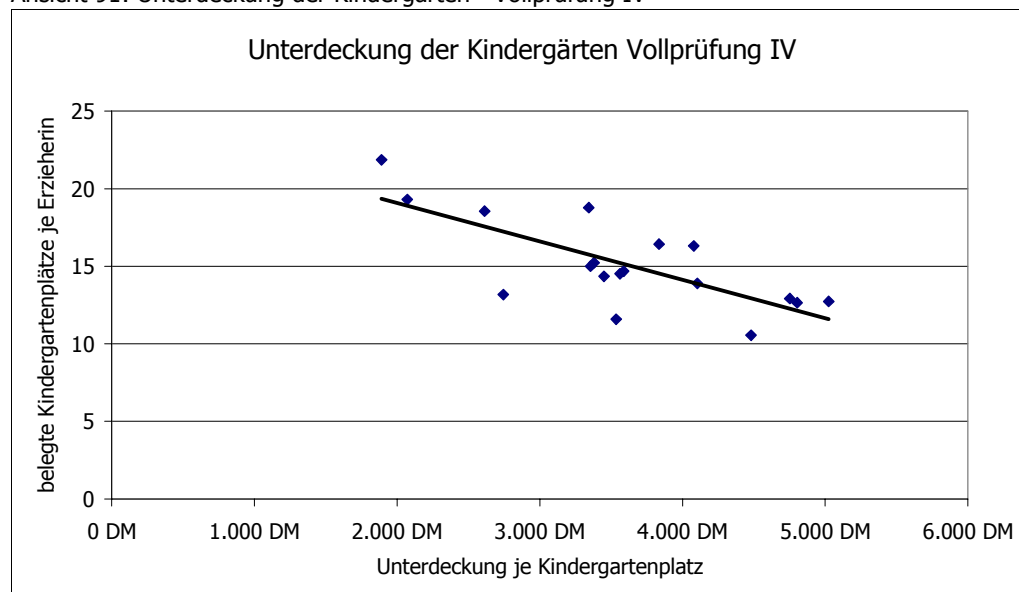
Electronic-banking nutzten in Vollprüfung IV nur die Gemeinde Messel (Gemeinschaftskasse) und die Stadt Staufenberg. Tagesgeldanlagen wurden von den Gemeinden Kiedrich, Limeshain, Löhnberg, Messel, Neuenstein, Villmar und Wahlsburg sowie dem Marktflecken Mengerskirchen vorgenommen. Der durchschnittliche Zinssatz bei Tagesgeldanlagen betrug (wie bei der Vollprüfung I) 2,80 Prozent. Festgeldanlagen wurden von zehn Gemeinden (Vollprüfung I = 11 Kommunen) vorgenommen. Hierbei betrug die durchschnittliche Verzinsung 3,10 Prozent (Vollprüfung I = 2,97 Prozent).

Ein Beispiel für aktives Finanzmanagement ist Flörsbachtal (Vollprüfung III). Die Gemeinde traf mit mehreren Banken Vereinbarungen über Zuwachssparen auf Girokonten. Gegenwärtig erhält sie eine Verzinsung der Giro Guthaben von bis zu acht Prozent. Darüber hinaus hat die Gemeinde drei Festgeldkonten. Diese sind zeitlich so gestaffelt, dass die Gemeinde jeweils monatlich Mittel flüssig machen kann. Sie nahm mit dieser Form des Finanzmanagements jährlich bis zu 175.000 DM ein.

10.20 Kindergärten

Die Unterdeckung der Kindergärten (Gesamtkosten ./. Benutzergebühren und Betriebskostenzuschüsse) hängt maßgeblich von der Quote „belegte Kindergartenplätze je Erzieherin“ ab. Eine hohe Betreuungsquote je Erzieherin führt auf Grund der Dominanz der Personalkosten zu einer niedrigen Unterdeckung der Kindergärten. In Ansicht 91 werden die belegten Kindergartenplätze je Erzieherin und die damit verbundenen Unterdeckungen dargestellt.

Ansicht 91: Unterdeckung der Kindergärten - Vollprüfung IV



Im Vergleich zu den Ergebnissen der Vollprüfung I sind die durchschnittlich belegten Kindergartenplätze je Erzieherin unwesentlich niedriger und die Unterdeckungen der Kindergärten je Kindergartenplatz etwas höher⁶⁴.

Die Gemeinden rechtfertigten geringe Belegungsquoten zum einen damit, dass sie die Belegungsquoten wegen der Anbindung des Kindergartens an freie Träger nicht beeinflussen können, und zum anderen mit der Kindergartenrichtlinie⁶⁵. Wie in der ersten Vollprüfung festgestellt, ist der Zuschuss, den freie Kindergartenträger gewähren, aus Sicht der Kommunen kein Garant für die Wirtschaftlichkeit von Kindergärten.

⁶⁴ Vgl. Achter Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 15/1100, Seite 6ff (81)

⁶⁵ Staatsanzeiger für das Land Hessen 1963, Seite 1428

Wenn sich die Tendenz zukünftig fortsetzt, dass die freien Träger ihre Zuschüsse zur Betreuung von Kindergärten weiter zurückfahren, wird zu entscheiden sein, gemeindeeigene Kindergärten zu betreiben. Die Kindergartenrichtlinien brauchten die Gemeinden nicht mehr zu beachten. Sie waren zur Prüfungszeit erlassbereinigt.⁶⁶ Wie die Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen vom 28. Juni 2001⁶⁷ auf die Kosten der Gemeinde wirkt, wird in künftigen Prüfungen zu klären sein. Die Verordnung legt nunmehr dezidiert Personalqualifikation und Gruppenstärke der Kindergärten fest.

Das Vorhalten einer hohen Zahl von Kindergärten innerhalb einer Gemeinde erschwert die Auslastung aller Kindergärten zusätzlich. Dass auch bei einer hohen Zahl von Ortsteilen Alternativen zu einem breiten Angebot bestehen, das in allen Ortsteilen vorgehalten wird, zeigt die Gemeinde Nüsttal. Der Gemeinde ist es trotz zehn Ortsteilen gelungen, ein angemessenes Kindergartenangebot mit nur zwei Einrichtungen sicherzustellen.

10.21 Fazit

Die Verwaltungen kleiner Gemeinden sind auf vielen Gebieten sehr leistungsfähig. Zahlreiche Entscheidungen zur Rationalisierung und Erhöhung der Bürgerfreundlichkeit, die die Städte oder Kreise im Zuge von Reformprojekten gegenwärtig einführen, gehören in kleinen Gemeinden zum Alltag. Problematisch sind vor allem Aufgabengebiete mit einer sehr hohen Regelungsdichte.

Defizite wurden in einer Mehrzahl von Gemeinden bei der langfristig orientierten Steuerung festgestellt. Eine realistische mittelfristige Finanzplanung und betriebswirtschaftliche Entscheidungshilfen bei Investitionsvorhaben wurden nicht ausreichend genutzt. Oft fehlte eine Folgekostenabschätzung oder eine Einnahmeplanung bei Investitionsentscheidungen.

⁶⁶ Gemeinsame Anordnung zur Bereinigung der für die Geschäftsbereiche des Ministerpräsidenten, der Minister und des Landespersonalamts erlassenen Verwaltungsvorschriften vom 10. Oktober 1990, Staatsanzeiger für das Land Hessen 1990, Seite 2166

⁶⁷ Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen 2001, 318

11. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)⁶⁸

§ 1 Zuständige Behörde ¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.⁶⁹

§ 2 Personal ¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofs heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen (1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main⁷⁰,
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁷¹
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,⁷²
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,

⁶⁸ Gesetz vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708, geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 1999, GVBl. I, S. 542)

⁶⁹ § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

⁷⁰ § 4 Abs. 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

⁷¹ § 4 Abs. 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

⁷² § 4 Abs. 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

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

9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und

11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht (1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis (1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht ¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

12. Stichwortverzeichnis

A

Aarbergen	4
Abfallverband Rheingau	4
Ablösebetrag	42, 43, 44
Abnahme von Leistungen	122
Abwasser	131
AG-KJHG	
§ 16	48, 63, 64
Ahnatal	4
AktG	
§ 111 Absatz 4	13
§ 131	13
§ 170 Absatz 3	13
§ 291	13
§ 76 Absatz 1	13
§ 90 Absatz 3	13
Alheim	4
Allendorf (Eder)	4
Allgemeine Deckungsmittel	140
Allgemeine Verwaltung	145
Alsfeld	5, 23
Arbeitskreis Steuerschätzung der Bundesregierung	143
Ablar	5, 37
Aufgabenkritik	88, 100
Ausbildungsbeihilfe	67
Ausgleichsmaßnahmen	24

B

Babenhausen	4
Bad Arolsen	5, 81, 91, 94, 96, 98, 99, 100, 101, 105
Bad Camberg	5, 69, 73, 74, 75
Bad Endbach	4
Bad Hersfeld	5, 23
Bad Homburg v.d. Höhe	4
Bad König	4
Bad Nauheim	5, 23
Bad Orb	4
Bad Salzschlirf	4
Bad Soden am Taunus	5, 37
Bad Sooden-Allendorf	4
Bad Vilbel	5, 37, 81, 84, 85, 91, 94, 95, 97, 98, 101, 102, 103
Bad Wildungen	5, 37
Bad Zwesten	5, 131, 137, 141
Balanced Scorecard	132
Baugenehmigung	42
Bauhof	72, 74, 135, 145
Baulast	37, 42, 43
Baunatal	5, 81, 84, 85, 91, 92, 94, 95, 96, 98, 99, 101, 103, 104, 105
Bausubstanz	115, 120
Bauüberwachung	43
Bauunterhaltung	111, 116, 125
Bauzustandsbesichtigung	43
BDO Deutsche Warentreuhand AG	69
Bebra	5, 37

Bedarfsermittlung	24
Beerfelden	4
Beherrschende Beteiligung	17, 19
Beherrschungsvertrag	13
Bensheim	5, 23
Berichtswesen	17, 52, 53, 55, 57, 65
Berkatal	5
Beschaffung	69, 75
Bedarfsanalyse	75
Folgekosten	75
Beschwerdemanagement	88, 102
Bestandsschutz	38
Beteiligungsbericht	8, 17
Beteiligungsstruktur	16, 20
Beteiligungsverwaltung	16, 17
BetrVG 1952	
§ 76	11, 15
§ 77	11, 15
BGB § 631	34
Biblis	4
Biebesheim am Rhein	5, 131, 140, 141
Biedenkopf	5, 37
Bodenverband	1
Borken (Hessen)	4
Brachtal	4
Brandschutz	115
Brechen	4
Breitenbach am Herzberg	5
Brensbach	4
Breuna	5, 131, 141
Brombachtal	5
Bruchköbel	5, 37
Budgetierung	55, 65, 66, 89, 99
Budgetverantwortung	85, 88, 99
kameral	82, 84, 86, 88, 89, 94, 95
produktorientiert	84, 87, 88, 89, 90, 95
Bürgerorientierung	85, 87, 88, 101
Burghaun	4
Burgwald	4
Bürstadt	4
Buseck	4
Butzbach	5, 69, 73, 74, 75

C

Calden	4
Cölbe	4
Controlling	51, 52, 53, 57, 74
Controllingsystem	52
Fahrzeug(kosten)-Controlling	69, 74, 76, 78
Qualitätscontrolling	65
Cornberg	5

D

Darmstadt	4, 5, 7, 12, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 111
Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation	4
Datenverarbeitung	
EDV-Ausstattung	51, 53
Hard- und Software	53

Online-Verfahren	58	140	
Dezentralisierung von		Freie Spitze	140
Kompetenzen	86, 87, 90, 98, 99, 103	Freie Träger	50, 54, 55, 63
Diemelsee	4	Freiensteinau	5
Dietzenbach	5, 37	Fremdvergabe	73, 74, 78
Dillenburg	5, 23	Friedrichsdorf	5, 23
DIN 276	34	Frielendorf	4
Dipperz	4	Fritzlar	5, 37
Dornburg	4	Frühwarnindikator	134, 140, 145
Dr. Bernd Rödl & Partner GbR		Fulda	4
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater,		Fuldabrück	4
Rechtsanwälte	7		
Dr. Penné & Pabst,		G	
Wirtschaftsprüfer/Steuerberat		Gebäudemanagement	111, 112,
er	37	113, 114, 126	
Dreieich	5, 81, 84, 91, 93, 94, 95,	Gebietsreform	131
96, 97, 98, 99, 101, 102,		Gelnhausen	5, 23
103, 104, 105		GemHVO	
Dyskalkulie	63	§ 10	75
Dyslexie	63	§ 12	94
		§ 17	95
E		§ 18	95
Ebsdorfergrund	4	§ 19	95
Echzell	4	§ 20	95, 140
Edermünde	4	§ 36	71
Edertal	4	§ 4	95
Ehrenberg (Rhön)	5	§ 5	82, 95
Ehringshausen	4	§ 8	95
Eigenbetrieb	34	Gersfeld (Rhön)	4
Eigenkapital	9	Gewerbeanmeldungen	43
Eingliederungshilfe	<i>Siehe SGB VIII § 35a</i>	Gießen	4
Einsatztage	70, 73, 77	Gilserberg	5
Einsparpotenzial	73, 74	Ginsheim-Gustavsburg	4
Eiterfeld	4	Girogeld	146
Electronic-banking	146, 147	Gladenbach	4
Eltville am Rhein	5, 37	Glashütten	4
Elz4		Glauburg	5
Energiekosten	122	GmbHG	
Energiemanagement	111, 112, 114, 124, 125	§ 37 Absatz 1	13
Entgeltvereinbarung	60, 63, 64	§ 51a	13
Eppertshausen	4	Grävenwiesbach	5, 131, 140, 141, 144, 146
Erbach	5, 37	Grebenau	5
Erhaltungsmanagement	29	Grebenstein	4
Eschwege	5, 23	Greifenstein	5, 131, 136, 140, 141, 144
Espenau	5	Griesheim	5, 37
		Groß- und Gewerbeobjekte	42
F		Groß-Rohrheim	5, 131, 141
Fallkonferenz	52	Groß-Umstadt	5, 69, 73, 74
Festgeldanlage	146, 147	Grünberg	37
Festsetzung von		Grünpflege	78
Kostenbeiträgen	66, 67	Gudensberg	4
Finanzbuchhaltung	83, 87, 98, 109		
Finanzmanagement	145, 146, 147	H	
Flörsbachtal	5, 131, 141, 147	Hadamar	5, 37
Florstadt	4	Haina (Kloster)	5, 131, 133, 136, 141
Folgekosten	29	Hainburg	4
Folgekostenabschätzung	144, 148	Hanau	4
43		Hasselroth	4
Frankenau	5, 131, 136, 137, 141	Hauneck	5
Frankenberg (Eder)	4	Haunetal	5
Frankfurt am Main	4, 5, 7, 13, 14, 15,	Hauser, Furch & Partner	81
16, 17, 19, 20, 47, 51, 52,		Haushalt	
53, 54, 55, 56, 58, 59, 61, 65		außer- und überplanmäßige Ausgaben	95
Fränkisch-Crumbach	5, 131, 141	Debatte	82, 83, 84, 88, 94, 105

Deckungsfähigkeit	84	Hofgeismar	5, 37
Konsolidierung	83, 84, 85, 100	Hofheim am Taunus	5, 23, 81, 84, 85, 93, 94, 95, 97, 99, 101, 102, 103, 105, 109
Produktthaushalt	82, 83, 84, 88, 92, 93, 96	Hohenahr	4
Übertragbarkeit	95	Hohenstein	4
Haushaltsrecht	111, 121	Homburg (Efze)	5, 69, 70, 73, 74
Haushaltsstabilität	133, 134, 135, 140, 142, 145	Hünfeld	5, 37
Helsa	4	Hünfelden	4
Herleshausen	5	Hünstetten	4
Hessisch Lichtenau	37		
Hessische Bauordnung		I	
§ 50	37, 41, 42, 43, 45	Idstein	5, 69, 70, 73, 74
§ 60	41	Immenhausen	4
§ 62	43	Inobhutnahme	<i>Siehe SGB VIII § 42</i>
§ 67	37	Internet	88, 101
§ 70	42	Investitionsbedarf	111, 116
§ 79	43		
§ 80	43	J	
§ 81	42	Jesberg	5, 131, 136, 137, 141
Hessischer Städte- und		Jugendhilfeausschuss	47, 50, 51
Gemeindebund	37		
Hessischer Städtetag	37	K	
Hessisches Brand- und		Kalbach	4
Katastrophenschutzgesetz		Kameralistik	51
§ 3	136	Karben	4
Hessisches Schulgesetz		Kassel	4, 5, 7, 14, 16, 17, 19, 20
§ 145	112	Kelkheim (Taunus)	5, 69, 70, 73, 74
Hessisch-Lichtenau	5	Kelsterbach	5, 111
HGB		KGSt	92
§ 267 Absatz 3	20	Kiedrich	5, 131, 136, 140, 141, 145, 147
HGO		Kienbaum Management	
§ 104 Absatz 2	10	Consultants GmbH	47
§ 104 Absatz 3	19	Kindergarten	131, 147, 148
§ 106	140	Kindergartenrichtlinien	148
§ 108	75	Kindergeld	67
§ 122 Absatz 1	10, 14, 19, 20	Kirchhain	5, 23
§ 122 Absatz 2	18, 20	Kirtorf	4
§ 122 Absatz 4	21	Knüllwald	4
§ 123	8, 20	Kommunalaufsicht	11
§ 123 Absatz 1	11	Kommunales	
§ 123 Absatz 3	8	Gebietsrechenzentrum	1
§ 127a	20	kommunalpolitische Ziele	83, 84, 87, 88, 90, 94, 96, 100
§ 127b	21	Königstein im Taunus	5, 37
§ 133	95	Konsortialvertrag	14, 19
§ 38	1	Kontraktmanagement	51
§ 51	15	Konzernrechnungslegung	17
§ 66 Absatz 1	15	Korbach	5, 23
§ 97	82	Körle	5, 131, 141
Experimentierklausel	83, 95	Kosten	70, 71, 72, 73, 74, 76, 77, 78
HGrG		Abschreibung	70, 76
§ 53 Absatz 1	20	Fuhrparkgesamtkosten	74, 75
§ 54	11, 20	Kapitalverzinsung	70, 76, 77
§ 54 Absatz 1	20	Leasingkosten	76
Hilders	4	Reparatur- und Unterhaltungskosten ..	76
Hilfe für junge Volljährige		Steuern	76
<i>Siehe SGB VIII § 34, 41</i>		Versicherung	76
Hilfeplan	53, 54, 64	Kosten- und Leistungsrechnung	84, 85, 87, 88, 89, 91, 95, 96, 97, 98, 104, 109
Hirschhorn (Neckar)	5	Kostencontrolling	34
HKO		Kreistag	82, 85, 105
§ 25	1	Künzell	5, 23
Hochheim am Main	4		
Höchst i. Odw.	4		
Hochtaunuskreis	5, 111		
Hofbieber	4		

L

Lahnau 4
 Lahntal 4
 Lampertheim 5, 37
 Landeswohlfahrtsverband
 Hessen 1, 5, 59, 62, 111
 Landkreis Darmstadt-Dieburg 4, 5, 81,
 82, 91, 92, 95, 97, 98, 101,
 103, 104, 105
 Landkreis Groß-Gerau .. 4, 5, 47, 55, 59, 65
 Landkreis Hersfeld-Rotenburg 5, 81,
 91, 94, 97, 98, 99, 100, 101,
 103, 104, 109
 Landkreis Limburg-Weilburg 4
 Landkreis Offenbach 5, 47, 53, 55,
 59, 81, 86, 91, 92, 94, 95,
 97, 99, 100, 101, 103, 104
 Langen 5, 81, 82, 84, 85, 92, 93,
 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101,
 102, 103, 104, 105, 109
 Lauterbach (Hessen) 5, 37
 Lautertal (Odenwald) 4
 Lautertal (Vogelsberg) 5
 Legasthenie 63
 Leun 4
 Lich 5, 69, 73, 74
 Liebenau 5, 131, 136, 141
 Liederbach 5, 131, 136, 141
 Limeshain 5, 131, 136, 141, 147
 Lindenfels 4
 Linsengericht 4
 Liquiditätsplanung 146, 147
 Lohfelden 4
 Löhnberg 5, 131, 141, 147

M

Mainhausen 5, 131, 140, 141, 145
 Main-Kinzig-Kreis 4, 5, 111
 Maintal 5, 81, 84, 85, 92, 93, 94, 96,
 98, 99, 101, 103, 104, 105
 Main-Taunus-Kreis 5, 111
 Makroanalyse 57
 Marburg 4
 Mehrkosten 32
 Meinhard 4
 Meißner 5
 Mengerskirchen 5, 131, 137, 141, 147
 Merenberg 5
 Messel 5, 131, 136, 137, 141, 145, 147
 Michelstadt 5, 23
 Mitbestimmungsgesetz 11, 15
 Mitwirkung 66, 67
 Modellfamilie 134, 138, 139
 Mossautal 5
 Mühlheim am Main 5, 81, 84, 85, 92,
 93, 94, 96, 97, 98, 99, 102,
 103, 104, 105
 Müllabfuhrzweckverband
 Großkrotzenburg-Hainburg 4
 Müllabfuhrzweckverband von
 Gemeinden im Landkreis
 Groß-Gerau 4
 Mummert + Partner
 Unternehmensberatung AG 131

N

Nachhilfe 62, 63
 Nachträge 33
 Nentershausen 5
 Neuberg 4
 Neu-Eichenberg 5, 131, 141
 Neuenstein 5, 131, 136, 137, 141, 147
 Neuental 5, 131, 136, 137, 141
 Neues Steuerungsmodell 81, 84, 86, 104, 105
 Berichtswesen 84, 86, 87
 Controlling 85, 87, 91, 96, 97
 Einführung 83, 86, 87, 89, 91, 105, 109
 Kontrakte 87, 88, 94
 Outputorientierte Steuerung 82, 88
 Projektmanagement 91, 98
 Nidderau 5, 69, 73, 74, 75
 Niedenstein 4
 Niedernhausen 4
 Nieste 5, 131, 137, 140, 141, 146
 140
 Normiertes Haushaltsergebnis 140
 Nüsttal 5, 131, 136, 137, 141, 148
 Nutzungsänderungen 43

O

Obergrenze des Ablösebetrags 43
 Odenwaldkreis 5, 81, 91, 96, 97,
 99, 101, 103, 104, 109
 Offenbach 14
 Offenbach am Main 4, 5, 7, 14, 20,
 47, 50, 53, 54, 59, 60, 61,
 62, 63, 65, 66, 111
 Organisationsentwicklung 52
 Ortenberg 4

P

P & P Treuhand GmbH,
 Wirtschaftsprüfungs-
 /Steuerberatungsgesellschaft 131
 Pagatorische Istkostenrechnung 134
 Personal
 Personalausgaben 48, 49
 Personalausstattung 56
 Personalbedarfsbemessung 57
 Personalentwicklung 49, 52, 57
 Personalmanagement 57
 Personalqualifizierung 57
 Personalsteuerung 66
 Personalentwicklung... 87, 89, 91, 103, 109
 Anreize 89, 103
 Leistungsbewertung 103
 Petersberg 4
 Pfungstadt 5, 23
 Planung 17
 Pohlheim 5, 23
 politische Steuerung 82, 87, 88, 90, 93, 95
 Poolvertrag 14
 Poppenhausen 5, 131, 136, 141
 Preisspiegel 33
 Produkte
 Produktkatalog 83, 84, 90, 92, 93, 95
 Produktverantwortung 90, 99
 Produktkatalog 91
 Projekte der öffentlichen Hand 42

Stichwortverzeichnis

Q

Qualität	83, 85, 87, 90, 96, 102
Qualitäts-Check	58
Qualitätscontrolling	65
Qualitätsentwicklungsvereinbarung	54, 64
Qualitätsmanagement	52
Qualitätsmanagement der Einrichtung	63
Qualitätsmanagement-System	64
Qualitätssicherung	53

R

Rabenau	4
Raunheim	5, 37
Rechnungswesen	83, 85, 86, 87, 88
Rechtliche Prüfung	38
Referenzmodell Stadtkonzern	13
Regionalisierung	52
Reichelsheim/Wetterau	4
Reinhardshagen	4
Ressourcen	
Ressourcenverantwortung	52, 54, 55
Ressourcenverbrauch	51
Rheingau-Taunus-Kreis	4
Riedstadt	5, 23
Ringgau	5
Rödermark	5, 69, 70, 73, 74
Rodgau	5, 23
Rotenburg a. d. Fulda	4
Runkel	4
Rüsselsheim	4, 5, 47, 55, 56, 58, 59

S

SAP	97, 98
Schlangenbad	5
Schlüchtern	4
Schmitten im Taunus	5
Schöffengrund	4
Schotten	4
Schrecksbach	5, 131, 136, 141
Schulen	
Betriebskosten	111, 115, 122, 126
Betriebskostenoptimierung	111
Budgetierung	111, 114, 121, 122, 125, 126
Flächenbestandsdaten	112, 113
Flächenverbrauch	112, 113
Fremdnutzung	112, 114
Instandhaltung	111, 114, 115, 116, 119, 120, 126
Musterraumprogramm	111, 113
Stromverbrauch	123, 124
Umbaumaßnahmen	119
Schwalmsstadt	5, 23
Schwellenwerte	33
Selters (Taunus)	5
SGB VIII	
§ 34, 41	59, 60, 61, 62, 64
§ 35a	50, 59, 62, 63
§ 42	59
§ 71	50, 51
§ 78	64
Sicherheiten	8, 17
Sinn	5

Solms	4
Sonderkonferenz	52, 54, 60
Soziale Dienste	51, 52, 53, 54, 55, 56, 66
Sparpotenzial	23
Spezialdienste	55
Stadtverordnetenversammlung	82, 85, 97, 105
Stationäre Familienbetreuung	61
Staufenberg	5, 131, 140, 142, 145, 147
Stellplatz	
Ablösebetrag	41
Zweckfremde Nutzung	42
Stellplatzablösung	42, 44
Stellplatznachweis	41
Steuerung der Jugendhilfe	50, 51
Stockstadt am Rhein	4
Substanzverzehr	140

T

Tagesgeld	146
Tagesgeldanlage	147
Tankstelle	70
Taunusstein	5, 23
Teilstationäre Hilfe	64
Trendelburg	5

Ü

Überleitung von zweckgleichen	
Ansprüchen	66, 67

U

Umlandverband Frankfurt	1
Unterdeckung	147

Ü

ÜPKKG	
§ 3 Absatz 1	18

U

Usingen	4
UWG	
§ 1	18

V

Vellmar	5, 23
Vergabe	33
Vermögensbeteiligung	13
Vermögenshaushalt	119, 121, 125
Verordnung über	
Mindestvoraussetzungen in	
Tageseinrichtungen	148
Verschuldungsspirale	131, 141
Versicherung	77
Versorgungskasse	1
Verwaltung	131, 134, 144, 145, 148
Verwaltungsaufwand	34
Verwaltungshaushalt	116
Viernheim	5, 69, 73, 74
Villmar	5, 131, 137, 142, 147
VOB/B	
§ 2	32
VOB-Stellen	34
Vogelsbergkreis	4
Vöhl	5

Stichwortverzeichnis

VOL / A.....	69	Z	
Vorausleistungen	28	Zusatzversorgungskasse	1
Vormundschaftsgericht.....	67	Zweckverband	1
W		Zweckverband Abfall- und	
Wabern.....	4	Wertstoffeinsammlung für	
Wachstumsdynamik	135, 136, 139	den Landkreis Darmstadt-	
Wahlsburg.....	5, 131, 137, 140, 142, 147	Dieburg.....	4
Waldbrunn/Westerwald	5	Zweckverband Abfallverwertung	
Waldems.....	5	Südhessen	4
Walluf.....	5	Zweckverband Altenheim St.	
Wärmeverbrauch	123	Kilian	4
Warngrenze.....	140, 141	Zweckverband	
Wartenberg	5, 131, 137, 140, 142	Erziehungsberatungsstelle	
Wartungsvertrag.....	116	Fulda	4
Wasser	131	Zweckverband für das Friedhofs-	
Wasserverband.....	1	und Bestattungswesen	4
Wehretal	4	Zweckverband	
Wehrheim	4	Hallenschwimmbad	
Weilburg/Lahn	5, 23	Freigericht.....	4
Weilrod	4	Zweckverband Jugend-,	
Weimar	5	Drogenberatung und	
Werkstatt.....	76	Drogenhilfe für die Stadt	
Wesentliche Änderung.....	42, 43	Darmstadt und den Landkreis	
Wetteraukreis.....	5, 47, 52, 55, 59	Darmstadt-Dieburg	4
Wetzlar	4	Zweckverband Raum Kassel	4
WIBERA Wirtschaftsberatung AG.....	111	Zweckverband Regionaler	
Wiesbaden	4, 5, 7, 14, 16, 17, 20, 111	Nahverkehrsverband	
Willingen (Upland)	5	Marburg-Biedenkopf.....	4
Winterdienst.....	73, 76, 78	Zweckverband Schwimmbad	
Witzenhausen.....	5, 69, 70, 73, 74, 75	Battenberg	4
Wohratal	5, 131, 142	Zweckverband Sozialstation	
Wölfersheim	4	Krebsbach-Kinzig	4
Wolfhagen	5, 69, 73, 74, 75	Zweckverband Sozialstation	
		Oberes Niddertal.....	4
		Zwingenberg	4

13. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefax: 0 61 51/381 255
E-Mail: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Reinhard Müller, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter, Projektleitung,
Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsobererrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

Peter Burger, Verwaltungsangestellter, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 231

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Prüfungsassistentin, Tel. 0 61 51/381 254