

**Vierzehnter**

**Zusammenfassender Bericht**

**zur Konsolidierungsprüfung der Großstädte**

**Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel,**

**Offenbach am Main und Wiesbaden**

## Impressum

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

Satz: Eigensatz

Fotos: Claus Völker, Robert-Schneider-Straße 77, 64289 Darmstadt  
Stadt Frankfurt am Main, Presse- und Informationsamt (1)  
Kassel tourist GmbH (1)  
Stadt Offenbach am Main (1)  
Landeshauptstadt Wiesbaden, Pressereferat (1)

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

Auslieferung: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -  
und  
Kanzlei des Hessischen Landtags,  
Postfach 3240, 65022 Wiesbaden

Auflage: 1.500

Landtagsdrucksache 16/3243

E-Mail: [UEPKK@rechnungshof.hessen.de](mailto:UEPKK@rechnungshof.hessen.de)

## Vorwort

Dieser Bericht an Landtag und Landesregierung schließt die 91. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung der Großstädte“ ab. Die Prüfung untersuchte erstmals die Haushaltsstruktur aller Großstädte eines Flächenlands mit den Mitteln der öffentlichen Finanzkontrolle. Die örtlichen Untersuchungen fanden im Jahr 2003 statt. Im Dezember 2003 wurde den Städten der Entwurf der Prüfungsfeststellungen zugeleitet. Die Schlussbesprechungen mit den Städten folgten im März und April 2004. Die Schlussberichte wurden den Städten im Oktober 2004 zugeleitet. Prüfungszeitraum waren die Jahre 2000 bis 2002.

Jede der fünf hessischen Großstädte nimmt ihre Kommunalautonomie ernst: Sie strebt das Beste für ihre Bürgerschaft an. Das gilt sowohl vor Ort als auch für ihren Rang innerhalb des Landes, des Bundes oder international.

In der Tat gibt es keine identischen Städte mit gleichen Bedingungen, Strukturen und regionalem Umfeld. Dennoch sind Vergleichsstudien gerade für die Großstädte nichts Ungewöhnliches. Großstädte sehen sich einer Vielzahl von fachspezifischen Vergleichen gegenüber, die sie - je nach Ergebnis - mehr oder weniger oft zitieren.

Der Maßstab dieses Vergleichs wurde breit gewählt. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise der öffentlichen Hand stand die Frage, ob die den Städten zur Verfügung stehenden Mittel für ihre Aufgaben ausreichen. Oder konkret formuliert: Lassen sich namentlich die Ausgaben so anpassen, dass die Großstädte mittel- bis langfristig ihre Haushalte ausgleichen können?

Dabei, und dies wurde immer wieder betont, konnte es in dieser Konsolidierungsprüfung nicht darum gehen, wünschenswerte Ausstattungen als Vergleichswert zu nehmen. Die Prüfung ging von den gemessenen Werten der fünf Städte aus und setzte meist den günstigsten Wert als Basis für die weiteren Überlegungen an. Für zwei Städte wurden wegen ihrer besonderen Bedeutung (Landeshauptstadt, Metropolfunktion) und ihrer besonderen Steuerkraft zum Teil erhebliche Zuschläge gewährt.

Wenngleich sich die Städte zwischenzeitlich weiterentwickelten, liefert die 91. Vergleichende Prüfung ihnen und dem Land wichtige Erkenntnisse. Der mit dieser Prüfung beschrittene Weg einer breit angelegten Haushaltsanalyse von Großstädten geht zurück auf die seit elf Jahren erfolgreiche Zusammenarbeit der Finanzkontrolle mit freien Beratern.

Mein Dank gilt allen, die in den geprüften Städten, bei der beauftragten Gesellschaft, aber auch in meiner Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“ zum Gelingen dieses Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im Dezember 2004



Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Präsident des Hessischen Rechnungshofs



## Inhalt

<b>Vorwort .....</b>	<b>III</b>
<b>Ansichtenverzeichnis .....</b>	<b>IX</b>
<b>1. Städteübergreifende Ergebnisse .....</b>	<b>1</b>
1.1 Ausgangspunkt .....	1
1.2 Drei Ausgangslagen .....	1
1.3 Städtische Gestaltungsspielräume werden sich reduzieren .....	2
1.4 Ausgaben- und Konsolidierungsschwerpunkte der Städte .....	3
<b>2. Städtebezogene Ergebnisse.....</b>	<b>5</b>
2.1 Darmstadt .....	5
2.2 Frankfurt am Main .....	7
2.3 Kassel .....	13
2.4 Offenbach am Main.....	15
2.5 Wiesbaden .....	17
<b>3. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....</b>	<b>19</b>
<b>4. Geprüfte Risiken und Sparpotenziale .....</b>	<b>19</b>
4.1 Geprüfte Risiken .....	19
4.2 Sparpotenziale.....	19
<b>5. Grunddaten der fünf hessischen Großstädte.....</b>	<b>21</b>
5.1 Ausgewählte soziodemographische Grunddaten .....	21
5.2 Ausgewählte Haushalts- und Stellenplandaten .....	23
<b>6. Prüfungsverlauf .....</b>	<b>25</b>
<b>7. Vergleichsmethoden .....</b>	<b>27</b>
7.1 Was will und kann eine Kennzahlenanalyse?.....	27
7.2 Grenzen einer Kennzahlenprüfung .....	28
7.3 Interne Maßstäbe für Kennzahlenvergleiche .....	28
7.4 Externe Maßstäbe für Kennzahlenvergleiche .....	29
7.5 Zuschläge.....	30
7.6 Konsolidierungspotenziale .....	31
7.7 Personalkosten .....	32

<b>8. Finanzwirtschaftliche Analyseergebnisse</b> .....	<b>35</b>
8.1 Entwicklung der Haushaltsdefizite.....	35
8.2 Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel .....	38
8.3 Entwicklung der Hebesätze .....	43
8.4 Entwicklung der Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe .....	45
8.5 Entwicklung der allgemeinen Rücklage.....	46
8.6 Verlustausgleich bei Beteiligungen .....	46
8.7 Tilgungslasten .....	46
<b>9. Mittelfristige Finanzplanung</b> .....	<b>49</b>
9.1 Allgemeines .....	49
9.2 Gewerbesteuer.....	49
9.3 Personal.....	52
<b>10. Konzernsteuerung</b> .....	<b>57</b>
<b>11. Ordnungsverwaltung</b> .....	<b>61</b>
11.1 Überblick zur Ausstattung der Städte mit Hilfspolizei und Außendienst .....	61
11.2 Überwachung und Regelung des Verkehrs .....	62
11.3 Überwachung des ruhenden Verkehrs.....	63
11.4 Radar- und Rotlichtüberwachung.....	65
11.5 Verkehrsregelung .....	66
11.6 Sicherheits- und Ordnungsdienst, Ermittlungsdienst sowie Gefahrenabwehr.....	67
11.7 Konsolidierungspotenziale in der Ordnungsverwaltung .....	68
<b>12. Soziales</b> .....	<b>71</b>
12.1 Sozialhilfedichte .....	71
12.2 Optimierung der Bezugsdauer .....	71
12.3 Konsolidierungspotenziale Soziales .....	73
<b>13. Kinder- und Jugendhilfe</b> .....	<b>75</b>
13.1 Grunddaten der Kinder- und Jugendhilfe.....	75
13.2 Wirtschaftliche Erziehungshilfen .....	76
13.3 Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen .....	78
<b>14. Kinderbetreuung</b> .....	<b>79</b>
14.1 Grunddaten der Kinderbetreuung .....	79
14.2 Zuschussbedarf für Kinderbetreuung .....	80

---

14.3	Versorgungsquoten.....	81
14.4	Personalbemessungsstandards .....	83
14.5	Hortangebote .....	84
14.6	Finanzierung und Entgeltstrukturen.....	85
14.7	Konsolidierungspotenziale in der Kinderbetreuung .....	86
<b>15.</b>	<b>Schule.....</b>	<b>87</b>
15.1	Grunddaten zu Schulen .....	87
15.2	Personalbesetzung der Schulverwaltungen .....	87
15.3	Sekretariate.....	88
15.4	Gastschüler .....	89
15.5	Konsolidierungspotenziale Schulen.....	90
<b>16.</b>	<b>Kultur .....</b>	<b>91</b>
16.1	Kulturelle Infrastruktur .....	91
16.2	Kulturförderung .....	92
16.3	Museen .....	94
16.4	Bibliotheken .....	95
16.5	Konsolidierungspotenziale Kultur.....	96
<b>17.</b>	<b>Konsolidierungsergebnisse.....</b>	<b>97</b>
<b>18.</b>	<b>Schlussbemerkung .....</b>	<b>99</b>
<b>19.</b>	<b>Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....</b>	<b>101</b>



## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Soziodemographische Grunddaten.....	21
Ansicht 2: Arbeitslosenquote 2002 .....	22
Ansicht 3: Pendlersaldo je Einwohner 2000.....	22
Ansicht 4: Haushalts- und Stellenplandaten 2002.....	23
Ansicht 5: Zuschläge für Frankfurt am Main.....	31
Ansicht 6: Haushaltsdefizite 2000 bis 2002 .....	35
Ansicht 7: Haushaltsdefizite der Stadt Darmstadt.....	36
Ansicht 8: Haushaltsdefizite der Stadt Frankfurt am Main .....	36
Ansicht 9: Haushaltsdefizite der Stadt Kassel .....	37
Ansicht 10: Haushaltsdefizite der Stadt Offenbach am Main.....	37
Ansicht 11: Haushaltsdefizite der Stadt Wiesbaden .....	38
Ansicht 12: Veränderung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen real gegenüber 1995.....	39
Ansicht 13: Veränderung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen je Einwohner nominal .....	39
Ansicht 14: Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen gegenüber 1980.....	40
Ansicht 15: Prozentuale Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den geprüften Städten.....	41
Ansicht 16: Schlüsselzuweisungen 1992 bis 2002.....	41
Ansicht 17: Absolute Veränderung der Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuereinnahmen gegenüber 1992.....	42
Ansicht 18: Hebesätze und Realsteueranspannungsfaktoren .....	44
Ansicht 19: Leistungen der Sozialhilfe je Einwohner 1998 bis 2002 .....	45
Ansicht 20: Rechnerische Kreditlaufzeiten.....	47
Ansicht 21: Darmstadt: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer .....	50
Ansicht 22: Wiesbaden: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer .....	50
Ansicht 23: Frankfurt am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer .....	51
Ansicht 24: Kassel: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer .....	51
Ansicht 25: Offenbach am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer.....	52
Ansicht 26: Darmstadt: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben.....	52
Ansicht 27: Frankfurt am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben.....	53
Ansicht 28: Kassel: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben.....	53
Ansicht 29: Offenbach am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben.....	54

Ansicht 30: Wiesbaden: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben .....	54
Ansicht 31: Eigenbetriebe und Beteiligungen 2001.....	57
Ansicht 32: Beteiligungen nach Rechtsform und Beteiligungsgrad 2001 .....	58
Ansicht 33: Beteiligungskonstruktion der Darmstädter „Centralstation“ .....	59
Ansicht 34: Personalbesetzung der Hilfspolizei und des Außendienstes 2002 .....	62
Ansicht 35: Kennzahlen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs 2002 .....	64
Ansicht 36: Kennzahlen zur Radar- und Rotlichtüberwachung 2002 .....	66
Ansicht 37: Kennzahlen zur Verkehrsregelung 2002.....	66
Ansicht 38: Personalbesetzung in den Ordnungs- und Vollzugsdiensten 2002.....	68
Ansicht 39: Konsolidierungspotenziale für die Ordnungsverwaltung 2002 .....	69
Ansicht 40: Sozialhilfedichte: Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt .....	71
Ansicht 41: Bezugsdauern in der Hilfe zum Lebensunterhalt.....	72
Ansicht 42: Konsolidierungspotenziale durch Reduzierung der Bezugsdauer .....	72
Ansicht 43: Konsolidierungspotenziale Soziales 2002.....	73
Ansicht 44: Grunddaten zu Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen 2002 .....	75
Ansicht 45: Fälle nach §§ 27 bis 35 und § 41 SGB VIII im Jahr 2002 .....	77
Ansicht 46: Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen 2002 .....	78
Ansicht 47: Personalkapazitäten der Kinderbetreuung 2002.....	80
Ansicht 48: Grunddaten Kinderbetreuung 2002 .....	80
Ansicht 49: Zuschussbedarf 2002 im Unterabschnitt 464 „Kinderbetreuung“.....	81
Ansicht 50: Versorgungsquoten nach Altersstufen .....	81
Ansicht 51: Versorgungsquoten nach Betreuungsdauer aller Betreuungsplätze .....	82
Ansicht 52: Auslastungsquote des Kindergartenangebots im Tagesverlauf.....	83
Ansicht 53: Personalbemessungsstandards 2002 .....	84
Ansicht 54: Entgeltstrukturen nach Betreuungsangeboten zum 31. Dezember 2002.....	86
Ansicht 55: Konsolidierungspotenziale in der Kinderbetreuung 2002 .....	86
Ansicht 56: Grunddaten Schule 2002 .....	87
Ansicht 57: Personalausstattung der Schulverwaltungen 2002.....	88
Ansicht 58: Personalausstattung der Schulsekretariate 2002 .....	89
Ansicht 59: Anteil der Gastschüler an allen Schülern 2002.....	90
Ansicht 60: Konsolidierungspotenziale Schulen 2002.....	90
Ansicht 61: Zuschussbedarf für Kulturaufgaben nach Haushaltsabschnitten.....	92
Ansicht 62: Kulturförderung je Einwohner 2002.....	92
Ansicht 63: Kulturförderung 2002: Berechnung des Konsolidierungspotenzials .....	93
Ansicht 64: Zuschussbedarfe der Museen 2002 .....	94

Ansicht 65: Konsolidierungspotenziale Kultur 2002.....	96
Ansicht 66: Konsolidierungsergebnisse 2002.....	97



## 1. Städteübergreifende Ergebnisse

### 1.1 Ausgangspunkt

Die 91. Vergleichende Prüfung begann im Jahr 2003 vor dem Eindruck einer Finanzkrise der geprüften Städte. Dieser Eindruck musste im Verlauf der Prüfung differenziert werden:

Einnahmeeinbruch differenziert zu bewerten

In Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden brachen im Jahr 2002 die Einnahmen ein. Vor dem Hintergrund der einnahmestarken Jahre 2000 und 2001 wirkte der Einnahmeeinbruch 2002 extrem. Langfristig betrachtet erreichten die Einnahmen Frankfurts und Wiesbadens wieder das normale Niveau.

Alein Offenbach am Main hatte im Jahr 2002 echte Einnahmeeinbußen gegenüber 1995. Inflationsbereinigt sanken die Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen gegenüber dem Jahr 1995 in den anderen vier Städten nicht.

Die Einnahmen je Einwohner sanken in Frankfurt am Main und bewegten sich in Richtung der anderen Städte. Die Einnahmen je Einwohner lagen in Wiesbaden und Kassel im Jahr 2002 auf einer Höhe. Seit 1998 übertraf Offenbach am Main Darmstadt in diesem Wert. Das Jahr 2002, das für Offenbach am Main besonders einnahmeschwach war, bildete eine Ausnahme.

Unterschiede verringerten sich

Die Schlüsselzuweisungen des Landes fingen den Gewerbesteuerrückgang der Städte im Jahr 2002 nicht auf, wirkten aber stabilisierend. Der Anteil der Stadt Frankfurt am Main an der Schlüsselmasse war im Jahr 2002 im Vergleich zu den neunziger Jahren geringer. Ein Rückgang der Schlüsselzuweisungen in den anderen Städten zugunsten Frankfurts ließ sich im Prüfungszeitraum nicht feststellen.

Im Jahr 2002 hatten alle hessischen Großstädte bis auf Kassel ein kamerales Haushaltsdefizit.

Kassel und Offenbach am Main hatten mit Altdefiziten<sup>1</sup> zu kämpfen, deren Volumen über ein Drittel des Ausgabenvolumens der jeweiligen Verwaltungshaushalte in 2002 ausmachte.

(Alt-)Defizite in allen Großstädten

### 1.2 Drei Ausgangslagen

Die fünf hessischen Großstädte ließen sich in drei Gruppen einteilen:

- Kassel und Offenbach am Main hatten eine lange, erfolgreiche Konsolidierungsgeschichte. Finanzwirtschaftlich standen sie im Vergleich zur Mitte der neunziger Jahre relativ besser da, weil bereits viele Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung umgesetzt waren. Trotzdem blieb die Haushaltssituation angespannt: Die Haushalte beider Städte waren im Prüfungszeitraum strukturell nicht ausgeglichen. Folge der Konsolidierung waren eingeschränkte Leistungen und eine schlanke Verwaltung. Die in dieser Prü-

Kassel, Offenbach am Main

---

1 § 23 GemHVO - Deckung von Fehlbeträgen:

Ein Fehlbetrag soll unverzüglich gedeckt werden; er ist spätestens im dritten dem Haushaltsjahr folgenden Jahr zu veranschlagen. Ein nach § 100 Abs. 2 der Hessischen Gemeindeordnung entstandener Fehlbetrag ist im folgenden Jahr zu decken.

Darmstadt,  
Wiesbaden

fung ermittelten Konsolidierungspotenziale genügen nicht, um die Haushalte strukturell auszugleichen.

- In Darmstadt und Wiesbaden waren bis 2001 die Haushalte ausgeglichen. Dagegen standen hohe strukturelle Defizite im Jahr 2002. Trotz unterschiedlicher Ausgangslage näherten sich die Städte an. Die lange Konsolidierungsvergangenheit von Kassel und Offenbach am Main ließ weniger Spielräume zu als in Darmstadt und Wiesbaden. Für alle vier Städte galt, dass die Konsolidierungspotenziale den strukturellen Konsolidierungsbedarf nicht deckten. Der vollständige Haushaltsausgleich wird mit noch weitergehenden, leistungseinschränkenden oder stark strukturverändernden Maßnahmen erreichbar sein.

Dies ist bedeutsam, weil es in Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung in Hessen von Sonderstatusstädten sowie von Gemeinden und Kreisen in aller Regel möglich war, Maßnahmen für die Erreichung des Haushaltsausgleichs dieser Städte aufzuzeigen. Die Tatsache, dass dies bei den oben genannten Städten nicht gelungen ist, lässt die Grenzen der Konsolidierungsfähigkeit innerhalb eines überschaubaren Zeitraums sichtbar werden.

Frankfurt am Main

- Anders sieht die Situation für Frankfurt am Main aus: Die Konsolidierungsvorschläge ergaben in ihrer Summe ein Konsolidierungspotenzial, das um 34 Millionen €<sup>2</sup> über dem strukturellen Konsolidierungsbedarf der Stadt lag. Will die Stadt einen ausgeglichenen Haushalt erreichen, so hat sie demnach Entscheidungsspielräume. Sie kann punktuell höhere Standards beibehalten als die Vergleichsstädte. Frankfurt hat im Vergleich nicht zu geringe Einnahmen, sondern ein (zu) hohes Ausgabeniveau.

Zuschläge berücksichtigten bei den Konsolidierungsberechnungen die besondere Lage der Stadt. Die Zuschläge reichten bis zum Doppelten des Durchschnitts der anderen Städte, so im Kulturbereich. Der zentralörtlichen Funktion der Stadt wurde damit Rechnung getragen.

### 1.3 Städtische Gestaltungsspielräume werden sich reduzieren

Gestaltungsspielräume werden sich reduzieren

Die Prüfung verkennt nicht: Wenn die Städte die genannten Konsolidierungspotenziale umsetzen, reduzieren sie ihre politischen Gestaltungsspielräume. Insbesondere Offenbach am Main hat schon heute ein eingeschränktes freiwilliges Leistungsangebot, zum Beispiel bei Schwimmbädern und Kultur. Ähnliche Leistungseinschränkungen kämen auf die anderen Städte zu. Die Städte stehen vor der Abwägung, weiter mit defizitären Haushalten zu arbeiten oder ihre Standards neu zu definieren.

Günstiger ist die Situation für Frankfurt am Main. Obwohl die Stadt bei der Umsetzung der Konsolidierungspotenziale Gestaltungsspielräume hat, wird sich ihre Handlungsfreiheit nachhaltig verringern. Sie wird vor der Entscheidung stehen, sich bei ihrem Leistungsangebot an dem der anderen hessischen Großstädte zu orientieren, ohne deren Standards in voller Höhe nachvollziehen zu müssen.

---

2 Gemessen am Konsolidierungsbedarf I (siehe Ansicht 66) hätte die Stadt einen Handlungsspielraum von rund 100 Millionen €.



In Zukunft werden es alle Städte schwerer haben, über die Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben hinaus eigene Akzente zu setzen. Der politische Gestaltungsspielraum wird enger.

#### 1.4 Ausgaben- und Konsolidierungsschwerpunkte der Städte

Wesentliche Ausgabenblöcke aller Städte waren die Personalausgaben und die Ausgaben für Sozial- und Jugendhilfe.

In allen Städten stiegen die Personalausgaben seit dem Jahr 2000 in absoluten Beträgen an. Verglichen mit 1995 senkten Frankfurt am Main und Offenbach am Main die Personalausgaben brutto (einschließlich der Effekte von Ausgliederungen). Die Personalausgaben der anderen Städte stiegen seit 1995 an.

Personalausgaben

Der Einzelplan 4 (Soziales) dominierte in allen Städten den Haushalt. Er nahm 2002 zwischen 30 Prozent des Gesamtzuschussbedarfs in Darmstadt und 56 Prozent in Offenbach am Main ein. Die Leistungen der Sozialhilfe waren im Jahr 2002 für alle Städte steigend.

Soziales

Im Bereich Soziales und Jugend (einschließlich Kinderbetreuung) fielen hohe Ausgaben an. Dort lagen die höchsten Konsolidierungspotenziale. Diese machten zwischen 50 Prozent in Frankfurt am Main und 80 Prozent der ermittelten Konsolidierungspotenziale in Offenbach am Main aus.

Hohe Konsolidierungspotenziale ergaben sich in Kindertageseinrichtungen durch eine Anpassung der Gruppenstärken sowie des Personalbestands an das in der Verordnung festgelegte Mindestniveau.<sup>3</sup>

Kinderbetreuung

Weitere Konsolidierungspotenziale waren in der Hortbetreuung zu finden. Die Verlässlichkeit der Grundschule im Sinne des § 17 Absatz 4 des Hessischen

<sup>3</sup> Mit der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder vom 28. Juni 2001, GVBl. 2001 I, Seite 318 hat das Land Hessen Standards zu Art und Umfang des Personaleinsatzes sowie zur Gruppenstärke erlassen.

Schulgesetzes<sup>4</sup> soll die Kinderbetreuung an Vormittagen sicherstellen. Dies führt dazu, dass es zwischen 8 und 13 Uhr weiterhin unterrichtsfreie Phasen geben kann, die aus Sicht einzelner Städte eine Fortsetzung der Vormittags-Hortbetreuung als ergänzendes Angebot sinnvoll machen. Sobald sich die Halbtagsgrundschule als verlässlich erweist, können Hortplätze auf ein Mittags- und Nachmittagsangebot reduziert werden.

Das Rhein-Main-Gebiet profitierte vom Kulturangebot der Stadt Frankfurt am Main. Eine Haushaltskonsolidierung der Stadt Frankfurt am Main wird nur möglich sein, wenn sie ihr Kulturangebot reduziert oder die Region sich an den Ausgaben hierfür beteiligt. Das Land und das Frankfurter Umland müssen sich überlegen, welche Angebote sie gegebenenfalls selbst unterstützen und hierfür auch die finanzielle Verantwortung übernehmen wollen.

Vier der fünf Großstädte nahmen Aufgaben der Gefahrenabwehr und der Verkehrsregelung wahr, für die das Land eigene Zuständigkeiten hat. Zwischen der Kompetenz der Polizeibehörden des Landes und der Ordnungsbehörden der Städte besteht eine Wechselwirkung, so beim Einsatz von Hilfspolizisten. Während Kassel mit einem Minimum an Hilfspolizisten auskam und die Verkehrsregelung ganz der Polizei überließ, hatten die übrigen Städte eine höhere Personalausstattung und übernahmen mittelbar in unterschiedlichem Maße Landesaufgaben.

---

4 § 17 Absatz 4 Hessisches Schulgesetz (HSchG) in der Fassung vom 2. August 2002, GVBl. 2002 I, Seite 465:

Die Grundschule soll verlässliche Schulzeiten mit einer möglichst gleichmäßigen Verteilung der Unterrichtsstunden auf die Schulvormittage vorsehen. Die tägliche Schulzeit soll für die Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 und 2 vier Zeitstunden und für die Jahrgangsstufen 3 und 4 fünf Zeitstunden dauern. Die Schule legt die nähere Ausgestaltung des Zeitrahmens in eigener Verantwortung fest.

## 2. Städtebezogene Ergebnisse



### 2.1 Darmstadt

Die Ausgangssituation Darmstadts war im Vergleich günstig. Die Stadt hatte im Jahr 2002 zum ersten Mal seit 1995 (mit Ausnahme des Jahres 1999) ein strukturelles Defizit. Sie war nicht mit Altdefiziten belastet. Weiterhin hatte die Stadt die niedrigste Sozialhilfedichte und die niedrigste Arbeitslosenquote.

Ausgangssituation  
Darmstadts  
günstig

Darmstadt erlebte keinen mit Frankfurt am Main, Offenbach am Main oder Wiesbaden vergleichbaren Einnahmeboom in den Jahren 1998 bis 2001. Die Einnahmeschwankungen waren vergleichsweise moderat. Die inflationsbereinigten Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen lagen 2002 auf dem Niveau von 1995.

Die Gewerbesteuereinnahmen fielen im Jahr 2002 unter das Niveau von 1980. Dies war im Vergleich der zweitschlechteste Wert nach Offenbach am Main. Die Gewerbesteuer stellte für Darmstadt seit dem Jahr 1999 nicht mehr die größte Einnahmeposition dar. Haupteinnahmequelle waren seit 2001 die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen.

Darmstadt setzte Steuerungs- und Planungsinstrumente zurückhaltend ein. Die mittelfristige Finanzplanung zeigte keinen Pfad zu einem ausgeglichenen Haushalt auf. Personal für Steuerung wurde in zu geringem Maße bereitgestellt. Hierdurch entstanden Effizienzverluste.

Der Stadt fehlte eine Steuerungsstrategie, die betriebswirtschaftliche Elemente wie Controlling und Leistungsvorgaben integriert.

Besonders im Jugend- und Sozialbereich fehlten Controlling-Instrumente. Die Stadt hatte als einzige hessische Großstadt noch kein Fallmanagement in der Hilfe zum Lebensunterhalt.

Die Konzernstruktur Darmstadts war komplex und wurde von der Stadt nicht voll beherrscht. Die Stadt übernahm sich mit der selbst geschaffenen Konzernstruktur. Mit über 80 Beteiligungen, darunter Beteiligungen bis zum sechs-

ten Grad, war diese nicht sicher steuerbar. Das Beteiligungscontrolling befand sich nach Angaben der Stadt seit 1998 im Aufbau.

Wesentliche Motivation für den Aufbau der Darmstädter Konzernstruktur war das Bestreben, Steuern zu sparen. Hierbei wurden im Einzelfall für die Aufgabenwahrnehmung wenig sinnvolle, aber steueroptimierende Gestaltungen gewählt.

Entschlüsse sich die Stadt zur Umsetzung der Konsolidierungspotenziale aus dieser Prüfung, verbliebe ein rechnerisches Defizit von 4,1 Millionen €.

## 2.2 Frankfurt am Main



Die Ausgangssituation der Stadt Frankfurt am Main war im Vergleich eher günstig. Die Arbeitslosenquote war niedrig, die Zahl der sozialversicherungspflichtig beschäftigten Arbeitnehmer wies die größte Steigerungsrate auf. Allerdings war die Bevölkerungsentwicklung tendenziell rückläufig.

Frankfurts  
Ausgangssituation  
eher günstig

Die Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen sanken in Frankfurt am Main nach den außergewöhnlich einnahmestarken Jahren 1998 bis 2000 seit 2001 real wieder auf das Niveau von 1995. Ursächlich für den Einnahmeboom waren fast ausschließlich die Gewerbesteuererinnahmen.

Nach den Ergebnissen der Prüfung steckte Frankfurt am Main nicht in einer Finanzkrise, sondern hatte ein (zu) hohes Ausgabenniveau. Die Stadt bot ihren Bürgern höhere Leistungen als die übrigen Städte.

Hohes  
Ausgabeniveau

Zusätzlich übernahm und finanzierte Frankfurt am Main Landes- und Bundesaufgaben. Hierzu gehörte die Universitätsbibliothek, die allerdings zukünftig an das Land abgegeben wird. Frankfurt am Main hat kein Staatstheater, sondern kam für seine Theater selbst auf. Ebenfalls unterhielt die Stadt in großem Umfang weitere Kultureinrichtungen.

Frankfurt am Main setzte viele Hilfspolizisten ein, die die Polizeibehörden des Landes entlasteten, zum Beispiel bei der Regelung des fließenden Verkehrs und im Ordnungsdienst. Die Stadt unterstützte Bundesbehörden (Arbeitsamt, Zoll) bei der Bekämpfung der illegalen Beschäftigung.

Die Frankfurter Sonderrolle begründete sich mit dem hohen Gewerbesteueraufkommen. Es versetzte die Stadt in die Lage, Landes- und Bundesaufgaben mit zu übernehmen. Diese Rolle ist angesichts der Finanzsituation der Stadt nicht mehr aufrecht zu erhalten. Eine Normalisierung ist notwendig. Sowohl die Stadt als auch das Land sollten die finanzielle Leistungsfähigkeit Frankfurts auf ein neues, niedrigeres Niveau einordnen und das Aufgabenspektrum an die geringere finanzielle Leistungsfähigkeit anpassen. Zu den vor diesem Hintergrund mutigen Konsolidierungsentscheidungen der Stadt gehörten die Schließung des TAT (Theater am Turm) und der Ballettsparte der Bühnen.

Frankfurt am Main wies in mehrerer Hinsicht Steuerungsdefizite auf:

Steuerungsdefizite

- Ein zentrales Thema der Verwaltungssteuerung war die Dezentralisierung der Verwaltung. Die Eigenständigkeit der Dezernate ging weit über die in anderen Städten gelebte Dezentralität hinaus. Eine stadtweite Verwaltungsidentität fehlte. Diese wurde von einer „Dezernatsidentität“ abgelöst,

Dezentralisierung  
von Service-  
leistungen  
unwirtschaftlich

was zu hoher Heterogenität in Steuerung und strategischer Ausrichtung führte.

- Eine dezentrale Verwaltungssteuerung ist in Großstädten unabdingbar. Dezentralität meint zunächst die Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen. Sie führt dann zu Effizienzverlusten, wenn auch operative Serviceleistungen dezentralisiert werden, so dass Skaleneffekte verloren gehen. Die Personalverwaltung, die in Frankfurt am Main bis in die Ämter dezentralisiert war, arbeitete unproduktiv im Verhältnis zu den Vergleichsstädten.

Der hohe Grad der dezentralen Verantwortung der Dezernate führte in der Personalverwaltung zu Kosten, die etwa doppelt so hoch waren wie in den Vergleichsstädten. Eine Zentralisierung der Personaldienstleistungen hilft jährlich 7,1 Millionen € zu sparen. Dieser Betrag ist im Konsolidierungspotenzial für die Allgemeine Verwaltung enthalten (vergleiche Ansicht 66, Seite 97).

- Zusätzlich kann eine zu weitgehende Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen die zentrale Steuerungsfähigkeit schwächen.

Ein Beispiel ist die Informationstechnik. Es gab in Frankfurt am Main keine stadtweite IT-Beschaffungsstrategie. Dies führte dazu, dass die Dezernate und Ämter eigene Lösungen kauften oder entwickelten, die nicht immer kompatibel waren. Die dezentrale Entscheidung eines Amtes führte zum Kauf von nicht gültigen Softwarelizenzen. Der Grad der Eigenentwicklungen war hoch. Bei den Kosten für Informationstechnik ergab sich aus dem Vergleich mit den anderen Städten ein Konsolidierungsvolumen von 7,9 Millionen € im Jahr. Dieser Betrag ist auch im Konsolidierungspotenzial für die Allgemeine Verwaltung enthalten (vergleiche Ansicht 66, Seite 97).

Allgemeine  
Verwaltung zu  
umfangreich

- Darüber hinaus war die Allgemeine Verwaltung der Stadt Frankfurt am Main insgesamt zu umfangreich. Die Stadt wird vor der Notwendigkeit stehen, die Zahl der Dezernate, Ämter und Stäbe zu reduzieren. Der Zuschnitt sollte sich an den Steuerungserfordernissen orientieren. So waren die Kindertagesstätten in das Krippenangebot im Jugendamt einerseits und in das Kindergarten- und Hortangebot im Schulamt andererseits aufgeteilt. Dies führte zu Abstimmungsdefiziten, Standardschwankungen für gleiche Angebotstypen sowie einem erhöhten Verwaltungsaufwand. Zusammenfassend beträgt das jährliche Konsolidierungspotenzial in dieser Rubrik knapp 15 Millionen € (vergleiche Ansicht 66, Seite 97).

- Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Gesamtkonsolidierungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung von 29,9 Millionen € die der Stadt Frankfurt am Main gewährten Zuschläge einbezieht (vergleiche Ansicht 5, Seite 31). Erst wenn Basis- und Zuschlagssatz (hier 62 Prozent) überschritten waren, wurde ein Konsolidierungspotenzial ausgewiesen.

Zu viele  
Beteiligungen

- Schwierig war die Steuerung der mehr als 160 Beteiligungen trotz des professionell arbeitenden Beteiligungsmanagements. Deshalb sollte erwogen werden, die Beteiligungen zu verringern.
- Ein komplizierter Haushaltsplan und ein wenig konkretes Konsolidierungsprogramm erschwerten die Steuerungsfähigkeit der Stadt.

Aktuelles Konsolidierungskonzept des Prüfungszeitraums war das im Produkthaushalt 2002 Band 1 wiedergegebene Konsolidierungsprogramm 2000 - 2005. Demnach würde das Defizit des Haushalts ohne Altfehlbeträ-

ge bis 2006 in allen Jahren über 200 Millionen € liegen. Die Auswertung früherer Planungen der Defizite belegt, dass ähnliche Planwerte wie in den Jahren 1997, 1998 und 2000 nicht erreicht wurden. Ein strukturelles Konsolidierungsziel, das auch bei einer vorübergehenden Einnahmeerholung weiterverfolgt werden könnte, ließ sich aus dem Konsolidierungsprogramm nicht herauslesen.

Das umfangreiche Konsolidierungskonzept begann mit einer Situationsanalyse und bildete schwerpunktmäßig die Einzelbudgets ab. Diese hätten durch Standards des Haushaltsrechts und des eigenen Produkthaushalts verbal ergänzt werden können. Das Konsolidierungsprogramm nannte weder Sachkonten noch Gruppierungen, vielmehr sind Aufgaben aufgeführt (so „EG-Führerscheine“, „OB-Direktwahl“).

Das Konsolidierungskonzept bot weniger ein politisch zu beschließendes Handlungsprogramm, sondern stellte operative Budgets als Vorgaben für die Amtsleitungen zur Bewirtschaftung künftiger Budgets dar. Vielfach waren noch keine Maßnahmen hinterlegt. Einsparungsbeträge waren als „Umsetzung pauschaler Vorgaben des Konsolidierungsprogramms“<sup>5</sup> gekennzeichnet.

Konsolidierungskonzept nicht als politisches Handlungsprogramm ausgestaltet

Inhaltlich-strategische Konsolidierungsvorgaben waren in für die Prüfung zusammengestellten Magistratsbeschlüssen ansatzweise enthalten.

Die Stadt hatte durch Magistratsbeschluss vom 7. Dezember 2001 eine „Reformkommission 2006“ damit beauftragt, Maßnahmen zur Konsolidierung zu erarbeiten. Die Kommission hatte unter anderem am 8. Juli 2002 eine Maßnahmenliste mit elf Punkten vorgelegt. Beispielsweise sollten bei der Stadtbibliothek „Möglichkeiten von nachhaltigen Einsparungen“ geprüft werden. Ähnliches galt für die Bürgerhäuser der Saalbau GmbH oder den Zuschüssen an Dritte. Mangels differenzierter Benennung konkreter Maßnahmen waren Konsolidierungsprobleme nicht zu lösen. Aussagen, dass beispielsweise Bibliotheken zu schließen wären, waren die Ausnahme. Sofern derartige Aussagen getroffen wurden, waren eher nachrangige Themen angesprochen (so Tag der offenen Tür 2003 entfällt, die Mitarbeiterzeitung erscheint noch vierteljährlich). Allein die Aufgabe des Gebäudes des English Theatre wurde mit einer Summe belegt, der Umzug des Theaters war nicht durch einen Konsolidierungsbeschluss angestoßen.

Das Konsolidierungsprogramm sowie die ergänzend vorgelegten Unterlagen waren nicht geeignet, die Haushaltskrise planerisch, politisch und in der operativen Umsetzung zu bewältigen.

Nach § 133 der Hessischen Gemeindeordnung<sup>6</sup> hatte Frankfurt am Main zur Erprobung neuer Steuerungsmodelle die Abweichung von haushaltsrechtlichen Vorschriften und Mustern beantragt. Für ihre Haushaltssatzung und die Haus-

5 Produkthaushalt 2002 der Stadt Frankfurt am Main, Band 1, Seite 301.

6 § 133 HGO - Erprobung neuer Steuerungsmodelle (Experimentierklausel):

- (1) Das Ministerium des Innern kann für die Erprobung neuer Modelle zur Steuerung der Gemeindeverwaltung auf Antrag im Einzelfall zeitlich begrenzte Ausnahmen von Vorschriften dieses Gesetzes und der nach § 154 erlassenen Regelungen nach Maßgabe des Abs. 2 zulassen. Die Ausnahmegenehmigung kann unter Bedingungen und Auflagen erteilt werden.
- (2) Ausnahmen können zugelassen werden von den Regelungen über die Haushaltssatzung, den Haushaltsplan, den Stellenplan, die Jahresrechnung, die örtliche Rechnungsprüfung und von Regelungen zum Gesamtdeckungsprinzip, zur Deckungsfähigkeit und zur Buchführung sowie anderen Regelungen, die hiermit in Zusammenhang stehen.

haltspläne, die Finanzplanung und die Jahresrechnung ab dem Jahr 2002 legte die Stadt eine Aufstellung der Erlöse und Kosten nach Produkten oder Kostenstellenbereichen zu Grunde.

Mit Schreiben vom 6. September 2001 hatte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport als Kommunalaufsichtsbehörde diese Abweichungen genehmigt. Die Genehmigung wurde mit dem Hinweis erteilt, dass die Anforderungen der Finanzstatistik weiterhin zu erfüllen seien und die Überleitung schriftlich zu dokumentieren sei.

Für die Haushaltsjahre 2002 und 2003 lagen Pläne nach der oben genannten Systematik (Aufstellung der Erlöse und Kosten nach Produkten oder Kostenstellenbereichen) vor.

Produkthaushalt  
liefert Output-  
informationen und  
Kennzahlen

Positiv war:

- Der Haushaltsplan lieferte neben Angaben zum Input (Haushaltsmittel) auch Angaben über den damit zu erreichenden Output (Leistungen, Fallzahlen, Mengen). Über die Qualität der Leistungen wurde mit Kennzahlen berichtet.
- Neben den Finanzmitteln wurden andere Ressourcen wie Gebäude genannt.
- Der Haushalt war produktorientiert gegliedert.
- In den Verwaltungshaushalt war eine Finanzplanung integriert. Das stärkte die Orientierung im Sinne mittelfristiger Haushaltsstabilität.

Neuer Haushalt zu  
kompliziert

In die Fortentwicklung könnten folgende Überlegungen einfließen:

- Die produktorientierte Gliederung wurde im Konsolidierungsprogramm durch eine organisationsbezogene Gliederung nach Dezernaten ersetzt. Dies erleichtert die Budgetierung von Verantwortungsbereichen. Allerdings ist die produktorientierte Gliederung für die Beratungen in den städtischen Gremien wichtig. Generell war die Struktur des Konsolidierungsprogramms schwer verständlich.
- Der Haushalt 2002 mit 2.106 Seiten war für die politische Beratung und Steuerung zu umfangreich und zu detailliert. Die Stadt sollte die für die verwaltungsseitige Steuerung notwendigen detaillierten Budgets getrennt von der politischen Beratungsunterlage führen. Beispielsweise wird die politische Beratung über innere Leistungsverrechnungen kaum zielführend sein. Durch prägnante Berichtslegung an die Politik kann die Philosophie, dass die Politik das „Was“ und die Verwaltung weitgehend eigenständig das „Wie“ festlegen soll, gestärkt werden.
- Der Prüfungsbeauftragte hat mit Schreiben vom 12. August 2003 gegenüber der Stadt festgestellt, dass aus den im Rahmen der Prüfung zur Verfügung gestellten Überleitungstabellen eine Rückrechnung auf den kamerale Haushalt der Stadt Frankfurt nicht mehr möglich war. Die Stadt sollte für Steuerungszwecke eine automatisierte Übersetzung zwischen der alten und der neuen Systematik vorhalten, um Zeitreihen bilden zu können. Die Gefahr von Mehrausgaben infolge eines temporären Steuerungs- und Controllingvakuums könnte damit vermieden werden.

Die Ausnahmegenehmigung der Kommunalaufsicht hätte klarer definieren sollen, dass neben der Überleitung der Zahlen für die Finanzstatistik auch die Überleitung der Haushaltszahlen möglich sein muss.

Entschlüsse sich die Stadt zur Umsetzung der Konsolidierungspotenziale aus dieser Prüfung, verbliebe kein rechnerisches Defizit. Vielmehr hat die Stadt eine Wahlfreiheit, weil die Konsolidierungsvorschläge dieser Prüfung in ihrer Summe ein Konsolidierungspotenzial ausmachen, das um 34 Millionen €<sup>7</sup> über dem strukturellen Konsolidierungsbedarf der Stadt liegt.

---

<sup>7</sup> Gemessen am Konsolidierungspotenzial I (siehe Ansicht 66) hätte die Stadt einen Handlungsspielraum von rund 100 Millionen €.



## 2.3 Kassel

Die Ausgangssituation der Stadt Kassel war ungünstig. Die Stadt hatte im Vergleich die höchste Sozialhilfedichte und sinkende Einwohnerzahlen, so dass sie gleichzeitig hohe Sozialhilfeausgaben und sinkende Einnahmen zu bewältigen hatte.

Die Einnahmesituation war im Jahr 2002 entgegen aller anderen Städte positiv. Die Einnahmen aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen stiegen in Kassel seit 1995 real um rund 13 Prozent. Dies war im Vergleich der Städte die größte Steigerungsrate.

Die Schlüssel- und Bedarfszuweisungen waren für die Stadt Kassel seit 1998 die größte Einnahmequelle. Kassel erhielt den höchsten Anteil an der Schlüsselmasse der Großstädte, 2002 waren dies 32 Prozent (100,5 Millionen €).

Kassel hat neben Offenbach am Main die längste Konsolidierungsgeschichte hinter sich. Dies machte sich positiv durch schlanke Strukturen, wenig Verwaltungsüberbau und durch eine Reihe kostengünstiger Leistungen bemerkbar.

In den kostenträchtigen Bereichen Soziales und Jugend entwickelte Kassel kreativ und konsequent effiziente Konzepte. Bei den Kindertagesstätten konzentrierte sich Kassel auf das Kernangebot. Auch in den Feldern Schule, Sport und Ordnungsverwaltung zeichnete sich Kassel durch ein besonders schlankes Angebot aus.

Die im Vergleich kurzen rechnerischen Laufzeiten der Haushaltskredite bewirkten eine solide Finanzierung. Kassel hatte eine effiziente Konzernsteuerung und konnte Konsolidierungsbeiträge aus den Beteiligungen ziehen. Im Städtevergleich hatte Kassel häufig die geringsten Kosten.

Entschlüsse sich Kassel zur Umsetzung der Konsolidierungsvorschläge aus dieser Prüfung, verbliebe ein rechnerisches Defizit von 6,5 Millionen €. Ein Abbau der hohen Altdefizite wäre weiterhin ohne Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock nicht möglich.



Kassel mit ungünstiger Ausgangssituation



## 2.4 Offenbach am Main

Die Ausgangssituation in Offenbach am Main war schwierig. Die Sozialstruktur der Stadt wies im Vergleich die zweithöchste Sozialhilfedichte und Arbeitslosenquote sowie die höchste Ausländerquote auf.

Offenbach am Main hatte in den Jahren 1999 bis 2001 wie auch Frankfurt am Main und Wiesbaden hohe Einnahmen. Der Gewerbesteuer einbruch des Jahres 2002 in Offenbach am Main war mit keiner anderen Stadt vergleichbar. Offenbach am Main hatte negative Gewerbesteuer einnahmen. Per Saldo zahlte die Stadt 4,3 Millionen € zurück. Die Einnahmen



Offenbach am Main in schwieriger Ausgangssituation

aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen sanken von 138,5 Millionen € in 1995 auf 111,8 Millionen € in 2002. Real sanken sie um rund 27 Prozent auf 100,9 Millionen €. Dies war im Vergleich der größte Einnahmeverlust.

Die Stadt hat eine lange Konsolidierungsgeschichte. Dies machte sich positiv durch schlanke Strukturen, wenig Verwaltungsüberbau und durch eine Reihe von kostengünstigen Leistungen bemerkbar.

Offenbach am Main erhob Sparen zum Programm. Die Stadtverwaltung arbeitete engagiert. Sie zeigte ein ausgeprägtes wirtschaftliches Denken sowie eine hohe Identifikation mit den Zielen der Stadt. Anreize zur Mitarbeitermotivation wurden eingesetzt. In vielen Bereichen entwickelte die Stadt konsequente und effiziente Konsolidierungskonzepte.

Im Standortwettbewerb verfolgte Offenbach eine offensive Strategie in direkter Konkurrenz zu Frankfurt: Während in Frankfurt beziehbare Leistungen in Offenbach abgebaut wurden (zum Beispiel Kultureinrichtungen, Schwimmbäder), wurde der Standortvorteil Offenbachs - so bei Hebesätzen - hervorgehoben. Dieses ist eine legitime Strategie.

Offenbach am Main ist durch seine Ausgliederungspolitik am weitesten auf dem Weg zur steuernden Leistungsverwaltung vorangeschritten: Der Verwaltungshaushalt hatte im Jahr 2000 ein Volumen von 255 Millionen €, der Konzernumsatz betrug 832 Millionen €. Offenbach am Main lagerte Einrichtungen wie die Kindertagesstätten in einen Eigenbetrieb aus und delegierte Aufgaben wie die Überwachung des ruhenden Verkehrs an Dritte.

Entschlüsse sich die Stadt zur Umsetzung der Konsolidierungspotenziale aus dieser Prüfung, verbliebe ein rechnerisches Defizit von 2,7 Millionen €.

## 2.5 Wiesbaden



Wiesbaden hat noch keine Konsolidierungsgeschichte. Die Stadt hatte im Jahr 2002 zum ersten Mal seit Jahren ein strukturelles Defizit, welches über hohe Entnahmen aus der Rücklage haushalterisch gedeckt werden konnte.

Ausgangssituation  
Wiesbadens relativ  
günstig

Die Sozialstruktur der Landeshauptstadt war im Vergleich günstig. Wiesbadens traditioneller Strukturvorteil (hohe Einnahmen, geringe Belastung durch soziale Problemlagen) ist allerdings gefährdet. So gingen die Übernachtungszahlen im Hotelgewerbe zurück. Die städtischen Einnahmen je Einwohner lagen im Jahr 2002 gleichauf mit Kassel. Die Arbeitslosenquote stieg im Städtevergleich von der niedrigsten auf die dritte Position.

Wiesbaden wies im Vergleich die stärkste Steigerung der Personalkosten seit 1997 auf. Im Jahr 2002 wurde eine Vielzahl von neuen Stellen geschaffen, zum Beispiel in der Verkehrsüberwachung und Gefahrenabwehr sowie in der neuen Abteilung Integrationsförderung. Die Personalkostensenkung durch die Auslagerung des Eigenbetriebs ELW im Jahr 1996 wurde bereits überkompensiert. Die Konsolidierungserfordernisse wurden nicht rechtzeitig erkannt oder nicht umgesetzt.

Das Ziel, keine Einrichtungen zu schließen, ist ebenso legitim wie unter Konsolidierungsgesichtspunkten unzureichend. Neben der Aufgabe von Einrichtungen sollten vor allem Großprojekte auf den Prüfstand gestellt werden. Der Bau eines Museums und eines Fußballstadions sind in der derzeitigen Haushaltssituation die Stabilität des Haushalts gefährdende Projekte; sie ziehen jahrzehntelang Folgekosten nach sich.

Einhergehend mit den bisher geringen Sparzwängen fehlte es in Wiesbaden an einem ausgebauten Controlling, sowohl stadtweit als auch in den Fachgebieten wie Soziales, Jugend und Kindertagesstätten. Das Defizit des Eigenbetriebs ELW deutet ebenfalls auf ein Steuerungsdefizit hin. Entsorgungsbetriebe können kostendeckend arbeiten.

### Parallelhaushalte

Eine Wiesbadener Besonderheit ist die Trennung des Haushalts in einen Haushalt „Wiesbaden ohne AKK“ und „AKK“ (für die Vororte Amöneburg, Kastel und Kostheim). Dies widerspricht dem Haushaltswirtschaftsrecht (§ 94 Absatz 1 HGO<sup>8</sup>) und hemmt die Haushaltssteuerung.

Die Stadt steht vor der Entscheidung, ihre Leistungen zu straffen.

Wiesbaden hat die Chance durch konsequente Konsolidierung den Haushalt auf vergleichsweise hohem Niveau zu stabilisieren.

Entschlüsse sich die Stadt zur Umsetzung der Konsolidierungspotenziale aus dieser Prüfung, verbliebe ein rechnerisches Defizit von 16,5 Millionen €.

---

8 § 94 HGO - Haushaltssatzung:

(1) Die Gemeinde hat für jedes Haushaltsjahr eine Haushaltssatzung zu erlassen.

### 3. Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand: Januar 2003 bis November 2003

Prüfungszeitraum: 2000 bis 2002

Prüfungsbeauftragter: Mummert Consulting AG, Hamburg

### 4. Geprüfte Risiken und Sparpotenziale

#### 4.1 Geprüfte Risiken

Die geprüften Risiken der Städte, gemessen am Ausgabevolumen der Verwaltungshaushalte 2002, beliefen sich auf insgesamt rund 5 Milliarden € (für Darmstadt: 411 Millionen €, für Frankfurt am Main: 2,6 Milliarden €, für Kassel: 860 Millionen €, für Offenbach am Main: 380 Millionen €, für Wiesbaden: 740 Millionen €).

Geprüfte Risiken  
rund 5 Milliarden €

#### 4.2 Sparpotenziale

Folgende Konsolidierungspotenziale wurden für die geprüften Städte ermittelt:

- 26,9 Millionen € für Darmstadt
- 235,2 Millionen € für Frankfurt am Main
- 19,0 Millionen € für Kassel
- 10,4 Millionen € für Offenbach am Main
- 56,5 Millionen € für Wiesbaden

Sparpotenziale  
knapp  
350 Millionen €

Damit ergibt sich ein Gesamtkonsolidierungspotenzial für alle Städte von knapp 350 Millionen €.



## 5. Grunddaten der fünf hessischen Großstädte

### 5.1 Ausgewählte soziodemographische Grunddaten

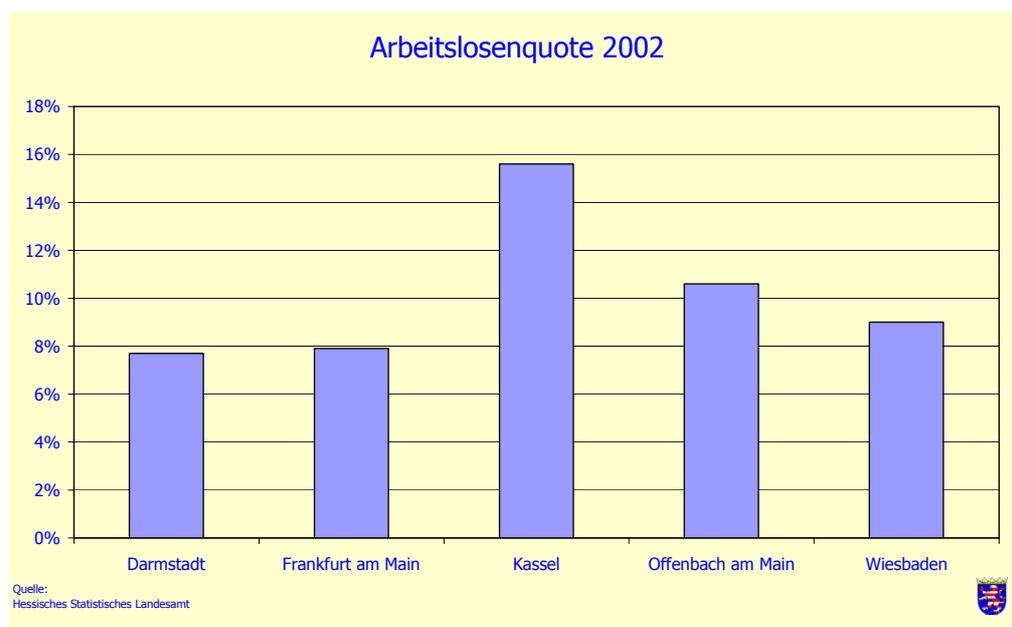
Der Prüfung der hessischen Großstädte wurde eine Analyse der soziodemographischen Rahmenbedingungen vorangestellt, um die Vergleichbarkeit der Städte zu gewährleisten. Insgesamt wurden acht Wachstumsindikatoren (so der Zugang an Gebäudeflächen, an sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder die Entwicklung der Arbeitslosenquote) und Zentralitätsindikatoren (so der Pendlersaldo) ermittelt.

Soziodemographische Grunddaten					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Einwohner 2002	138.959	643.726	194.146	119.233	271.553
Veränderung 2002 gegenüber 1995	0,0 %	-1,0 %	-3,7 %	2,3 %	1,7 %
sozialversicherungspflichtig beschäftigte Arbeitnehmer 2001	87.966	492.391	92.164	48.790	123.269
Produzierendes Gewerbe	28,6 %	14,6 %	24,1 %	29,1 %	19,9 %
Handel, Gastgewerbe und Verkehr	19,6 %	28,8 %	25,4 %	21,8 %	22,4 %
Finanzierung, Vermietung und Unternehmensdienstleister	22,6 %	39,2 %	18,3 %	26,4 %	27,4 %
öffentliche und private Dienstleister	28,9 %	17,2 %	31,9 %	22,4 %	29,9 %
Veränderung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2001 gegenüber 1995	-1,9 %	7,4 %	-4,6 %	2,6 %	4,6 %
Arbeitslosenquote 2002	7,7 %	7,9 %	15,6 %	10,6 %	9,0 %
Veränderung der Gebäude- und Freiflächen 2000 gegenüber 1996	2,1 %	0,1 %	0,4 %	2,1 %	1,1 %
Übernachtungen je 1.000 Einwohner 2001	3.348	6.701	3.304	3.632	3.926
Pendlersaldo (Einpendler minus Auspendler) 2000	40.006	249.799	36.233	7.722	29.265
Pendlersaldo je Einwohner	0,29	0,39	0,19	0,07	0,11
Ausländerquote 2002	15,7 %	26,9 %	14,2 %	31,4 %	17,4 %
Sozialhilfequote (Sozialhilfeempfänger in Prozent der Bevölkerung) 2002	4,6 %	6,1 %	10,1 %	8,9 %	7,4 %
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Gemeindestatistik (Stand 2002), Pendler-Atlas, Landesarbeitsamt Hessen (Stand Juni 2000)					

#### Ansicht 1: Soziodemographische Grunddaten

Die Analyse belegte vor allem die herausragende Zentralität Frankfurts und die schwierige Ausgangssituation Kassels, die sich unter anderem in der Arbeitslosenquote äußerte.

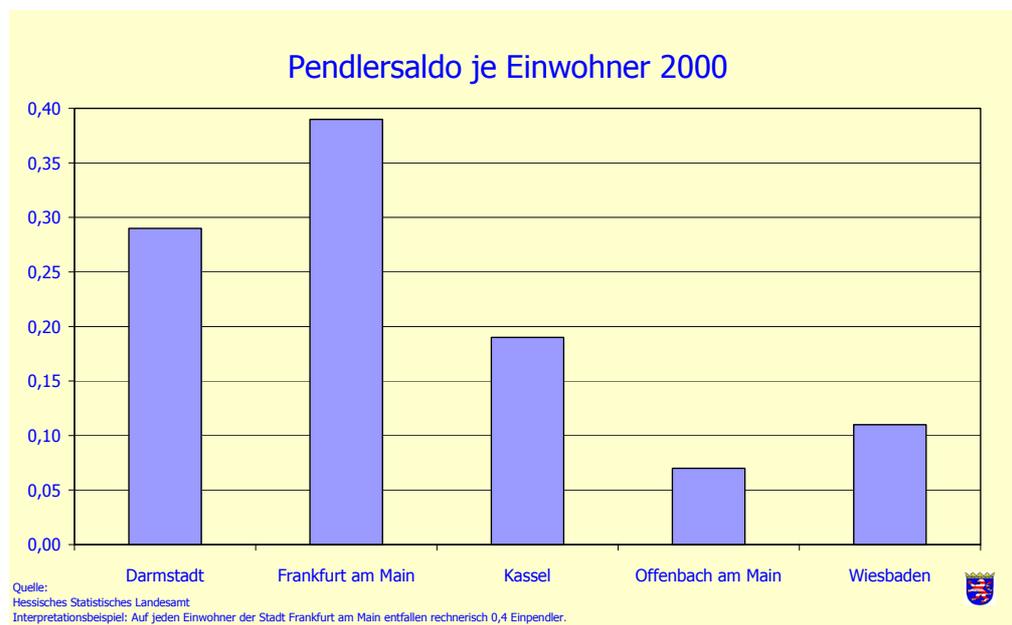
Frankfurt mit herausragender Zentralität



### Ansicht 2: Arbeitslosenquote 2002

Die Arbeitslosenquote differierte in den fünf Vergleichsstädten. Sie lag in 2002 zwischen 15,6 Prozent in Kassel und 7,7 Prozent in Darmstadt. Von 1995 bis 2002 sank die Arbeitslosenquote in Darmstadt und Frankfurt am Main. In den drei anderen Städten stieg sie, in Wiesbaden sogar von 7,9 auf 9,0 Prozent.

Die Zentralität der Stadt Frankfurt am Main zeigte sich an der großen Zahl der Einpendler.



### Ansicht 3: Pendlersaldo je Einwohner 2000

## 5.2 Ausgewählte Haushalts- und Stellenplandaten

Haushalts- und Stellenplandaten 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main <sup>1</sup>	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
<b>Jahresrechnung zum Haushalt 2002</b>					
Ausgaben des Verwaltungshaushalts (Gr. 4 - 8)	410,8 Mio. €	2.569,9 Mio. €	864,8 Mio. € <sup>2</sup>	378,9 Mio. €	744,2 Mio. €
davon: Personalausgaben (Gr. 4)	101,0 Mio. €	522,6 Mio. €	120,5 Mio. €	52,2 Mio. €	193,8 Mio. €
davon: Sozialhilfe nach BSHG (Gr. 73 - 74)	38,9 Mio. €	347,7 Mio. €	94,8 Mio. €	64,9 Mio. €	132,5 Mio. €
davon: Jugendhilfe nach KJHG (Gr. 76 - 77)	13,5 Mio. €	81,0 Mio. €	20,5 Mio. €	10,2 Mio. €	39,8 Mio. €
davon: Zinsausgaben (Gr. 80)	16,0 Mio. €	130,4 Mio. €	29,7 Mio. €	16,5 Mio. €	21,7 Mio. €
Ausgaben des Vermögenshaushalts (Gr. 9)	91,7 Mio. €	401,3 Mio. €	97,7 Mio. €	93,0 Mio. €	205,7 Mio. €
davon: Investitionen (Gr. 93 - 96)	52,9 Mio. €	175,1 Mio. €	33,8 Mio. €	17,5 Mio. €	65,8 Mio. €
<b>Stellenplan 2002</b>					
Arbeiter	417	2.004	290	11	822
Angestellte mittlerer Dienst <sup>3</sup>	845	3.250	762	138	1.245
Angestellte gehobener Dienst <sup>3</sup>	359	1.153	401	147	597
Angestellte höherer Dienst <sup>3</sup>	69	332	83	22	175
Beamte mittlerer Dienst	231	1.677	324	208	596
Beamte gehobener Dienst	271	2.544	430	343	732
Beamte höherer Dienst	75	643	69	73	142
Summe Stellen	2.267	11.603	2.359	942	4.309
1) Haushaltsdaten 2001, da Haushalt 2002 in einer anderen Systematik 2) einschließlich 316 Mio. € Abwicklung der Vorjahre 3) bei Angestellten vergleichbar der Beamtenlaufbahn Quellen: Haushaltsdaten: Jahresrechnungsergebnisse der Städte Stellenplan: Stellenplan der Haushaltspläne (§ 6 Absatz 1 Satz 1 GemHVO)					

### Ansicht 4: Haushalts- und Stellenplandaten 2002



## 6. Prüfungsverlauf

Nach einer europaweiten Ausschreibung erteilte der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften - den Zuschlag für die Vergleichende Prüfung.

Überprüfung und Anpassung der Methodik eröffneten die Untersuchung mit einer der Vergleichenden Prüfung vorgelagerten Pilotprüfung in Wiesbaden.

Pilotprüfung

Wiesbaden erhielt unter dem 11. November 2002 die Prüfungsanmeldung, die anderen Städte unter dem 15. April 2003. Besprechungstermine zur wechselseitigen Information und frühzeitigen Vorstellung und Erörterung von Prüfungsergebnissen prägten den Ablauf der Prüfung. Diese umfasste zunächst

- ein Eingangsgespräch im Juni 2003 (Wiesbaden: Januar 2003), wobei Frankfurt am Main auf das Eingangsgespräch verzichtete,
- Interviews in den prüfungsrelevanten Ämtern und Einrichtungen und
- ein ganztägiges beziehungsweise in der Stadt Kassel zweitägiges Erörterungsgespräch im Juli 2003 (Wiesbaden: März 2003).

Die Erörterungsgespräche dienten der Verifizierung der vom Prüfungsbeauftragten erhobenen Daten. Mit der Vollständigkeits- und Richtigkeitserklärung bestätigen die Städte grundsätzlich die umfassende, vollständige und prüfungsrelevante Unterrichtung des Prüfungsbeauftragten. Vollständigkeit und Richtigkeit wurden von Offenbach und Wiesbaden bestätigt.

Erörterungsgespräche

Die Überörtliche Prüfung zeigte sich offen für Gespräche und Anregungen der geprüften Städte. Auf Wunsch der Städte führte der Präsident des Hessischen Rechnungshofs am 9. September 2003 ein Gespräch mit den Stadtkämmerern. Um die Anregungen der Städte zu berücksichtigen, wurde der Zeitplan verändert.

Gespräch mit Stadtkämmerern

Das kontradiktorische Verfahren, in dem die Städte zu Berichtsentwürfen angehört wurden, wurde verlängert und intensiviert. Die Städte erhielten zwei Mal Gelegenheit, sich zu den Berichtsentwürfen im Hinblick auf deren sachliche Richtigkeit und den Ausweis von Bewertungsunterschieden zu äußern:

Kontradiktorisches Verfahren

- Den geprüften Städten wurde der Entwurf der Prüfungsfeststellungen am 12. Dezember 2003 zugeleitet. Alle fünf Städte nahmen fristgerecht Stellung.
- Die Berichtsentwürfe und die Stellungnahmen der Städte wurden in Schlussbesprechungen im März und April 2004 erörtert. Die Ergebnisse der Schlussbesprechungen wurden in Protokollen festgehalten und mit den Städten abgestimmt. Darmstadt wollte die Besprechungsergebnisse nicht gemeinsam sichern, wurde aber durch eine Niederschrift in Anwendung von § 68 Absatz 4 Hessisches Verwaltungsverfahrensgesetz über die Besprechungsergebnisse informiert.
- Als Ergebnis der Schlussbesprechungen fertigte der Prüfungsbeauftragte die Schlussberichte. Unklarheiten oder Fehler in den Entwürfen der Prüfungsfeststellungen wurden klargestellt oder behoben. Stellungnahmen der Städte, die durch diese Anpassungen nicht ausgeräumt werden konnten, wurden als Stellungnahme der Stadt im Wortlaut in die Texte einge-

fügt. Damit wurden beide Positionen auch den Gremien der Städte bekannt.

- Als weitere Maßnahme zur Sicherung der Berichtsqualität erhielten die Städte unter dem 3. August 2004 die vorläufigen Schlussberichte, um diese binnen vier Wochen auf korrekte Übernahme der Änderungen und Stellungnahmen zu würdigen.
- Hierauf antworteten die Städte Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden.
- Die Schlussberichte wurden nach Ablauf des kontradiktorischen Verfahrens den Städten am 8. Oktober 2004 bekannt gemacht. Sie enthalten rund 500 Seiten für jede Stadt. Die Magistrate wurden gebeten, die Berichte den Stadtverordnetenversammlungen und ihren Fraktionen bekannt zu geben.

Zeitgleich erhielt das Hessische Ministerium des Innern und für Sport als oberste Kommunalaufsichtsbehörde die Schlussberichte.

Abschluss der  
Prüfung

Das Verfahren der 91. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung der Großstädte“ wird mit der Vorlage des Vierzehnten Zusammenfassenden Berichts an Landtag und Landesregierung abgeschlossen.

## 7. Vergleichsmethoden

### 7.1 Was will und kann eine Kennzahlenanalyse?

Eine vergleichende Konsolidierungsprüfung der fünf größten Städte Hessens mit insgesamt rund 1,4 Millionen Einwohnern<sup>9 10</sup> kann von ihrem Ansatz keine Feinuntersuchung oder Organisationsprüfung einzelner städtischer Einheiten sein. Auch trifft ein Vergleich in einer Konsolidierungsprüfung keine Aussagen über die Qualität kommunalen Handelns.

Der Vergleich liefert aber zuverlässige Hinweise auf Konsolidierungsmöglichkeiten. Er leistet Hilfestellung bei der Suche nach Ursachen für positive und negative Abweichungen zwischen den am Vergleichsring beteiligten Städten. Ob und in welchem Umfang Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden, ist Sache des städtischen Gestaltungswillens und gehört nicht in den Aufgabenkatalog der Überörtlichen Prüfung.

Die Konsolidierungspotenziale berechnen sich anhand der Prüfungserfahrungen aus den Vergleichsstädten. Ergänzend wurden in Einzelfällen externe Maßstäbe herangezogen.

Der Metropolfunktion von Frankfurt am Main wurden in einer Vielzahl von Fällen durch Zuschläge Rechnung getragen. Trotz der Kritik anderer Beteiligter an den Zuschlägen (sowohl dem Grund als auch der Höhe nach) hält die Überörtliche Prüfung an diesen Zuschlägen fest. Diese Zuschläge sind sachgerecht.

Sachgerechte  
Zuschläge für  
Frankfurt am Main  
und Wiesbaden

Bei aller Detailkritik, die jeder Gutachtens- oder Meßmethode immanent ist, zeigt die Vorgehensweise, dass die finanzielle Situation der Städte differenziert und sensibel geschildert wird. Die Leistungen der Magistrate wurden gewürdigt.

Es darf nicht übersehen werden, dass eine Vergleichende Prüfung keine Einzelfallprüfung oder intensive Prozessanalyse sein kann und sein will.

Der Reiz dieser 91. Vergleichenden Prüfung liegt darin, dass

- die Städte an konkreten Maßstäben aus dem Kreis der geprüften Städte gemessen wurden und
- die Prüfung einen Überblick über die gesamte Haushaltswirtschaft einer Stadt gibt.

Mit den Kennzahlen dieses Berichts sollen Hinweise gegeben werden, wie die Städte verstärkt Wirtschaftlichkeitsüberlegungen in ihr kommunales Handeln einbeziehen können.

Trotz regionaler Einflussfaktoren verfolgen die Städte gleiche Aufgaben und Ziele, die sich aus den gesetzlichen Bestimmungen ergeben. Abweichungen entstehen durch unterschiedliche kommunale Strategien. Die Städte wählen

9 Alle in dem Bericht genannten Zahlen beruhen auf den mit den Städten abgestimmten Grunddaten. Ausgewählte Grunddaten werden in diesem Bericht genannt.

10 Die Tabellen wurden mit dem Tabellenkalkulationsprogramm Excel erstellt. Anwendungsbedingt können bei Berechnungen Abweichungen beim Runden auftreten. Etwaige Fehler basieren auf der Programmierung der Anwendung.

differenzierte Wege zur Erfüllung ihrer Aufgaben. Dabei haben sie das Ziel, die gesetzlichen Normen zum Wohl der Bürgerschaft umzusetzen.

### 7.2 Grenzen einer Kennzahlenprüfung

Kennzahlenprüfungen hängen von Messmethodik und Bereitschaft des Geprüften zur Zusammenarbeit ab.

#### Messmethodik

Die methodische Herangehensweise einer Haushaltskonsolidierungsprüfung wird begrenzt von der zur Verfügung stehenden Zeit, den zur Verfügung stehenden Mitteln und den Belastungen der geprüften Städte.

Die Kennzahlenvergleiche der Prüfung verfolgen das Ziel, Aussagen zur Haushaltskonsolidierung zu treffen. Es war davon auszugehen, dass auch die Stadt mit der im Vergleich geringsten Ausstattung die gesetzlichen Mindestanforderungen erfüllt. Ein fachlich wünschenswerter Standard kann weit über diesen Mindestanforderungen liegen. Dieser wurde in der Prüfung nicht betrachtet, da der Fokus auf Konsolidierungsmöglichkeiten gerichtet war.

Eine weitere Grenze des Vergleichsverfahrens lag darin, dass auch die Stadt mit den im Vergleich geringsten Kosten nicht alle Konsolidierungsmöglichkeiten ausgeschöpft. Für konsolidierungserprobte Städte mag der Vergleich geringere Erkenntnisse bringen, weil sie häufig den unter Konsolidierungsgesichtspunkten günstigsten Wert stellen. Insbesondere für die Städte Kassel und Offenbach am Main ist dies der Fall. Diese Städte werden weiterhin gezwungen sein, eine Vorreiterrolle in der Haushaltskonsolidierung zu übernehmen und innovative Sparkonzepte zu erschließen, die sich nicht an vorhandenen Vergleichsmaßstäben orientieren können.

#### Zusammenarbeit

Der Erfolg eines Vergleichs hängt auch von der Zusammenarbeit ab.

Diese Phase der Abstimmung mit den geprüften Städten (kontradiktorisches Verfahren) war für die Überörtliche Prüfung wichtig. Fehlender Wille zur konstruktiven Zusammenarbeit und Diskussion sind dem Verfahren einer Überörtlichen Prüfung abträglich und schaden der Absicht des Gesetzgebers.

In einer Stadt diente das Schlussgespräch über weite Strecken nicht dem konstruktiven Meinungs-austausch. Öfter wurden Statements der Dezernate oder Ämter verlesen und eine Fachdiskussion abgelehnt. Ein Teil der Dezernate lehnte jegliche Teilnahme am Gespräch ab und verlangte, ihre Auffassungen ungekürzt in den Bericht zu übernehmen.

### 7.3 Interne Maßstäbe für Kennzahlenvergleiche

Für den Vergleich der Städte wurden folgende Kennzahlenarten verwendet:

#### Fallbezogene Kennzahlen

- Wenn möglich, wurden Effizienzkennzahlen gebildet, welche die Relation Fallzahlen je Vollzeitstelle abbilden. Diese Kennzahlen konnten nur für Sachgebiete mit hohem Fallzahlenaufkommen und standardisierter Bearbeitung gewählt werden. Hinzu mussten ein oder zwei vorrangige Aufwandstreiber treten.

Ein Vergleich eines Sachgebiets auf Basis von ein oder zwei Kennzahlen ist aufgrund folgender Überlegung möglich: Der Kommunalisierungsgrad ist in allen Städten gleich. Alle Städte erfüllen aufgrund der gleichen Rechtslage dieselben Aufgaben. Es war anzunehmen, dass sich die in den Kennzahlen erfassten Aufwandstreiber und weitere nicht abgebildete Aufgaben in allen

Städten proportional entwickeln. Wird zum Beispiel eine Kennzahl „Zahl der Anträge auf Einbürgerungen je Vollzeitstelle“ gebildet, so war anzunehmen, dass alle weiteren Aufgaben (wie Beratung, Bearbeitung von Widersprüchen) proportional zu den gestellten Anträgen sind.

- War ein Effizienzvergleich nicht möglich, weil kein eindeutiger Aufwands-treiber und kein vergleichbares Fallzahlenaufkommen vorlagen, wurde als Maßstab der direkte Kostenvergleich der Städte auf Basis einer einwohner- oder teilweise auch flächenbezogenen Kennzahl herangezogen.

Einwohner- und flächenbezogene Kennzahlen

Die Kennzahl „Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner“ prägte alle Berichtsteile. Diese Kennzahl trifft keine Aussage über die Effizienz des verglichenen Bereichs, beschreibt allerdings den kommunalen Standard und konzentriert sich auf die Kostenseite. Es ist möglich, dass ein Bereich mit höherer Stellenausstattung je Einwohner effizienter agiert als der zum Vergleich herangezogene Bereich mit niedrigerer Stellenausstattung. Untersuchungsgegenstand war der Ausstattungsstandard, den sich die Stadt leistete. Der geringste Standard wurde als unter Konsolidierungsgesichtspunkten günstigster Wert herangezogen.

Die einwohnerbezogene Kennzahl geht davon aus, dass sich das Leistungsvolumen der Städte proportional mit der Einwohnerzahl erhöht. Lineare Produktionsfunktionen wurden unterstellt. Diese Annahme stellte die kleineren Städte tendenziell gegenüber den großen Städten ungünstiger dar, da Fixkostensockel und Größendegressionseffekte nicht berücksichtigt wurden.

Für den Effizienz- wie den Kostenvergleich eines Aufgabenbereichs wurde grundsätzlich die Personal-Ist-Besetzung zum 31. Dezember 2002 zugrunde gelegt. Die Sollstellen wurden in der Analyse nicht betrachtet und teilweise nachrichtlich ausgewiesen. Die Personalausstattung wurde auf Vollzeitstellen (abgekürzt: VZS für Vollzeitstellen) umgerechnet, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Eine Vollzeitstelle entspricht einer ganzjährig besetzten Ganztagsstelle.

Die Kennzahlen folgen zum überwiegenden Teil einer Betrachtung des Gesamtpersonalaufwands für eine Leistung, das heißt, die Stellen der Führung sowie unterstützender Funktionen wie Sekretariate sind berücksichtigt. Dies hat den Vorteil, dass im Vergleich von arbeitsorganisatorischen Unterschieden abstrahiert (zum Beispiel ganzheitliche oder arbeitsteilige Sachbearbeitung) und somit Vergleichbarkeit hergestellt wird.

Aus den genannten Gründen ist eine arbeitsplatzbezogene Personalbemessung auf Basis der gebildeten Kennzahlen weder gewollt noch möglich.

## 7.4 Externe Maßstäbe für Kennzahlenvergleiche

Folgende externe Maßstäbe wurden verwendet:

- Gesetzliche Maßstäbe wurden herangezogen, wenn solche vorlagen. Dies gilt in der vorliegenden Prüfung insbesondere für die Kinderbetreuung. Mit der Verordnung über die Mindestvoraussetzung in Tageseinrichtungen für Kinder vom 28. Juni 2001 bestimmte das Land Hessen Mindeststandards zu Art und Umfang des Personaleinsatzes sowie zur Gruppenstärke.
- Andere Vergleichsgrößen wurden zum Beispiel für die Prüfung der Technischen Verwaltung, die nicht im Mittelpunkt der Untersuchung stand, ge-

wählt. So wurde für das Hochbauamt eine Bemessung anhand der Honorarordnung für Architekten (HOAI) verwendet.

### 7.5 Zuschläge

#### Zuschläge für Frankfurt am Main und Wiesbaden

Für herausragende Aufgaben erhielten Frankfurt am Main und Wiesbaden Zuschläge als Ausgleich für besondere Rahmenbedingungen:

- Wiesbaden wegen seiner Funktion als Landeshauptstadt
- Höhere Zuschläge für Frankfurt am Main wegen seiner Metropolfunktion und der hohen Einnahmen

Erst wenn Basis- und Zuschlagssatz überschritten waren, wurde ein Sparpotenzial ausgewiesen.

Die Überörtliche Prüfung sieht in den Zuschlägen keine Besserstellung von Frankfurt am Main und Wiesbaden. Zwar ist zu berücksichtigen, dass nach § 15 Finanzausgleichsgesetz (FAG) die Schlüsselzuweisungen an die kreisfreien Städte in Abhängigkeit von einer Gewichtung der Einwohnerzahlen verteilt werden; für die Berechnung des Hauptansatzes sind folgende Prozentsätze festgelegt (§ 15 Absatz 3 FAG):

- Darmstadt und Offenbach am Main 100 Prozent
- Wiesbaden und Kassel 102 Prozent
- Frankfurt am Main 109 Prozent

Doch sind die Einnahmen und die Metropolfunktion von Frankfurt am Main so gelagert, dass die Überörtliche Prüfung die zusätzlichen Zuschläge für gerechtfertigt erachtet. Entsprechendes gilt für die Landeshauptstadt Wiesbaden. Würde man sich ausschließlich auf die Daten nach dem Finanzausgleichsgesetz zurückziehen, wären die Sparpotenziale für die Städte rechnerisch höher.

Die Zuschläge haben keinen Einfluss auf die Sparpotenziale der anderen drei Städte.

Für Frankfurt am Main wurden als Ausstattungs- oder Kostenmaßstab nicht die günstigsten Werte angesetzt, die eine andere Stadt erreicht hatte. Diese günstigsten Werte wurden zunächst mit einem Zuschlag versehen und dann als Maßstab für Frankfurt am Main verwendet. Aus dem Steueraufkommen beziehungsweise der Realsteueraufbringungskraft wurden zwei Zuschläge abgeleitet, die die erhöhte Steuerkraft der Stadt Frankfurt am Main widerspiegeln. Diese betragen rund 60 beziehungsweise rund 110 Prozent. Die hohe Steuerkraft wurde unter anderem als Ergebnis der Metropolfunktion angesehen und hilfsweise als Quelle zur Berechnung plausibler Faktoren herangezogen. Bei freiwilligen Leistungen, namentlich bei Sport sowie Kultur, wurde der höhere Wert angesetzt.

Daneben wurden Erwägungen angestellt, die in Ansicht 5 zusammengefasst sind.

Zuschläge für Frankfurt am Main	
Leistungsbereich	Zuschlag
Allgemeine Verwaltung Steuerungsunterstützung der Dezernate	62 % (Steuerkraft der Stadt)
Allgemeine Verwaltung Protokoll und Auslandsbeziehungen	62 % (Steuerkraft der Stadt)
Allgemeine Verwaltung Wahlen, Statistik und Stadtforschung	62 % (Steuerkraft der Stadt)
Ordnungsverwaltung Sicherheits- und Ordnungsdienst	100 % (besonderer Sicherheitsbedarf)
Schule und Sport Personal in der Sportverwaltung	Sechs Vollzeitstellen aufgrund des höheren Arbeitsaufwands für die Organisation und Durchführung von Großveranstaltungen.
Schule und Sport Zahl und Zuschussbedarf der Bäder	108 % (Realsteueraufbringungskraft)
Kultur Kulturförderung und Kulturverwaltung	108 % (Realsteueraufbringungskraft)
Kultur Museen	Die anderen Städte unterhielten zwei oder drei kommunale Museen. Da die Steuerkraft und die Einwohnerzahl Frankfurts aber rund doppelt so hoch war wie in den anderen Städten, könnte sich Frankfurt am Main im Verhältnis sieben Museen leisten. Anschließend wurde eine zusätzliche Einrichtung zugeschlagen, da Frankfurt kein Landesmuseum besitzt, wie dies sonst in den Großstädten üblich ist.
Kultur Stadtarchive	108 % (Realsteueraufbringungskraft)
Quelle: Schlussbericht für Frankfurt am Main	

### Ansicht 5: Zuschläge für Frankfurt am Main

Neben den Zuschlägen für Frankfurt am Main wurde in zwei Aufgabenbereichen auch ein Zuschlag für besondere Lasten aus der Funktion der Landeshauptstadt für Wiesbaden angesetzt. Dies betraf die Aufwände der Landeshauptstadt für „Protokoll und Auslandsbeziehungen“.

## 7.6 Konsolidierungspotenziale

Die Konsolidierungspotenziale wurden auf der Grundlage wesentlicher Leistungs- und Aufwandsgrößen berechnet. Für alle Städte wurden Leistungsbereiche einheitlich definiert und abgegrenzt<sup>11</sup>. Stadtspezifische Besonderheiten wurden aufgenommen, soweit sie für die Vergleichbarkeit von Bedeutung waren.

Konsolidierungspotenziale für Leistungsbereiche

Die Konsolidierungspotenziale wurden anhand folgender Bewertungen festgestellt:

- Effizienzsteigerungen (Erhöhung der Produktivität)
- Aufgabenkritik (Identifikation überdurchschnittlicher Leistungen im Vergleich)
- Gesetzliche Standards
- Einnahmenerhöhungsspielräume

<sup>11</sup> Aufgabengruppen unabhängig von deren organisatorischer Zuordnung

Gesamt-  
konsolidierungs-  
potenzial für jede  
Stadt

Auf der Basis der dezentral für jeden Leistungsbereich festgestellten Konsolidierungspotenziale wurde das Gesamtkonsolidierungspotenzial berechnet.

Stelleneinsparungen aufgrund der Vergleichsberechnungen, die sich auf weniger als 0,5 Stellenanteile beliefen, wurden als nicht signifikant und personalwirtschaftlich schwer realisierbar eingestuft. Sie wurden nicht ausgewiesen.

Struktureller  
Konsolidierungs-  
bedarf

Zur Beurteilung der Konsolidierungsfähigkeit der Städte wurde das ermittelte Konsolidierungspotenzial mit einem strukturellen Konsolidierungsbedarf verglichen, der auf Basis der Werte für 2002 berechnet wurde. Die Einnahmeschwankungen wurden durch die Bildung eines Mittelwertes für die letzten sieben Jahre geglättet.

Der Unterschiedsbetrag zwischen den geglätteten Einnahmen und den tatsächlichen Einnahmen des Jahres 2002 wurde nach dem Imparitätsprinzip korrigiert: Entlastende Tatsachen wurden vorsichtiger behandelt als belastende.

Waren die Einnahmen 2002 niedriger als die mittelfristig typischen, geglätteten Einnahmen, so war anzunehmen, dass 50 Prozent der Einnahmen wieder aufgeholt werden konnten (so in allen Städten außer Kassel). Dies verringerte den strukturellen Konsolidierungsbedarf gegenüber dem in der Jahresrechnung ausgewiesenen Defizit des Jahres 2002.

Waren die Einnahmen des Jahres 2002 größer als die mittelfristig typischen Einnahmen, so war anzunehmen, dass sie wieder vollständig auf das langfristige Mittel zurückgehen werden (so in Kassel). Nur die mittelfristigen Einnahmen sind die verlässlichen Einnahmen, die eine seriöse Planung braucht.

Der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben wurde um Sondereinflüsse korrigiert.

- Darmstadt - Rückzahlung Abwassergebühren: 22,9 Millionen €
- Kassel - Zuweisung aus Landesausgleichsstock: 12,0 Millionen €
- Offenbach - Zuweisung aus Landesausgleichsstock: 8,0 Millionen €
- Wiesbaden - Entnahme aus der allgemeinen Rücklage: 70,0 Millionen €<sup>12</sup>

Dieses Ergebnis wird als Konsolidierungsbedarf I bezeichnet.

Schließlich wurde, um einen Abbau der Altdefizite und den Aufbau einer allgemeinen Rücklage finanzieren zu können, eine freie Spitze in Höhe von sechs Prozent der durchschnittlichen Einnahmen hinzugerechnet und als Konsolidierungsbedarf II ausgewiesen.<sup>13</sup>

## 7.7 Personalkosten

Personalkosten-  
tabellen

Zur Berechnung von Stelleneinsparungen wurde ein gewichtetes Bewertungsschema für die Personalkosten zugrunde gelegt. Die Konsolidierungspotenziale wurden nach der ausgewiesenen Personal-Ist-Besetzung in die Kategorien höherer, gehobener, mittlerer oder einfacher Dienst eingeordnet.<sup>14</sup>

---

12 Quelle: Jahresrechnung der Stadt Wiesbaden für das Jahr 2002 zu Gruppierungsnummer 310

13 Siehe Ansicht 66

14 Bei Angestellten vergleichbar der Beamtenlaufbahn

Basis war die Personalkostentabelle mit den durchschnittlichen jährlichen Personalkosten in der hessischen Landesverwaltung im Jahr 2002.<sup>15</sup> Diese Personalkosten wurden gewählt, um stadtspezifische Einflüsse auf die Personalkosten wie den Altersdurchschnitt zu eliminieren. Gleichzeitig wurden die Personalkosten mit dem Stellenkegel sowie dem spezifischen Verhältnis von Beamten und Angestellten in den Städten gewichtet, um den Einfluss der Stellenbewertung und der Beamtenquote zu erhalten.

Bei der Berechnung der Konsolidierungspotenziale in den einzelnen Leistungsbereichen wurden die reinen Personalkosten angesetzt. Die eingesparten Personalkosten helfen zusätzlich, die Arbeitsplatz- und Verwaltungsgemeinkosten zu senken, so dass das Gesamtkonsolidierungspotenzial noch höher ausfällt.

Besonderheiten

Betraf der Ausweis des Konsolidierungspotenzials Personalstellen aus mehreren Laufbahngruppen<sup>16</sup>, wurde eine Aufteilung zwischen den Laufbahngruppen vorgenommen.

Alternativ zu stellenscharfen Konsolidierungsvorschlägen wurden in einigen Leistungsbereichen (so Kultur) globale Zahlen genannt. Diese können bei der Umsetzung Personalkosten reduzieren.

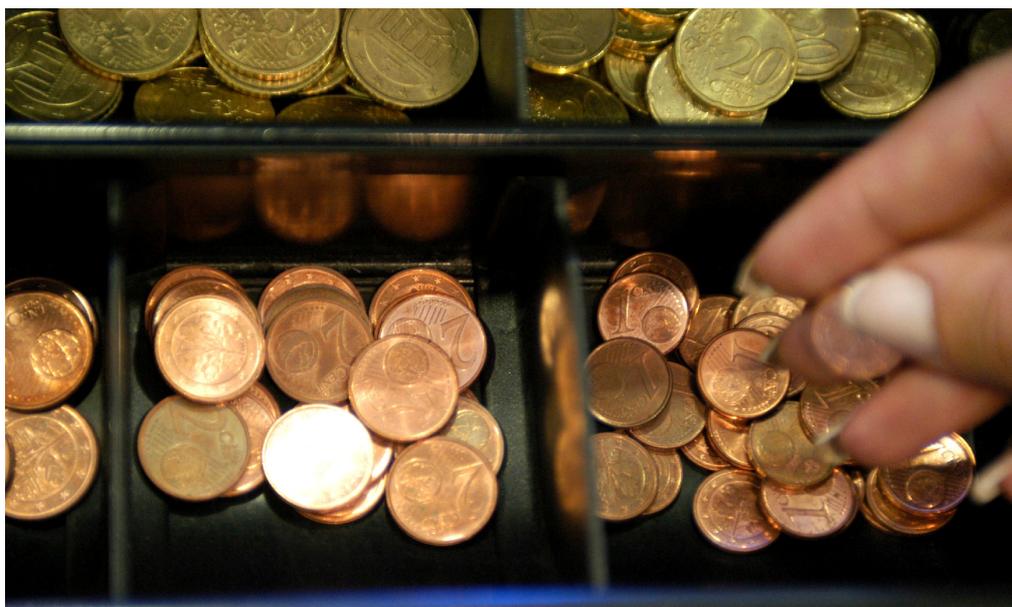
---

15 Quelle: Staatsanzeiger für das Land Hessen, Nr. 53, 2002

16 Siehe Fußnote 14



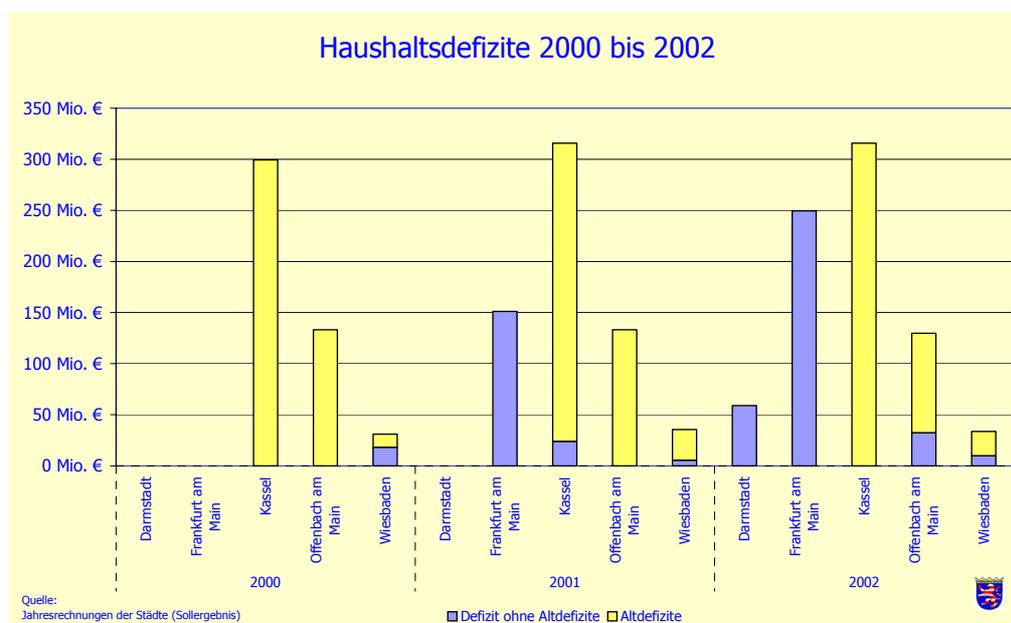
## 8. Finanzwirtschaftliche Analyseergebnisse



### 8.1 Entwicklung der Haushaltsdefizite

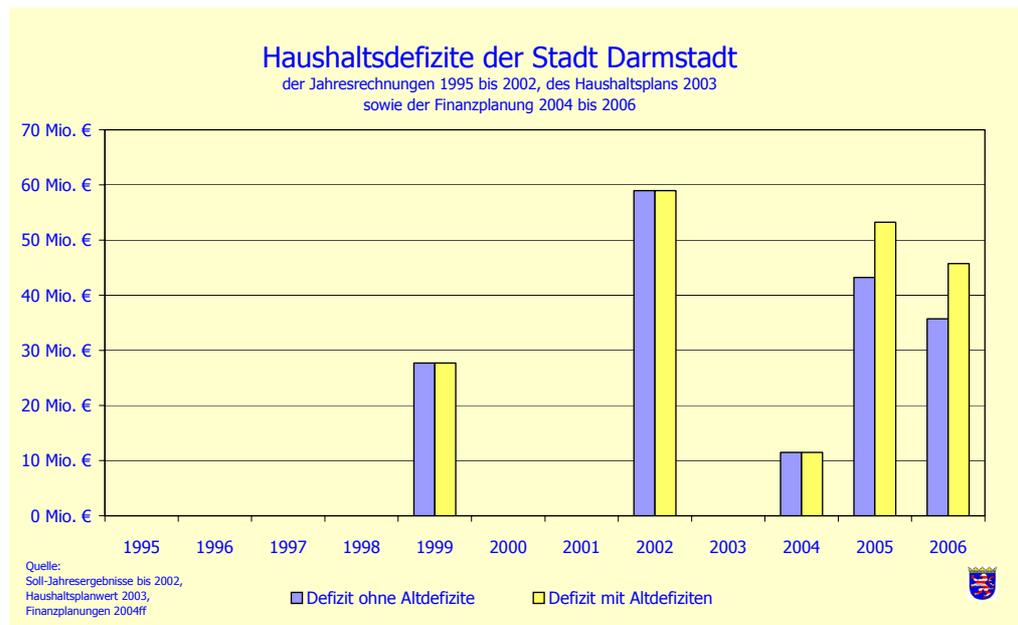
Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein (§ 92 Absatz 3 HGO). Die Gemeinde soll „rechtzeitig geeignete Maßnahmen treffen, die nach der Finanzplanung erforderlich sind, um eine geordnete Haushaltsentwicklung unter Berücksichtigung ihrer voraussichtlichen Leistungsfähigkeit in den einzelnen Planungsjahren zu sichern“ (§ 101 Absatz 6 HGO). Die Haushaltsdefizite der Großstädte im Prüfungszeitraum bildet Ansicht 6 ab.

Hohe Fehlbeträge



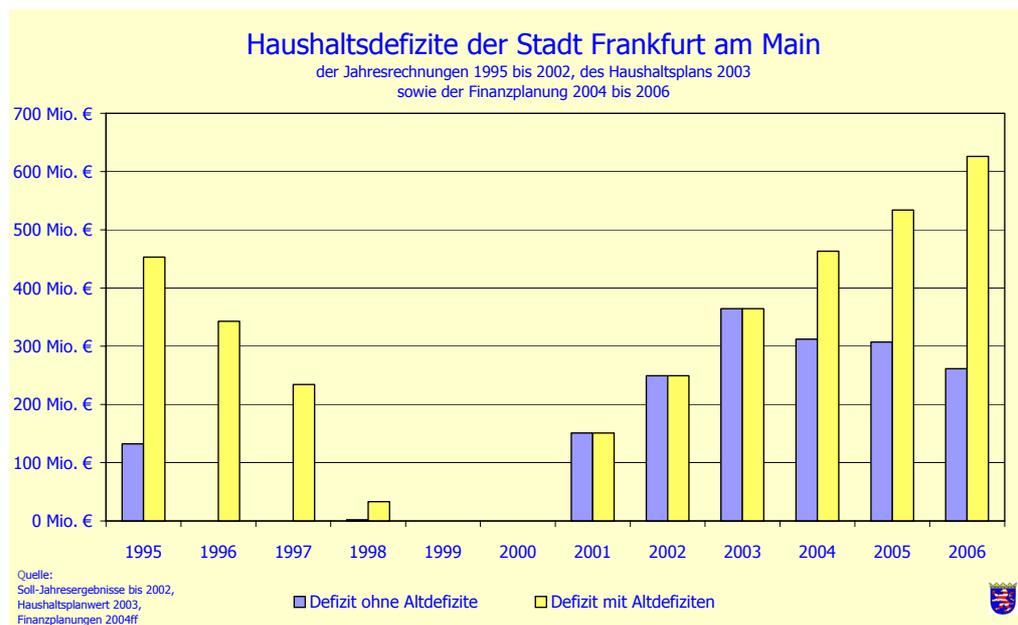
Ansicht 6: Haushaltsdefizite 2000 bis 2002

Die Fehlbeträge der Haushalte der geprüften Städte einschließlich der in den Finanzplanungen enthaltenen Defizite sind im Einzelnen für die Jahre 1995 bis 2006 in Ansicht 7 bis Ansicht 11 dargestellt.



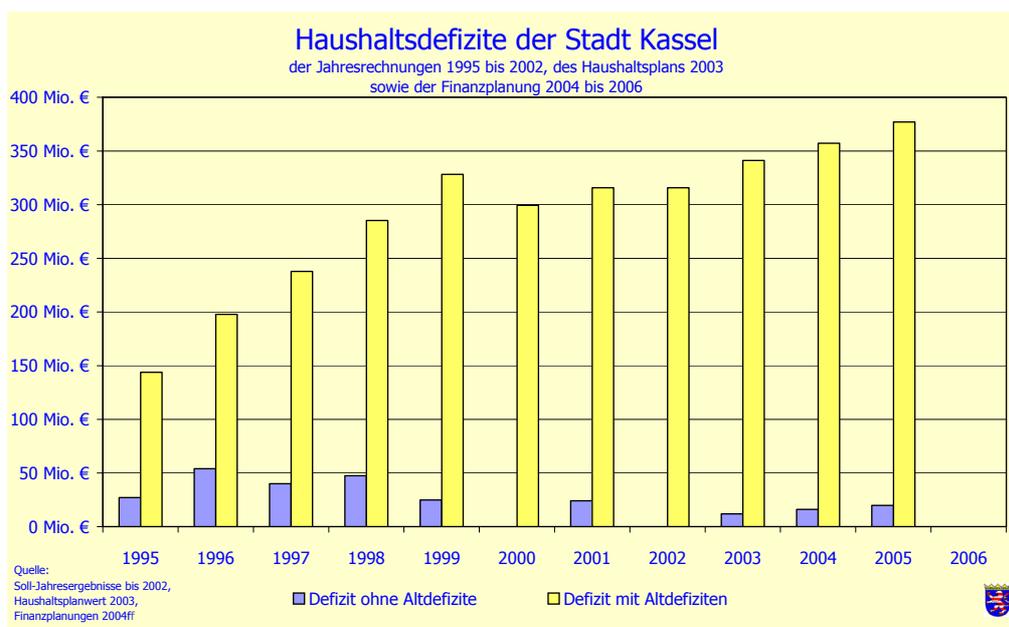
Ansicht 7: Haushaltsdefizite der Stadt Darmstadt

Darmstadt hatte mit Ausnahme des Jahres 1999 bis zum Jahr 2002 einen ausgeglichenen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht Defizite vor. Darmstadt plante keine kurzfristige Haushaltskonsolidierung.



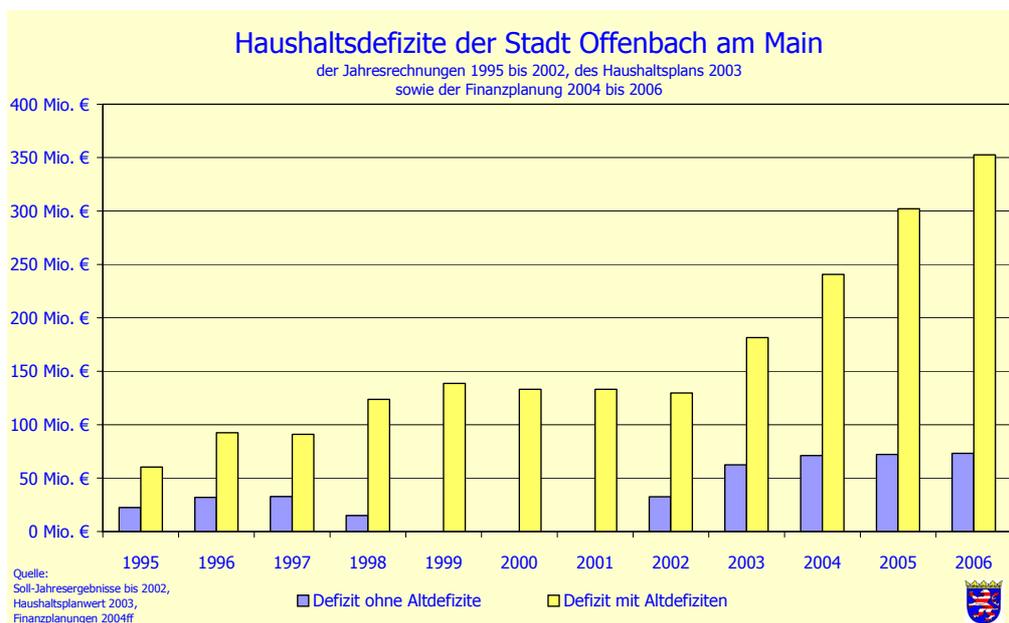
Ansicht 8: Haushaltsdefizite der Stadt Frankfurt am Main

Die außergewöhnlich einnahmestarken Jahre 1999 und 2000 verwendete Frankfurt am Main zum vollständigen Abbau seiner Altdefizite. Seit dem Jahr 2001 bauten sich wieder Defizite auf. Die mittelfristige Finanzplanung 2004 bis 2006 wies einen Konsolidierungstrend auf. Bis zum Jahr 2006 wurden jahresbezogene Defizite von über 200 Millionen € geplant, so dass sich hohe Altdefizite kumulieren.



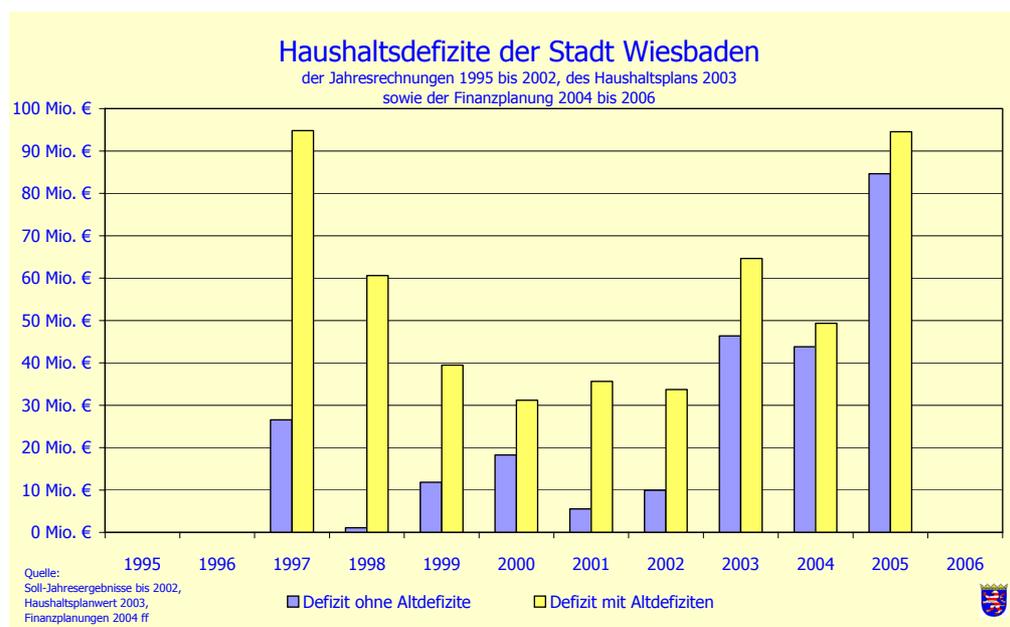
Ansicht 9: Haushaltsdefizite der Stadt Kassel

Allein Kassel hatte im Jahr 2002 einen ausgeglichenen Haushalt. Die Finanzplanung zeigt, dass dieses Ergebnis nicht als dauerhaft angesehen wurde. Eine Konsolidierung des Haushalts wurde im Finanzplanungszeitraum nicht dargestellt. Die Stadt leidet des Weiteren unter Altdefiziten. Ein Planwert für 2006 lag aufgrund der durch den Doppelhaushalt fehlenden Finanzplanung nicht vor.



Ansicht 10: Haushaltsdefizite der Stadt Offenbach am Main

Offenbach am Main hatte in den Jahren 1999 bis 2001 ausgeglichene Haushalte. Durch die Einnahmeeinbrüche des Jahres 2002 entstand ein Haushaltsdefizit. Die Finanzplanung zeichnete ein pessimistisches Bild. Ein Konsolidierungspfad wurde nicht aufgezeigt, die Altdefizite erhöhen sich.



Ansicht 11: Haushaltsdefizite der Stadt Wiesbaden

Der Haushalt Wiesbadens ist seit 1997 defizitär. Im Jahr 2001 hätte ein Defizit vermieden werden können, wenn das Defizit des „AKK“-Haushalts<sup>17</sup> mit den Überschüssen des „Wiesbaden-ohne-AKK“-Haushalts verrechnet worden wäre. Stattdessen wurden die Überschüsse der allgemeinen Rücklage zugeführt. Ein Planwert für 2006 lag aufgrund der durch den Doppelhaushalt fehlenden Finanzplanung nicht vor.

Die fünf Städte hatten keine ausgeglichene Haushaltswirtschaft und zeigten in der Finanzplanung einen entsprechenden Weg nicht auf.

## 8.2 Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel

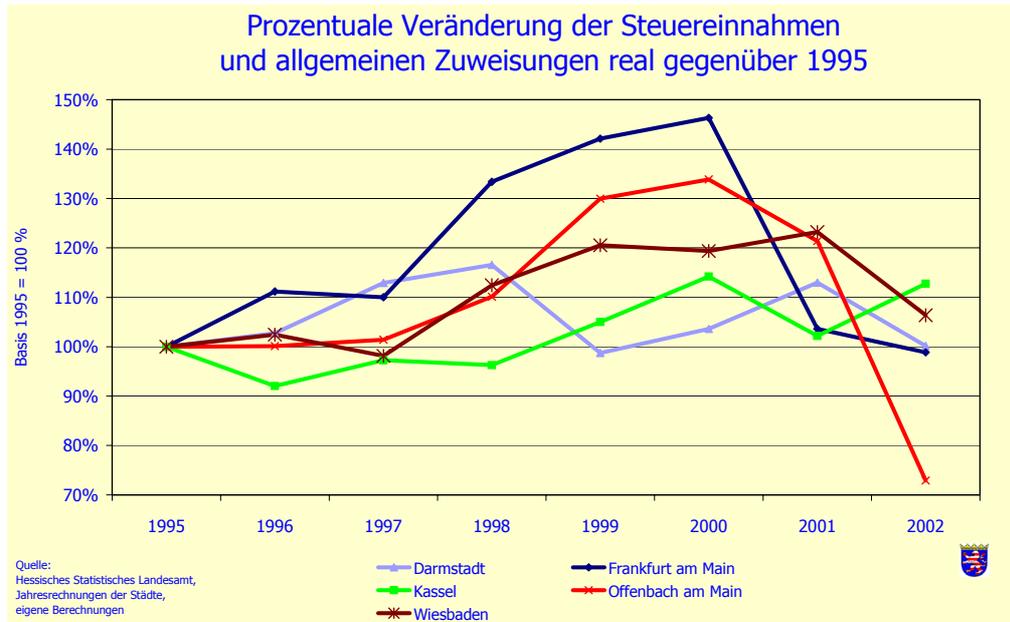
Die Entwicklung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen, die den wesentlichen Teil der allgemeinen Deckungsmittel ausmachen, war in Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden geprägt durch einen Anstieg in den Jahren 1998 bis 2001 und ein Absinken im Jahr 2002 (Ansicht 12).

Darmstadt und Kassel ohne zwischenzeitlichen Einnahmeboom

Darmstadt und Kassel haben den Boom nicht miterlebt, aber auch nicht den starken Rückgang der Einnahmen.

Die nominalen Steigerungsraten müssen durch die Preissteigerungseffekte, die einen Teil der Zuwächse absorbieren, bereinigt werden. Die Werte in Ansicht 12 sind inflationsbereinigt. Sie stellen die prozentualen Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr 1995 dar.

<sup>17</sup> Der Haushalt Wiesbadens wurde getrennt in die Haushalte „Wiesbaden ohne AKK“ und den Haushalt für die Stadtteile Amöneburg, Kastel und Kostheim („AKK“).

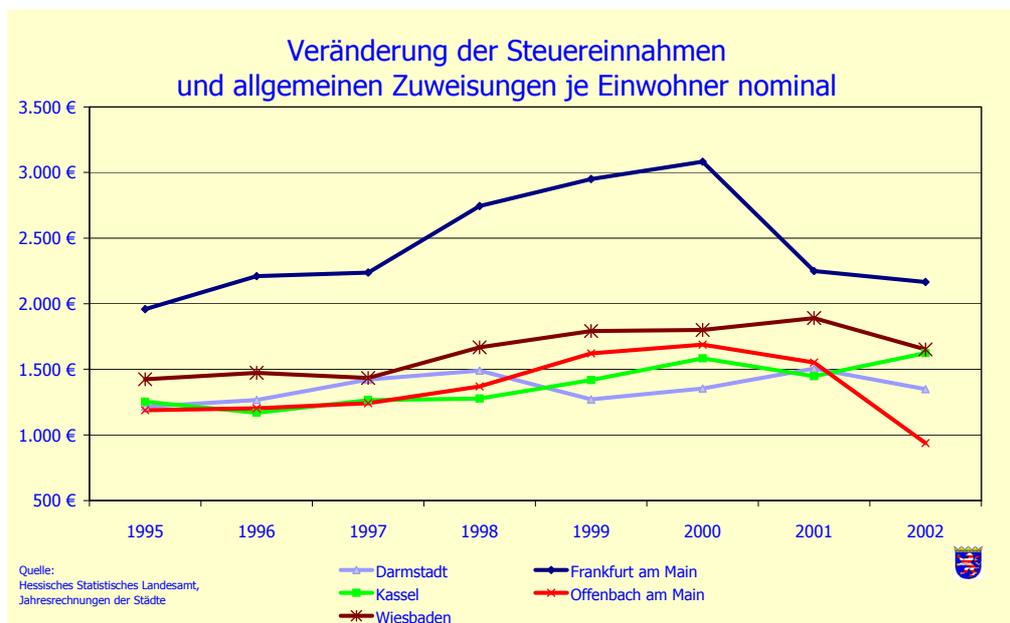


Ansicht 12: Veränderung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen real gegenüber 1995

Ansicht 12 verdeutlicht, dass die reale Entwicklung der Einnahmen seit 1995 für Darmstadt und Frankfurt am Main ungefähr auf dem Niveau von 1995 blieb. Wiesbaden und insbesondere Kassel verzeichneten reale Zuwächse. Offenbach am Main erreichte 2002 real 73 Prozent der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen des Jahres 1995.

Einnahmen stagnierten real

Um die nominale Veränderung der Einnahmen vergleichen zu können, wurden diese in Ansicht 13 auf die Einwohner bezogen.



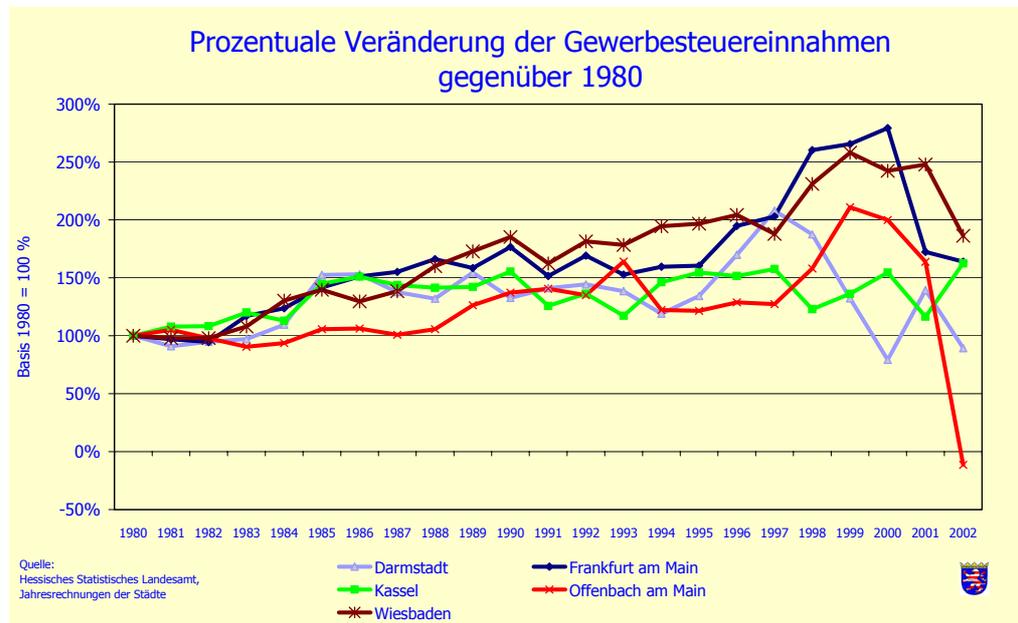
Ansicht 13: Veränderung der Steuereinnahmen und allgemeinen Zuweisungen je Einwohner nominal

Die Einnahmen Frankfurts aus Steuern und allgemeinen Zuweisungen je Einwohner lagen über denen der anderen Städte. Sie unterlagen den vergleichs-

Offenbacher  
Einnahmen  
zwischenzeitlich im  
Mittelfeld

weise stärksten Schwankungen zwischen knapp 2.000 € je Einwohner in 1995 und 3.100 € je Einwohner in 2000.

Kassel und Wiesbaden lagen 2002 auf demselben Niveau (1.624 € oder 1.652 € je Einwohner). Offenbach am Main (938 €) musste seinen dritten Rang, den es sich in den Jahren 1999 und 2000 erarbeiten konnte, wieder abgeben. Darmstadt lag 2002 bei 1.348 €.



Ansicht 14: Veränderung der Gewerbesteuereinnahmen gegenüber 1980

Gewerbesteuer

Die Höhe der Steuereinnahmen wurde maßgeblich durch die Entwicklung der Gewerbesteuer beeinflusst. Ansicht 14 verdeutlicht, dass die Gewerbesteuereinnahmen in den Boomjahren 1998 bis 2000 in Frankfurt am Main Spitzenwerte erreichten.

Das Gewerbesteuerniveau Darmstadts lag in den Jahren 2000 und 2002 unter dem Gewerbesteuerniveau des Jahres 1980.

Kassel erlebte keinen Einnahmeboom in den Jahren 1998 bis 2000. Dafür entwickelte sich die Gewerbesteuersituation in 2002 positiv. Im Vergleich zu 1980 erhöhte sich die Gewerbesteuer Kassels um rund 60 Prozent. Das entsprach der Frankfurter Entwicklung, wenngleich auf niedrigerem Niveau.

Offenbach am Main hatte nach den einnahmestarken Jahren 1999 und 2000 im Jahr 2002 Gewerbesteuer per Saldo auszuführen.

Wiesbaden hatte von 1980 bis 2002 den vergleichsweise größten prozentualen Gewerbesteuerzuwachs (rund 90 Prozent).

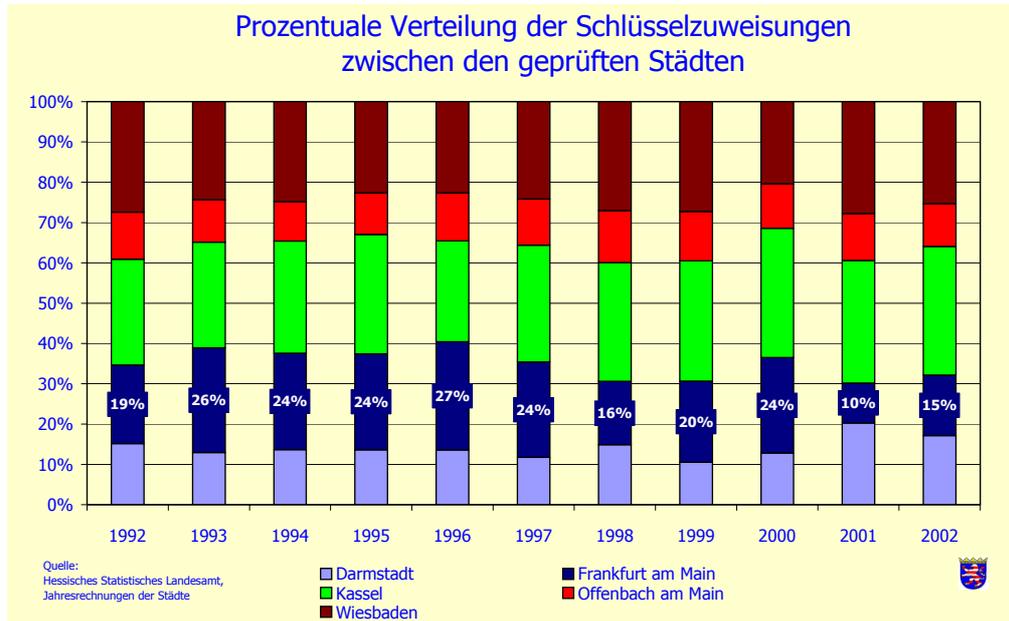
Schlüsselzuweisungen

Schlüsselzuweisungen werden nach dem Gesetz zur Regelung des Finanzausgleichs den Städten gewährt. Die Schlüsselzuweisungen sollen die Finanzkraft der Städte stärken und Unterschiede der Finanzkraft verringern. Die Schlüsselzuweisungen hatten im Untersuchungszeitraum zudem einen ausgleichenden Effekt auf die jährlichen Einnahmeschwankungen.

Ansicht 15 (Seite 41) zeigt, dass sich der relative Anteil der fünf Großstädte an den Schlüsselzuweisungen, die für die kreisfreien Städte insgesamt vorgesehen sind, von 1992 bis 2002 in der Struktur nicht bedeutend verschoben hat.

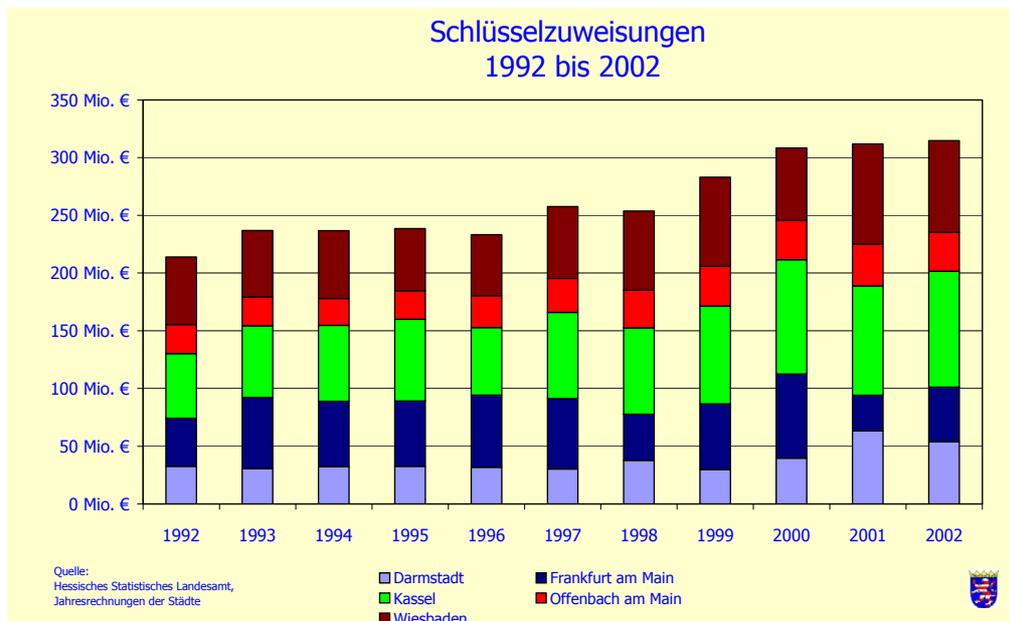
Der Anteil der Stadt Frankfurt am Main lag 2001 und 2002 unter dem Mittel der Vorjahre. Ansicht 15 zeigt die Anteile Frankfurts an den Schlüsselzuweisungen zusätzlich als Zahlenwert.

Kein steigender Anteil der Schlüsselzuweisungen für Frankfurt am Main



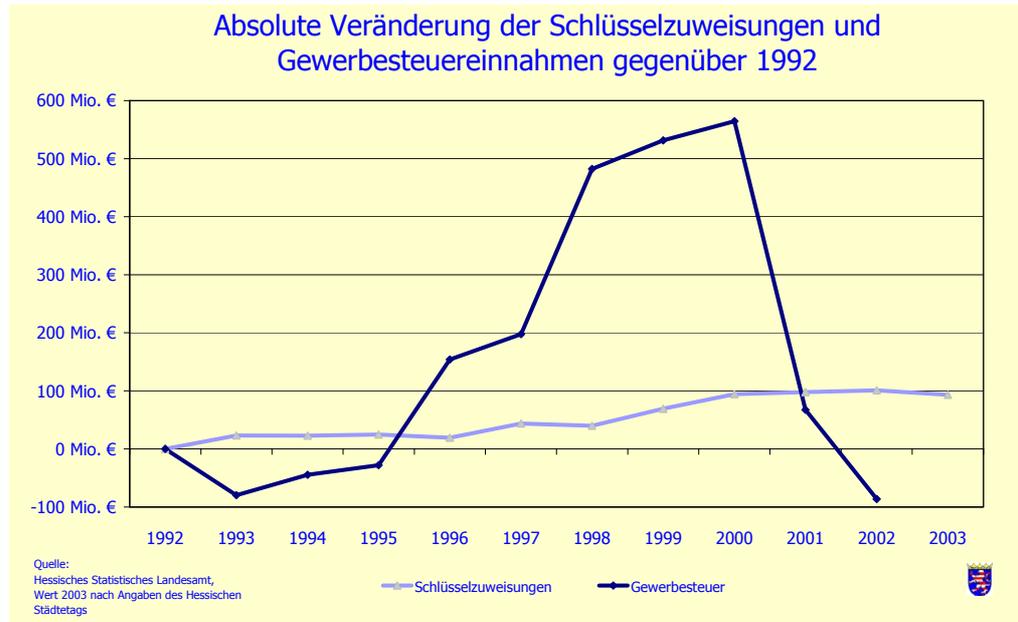
Ansicht 15: Prozentuale Verteilung der Schlüsselzuweisungen zwischen den geprüften Städten

Seit 1998 stiegen die absoluten Schlüsselzuweisungen ähnlich wie die Gewerbesteuererinnahmen der Städte (Ansicht 16). Zu dem bei der Gewerbesteuer festgestellten Einbruch im Jahr 2002 kam es bei den Schlüsselzuweisungen nicht.



Ansicht 16: Schlüsselzuweisungen 1992 bis 2002

Um beurteilen zu können, ob den Schlüsselzuweisungen auch eine überjährige Verstetigungsfunktion zukommt, wurden die Gewerbesteuererinnahmen mit den Schlüsselzuweisungen aller fünf Städte verglichen.



**Ansicht 17: Absolute Veränderung der Schlüsselzuweisungen und Gewerbesteuerereinnahmen gegenüber 1992**

Die auf die Großstädte entfallenden Schlüsselzuweisungen hatten insofern keine überjährige Ausgleichsfunktion als in den gewerbesteuerstarken Jahren die Schlüsselzuweisungen ebenfalls weiter mit leicht steigender Tendenz flossen. Andererseits war in 2002 eine Ausgleichsfunktion erkennbar, weil die Schlüsselmasse der Großstädte in diesem Jahr keinen Einbruch erfuhr. Erst 2003 sank der Betrag von 315 auf 307 Millionen €.

**Verstetigung der Schlüsselmasse**

Das Land hat eine Verstetigung der Schlüsselmasse in zweifacher Weise herbeigeführt:

- Haushaltsreste bei Programmen wie Dorferneuerung, Verkehr, Altlasten wurden aufgelöst.
- Im Jahr 2003 konnten durch eine Ausnahmeregelung im Gesetz über den Hessischen Investitionsfonds<sup>18</sup> aus dem Fonds 200 Millionen € für die Finanzausgleichsmasse (sowie 100 Millionen € für den Landeshaushalt) entnommen werden. Nach dem Gesetz dient dieser Fonds der Investitionsförderung. Es handelte sich um ein Sondervermögen des Landes zugunsten

18 § 21 InvFondsG; vormals § 20, neu gefasst durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Dezember 2002, GVBl. I, Seite 797:

- (1) Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, im Rechnungsjahr 2003 das Fondsvermögen als stille Einlage nach § 10 Abs. 4 des Gesetzes über das Kreditwesen in der Fassung vom 9. September 1998 (BGBl. I S. 2776), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2778), oder in einer anderen Form nach dem Gesetz über das Kreditwesen als Kapitalbeteiligung gegen eine jährlich zu zahlende angemessene marktgerechte Vergütung einzubringen. Die Vergütung ist dem Fondsvermögen zuzuführen. Das Ministerium der Finanzen wird des Weiteren ermächtigt, Vereinbarungen über die Zweckbindung des Fondsvermögens im Sinne von § 1 und die Ausgestaltung der Darlehensvergabe zu treffen.
- (2) Vor der Einbringung nach Abs. 1 Satz 1 werden aus dem Fondsvermögen zweihundert Millionen Euro der Finanzausgleichsmasse und einhundert Millionen Euro dem Landeshaushalt zugeführt. Das Ministerium der Finanzen wird ermächtigt, zu diesem Zweck Ansprüche des Fonds auf künftige Leistungen aus gewährten Darlehen zu veräußern sowie aus der bestehenden Liquidität des Fonds Mittel zu entnehmen.

der Gemeinden, welches 2003 als stille Einlage in die Hessische Landesbank eingebracht wurde. Ansonsten hätte die Schlüsselmasse der Großstädte bei rund 286 Millionen € gelegen.

Steigende Schlüsselzuweisungen verstärkten den Einnahmeboom in Frankfurt am Main und Wiesbaden in den Jahren 1999 und 2000. Tendenziell verstärkten auch nicht steigende oder 2003 sogar sinkende Schlüsselzuweisungen den Abschwung der Einnahmen.

Drei Probleme werden durch diesen Befund aufgeworfen:

- Vorgegangene Prüfungen haben ebenso wie die vorliegende gezeigt, dass die Haushaltsstabilität durch stark schwankende Einnahmen stärker gefährdet wird als durch niedrige. In Boomzeiten besteht die Gefahr, dass Entscheidungen getroffen werden, die zu langfristig festgelegten Ausgaben und damit später zu Defiziten führen.
- Wie der im Finanzausgleich 2003 vorgenommene Rückgriff auf die genannten Haushaltsreste und den Hessischen Investitionsfonds zeigt, besteht in der Praxis der Bedarf, starke kommunale Einnahmeschwankungen auszugleichen. Systembedingt können die Schlüsselzuweisungen diese Schwankungen nicht kompensieren, weil sich die Schlüsselzuweisungen ähnlich wie die kommunalen Einnahmen entwickeln.
- Der ausgleichende Effekt des Jahres 2003 wurde durch Mittel außerhalb des Finanzausgleichs herbeigeführt. Dies kann nicht beliebig oft wiederholt werden.

Schwankende Einnahmen gefährden Haushaltsstabilität

Schlüsselzuweisungen gleichen Einnahmeschwankungen nicht aus

Ausgleich kaum wiederholbar

Zur Vermeidung der genannten Probleme stehen die Städte vor der Entscheidung, durch gezielte Rücklagenbildung selbst eine antizyklische Wirkung herbeizuführen.

### 8.3 Entwicklung der Hebesätze

Durch Festsetzung der Hebesätze entscheiden die Städte über die Höhe der Grund- und Gewerbesteuer.

Der Realsteueranspannungsfaktor misst die Hebesätze im Verhältnis zum Landesdurchschnitt. Der Vergleich der Hebesätze im Jahr 2002 zeigt, dass die Städte sowohl bei dem Hebesatz der Grundsteuer B<sup>19</sup> als auch bei der Gewerbesteuer über dem Landesdurchschnitt lagen.

---

<sup>19</sup> Die Grundsteuer B umfasst die steuerpflichtigen Grundstücke mit Ausnahme der Betriebe der Land- und Forstwirtschaft.

Hebesätze und Realsteueranspannungsfaktoren				
	Hebesatz Grundsteuer B	Hebesatz Gewerbesteuer	Realsteueranspannungsfaktor Grundsteuer B	Realsteueranspannungsfaktor Gewerbesteuer
Darmstadt	370	425	117 %	110 %
Frankfurt am Main	460	490	146 %	127 %
Kassel	490	440	156 %	114 %
Offenbach am Main	400	440	127 %	114 %
Wiesbaden	488	455	155 %	118 %
Durchschnitt der geprüften Städte	442	450	140 %	116 %
Durchschnitt Hessen <sup>1)</sup>	315	387	100 %	100 %
1) gewogener Durchschnitt Quelle: Hessische Gemeindestatistik, Stand 2002				

### Ansicht 18: Hebesätze und Realsteueranspannungsfaktoren

#### Aspekte der Hebesatzhöhen

Bei einer Beurteilung der Höhe der Hebesätze sind zwei Aspekte zu berücksichtigen:

- Einerseits können durch Senkung der Hebesätze Steuereinnahmen verloren gehen, was unter Konsolidierungsgesichtspunkten problematisch sein kann.
- Andererseits können Hebesatzsenkungen Standortvorteile vermitteln und Zuzüge bewirken, was unter Konsolidierungsgesichtspunkten förderlich sein kann.

#### Hebesätze sinken in zwei Städten

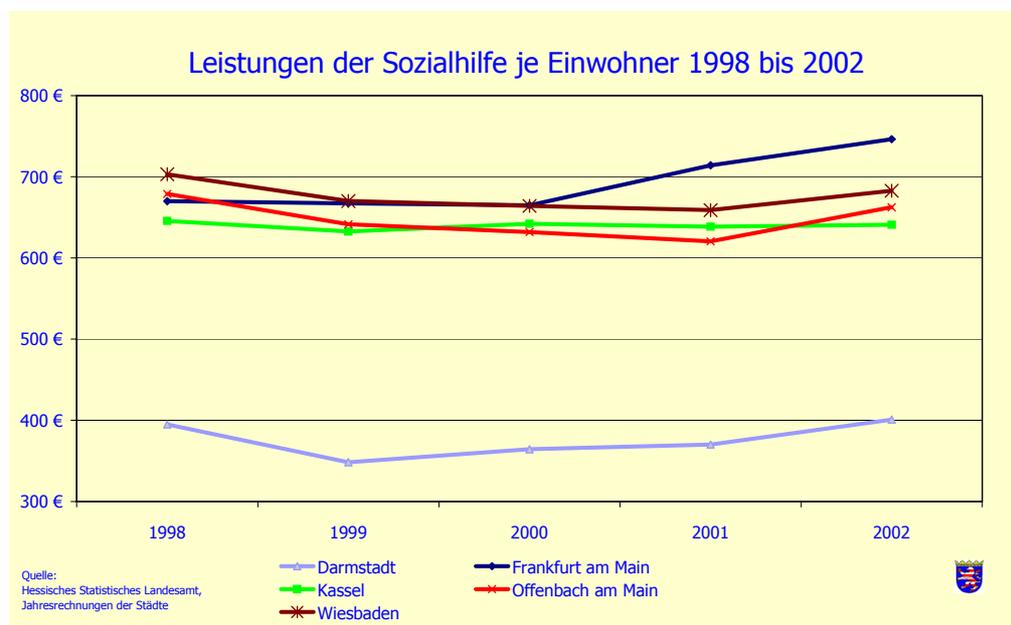
Die Hebesätze der Großstädte waren im Prüfungszeitraum stabil, in Frankfurt am Main (Gewerbesteuer) und Wiesbaden (Gewerbesteuer und Grundsteuer B) wurden sie gesenkt. Frankfurt am Main schöpfte die Steuerkraft durch hohe Gewerbesteuerhebesätze, Kassel und Wiesbaden durch hohe Grundsteuerhebesätze ab. Darmstadt lag am unteren Rand der Vergleichsgruppe.

## 8.4 Entwicklung der Ausgaben für Leistungen der Sozialhilfe



### Beispiel eines sozialen Brennpunkts

Die Ausgaben für die Leistungen der Sozialhilfe reichten im Jahr 2002 von rund 56 Millionen € in Darmstadt bis zu rund 480 Millionen € in Frankfurt am Main. Um die Höhe der Ausgaben vergleichen zu können, wurden diese auf die Einwohner der Städte bezogen.



### Ansicht 19: Leistungen der Sozialhilfe je Einwohner 1998 bis 2002

Die Leistungen der Sozialhilfe je Einwohner lagen in 2002 zwischen 400 € in Darmstadt und rund 750 € in Frankfurt am Main. Dabei ist zu beachten, dass Frankfurt am Main nach Darmstadt die zweitniedrigste Sozialhilfedichte hatte.

Ausgaben für Sozialhilfe in vier Städten stabil

In vier Städten blieben die Ausgaben für die Leistungen der Sozialhilfe stabil, in Frankfurt am Main stiegen sie um rund 11 Prozent an.

### 8.5 Entwicklung der allgemeinen Rücklage

Städte haben zur Sicherung der Haushaltswirtschaft Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden (§ 106 Satz 1 der Hessischen Gemeindeordnung<sup>20</sup>). Sinken sie, wird Vermögen, das in vergangenen Jahren angespart wurde, im aktuellen Haushalt aufgebraucht. Wurde mit den Mitteln kein Vermögen erworben, handelt es sich um einen Substanzverzehr.

Frankfurt am Main und Kassel fast ohne Rücklagen

In Frankfurt am Main lag die allgemeine Rücklage bei Null und in Kassel bei 28 Prozent der Mindestrücklage. Die anderen drei Städte wiesen substanzielle allgemeine Rücklagen aus, die in einnahmestarken Jahren erhöht wurden. Im Jahr 2002 wurden in diesen drei Städten aus der allgemeinen Rücklage Mittel zur Stabilisierung des Haushalts entnommen.

### 8.6 Verlustausgleich bei Beteiligungen

Um aus den Mehrheitsbeteiligungen möglicherweise resultierende Risiken beurteilen zu können, wurde geprüft, ob die Fehlbeträge der Beteiligungsgesellschaften durch Rücklagen oder Eigenkapital gedeckt waren.

Beteiligungen sind rechtlich selbständig. Sie können den Haushalt belasten, wenn laufende Jahresfehlbeträge oder aufgelaufene Bilanzverluste durch Transferzahlungen ausgeglichen werden müssen, weil die jeweilige Gesellschaft diese Verluste nicht aus eigener Kraft kompensieren kann. Dabei kann eine Belastung künftiger Haushalte entstehen, wenn laufende Jahresfehlbeträge nicht in der aktuellen Periode ausgeglichen, sondern in den Bilanzen als Verlustvortrag in das neue Geschäftsjahr vorgetragen werden.

Laufende Verluste können vorübergehend durch Substanzverzehr aufgefangen werden. Deshalb gibt es kein genaues Kriterium, wann eine Beteiligung zu einer Belastung für den kommunalen Haushalt führt. Dies ist eine Bewertungsfrage, die unter Berücksichtigung des Vermögens und der Ertragskraft der Beteiligung zu beantworten ist.

Nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge in Frankfurt und Darmstadt

Ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag bei Mehrheitsbeteiligungen lag im Jahr 2001 in Darmstadt bei rund 0,9 Millionen € und in Frankfurt am Main bei rund 53,5 Millionen €. Damit resultieren aus diesen Gesellschaften finanzielle Risiken für den städtischen Haushalt. Die anderen geprüften Städte hatten keine Fehlbeträge dieser Art.

### 8.7 Tilgungslasten

Mangelnde Kreditkongruenz belastet zukünftige Haushalte

Ein weiterer Indikator für die Stabilität des Haushalts ist die rechnerische Kreditlaufzeit. Geringere Tilgungsleistungen bedeuten eine niedrigere Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt. Die heutige Haushaltslage stellt sich im Verwaltungshaushalt umso günstiger dar, je länger die Kreditlaufzeiten sind.

---

20 § 106 HGO - Rücklagen:

Die Gemeinde hat zur Sicherung der Haushaltswirtschaft und für Zwecke des Vermögenshaushalts Rücklagen in angemessener Höhe zu bilden. Rücklagen für andere Zwecke sind zulässig. Die Bildung von Rücklagen darf, soweit nicht etwas anderes bestimmt ist, nur unterbleiben, wenn andernfalls der Ausgleich des Haushalts gefährdet wäre.

Allerdings werden späteren Haushalten Lasten aufgebürdet, insbesondere wenn die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer der Investitionsgüter überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz).

Ein Beispiel: Eine Schule wird mit einem Kredit mit einer Laufzeit von 30 Jahren finanziert. Nach zwanzig Jahren wird ein weiterer Kredit aufgenommen, um die Schule komplett zu sanieren. Zu der Zins- und Tilgungslast des neuen Kredits addiert sich während der ersten zehn Jahre die Restschuld des alten Kredits. Zins- und Tilgungslasten werden für ein Objekt gezahlt, das nicht mehr genutzt werden kann. Sind die Kreditlaufzeiten regelmäßig höher als die Lebensdauer der Investitionsgüter, entsteht ein Kumulationseffekt.

Weder die Hessische Gemeindeordnung noch Verwaltungsvorschriften enthalten Bestimmungen zu den Kreditlaufzeiten. Es reicht nicht aus, die Verschuldungsfähigkeit an der Freien Spitze oder anderen Größen des Verwaltungshaushalts, wie der Zinsausgabenquote, zu messen. Eine Strategie mangelnder Kreditkongruenz würde belohnt.

Die ordentliche Tilgung eines jeden Jahres wurde in Relation zum Gesamtbeitrag der Schulden gesetzt. So ergibt sich die Zahl der Jahre, die durch die gegenwärtige Tilgung rechnerisch zum Abbau der Schulden benötigt würde. Als Warngrenze für die so berechnete Kreditlaufzeit wurden unter Würdigung der mittleren Nutzungsdauer kommunalen Vermögens 20 Jahre festgelegt.<sup>21</sup>

Darmstadt, Offenbach am Main und Wiesbaden hatten im Betrachtungszeitraum steigende rechnerische Kreditlaufzeiten, die meist oberhalb der Warngrenze von 20 Jahren lagen. Frankfurt am Main konnte die rechnerische Kreditlaufzeit nach zwei Jahren in 2002 wieder unter die Warngrenze senken. Kassel finanzierte sich mit gleichmäßigen Werten unterhalb der Grenze von 20 Jahren.

Kreditlaufzeiten

Warngrenze:  
20 Jahre

Rechnerische  
Kreditlaufzeiten  
meist oberhalb von  
20 Jahren

Rechnerische Kreditlaufzeiten					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
2001	24,6 Jahre	25,6 Jahre	15,2 Jahre	25,6 Jahre	22,7 Jahre
2002	27,0 Jahre	17,1 Jahre	16,2 Jahre	25,5 Jahre	24,5 Jahre

Rechnerische Kreditlaufzeiten (Volumen / ordentliche Tilgung) zum 31. Dezember  
Quelle:  
Angaben der Städte, Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

Ansicht 20: Rechnerische Kreditlaufzeiten

21 Vergleiche Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150, Seite 21



## 9. Mittelfristige Finanzplanung

### 9.1 Allgemeines

Während die vorangegangenen Kapitel die Situation zum Prüfungszeitpunkt und eine vergangenheitsbezogene Ursachenanalyse zum Gegenstand hatten, beschäftigt sich dieses Kapitel mit der Finanzplanung und zukünftigen Haushaltsrisiken. Als Maßstab für Planungsrisiken wurde die Treffsicherheit früherer Planungen herangezogen.

Die Finanzplanung kann frühzeitig auf drohende Haushaltsschiefen aufmerksam machen und somit als Frühwarninstrument genutzt werden. Voraussetzung ist, dass die Finanzplanung als eigenständiges Planungsinstrument eingesetzt wird und nicht nur Vergangenheitswerte fortgeschrieben werden.

Finanzplanung als  
Frühwarn-  
instrument

Einnahmen sollten grundsätzlich wirklichkeitsnah, aber vorsichtig, das heißt am unteren Rand des zu erwartenden Korridors geplant werden.

Zusätzlich kann die Finanzplanung als Steuerungsinstrument für die Ausgaben eingesetzt werden, wenn beeinflussbare Ausgaben mit niedrigen Steigerungen geplant werden. So kann die Planung der Personalausgaben ein Entwicklungsziel für die nächsten Jahre vorgeben.

Finanzplanung als  
Steuerungsinstrument

In dieser Untersuchung wurden wichtige Einnahme- und Ausgabepositionen der Finanzplanungen den tatsächlichen Entwicklungen gegenübergestellt. Beispielfähig werden die Gewerbesteuer und die Personalausgaben betrachtet.

Folgende Finanzplanungen fehlten:

- Darmstadt: Finanzplanung 2001<sup>22</sup>
- Frankfurt am Main: Finanzplanung 2003
- Kassel: Finanzplanungen für das zweite Jahr der Doppelhaushalte<sup>23</sup>
- Offenbach am Main: Finanzplanung 1999
- Wiesbaden: Finanzplanungen 2002 und 2003

Lückenhafte  
Finanzplanungen  
in allen Städten

### 9.2 Gewerbesteuer

Ansicht 21 bis Ansicht 25 stellen die Planung der Gewerbesteuereinnahmen und die tatsächlichen Gewerbesteuereinnahmen in den fünf Städten gegenüber.

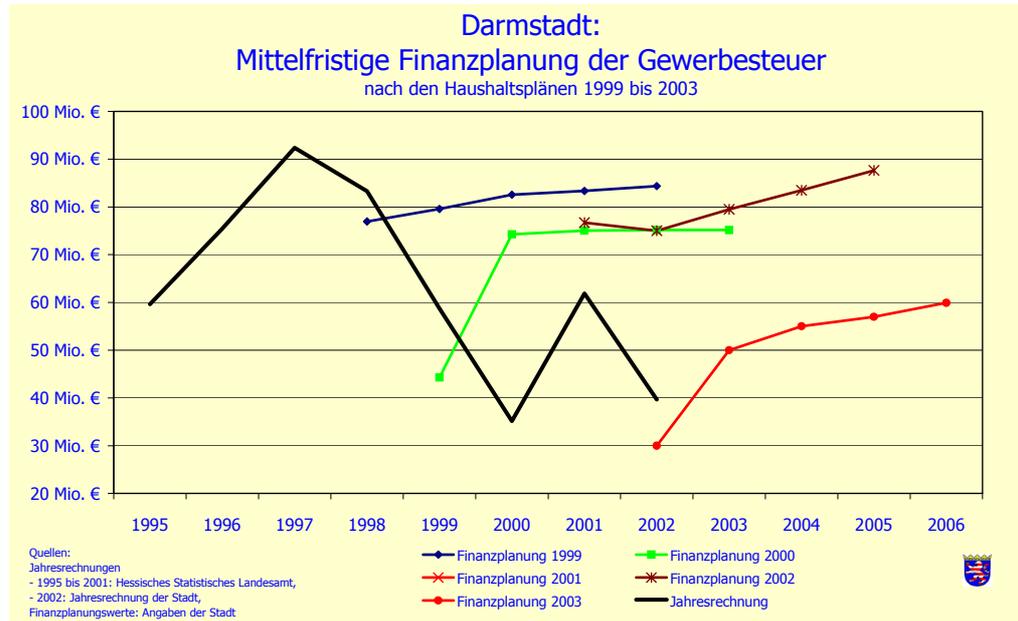
In Darmstadt und Wiesbaden waren die Finanzplanungen für die Gewerbesteuereinnahmen zu optimistisch. In Darmstadt (Ansicht 21) wurden die Einnahmerückgänge weder vorausgesehen noch in den folgenden Planungen berücksichtigt. Mit der Finanzplanung 2003 wurde die Gewerbesteuer auf einem niedrigeren Einnahmenniveau gegenüber 2002 veranschlagt. In Wiesbaden (Ansicht 22) gingen die Planungen zu den Haushalten 1999 und 2000 von dem Rekordniveau des Jahres 1999 aus und sahen in späteren Jahren weitere

Planung der  
Gewerbesteuer in  
Darmstadt und  
Wiesbaden

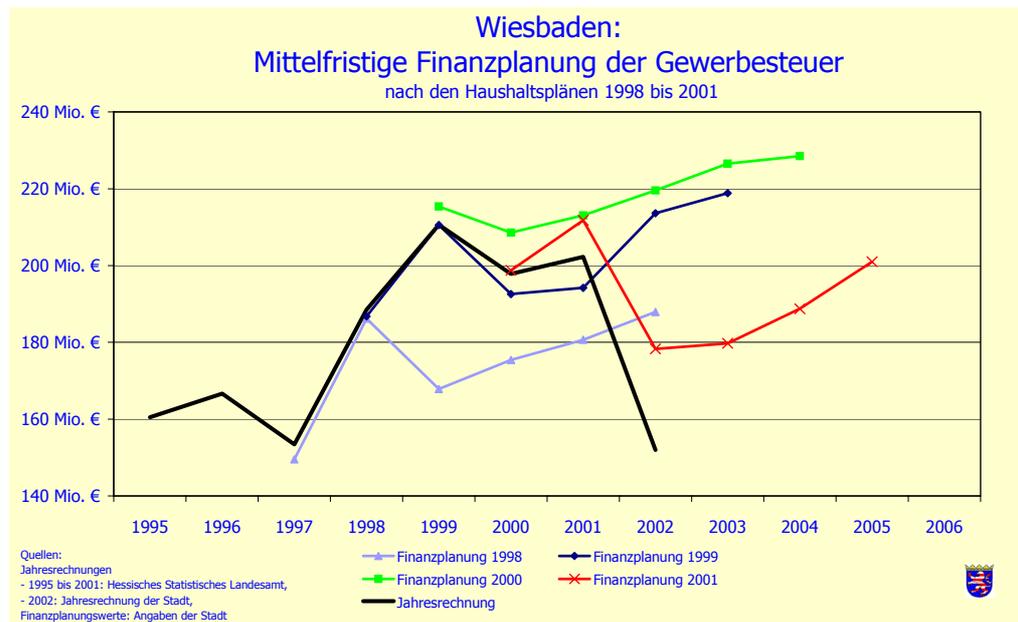
22 Zweites Jahr des Doppelhaushalts

23 Die Finanzplanungen 1999, 2001 und 2003 waren identisch mit den Vorjahresplanungen und um ein Jahr verkürzt.

Steigerungen vor. Die Finanzplanung 2001 nahm den Gewerbesteuerrückgang des Jahres 2002 auf. Sie sah dann Steigerungen, die wieder auf das Niveau des Jahres 2001 zurückführten.



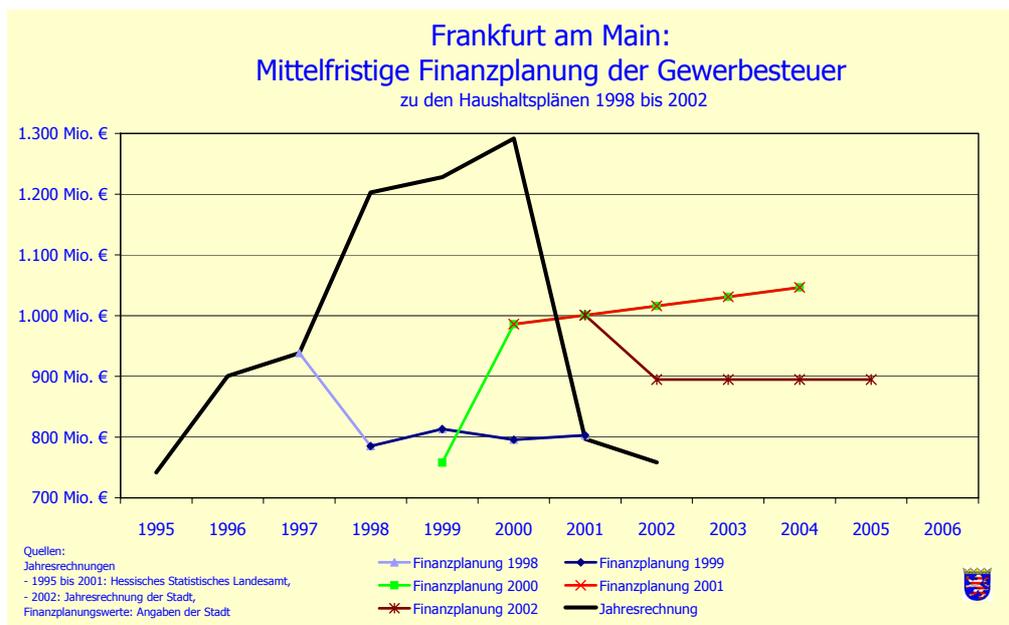
Ansicht 21: Darmstadt: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer



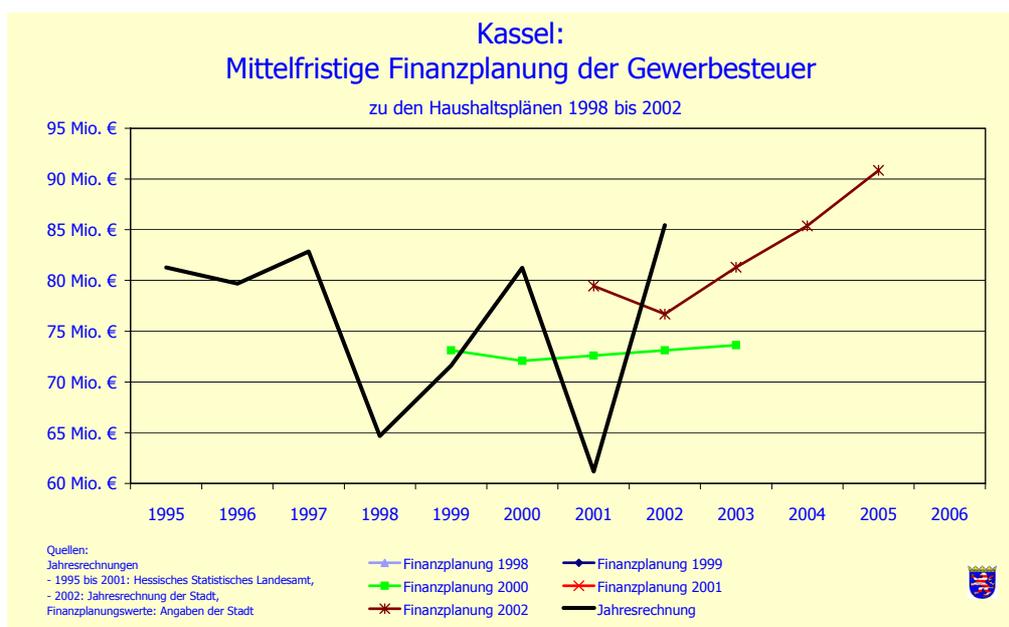
Ansicht 22: Wiesbaden: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer

Planung der Gewerbesteuer in Frankfurt, Kassel und Offenbach

In Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main wurden die Planungen der Gewerbesteuereinnahmen vorsichtig vorgenommen. In Frankfurt am Main (Ansicht 23) wurde die Finanzplanung nicht an den hohen Gewerbesteuereinnahmen der Jahre 1998 bis 2000 orientiert, sondern auf einem niedrigeren Niveau abgebildet. In den Finanzplanungen der Jahre 2000 und 2001 wurden die Einnahmeausfälle nicht vorhergesehen. In 2002 wurden die Planwerte nach unten korrigiert.

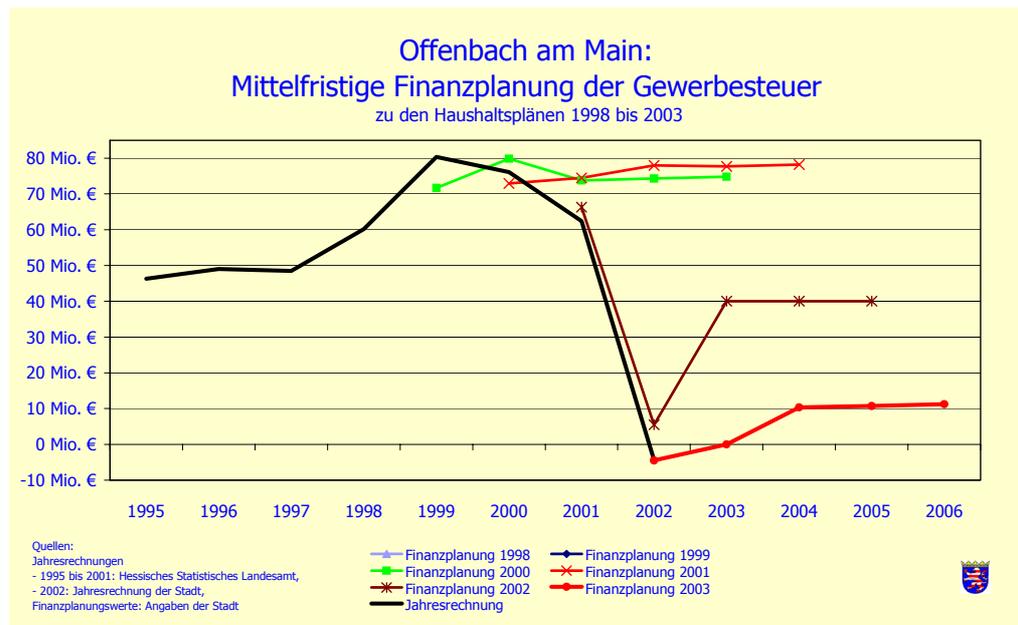


Ansicht 23: Frankfurt am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer



Ansicht 24: Kassel: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer

In Kassel (Ansicht 24) wurde in der Finanzplanung 2000 der Verlauf der Gewerbesteuereinnahmen nicht prognostiziert. Die durchschnittlichen Einnahmen der Jahre 1996 bis 2002 wurden abgebildet. In der Planung 2002 wurden Einnahmezuwächse geplant.

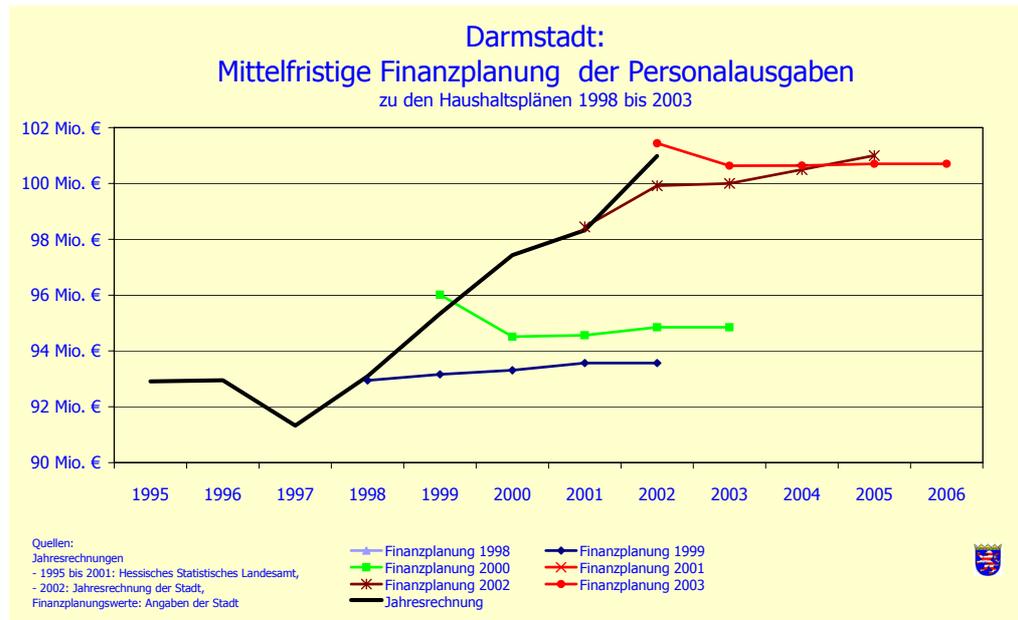


Ansicht 25: Offenbach am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Gewerbesteuer

In Offenbach am Main (Ansicht 25) wurde der starke Einbruch der Gewerbesteuer im Jahr 2002 in der Finanzplanung 2002 abgebildet. Insgesamt lagen alle Planwerte innerhalb der Bandbreite der tatsächlichen Gewerbesteuererinnahmen.

### 9.3 Personal

Die Planungen der Personalausgaben ergeben sich aus Ansicht 26 bis Ansicht 30.

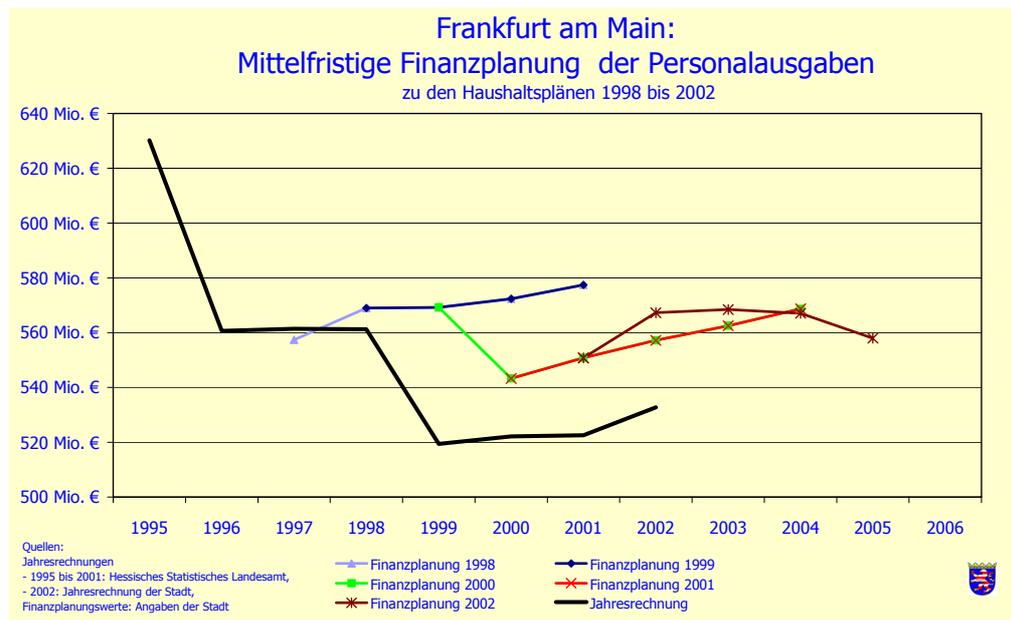


Ansicht 26: Darmstadt: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben

Darmstadt

Darmstadt (Ansicht 26) ging bei der Planung von gering ansteigenden oder stagnierenden Personalausgaben aus. Diese niedrigen Steigerungsraten kön-

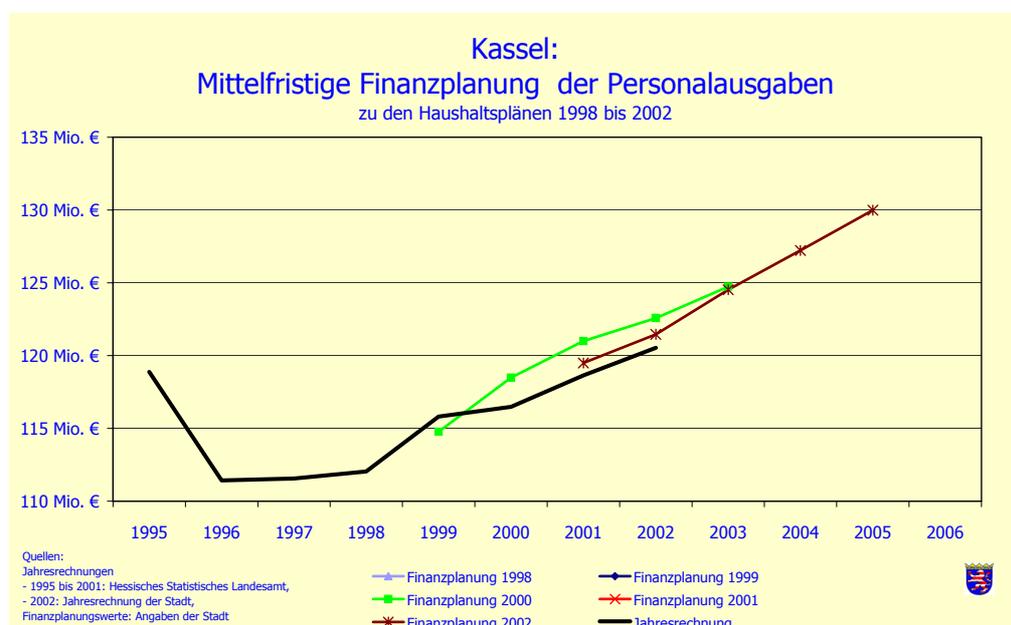
nen als Konsolidierungsziele angesehen werden. Wenn die Finanzplanung als Steuerungsinstrument eingesetzt werden soll, sind die zukünftigen Ausgaben an den Planwerten zu orientieren.



Ansicht 27: Frankfurt am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben

In Frankfurt am Main (Ansicht 27) wurden die Personalausgaben oberhalb der tatsächlichen Entwicklung angesetzt. Gleichzeitig wurden niedrige, 2002 sogar rückläufige Steigerungsraten geplant.

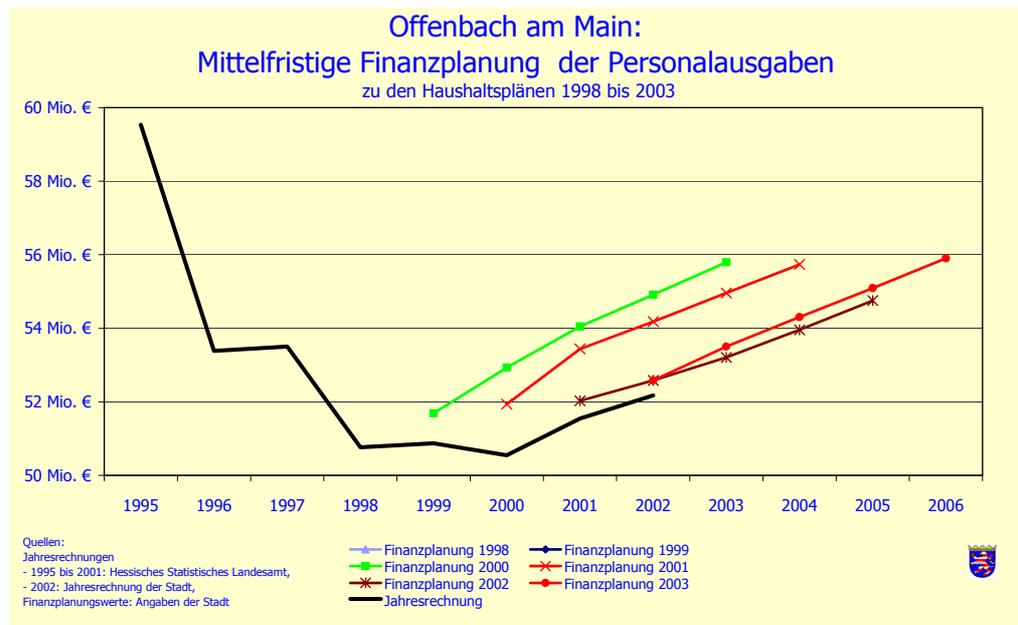
Frankfurt am Main



Ansicht 28: Kassel: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben

In Kassel (Ansicht 30) wurden die Personalausgaben exakt geplant. Es wurde von konstanten Zuwächsen ausgegangen. Die Planungen zeigten keine Konsolidierungsziele.

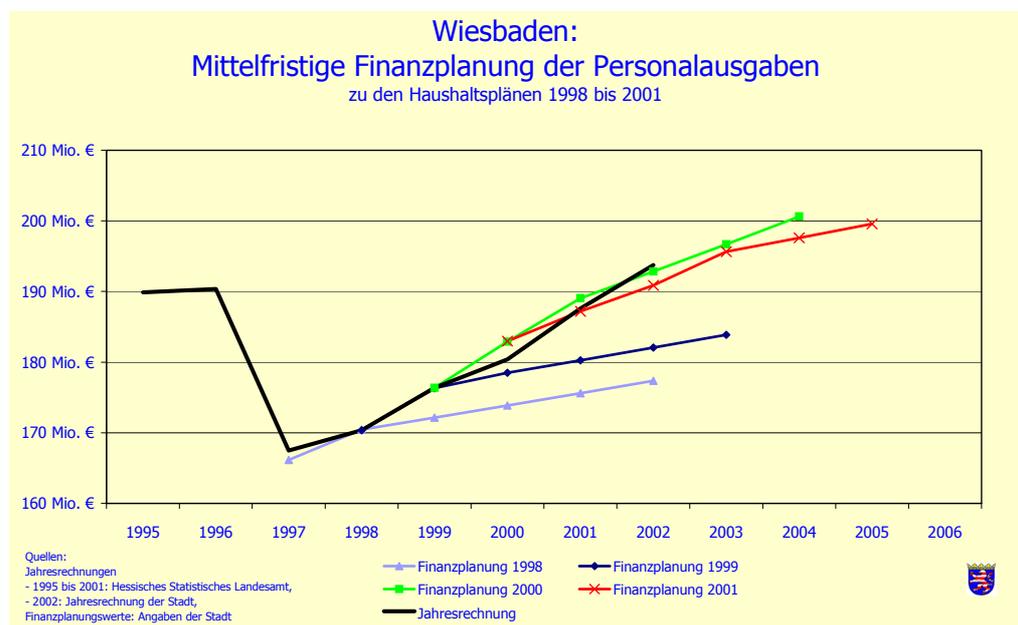
Kassel



**Ansicht 29: Offenbach am Main: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben**

Offenbach am Main

Offenbach am Main (Ansicht 29) prognostizierte moderate Zuwächse bei den Personalausgaben. Die Planzuwächse von 1,6 Prozent im Mittel spiegeln die tatsächliche Entwicklung der Personalausgaben der Jahre 2001 und 2002 wider.



**Ansicht 30: Wiesbaden: Mittelfristige Finanzplanung der Personalausgaben**

Wiesbaden

In Wiesbaden (Ansicht 30) wurden die Personalausgaben nahe an der tatsächlichen Entwicklung geplant. Niedrige Steigerungsraten zeigten die Planungen 1998 und 1999, bei denen sich der Abstand zwischen den Planwerten und der Jahresrechnung jährlich vergrößerte. Die Planungen der Folgejahre zeigten dieses Ziel nicht mehr. Vielmehr wurde von einer festen Steigerungsrate der Personalausgaben ausgegangen, die sich auch in der Jahresrechnung widerspiegelte.

Die Darstellungen zu den fünf Großstädten verdeutlichen beispielhaft die Handhabung der mittelfristigen Finanzplanung. Schlussfolgerungen sind mit der notwendigen Vorsicht zu ziehen. Tendenziell wird das Instrument der Finanzplanung zu wenig als Steuerungsinstrument eingesetzt.



## 10. Konzernsteuerung

Untersucht wurden die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Städte bei ihren Eigenbetrieben und Beteiligungen. Kriterien waren

- Zahl,
- Grad sowie
- Rechtsform der Beteiligungen.

Der Einfluss einer Stadt auf ihre Beteiligungen schwindet mit der Zahl und dem Grad (also mittelbarer Beteiligung über Töchter oder Enkel) sowie bei Aktiengesellschaften.

Auf eine Differenzierung nach der Beteiligungsquote wurde in Ansicht 31 verzichtet. In den geprüften Städten wurden an den meisten Beteiligungen mehr als 20 Prozent der Anteile gehalten. So gab es in Frankfurt am Main und Offenbach am Main nur fünf Gesellschaften, an denen die Stadt geringere Anteile hielt. In Darmstadt und Wiesbaden waren dies drei Gesellschaften.

In Ansicht 31 wird die Zahl der Eigenbetriebe und Gesellschaften der fünf Städte gegenübergestellt.

Eigenbetriebe und Beteiligungen 2001				
	Eigenbetriebe	Unmittelbare Beteiligungen	Mittelbare Beteiligungen	Summe
Darmstadt	5	14	68	87
Frankfurt am Main	6	43	118	167
Kassel	2	22	21	45
Offenbach am Main	3	11	29	43
Wiesbaden	2	14	39	55

Quelle:  
Angaben der Städte

### Ansicht 31: Eigenbetriebe und Beteiligungen 2001

Darmstadt und Frankfurt am Main verfügten in 2001 über vergleichsweise viele Beteiligungen, darunter relativ viele mittelbare Beteiligungen (Ansicht 32).

Darmstadt hielt 41 Beteiligungen vierten bis sechsten Grades mit Anteilen von über zehn Prozent, die anderen Städte maximal Beteiligungen dritten Grades. Darmstadt sollte unter Steuerungsgesichtspunkten seine Beteiligungen oberhalb des dritten Grades auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen.

In Darmstadt war die hohe Zahl der Aktiengesellschaften auffällig (Ansicht 32), sowohl absolut als auch in Prozent aller Beteiligungen. 11 Gesellschaften bestanden 2001 in dieser Rechtsform, dies sind 13 Prozent der Beteiligungen. In Frankfurt am Main und Wiesbaden wurden 5 Beteiligungen als Aktiengesellschaft geführt, dies entspricht 3 und 9 Prozent der Beteiligungen. Die Städte sollten unter Steuerungsgesichtspunkten prüfen, ob Aktiengesellschaften ihren

Darmstadt und Frankfurt am Main mit vielen Beteiligungen

Rechtsform und Beteiligungsgrad

Interessenlagen entsprechen. Der kommunale Einfluss auf Gesellschaften in der Rechtsform einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) ist größer.

Beteiligungen nach Rechtsform und Beteiligungsgrad 2001						
	Aktien- gesell- schaften	davon: 1. Grades	GmbH	davon: 1. Grades	Sonstige	Gesamt
Darmstadt	11	4	56	10	20	87
Frankfurt am Main	5	2	100	37	62	167
Kassel	nicht erhoben					
Offenbach am Main	4	2	31	8	8	43
Wiesbaden	5	0	40	14	10	55

Quelle:  
Angaben der Städte, Beteiligungsberichte

### Ansicht 32: Beteiligungen nach Rechtsform und Beteiligungsgrad 2001

Beteiligungs-  
strukturen

In einer Gesamtschau der Beteiligungen nach Anzahl, Grad und Rechtsform wurden die Beteiligungsstrukturen in Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden als sachgerecht eingestuft.

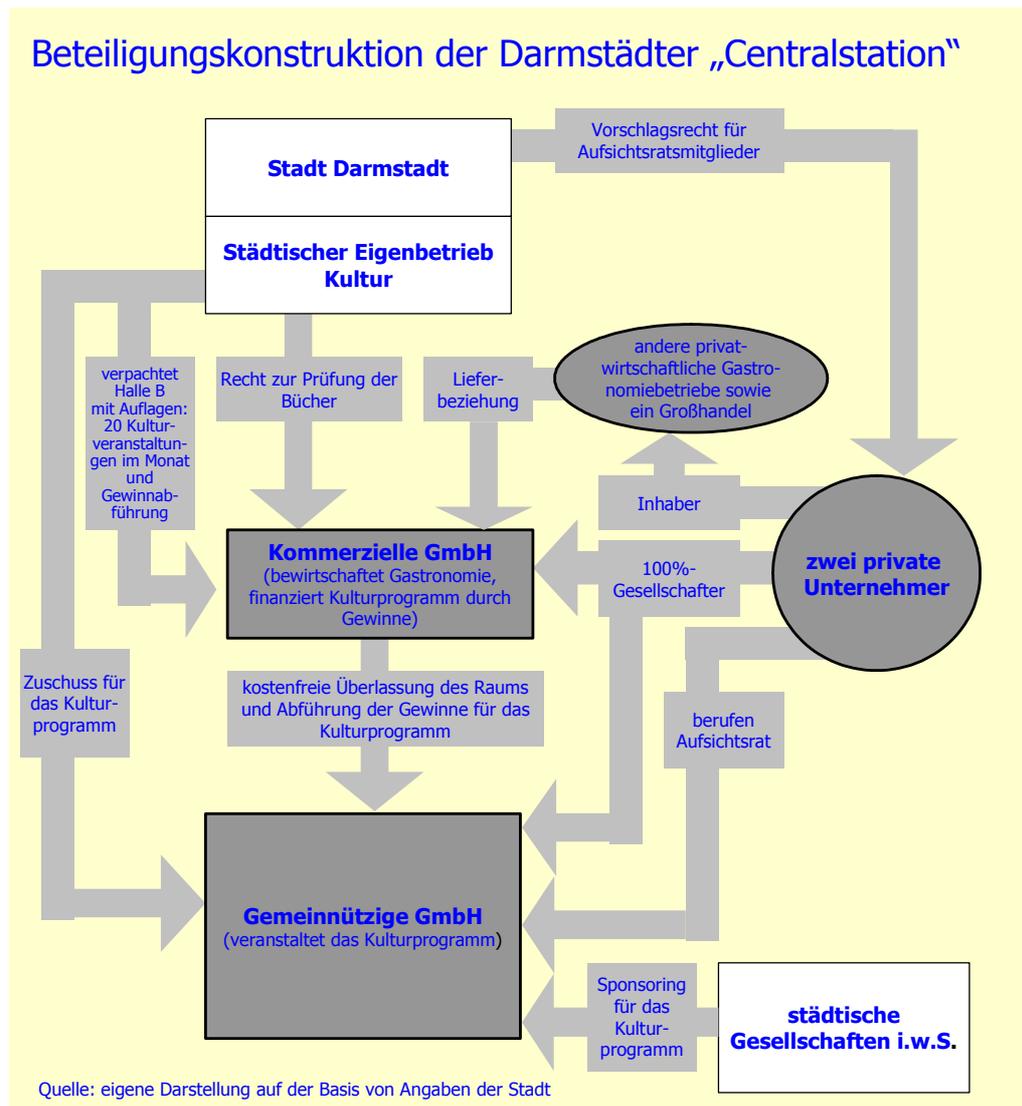
Beispielhaft wurde die Beteiligungsstruktur der Darmstädter „Centralstation“, einer Kultureinrichtung, untersucht.

„Centralstation“  
Darmstadt



Zwei ehemalige Fabrikhallen in der Innenstadt waren im Besitz einer privaten Immobiliengesellschaft, die auch die Hallen sanierte. Eine Halle wurde von der Gesellschaft als Markthalle kommerziell vermietet. Die andere Halle wurde dem Eigenbetrieb Kultur im Wege des Nießbrauchs zur Verfügung gestellt. In ihr wird die „Centralstation“ betrieben.

Ansicht 33 zeigt schematisch die Beteiligungsstruktur der „Centralstation“.



**Ansicht 33: Beteiligungskonstruktion der Darmstädter „Centralstation“**

Das Betriebsmodell wurde geprägt durch zwei private Unternehmer, die Gesellschafter einer gemeinnützigen GmbH und einer kommerziell geführten GmbH waren.

Die privaten Unternehmer, die die Gastronomie kommerziell betrieben, waren gleichzeitig Veranstalter des Kulturprogramms in der zweiten, gemeinnützigen Gesellschaft. Sie hatten mit der Gastronomie Überschüsse zu erwirtschaften, um die Gewinne an die gemeinnützige GmbH abzuführen. In der Praxis fielen diese Gewinne nach Auskunft der Stadt nicht im erwarteten Umfang an. Stattdessen mussten der Gastronomiegesellschaft zeitweise die an die Stadt zu entrichtende Pacht und die Nebenkosten gestundet werden.

Die Stadt finanzierte das Kulturprogramm direkt durch den Eigenbetrieb sowie indirekt durch Sponsoring.

Die Konstruktion war über mehrere Zwischenstufen entstanden, um Mittel aus Transaktionen der Beteiligungssphäre ohne Steuerbelastung in eine gemeinnützige Kulturgesellschaft transferieren zu können. Eine Steuerrechtsänderung im Jahr 2001 sowie die ablehnende Haltung der Kommunalaufsicht gegenüber einem daraufhin angedachten Stiftungsmodell zum Erhalt des Steuervorteils

waren Schritte auf dem Weg hin zu der in der Prüfung vorgefundenen Konstruktion.

Dieses Betriebsmodell definierte die Aufgaben der als Gesellschafter in die beiden GmbHs eingebundenen Unternehmer wie folgt:

- Die Unternehmer sollten als Geschäftsführer und Gesellschafter der Gastronomie-GmbH gewinnorientiert tätig sein, waren aber vertraglich verpflichtet, die Gewinne an die gemeinnützige GmbH abzuführen. Gewinnanreize fehlten.
- Die beiden Unternehmer waren ebenfalls Geschäftsführer und Gesellschafter der gemeinnützigen GmbH. Die gemeinnützige GmbH veranstaltete ein wesentlich durch kommunale Zuschüsse finanziertes Kulturprogramm. Die Geschäftsführung wurde von einem Aufsichtsrat kontrolliert, den die Unternehmer auf Vorschlag der Stadt beriefen.
- Nach Auskunft der Stadt waren die beiden Unternehmer noch Inhaber von anderen Gastronomiebetrieben sowie eines Großhandels. In diesen Funktionen bestanden Lieferbeziehungen zur kommerziellen GmbH.

Die Finanzierung des Kulturbetriebs durch Auflösung von Rücklagen des Eigenbetriebs führte dazu, dass die laufende Belastung schwer erkennbar war.

## 11. Ordnungsverwaltung

Im leistungswirtschaftlichen Teil wurden kommunale Aufgaben untersucht. Ausgewählte Prüfungsergebnisse sollen bedeutsame Einzelergebnisse darstellen.

Die Ordnungsämter erfüllen viele gesetzliche Pflichtaufgaben. In der Untersuchung wurden größere Aufgabenblöcke verglichen. Es wurde darauf verzichtet, alle Einzelaufgaben der Ordnungsämter gegenüber zu stellen. Von besonderem Interesse war die Ausstattung der Städte mit Hilfspolizisten.

### 11.1 Überblick zur Ausstattung der Städte mit Hilfspolizei und Außendienst

In allen Vergleichsstädten wurden Hilfspolizisten und weitere Außendienstmitarbeiter eingesetzt. Zu deren Aufgaben gehörten:

Hilfspolizisten in allen Städten

- Überwachung des ruhenden Verkehrs
- Radar- und Rotlichtüberwachung
- Verkehrsregelung (zum Beispiel bei Ampelausfällen oder bei Open-Air-Veranstaltungen)
- Ermittlungsdienste im Auftrag unterschiedlicher Verwaltungsstellen
- Ordnungs- und Vollzugsdienste mit Immissionsschutz, Gesundheitsaufsicht, freiheitsentziehende Maßnahmen, Anlagenschutz, Hundestaffel, Motorradstaffel
- Gewerbeaußendienst
- Feldschutz mit Unterbindung illegaler Abfallablagerungen und illegaler Bautätigkeit im Außenbereich



Die Städte nahmen die Aufgaben in unterschiedlicher Intensität wahr. Die Hilfspolizisten und Außendienstmitarbeiter waren unterschiedlichen Ämtern zugewiesen. Für die Vergleichende Prüfung wurden sie zusammengezogen, damit ein Gesamtüberblick über die Ausstattung der Städte mit Hilfspolizisten entsteht.

Außerdem wurden in einigen Städten verschiedene Aufgaben in Personalunion erfüllt.

Flexible Aufgabenwahrnehmung

So übernahm der Ermittlungsdienst teilweise den Gewerbeaußendienst oder beteiligte sich an der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Diese flexible Aufgabenwahrnehmung ist sinnvoll, bedeutet für die Prüfung jedoch, dass eine genaue Abgrenzung der Aufgaben nicht möglich war.

Ansicht 34 zeigt die in den Vergleich einbezogenen Stellen im Überblick:

Personalbesetzung der Hilfspolizei und des Außendienstes 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	138.959	643.726	194.146	119.233	271.553
VZS Überwachung ruhender Verkehr	11,0	71,0	14,0	2,5	49,1
VZS Radar / Rotlicht	8,0	22,0	7,0	1,7	13,0
VZS Verkehrsregelung	1,0	15,0	-	-	-
VZS Gefahrenabwehr / Ordnungs- und Vollzugsdienst	24,0	-	8,0	-	22,0
VZS Ermittlungsdienst	-	115,0	-	15,0	8,5
VZS Immissionsschutz / Außendienst	-	6,0	-	-	2,0
VZS Gesundheitsaufsicht	-	6,5	-	-	-
VZS Gewerbeaußendienst	1,5	14,0	4,0	3,0	6,0
VZS Feldschutz / Außendienst im Umweltamt	-	-	1,0	0,5	6,0
Summe	45,5	249,5	34,0	22,7	106,6
Hilfspolizisten / Außendienst je 1.000 Einwohner	0,33	0,39	0,18	(0,19) <sup>1</sup>	0,39
normierter Stellenbedarf nach Einwohnern: Basis Kassel	24,3	112,7	34,0	(20,9) <sup>1</sup>	47,6

VZS = Vollzeitstellen  
 - = nicht zutreffend  
 1) Werte für Offenbach am Main nachrichtlich. Die Stadt hat die Überwachung des ruhenden Verkehrs ausgelagert.  
 Quelle: Angaben der Städte

### Ansicht 34: Personalbesetzung der Hilfspolizei und des Außendienstes 2002

Der einwohnerbezogene Vergleich zeigt, dass Kassel eine geringere Personalausstattung für Hilfspolizei und Außendienst vorhielt als die anderen Städte. Offenbach am Main war in diesem Gesamtüberblick nicht vergleichbar, weil die Überwachung des ruhenden Verkehrs ausgelagert war.

Für den detaillierten Vergleich wurden die Bereiche „Überwachung und Regelung des Verkehrs“ und „Sicherheits- und Ordnungsdienst / Ermittlungsdienst“ getrennt betrachtet. Zum ersten Bereich gehören die Überwachung des ruhenden Verkehrs, die Radar- und Rotlichtüberwachung sowie die Verkehrsregelung. Zum zweiten Bereich werden Ordnungs- und Vollzugsdienst, Ermittlungsdienst, Gewerbeaußendienst sowie Feldschutz gezählt.

## 11.2 Überwachung und Regelung des Verkehrs

Offenbach am Main vergab Verkehrsüberwachung

Die Überwachung des ruhenden Verkehrs ist eine kommunale Aufgabe. Sie wurde in allen Städten erfüllt. Allerdings kann sie an einen privaten Überwachungsdienst vergeben werden. Offenbach am Main wählte diesen Weg.

Die Radar- und Rotlichtüberwachung ist ebenfalls eine kommunale Aufgabe. Nur Kassel führte keine Rotlichtüberwachung durch. Die Stadt erklärte, dass die Einnahmen aus Rotlichtverstößen, bei denen es sich immer um Bußgelder

handelt, dem Land zugeführt werden und dass die Entschädigung, die je Fall an die Stadt gezahlt wird, nicht kostendeckend sei.

Die Überwachung des fließenden Verkehrs ist primär Aufgabe der Polizeibehörde des Landes. Jedoch regelten die meisten Städte selbst den Verkehr, entweder bei Ampelausfällen oder bei kommunalen Veranstaltungen (zum Beispiel Straßenabsperungen für Inline-Skater-Veranstaltungen). Die Städte Darmstadt und Kassel übernahmen nicht die Aufgabe der Verkehrsregelung bei Ampelausfällen. Kassel führte zusätzlich keine Verkehrsregelung bei Veranstaltungen durch, da nach Ansicht der Stadt die Regelung des fließenden Verkehrs grundsätzlich Landesaufgabe sei.

### 11.3 Überwachung des ruhenden Verkehrs



Die Überwachung des ruhenden Verkehrs dient nicht der Einnahmeerzielung, sondern der Sicherung des Verkehrsflusses. Als wesentliche Bezugsgröße wurde die Zahl der zugelassenen Kraftfahrzeuge gewählt. Für Wiesbaden wurde diese Zahl um die zugelassenen Mietwagen bereinigt. Alle Städte haben einen positiven Pendlersaldo, der das Verkehrsaufkommen vergrößert. Die zugelassenen Kraftfahrzeuge wurden rechnerisch in einer zusätzlichen Kennzahl um den Pendlersaldo erhöht.

Kennzahlen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
zugelassene Kfz <sup>1)</sup>	88.024	397.564	118.611	56.104	202.638
Pendlersaldo	40.006	249.799	36.233	7.722	29.265
zugelassene Kfz plus Pendlersaldo	128.030	647.363	154.844	63.826	231.903
VZS Überwachung ruhender Verkehr <sup>2)</sup>	11,0	71,0	14,7	entfällt	49,1
zugelassene Kfz / VZS Überwachung ruhender Verkehr	8.002	5.599	8.069	entfällt	4.124
zugelassene Kfz plus Pendlersaldo / VZS Überwachung ruhender Verkehr	11.639	9.118	10.534	-	4.719
normierter Stellenbedarf nach zugelassenen Kfz Basis: Kassel	10,9	49,3	14,7	-	25,1
normierter Stellenbedarf nach zugelassenen Kfz plus Pendlersaldo, Basis: Darmstadt	11,0	55,6	13,3	-	19,9
Verwarnungsaufkommen ruhender Verkehr <sup>3)</sup>	83.403	-	170.947	176.004	334.540
Verwarnungsaufkommen ruhender Verkehr / VZS <sup>4)</sup>	7.582	-	11.629	entfällt	8.667
normierter Stellenbedarf nach Verwarnungen je VZS Basis: Kassel	7,2	-	14,7	-	28,8
Einnahmen aus Verwarnungen ruhender Verkehr <sup>5)</sup>	1.117.707 €	4.919.069 €	1.569.484 €	1.499.520 €	3.166.513 €
Einnahmen je Verwarnung	13,40 €	-	9,18 €	8,52 €	9,47 €
Einnahmen aus Verwarnungen ruhender Verkehr / VZS	101.610 €	69.283 €	106.768 €	-	82.034 €

1) Wiesbaden mit rund 20.000 Landesfahrzeugen, ohne rund 19.000 Mietwagen  
 2) Offenbach am Main ließ den ruhenden Verkehr durch einen privaten Sicherheitsdienst überwachen.  
 3) Frankfurt am Main erfasste die Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr insgesamt.  
 4) Wiesbaden VZS ohne in 2002 eingestellte Mitarbeiter, ohne Sekretariat, mit Innendienst (38,6 VZS)  
 5) Frankfurt am Main Einnahmen durch Anzeige von Mitarbeitern des Ordnungsamts  
 - = nicht zutreffend  
 VZS = Vollzeitstelle  
 Quelle: Angaben der Städte

### Ansicht 35: Kennzahlen zur Überwachung des ruhenden Verkehrs 2002

In Kassel wurden für die Überwachung des ruhenden Verkehrs rechnerisch 8.069 Fahrzeuge je Vollzeitstelle überwacht, in Wiesbaden 4.124. Wird der Pendlersaldo addiert, wurden in Darmstadt 11.639 Fahrzeuge je Vollzeitstelle überwacht, in Wiesbaden 4.719.

Zur Überprüfung wurde als weitere Kennzahl das Verwarnungsaufkommen je Vollzeitstelle erhoben. Für Darmstadt, Kassel und Wiesbaden zeigten sich auch hier Unterschiede. Für Frankfurt am Main war dieser Wert nicht ermittelbar, da die Ordnungswidrigkeiten im Straßenverkehr insgesamt erfasst wurden. Kassel wies die meisten Verwarnungen je Vollzeitstelle auf.

Als weitere Kennzahl wurden die Einnahmen aus Verwarnungen herangezogen. Die Einnahmen je Verwarnung in Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden lagen zwischen 8,50 € und 9,50 €, während Darmstadt 13,40 € erreichte. In Darmstadt hatte die Überwachung von Behindertenparkplätzen Priorität

und im Halteverbot stehende Fahrzeuge wurden auskunftsgemäß unter Umständen mehrmals verwarnt. Für Frankfurt am Main konnte der Wert aus dem genannten Grund nicht ermittelt werden.

Die Einnahmen je Vollzeitstelle variierten entsprechend der genannten Kennzahlen. Für Frankfurt am Main wurden für den Vergleich die Einnahmen aus Anzeigen von Mitarbeitern des Ordnungsamts verwendet. Der Wert kann nicht abschließend interpretiert werden, da die Zahl der Verwarnungen nicht bekannt ist.

Für die Überwachung des ruhenden Verkehrs durch einen privaten Sicherheitsdienst zahlte Offenbach am Main einen Stundensatz, der mit Mehrwertsteuer rund drei Prozent unter dem durchschnittlichen Personalkostenstundensatz des mittleren Dienstes lag. Unter Einbeziehung der Arbeitsplatz- und Verwaltungsgemeinkosten ergab sich ein um 30 Prozent günstigerer Stundensatz als bei Aufgabenerfüllung durch die Stadt. Dies entspricht einem Kostenvorteil von rund 19.000 € je Vollzeitstelle. Zudem trug der Auftragnehmer das Risiko krankheitsbedingter Ausfälle. Die Flexibilität des Leistungsbezugs war ein weiterer Vorteil.

Leistungsvergabe  
in Offenbach am  
Main sinnvoll

Deshalb sollten die anderen Städte eine Leistungsvergabe erwägen. Die Steuerung kann durch engen Kontakt mit dem Auftragnehmer und vertragliche Gestaltungen sichergestellt werden.

## 11.4 Radar- und Rotlichtüberwachung

Bei der Radarüberwachung wurden Verwarnungen von allen Städten bearbeitet und die Einnahmen blieben bei den Städten. Bußgeldverfahren aus der Radar- und Rotlichtüberwachung wurden durch die zentrale Bußgeldstelle des Regierungspräsidiums Kassel bearbeitet. Diese Einnahmen flossen dem Land zu. Die Städte erhielten eine Aufwandsentschädigung, die nach Aussage der Städte nicht kostendeckend war. Kassel überwachte keine Rotlichtverstöße.



Eine Ausnahmeregelung greift für Frankfurt am Main. Nach § 2 der Verordnung über die Zuständigkeit zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 und § 24a des Straßenverkehrsgesetzes vom 7. April 1992<sup>24</sup> ist Frankfurt am Main für die Bearbeitung der Bußgelder zuständig und

Ausnahmeregelung  
für Frankfurt am  
Main

24 § 2 Zuständigkeitsverordnung:

In der Stadt Frankfurt am Main ist der Oberbürgermeister als örtliche Ordnungsbehörde für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten nach § 24 und § 24 a des Straßenverkehrsgesetzes zuständig. Dies gilt nicht für Ordnungswidrigkeiten nach Satz 1, die auf

vereinnahmt diese selbst. Dadurch entstanden gegenüber den anderen Großstädten Mehreinnahmen in Millionenhöhe.

Zur Beurteilung der Personalausstattung für die Radar- und Rotlichtüberwachung wurde als Kennzahl die Zahl der eingeleiteten Verwarnungsverfahren im Radarbereich zuzüglich eingeleiteter Rotlichtverfahren gewählt. Frankfurt am Main konnte diese Zahlen nicht ausweisen und wurde nicht in den Vergleich einbezogen.

Kennzahlen zur Radar- und Rotlichtüberwachung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Verwarnungen aus Radarüberwachung und eingeleitete Verfahren Rotlichtverstöße	36.540	keine Angabe	47.986	12.275	47.452
VZS in der Radar- und Rotlichtüberwachung	8,0	22,0	7,0	1,7	8,0
Verwarnungen und Rotlichtverfahren / VZS	4.568	-	6.855	7.221	5.932
normierter Stellenbedarf nach Verwarnungen und Rotlichtverfahren, Basis: Offenbach am Main	5,1	-	6,6	1,7	6,6

VZS = Vollzeitstelle  
Quelle: Angaben der Städte

**Ansicht 36: Kennzahlen zur Radar- und Rotlichtüberwachung 2002**

### 11.5 Verkehrsregelung

Die Regelung des fließenden Verkehrs obliegt den Polizeibehörden des Landes. Kassel übernahm keine Verkehrsregelung und verwies auf die Verkehrsregeln.

Ansicht 37 zeigt die in 2002 geleisteten Stunden im Vergleich:

Kennzahlen zur Verkehrsregelung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
geleistete Stunden Verkehrsregelung (Ampelausfälle)	0	26.422	0	210	717
geleistete Stunden Verkehrsdienst bei Veranstaltungen	2.216	7.229	0	1.273	1.144
geleistete Stunden Verkehrsregelung / Verkehrsdienst gesamt	2.216	33.651	0	1.483	1.861
Stunden umgerechnet in VZS	1,4	21,1	0	0,9	1,2

VZS = Vollzeitstelle  
Quelle: Angaben der Städte

**Ansicht 37: Kennzahlen zur Verkehrsregelung 2002**

Bundesautobahnen begangen worden sind, Verwarnungsverfahren, die von einem Polizeivollzugsbeamten oder einer staatlichen Behörde eingeleitet werden, und Bußgeldverfahren, denen ein solches Verwarnungsverfahren vorausgegangen ist.

Die für Verkehrsregelung geleisteten Stunden können die anderen Städten, dem Vorbild Kassels folgend, zur Disposition stellen.

## 11.6 Sicherheits- und Ordnungsdienst, Ermittlungsdienst sowie Gefahrenabwehr

In allen Städten gab es Hilfspolizisten, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung eingesetzt wurden, die Aufgaben des Vollzugs übernahmen und Ermittlungstätigkeiten erledigten. Diese Stellen waren schwerpunktmäßig den Ordnungsämtern zugeordnet, teilweise den Umweltämtern (Feldschutz, Immissionsschutz) und dem Amt für Verkehrsüberwachung. Sie werden unter dem Begriff „Ordnungs- und Vollzugsdienst“ zusammengefasst.

Frankfurt am Main und Wiesbaden hatten eine Hundestaffel, Darmstadt zwei Hundeführer. Frankfurt am Main unterhielt eine Motorradstaffel. Für Immissionsschutz und Gesundheitsaufsicht bildete Frankfurt am Main eigene Teams. Diese Aufgaben erledigten in den übrigen Städten der Ordnungs- und Vollzugsdienst. In Frankfurt am Main waren die Hilfspolizisten Waffenträger. Das Ordnungsamt der Stadt Frankfurt am Main hatte einen Bereitschaftsdienst eingerichtet.

Bewaffnete  
Hilfspolizei in  
Frankfurt am Main

Die Personalausstattung je 1.000 Einwohner variierte zwischen Kassel und Frankfurt am Main um rund 400 Prozent (siehe Ansicht 38).

Personalbesetzung in den Ordnungs- und Vollzugsdiensten 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	138.959	643.726	194.146	119.233	271.553
VZS Gefahrenabwehr / Ordnungs- und Vollzugsdienst	24,0	-	8,0	-	22,0
VZS Ermittlungsdienst	-	115,0	-	15,0	8,5
VZS Immissionsschutz Außendienst (Wiesbaden: im Umweltamt)	-	6,0	-	-	2,0
VZS Gesundheitsaufsicht	-	6,5	-	-	-
VZS Feldschutz / Außendienst im Umweltamt	-	-	1,0	0,5	6,0
Summe	24,0	127,5	9,0	15,5	38,5
Einwohnerbezogener Vergleich					
VZS Ordnungs- und Vollzugsdienste je 1.000 Einwohner	0,17	0,20	0,05	0,13	0,14

Personalbesetzung in den Ordnungs- und Vollzugsdiensten 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	138.959	643.726	194.146	119.233	271.553
normierter Stellenbedarf nach Einwohnern (Basis: Stadt Kassel)	6,4	59,6 <sup>1)</sup>	9,0	5,5	12,6
Flächenbezogener Vergleich					
km <sup>2</sup> Fläche	122,2	248,3	106,8	44,9	203,9
km <sup>2</sup> je Hilfspolizist	5,1	1,9	11,9	2,9	5,3
normierter Stellenbedarf nach km <sup>2</sup> (Basis: Stadt Kassel)	10,3	41,8 <sup>1)</sup>	9,0	3,8	17,2
1) Frankfurt: einschließlich Zuschlag von 100 Prozent aufgrund eines besonderen Sicherheitsbedarfs VZS = Vollzeitstelle - = nicht zutreffend Quelle: Angaben der Städte					

### Ansicht 38: Personalbesetzung in den Ordnungs- und Vollzugsdiensten 2002

Sicherheitsbedarf  
in der Prüfung  
nicht objektivierbar

Der Sicherheitsbedarf der Städte war nicht objektivierbar. Die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist im Hessischen Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) als gemeinsame Aufgabe der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden des Landes geregelt (§ 1 Absatz 1 HSOG<sup>25</sup>). Da beide für die Gefahrenabwehr zuständig sind, stellt sich die Frage nach der Zuständigkeitsverteilung.

Wechselwirkungen

Die Aufgabenwahrnehmung ist durch folgende Wechselwirkungen gekennzeichnet: Zieht sich die Polizeibehörde des Landes aus der Aufgabenerfüllung zurück oder erscheint das Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung nicht ausreichend befriedigt, schließen die Städte mit eigenem Personal an Hilfspolizisten diese Lücke. Wenn die Städte eigene Ordnungsdienste aufbauen, kann die Polizeibehörde des Landes Aufgaben der Gefahrenabwehr übertragen.

Kassel unterhielt hierfür kein Personal an Hilfspolizisten.

Für den in der vorangegangenen Ansicht 38 dargestellten Vergleich wurde die Personalausstattung der Städte zunächst in Beziehung zur Einwohnerzahl gesetzt. Dies wurde durch einen flächenbezogenen Vergleich ergänzt, da die Fläche für die Aufgaben der Hilfspolizei aufwandstreibend wirkt. Für beide Indikatoren hat Kassel die geringste Personalausstattung und wurde als Referenzwert herangezogen. Die Konsolidierungspotenziale der anderen Städte wurden oberhalb des jeweils höheren Personalbedarfs ermittelt.

## 11.7 Konsolidierungspotenziale in der Ordnungsverwaltung

In den Schlussberichten wurden den Städten für die Ordnungsverwaltung folgende Konsolidierungspotenziale benannt:

25 § 1 HSOG - Aufgaben der Gefahrenabwehr- und der Polizeibehörden:

- (1) Die Gefahrenabwehrbehörden (Verwaltungsbehörden, Ordnungsbehörden) und die Polizeibehörden haben die gemeinsame Aufgabe der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (Gefahrenabwehr), soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt. Sie haben im Rahmen dieser Aufgabe auch die erforderlichen Vorbereitungen für die Hilfeleistung in Gefahrenfällen zu treffen.

Konsolidierungspotenziale für die Ordnungsverwaltung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Ordnungsverwaltung	1,50 Mio. €	13,23 Mio. €	1,02 Mio. €	0,79 Mio. €	4,00 Mio. €

Ansicht 39: Konsolidierungspotenziale für die Ordnungsverwaltung 2002



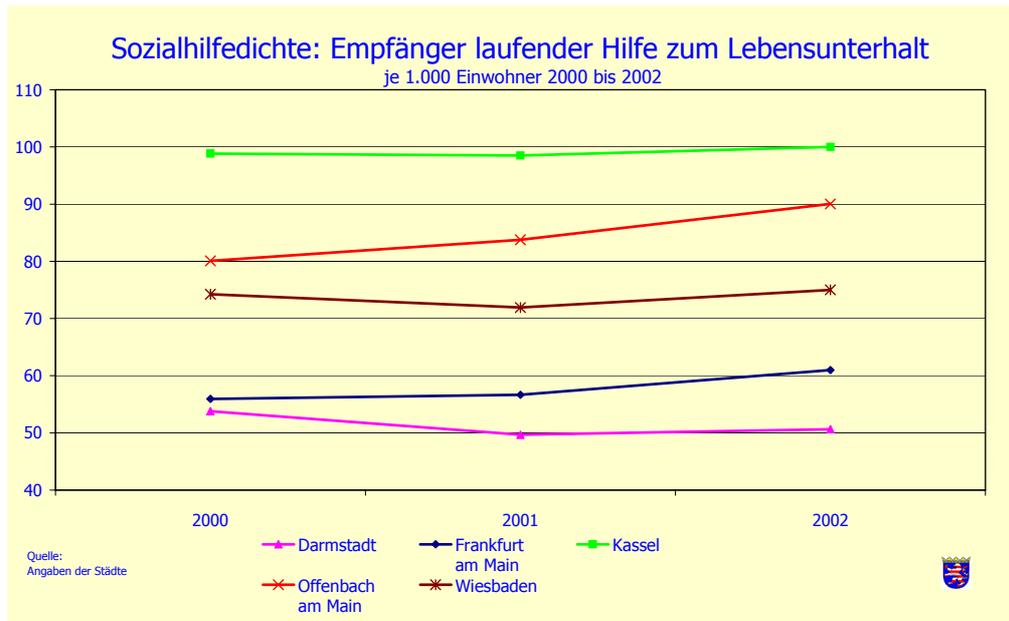
## 12. Soziales

### 12.1 Sozialhilfedichte

Größte Ausgabenposition der Sozialhilfe ist die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie ist zentraler Aufgabenbereich des Sozialamts.

Gemessen an den Empfängern laufender Hilfe zum Lebensunterhalt je 1.000 Einwohner ergaben sich folgende Sozialhilfedichten:

Laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zentrale Aufgabe des Sozialamts



Ansicht 40: Sozialhilfedichte: Empfänger laufender Hilfe zum Lebensunterhalt

Mit 100 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohner in 2002 hatte Kassel die höchste Sozialhilfedichte. Darmstadt hatte im gleichen Jahr eine Sozialhilfedichte von 51 Hilfeempfängern je 1.000 Einwohner.

### 12.2 Optimierung der Bezugsdauer

Die Bezugsdauer beeinflusst maßgeblich die Höhe der Sozialhilfeausgaben. Für 2002 wurde die durchschnittliche Bezugsdauer näherungsweise berechnet. Der Berechnung lagen die Gesamtzahl aller achtzehn- bis sechzigjährigen hessischen Sozialhilfeempfänger außerhalb von Einrichtungen und deren durchschnittliche Bezugsdauer von Sozialhilfe zu Grunde. Der durchschnittliche Sozialhilfebezug betrug 2,7 Jahre.

Die laufenden Fälle wurden zu den Abgängen aus der Hilfe zum Lebensunterhalt in Beziehung gesetzt (siehe Ansicht 41). Offenbach am Main erhob von 2000 bis 2002 keine Daten zur Zahl der Abgänge aus der Sozialhilfe, so dass die Bezugsdauer nicht berechnet werden konnte.

Bezugsdauern in der Hilfe zum Lebensunterhalt						
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden	Hessen
2000	3,2 Jahre	1,4 Jahre	1,8 Jahre	n.v.	2,4 Jahre	n.v.
2001	2,7 Jahre	1,6 Jahre	2,0 Jahre	n.v.	2,5 Jahre	n.v.
2002	2,9 Jahre	1,8 Jahre	2,2 Jahre	n.v.	2,7 Jahre	2,7 Jahre

Mittelwert der laufenden Fälle in Bezug zu den Abgängen aus der Hilfe zum Lebensunterhalt  
n.V. = nicht vorliegend  
Quelle: Angaben der Städte, Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen

### Ansicht 41: Bezugsdauern in der Hilfe zum Lebensunterhalt

Die Bezugsdauer in Darmstadt lag in 2002 mit 2,9 Jahren um 0,2 Jahre über der durchschnittlichen hessischen Bezugsdauer.

Hoher  
Problemdruck und  
kurze Bezugsdauer  
in Kassel

Kassel hatte im Jahr 2002 die höchste Sozialhilfedichte und gleichzeitig die zweitniedrigste Bezugsdauer. Trotz ungünstiger Rahmenbedingungen waren die Bemühungen der Stadt um Ausstieg aus der Sozialhilfe erfolgreich.

Frankfurt am Main hatte mit 1,8 Jahren die niedrigste Bezugsdauer.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbedingungen wurde der Mittelwert aus dem niedrigsten Wert (Frankfurt am Main) und dem zweitniedrigsten Wert (Kassel) als Referenzwert 2,0 Jahre zugrunde gelegt. Aus der Reduzierung der Bezugsdauern auf diesen Referenzwert ergäbe sich für Darmstadt, Kassel und Wiesbaden das aus Ansicht 42 ersichtliche Konsolidierungspotenzial.

Konsolidierungspotenziale durch Reduzierung der Bezugsdauer			
	Darmstadt	Kassel	Wiesbaden
Fälle laufende Hilfe zum Lebensunterhalt zum 31.12.2002	3.748	10.459	11.195
Näherungsweise Berechnung der Bezugsdauer im Hilfebezug in 2002	2,9 Jahre	2,2 Jahre	2,7 Jahre
Bezugsdauer im Verhältnis zum Referenzwert von 2 Jahren	68 %	91 %	74 %
Gesamtausgaben laufende Hilfe zum Lebensunterhalt im Jahr 2002	22.294.361 €	49.663.000 €	57.834.000 €
Konsolidierungspotenzial durch Reduzierung der Bezugsdauer auf den Referenzwert von 2 Jahren	7.134.196 €	4.469.670 €	15.036.840 €

Quelle:  
Angaben der Städte, eigene Berechnungen

### Ansicht 42: Konsolidierungspotenziale durch Reduzierung der Bezugsdauer

Die Bezugsdauer wird durch die gegebenen Rahmenbedingungen und die durch die Städte beeinflussbaren Faktoren bestimmt:

- wirtschaftlichen Rahmenbedingungen
- Arbeitsmarktsituation
- Sozialhilfeempfängerstruktur (Alter, Ausbildung, Familienstand sowie Gesundheitszustand)

- Steuerung der Hilfe zur Arbeit und anderer kommunaler Beschäftigungsmaßnahmen
- Ausgestaltung und Qualität des Fallmanagements
- Vermeidung von Sozialhilfemissbrauch

Durch fortdauernde Unterstützung der Sozialhilfeempfänger, in ihrem Bemühen, von der Sozialhilfe wieder unabhängig zu werden, können die Städte die Senkung der Bezugsdauer beeinflussen.

### 12.3 Konsolidierungspotenziale Soziales

In den Schlussberichten wurden den Städten folgende Konsolidierungspotenziale benannt:

Konsolidierungspotenziale Soziales 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Soziales	7,59 Mio. €	3,76 Mio. €	4,47 Mio. €	0,02 Mio. €	15,20 Mio. €

Ansicht 43: Konsolidierungspotenziale Soziales 2002



## 13. Kinder- und Jugendhilfe

### 13.1 Grunddaten der Kinder- und Jugendhilfe

Für die Kinder- und Jugendhilfe wurden erhebliche Haushaltsmittel aufgewendet. Vor allem sind die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung relevant, die im Einzelfall bei stationärer Unterbringung bis zu 45.000 € je Jahr betragen können. Hier besteht ein erhebliches Steuerungs- und Gestaltungspotenzial. Zudem stiegen in den meisten Städten in den letzten Jahren die Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe, so dass der Handlungsbedarf zunahm. Ansicht 44 zeigt folgende Grunddaten:

Steigende Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe

Grunddaten zu Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Einwohner	138.959	643.726	194.146	119.233	271.553
Junge Menschen von 6 bis 21 Jahren	18.345	79.297	27.866	17.338	37.505
in Prozent der Einwohner	13,2 %	12,3 %	14,4 %	14,5 %	13,8 %
Junge Menschen unter 6 Jahren	7.784	35.052	10.436	7.464	15.636
in Prozent der Einwohner	5,6 %	5,4 %	5,4 %	6,3 %	5,8 %
Schulclassene	1.709	5.288	2.102	1.152	2.811
Jugendliche ohne Schulabschluss	65	298	93	103	156
in Prozent der Schulentlassenen	3,8 %	5,6 %	4,4 %	8,9 %	5,5 %
Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt					

#### Ansicht 44: Grunddaten zu Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen 2002

Die Untersuchung hatte schwerpunktmäßig die Kinder- und Jugendhilfe zum Gegenstand, insbesondere die Qualität der Steuerung des Hilfeprozesses. Die Konsolidierungspotenziale sind erheblich, jedoch schwer zu realisieren.

Die Hilfen zur Erziehung stellen regelmäßig die zentralen Ausgabepositionen im Kinder- und Jugendbereich dar. Durch entsprechende Steuerung können die Städte diese Hilfen beeinflussen. Der Familienerhalt durch eine sozialpädagogische Familienhilfe war in der Regel kostengünstiger als eine Heimunterbringung. Die Erziehungshilfen nach § 27 SGB VIII<sup>26</sup> wurden auf Basis ihrer durchschnittlichen Fallkosten bewertet.

Hilfen zur Erziehung zentrale Ausgabepositionen

26 § 27 SGB VIII - Hilfe zur Erziehung:

- (1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

Die Kinderbetreuung als weitere Aufgabe des Jugendamts wird in Kapitel 14 behandelt.

### 13.2 Wirtschaftliche Erziehungshilfen

Unter wirtschaftlichen Erziehungshilfen werden die finanziellen Aspekte der Tagespflege nach § 23 SGB VIII<sup>27</sup>, der Hilfen zur Erziehung nach § 27 SGB VIII bis § 35 SGB VIII<sup>28</sup> und der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII<sup>29</sup> verstanden.

Die Hilfen zur Erziehung umfassen Maßnahmentearten, die sich nach dem Grad des Eingriffs in die Familie unterscheiden. Es können familienerhaltende und familienersetzende Maßnahmen unterschieden werden.

Stabilisierung der Familien senkt Kosten

Durch die Stabilisierung der Familie können der Hilfebedarf verkürzt und damit Kosten gesenkt werden. Zudem werden familienerhaltende Maßnahmen meist ambulant erbracht, was gegenüber der Heimunterbringung kostengünstiger ist. Konsolidierungsziele und inhaltliche Ziele der Erziehungshilfe können sich teilweise decken.

Folgende Leistungsarten werden unterschieden:

- Stationäre Maßnahmen: familienersetzende Heimunterbringung und sonstige betreute Wohnformen
- Teilstationäre Maßnahmen: Tagespflege und Tagesgruppe. Diese Hilfen zur Erziehung sind kostengünstiger als die Heimunterbringung.
- Ambulante Maßnahmen: sozialpädagogische Familienhilfe, intensive sozialpädagogische Betreuung, sozialpädagogische Gruppenarbeit, Unterstüt-

---

(2) Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 gewährt. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden.

(3) Hilfe zur Erziehung umfasst insbesondere die Gewährung pädagogischer und damit verbundener therapeutischer Leistungen. Sie soll bei Bedarf Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen im Sinne des § 13 Abs. 2 einschließen.

27 § 23 SGB VIII - Tagespflege:

(1) Zur Förderung der Entwicklung des Kindes, insbesondere in den ersten Lebensjahren, kann auch eine Person vermittelt werden, die das Kind für einen Teil des Tages oder ganztags entweder im eigenen oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten betreut (Tagespflegeperson).

28 Hilfe zur Erziehung; Erziehungsberatung; Soziale Gruppenarbeit; Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer; Sozialpädagogische Familienhilfe; Erziehung in einer Tagesgruppe; Vollzeitpflege; Heimerziehung, Sonstige betreute Wohnformen; Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung

29 § 41 SGB VIII - Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung:

(1) Einem jungen Volljährigen soll Hilfe für die Persönlichkeitsentwicklung und zu einer eigenverantwortlichen Lebensführung gewährt werden, wenn und solange die Hilfe aufgrund der individuellen Situation des jungen Menschen notwendig ist. Die Hilfe wird in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt; in begründeten Einzelfällen soll sie für einen begrenzten Zeitraum darüber hinaus fortgesetzt werden.

(2) ...

(3) Der junge Volljährige soll auch nach Beendigung der Hilfe bei der Verselbständigung im notwendigen Umfang beraten und unterstützt werden.

zung und Förderung durch Erziehungsbeistand und Betreuungshelfer sowie sonstige Leistungen

Unter einem Fall (vergleiche Ansicht 45) wird ein junger Mensch verstanden, der die Leistung bezieht, unabhängig davon, ob er selbst, seine Eltern oder die Personensorgeberechtigten Anspruchsinhaber sind.

Fälle nach §§ 27 bis 35 und § 41 SGB VIII im Jahr 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Fälle nach §§ 27 bis 35 SGB VIII	772	3.773	1.187	312	1.221
Fälle nach § 41 SGB VIII	65	393	51	34	101
Summe	837	4.166	1.238	346	1.322
Quelle: Angaben der Städte					

Ansicht 45: Fälle nach §§ 27 bis 35 und § 41 SGB VIII im Jahr 2002

Konsolidierungspotenziale können bei den wirtschaftlichen Erziehungshilfen grundsätzlich auf zwei Wegen ermittelt werden:

- Reduzierung der durchschnittlichen Kosten je Fall Fallkosten

Zur Ermittlung des Konsolidierungspotenzials bei bestehender Fallstruktur wurde der durchschnittliche Zuschuss je Fall des Jahres 2002 für jede Leistung über alle Städte betrachtet und der niedrigste Wert als Vergleichswert herangezogen.

- Reduzierung der Fallzahlen Fallzahlen

Weiterhin wurde das Konsolidierungspotenzial ermittelt, das sich ergibt, wenn die Zahl der Fälle auf den im Vergleich niedrigsten Wert gesenkt würde.

Offenbach am Main erreichte bei schwierigen Rahmenbedingungen den niedrigsten Wert. Anzunehmen war, dass die Bewilligungspraxis der Städte bei den Erziehungshilfen das Fallaufkommen beeinflusst. Durch die Übertragung der Fallzahlen Offenbachs auf die anderen vier Städte ergaben sich Konsolidierungspotenziale.

Zwischen Fallzahlen und Fallkosten besteht eine Wechselwirkung Wechselwirkung

Zwischen Fallzahlen und Fallkosten besteht eine Wechselwirkung. Tendenziell gehen hohe Fallzahlen mit eher niedrigeren Fallkosten und umgekehrt niedrige Fallzahlen mit eher höheren Fallkosten einher. Die Städte stehen je nach Ausgangssituation vor der Entscheidung, Fallzahlen oder Fallkosten zu senken. So ergeben sich Konsolidierungspotenziale für Darmstadt hauptsächlich durch geringere Fallzahlen, während in Wiesbaden geringere Fallkosten im Vordergrund stehen.

Die Konsolidierungspotenziale bei den wirtschaftlichen Erziehungshilfen sind in ihrer Höhe erheblich, aber schwer durchzusetzen. Sorgfältige Fallsteuerung ist notwendig: Hilfeplanverfahren, Erziehungshilfekonferenzen und Trägersteuerung (Vertragsmanagement, Zielvereinbarungen). Die Jugendämter aller Städte hatten noch kein voll ausgebautes Fach- und Finanzcontrolling. Durchsetzung der Konsolidierungspotenziale schwer

### 13.3 Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen

Ansicht 46 weist die Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen aus:

Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen 2002 <sup>1)</sup>					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Konsolidierungspotenzial Erziehungshilfen	3,93 Mio. €	37,40 Mio. €	6,58 Mio. €	1,81 Mio. €	8,18 Mio. €

1) Erziehungshilfen nach § 23 und §§ 27 bis 35 SGB VIII  
Quelle: Angaben der Städte, eigene Berechnungen

#### Ansicht 46: Konsolidierungspotenziale bei den Erziehungshilfen 2002

Die Berücksichtigung der Fälle nach § 41 SGB VIII könnte weitere Konsolidierungspotenziale erschließen.

## 14. Kinderbetreuung



Kindertagesstätte

### 14.1 Grunddaten der Kinderbetreuung

Die institutionelle Kinderbetreuung zählte in allen fünf Städten zu den bedeutendsten Leistungsbereichen (Ansicht 47).

Personalkapazitäten der Kinderbetreuung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Leitungskräfte	23,5	135,0	28,6	27,5	33,5
Pädagogisches Personal	144,0	1.016,3	164,0	157,9	337,9
davon: Fachkräfte	144,0	1.016,3	164,0	152,4	337,9

Personalkapazitäten der Kinderbetreuung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Pädagogische Kräfte für sonstige Angebote	17,8	43,3	36,5	20,4	70,9
Hauswirtschaftskräfte	41,6	262,8	40,1	12,8	76,8
Angaben in Vollzeitstellen					
Anmerkungen:					
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pädagogisches Personal gesamt ohne Leitungskräfte und sonstige Kräfte (für Regel-Plus-Angebote / Praktikanten). Regel-Plus-Angebote: Ausländerförderung und Integration, finanziert durch Landeszuweisungen.</li> <li>• Fachkräfte im Sinne des § 1 Absätze 3 und 4 der Verordnung über Mindestvoraussetzungen in Tageseinrichtungen für Kinder vom 28. Juni 2001</li> <li>• Pädagogische Kräfte für sonstige Angebote: Integrationsmaßnahmen, Ausländerförderung, Zusatzkapazitäten „Sozialer Brennpunkt“ (Wiesbaden) und sonstige pädagogische Kräfte (Berufspraktikanten, pädagogische Hilfskräfte gemäß BSHG)</li> </ul>					
Quelle: Angaben der Städte					

### Ansicht 47: Personalkapazitäten der Kinderbetreuung 2002

Für diese Aufgabe wendeten die Städte einen erheblichen Teil ihrer personellen und finanziellen Mittel auf, um die Erziehung junger Menschen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu sichern.

Grunddaten Kinderbetreuung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Betreuungsplätze über alle Altersstufen und Betreuungsdauern	5.408	27.584	6.516 <sup>2)</sup>	3.835	10.149
Anteil der Plätze in städtischen Einrichtungen	34 %	42 %	47 %	50 %	34 %
Zuschussbedarf im Unterabschnitt 464 - Kinderbetreuung (Verwaltungshaushalt)	17,3 Mio. €	115,8 Mio. € <sup>1)</sup>	14,4 Mio. €	13,5 Mio. € <sup>3)</sup>	34,4 Mio. €
1) Zuschussbedarf in Frankfurt am Main 2001					
2) Betreuungsplätze Kassel ohne Grundschulen					
3) In Offenbach am Main wurde der Zuschussbedarf um Overheadkosten in Höhe von 0,45 Mio. € bereinigt, der aus Aufgabenwahrnehmungen des Eigenbetriebs EKO in anderen Aufgabenbereichen resultierte.					
Quelle: Angaben der Städte					

### Ansicht 48: Grunddaten Kinderbetreuung 2002

## 14.2 Zuschussbedarf für Kinderbetreuung

Hoher  
Zuschussbedarf

Der Zuschussbedarf für die Kinderbetreuung betrug in den Städten zwischen acht und zehn Prozent des Verwaltungshaushalts. Damit war die Kinderbetreuung nach der Sozialhilfe und vor der Kinder- und Jugendhilfe der Leistungsbereich mit dem höchsten Zuschussbedarf. Bezogen auf die Zahl angebotener Plätze variierte der Zuschussbedarf.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Im Vergleich des Zuschussbedarfs je Betreuungsplatz wurde für Frankfurt am Main das Jahresrechnungsergebnis 2001 einbezogen, da für 2002 zum Zeitpunkt der Prüfung noch kein endgültiges Jahresrechnungsergebnis vorlag. Zudem erschwerte der ab 2002 eingeführte Produkthaushalt die Vergleichbarkeit.

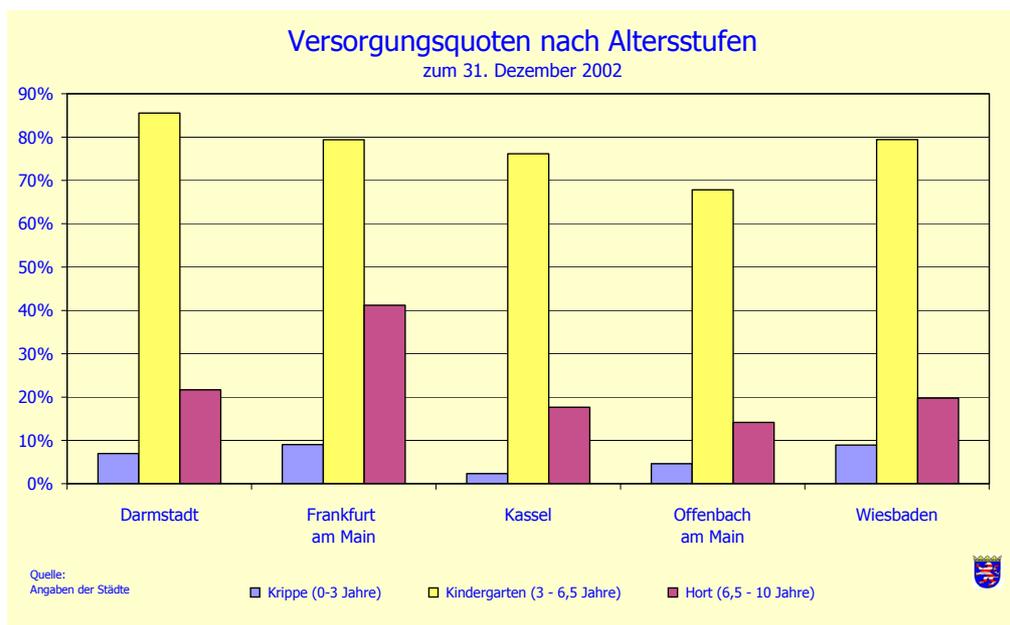


Ansicht 49: Zuschussbedarf 2002 im Unterabschnitt 464 „Kinderbetreuung“

Der Zuschussbedarf in den Städten war unterschiedlich. In den Städten differierten Versorgungsquoten, Betreuungsdauern und Betreuungsstandards.

### 14.3 Versorgungsquoten

Die Versorgungsquoten für die Altersstufen variierten (vergleiche Ansicht 50):



Ansicht 50: Versorgungsquoten nach Altersstufen

Das Krippenplatzangebot (Kinder von 0 bis 3 Jahre) variierte zwischen 9,0 Prozent in Frankfurt am Main und 2,3 Prozent in Kassel.

Krippenplätze

Während Darmstadt Kindergartenplätze für 85,6 Prozent aller Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt bereitstellte, erreichte Offenbach am Main eine Versorgungsquote in Höhe von 67,8 Prozent. Gemessen an der Belegungssituation erwies sich das Darmstädter Betreuungsangebot als umfang-

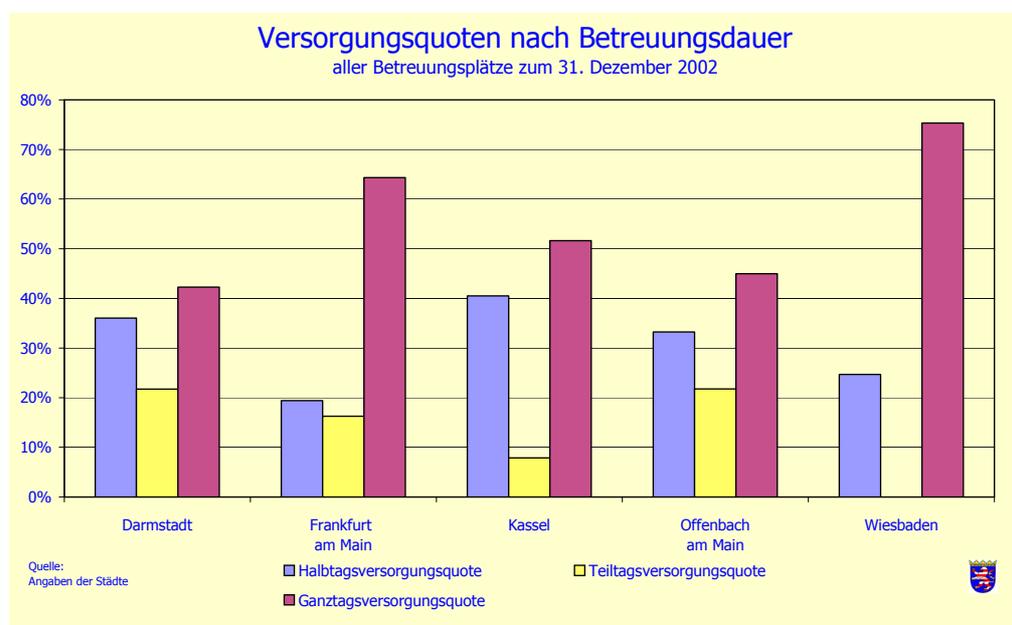
Kindergartenplätze

reich. Dies zeigte sich auch an der mit 96,7 Prozent im Städtevergleich niedrigen Belegungsquote in den Kindergärten. In absoluten Zahlen sind dies rund 140 freie Plätze beim städtischen Angebot. Umgekehrt war die Versorgungslage in Offenbach am Main mit rund 68 Prozent nicht ausreichend, was sich auch in einer Belegungsquote von über 99 Prozent widerspiegelte. Die Stadt reagierte im Jahr 2003 mit dem Ausbau der Kindergartenversorgung.

### Hortplätze

Die Versorgung mit Hortplätzen war in der Stadt Frankfurt mit 41,2 Prozent sowohl im Vergleich zu den übrigen vier Städten als auch im bundesweiten Vergleich hoch. In den anderen Städten lagen die Versorgungsquoten zwischen 21,7 Prozent in Darmstadt und 14,2 Prozent in Offenbach am Main. Zu Frankfurt am Main gab es keine gravierenden Unterschiede in der Sozial- und Erwerbsstruktur. Falls die Versorgung in Frankfurt am Main auf eine im Vergleich hohe Quote von 25,0 Prozent gesenkt werden könnte, ergäbe sich ein Konsolidierungspotenzial von rund 9,7 Millionen €.

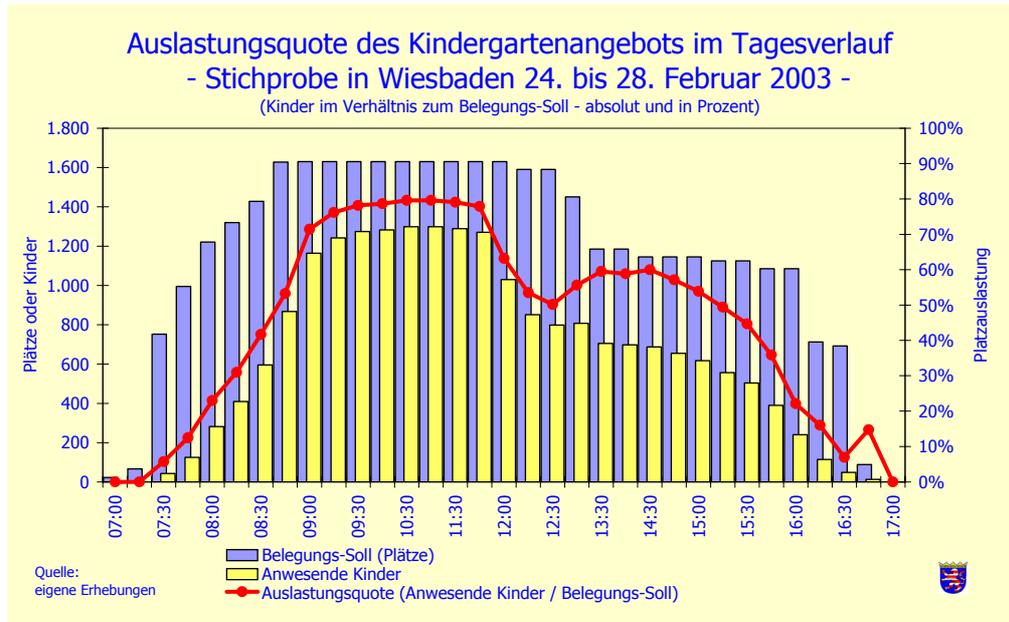
Wiesbaden bot bezogen auf alle Altersstufen zu 75,3 Prozent Ganztagsplätze an, Frankfurt zu 64,3 Prozent, Kassel zu 51,6 Prozent, Offenbach am Main zu 45,0 Prozent und Darmstadt zu 42,3 Prozent (vergleiche Ansicht 51).



### Ansicht 51: Versorgungsquoten nach Betreuungsdauer aller Betreuungsplätze

Die Angebote wurden im Tagesverlauf nicht immer ausgeschöpft (vergleiche Ansicht 52). Die Daten beruhen auf einer Stichprobe<sup>31</sup> in Wiesbaden. Die Überörtliche Prüfung sieht sie als repräsentativ für die Auslastung in anderen Städten an. Günstigere Auslastungsquoten können sich ergeben, wenn Elemente einer kindbezogenen Finanzierung eingeführt werden, wie dies in Offenbach am Main der Fall war. Bei kindbezogener Finanzierung orientieren sich die Zuschüsse oder die Personalbemessung am angemeldeten Kind und der Betreuungsdauer.

31 Sieben ausgewählte Kindertageseinrichtungen, 36 Gruppen



**Ansicht 52: Auslastungsquote des Kindergartenangebots im Tagesverlauf**

Die höchste Auslastung der vorgehaltenen Plätze wurde zwischen 9.15 Uhr und 11.45 Uhr mit rund 80 Prozent erreicht. Eine Auslastungssteuerung hilft, weitere Konsolidierungspotenziale zu erschließen.

**14.4 Personalbemessungsstandards**

Die unterschiedliche Höhe der Zuschüsse resultierte auch aus den individuellen Personalbemessungsstandards der Städte. Unterschiede in der Personalbemessung gab es insbesondere bei der Erzieher-Kind-Relation. Diese wird in Personalwochenstunden je Betreuungsstunde und Kind gemessen.

Die kommunalen Standards der Personalbemessung lagen in der Regel oberhalb der vom Land festgelegten Mindestvoraussetzungen.<sup>32</sup> Frankfurt am Main lag im Kindergartenganztags- und Hortganztagsangebot sowie bei den altersgemischten Gruppen (0 bis 10 Jahre) unterhalb des Mindestniveaus.

Die Stadt kompensierte dies durch eine Mischung, in dem Halbtags-, Teiltags- und Ganztagskinder gemeinsam in einer Ganztagsgruppe betreut wurden. Die etwas unter dem Mindeststandard liegende Personalausstattung wurde durch eine planmäßige Unterauslastung ausgeglichen. Ein Teil der Ganztagsplätze wurde mit Halbtagskindern besetzt. Zudem wurden am Vormittag nicht benötigte Hortkräfte im Kindergartenbereich hinzugezogen. Durch eine Anpassung an die Mindeststandards ergeben sich in fast allen Städten Konsolidierungspotenziale

<sup>32</sup> Siehe Fußnote 3

Personalbemessungsstandards 2002							
		Standard gemäß Verordnung über Mindestvoraus- setzungen	Darm- stadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offen- bach am Main	Wiesba- den
Krippe	ganztags	0,150	0,150	0,154	0,150	0,187	0,169
Kindergarten	halbtags	0,060	0,075	0,125	0,068	0,075	0,084
	ganztags	0,060	0,100	0,059	0,075	0,075	0,073
Hort	ganztags	0,060	0,100	0,059	0,075	0,093	0,073
Altersgemischte Gruppen (0-6 Jahre)		0,075	-	0,113 / 0,154 <sup>1)</sup>	0,100	0,123	0,106
Altersgemischte Gruppen (0-10 Jahre)		0,075	0,083	0,063	0,075	0,108	0,107

Angaben in Personenwochenstunden je Betreuungsstunde und Kind  
 1) Frankfurt am Main: unterschiedliche Standards in den Ämtern 40 / 51  
 - = nicht zutreffend  
 Quelle: Angaben der Städte, eigene Berechnungen

### Ansicht 53: Personalbemessungsstandards 2002

Während Offenbach am Main bis zu 1,5 Vollzeitstellen für Leitungsaufgaben freistellte (ab 4 Gruppen je Einrichtung), verzichteten Darmstadt und Kassel vollständig auf eine Freistellung, in dem die Leitungskräfte in die Personalbemessung einbezogen wurden. Diese Verfahrensweise ist konform zur Verordnung über die Mindestvoraussetzungen und unter Konsolidierungsgesichtspunkten sinnvoll. Aus einem vollständigen Verzicht auf Freistellung von Leitungskapazitäten bei der Personalbedarfsbemessung ergeben sich in Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden Konsolidierungspotenziale.

## 14.5 Hortangebote

Hortangebote an Vormittagen haben präventiven Charakter, sofern die Grundschulen ihre Schüler vier oder fünf Zeitstunden betreuen.<sup>33</sup> Die Verlässlichkeit der Grundschule im Sinne des § 17 Absatz 4 des Hessischen Schulgesetzes eröffnet Konsolidierungspotenziale.

Alle Städte mit Ausnahme von Kassel hielten fast ausschließlich ganztägige Hortangebote vor. Darüber hinaus kompensierten die für die Hortbetreuung vorgehaltenen Einsatzkräfte auch Krankheits-, Vorbereitungs- und Leitungszeiten in den Einrichtungen. Unterschiede gab es bei der Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure (wie Vereinen). Während Darmstadt und Wiesbaden in relevantem Umfang Elternvereine einbezogen, setzte Kassel vormittags vormals als Hortkräfte beschäftigtes pädagogisches Personal zur Betreuung in den Schulen ein. Diese Herangehensweise erleichterte den Übergang vorhandener Kapazitäten und ermöglichte zugleich den Ausbau des Hortangebotes.

Die Anpassung der Hortangebote an die grundsätzlich durchgehende Betreuung von Schulkindern am Vormittag war in den Städten unterschiedlich weit fortgeschritten. Während Kassel bereits ein umfassendes Konzept zur Neuausrichtung des Hortangebots entwickelt und eingeführt hat, agierten die anderen Städte zurückhaltender. Sie verwiesen darauf, dass die Betreuung durch die Grundschulen zwischen 8.00 Uhr und 13.00 Uhr nicht garantiert sei.

Kassel:  
Neuausrichtung  
des Hortangebots

<sup>33</sup> Siehe Fußnote 4

## 14.6 Finanzierung und Entgeltstrukturen

Offenbach am Main hatte seit Gründung des Eigenbetriebs Kindertagesstätten Offenbach (EKO) eine betriebswirtschaftliche Buchführung, ein IT-gestütztes Belegungscontrolling, eine auslastungsbezogene Personalbemessung und eine nachfrageorientierte Finanzierung. Eine effektive und effiziente Steuerung macht zumindest ein Belegungscontrolling erforderlich, das aktuelle Daten der Einrichtungen über die Angebots- und Belegungssituation auswertet.

Orientiert sich die Finanzierung oder die Personalbemessung an der Zahl der angemeldeten Kinder und der Betreuungsdauer, haben die Träger einen Anreiz zur ressourcenorientierten Auslastung ihrer Einrichtungen. Das ermöglicht eine effektive Steuerung der nichtstädtischen Träger.

Kindbezogene  
Finanzierung

Verglichen mit den eigenen Einrichtungen war in den meisten Städten, insbesondere in Darmstadt und Wiesbaden, der Informationsstand über das Angebot und die Belegung in den nichtstädtischen Einrichtungen gering. Angesichts der Steigerung der Zuwendungen je Platz an diese Träger (Steigerung von 2001 auf 2002 in Darmstadt von 2.008 € auf 2.368 € je Platz, in Wiesbaden von 2.355 € auf 2.891 € je Platz) besteht Steuerungsbedarf.

Darmstadt vereinbarte mit der evangelischen Kirche, bei neuen Angeboten die laufenden Kosten vollständig zu übernehmen. Die Stadt steht vor der Entscheidung, aufgrund ihrer Finanzierungsverantwortung Steuerungsinstrumente aufzubauen.

In Wiesbaden konnte durch Elterninitiativen ein zusätzliches und flexibles Angebot zu für die Stadt günstigen Konditionen geschaffen werden: Wiesbaden bestand auf Eigenleistungen der Eltern. Frankfurt am Main verzichtete auf solche Eigenleistungen.

Elterninitiativen in  
Wiesbaden und  
Frankfurt am Main

Offenbach am Main nutzte die Entgeltstruktur als Instrument zur Bedarfssteuerung: Das Entgelt für einen Ganztagsplatz lag um 46 Prozent über dem eines Halbtagsplatzes. Die Entgeltstruktur in Offenbach wies damit die höchste Spreizung auf und zeigte den Eltern den tatsächlichen Mehraufwand der Ganztagsbetreuung durch die Entgelte an. In den anderen Städten variierte die Entgeltspreizung zwischen 21 Prozent in Darmstadt und 30 Prozent in Frankfurt am Main.

Offenbachs  
Entgeltstruktur  
vorbildlich

Entgeltstrukturen nach Betreuungsangeboten zum 31. Dezember 2002

		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Krippe	halbtags	-	-	116 €	122 €	-
	teiltags	-	-	140 €	170 €	-
	ganztags	137 €	435 €	165 €	226 €	180 €
Spreizung Krippe <sup>1)</sup>		-	-	30 %	46 %	-
Kindergarten	halbtags	77 €	93 €	95 €	94 €	100 €
	teiltags	87 €	106 €	109 €	130 €	-
	ganztags	97 €	132 €	129 €	174 €	130 €
Spreizung Kindergarten <sup>1)</sup>		21 %	30 %	26 %	46 %	23 %

Entgeltstrukturen nach Betreuungsangeboten zum 31. Dezember 2002		Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Hort	halbtags	-	-	95 €	94 €	100 €
	teiltags	-	106 €	109 €	130 €	-
	ganztags	99 €	132 €	129 €	174 €	130 €
Spreizung Hort <sup>1)</sup>		-	-	26 %	46 %	23 %
Verpflegungspauschale Mittagessen		36 €	51 €	42 €	61 €	30 €
Verpflegungspauschale Zwischenmahlzeit		-	-	-	-	5 €
1) Spreizung zwischen den Entgelten des Halbtags- und des Ganztagsangebots - = nicht zutreffend Quelle: Angaben der Städte						

### Ansicht 54: Entgeltstrukturen nach Betreuungsangeboten zum 31. Dezember 2002

Auch die Höhe der Entgelte variierte. Während Offenbach am Main vergleichsweise hohe Entgelte erhob, lag das Entgeltniveau in Darmstadt unterhalb der in den anderen Städten erhobenen Entgelte.

## 14.7 Konsolidierungspotenziale in der Kinderbetreuung

In den Schlussberichten wurden den Städten folgende Konsolidierungspotenziale benannt:

Konsolidierungspotenziale in der Kinderbetreuung 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kinderbetreuung	3,93 Mio. €	41,74 Mio. €	4,00 Mio. €	5,84 Mio. €	13,46 Mio. €

### Ansicht 55: Konsolidierungspotenziale in der Kinderbetreuung 2002

## 15. Schule

### 15.1 Grunddaten zu Schulen

Die kreisfreien Städte haben für die äußere Schulverwaltung zu sorgen.

Untersuchungsschwerpunkte waren:

- Personalbesetzung der Schulverwaltung
- Wochenstunden der Schulsekretariate sowie Bemessung der Stundenzahlen
- Gastschüler

Die Grunddaten ergeben sich aus Ansicht 56.

Grunddaten Schule 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Schüler	28.070	85.928	33.895	17.070	39.405
Personalkapazität Schulverwaltung	13,5	53,3	16,5	8,4	26,1
Personalkapazität Schulverwaltung je 1.000 Schüler	0,48	0,62	0,49	0,49	0,66
Personalkapazität Sekretariat	41,2	162,1	49,6	25,6	69,1
Personalkapazität Hausmeister	54,4	158,8	56,7	30,8	69,4
Gastschüler netto (einpendelnde abzüglich auspendelnde)	9.462	8.122	7.901	1.545	4.428
Gastschüler netto in Prozent der Schüler	34 %	9 %	23 %	9 %	11 %

Personalkapazitäten in Vollzeitstellen

Für die Personalausstattung der Schulverwaltungen wurde Vergleichbarkeit hergestellt:

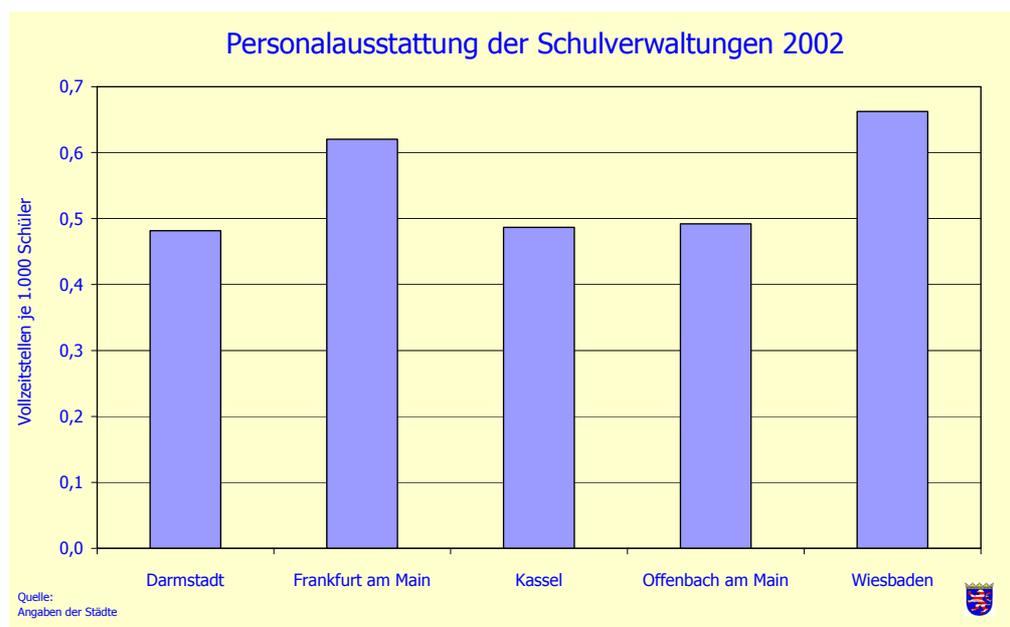
- Darmstadt: ohne einen Medientechniker
- Frankfurt am Main: ohne 15 Springer, 16,56 Vollzeitstellen aus der Abteilung 40.1 (Personal) und 1,8 Vollzeitstellen aus der Abteilung 40.4 (Liegenschaftsmanagement und Kommunikationstechnik)
- Kassel: ohne 7,5 Stellen im Medienzentrum, Stadt- und Kreisbildstelle, 3 Schulassistenten für Berufsschulen und 1 Wirtschaftsleiterin einer Berufsschule
- Offenbach am Main: ohne 4 Medientechniker und 1 Schulassistenz
- Wiesbaden: ohne 1 Stelle Medientechnik und 3,5 Stellen für BAföG-Aufgaben

Quelle: Angaben der Städte

### Ansicht 56: Grunddaten Schule 2002

### 15.2 Personalbesetzung der Schulverwaltungen

Ansicht 57 zeigt die Personalbesetzung in den Schulverwaltungen in Vollzeitstellen je 1.000 Schüler. Mit 0,66 Vollzeitstellen je 1.000 Schüler lag Wiesbaden am oberen und Darmstadt mit 0,48 Vollzeitstellen je 1.000 Schüler am unteren Ende (siehe auch Ansicht 56).



Ansicht 57: Personalausstattung der Schulverwaltungen 2002

### 15.3 Sekretariate

In Darmstadt wurden die Soll-Wochenstunden für den Einsatz der Sekretärinnen überwiegend nach Schülerzahl und Schulform bemessen. So wurden den besonders arbeitsintensiven Sekundarstufen II und den Sonderschulen höhere Stundensätze zugeordnet. Der gebildete Sockelbetrag wurde um Zuschläge für ausländische Schüler sowie um Zuschläge für die Schulform ergänzt. Die Berechnung der Sollstunden wurde jährlich vorgenommen und nach Bedarf angepasst.

Tatsächlich wurden die Sollstunden bei den Sonderschulen unterschritten. Bei den restlichen Schulformen, besonders bei den Grundschulen, wurden die Sollstunden überschritten.

In Frankfurt am Main war das Verfahren der Personalbedarfsbemessung ähnlich. Die Sockelstunden wurden um weitere Sollstunden erhöht, wenn an einer Schule ein bilingualer Zweig, ein Ganztagsbetrieb oder ein Mindestanteil integrativer Klassen mit Behinderten bestand.

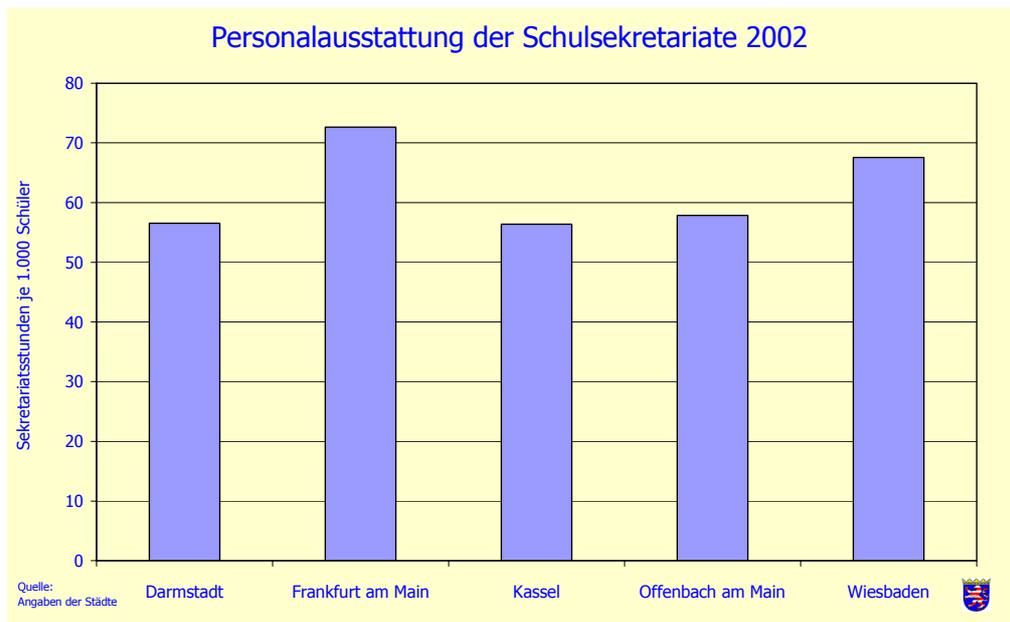
Auch in Kassel war das Verfahren ähnlich. Bei einer Veränderung der Schülerzahlen wurden die Wochenstundenzahlen der Sekretärinnen angepasst. Insgesamt neun Sekretärinnen waren bei mehr als einer Schule (auch bei unterschiedlichen Schulformen) beschäftigt.

In Offenbach am Main wurden den Schulen Sockelstunden nach den Empfehlungen des Hessischen Städtetages zur Ausstattung mit Schulsekretärinnen zugeordnet. Die Sockelstunden wurden um Zuschläge nach einem speziellen Kriterienkatalog erhöht. Insgesamt durfte das Gesamtkontingent von 987,5 Wochenstunden nicht überschritten werden.

In Wiesbaden wurde der Bedarf an Sekretariatsstunden aus einem festen und einem flexiblen Anteil ermittelt. Der feste Anteil variierte je nach Schulform. Der flexible Anteil bemaß sich nach Schülerzahl und -struktur. Er betrug das 2,3-fache der Schüler einer Schule. Zuschläge für besondere Aufgaben wurden einberechnet, so für Sprachförderung. Die Stundenzahl wurde neu bemessen,

wenn die Schülerzahl einer Schule um fünfzig zu- oder abnahm. Bei einer Abnahme der Schülerzahl wurde entweder die Arbeitszeit der Sekretärin reduziert oder teilweise an anderen Schulen erbracht. Für 2002 ergab sich für alle Schulen eine Sollwochenstundenzahl von 2.690 Stunden. Die Stellenbesetzung zum 31. Dezember 2002 entsprach 2.662 Stunden.

Der Personaleinsatz wurde anhand der Kennzahl „Vollzeitstellen je 1.000 Schüler“ beurteilt. Wie Ansicht 58 zeigt, wurden in Frankfurt am Main 73 Sekretariatsstunden und in Kassel 56 Sekretariatsstunden je Woche und je 1.000 Schüler erbracht. Gemessen an Kassels Wert ergaben sich Konsolidierungspotenziale für Frankfurt am Main von 1,42 Millionen € und für Wiesbaden von 0,45 Millionen €. Die geringen Abweichungen in den anderen Städten gaben unter Konsolidierungsgesichtspunkten keinen Anlass zur Quantifizierung.



Ansicht 58: Personalausstattung der Schulsekretariate 2002

## 15.4 Gastschüler

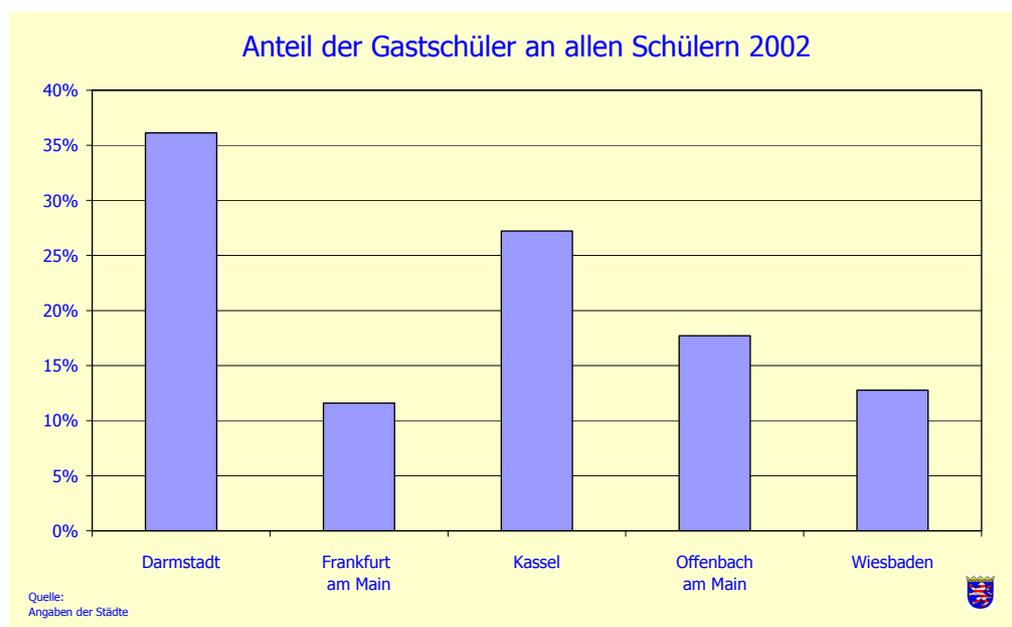
Unter Gastschülern werden diejenigen Schüler verstanden, deren Wohnsitz außerhalb der Stadt liegt, die jedoch eine Schule in der Stadt besuchen.

Die Anteile der Gastschüler waren in Darmstadt und Kassel mit über 25 Prozent vergleichsweise hoch (Ansicht 59).

Einerseits führt ein hoher Gastschüleranteil durch den Verwaltungsaufwand zu einer stärkeren Belastung der Schulverwaltung. Andererseits verbessert dies die Auslastung der Schulen. Die Gastschülerbeiträge deckten die tatsächlichen Schulplatzkosten nicht ab. Dies belastete die Städte.



Gastschüleranteile in Darmstadt und Kassel hoch



Ansicht 59: Anteil der Gastschüler an allen Schülern 2002

Am Beispiel Frankfurts wird die Verantwortung der Großstädte für die Schüler aus dem Umland dargestellt: Der Gastschüleranteil in Frankfurt am Main betrug 2002 zwölf Prozent. Dies war der niedrigste Wert im Vergleich der fünf Städte.

Insgesamt besuchten 9.958 Gastschüler Schulen in Frankfurt am Main. Die Summe aller Gastschüler abzüglich der abwandernden Schüler betrug 8.122. Die finanzielle Belastung lässt sich anhand der durchschnittlichen Gastschulbeiträge und der Schulplatzkosten ermitteln. Der durchschnittliche Gastschulbeitrag lag in Frankfurt am Main bei 312 €.

Die durchschnittlichen laufenden Schulplatzkosten von 1.087 € ergaben sich aus den Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts bezogen auf die Schülerzahl. Sie beinhalten noch keine Ausgaben für Investitionen. Die Gastschulbeiträge deckten die tatsächlichen laufenden Schulplatzkosten zu rund einem Drittel, was einer Deckungslücke von rund 6,3 Millionen € entsprach.

Für die Berechnung von Konsolidierungspotenzialen wurden keine Beträge aus höheren Gastschulbeiträgen angesetzt, da diese nicht durch das Handeln der Städte allein realisiert werden können.

## 15.5 Konsolidierungspotenziale Schulen

In den Schlussberichten wurden den Städten folgende Konsolidierungspotenziale benannt:

Konsolidierungspotenziale Schulen 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Schulen	0,35 Mio. €	2,21 Mio. €	0,00 Mio. €	0,00 Mio. €	0,94 Mio. €

Ansicht 60: Konsolidierungspotenziale Schulen 2002

## 16. Kultur

### 16.1 Kulturelle Infrastruktur

Kulturelle Angebote gehören zu den wichtigsten freiwilligen Leistungen einer Großstadt. Die kulturelle Infrastruktur zählt zu den anerkannten Leistungen der Städte in Deutschland.

Auch im Sinne der Gleichheit der Lebensbedingungen wäre es nicht vorstellbar, dass eine Großstadt den Bürgern keine kulturellen Angebote macht. Gestaltbar ist der Umfang, der im Verhältnis zu den anderen Aufgaben wie Soziales oder Schule festzulegen ist. Diese Verteilung gehört zu den wichtigen Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung. Bei der Festlegung gilt in jedem Fall die Restriktion, dass sich das Gesamtangebot der Stadt an den vorhandenen Ressourcen orientieren muss.

Kulturangebote  
freiwillig, aber  
nicht verzichtbar

Vor dem Hintergrund vorhandener oder drohender Haushaltsdefizite wurde als Maßstab das kulturelle Ausstattungsniveau der fünf Städte festgestellt und verglichen. Das Ausstattungsniveau wurde als Bezugspunkt gewählt, weil es wesentlich den Zuschussbedarf bestimmt. Zudem können Effizienzsteigerungen den Zuschussbedarf reduzieren. Sie sind bei Kulturaufgaben im Volumen nachrangig oder mangels tragfähiger Bezugsgrößen schwer bestimmbar. So kann die wissenschaftliche Arbeit in einem Museum kaum unter Effizienzgesichtspunkten bemessen werden.

Beim Vergleich der Städte wurde unterstellt, dass das geringste Ausstattungsniveau einen Wert darstellt, auf den die anderen Städte ihr Angebot reduzieren können, um ihre Haushalte zu konsolidieren. Klar ist: Das Leistungsangebot würde eingeschränkt. Es wird nicht behauptet, die unter Konsolidierungsgesichtspunkten entfallenden Angebote seien inhaltlich mangelhaft oder ineffizient.

Nicht sinnvoll ist, die Mittel gleichmäßig zu senken und gleichzeitig die gesamte Infrastruktur der Einrichtungen aufrecht zu erhalten. Bei solchen Senkungsvorgaben kürzen die Einrichtungen meist ihre disponiblen Ausgaben, wie dies für die Bibliotheken in Kapitel 16.4 (Seite 95) dargestellt ist. Hierbei handelt es sich häufig um Sachausgaben für die inhaltliche Arbeit. So werden Gebäude und Personal für Bibliotheken finanziert und Mittel für Bücher und CD-ROMs fehlen.

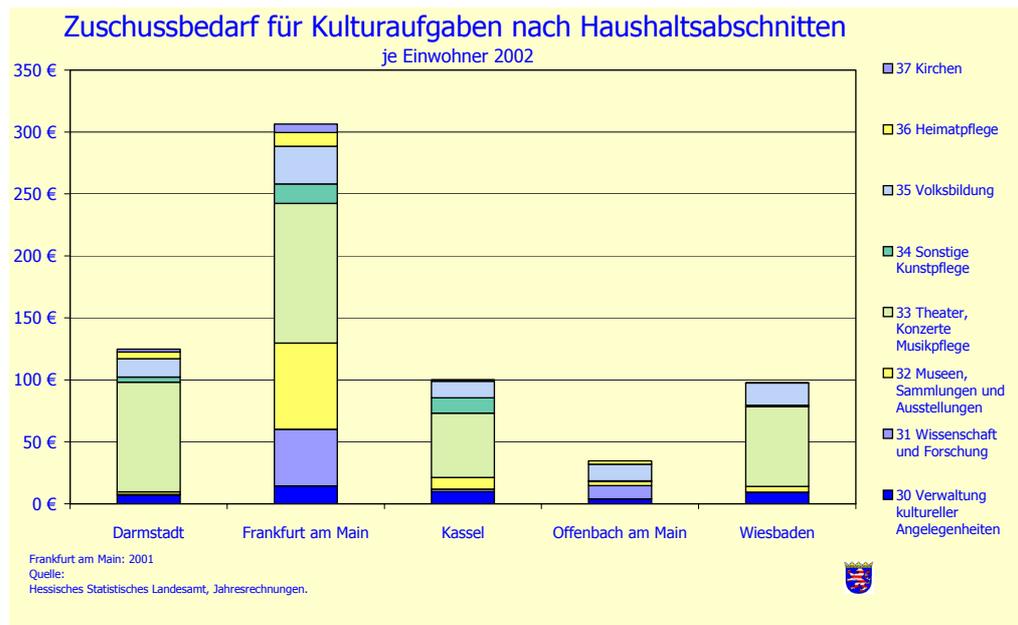
Gleichmäßige  
Mittelabsenkung  
nicht sinnvoll

Einnahmesteigerungen können aufgrund ihres Volumens flankierend wirken. Punktuell können Sponsoring und ehrenamtliches Engagement helfen. Die Sicherung der dauerhaften Finanzierung kultureller Angebote obliegt den Städten.

Einnahme-  
steigerung  
flankierend

Vor diesem Hintergrund wurden ausgewählte Leistungen auf Beiträge zur Haushaltsentlastung untersucht.

Der Gesamtzuschussbedarf (Ausgaben abzüglich Einnahmen) betrug in Darmstadt, Kassel und Wiesbaden rund 100 €, in Offenbach am Main unter 50 € und in Frankfurt am Main rund 300 € je Einwohner (vergleiche Ansicht 61).



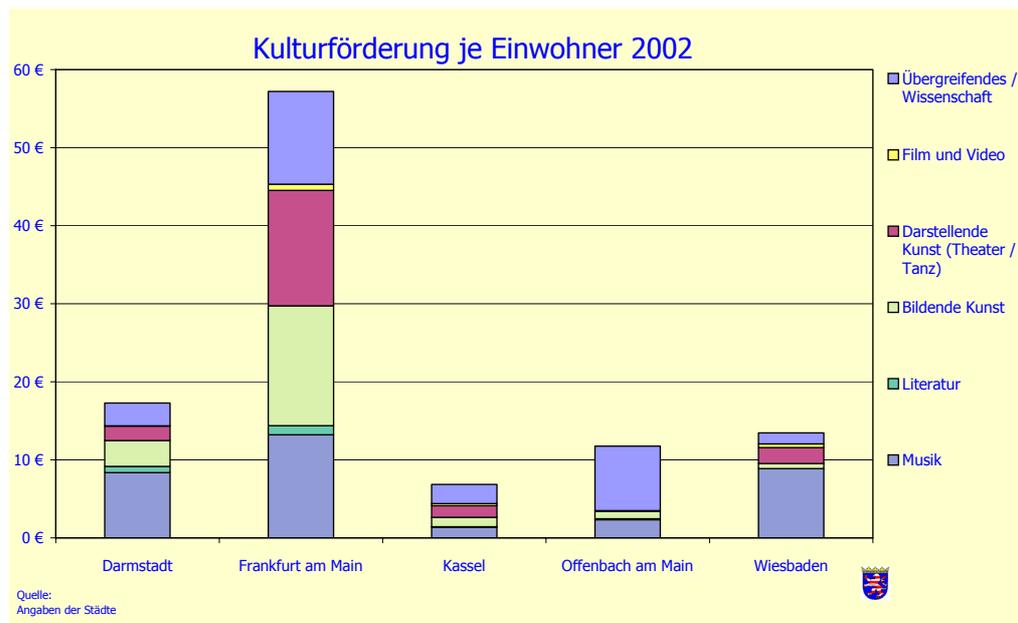
Ansicht 61: Zuschussbedarf für Kulturaufgaben nach Haushaltsabschnitten

Ohne Theater, Konzerte und Musikpflege, lagen vier Städte unter 50 €, Frankfurt am Main bei rund 200 € je Einwohner.

## 16.2 Kulturförderung

Verglichen wurden die Zuschüsse an Dritte für die Kulturförderung einschließlich der städtischen Gesellschaften. Zuschüsse für Staatstheater blieben unberücksichtigt.

Vier Städte wendeten weniger als 20 € je Einwohner, Frankfurt am Main 57 € je Einwohner auf (vergleiche Ansicht 62).



Ansicht 62: Kulturförderung je Einwohner 2002

Zur Konsolidierung des Haushalts können die Zuschüsse abgesenkt werden. Dabei ist festzuhalten,

- dass dies für die Kulturlandschaft der Städte Einbußen bedeutet,
- dass die Senkung über mehrere Jahre verteilt werden kann, um den Geförderten die Anpassung zu erleichtern. Vielfach bestanden vertragliche Verpflichtungen, die nicht mit sofortiger Wirkung gekündigt werden können.

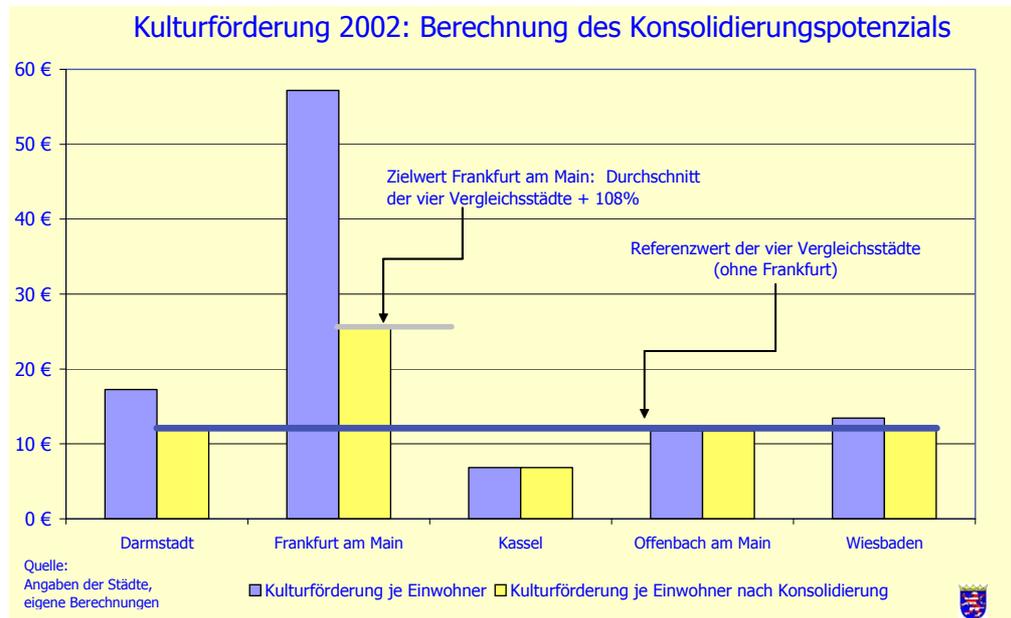
Für die Bemessung der Zuschüsse gibt es kein objektives Kriterium. Als Referenzwert wurde der durchschnittliche Zuschuss der Städte gewählt.

Um der besonderen Rolle der Stadt Frankfurt am Main gerecht zu werden, wurde der Vergleich zweigeteilt:

Besondere Rolle  
Frankfurts  
berücksichtigt

- Einerseits wurden die vier Städte (ohne Frankfurt am Main) mit dem Durchschnittswert dieser Gruppe (Referenzwert) verglichen.
- Andererseits wurde für Frankfurt am Main aufgrund seiner Metropolfunktion ein Zuschlag von 108 Prozent auf den Referenzwert einberechnet, der sich aus der höheren Steuerkraft der Stadt ergab. Frankfurt am Main kann sich entsprechend höhere Zuschüsse leisten als die anderen Städte im Durchschnitt.

Die durchschnittliche Kulturförderung je Einwohner der vier Städte ohne Frankfurt am Main belief sich 2002 auf 13,43 €. Für Frankfurt am Main ergab sich einschließlich Zuschlag ein Zielwert von fast 28 € je Einwohner (Ansicht 63).



#### Ansicht 63: Kulturförderung 2002: Berechnung des Konsolidierungspotenzials

Auf der Basis dieser Annahmen ergäbe sich für Darmstadt ein Potenzial zur Reduzierung der Zuschüsse für Kulturförderung von 687.039 €, für Frankfurt am Main von 20.302.713 € und für Wiesbaden von 304.935 €. Für Kassel und Offenbach am Main ergab sich kein Konsolidierungspotenzial.

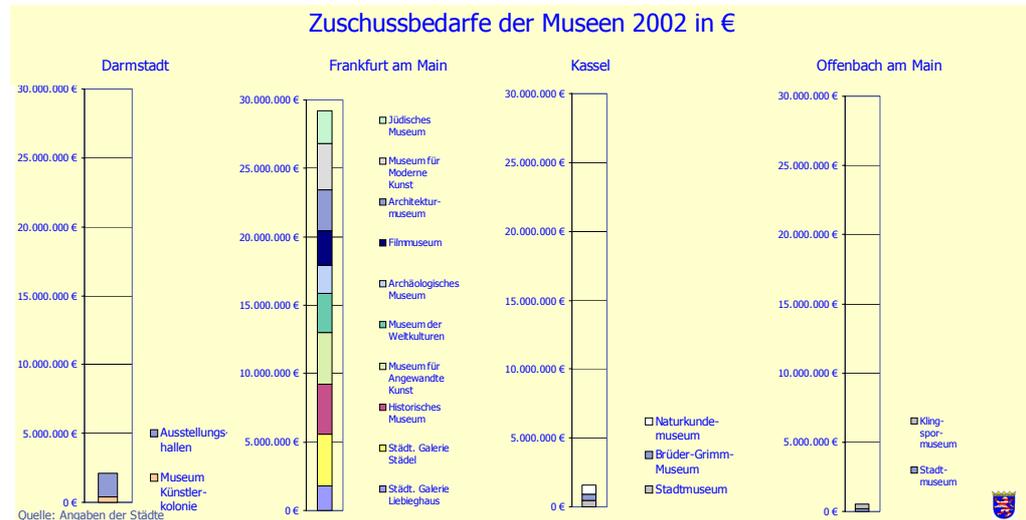
Konsolidierungs-  
potenziale

### 16.3 Museen

Eine fachliche Bewertung der Museen wurde ebenso wenig vorgenommen wie Untersuchungen der Effizienz. Die Mittel für Museen wurden verglichen. Indikatoren waren Zuschussbedarf, Stellen und Gebäudeflächen.

Größter Zuschussbedarf in Frankfurt am Main

Frankfurt hatte 2002 einen Zuschussbedarf von 29,2 Millionen €<sup>34</sup>, Darmstadt von 2,1 Millionen €, Kassel von 1,6 Millionen € und Offenbach am Main von 0,5 Millionen €. Wiesbaden betrieb im Prüfungszeitraum kein eigenes Museum.



**Ansicht 64: Zuschussbedarfe der Museen 2002**

Der Zuschussbedarf je Einwohner belief sich in Frankfurt am Main auf 53 €, in Darmstadt auf 15 €, in Kassel auf 8 € und in Offenbach am Main auf 4 €. Zur Haushaltskonsolidierung könnte Darmstadt die Leistungen reduzieren, ohne hinter die Städte Kassel und Offenbach am Main zurückzufallen. Dieses Konsolidierungspotenzial wurde nicht quantifiziert.

Besondere Rolle Frankfurts berücksichtigt

Für Frankfurt am Main wurde zur Ermittlung des Konsolidierungspotenzials ein anderer Weg beschritten. Da der Vergleich der Zuschüsse (selbst mit hohen Zuschlägen für Frankfurt am Main auf die Werte der anderen Städte) keine sinnvollen Maßstäbe liefert, wurde ein Konsolidierungspotenzial oberhalb des Niveaus der Vergleichsstädte anders bestimmt.

Zur Festlegung einer anzustrebenden Zahl von Museen in Frankfurt am Main wurde hilfsweise folgende Überlegung vorgetragen, die sich von der Breite der Sammlungsgebiete einzelner Museen und den individuellen Aufwendungen für ein Museum löst:

- Die anderen Städte unterhielten zwei oder drei kommunale Museen. Da die Steuerkraft und die Einwohnerzahl Frankfurts rund doppelt so hoch waren wie in den anderen Städten, könnte sich Frankfurt am Main im Verhältnis sieben Museen leisten.
- Frankfurt am Main hat kein Landesmuseum. Da typischerweise in einer Großstadt ein Museum vom Land betrieben wird, erhöhte sich die Zahl der kommunalen Museen um eins.

<sup>34</sup> In Frankfurt am Main wurde die als GmbH geführte Kunsthalle Schirn in 2002 mit 4,9 Millionen € bezuschusst. Unter Berücksichtigung der Kunsthalle Schirn beträgt der Gesamtzuschuss 34,1 Millionen €.

- In der Summe ergeben sich für Frankfurt am Main acht Museen als Referenzwert (bei ausschließlich Frankfurter Finanzierung).

Zum Prüfungszeitpunkt gab es elf Museen. Ein Frankfurter Museum hatte 2002 im Mittel einen Zuschussbedarf von 3,1 Millionen €, was einem Konsolidierungspotenzial von 9,3 Millionen € im Jahr entspricht.

Zu bedenken ist: Viele und teure Museen alleine zu finanzieren, ist finanzpolitisch nicht durchhaltbar. Strukturell unterfinanzierte Museen zu erhalten, ist problematisch. Sponsoring und ehrenamtliches Engagement sind in den letzten Jahren vermehrt gefordert und von den Häusern vielfach erfolgreich eingesetzt worden. Es ist unrealistisch, die Stellen und die Gebäudekosten der Museen auf diese Art bezahlen zu wollen.

Die Alternative, die übrig bleibt, wäre, auf drei Museen zu verzichten, sofern die Region nicht adäquate Finanzierungsanteile übernimmt. Die Region wird zu überdenken haben, ob nicht auch sie von diesen Standortfaktoren profitiert.

Auf drei Museen zu verzichten, wäre ein bisher beispielloser Einschnitt in die Frankfurter Kulturlandschaft mit erheblichen Wirkungen auf die Metropolfunktion und die Region.

Handlungs-  
alternativen

## 16.4 Bibliotheken

Auch für Bibliotheken gilt: Die einmal geschaffene Infrastruktur an Einrichtungen und Personal wird häufig bei sinkenden Mitteln aufrechterhalten. Die Einrichtungen werden so schleichend ausgehöhlt:

- In Frankfurt am Main reichten die Medienmittel rechnerisch, um ein Buch alle 39 Jahre durch ein neues zu ersetzen. In Kassel betrug dieser Wert 42 Jahre. Offenbach am Main erreichte im Vergleich das beste Ergebnis mit 18 Jahren.
- In allen Städten außer Offenbach am Main gab es Stadtteilbibliotheken, die in der Woche etwa zehn Stunden geöffnet waren.

Bücher rechnerisch  
etwa alle 40 Jahre  
ersetzbar

Die Zahl der Einrichtungen variierte:

- Darmstadt: Zentrale, 3 Nebenstellen, 1 Bücherbus
- Frankfurt am Main: Zentrale, 1 Kinder- und Jugendbibliothek, 18 Nebenstellen, 2 Bücherbusse
- Kassel: Zentrale, 1 Kinder- und Jugendbibliothek, 6 Nebenstellen
- Offenbach am Main: Zentrale, 1 Bücherbus
- Wiesbaden: Zentrale, 1 Musikbibliothek, 8 Nebenstellen, 2 Bücherbusse

In Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden ist wesentliches Konsolidierungsinstrument der Verzicht auf Stadtteileinrichtungen. Teile der freiwerdenden Gelder könnten eingesetzt werden, um die Attraktivität der verbleibenden Einrichtungen zu erhöhen.

Reduzierung der  
Einrichtungen

Einschnitte in die Bibliotheksstruktur ergäben Konsolidierungspotenziale in Frankfurt am Main von 2,2 Millionen €, in Kassel von 99.000 € und in Wiesbaden von 136.000 €. Die Einzelheiten wurden den Städten in den Schlussberichten vorgetragen.

Ehrenamtliches Engagement, das in Frankfurt am Main zur Entlastung der Bibliotheken diskutiert wurde, kann helfen, Zusatzangebote zu bieten, die andernfalls nicht zu Stande kämen. Den laufenden Betrieb einer über den finanziellen Möglichkeiten liegenden Infrastruktur dauerhaft und zuverlässig zu sichern, wird mit bürgerschaftlichem Engagement kaum gelingen.

### 16.5 Konsolidierungspotenziale Kultur

In den Schlussberichten wurden den Städten folgende Konsolidierungspotenziale benannt:

Konsolidierungspotenziale Kultur 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
Kultur	1,16 Mio. €	56,25 Mio. €	0,48 Mio. €	0,16 Mio. €	1,57 Mio. €

Ansicht 65: Konsolidierungspotenziale Kultur 2002

## 17. Konsolidierungsergebnisse

Konsolidierungsergebnisse 2002					
	Darmstadt	Frankfurt am Main	Kassel	Offenbach am Main	Wiesbaden
<b>Konsolidierungsbedarf:</b>					
struktureller Konsolidierungsbedarf I (nomineller Haushaltsausgleich)	31,01 Mio. €	132,63 Mio. €	25,48 Mio. €	13,11 Mio. €	73,03 Mio. €
struktureller Konsolidierungsbedarf II (einschließlich sechs Prozent „Freie Spitze“)	37,60 Mio. €	201,12 Mio. €	35,02 Mio. €	18,50 Mio. €	88,76 Mio. €
<b>Konsolidierungspotenziale:</b>					
Allgemeine Verwaltung	2,92 Mio. €	29,86 Mio. €	0,85 Mio. €	1,12 Mio. €	10,93 Mio. €
Ordnungsverwaltung	1,50 Mio. €	13,23 Mio. €	1,02 Mio. €	0,79 Mio. €	4,00 Mio. €
Soziales und Jugend	13,00 Mio. €	79,08 Mio. €	11,05 Mio. €	1,83 Mio. €	23,54 Mio. €
Kinderbetreuung	3,93 Mio. €	41,74 Mio. €	4,00 Mio. €	5,84 Mio. €	13,46 Mio. €
Schule und Sport	2,51 Mio. €	10,76 Mio. €	0,95 Mio. €	0,29 Mio. €	2,06 Mio. €
Kultur	1,16 Mio. €	56,25 Mio. €	0,48 Mio. €	0,16 Mio. €	1,57 Mio. €
Technische Verwaltung	1,92 Mio. €	4,24 Mio. €	0,62 Mio. €	0,34 Mio. €	0,91 Mio. €
Summe Konsolidierungspotenziale	26,95 Mio. €	235,16 Mio. €	18,97 Mio. €	10,37 Mio. €	56,47 Mio. €
<b>rechnerisches Defizit<sup>1)</sup></b>	4,07 Mio. €	-102,53 Mio. €	6,50 Mio. €	2,73 Mio. €	16,55 Mio. €
<b>Deckungsgrad<sup>2)</sup></b>	87 %	177 %	66 %	79 %	77 %
1) Konsolidierungsbedarf I abzüglich Konsolidierungspotenzial 2) Summe der Konsolidierungspotenziale dividiert durch Konsolidierungsbedarf I Quelle: Schlussberichte					

### Ansicht 66: Konsolidierungsergebnisse 2002



## 18. Schlussbemerkung

Die hessischen Großstädte hatten in der Vergangenheit bedeutende finanzielle Anstrengungen unternommen, gute Lebens- und Wirtschaftsbedingungen zu schaffen. Im Zeichen enger werdender finanzieller Gestaltungsmöglichkeiten war dies im Untersuchungszeitraum nicht mehr in dem Maße möglich.

Im Mittelpunkt der kommunalen Selbstverwaltung stehen nunmehr überall

- Leistungskonzentration,
- Steuerungsverbesserung,
- Effizienzsteigerung und
- Kostenbewusstsein.

Die schwierige Finanzlage, mit der Kassel und Offenbach am Main umzugehen wussten, erreichte im Untersuchungszeitraum auch Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden. Einige Städte trafen nach intensiven und zum Teil harten Diskussionen weitreichende Konsolidierungsentscheidungen.

Das Land Hessen wird die Lage seiner Großstädte sorgfältig zu beobachten und gemeinsam mit den Städten und ihren Regionen differenzierte Lösungen zu entwickeln haben. Besonderes Augenmerk wird der Stadt Kassel zu widmen sein. Trotz ihrer langen Konsolidierungsgeschichte ist ein ausgeglichener Haushalt ohne Einschnitte nicht in Sicht. Die Bedeutung Kassels als einziger Großstadt für Nordhessen ist nachhaltig gefährdet. Dabei wird auch der Bevölkerungsrückgang in der Region Nordhessen, Südniedersachsen und Thüringen zu berücksichtigen sein.

In Südhessen wird die besondere Problematik Offenbachs wegen seiner schwierigeren sozialen Struktur auch unter den technischen Gesichtspunkten der Funktional- und Regionalreform zu klären sein.

Inwieweit eine verbesserte Konjunkturlage oder die aktuellen Veränderungen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sich günstig auf die Haushalte der Städte auswirken, bleibt abzuwarten.





## **19. 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, Direktor beim Hessischen Rechnungshof, Abteilungsleiter,  
Tel. 0 61 51/381 250

Heinz Hechler, Regierungsoberrat, stellvertretender Abteilungsleiter,  
Tel. 0 61 51/381 256

Andreas Mathes, Regierungsrat z. A., Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 257

Dr. Dieter Bolkenius, Forstoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 252

Peter Meyer, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 253

Dr. Andreas Stöhr, Regierungsrat z. A., Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 259

Dipl.-Kfm. (FH), MPA Martin Westermann, Projektleiter, Tel. 0 61 51 / 381 258

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Christine Löw, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254