Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -

# Einundzwanzigster

# Zusammenfassender Bericht

# 2010

Hessischer Landtag 18. Wahlperiode Drucksache 18/2633
Eingegangen am 12. Oktober 2010 Ausgegeben am 20. Oktober 2010

# Einundzwanzigster
# Zusammenfassender Bericht
# 2010

## Impressum


| | |
|---|---|
| Herausgeber: | Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser<br>Präsident des Hessischen Rechnungshofs<br>• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •<br>Eschollbrücker Straße 27<br>64295 Darmstadt<br><br>uepkk@rechnungshof.hessen.de<br>www.rechnungshof-hessen.de |
| Satz: | Eigensatz |
| Druck: | Betz-Druck GmbH,<br>Röntgenstraße 30, 64291 Darmstadt |
| Auslieferung: | Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs<br>• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •<br><br>und<br><br>Kanzlei des Hessischen Landtags,<br>Postfach 3240, 65022 Wiesbaden |
| Auflage: | 1.400 |
| Landtagsdrucksache | 18/2633 |

# Vorwort

Mit dem Einundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht der Überörtlichen Prüfung in Hessen werden Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus neun Prüfungen vorgestellt. In diese Prüfungen waren insgesamt 155 kommunale Körperschaften einbezogen.

Gegenstand der vier Haushaltsstrukturprüfungen waren 85 kommunale Körperschaften, davon 78 Städte und Gemeinden und 7 Landkreise. Zentrale Aussagen wurden zur Beurteilung der Haushaltslage im Prüfungszeitraum sowie zum Stand der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft auf die Doppik getroffen. Die globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wirkte im Jahr 2009 deutlich auf die Haushalte der Kommunen. Steuereinnahmen gingen spürbar zurück, Ausgaben stiegen. Bei angespannter Haushaltslage erhöhten die Kommunen durchschnittlich ihre Schulden in den Kernhaushalten. Vornehmlich das Kassenkreditvolumen nahm wieder zu.

Die Prüfungen zeigten, die Doppik ist trotz der zahlreichen Anlaufschwierigkeiten langfristig der Kameralistik überlegen. Ein reibungsloser Umstellungsprozess gelang bei weitem nicht allen hessischen Kommunen. Insbesondere kleinere Gemeinden räumten der Umstellung auf die Doppik nicht die Priorität ein, die angemessen gewesen wäre. Die Erfahrungen aus der langwierigen Umstellung auf die Doppik sind für die Aufstellung des Gesamtabschlusses zu berücksichtigen. Schließlich stehen der Kommune erst mit dem Gesamtabschluss wichtige entscheidungsrelevante Informationen über das kommunale Gesamtvermögen und die wirtschaftliche Lage des „Konzerns Kommune" bereit. Die notwendigen strategischen Entscheidungen zur Organisation des Gesamtabschlusses sind bereits jetzt zu treffen, damit die Vorbereitungen auf den Gesamtabschluss nicht ähnlich langsam wie die Umstellung auf die Doppik verlaufen. Der Termin zur Aufstellung des Gesamtabschlusses zum 31. Dezember 2015 kann sonst nicht eingehalten werden.

Auch die Fachprüfungen bei 70 kommunalen Körperschaften lieferten bedeutsame Ergebnisse. Die Prüfung Demografischer Wandel belegt, dass der demografische Wandel unumkehrbar ist. Die Kommunen können nur begrenzt reagieren. Die Prüfung der Jugendämter zeigte, dass die vereinfachten Hilfen zum Beispiel in Kindertageseinrichtungen und Schulen zur Stabilisierung der Familien und damit zum Verbleib der jungen Menschen in der Familie beigetragen haben. Zu den Erkenntnissen der Prüfung Rechnungsprüfungsämter II gehört, dass vor dem Hintergrund der Umstellung auf die Doppik eine zeitnahe Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse durch die Rechnungsprüfungsämter unabdingbar ist. Naturparks übernehmen eine wichtige interkommunale Bündelungsfunktion, die kaum eine andere Institution leisten kann. Die Prüfung der Ordnungsbehörden bestätigte, dass die Gemeinden Gestaltungsspielräume bei der Intensität der Rechtsanwendung genießen.

Mein Dank gilt den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften, den geprüften Körperschaften, aber auch meiner Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften". Sie alle trugen zum Gelingen dieses Berichts bei.

Darmstadt, im Oktober 2010

Prof. Dr. Manfred Eibelshäuser

Präsident des Hessischen Rechnungshofs

# Inhaltsverzeichnis

**Impressum** ..... **II**
**Vorwort** ..... **III**
**Inhaltsverzeichnis** ..... **V**
**Ansichtenverzeichnis** ..... **IX**
**LEITSÄTZE** ..... **1**
**1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze** ..... **3**
1.1 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" bei 14 Städten und 12 Gemeinden ..... 3
1.2 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" bei sieben Landkreisen ..... 5
1.3 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" bei 4 Städten und 26 Gemeinden ..... 7
1.4 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" bei 21 Städten und einer Gemeinde ..... 9
1.5 Einhundertsechsunddreißigste Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" bei 29 Städten und Gemeinden ..... 11
1.6 Einhundertsiebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Jugendämter" bei sieben Sonderstatusstädten ..... 13
1.7 Einhundertachtunddreißigste Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" bei neun Landkreisen ..... 15
1.8 Einhundertneununddreißigste Vergleichende Prüfung „Naturparks" bei sieben Zweckverbänden und drei Landkreisen ..... 17
1.9 Einhunderteinundvierzigste Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden" bei 15 Städten und Gemeinden ..... 19
**HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN** ..... **21**
**2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2009** ..... **23**
2.1 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft ..... 23
2.2 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen ..... 24
2.3 Schulden der hessischen Kommunen ..... 29
**HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN** ..... **37**
**3. Beurteilung der Haushaltslage** ..... **39**
3.1 Überblick ..... 39
3.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" ..... 41
3.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 44
3.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 48
3.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 52
**4. Einnahmen und Schulden** ..... **55**
4.1 Überblick ..... 55
4.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" ..... 56
4.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 60
4.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 66
4.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 68

**5. Umstellung der Haushaltswirtschaft ..... 70**
5.1 Überblick ..... 70
5.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" ..... 72
5.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 76
5.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 78
5.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 85
**6. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Aktivseite ..... 88**
6.1 Überblick ..... 88
6.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" ..... 93
6.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 96
6.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 105
6.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 108
**7. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Passivseite ..... 112**
7.1 Überblick ..... 112
7.2 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 114
7.3 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 115
7.4 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 117
**8. Weitere Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen ..... 118**
8.1 Überblick ..... 118
8.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" ..... 118
8.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" ..... 127
8.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" ..... 129
8.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" ..... 140
**9. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Ausblick ..... 144**
**FACHPRÜFUNGEN ..... 145**
**10. Einhundertsechsunddreißigste Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" ..... 146**
10.1 Geprüfte Körperschaften ..... 146
10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter ..... 147
10.3 Leitsätze ..... 147
10.4 Gliederung ..... 148
10.5 Geprüftes Risiko ..... 148
10.6 Bevölkerungsentwicklung ..... 148
10.7 Die Kommune als Wirtschaftsraum ..... 155
10.8 Die Kommune als Lebensraum ..... 161
10.9 Die Kommune als Siedlungsraum ..... 169

10.10 Ausblick ..... 176
**11. Einhundertsiebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Jugendämter" ..... 178**
11.1 Geprüfte Körperschaften ..... 178
11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter ..... 179
11.3 Leitsätze ..... 179
11.4 Gliederung ..... 179
11.5 Geprüftes Risiko ..... 180
11.6 Ergebnisverbesserungen ..... 180
11.7 Rückstände ..... 180
11.8 Überblick ..... 181
11.9 Wirkung der Ausgaben für Jugendhilfe auf die Haushalte ..... 183
11.10 Soziodemografisches Umfeld ..... 185
11.11 Langfristige Entwicklung der Fallzahlen in der Jugendhilfe ..... 186
11.12 Fallzahlen und Soziodemografie ..... 188
11.13 Fallstruktur der Erziehungshilfen ..... 190
11.14 Personaleinsatz ..... 193
11.15 Gewährung und Steuerung von Erziehungshilfen ..... 195
11.16 Einstellung von Erziehungshilfen ..... 196
11.17 Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen ..... 197
11.18 Jugendarbeit ..... 199
11.19 Jugendfreizeiteinrichtungen ..... 201
11.20 Vernetzung von Schule und Jugendarbeit ..... 204
11.21 Schulsozialarbeit ..... 205
11.22 Zusammenarbeit von Erziehungshilfe und Jugendarbeit ..... 206
11.23 Ausblick ..... 207
**12. Einhundertachtunddreißigste Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" ..... 208**
12.1 Geprüfte Körperschaften ..... 208
12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter ..... 209
12.3 Leitsätze ..... 209
12.4 Gliederung ..... 210
12.5 Geprüftes Risiko ..... 210
12.6 Ergebnisverbesserungen ..... 210
12.7 Überblick ..... 210
12.8 Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter ..... 212
12.9 Wahrnehmung der Aufgaben ..... 213
12.10 Prüfungsrückstände ..... 216
12.11 Finanzierung der Rechnungsprüfungsämter ..... 219
12.12 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik ..... 223
12.13 Aufbauorganisation ..... 225
12.14 Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung ..... 226
12.15 Berichterstattung ..... 228
12.16 Fortbildung ..... 229
12.17 Prüfung der Verfahren automatischer Datenverarbeitung ..... 230
12.18 Prüfung von Leistungen der sozialen Sicherung ..... 231
12.19 Dolose Handlungen ..... 232
12.20 Ausblick ..... 236

**13. Einhundertneununddreißigste Vergleichende Prüfung „Naturparks" .238**
13.1 Geprüfte Körperschaften....238
13.2 Informationsbestand und Prüfungsbeauftragter....239
13.3 Leitsätze....239
13.4 Gliederung....239
13.5 Geprüftes Risiko....240
13.6 Ergebnisverbesserung....240
13.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften....240
13.8 Überblick....240
13.9 Prüfungsmaßstäbe....244
13.10 Größe und Flächennutzung....244
13.11 Charakteristik und Arbeitsschwerpunkte....246
13.12 Bündelungsfunktion....248
13.13 Kostenstruktur der Naturparks....248
13.14 Einzelaspekte der Naturparkarbeit....252
13.15 Naturparkplan....258
13.16 Ausblick....259
**14. Einhunderteinundvierzigste Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden"....260**
14.1 Geprüfte Körperschaften....260
14.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter....261
14.3 Leitsätze....261
14.4 Gliederung....261
14.5 Geprüftes Risiko....262
14.6 Ergebnisverbesserungen....262
14.7 Rückstände....262
14.8 Überblick....262
14.9 Aufgabenwahrnehmung und Steuerung der Ordnungsbehörden....263
14.10 Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden....265
14.11 Einwohnermeldeamt....266
14.12 Straßenverkehrsbehörde....269
14.13 Allgemeine Gefahrenabwehr....269
14.14 Überwachung des ruhenden Verkehrs....270
14.15 Überwachung des fließenden Verkehrs....272
14.16 Nichtraucherschutzgesetz und Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden....276
14.17 E-Government in den Ordnungsbehörden....277
14.18 Freiwilliger Polizeidienst....279
14.19 Ausblick....279
**ANLAGEN....281**
**15. Prüfprogramm....282**
15.1 Laufende Prüfungen....282
15.2 Beendete Prüfungen....282
**16. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften....285**
**17. Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen....287**
**18. Stichwortverzeichnis....288**
**19. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)....295**
**20. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften....297**

# Ansichtenverzeichnis


Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte ..... 24

Ansicht 2: Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2000 bis 2009 ..... 25

Ansicht 3: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2000 bis 2009 ..... 25

Ansicht 4: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte ..... 26

Ansicht 5: Sozialausgaben..... 27

Ansicht 6: Sozialausgaben 2005 bis 2009 ..... 27

Ansicht 7: Zinsausgaben 2000 bis 2009..... 28

Ansicht 8: Geldmarktsätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte)..... 28

Ansicht 9: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2000 bis 2009..... 29

Ansicht 10: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres..... 30

Ansicht 11: Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 2000 bis 2009..... 30

Ansicht 12: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände zum 31. Dezember des Jahres..... 31

Ansicht 13: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände 2000 bis 2009 ..... 31

Ansicht 14: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften 2009..... 32

Ansicht 15: Kommunale Schulden 2005 bis 2009 ..... 33

Ansicht 16: Schulden (in Kernhaushalten und Eigenbetrieben) je Einwohner – Verteilung in Kategorien 2008 und 2009 ..... 34

Ansicht 17: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" – Lage der Städte und Gemeinden..... 41

Ansicht 18: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008 ..... 42

Ansicht 19: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage..... 43

Ansicht 20: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Lage der Landkreise ..... 44

Ansicht 21: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008 ..... 46

Ansicht 22: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage..... 46

Ansicht 23: Normiertes Haushaltsergebnis und Mittelüberschuss im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2004 bis 2008 ..... 47

Ansicht 24: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Lage der Gemeinden..... 48

Ansicht 25: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008 ..... 49

Ansicht 26: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage..... 50

Ansicht 27: Median der normierten Haushaltsergebnisse im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln ..... 51

Ansicht 28: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Lage der Städte..... 52

Ansicht 29: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008 ..... 53
Ansicht 30: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage ..... 54
Ansicht 31: Einnahmen/ Ausgaben des Verwaltungshaushalts (kameral) bzw. Gesamterträge/ -aufwendungen (doppisch) ..... 56
Ansicht 32: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner ..... 57
Ansicht 33: Kommunale Schulden im Jahr 2008 ..... 58
Ansicht 34: Kommunale Schulden im Jahr 2008 ..... 59
Ansicht 35: Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt und der Einnahmen in den Jahren 2004 bis 2008 ..... 59
Ansicht 36: Nötiger und tatsächlicher Hebesatz für Kreis- und Schulumlage ..... 60
Ansicht 37: Entwicklung der kumulierten Fehlbeträge in den Jahren 1993 bis 2008 ..... 62
Ansicht 38: Entwicklung der durchschnittlichen Einnahmen in den Jahren 1984 bis 2008 ..... 62
Ansicht 39: Entwicklung der Hebesätze von Kreis und Schulumlage in den Jahren 1990 bis 2008 ..... 63
Ansicht 40: Entwicklung der Ausgaben aller geprüften Landkreise in den Jahren 1984 bis 2006 ..... 63
Ansicht 41: Gegenüberstellung der Ausgaben der Jahren 1990 und 2006 ..... 64
Ansicht 42: Gesamteinnahmen und –ausgaben in den Jahren 1990 bis 2006 ..... 65
Ansicht 43: Entwicklung der Kassenkredite 2004 bis 2008 ..... 66
Ansicht 44: Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuern und Schlüsselzuweisungen) ..... 67
Ansicht 45: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner ..... 67
Ansicht 46: Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuern und Schlüsselzuweisungen) ..... 68
Ansicht 47: Entwicklung von Einnahmen und kommunalen Schulden je Einwohner ..... 68
Ansicht 48: Kommunale Schulden je Einwohner im Jahr 2008 ..... 69
Ansicht 49: „Haushaltsstrukturprüfung 2009: Städte und Gemeinden" - Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte ..... 72
Ansicht 50: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" - Stand der Umstellung auf die Doppik ..... 73
Ansicht 51: Problemfelder bei der Doppikeinführung ..... 74
Ansicht 52: Umstellung auf die Doppik: Externe Unterstützung ..... 75
Ansicht 53: Softwarelösung ..... 75
Ansicht 54: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte ..... 76
Ansicht 55: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Stand der Umstellung auf die Doppik ..... 76
Ansicht 56: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" - Umstellungszeitpunkt auf die Doppik ..... 78
Ansicht 57: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" - Stand der Umstellung auf die Doppik ..... 79
Ansicht 58: Projektmanagement ..... 80

Ansicht 59: Angewendete Instrumente des Projektmanagements ..... 81
Ansicht 60: Richtlinien und Organisationsanweisungen ..... 82
Ansicht 61: Stand der Eröffnungsbilanz ..... 82
Ansicht 62: Aufgaben externer Dienstleister ..... 83
Ansicht 63: Gesamtaufwand für externe Dienstleister ..... 83
Ansicht 64: Zahl der zusätzlichen Stellen der Gemeinden bei der Doppikumstellung ..... 84
Ansicht 65: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" - Umstellungszeitpunkte der Haushaltswirtschaft ..... 85
Ansicht 66: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" - Stand der Umstellung der Haushaltswirtschaft ..... 86
Ansicht 67: Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen ..... 93
Ansicht 68: Bewertung von Gebäuden ..... 93
Ansicht 69: Nutzungsdauern von Gebäuden (massive Bauweise) ..... 94
Ansicht 70: Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens ..... 95
Ansicht 71: Nutzungsdauern von Straßen-Infrastrukturvermögen ..... 95
Ansicht 72: Geleistete Investitionszuschüsse ..... 96
Ansicht 73: Bewertung der Gebäude ..... 96
Ansicht 74: Nutzungsdauern der Schulbauten ..... 97
Ansicht 75: Durchschnittliche Nutzungsdauer der Schulen ..... 97
Ansicht 76: Bewertung von Straßen-Infrastrukturvermögen ..... 98
Ansicht 77: Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens ..... 99
Ansicht 78: Abweichung zwischen Bilanzansatz und Vergleichswert bei Straßen ..... 99
Ansicht 79: Bewertung der Beteiligungen ..... 101
Ansicht 80: Main-Kinzig-Kreis - Folgebewertung Finanzanlagen in den Jahresabschlüssen 2004 bis 2007 ..... 102
Ansicht 81: Bewertung der Trägeranteile an Sparkassen ..... 103
Ansicht 82: Bilanzansatz der Trägeranteile an Sparkassen im Vergleich zur Bilanzsumme und Eigenkapital der Landkreise ..... 104
Ansicht 83: Gewinnausschüttungen der Sparkassen 2004 bis 2008 ..... 104
Ansicht 84: Kategorisierung der Bearbeitungsstände bei der Bilanzierung von Vermögensgegenständen und Schulden ..... 105
Ansicht 85: Erfassung und Bewertung der Grundstücke und Gebäude ..... 105
Ansicht 86: Nutzungsdauer der Verwaltungsgebäude (massiv) ..... 106
Ansicht 87: Erfassung und Bewertung der Straßen ..... 106
Ansicht 88: Erfassung und Bewertung der Betriebs- und Geschäftsausstattung ..... 107
Ansicht 89: Erfassung und Bewertung der Zweckverbände und Beteiligungen ..... 108
Ansicht 90: Einzelwertberichtigungen auf Forderungen ..... 108
Ansicht 91: Bewertung der Straßengrundstücke ..... 109
Ansicht 92: Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens ..... 109
Ansicht 93: Nutzungsdauern (Auswahl) ..... 110
Ansicht 94: Bewertung von Waldgrundstücken und Aufwuchs ..... 111
Ansicht 95: Rückstellungen nach GemHVO-Doppik, HGO und HGB ..... 113
Ansicht 96: Bilanzierung von Rückstellungen ..... 114
Ansicht 97: Erfassung und Bewertung der Sonderposten ..... 115

Ansicht 98: Erfassung und Bewertung der Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage ....115
Ansicht 99: Behandlung der Kreisumlage ....116
Ansicht 100: Erfassung und Bewertung der sonstigen Rückstellungen ....116
Ansicht 101: Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage ....117
Ansicht 102: Gliederung der doppischen Haushalte ....119
Ansicht 103: Teilhaushalte, Produkte und Kostenstellen im Haushaltsplan 2009 ....120
Ansicht 104: Darstellung von Produktbeschreibungen, Zielen und Kennzahlen ....122
Ansicht 105: Anteil der kontrollierten Kanalmeter an der Gesamtlänge ....123
Ansicht 106: Sanierungsrückstände ....124
Ansicht 107: Ausgliederungsquote ....125
Ansicht 108: Bewertung der Schulgebäude und der Straßen Odenwaldkreis ....128
Ansicht 109: Effekte Sonderstatus bei Kreisumlage ....129
Ansicht 110: Wirtschaftlichkeitsvergleich ....130
Ansicht 111: Produkt-, Ziel- und Kennzahldefinition ....131
Ansicht 112: Produkte und Kostenstellen im Haushaltsplan 2009 ....132
Ansicht 113: Ausgeglichener Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) geplant ....133
Ansicht 114: Sicherung der Haushaltsstabilität durch das Berichtswesen ....134
Ansicht 115: Qualitätsmerkmale der ordnungsmäßigen Inventarisierung ....136
Ansicht 116: Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventarisierung ....136
Ansicht 117: Voraussetzungen für Inventurvereinfachungen beim Anlagevermögen ....137
Ansicht 118: Reform des Haushaltswirtschaftsrechts ....138
Ansicht 119: Änderung der GemHVO-Doppik im Jahr 2011 ....139
Ansicht 120: Prozess: Umstellung auf Doppik ....140
Ansicht 121: Jährliche Ergebnisverbesserungen ausgewählter Bereiche ....141
Ansicht 122: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Wasserentgelte ....142
Ansicht 123: „Demografischer Wandel" - Lage der Städte und Gemeinden ....146
Ansicht 124: Änderung der Bevölkerungszahl ....149
Ansicht 125: Altersstruktur der Bevölkerung der Gemeinde Seeheim-Jugenheim im Jahr 2008 ....150
Ansicht 126: Bevölkerungsentwicklung der geprüften Gemeinden (2008 bis 2050) ....153
Ansicht 127: Kronberg im Taunus. Aufnahme vom 22. Mai 2010. ....153
Ansicht 128: Altersstruktur in den geprüften Gemeinden (2008 bis 2050) ....154
Ansicht 129: Änderung der absoluten Altersstruktur ....154
Ansicht 130: Änderung der relativen Altersstruktur ....155
Ansicht 131: Schulden je Einwohner (2008 und 2050) ....157
Ansicht 132: Zins-Ertrags-Quote ....158
Ansicht 133: Zahl der Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren ....159
Ansicht 134: Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren ....160
Ansicht 135: Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren ....162
Ansicht 136: Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren ....162
Ansicht 137: Zahl der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahre ....163

Ansicht 138: Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahre ..... 164
Ansicht 139: Zahl der Einwohner im Alter von 70 Jahren und älter ..... 165
Ansicht 140: Einwohner 70 Jahre und älter ..... 166
Ansicht 141: Soziales Unterstützungspotential ..... 167
Ansicht 142: Entwicklung des sozialen Unterstützungspotentials ..... 168
Ansicht 143: Kronberg im Taunus. Berliner Platz und Umgebung. Aufnahme vom 22. Mai 2010. ..... 169
Ansicht 144: Rechnerischer Bedarf an Wohneinheiten (2007 bis 2050) ..... 170
Ansicht 145: Leerstände von Wohngebäuden im Jahr 2008 ..... 171
Ansicht 146: Leerstände von Gebäuden. Ottrau. Aufnahme vom 19. Mai 2010 ..... 172
Ansicht 147: Orientierung der Planung ..... 173
Ansicht 148: Länge der netzgebundenen Infrastruktur je Einwohner ..... 174
Ansicht 149: Kostenbelastung je Einwohner für Wasser und Abwasser ..... 175
Ansicht 150: Rathaus Schwarzenborn. Aufnahme vom 25. August 2010 ..... 177
Ansicht 151: „Jugendämter" – Lage der Sonderstatusstädte ..... 178
Ansicht 152: Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserungen ..... 180
Ansicht 153: Struktur der Jugendhilfe ..... 181
Ansicht 154: Hilfesystem der Erziehungshilfen in den Jugendämtern ..... 182
Ansicht 155: Anteil der Ausgaben für Jugendhilfe am Verwaltungshaushalt ..... 184
Ansicht 156: Fallkosten in der Erziehungshilfe ..... 185
Ansicht 157: Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2008 ..... 185
Ansicht 158: Soziodemografisches Umfeld ..... 186
Ansicht 159: Entwicklung der Fallstruktur in Fulda in den Jahren 1996 bis 2007 ..... 187
Ansicht 160: Entwicklung der Fallstruktur in Wetzlar in den Jahren 1996 bis 2007 ..... 187
Ansicht 161: Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren, die Hilfen zu Erziehung erhalten ..... 189
Ansicht 162: Entwicklung der Fallzahlen in der Erziehungshilfe in den Jahren 2006 zu 2008 ..... 190
Ansicht 163: Struktur der Erziehungshilfen ..... 190
Ansicht 164: Anteile vereinfachter Hilfen an allen Fällen ..... 191
Ansicht 165: Anteile der Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und der Heimerziehung an allen Fällen ..... 192
Ansicht 166: Verhältnis von Fällen in der sozialpädagogischen Familienhilfe zu der Erziehung in Tagesgruppen ..... 193
Ansicht 167: Fälle in der Erziehungshilfe in Bezug zur Personalkapazität (Fälle je Mitarbeiter) ..... 195
Ansicht 168: Beendigungsgründe für Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008 ..... 197
Ansicht 169: Entwicklung der Gefährdungsmeldungen 2006 bis 2008 ..... 198
Ansicht 170: Kriterienkatalog für die Ablauforganisation und Dokumentation bei Gefährdungsmeldungen ..... 198
Ansicht 171: Ausgaben der Städte für die Jugendarbeit im Jahr 2008 ..... 200
Ansicht 172: Ausgaben für die Jugendarbeit im Jahr 2008 ..... 200
Ansicht 173: Ausgaben der Jugendfreizeiteinrichtungen je 6- bis 21-jährigem Einwohner im Jahr 2008 ..... 201
Ansicht 174: Höchste Quadratmeterzahl je Besucher 2008 ..... 202

Ansicht 175: Unterschiedliche Standards in Jugendfreizeiteinrichtungen: Rüsselsheimer Jugendfreizeiteinrichtung „Dicker Busch". Aufnahme vom 11. Februar 2009. ....203
Ansicht 176: Unterschiedliche Standards in Jugendfreizeiteinrichtungen: „Jugendfreizeiteinrichtung Königstädten" im Stadtteil Rüsselsheim-Königstädten. Aufnahme vom 11. Februar 2009. ....204
Ansicht 177: Systemvergleich Schule und Jugendarbeit ....205
Ansicht 178: Ausgaben in der Schulsozialarbeit je Kind und Jugendlichem im Alter von 6 bis 18 Jahren ....206
Ansicht 179: „Rechnungsprüfungsämter II" – Lage der Landkreise ....208
Ansicht 180: Prüfungserfahrungen im Zeitablauf 1999 bis 2009 ....211
Ansicht 181: Prüfungsvolumina der Landkreise sowie ihrer Städte und Gemeinden ....214
Ansicht 182: Verteilung der Produktivzeiten für das Jahr 2008 ....215
Ansicht 183: Relation der Prüfungsvolumina zu Produktivtagen für Städte und Gemeinden ....216
Ansicht 184: Prüfungsrückstände für das Jahr 2006 ....217
Ansicht 185: Prüfungsrückstände für das Jahr 2006 ....218
Ansicht 186: Art der Prüfungsgebühren und Tagessätze der Rechnungsprüfungsämter ....219
Ansicht 187: Ermittlung der Deckungsbeiträge im Jahr 2008 ....221
Ansicht 188: Deckungsbeitrag im Jahr 2008 ....222
Ansicht 189: Budgets der Rechnungsprüfungsämter im Vergleich ....223
Ansicht 190: Zeitpunkte der Umstellung auf die Doppik ....224
Ansicht 191: Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter ....225
Ansicht 192: Phasen einer Abschlussprüfung ....226
Ansicht 193: Umfang der Fortbildung ....230
Ansicht 194: Anforderungen und Arbeitsweisen bei der Ablauforganisation und Dokumentation für „Grundsicherung für Arbeitsuchende" ....232
Ansicht 195: Architektur gegen dolose Handlungen ....233
Ansicht 196: Mindeststandards zur Vermeidung doloser Handlungen ....235
Ansicht 197: Mindeststandard für eine wirksame Bekämpfung doloser Handlungen ....236
Ansicht 198: Herausforderungen an die Rechnungsprüfungsämter ....237
Ansicht 199: Lage der hessischen Naturparks ....238
Ansicht 200: Naturpark Hoher Vogelsberg. Nidda im Oberlauf. Aufnahme vom 6. Mai 2009. ....240
Ansicht 201: Grunddaten der Naturparks ....241
Ansicht 202: Naturgebundene Erholung um das Jahr 1966. Darstellung aus dem Landschaftsrahmenplan Naturpark Meißner-Kaufunger Wald. ....243
Ansicht 203: Naturpark Hessische Rhön. Blick von der Milseburg. Aufnahme vom 17. Juni 2009. ....244
Ansicht 204: Fläche der Naturparks ....245
Ansicht 205: Flächennutzung in den Naturparks ....245
Ansicht 206: Gewichtung der Aufgabenfelder ....246
Ansicht 207: Naturpark Hessischer Spessart. Biberdamm. Aufnahme vom 2. Juni 2009. ....247

Ansicht 208: Naturpark Habichtswald. Halbtrockenrasen am Dörnberg. Aufnahme vom 1. April 2009. ... 248
Ansicht 209: Kostenstruktur ... 249
Ansicht 210: Relative Kostenstruktur ... 250
Ansicht 211: Gesamtkosten je Fläche ... 251
Ansicht 212: Naturpark Hessischer Spessart. Parkplatz Sieben Wege. Aufnahme vom 2. Juni 2009. ... 252
Ansicht 213: Naturpark Meißner-Kaufunger Wald. Premiumwanderweg Kripp- und Hielöcher. Aufnahme vom 21. April 2009. ... 253
Ansicht 214: Naturpark Habichtswald. Handgefräste und bemalte Hinweistafel. Aufnahme vom 31. März 2009. ... 254
Ansicht 215: Naturpark Meißner-Kaufunger Wald. Hinweistafel mit ansprechender Darstellung in Frankershausen. Aufnahme vom 21. April 2009. ... 255
Ansicht 216: Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald. Besucherzentrum am Felsenmeer. Aufnahme vom 1. Juli 2009. ... 256
Ansicht 217: Naturpark Hoher Vogelsberg. Bismarckturm auf dem Taufstein. Aufnahme vom 6. Mai 2009. ... 257
Ansicht 218: Naturpark Diemelsee. Blick vom Eisenberg auf den Diemelstausee. Aufnahme vom 19. Mai 2009. ... 259
Ansicht 219: „Ordnungsbehörden" - Lage der geprüften Städte und Gemeinden ... 260
Ansicht 220: Jährliche Ergebnisverbesserungen ... 262
Ansicht 221: Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörde ... 262
Ansicht 222: Steuerungsinstrumente der Ordnungsbehörden ... 264
Ansicht 223: Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden im Jahr 2008 ... 265
Ansicht 224: Bürgerbüro der Stadt Vellmar. Aufnahme vom 26. August 2009. ... 266
Ansicht 225: Personalausstattung und Fallzahlen der Einwohnermeldeämter im Jahr 2008 ... 267
Ansicht 226: Öffnungsstunden Einwohnermeldeämter im Jahr 2008 ... 268
Ansicht 227: Öffnungsstunden und normierte Fallzahl je Vollzeitstelle im Einwohnermeldeamt (2008) ... 269
Ansicht 228: Personalausstattung „Allgemeine Gefahrenabwehr" im Jahr 2008 ... 270
Ansicht 229: Überwachung ruhender Verkehr im Jahr 2008 ... 271
Ansicht 230: Einnahmen je Verwarnung und das Ergebnis im ruhenden Verkehr (2008) ... 272
Ansicht 231: Überwachung fließender Verkehr mit mobilen Anlagen im Jahr 2008 ... 273
Ansicht 232: Mobile Geschwindigkeitsüberwachung in Vellmar. Aufnahme vom 26. August 2009. ... 274
Ansicht 233: Überwachung fließender Verkehr - Ergebnisse im Jahr 2008 ... 274
Ansicht 234: Stationäre Messanlage in der Stadt Nidderau. Aufnahme vom 17. August 2009. ... 275
Ansicht 235: Gemessene Fahrzeuge und Anteil der Überschreitungen (2004 bis 2008) ... 275
Ansicht 236: Verkehrsschild zur Unfallverhütung in der Stadt Nidderau. Aufnahme vom 17. August 2009. ... 276
Ansicht 237: Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes im Jahr 2008 ... 277

Ansicht 238: Intensität der E-Government-Angebote.....278
Ansicht 239: Stunden des freiwilligen Polizeidienstes 2004 bis 2008 .....279
Ansicht 240: Beendete Prüfungen: Besprechungen .....284
Ansicht 241: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen .....287

## Redaktioneller Hinweis

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

# LEITSÄTZE

# 1. Prüfungsergebnisse und Leitsätze[1]

## 1.1 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" bei 14 Städten und 12 Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in den Textziffern 3 bis 9 ab Seite 39.

Leitsätze:

**7 von 26 Gemeinden hatten im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2008 eine stabile oder hinreichend stabile Haushaltslage. Bei 19 Gemeinden war die Haushaltslage hingegen kritisch oder instabil.** Seite 42

**Den Gemeinden gelang trotz um 22 Prozent gestiegener Einnahmen im Prüfungszeitraum (Jahr 2004: 376 Millionen €, Jahr 2008: 460 Millionen €) nicht, ihre Verschuldung zu senken. Die Bedeutung der Kassenkredite als Finanzierungsinstrument nahm weiter zu. Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden im Kernhaushalt stieg von 7 Prozent im Jahr 2004 auf 23 Prozent im Jahr 2008.** Seite 59

**Die Gemeinden unterschätzten den Aufwand für die Umstellung auf die Doppik. Drei Gemeinden hielten die Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz ein. Fünf Gemeinden legten wenigstens eine geprüfte Eröffnungsbilanz vor. Keine der elf Gemeinden, die vor dem Jahr 2009 auf die Doppik umstellten, hielt die Frist zur Aufstellung des Jahresabschlusses ein.** Seite 73

**Die Gemeinden nutzten die von der GemHVO-Doppik eröffneten Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Struktur des doppischen Haushaltsplans. 18 Gemeinden entschieden sich für eine Gliederung nach den vorgegebenen Produktbereichen, acht Gemeinden stellten den Haushaltsplan nach der örtlichen Organisation auf. Dabei zeigte sich ein uneinheitlicher Umgang mit Begrifflichkeiten wie Teilhaushalt, Produkt und Kostenstelle/ Kostenträger. Kennzahlen zur Zielerreichung bildete niemand.** Seite 118

**14 Gemeinden waren zur Aufstellung eines Beteiligungsberichts verpflichtet, davon kamen 7 Gemeinden dieser Verpflichtung nach.** Seite 126

**Die Forderungen der Eigenkontrollverordnung an die Erstuntersuchung des Kanalnetzes erfüllten 15 Gemeinden vollumfänglich.** Seite 123

[1] Auch die Leitsätze der Haushaltsstrukturprüfungen folgen der Systematik dieses Berichts, in den Leitsätzen das Ergebnis einer Haushaltsstrukturprüfung in sich geschlossen darzustellen.

## 1.2 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" bei sieben Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in den Textziffern 3 bis 9 ab Seite 39.

Leitsätze:

**In sechs der sieben Landkreise war die Haushaltslage im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2008 kritisch oder instabil. Allein der Main-Taunus-Kreis hatte einen stabilen Haushalt.** Seite 45

**Um ausgeglichene Haushalte auszuweisen, wären bei fünf Landkreisen Hebesätze für die Kreis- und Schulumlage von deutlich über 60 Prozent nötig.** Seite 60

**Im Prüfungszeitraum 2004 bis 2008 stiegen die Kassenkredite von 236 Millionen € auf 564 Millionen € an, obgleich die Landkreise einnahmestarke Jahre hatten.** Seite 66

**Vier Landkreise stellten ihre Haushaltswirtschaft vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik um. Die drei Landkreise, die zum 1. Januar 2009 umstellten, hatten noch keine Eröffnungsbilanz. Die Bewertung ausgewählter Vermögensgegenstände war bei den Landkreisen uneinheitlich:** Seite 76

- **Schulgebäude: Für Abschreibungen unterstellten die Landkreise bei Schulen Nutzungsdauern zwischen 65 und 80 Jahren. Die empirische Überprüfung ergab tatsächliche Nutzungsdauern von rund 40 Jahren. Sind Nutzungsdauern zu lang, werden Aufwendungen in künftige Perioden verlagert.** Seite 97
- **Straßen: Vier Landkreise bewerteten nicht zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten, obwohl diese mit angemessenem Aufwand ermittelbar waren. Eine Plausibilitätsprüfung bestätigte, dass die Bewertung nach Schadenszustandsklassen bei zwei Landkreisen zu Überbewertungen führte. Die Nutzungsdauern schwankten zwischen 20 und 50 Jahren.** Seite 98
- **Beteiligungen: Die Bilanzierung der Beteiligungen zum anteiligen Eigenkapital führte im Main-Kinzig-Kreis in den Jahren 2004 bis 2007 zu außerplanmäßigen Abschreibungen auf Finanzanlagen in Höhe von rund 8 Millionen €, die bei einer Bilanzierung mit Anschaffungskosten nicht notwendig gewesen wäre.** Seite 102
- **Beteiligungen an Sparkassen: Vier Landkreise bewerteten ihre Trägeranteile an Sparkassen in der Eröffnungsbilanz mit dem anteiligen Eigenkapital der Sparkasse. Die Wertansätze lagen zwischen 73 und 144 Millionen € und stellen in den Bilanzen der Landkreise einen dominierenden Posten dar. Ein Landkreis bilanzierte seine Trägeranteile an der Sparkasse nicht in der Eröffnungsbilanz.** Seite 103

## 1.3 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" bei 4 Städten und 26 Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in den Textziffern 3 bis 9 ab Seite 39.

Leitsätze:

**Im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2008 war die Haushaltslage von 3 Gemeinden stabil oder noch stabil. 4 Gemeinden hatten eine kritische und 15 Gemeinden eine instabile Haushaltslage.** Seite 49

**Die Einführung der Doppik belastete die kleinen Gemeinden. Der Prozess der Umstellung auf die Doppik war für die kleinen Gemeinden deutlich langwieriger und aufwendiger als erwartet.** Seite 84

**Die Gemeinden kritisierten fehlende oder späte Vereinfachungsregelungen für kleine Gemeinden. Die Überörtliche Prüfung hält es für angebracht, in der GemHVO-Doppik Erleichterungen für kleine Gemeinden unter 5.000 Einwohner nach dem Vorbild der kleinen Kapitalgesellschaften vorzusehen.** Seite 138

**Gemeinden verließen sich oft auf die Unterstützung externer Dienstleister. Dennoch erreichten sie nicht das Ziel fristgerechter Jahresabschlüsse. Gemeinden brauchen ein eigenes Projektmanagement mit strategischen und operativen Zielen.** Seite 84

**Die Hälfte der Gemeinden sah den Einfluss des doppischen Berichtswesens auf die Haushaltsstabilität als gering an.** Seite 134

**Allein 6 der 30 geprüften Gemeinden führten die für die Eröffnungsbilanzierung notwendigen Inventurmaßnahmen ordnungsmäßig aus. Sie beachteten das Vier-Augen-Prinzip und dokumentierten die Inventurergebnisse systematisch und vollständig.** Seite 136

**Die Gemeinden handhabten eine unterschiedliche Praxis bei der Bilanzierung und Bewertung in der Eröffnungsbilanz, so bei der Bemessung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern für abnutzbare Vermögensgegenstände. Die unreflektierte Anwendung allgemeiner Abschreibungstabellen birgt die Gefahr der unzutreffenden Darstellung der Vermögens- und Ertragslage.** Seite 83

**Nur zwei Gemeinden erfassten und bewerteten Rückstellungen für die Kreisumlage. 20 Gemeinden war die Problematik nicht bekannt.** Seite 60

**Den Gemeinden wurden drei offene Fragen nach ihren Erfahrungen mit der Umstellung auf die Doppik gestellt. Dabei bemängelten sie fehlende Erleichterungsvorschriften für kleine Gemeinden. Von den geprüften Gemeinden führten 13 Gemeinden keine Eigenkritik an, denn sie hätten mit dem heutigen Wissen den Umstellungsprozess nicht anders bewältigt.** Seite 138

## 1.4 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" bei 21 Städten und einer Gemeinde

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in den Textziffern 3 bis 9 ab Seite 39.

Leitsätze:

**Im Prüfungszeitraum 2004 bis 2008 war bei fünf Städten der Haushalt stabil oder hinreichend stabil. 17 Städte hatten hingegen einen nicht mehr stabilen oder instabilen Haushalt.** Seite 54

**Die Doppik hat sich durchgesetzt. Das Ausnahmeprinzip für die Haushaltswirtschaft wurde zur Regel. Bis auf Bad Hersfeld und Heringen (Werra) stellten alle hessischen kommunalen Körperschaften auf die Doppik um.** Seite 85

**Von den 22 Städten hatten nur sechs Städte eine geprüfte Eröffnungsbilanz. Weitere vier Städte konnten eine vorläufige Eröffnungsbilanz vorlegen, bei denen allerdings noch nicht sämtliche Bilanzierungsvorschriften umgesetzt waren. Keine Stadt, die vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellte, stellte ihre Eröffnungsbilanz und die Jahresabschlüsse innerhalb der gesetzlichen Fristen auf.** Seite 85

**Die Städte ermittelten die Anschaffungskosten unterschiedlich. Bei der Einführung des neuen Haushaltsrechts nutzten die Städte alle gesetzlich möglichen Vereinfachungen, um den Aufwand gering zu halten. Aus diesem Grund wurde abweichend vom Anschaffungswert-Prinzip nur selten auf Daten der Vergangenheit zurückgegriffen.** Seite 108 ff.

**Die Städte bildeten für ihre Verpflichtungen in unterschiedlichem Umfang Rückstellungen. Bei der Bilanzierung der Rückstellungen orientierten sie sich an den in der GemHVO-Doppik aufgeführten Rückstellungen. Für darüber hinaus gehende Verpflichtungen bildeten sie aufgrund ihres pragmatischen Vorgehens nur in geringer Zahl weitere Rückstellungen.** Seite 113

**Vier Städte setzten im Jahr 2008 Finanzierungsinstrumente ein. Drei Städte verstießen gegen das Gebot des Sicherungszusammenhangs, nach dem zwischen dem Finanzierungsinstrument und dem zu sichernden Grundgeschäft eine Betrags- und Laufzeitkongruenz bestehen muss.** Seite 142

## 1.5 Einhundertsechsunddreißigste Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" bei 29 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 10 ab Seite 146.

Leitsätze:

**Der demografische Wandel ist unumkehrbar.** Seite 149 ff.

**Die Bevölkerung geht deutlich zurück. Die geprüften Gemeinden - vor allem im ländlichen Raum - verlieren in den nächsten 20 Jahren bis zu einem Drittel ihrer Bevölkerung. In den nächsten 40 Jahren geht die Bevölkerung in 9 der 29 Gemeinden sogar um mehr als 30 Prozent zurück.**

**Der demografische Wandel ist kein isoliertes Problem Hessens. Die Kommunen können durchweg keinen Zuwachs durch Wanderungsgewinne erwarten.** Seite 151

**Die Kommune als Wirtschaftsraum, das heißt als Standort für Unternehmen und als selbst handelnder Akteur im Wirtschaftsleben, erfährt im Zuge des demografischen Wandels eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Die Einnahmen der Kommunen hängen weitgehend von der Bevölkerungszahl ab. Es wird schwerfallen, den gemeindlichen Aufwand, auch den Personalaufwand, zumindest proportional an den Rückgang der Einnahmen anzupassen. Gleichwohl muss dies politisch gelingen.** Seite 155 ff.

**Die Kommune als Lebensraum wird sich mit einer geänderten Altersstruktur auseinanderzusetzen haben. Während es bis zum Jahr 2040 immer weniger Kinder unter sechs Jahren gibt, erhöht sich die Zahl der Senioren (Einwohner über 70 Jahre). Ab den vierziger Jahren wird sowohl die Zahl als auch der Anteil der Senioren zurückgehen.** Seiten 161 ff., 165 ff.

**Mit der Entwicklung der Bevölkerungszahl der Senioren verändert sich der Bedarf an Hilfe- und Pflegeleistungen, die im näheren sozialen Umfeld erbracht werden (Familie, Freunde, Nachbarn). Dieses soziale Unterstützungspotential wird in den nächsten Jahrzehnten zurückgehen.**

**Die Kommune als Siedlungsraum wird hinsichtlich der netzgebundenen Infrastruktureinrichtungen keine wesentlichen Änderungen erfahren. Sowohl das Straßennetz als auch die leitungsgebundenen Netze für Wasser, Abwasser, Gas und Telekommunikation bleiben von Wirkungen des demografischen Wandels weitgehend unbeeinflusst. Allerdings werden die Kosten dafür auf weniger Einwohner verteilt. Der Rückbau von Infrastruktur dürfte eher bei Hochbauten möglich sein.** Seiten 169 ff., 173

**Die Mehrheit der Kommunen erkannte die Herausforderungen des demografischen Wandels. Allerdings haben sie nur begrenzte Wege, um darauf zu reagieren. Die Kommunen können sich nicht gegen die Zwangsläufigkeit des demografischen Wandels stemmen. Sie sollten den demografischen Wandel beobachten, um früh auf absehbare Folgen und auch finanzielle Wirkungen zu reagieren. Die Kommunen sehen in der Stärkung des ehrenamtlichen Engagements eine Möglichkeit, die Wirkungen des demografischen Wandels zu entschärfen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte der Aufwand der Kommune für den Einsatz der Ehrenamtlichen tragbar sein.** Seiten 168, 176

## 1.6 Einhundertsiebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Jugendämter" bei sieben Sonderstatusstädten

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 11 ab Seite 178.

Leitsätze:

**Die Verantwortung der Jugendämter für das Kindeswohl rechtfertigt den Vorrang der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung vor wirtschaftlichen Erwägungen. Dennoch ist die aktive Steuerung der Hilfen weiter zu verbessern.** Seite 184

**Zwischen 2 und 9 Prozent der Ausgaben der Verwaltungshaushalte entfallen auf die Jugendhilfe. Durchschnittlich 80 Prozent dieser Ausgaben betrafen Erziehungshilfen für 1,1 bis 3,4 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Sonderstatusstädte gaben im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 zwischen 2,6 und 11,4 Millionen € für Erziehungshilfen aus.** Seiten 184, 188

**In den Jahren von 1996 bis 2007 hat sich der Anteil familienbegleitender Hilfen in der Erziehungshilfe in Fulda und Wetzlar verdoppelt. Die Entwicklung der Fallzahlen ist nicht aus demografischen Faktoren ableitbar.** Seite 186

**Die vereinfachten Hilfen zum Beispiel in Kindertageseinrichtungen und in Schulen tragen dazu bei, familienbegleitende Hilfen differenzierter, zielgenauer und auch wirtschaftlicher einzusetzen.** Seite 191

**Die Jugendämter haben in den letzten Jahren ihre Ablauforganisation, das Qualitätsmanagement und die Fähigkeit zur sachgerechten Steuerung von Hilfen und Leistungsangeboten deutlich verbessert. Gleichwohl war die Dokumentation der Maßnahmen zur Abwehr einer Gefährdung des Kindeswohls verbesserungsfähig. Über die Erhebung von Kennzahlen und die Dokumentation von Hilfeverläufen hinaus sollten konkrete Handlungskonsequenzen ergriffen und das Qualitätsmanagement zielorientiert ausgebaut werden.** Seiten 198, 207

**Eine Vernetzung der Systeme Schule und Jugendarbeit war in Ansätzen erkennbar. Eine bessere Zusammenarbeit bringt neben sachlichen auch wirtschaftliche Vorteile. In den nächsten Jahren sollten die Zusammenarbeit und die Harmonisierung von Leistungen der Schulen und der Jugendarbeit stärker ausgebaut werden.** Seite 205

**Die Schulsozialarbeit war in Hanau und Marburg problemorientiert organisiert. Von Schule und Jugendhilfe gemeinsam begründete Projekte wurden mit Haushaltsmitteln unterstützt.** Seite 206

## 1.7 Einhundertachtunddreißigste Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" bei neun Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 12 ab Seite 208.

Leitsätze:

**Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise prüften die Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse öfter innerhalb der von der Gemeindeordnung gesetzten Frist, aber insgesamt noch nicht zeitnah genug. Vor dem Hintergrund der Umstellung auf die Doppik kommt einer zeitnahen Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse besondere Bedeutung zu.** Seite 216

**Im Durchschnitt verwendeten die Rechnungsprüfungsämter 27 Prozent ihrer Produktivzeiten für Prüfungen des Landkreises und 47 Prozent für Prüfungen von Städten und Gemeinden. Auf Fortbildung entfielen durchschnittlich 6 Prozent der Produktivzeiten.** Seite 215

**Die Rechnungsprüfungsämter refinanzierten sich zwischen 38 Prozent und 72 Prozent über Gebühren. Aufwendungen, die nicht verursachungsgerecht über Gebühren abgerechnet werden, sind dann mittelbar über die Kreisumlage zu tragen. Damit tritt ein zusätzlicher, dem Gebührenrecht an sich fremder Verlagerungseffekt von den finanzstarken Gemeinden zugunsten der finanzschwachen Gemeinden ein.** Seite 223

**Mit der Prüfung der Eröffnungsbilanz des Landkreises hatten fünf Rechnungsprüfungsämter praktische Erfahrung. Davon hatten drei auch den Jahresabschluss ihres Landkreises geprüft. Erfahrungen mit der Prüfung von Eröffnungsbilanzen der Städte und Gemeinden hatten vier Rechnungsprüfungsämter. Allein zwei Prüfungen von Jahresabschlüssen der Städte und Gemeinden, die vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellten, waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen.** Seite 225

**Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Werra-Meißner und Wetterau setzten Prüfungssoftware ein. Die übrigen Landkreise verwendeten in unterschiedlichem Umfang selbst erstellte elektronische Checklisten und Arbeitshilfen und planten den Einsatz einer Prüfungssoftware.** Seite 228

**Keines der Rechnungsprüfungsämter beschäftigte eigene spezialisierte IT-Prüfer. Die Prüfung rechnungslegungsrelvanter IT-Systeme ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines risikoorientierten Prüfungsansatzes. Vor dem Hintergrund der Umstellung auf die Doppik haben sich die Rechnungsprüfungsämter weiteren Herausforderungen zu stellen. In wichtigen Bereichen, wie der Aufbau- und Ablauforganisation sowie in der Prüfungsökonomie, sind Standards weiterzuentwickeln und zu vollziehen.** Seiten 231, 237

## 1.8 Einhundertneununddreißigste Vergleichende Prüfung „Naturparks" bei sieben Zweckverbänden und drei Landkreisen

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 13 ab Seite 238.

Leitsätze:

**Naturparks sind eine freiwillige kommunale Aufgabe. Träger dieser Aufgabe sind Städte, Gemeinden und Landkreise einer Region. 47 Prozent der Fläche des Landes Hessen sind Naturparkflächen.** Seiten 243, 245

**Die Naturparks entwickelten sich in Hessen Mitte des 20. Jahrhunderts. Zu Beginn stand die naturgebundene Erholung in der Nähe der Städte im Vordergrund. Heutiges Ziel ist die Verbindung von Schutz und Nutzung der Kulturlandschaft, ergänzt durch die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung.** Seite 240

**In Zukunft gewinnt die nachhaltige Regionalentwicklung weiter an Bedeutung. Ziele und Schwerpunktsetzungen der Naturparks sollen sich daran ausrichten.** Seite 243

**Es besteht kein linearer Zusammenhang zwischen Größe und Kosten eines Naturparks. Der Naturpark Meißner-Kaufunger Wald konzentrierte sich auf wenige hochwertige Wegesysteme. Damit gelang eine gute Naturparkarbeit trotz geringer Mittel.** Seite 251

**Naturparkpläne sind ein wichtiges Instrument, um Aufgaben der Naturparks umzusetzen. Sie sollten ein Leitbild, Qualitätsziele, Maßnahmen und Messgrößen bestimmen, auch um die Arbeit validieren zu können. Ein Naturparkplan kann kostengünstig, handhabbar und überschaubar erstellt werden. Am Weitesten war der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald, der mit seinem Rahmen-Entwicklungsplan ein geeignetes Instrument zur Planung und Entwicklung seiner Aktivitäten besitzt.** Seiten 248, 258

**Naturparkarbeit bedeutet in erster Linie Dienstleistung. Der Naturpark übernimmt eine interkommunale wichtige Bündelungsfunktion, die kaum eine andere Institution leisten kann. Die Naturparks sollten ihre strategische Ausrichtung und finanzielle Ausstattung auf diese sinnvolle Aufgabenstellung hin entwickeln. Der bisherige gesetzliche Rahmen ohne verbindlich einzuhaltende Standards sollte beibehalten werden.** Seite 259

## 1.9 Einhunderteinundvierzigste Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden" bei 15 Städten und Gemeinden

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 14 ab Seite 260.

Leitsätze:

**Die Ordnungsbehörden setzten eigenverantwortlich und überzeugend unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte. In der Ordnungsverwaltung können die Gemeinden kaum Fallzahlen beeinflussen oder eigene Standards setzen. Hingegen haben sie große Handlungsspielräume bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr.** Seite 263

**Die Personalausstattung der Ordnungsbehörden orientierte sich an lokalen Aufgabenschwerpunkten und Standards. Sie lag je 1.000 Einwohner zwischen 0,29 Vollzeitstellen in Vellmar und 0,70 Vollzeitstellen in Groß-Gerau.** Seite 265

**Die Einwohnermeldeämter wiesen mit 0,49 Millionen € (oder 13,8 Vollzeitstellen) die deutlichsten Potentiale für Ergebnisverbesserungen auf. Lange Öffnungszeiten oder mehrere Standorte sind zwar bürgerfreundlich, aber kostspielig.** Seite 268

**In den Straßenverkehrsbehörden gibt es Ansätze, Bearbeitungsstandards zu senken. Hierdurch sind Ergebnisverbesserungen von 0,15 Millionen € möglich.** Seiten 262, 269

**Acht Gemeinden erreichten Überschüsse mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Die Einnahmen je Verwarnung lagen bei diesen Gemeinden im Durchschnitt über 11 €.** Seite 271

**Bei der Überwachung des fließenden Verkehrs stehen die Gemeinden in Konflikt zwischen Prävention und Wirtschaftlichkeit. Werden viele Fahrzeuge gemessen, sinkt der Anteil der Geschwindigkeitsüberschreitungen. Gleichzeitig steigen Aufwand und Kosten. Werden nur wenige Fahrzeuge gemessen, steigt der Anteil der Geschwindigkeitsüberschreitungen.** Seite 276

**Acht Gemeinden hatten einen freiwilligen Polizeidienst. Sieben Gemeinden verringerten die Einsatzstunden in den Jahren 2004 bis 2008 oder stellten wie Alsfeld, Neu-Anspach und Riedstadt den freiwilligen Polizeidienst ganz ein.** Seite 279

# HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

# 2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2009

## 2.1 Finanzstatistik und Umstellung der Haushaltswirtschaft

Die Lage der kommunalen Finanzen des Jahres 2009 wird in einer Gesamtbetrachtung für die kreisfreien Städte, die kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband in Hessen auf Grundlage der Daten des Hessischen Statistischen Landesamts dargestellt.[2] Hierfür werden Daten der Finanz- und der Schuldenstatistiken verwendet, die auf Meldungen der Kommunen zurückgehen. Vor dem Hintergrund der Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft sind Schwierigkeiten bei der Erfüllung der statistischen Meldepflichten entstanden. Daher sind diesem Kapitel zunächst einige grundlegende Anmerkungen vorangestellt.

Umstellung der kommunalen Haushaltswirtschaft

Die hessischen Kommunen hatten spätestens zum 1. Januar 2009 ihre Haushaltswirtschaft auf die Anforderung der Verwaltungsbuchführung (§§ 94 ff. HGO) oder wahlweise auf die Anforderung der doppelten Buchführung (§§ 114a ff. HGO) umzustellen.[3] Die Kommunen in Hessen nutzten ihr Wahlrecht fast ausschließlich[4] zugunsten der doppelten Buchführung; in 2009 stellten zuletzt 326 Kommunen um (2008: 72 Kommunen).

Die Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung zeigten, dass die Kommunen bei der Umstellung auf die Doppik schwierigen Herausforderungen gegenüberstehen. Keine geprüfte Kommune konnte eine Eröffnungsbilanz fristgerecht aufstellen. Die Kommunen gewinnen erst dann Klarheit und Sicherheit hinsichtlich der künftigen Haushaltsjahre, wenn sie ihre Jahresabschlüsse zeitnah aufstellen. Mit der Doppik wird ein wirtschaftlicheres Handeln möglich, wenn Politik, Verwaltung und Bürger bereit sind, entsprechende Schlüsse zu ziehen und hieraus Maßnahmen ableiten.

Qualitative Probleme der Finanzstatistik

Mit der Einführung der Doppik änderten sich die Datengrundlagen für die finanzstatistischen Meldungen. Die an kameralistischen Maßstäben ausgerichtete Finanzstatistik erfordert einen Umschlüsselungsprozess der doppischen Daten auf die kameralistischen Gruppierungs- und Gliederungspläne. Damit verbunden ist die Notwendigkeit aufwendiger Plausibilisierungen.[5] Das Hessische Statistische Landesamt sagte bereits bei der vierteljährlichen Kassenstatistik für das Jahr 2008, dass in der Finanzstatistik infolge der Umstellung auf die doppelte Buchführung mit einer Beeinträchtigung der Datenqualität zu rechnen sei.[6]

Soll die Finanzstatistik weiterhin valide Informationen über das Gesamtbild der Kommunalfinanzen liefern, ist es notwendig, die amtliche Statistik nach erfolgreicher Einführung der neuen Haushaltswirtschaft fortzuentwickeln.

---

2 Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; Schuldenstandstatistik; Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung; verschiedene Jahre

3 Hessische Gemeindeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I, Seite 142, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

§ 92 Absatz 3 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

Die Haushaltswirtschaft ist nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu führen. In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird. Auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung sind die Bestimmungen des Zweiten Titels dieses Abschnitts, auf die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung sind die Bestimmungen des Dritten Titels dieses Abschnitts anzuwenden.

4 Die Umstellung auf die Verwaltungsbuchführung wählten zwei Kommunen (Bad Hersfeld und Heringen (Werra) Siehe dazu auch Kapitel 5.5.2., Seite 97.

5 Als gewichtige Probleme nennt das Statistische Landesamt ferner: Unklarheiten und Uneinheitlichkeit bei den Buchungen der Kommunen, mangelnde Normierung, Uneinheitlichkeit der Vorgaben und der Systematik zwischen den einzelnen Bundesländern und die daraus erforderliche Umschlüsselung auf einen einheitlichen doppischen Kontenrahmen.

Vergleiche auch Nowak/Ranscht, Der Einfluss unterschiedlicher Rechnungslegungssysteme auf die Bedienung der Finanzstatistik, Kommunal Praxis spezial, 2010, Seite 63 ff.

6 Vergleiche Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/939, Seite 17

## 2.2 Einnahmen und Ausgaben der hessischen Kommunen

Verwaltungshaushalte

Einnahmen und Ausgaben sind nach den Kategorien der Finanzstatistik geordnet, wobei noch zwischen Verwaltungs- und Vermögenshaushalten[7] zu unterscheiden ist. Zur Lage der kommunalen Finanzen gehören die Schulden einschließlich der Schulden außerhalb der kommunalen Kernhaushalte. Deren Analyse schließt sich an (Kapitel 2.3).

Einnahmen der Verwaltungshaushalte

Die globale Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wirkte sich spürbar im Jahr 2009 auf die kommunalen Haushalte aus. Die Einnahmen der Verwaltungshaushalte[8] gingen von 18.986 Millionen € im Jahr 2008 um 1.338 Millionen € oder 7,0 Prozent auf 17.648 Millionen € zurück (Ansicht 1).

| Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | Veränderung | |
| Einnahmen der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage) | 18.986 Mio. € | 17.648 Mio. € | -1.338 Mio. € | -7,0 % |
| Steuereinnahmen (netto) davon: | 7.410 Mio. € | 6.285 Mio. € | -1.125 Mio. € | -15,2 % |
| Grundsteuer A und B | 730 Mio. € | 735 Mio. € | 5 Mio. € | 0,7 % |
| Gewerbesteuer (netto) | 3.555 Mio. € | 2.693 Mio. € | -862 Mio. € | -24,2 % |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer | 2.729 Mio. € | 2.473 Mio. € | -256 Mio. € | -9,4 % |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer | 337 Mio. € | 332 Mio. € | -5 Mio. € | -1,5 % |
| Allgemeine Zuweisungen des Landes | 2.220 Mio. € | 2.259 Mio. € | 39 Mio. € | 1,8 % |
| Allgemeine Umlagen von Gemeinden | 3.160 Mio. € | 3.431 Mio. € | 271 Mio. € | 8,6 % |
| Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Abgaben | 1.377 Mio. € | 1.380 Mio. € | 3 Mio. € | 0,2 % |
| Verkäufe, Mieten, Pachten, sonstige Verwaltungs- und Betriebseinnahmen | 501 Mio. € | 467 Mio. € | -34 Mio. € | -6,8 % |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | 689 Mio. € | 624 Mio. € | -65 Mio. € | -9,4 % |
| Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II | 912 Mio. € | 956 Mio. € | 44 Mio. € | 4,8 % |
| Zinsen, Gewinnanteile, Konzessionsabgaben | 572 Mio. € | 462 Mio. € | -110 Mio. € | -19,2 % |
| Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre; rundungsbedingte Abweichungen | | | | |

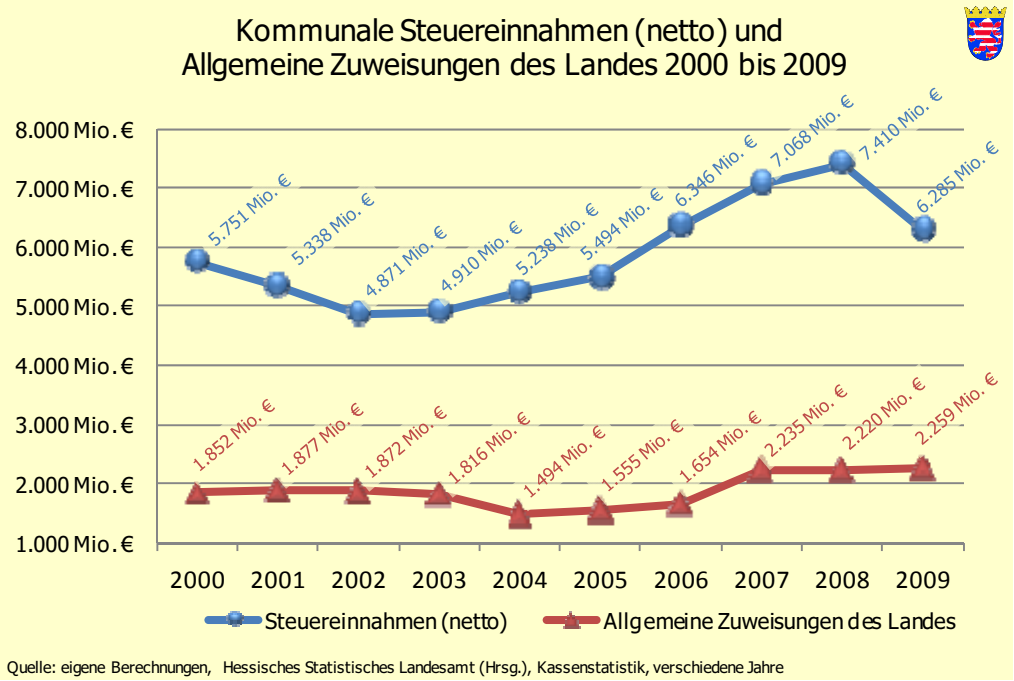
Ansicht 1: Ausgewählte Einnahmen der kommunalen Verwaltungshaushalte

Der Rückgang der Einnahmen (Ansicht 1) war insbesondere auf die um 1.125 Millionen € auf 6.285 Millionen € verminderten Steuereinnahmen zurückzuführen. Hingegen stiegen die allgemeinen Zuweisungen des Landes leicht von 2.220 Millionen €

7 Infolge der Umstellung auf die Doppik und den mit dem Umstellungsprozess verbundenen Qualitätsproblemen in der Finanzstatistik (vergleiche Abschnitt 2.1) wird auf eine Darstellung der Einnahmen und Ausgaben der Vermögenshaushalte im vorliegenden Bericht verzichtet.

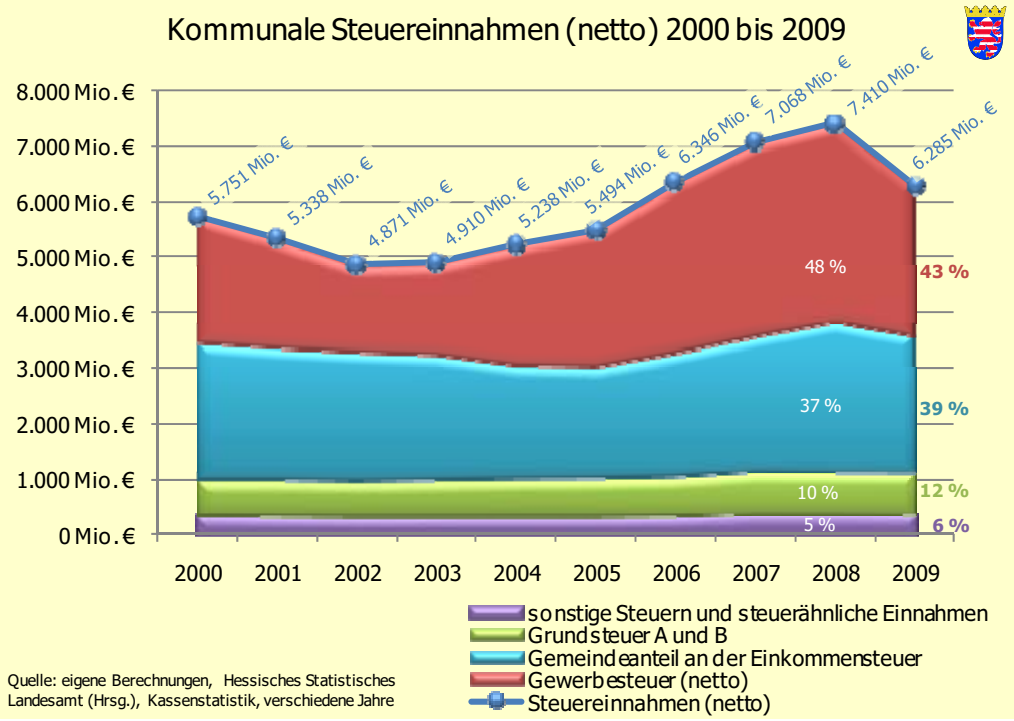
8 ohne Gewerbesteuerumlage

um 39 Millionen € auf 2.259 Millionen € (Ansicht 2). Aus Ansicht 2 ergibt sich, dass die kommunalen Steuereinnahmen trotz der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise das Niveau des Jahres 2006 erreichten.




Ansicht 2: Kommunale Steuereinnahmen (netto) und Allgemeine Zuweisungen des Landes 2000 bis 2009

Die Zusammensetzung der steuerlichen Einnahmen und deren Entwicklung im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2009 zeigt Ansicht 3.




Ansicht 3: Kommunale Steuereinnahmen (netto) 2000 bis 2009

Die Einnahmen aus der konjunkturempfindlichen Gewerbesteuer (netto) sanken im Jahr 2009 vor allem in Folge der Krise gegenüber dem Vorjahr um 862 Millionen € oder 24,2 Prozent auf 2.693 Millionen €. Auch deren Anteil an den gesamten Steuereinnahmen verringerte sich deutlich um 5 Prozentpunkte auf 43 Prozent. Ob die merk-

lich bessere Ertragslage, wie sie sich nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts wegen der stabileren Gewerbesteuereinnahmen im zweiten Quartal 2010 abzeichnete, sich am Ende des Jahres 2010 durchsetzt, bleibt abzuwarten.[9]

Ausgaben der Verwaltungshaushalte

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte (Ansicht 4) fielen zwar insgesamt von 18.258 Millionen € im Jahr 2008 um 597 Millionen € oder 3,3 Prozent auf 17.661 Millionen €. Allerdings steht dies im Zusammenhang mit der Doppikumstellung und ist mit dem Wegfall der Ausgaben für die Deckung von Sollfehlbeträgen des Verwaltungshaushalts und den Zuführungen zum Vermögenshaushalt begründet. Hingegen erhöhten sich die Sozialausgaben um 277 Millionen € auf 4.526 Millionen €, die Personalausgaben um 191 Millionen € auf 3.694 Millionen € und der sächliche Verwaltungs- und Betriebsaufwand um 175 Millionen € auf 1.690 Millionen €. Die Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke waren nahezu unverändert zum Vorjahr (Erhöhung um 3 Millionen € auf 1.591 Millionen €).

Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte

| | 2008 | 2009 | Veränderung | |
|---|---|---|---|---|
| Ausgaben der Verwaltungshaushalte (ohne Gewerbesteuerumlage) | 18.258 Mio. € | 17.661 Mio. € | -597 Mio. € | -3,3 % |
| Personalausgaben | 3.503 Mio. € | 3.694 Mio. € | 191 Mio. € | 5,5 % |
| Sächlicher Verwaltungs- und Betriebsaufwand | 1.515 Mio. € | 1.690 Mio. € | 175 Mio. € | 11,6 % |
| Sozialausgaben | 4.249 Mio. € | 4.526 Mio. € | 277 Mio. € | 6,5 % |
| Zuweisungen und Zuschüsse für laufende Zwecke | 1.588 Mio. € | 1.591 Mio. € | 3 Mio. € | 0,2 % |
| Zinsausgaben | 594 Mio. € | 509 Mio. € | -85 Mio. € | -14,3 % |
| Allgemeine Umlagen an Gemeindeverbände | 3.167 Mio. € | 3.465 Mio. € | 298 Mio. € | 9,4 % |
| Zuführung zum Vermögenshaushalt[1] | 517 Mio. € | 37 Mio. € | -480 Mio. € | -92,8 % |
| Deckung von Sollfehlbeträgen | 921 Mio. € | 0 Mio. € | -921 Mio. € | -100,0 % |

1) betrifft nach Auskünften des Hessischen Statistischen Landesamts im Jahr 2009 nur noch Bad Hersfeld, Heringen (Werra), Schlitz und den Landeswohlfahrtsverband
Quelle: Eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 4: Ausgewählte Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte

Auch stiegen die allgemeinen Umlagezahlungen der Städte und Gemeinden an ihre Landkreise, ferner die der Landkreise und kreisfreien Städte an den Landeswohlfahrtsverband um 298 Millionen € oder 9,4 Prozent auf 3.465 Millionen €. Diesen Zahlungen stehen auf gleicher Ebene Einnahmen aus den allgemeinen Umlagen der Städte und Gemeinden an ihre 21 Landkreise und den Landeswohlfahrtsverband gegenüber (Ansicht 1), die sich von 3.160 Millionen € im Jahr 2008 um 8,6 Prozent oder 271 Millionen € auf 3.431 Millionen € erhöhten.

9 „In absoluten Zahlen ausgedrückt lagen die hessischen Gewerbesteuereinnahmen im zweiten Quartal 2010 mit 883 Millionen Euro zwar deutlich um 179 Millionen Euro über dem Vorquartalswert, verfehlten aber das Ergebnis des vierten Quartals 2009 (920 Millionen Euro).“ Quelle: http://www.statistik-hessen.de/Presse/Presse2.jsp?Thema=14&LfdNr=155, Hessisches Statistisches Landesamt

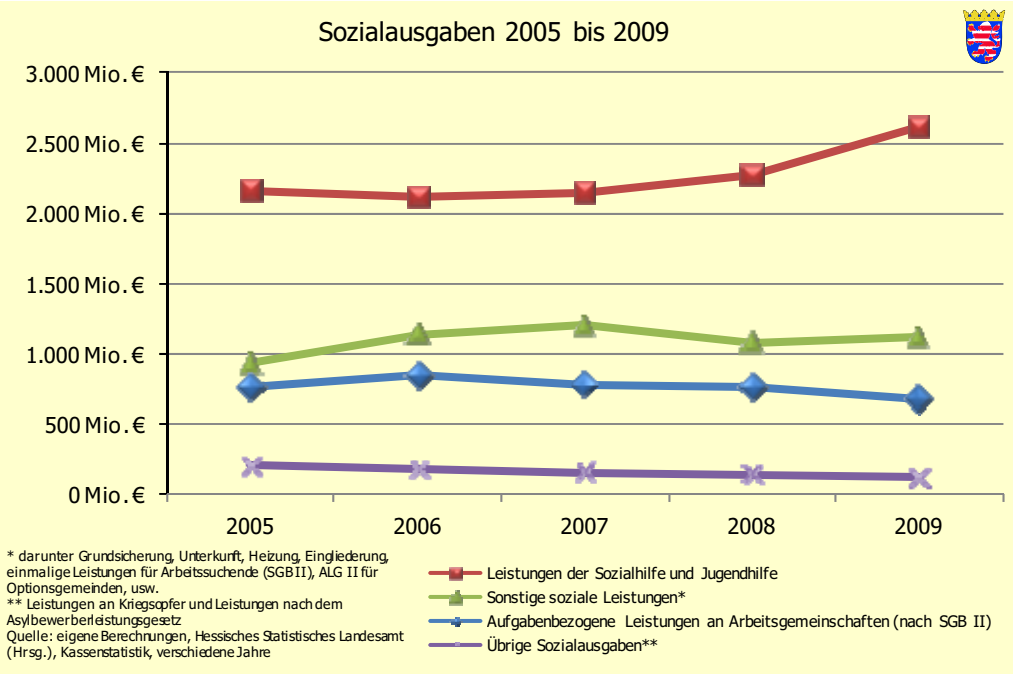
Sozialausgaben

| Sozialausgaben | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | Veränderung | |
| Sozialausgaben | 4.249 Mio. € | 4.526 Mio. € | 277 Mio. € | 6,5 % |
| Leistungen der Sozialhilfe und Jugendhilfe | 2.268 Mio. € | 2.610 Mio. € | 343 Mio. € | 15,1 % |
| Sonstige soziale Leistungen[1] | 1.077 Mio. € | 1.114 Mio. € | 36 Mio. € | 3,4 % |
| Aufgabenbezogene Leistungsbeteiligungen nach SGB II an Arbeitsgemeinschaften | 760 Mio. € | 684 Mio. € | -76 Mio. € | -10,0 % |
| Übrige Sozialausgaben[2] | 144 Mio. € | 118 Mio. € | -26 Mio. € | -18,2 % |

1) darunter Grundsicherung, Unterkunft, Heizung, Eingliederung, einmalige Leistungen für Arbeitssuchende (SGB II), ALG II für Optionsgemeinden, usw.
2) Leistungen an Kriegsopfer und Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz
Quelle: eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 5: Sozialausgaben

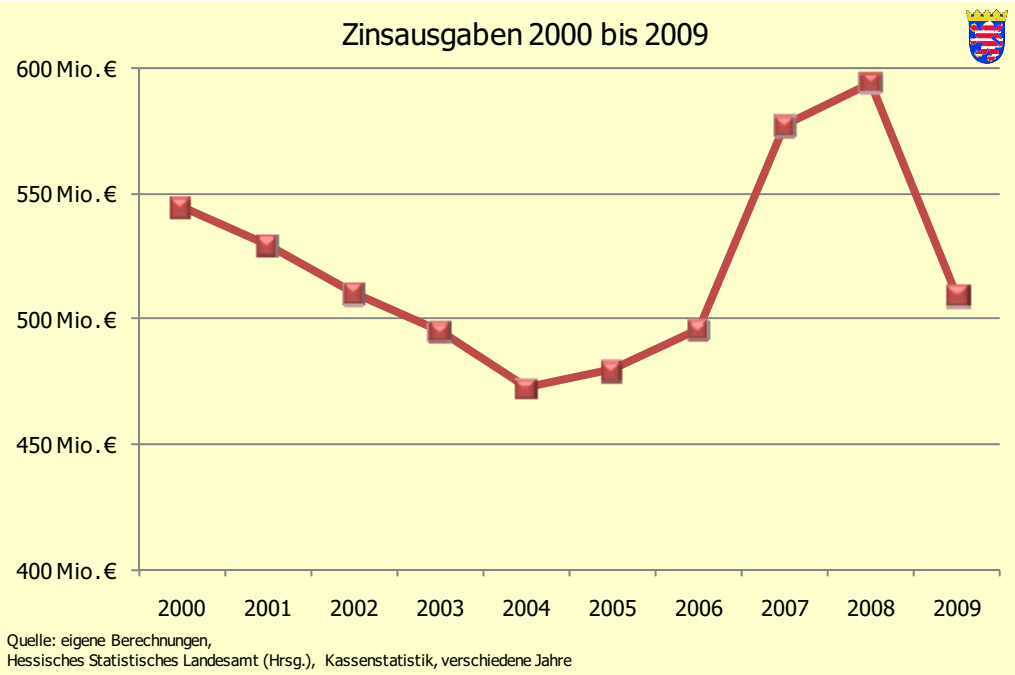
Die Sozialausgaben umfassen mit 4.526 Millionen € rund 25,6 Prozent der gesamten Ausgaben der kommunalen Verwaltungshaushalte (2008: 4.249 Millionen € und 23,3 Prozent der Ausgaben der Verwaltungshaushalte). Die Ausgaben für Sozialhilfe und Jugendhilfe stiegen im Jahr 2009 deutlich um 343 Millionen € oder 15,1 Prozent auf 2.610 Millionen € gegenüber dem Vorjahr (Ansicht 5). Die Entwicklung der Sozialausgaben im Zeitraum 2005 bis 2009 zeigt Ansicht 6.




Ansicht 6: Sozialausgaben 2005 bis 2009

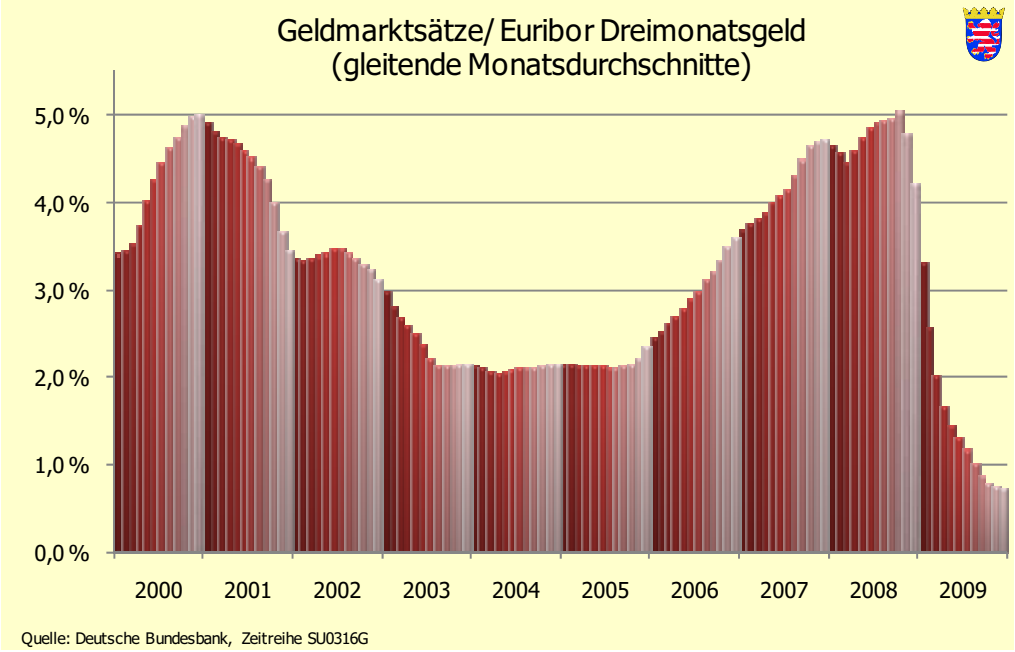
Zinsausgaben

Im Jahr 2009 beliefen sich die Ausgaben für Zinsen der Kernhaushalte (Ansicht 7) auf 509 Millionen €.




Ansicht 7: Zinsausgaben 2000 bis 2009

Die Zinsbelastungen waren im Jahr 2009 trotz höherer Verschuldung (Ansicht 10) rückläufig.[10] Ursächlich war vor allem das historisch niedrige Zinsniveau am Kapitalmarkt. Da die Kommunen aber nicht damit rechnen können, dass diese sehr günstige Lage dauerhaft anhält, müssen sie langfristig mit steigenden Zinsen kalkulieren. Die Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus soll beispielhaft am Euribor[11] für Dreimonatsgeld aufgezeigt werden (Ansicht 8).



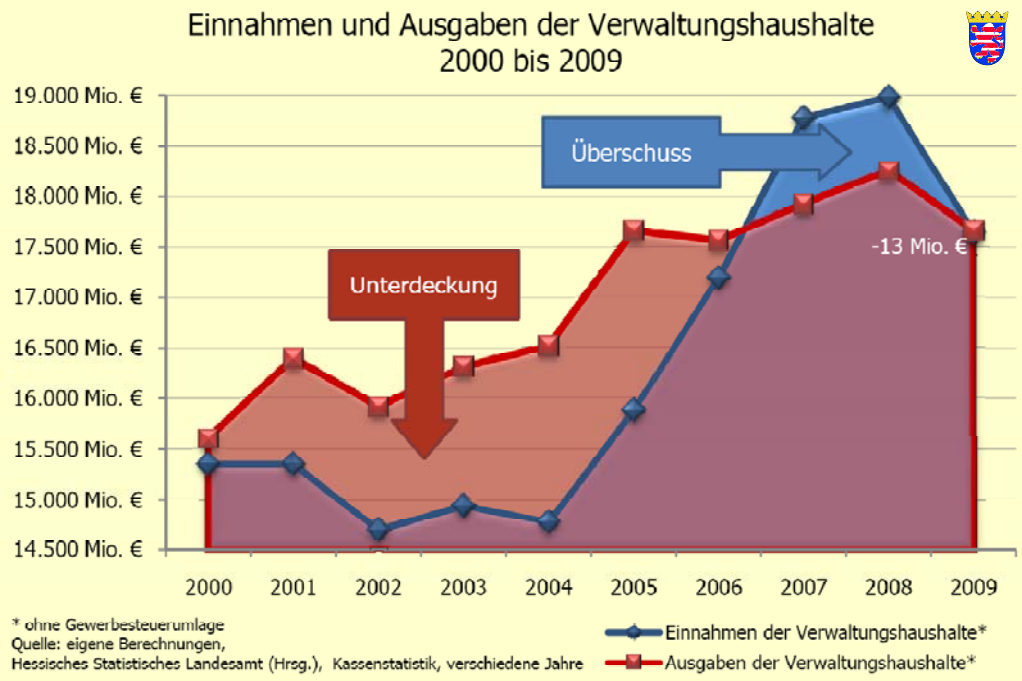

Ansicht 8: Geldmarktsätze/ Euribor Dreimonatsgeld (gleitende Monatsdurchschnitte)

[10] Bedeutsam ist auch, dass im Rahmen des Hessischen Sonderinvestitionsprogramms im Jahr 2009 durch die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WI-Bank) eine Kreditsumme von etwa 420 Millionen € an die Kommunen ausgezahlt wurde. Die Zinszahlungen dafür beginnen allerdings erst im Jahr 2010. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt

[11] Euro Interbank Offered Rate (Euribor) ist der Zinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft.

Unterdeckung von 13 Millionen €

Die Gegenüberstellung der unbereinigten[12] Einnahmen mit den Ausgaben der Verwaltungshaushalte im Jahr 2009 zeigt eine Unterdeckung von 13 Millionen € (2008: Überschuss von 728 Millionen €, Ansicht 9).




Ansicht 9: Einnahmen und Ausgaben der Verwaltungshaushalte 2000 bis 2009

Die Unterdeckung im Jahr 2009 war deutlich geringer als die der Jahre 2001 bis 2006. Hingegen konnten in den konjunkturell guten Jahre 2007 und 2008 Überschüsse erzielt werden. Der verbleibende Handlungsspielraum der Kommunen verringert sich weiter bei steigenden Zinssätzen und steigender Verschuldung.

## 2.3 Schulden der hessischen Kommunen

Die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung im Jahr 2009 zeigte Wirkungen bei den kommunalen Schulden[13].

Schulden der Kernhaushalte

Aus den Kernhaushalten lässt sich sowohl der Stand der Schulden ohne Kassenkredite als auch der der Kassenkredite zum Jahresende ablesen. Insgesamt erreichten die Schulden der Kernhaushalte 13.105 Millionen € zum Ende des Jahres 2009 (Ansicht 10), was durchschnittlich 2.163 € je Einwohner entspricht (2008: 1.988 € je Einwohner).

[12] Diese Darstellung bezieht sich auf die Bruttoeinnahmen und –ausgaben der Verwaltungshaushalte unter Abzug der Gewerbesteuerumlage und weicht vom Ausweis eines Finanzierungssaldos in der Finanzstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts ab.

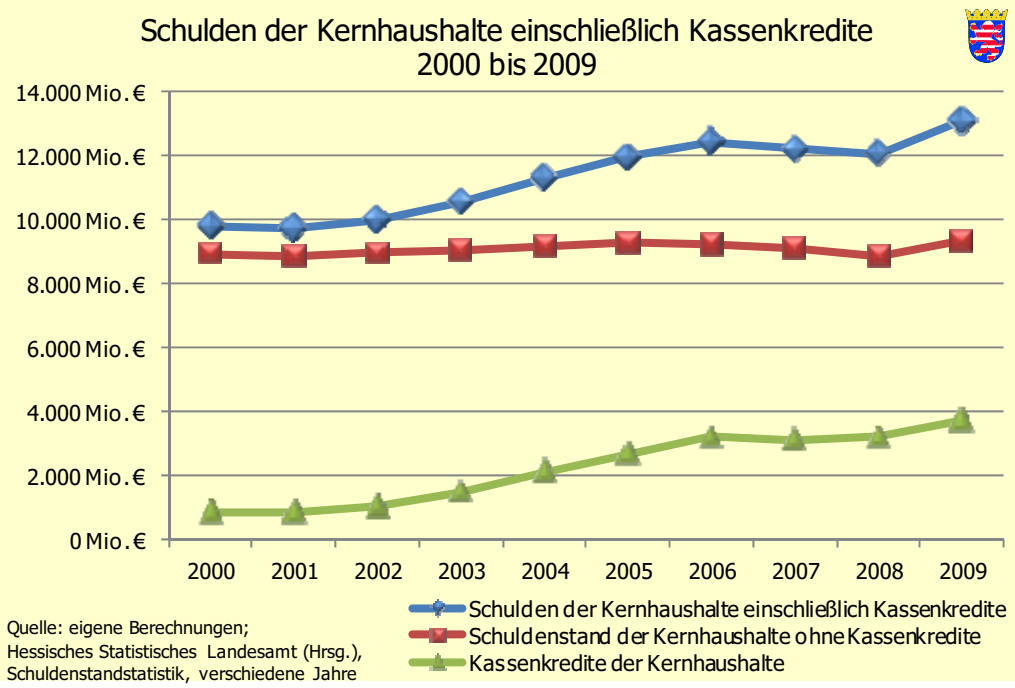
[13] Hierunter sind die getrennt ausgewiesenen kommunalen Schulden (die Schuldenteile in den Kernhaushalten sowie die Schulden der Eigenbetriebe, der Eigengesellschaften, der Zweckverbände und der privatrechtlichen Unternehmen, bei denen die Kommunen eine Mehrheitsbeteiligung haben) zu fassen.

| Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | Veränderung | |
| Schulden ohne Kassenkredite | 8.860 Mio. € | 9.358 Mio. € | 498 Mio. € | 5,6 % |
| Kassenkredite | 3.204 Mio. € | 3.747 Mio. € | 543 Mio. € | 16,9 % |
| Schulden der Kernhaushalte | 12.064 Mio. € | 13.105 Mio. € | 1.041 Mio. € | 8,6 % |
| Einwohner | 6.069.386 | 6.059.581 | -9.805 | -0,2 % |
| Schulden je Einwohner | 1.988 € | 2.163 € | 175 € | 8,8 % |

Quelle: eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 10: Schulden der kommunalen Kernhaushalte zum 31. Dezember des Jahres

Bei angespannter Haushaltslage in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise nahmen die Schulden der Kernhaushalte um 8,6 Prozent auf 13.105 Millionen € im Jahr 2009 zu. Vornehmlich die zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässen vorgesehenen Kassenkredite als Finanzierungsinstrument kommunaler Aufgaben stiegen wiederholt an (Ansicht 11).




Ansicht 11: Schulden der Kernhaushalte einschließlich Kassenkredite 2000 bis 2009

Die Kassenkredite erreichten einen Höchststand und entsprachen 28,6 Prozent der Schulden der Kernhaushalte (2008: 26,6 Prozent). Die Lage der Kommunen wird durch das historisch niedrige Zinsniveau im Jahr 2009 abgefedert.

Schulden der Eigenbetriebe und der Zweckverbände

Neben den Schulden der Kernhaushalte[14] (13.105 Millionen €) bestanden zum Jahresende 2009 Schulden der kommunalen Eigenbetriebe[15] und der Zweckverbände[16] (Ansicht 12). Zum Ende des Jahres 2009 betrugen die Schulden der kommunalen Eigenbetriebe 22,0 Prozent der Schulden der Kernhaushalte (2008: 23,4 Prozent).

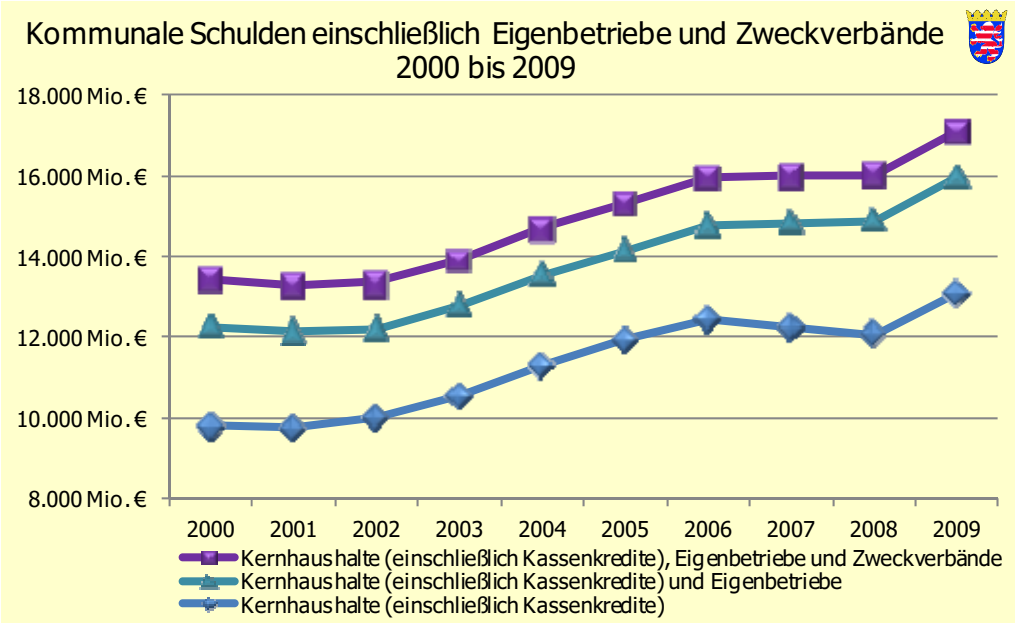
Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände zum 31. Dezember des Jahres

| | 2008 | 2009 | Veränderung | |
|---|---|---|---|---|
| Schulden der Kernhaushalte[1] | 12.064 Mio. € | 13.105 Mio. € | 1.041 Mio. € | 8,6 % |
| Schulden der Eigenbetriebe | 2.822 Mio. € | 2.877 Mio. € | 54 Mio. € | 1,9 % |
| Zwischensumme | 14.886 Mio. € | 15.982 Mio. € | 1.095 Mio. € | 7,4 % |
| Schulden der Zweckverbände | 1.141 Mio. € | 1.126 Mio. € | -14 Mio. € | -1,2 % |
| Kommunale Schulden | 16.027 Mio. € | 17.108 Mio. € | 1.081 Mio. € | 6,7 % |
| Kommunale Schulden je Einwohner | 2.641 € | 2.823 € | 183 € | 6,9 % |

1) vergleiche Ansicht 10
Quelle: eigene Berechnungen, Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 12: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände zum 31. Dezember des Jahres

Ansicht 13 verdeutlicht, dass sowohl die Schulden der Kernhaushalte im Jahr 2009 als auch die kommunalen Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände deutlich angestiegen sind.




Quelle: eigene Berechnungen; Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Schuldenstandstatistik, Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit Sonderrechnung, verschiedene Jahre

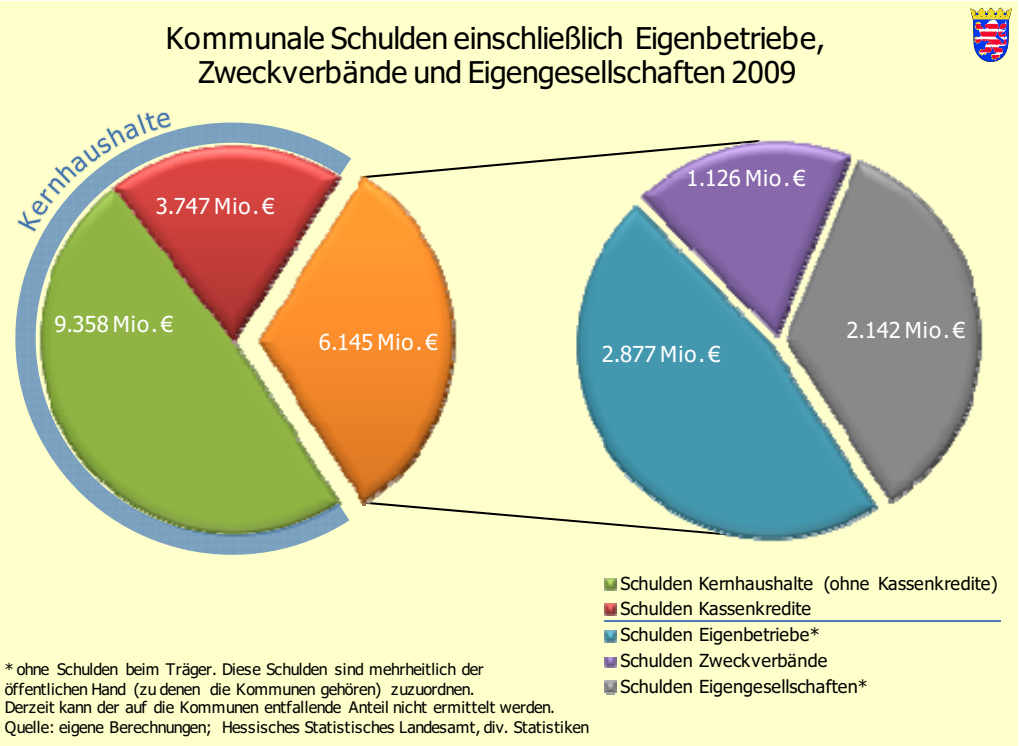
Ansicht 13: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe und Zweckverbände 2000 bis 2009

14 einschließlich Kassenkredite

15 ohne Schulden beim Träger; einschließlich der nach Eigenbetriebsrecht geführten Krankenhäuser mit kaufmännischem Rechnungswesen

16 Schulden der Zweckverbände mit kaufmännischem Rechnungswesen ohne Kassenkredite und ohne Schulden beim Träger beliefen sich zum Jahresende 2008 auf 634 Millionen € und die Schulden der kameralen Zweckverbände auf 507 Millionen €.

Um das Bild der kommunalen Schulden zu vervollständigen, sind auch die Schulden der Eigengesellschaften[17] hinzuzunehmen; diese wiesen zum Jahresende 2009 Schulden in Höhe von 2.142 Millionen € (2008: 1.923 Millionen €) aus und entfielen mit 62,3 Prozent auf die kreisfreien Städte und Landkreise. Die Schulden der hessischen Kommunen einschließlich Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften in Höhe von 19.250 Millionen € (2008: 17.951 Millionen €) bestanden Ende des Jahres 2009 zu 68,1 Prozent (2008: 67,2 Prozent) aus Schulden der Kernhaushalten (Ansicht 14).




Ansicht 14: Kommunale Schulden einschließlich Eigenbetriebe, Zweckverbände und Eigengesellschaften 2009

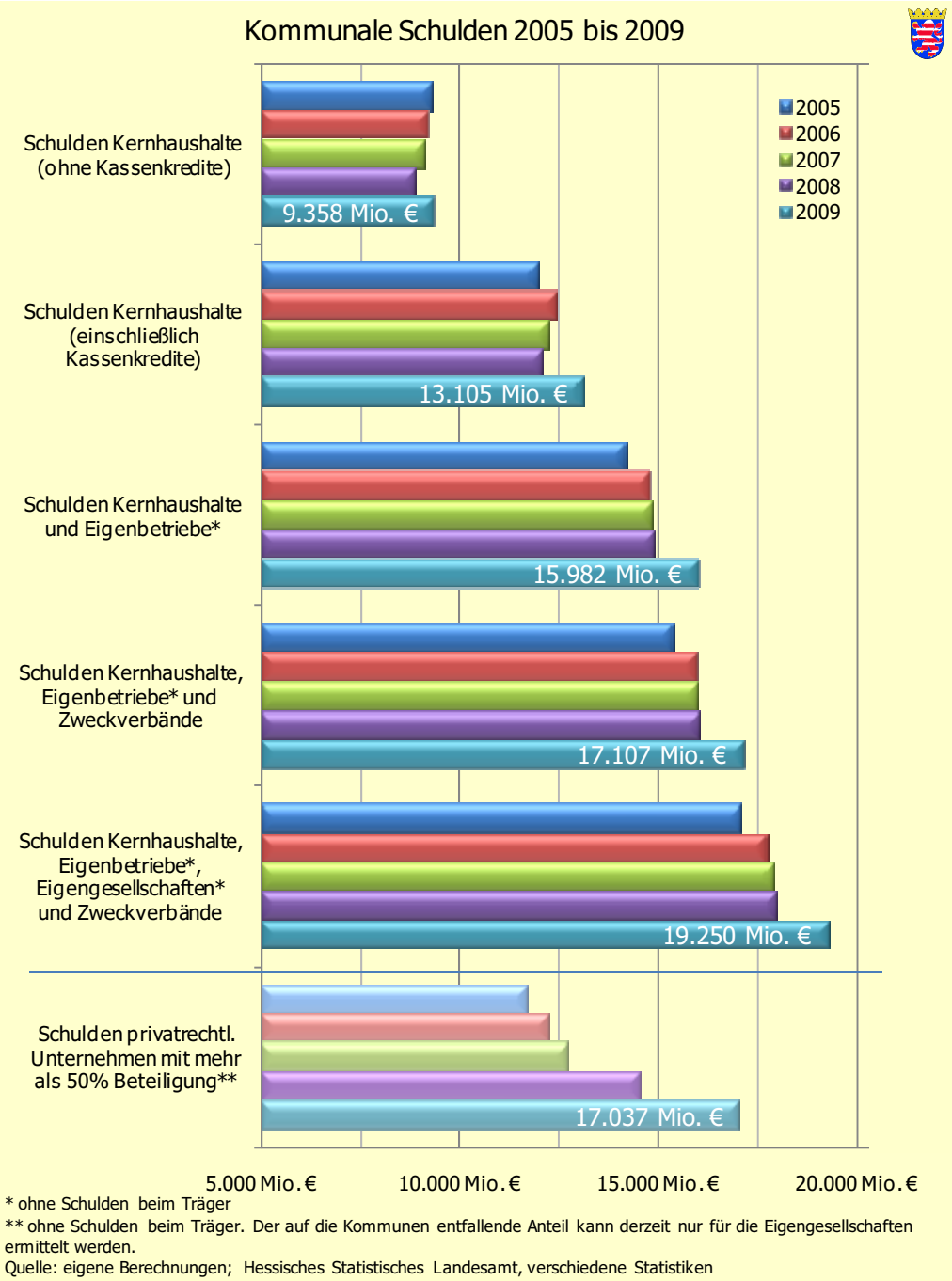
Kommunale Gesamtschulden unvollständig

Ferner werden auch die in privatrechtlicher Form geführten Fonds, Einrichtungen und Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung betrachtet.[18] Deren Schulden könnten anteilig auf kommunale Eigner und weitere Eigentümer entfallen (ggf. Land, Bund und Private). Die Schulden dieser privatrechtlichen Unternehmen sind mehrheitlich der öffentlichen Hand, zu denen die Kommunen gehören, zuzuordnen.[19] Sie betrugen zum Jahresende 2009 rund 17.037 Millionen € (2008: 14.504 Millionen €, Ansicht 15) und lagen damit um 30,0 Prozent höher als die Schulden der Kernhaushalte (13.105 Millionen €). Eine Aufteilung dieser Schulden auf die Kommunen ist so lange nicht möglich, wie die kommunalen Körperschaften keinen Gesamtabschluss aufstellen.

[17] Der weitaus größere Anteil der Schulden privatrechtlicher Unternehmen (rund 87 Prozent) entfällt auf die anderen Unternehmen mit mehr als 50 Prozent öffentlicher Beteiligung.

[18] vergleiche Dreizehnter Zusammenfassender Bericht 2004, LT-Drucks. 16/2590, Seite 19 f., Fünfzehnter Zusammenfassender Bericht 2005, LT-Drucks. 16/4190, Seite 23 und Siebzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 16/7537, Seite 34 f.

[19] Erfasst werden die Schulden der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, die in einer privatrechtlichen Form geführt werden und bei denen insbesondere Bund, Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände, Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit mit mehr als 50 vom Hundert des Nennkapitals oder des Stimmrechts beteiligt sind (§ 5 in Verbindung mit § 2 Absatz 3 Gesetz über die Statistiken der öffentlichen Finanzen und des Personals im öffentlichen Dienst (Finanz- und Personalstatistikgesetz - FPStatG) vom 22. Februar 2006, BGBl. I, Seite 438, zuletzt geändert mit Gesetz vom 27. Mai 2010, BGBl. I, Seite 671. Ohne Schulden beim Träger




Ansicht 15: Kommunale Schulden 2005 bis 2009

Schulden (in Kernhaushalt und Eigenbetrieben) je Einwohner

Nach diesen Erläuterungen zu den Teilen der kommunalen Schulden werden – wie auch in den Vorjahren – in einem Überblick die Schulden der kreisfreien Städte, der Landkreise und der kreisangehörigen Gemeinden in den Kernhaushalten und Eigenbetrieben (2009: 15.982 Millionen € oder 2.637 € je Einwohner) betrachtet.

| Schulden (in Kernhaushalten und Eigenbetrieben) je Einwohner - Verteilung in Kategorien 2008 und 2009 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2009 | | | |
| | Summe | Summe | entfällt auf | | |
| | | | Großstädte | Landkreise | kreis-angehörige Gemeinden |
| 0 bis 99 €/EW | 8 | 6 | 0 | 0 | 6 |
| 100 bis 999 €/EW | 204 | 174 | 0 | 8 | 166 |
| 1.000 bis 1.999 €/EW | 154 | 161 | 0 | 13 | 148 |
| 2.000 bis 2.999 €/EW | 49 | 71 | 2 | 0 | 69 |
| 3.000 bis 3.999 €/EW | 17 | 16 | 1 | 0 | 15 |
| mehr als 4.000 €/EW | 15 | 19 | 2 | 0 | 17 |
| | 447 | 447 | 5 | 21 | 421 |

Anmerkung: 2 Großstädte, 3 Landkreise und 86 kreisangehörige Gemeinden verminderten ihre Schulden je Einwohner im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr. Bei dieser Kategorisierung zeigten sich diese Verbesserungen allein bei 6 kreisangehörigen Gemeinden.
Quelle: eigene Berechnungen nach Hessisches Statistisches Landesamt, Schuldenstandstatistik, verschiedene Jahre

Ansicht 16: Schulden (in Kernhaushalten und Eigenbetrieben) je Einwohner – Verteilung in Kategorien 2008 und 2009

Ansicht 16 verdeutlicht, dass die Schulden je Einwohner im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr insgesamt zunahmen. Nachfolgend wird die Verteilung der Schulden in den Kernhaushalten und Eigenbetrieben auf die einzelnen Kommunen dargestellt:

... in den Großstädten

Die niedrigsten Schulden der fünf kreisfreien Städte hatten FRANKFURT AM MAIN in Höhe von 2.073 € je Einwohner (2008: 2.176 € je Einwohner) und WIESBADEN mit 2.135 € je Einwohner (2008: 2.064 € je Einwohner). KASSEL hatte Schulden in Höhe von 3.135 € je Einwohner (2008: 3.046 € je Einwohner), DARMSTADT 4.447 € je Einwohner (2007: 4.546 € je Einwohner) und OFFENBACH AM MAIN 4.495 € je Einwohner (2008: 4.319 € je Einwohner). Gegenüber dem Vorjahr wurden die Schulden je Einwohner in FRANKFURT AM MAIN um 5 Prozent und in DARMSTADT um 2 Prozent zurückgeführt. Die Schulden der anderen drei Großstädte stiegen. Am stärksten erhöhte OFFENBACH AM MAIN seine Schulden (um 176 € je Einwohner oder 4 Prozent). WIESBADEN hatte zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen. Im Mittel erhöhten die Großstädte die Schulden je Einwohner um 27 € je Einwohner oder 1 Prozent auf 3.257 € je Einwohner (2008: 3.230 € je Einwohner).[20]

... in den Landkreisen

Der Landkreis FULDA hatte mit 127 € je Einwohner (2008: 116 € je Einwohner) erneut die niedrigsten Schulden und der RHEINGAU-TAUNUS-KREIS mit 1.987 € je Einwohner (2008: 1.886 € je Einwohner) die höchsten Schulden der Landkreise. Im Mittel erhöhten die Landkreise ihre Schulden je Einwohner um 76 € je Einwohner oder 8 Prozent auf 1.081 € je Einwohner.[21]

Der Zuwachs der Schulden je Einwohner war im Landkreis OFFENBACH (um 313 € auf

[20] Bei Hinzunahme der Schulden der Eigengesellschaften hatten die Großstädte mit 4.075 € Schulden je Einwohner (2008: 3.881 € je Einwohner) im Mittel um 818 € oder 25 Prozent höhere Schulden als im Kernhaushalt und den Eigenbetrieben. Hierbei wurden vereinfachend die Schulden der Eigengesellschaften mit Geschäftssitz im Gebiet der Körperschaft hinzugerechnet.

[21] Bei Berücksichtigung der Schulden der Eigengesellschaften erhöhten die Landkreise ihre Schulden je Einwohner im Mittel um 101 € auf 1.130 € je Einwohner (2008: 1.029 € je Einwohner).

1.870 € je Einwohner) und im WETTERAUKREIS (um 279 € auf 1.225 € je Einwohner) am größten. Allein drei[22] Landkreise reduzierten ihre Schulden. Am stärksten konnte der Landkreis LIMBURG-WEILBURG die Schulden (um 123 € je Einwohner auf 801 € je Einwohner) reduzieren. Der Landkreis FULDA, der HOCHTAUNUSKREIS und der MAIN-TAUNUS-KREIS hatten zum Stichtag keine Kassenkredite in Anspruch genommen. Der Landkreis FULDA, Landkreis GIEßEN, der LAHN-DILL-KREIS, der VOGELSBERGKREIS und der WETTERAUKREIS hatten keine Eigenbetriebsschulden.

... in den kreisangehörigen Gemeinden

Allein eine kreisangehörige Gemeinde (JOSSGRUND) hatte wiederholt weder Schulden im Kernhaushalt noch Eigenbetriebsschulden. Schulden von unter 100 € je Einwohner hatten WABERN (15 € je Einwohner), GRÜNDAU (19 € je Einwohner), LUDWIGSAU (25 € je Einwohner), KÜNZELL (75 € je Einwohner), MESSEL (82 € je Einwohner). ESCHBORN hatte im Kernhaushalt keine Schulden, jedoch in Eigenbetrieben (131 € je Einwohner). Während BEBRA Schulden je Einwohner im Kernhaushalt von 135 € je Einwohner auswies, beliefen sich die Schulden der Eigenbetriebe auf das mehr als Fünffache (742 € je Einwohner). Im Mittel erhöhten die kreisangehörigen Gemeinden ihre Schulden je Einwohner im Jahr 2009 um 159 € je Einwohner oder 12 Prozent auf 1.449 € je Einwohner.

Wie auch in den beiden Vorjahren waren zum Jahresende 2009 die am höchsten verschuldeten Kommunen unter den kreisangehörigen Gemeinden zu finden. Schulden je Einwohner von über 5.000 € wiesen auf: HERINGEN (WERRA) von 5.066 € je Einwohner (2008: 4.499 € je Einwohner), WALDKAPPEL von 5.196 € je Einwohner (2008: 5.344 € je Einwohner), WILLINGEN (UPLAND) von 5.677 € je Einwohner (2008: 5.357 € je Einwohner), SPANGENBERG von 6.394 € je Einwohner (2008: 5.709 € je Einwohner), BAD SOODEN-ALLENDORF von 6.824 € je Einwohner (2008: 5.899 € je Einwohner) und BAD KARLSHAFEN von 7.757 € je Einwohner (2008: 7.704 € je Einwohner).

Die am höchsten verschuldete Sonderstatusstadt war RÜSSELSHEIM mit Schulden im Kernhaushalt in Höhe von 4.868 € je Einwohner (2008: 4.331 € je Einwohner). Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden betrug 61 Prozent. RÜSSELSHEIM hatte keine Eigenbetriebsschulden.

241 kreisangehörige Gemeinden hatten zum Jahresende 2009 keine Kassenkredite in Anspruch genommen.

[22] Landkreis DARMSTADT-DIEBURG, Landkreis LIMBURG-WEILBURG und der Landkreis GIEßEN

# HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN

# 3. Beurteilung der Haushaltslage

## 3.1 Überblick

Prüffelder der Haushaltsstrukturprüfungen

Die „Haushaltsstrukturprüfungen 2009" umfassten im Wesentlichen zwei Prüffelder. Das erste Prüffeld betraf die Beurteilung der Haushaltslage auf Basis der letzten Haushaltsjahre (2004 bis 2008). Das zweite Prüffeld bezog sich auf den Stand der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die kaufmännische Rechnungslegung (Doppik). Ziel dieser Untersuchung war, Hinweise für die Verbesserung des Umstellungsprozesses zu geben und Ansätze für die im Jahr 2011 anstehende Änderung der GemHVO-Doppik zu finden (Kapitel 5 bis 7).

Beurteilung der Haushaltslage

Die Überörtliche Prüfung beurteilte die Haushaltslage bislang bei kameralen Haushalten anhand des normierten Haushaltsergebnisses. Die Frage des Substanzerhalts stand im Mittelpunkt der Betrachtung.[23] Das normierte Haushaltsergebnis wurde ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt. Anhand einer Warngrenze wurde die Haushaltslage für jedes Haushaltsjahr beurteilt.

In der Übergangsphase zu doppischen Haushalten ist die Haushaltslage für ein Haushaltsjahr als stabil zu werten, wenn das ordentliche Ergebnis positiv ist.[24] Sobald alle Gebietskörperschaften mit doppischen Haushaltsergebnissen abschließen, wird die Überörtliche Prüfung vertieftere Kennzahlensysteme einsetzen und zwischen Ergebnis-, Finanz- und Bilanzanalyse unterscheiden können.

Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben.[25] Auch obliegt ihnen die gesetzliche Vorgabe, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.[26] Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden die Kommunen nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft die Einnahmen haben, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Ausgaben leisten müssen. Ist dies nicht der Fall, stehen die Kommunen vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Einnahmen und Ausgaben einander anzugleichen. Den Städten und Gemeinden stehen zwei Wege offen, die erforderlichenfalls beide zu gehen sind:

- Ausschöpfung aller Einnahmequellen und
- Reduzierung der Ausgaben auf das zur Aufgabenerfüllung notwendige Maß.

Die Landkreise haben zudem bei der Festsetzung der Hebesätze für die Kreisumlage und die Schulumlage auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen.[27]

Beurteilungsmaßstab

Der finanzielle Handlungsspielraum im Prüfungszeitraum wurde für die Jahre mit kameraler Rechnungslegung anhand des normierten Haushaltsergebnisses und für die

---

23 siehe dazu 3. (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 14/2963, Seite 14 ff.

24 Das ordentliche Ergebnis wurde als Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage bei doppischer Rechnungslegung in der 133. und der 142. Vergleichenden Prüfung herangezogen (Kapitel 3.2.6 und 3.5.5). Darüber hinaus wurde in der 134. Vergleichenden Prüfung eine weitere Kennzahl unter Berücksichtigung der Finanzrechnung verwendet (Kapitel 3.3.5). Sofern bei den Vergleichenden Prüfungen bei Städten und Gemeinden Jahresrechnungen oder - nach Umstellung auf die Doppik - Jahresabschlüsse nicht vorlagen, nahm die Überörtliche Prüfung grundsätzlich keine Beurteilung der Haushaltslage vor.

25 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

26 § 92 Absatz 1 Satz 1 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.

27 Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, Seite 1470

Jahre mit doppischer Rechnungslegung auf Basis des ordentlichen Ergebnisses[28] beurteilt:

- Bei kameraler Rechnungslegung zeigt das normierte Haushaltsergebnis, inwieweit es gelang, Eigenmittel für Investitionen und andere vermögenswirksame Ausgaben zu erwirtschaften. Ist das normierte Haushaltsergebnis positiv, so wird dies als freie Spitze bezeichnet. Ein Haushalt ist „stabil", wenn eine freie Spitze erwirtschaftet werden konnte, die vor der ersten Warngrenze (14 Prozent[29] der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel) liegt. Dies wurde für jedes kamerale Jahr des Prüfungszeitraums berechnet. Ist das normierte Haushaltsergebnis negativ, liegt ein normiertes Defizit vor, und die 2. Warngrenze ist erreicht (Verlust der freien Spitze). In diesem Fall ist der Substanzverzehr erheblich.
- Ist bei doppischer Rechnungslegung das ordentliche Ergebnis positiv, wird die Haushaltslage als „stabil" bezeichnet. Im Falle eines negativen ordentlichen Ergebnisses in der Ergebnisrechnung wird von einer instabilen Haushaltslage ausgegangen.

Aufbauend auf den Ergebnissen der einzelnen Jahre – unabhängig von den kameralen oder doppischen Abschlüssen – war die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen. Für die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage verwendete die Überörtliche Prüfung folgende fünf Wertungen: „stabil", „hinreichend stabil", „noch stabil", „kritisch" und „instabil". Durch diese Kategorisierung ist ein aussagekräftiger Vergleich zwischen den Gemeinden möglich.

Haushaltslage im Prüfungszeitraum

Insgesamt zeigten die Auswertungen, dass sich die Haushaltslage im Untersuchungszeitraum 2004 bis 2008 über alle geprüften Kommunen hinweg deutlich verbesserte. Gleichwohl hatte sich die Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 bereits auf die Einnahmen der Kommunen spürbar ausgewirkt. Dieses Ergebnis deckt sich mit den Feststellungen zur Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2008 im Neunzehnten Zusammenfassenden Bericht.[30]

---

28 § 2 Absatz 2 GemHVO-Doppik - Gesamtergebnishaushalt

Im Gesamtergebnishaushalt sind für jedes Haushaltsjahr

1. der Saldo aus der Summe der ordentlichen Erträge nach Absatz 1 Nr. 1 bis 9 und der Summe der ordentlichen Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 10 bis 17 als Verwaltungsergebnis,

2. der Saldo aus den Finanzerträgen nach Absatz 1 Nr. 18 und den Zinsen und ähnliche Aufwendungen nach Absatz 1 Nr. 19 als Finanzergebnis,

3. die Summe aus den Salden nach Nr. 1 und 2 als ordentliches Ergebnis, […].

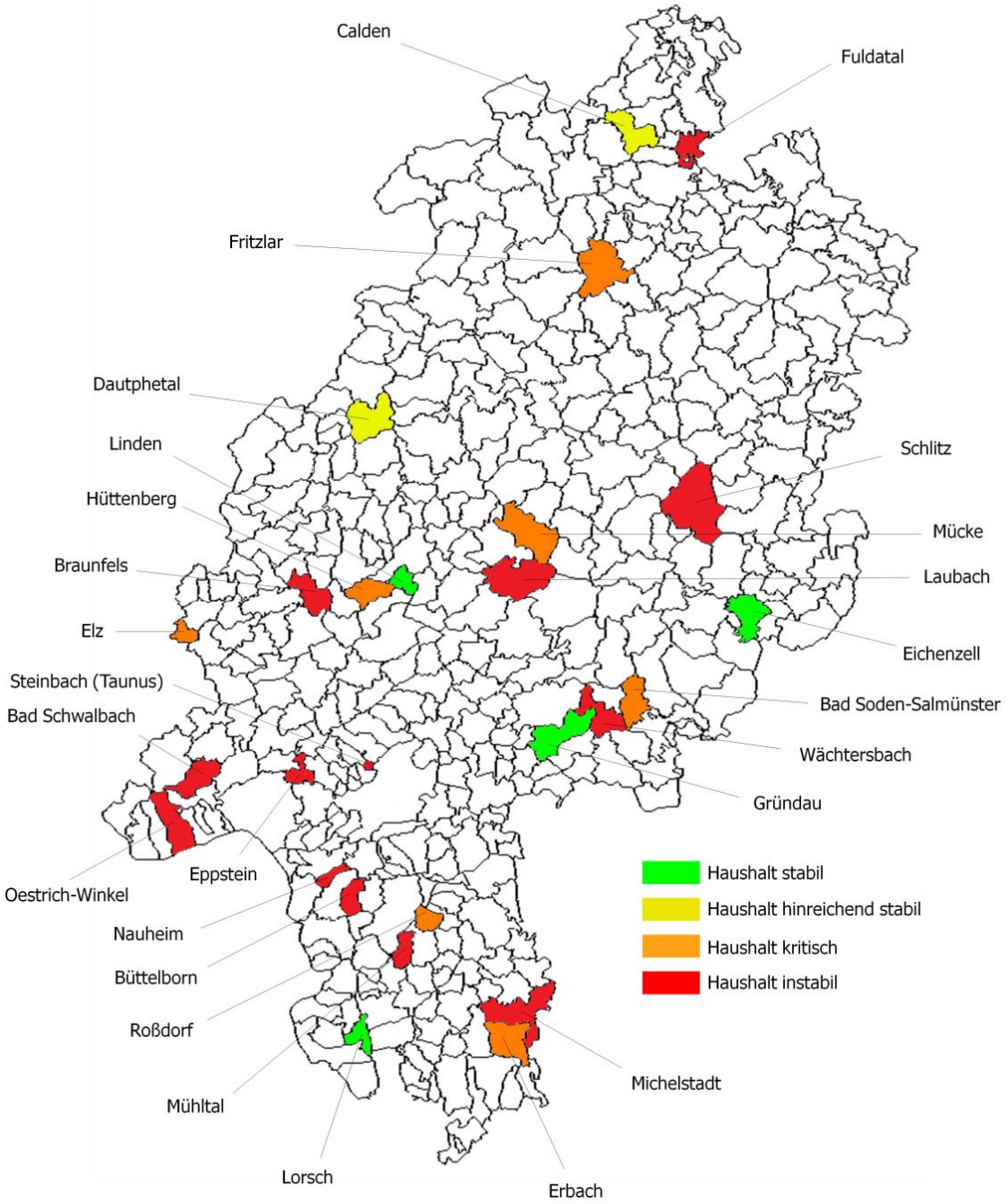
29 1. Warngrenze bei Landkreisen bei 8 Prozent. Zu den Warngrenzen vergleiche Sechster (außerordentlicher, 1997) und Dreizehnter (2003) sowie Fünfzehnter (2005) Zusammenfassender Bericht.

30 LT-Drucks. 18/939, Seite 70 ff.

## 3.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden"

### 3.2.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Eppstein, Erbach, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Hüttenberg, Laubach, Linden, Lorsch, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wächtersbach[31]




Ansicht 17: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" – Lage der Städte und Gemeinden

[31] Für diese Prüfung werden Städte und Gemeinden unter dem Oberbegriff „Gemeinden" zusammengefasst.

### 3.2.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Februar 2009 bis März 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 21. April 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Saarbrücken |

### 3.2.3 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko der 26 Gemeinden betrug insgesamt 448,7 Millionen €. Als Grundlage der Risikoquantifizierung dienten die bereinigten Verwaltungshaushalte[32] und bei Gemeinden mit doppischer Haushaltswirtschaft die Gesamtaufwendungen des Ergebnishaushalts des letzten zu prüfenden Jahres.

### 3.2.4 Ergebnisverbesserungen

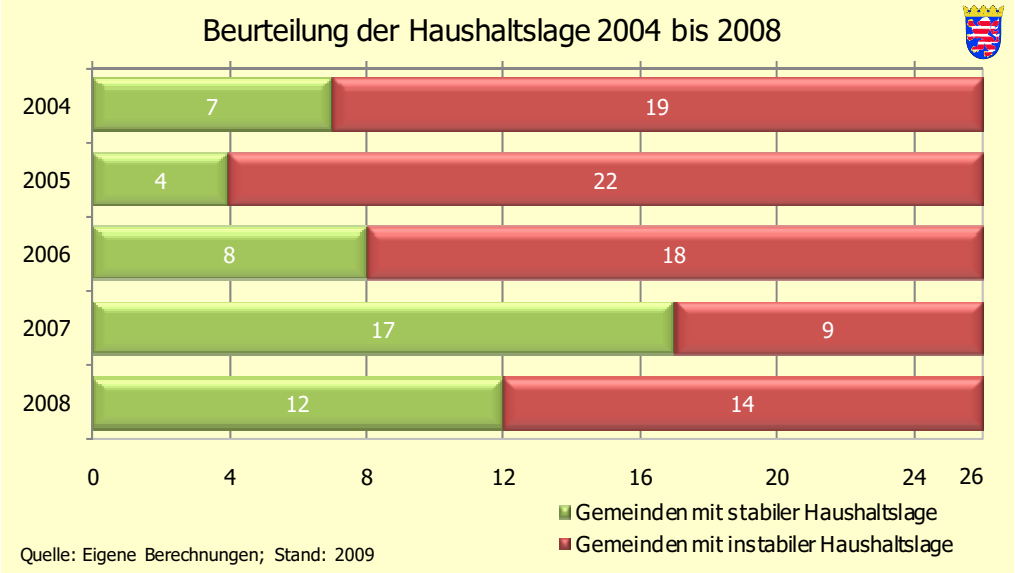
In der Prüfung waren Ergebnisverbesserungen von jährlich 20,0 Millionen € festzustellen. Sie ergaben sich aus verbesserten Einnahmen durch höhere Realsteuerhebesätze (10,7 Millionen €)[33], einer Modellberechnung unter Zugrundelegung von reduzierten Personalkosten in der Allgemeinen Verwaltung (5,3 Millionen €)[34] sowie der Erhebung kostendeckender Gebühren (4,0 Millionen €).

### 3.2.5 Rückstände

Rückstände sind finanzielle Mittel, die nötig sind, um überfällige Handlungen nachzuholen oder bestimmte Standards zu erreichen. Die Prüfung zeigte bei der Kanalsanierung in Höhe von 63,0 Millionen € (Kapitel 8.2.2).

### 3.2.6 Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 18 zeigt die Beurteilung der Haushaltslage[35] der 133. Vergleichenden Prüfung der Jahre 2004 bis 2008[36].




Ansicht 18: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden“ – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008

32 Der Verwaltungshaushalt wurde um kalkulatorische Abschreibungen und Verzinsungen sowie Verrechnungen bereinigt.

33 Orientierung am oberen Quartil der Vergleichsgemeinden

34 Orientierung am oberen Quartil der Vergleichsgemeinden

35 Jahre mit kameraler Rechnungslegung wurden anhand des normierten Haushaltsergebnisses und Jahre mit doppischer Rechnungslegung auf Basis des ordentlichen Ergebnisses beurteilt.

36 Da die Bewertung der Haushaltslage sich auf fünf Jahresbetrachtungen stützt und diese für kamerale und für doppische Jahre isoliert vorgenommen werden, konnte sie während des Umstellungsprozesses vollzogen werden.

Es wird deutlich, dass im Prüfungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 2007 überwiegend instabile Haushalte in den Gemeinden vorlagen. Die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage spiegelt Ansicht 19 wider.

| Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage | | |
|---|---|---|
| Gesamturteil | Beurteilungsmaßstab | Zahl |
| stabil | mindestens vier Jahre stabil[1]<br>(das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein) | 4 Gemeinden |
| hinreichend stabil | drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen) | 3 Gemeinden |
| noch stabil | die ersten drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die letzten beiden Jahre instabil) | keine Gemeinde |
| kritisch | drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil[1] | 6 Gemeinden |
| instabil | mindestens vier Jahre instabil | 13 Gemeinden |
| Summe | | 26 Gemeinden |

1) stabil = normiertes Haushaltsergebnis vor der ersten Warngrenze von 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (kameral) oder positives ordentliches Ergebnis (doppisch)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2008

Ansicht 19: Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Im gesamten Prüfungszeitraum hatten vier Gemeinden einen stabilen[37] und drei einen hinreichend stabilen[38] Haushalt. Die Haushalte von 19 Gemeinden wurden als kritisch[39] oder instabil[40] bewertet.

37 stabil: Eichenzell, Gründau, Linden, Lorsch

38 hinreichend stabil: Calden, Dautphetal, Fritzlar

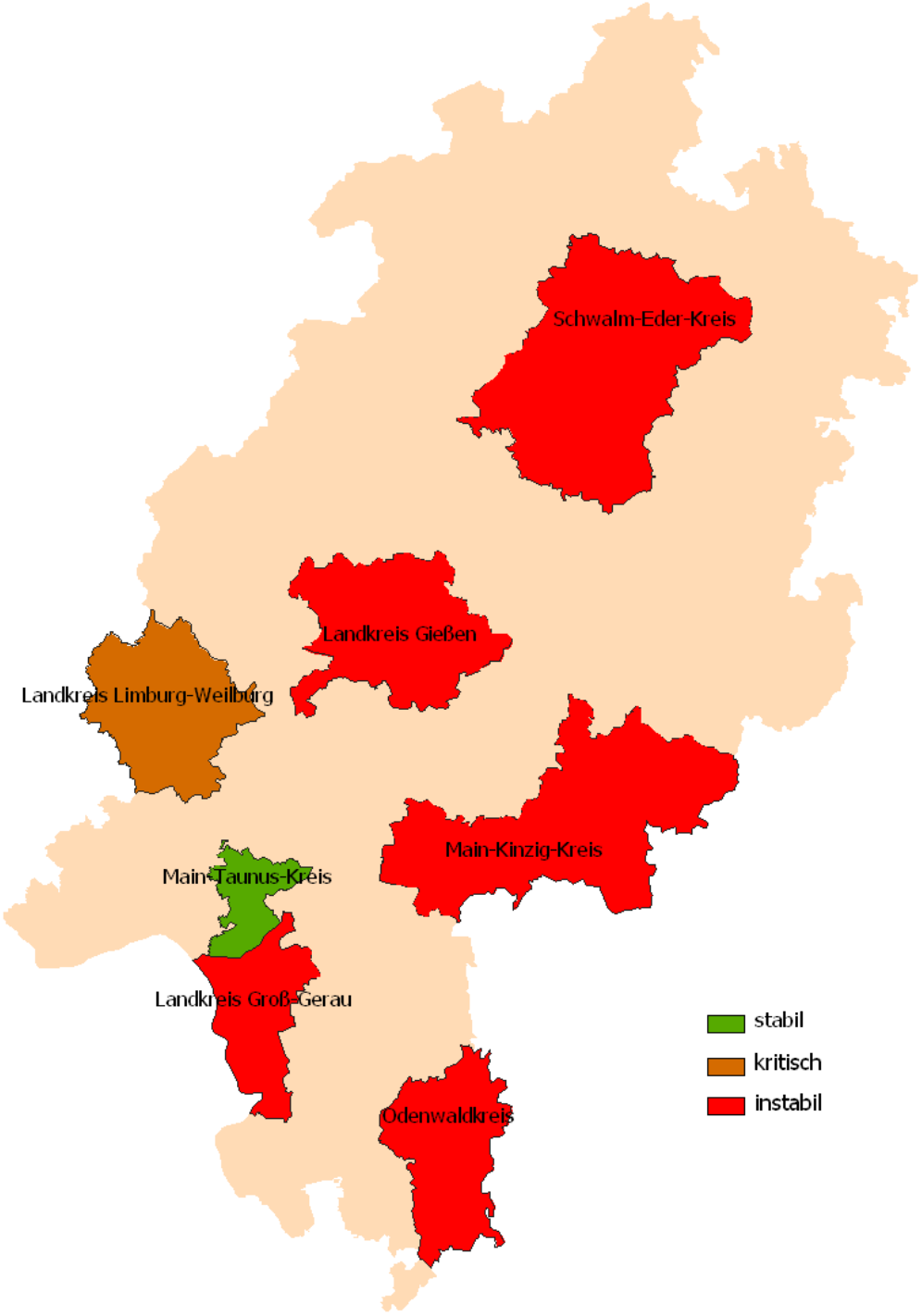
39 kritisch: Bad Soden-Salmünster, Elz, Erbach, Hüttenberg, Mücke, Roßdorf

40 instabil: Bad Schwalbach, Braunfels, Büttelborn, Eppstein, Fuldatal, Laubach, Michelstadt, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wächtersbach

## 3.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 3.3.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis




Ansicht 20: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Lage der Landkreise

### 3.3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Januar 2009 bis Juni 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2008, für Investitionen: 1984 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 13. Juli 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ Steuerberatungsgesellschaft, Idstein |

### 3.3.3 Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserungen

Das geprüfte Risiko betrug rund 2,3 Milliarden €.[41] Dabei handelt es sich um die Summe der bereinigten Verwaltungs- oder Ergebnishaushalte des Jahres 2008 (1.601,2 Millionen €) und die Summe der Investitionen in den Vermögenshaushalten 2004 bis 2008 (658,2 Millionen €).

Die jährlichen Ergebnisverbesserungen lagen bei 8,9 Millionen €. Sie ergaben sich aus einem reduzierten Personaleinsatz in der inneren Verwaltung. Als Referenzwert zog die Überörtliche Prüfung den drittbesten Wert im Quervergleich heran.

### 3.3.4 Rückstände

Im Prüfungszeitraum waren keine Rückstände festzustellen.

### 3.3.5 Beurteilung der Haushaltslage

Innenfinanzierungskraft

In der Übergangsphase zur doppischen Rechnungslegung beurteilte die Überörtliche Prüfung die Haushaltslage der Körperschaften für jedes Haushaltsjahr als stabil, wenn das ordentliche Ergebnis[42] positiv ist. Da der Main-Kinzig-Kreis bereits doppisch abschloss, verwendete die Überörtliche Prüfung in der 134. Vergleichenden Prüfung als zusätzliches Kriterium die Innenfinanzierungskraft. Die Überörtliche Prüfung ermittelt die Kennzahl „Innenfinanzierungskraft" ausgehend vom Finanzmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit[43] und bringt hiervon die Auszahlungen für Tilgungen von Krediten[44] in Abzug. Ein Mittelüberschuss zeigt den Finanzierungsspielraum der Gebietskörperschaft im Sinne einer Innenfinanzierung. Wird der Überschuss ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln gesetzt, ergibt sich die Innenfinanzierungskraft. Diese gibt an, welcher Anteil der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel der Gemeinde im Haushaltsjahr nach Bedienung der ordentlichen Ausgaben einschließlich der Zinsen und Tilgungen verbleibt. Zur Bewertung für die Haushaltslage der Landkreise wurden in der 134. Vergleichenden Prüfung die folgenden Warngrenzen herangezogen:

- Die 1. Warngrenze zeigt das Absinken der freien Spitze (kameral) oder des Mittelüberschusses (doppisch) unter acht Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.
- Die 2. Warngrenze ist beim Eintritt eines normierten Defizits (Verlust der freien Spitze) oder dem Fehlen eines Mittelüberschusses erreicht.

Beim Unterschreiten der Warngrenzen ist die Substanzerhaltung gefährdet. Die Ausgaben für die laufende Verwaltungstätigkeit und die Tilgungen führen zu Mittelabflüssen, die eine ausreichende Reinvestitionsquote aus Eigenmitteln verhindern.

Ansicht 21 beurteilt die Haushaltslage der Landkreise in den Jahre 2004 bis 2008. Soweit für das Haushaltjahr 2008 kein Jahresabschluss oder keine Jahresrechnung

---

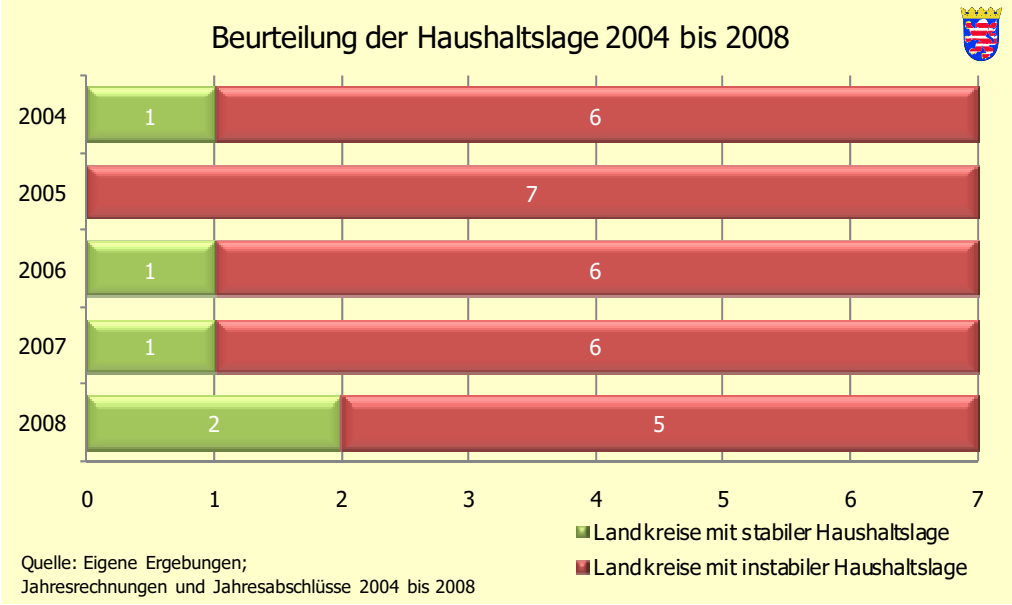
41 Das geprüfte Risiko entfiel auf die Landkreise wie folgt: Gießen (289,7 Millionen €), Groß-Gerau (355,9 Millionen €), Limburg-Weilburg (200,7 Millionen €), Main-Kinzig (575,8 Millionen €), Main-Taunus (475,9 Millionen €), Odenwald (134,1 Millionen €) und Schwalm-Eder (227,8 Millionen €).
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand 2009

42 Ordentliches Ergebnis in der Gesamtergebnisrechnung (§ 2 GemHVO-Doppik)

43 §§ 47 Absatz 1 und Absatz 3 Satz 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik

44 Vergleiche Muster 15 zu § 47 Absatz 1 GemHVO-Doppik und Muster 16 zu § 47 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik

vorlag, war das Ergebnis für diese Haushaltsjahre aus Vorsichtsgründen als instabil einzuordnen.




Ansicht 21: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008

Da sich die Beurteilung der Haushaltslage auf fünf Jahresbetrachtungen stützte und diese für kamerale und doppische Jahre isoliert vorgenommen wurden, konnte sie auch während des Umstellungsprozesses vollzogen werden (Ansicht 22).

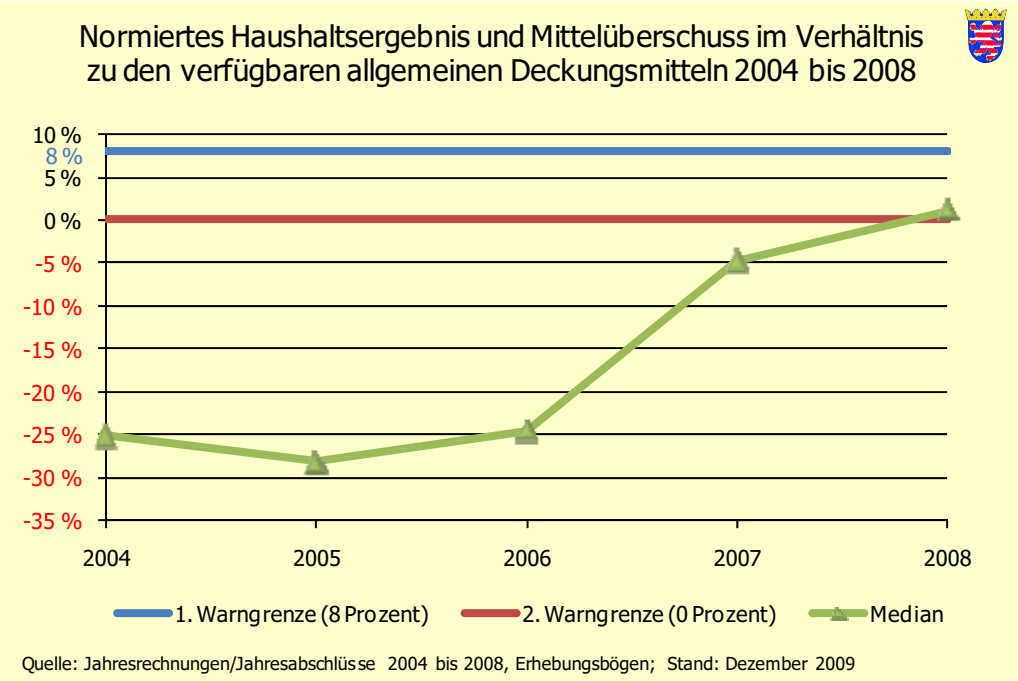
| Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage | | |
|---|---|---|
| Gesamturteil | Beurteilungsmaßstab | Zahl |
| stabil | mindestens vier Jahre stabil[1]<br>(das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein) | 1 Landkreis |
| hinreichend stabil | drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die beiden instabilen Jahre dürfen nicht die letzten beiden Jahre sein) | kein Landkreis |
| noch stabil | die ersten drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die letzten beiden Jahre instabil) | kein Landkreis |
| kritisch | drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil[1] | 1 Landkreis |
| instabil | mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil | 5 Landkreise |

1) stabil = normiertes Haushaltsergebnis vor der ersten Warngrenze von 8 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (kameral) oder positives ordentliches Ergebnis und Innenfinanzierungskraft größer als 8 Prozent (doppisch)
Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 22: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Im Prüfungszeitraum war die Haushaltslage allein im Main-Taunus-Kreis stabil. Im Landkreis Limburg-Weilburg war die Haushaltslage als kritisch zu beurteilen. Die Landkreise Gießen, Groß-Gerau, der Main-Kinzig-Kreis, der Odenwaldkreis und der Schwalm-Eder-Kreis hatte eine instabile Haushaltslage.

Ansicht 23 setzt das normierte Haushaltsergebnis und die Mittelüberschüsse ins Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln.



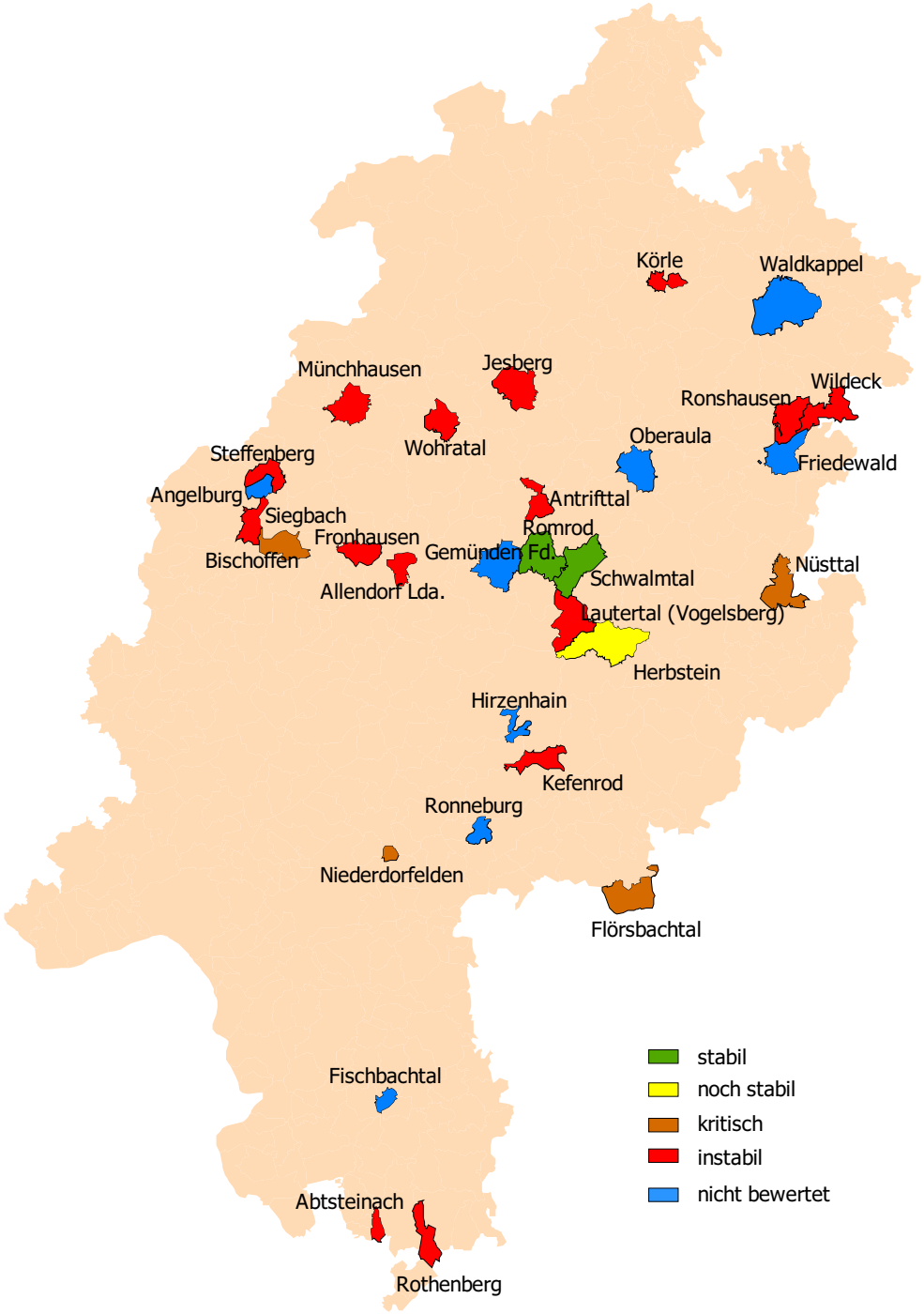

Ansicht 23: Normiertes Haushaltsergebnis und Mittelüberschuss im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln 2004 bis 2008

Ansicht 23 zeigt im Median der Landkreise in den Jahren 2004 bis 2007 einen Verlust der freien Spitze oder das Fehlen der Innenfinanzierungskraft, was zur Aufnahme von Kassenkrediten führte. Erst in dem besonders guten Haushaltsjahr 2008 drehte sich das Ergebnis ins Positive. Hintergrund ist trotz der im Herbst 2008 einsetzenden Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise der nachgelagerte Effekt der Berechnung der Kreis- und Schulumlage.

## 3.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden"

### 3.4.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bischoffen, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Herbstein, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Oberaula, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Siegbach, Steffenberg, Waldkappel, Wildeck, Wohratal[45]




-

Ansicht 24: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Lage der Gemeinden

[45] In dieser Prüfung werden Städte und Gemeinden unter dem Begriff „Gemeinden" zusammengefasst.

### 3.4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Februar 2009 bis März 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 29. April 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, Steuerberater, Köln |

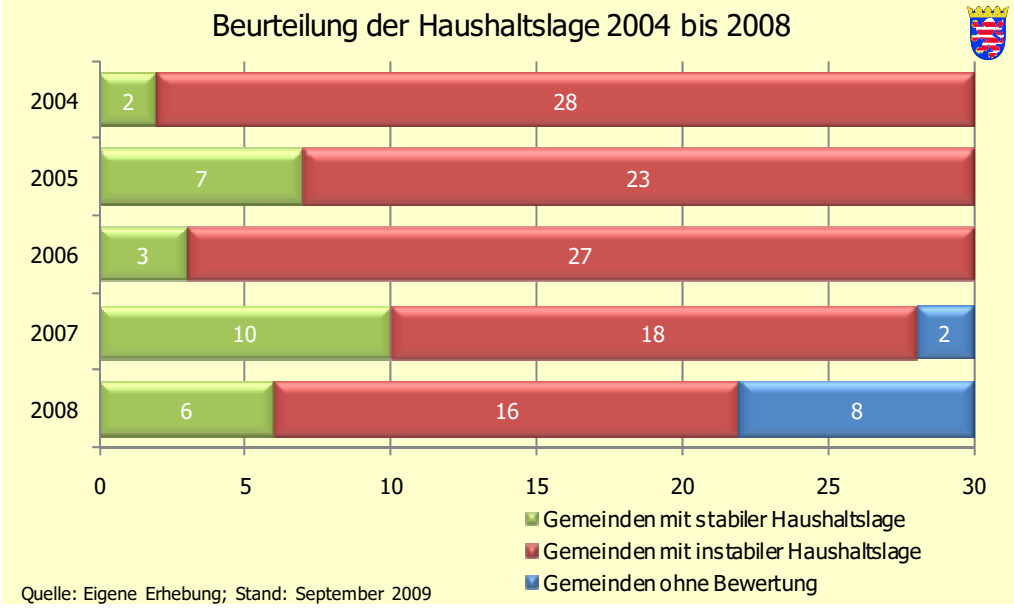
### 3.4.3 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 196 Millionen €. Es setzte sich zusammen aus 148 Millionen € Ausgaben der Verwaltungshaushalte und 49 Millionen € Ausgaben der Vermögenshaushalte (das letzte kamerale Haushaltsjahr vor der Umstellung auf die Doppik).

### 3.4.4 Beurteilung der Haushaltslage

Normiertes Haushaltsergebnis

Bei der Beurteilung der Haushaltslage war zu berücksichtigen, dass die Gemeinden unterschiedliche Umstellungszeitpunkte auf die Doppik gewählt hatten und die Datenlage der 30 geprüften Gemeinden uneinheitlich war.[46] Keine Gemeinde hatte belastbare Jahresabschlüsse für die Beurteilung der Haushaltslage. Daher zog die Überörtliche Prüfung ausschließlich Jahresrechnungen heran und verwendete als Bewertungsmaßstab das normierte Haushaltsergebnis (Ansicht 25).




Ansicht 25: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008

Bei den kleinen Gemeinden war die Lage besser als die der anderen kommunalen Körperschaften der Haushaltsstrukturprüfungsserie 2009. Immerhin hatten im Jahr 2007[47] von den 22 Gemeinden 10 einen stabilen Haushalt (45 Prozent). Im Jahr 2004 waren dies nur 2 Gemeinden.

Ansicht 26 zeigt die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage der Gemeinden. Dabei wurden ausschließlich Gemeinden berücksichtigt, die ihre Haushaltswirtschaft

[46] Vergleiche Übersicht in Ansicht 56. Ein vom 1. Januar 2009 abweichender Umstellungszeitpunkt wurde bei fünf Gemeinden festgestellt. Drei der geprüften Gemeinden hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine Jahresrechnung oder vorläufige Jahresrechnung für das Jahr 2008 aufgestellt. Die vergleichende Prüfung war nur eingeschränkt möglich, da in beiden Fällen keine Prüfung über alle fünf zu prüfenden Jahre vorgenommen werden konnte. Die Haushaltslage dieser Gemeinden wurde daher in die Beurteilung in Ansicht 25 und Ansicht 26 nicht einbezogen.

[47] Für das Jahr 2008 war infolge der eingeschränkten Datenlage keine Aussage über das Gesamtbild zu treffen.

zum 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellten und deren Haushaltsstabilität anhand der normierten Haushaltsergebnisse über den gesamten Prüfungszeitraum beurteilt werden konnte. Die Haushaltslage wurde für 22 Gemeinden über den gesamten Prüfungszeitraum zusammenfassend bewertet, 8 Gemeinden wurden „nicht bewertet[48]".

| Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage | | |
|---|---|---|
| Haushaltslage | Beurteilungsmaßstab | Zahl |
| stabil | mindestens vier Jahre stabil[1]<br>(das instabile Jahr darf nicht das letzte sein) | 2 Gemeinden |
| hinreichend stabil | drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen) | keine Gemeinde |
| noch stabil | die ersten drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die letzten beiden Jahre instabil) | 1 Gemeinde |
| kritisch | drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil[1] oder vier Jahre instabil und eines der letzten beiden Jahre stabil | 4 Gemeinden |
| instabil | mindestens vier Jahre instabil und keines der beiden letzten Jahre stabil | 15 Gemeinden |
| nicht bewertet | | 8 Gemeinden |
| Summe | | 30 Gemeinden |

1) stabil = normiertes Haushaltsergebnis vor der 1. Warngrenze von 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (kameral)
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009

Ansicht 26: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Die Haushaltslage von Romrod und Schwalmstadt war stabil, die von Herbstein noch stabil. Bei vier Gemeinden[49] war die zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage als kritisch und bei 15 Gemeinden[50] als instabil zu beurteilen. Dennoch verbesserte sich insgesamt die Haushaltssituation der geprüften Gemeinden in den Jahren 2004 bis 2007, während im Jahr 2008 in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise die normierten Haushaltsergebnisse im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln rückläufig waren. Dies zeigte sich am Median der normierten Haushaltsergebnisse (Ansicht 27). In den Jahren 2005 bis 2008 lag der Median zwischen 1. und 2. Warngrenze.

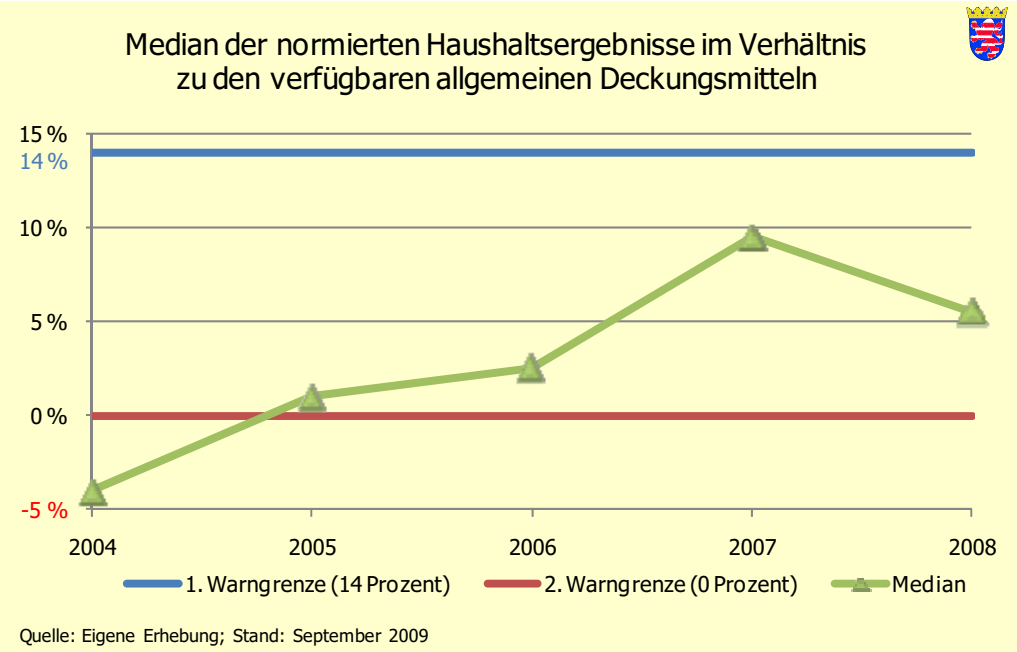
48 ohne Bewertung: Angelburg*, Fischbachtal*, Friedewald**, Gemünden (Felda)*, Hirzenhain*, Oberaula**, Ronneburg*, Waldkappel**

*) Für diese 5 Gemeinden wurde für die Jahre 2007 und/ oder 2008 kein normiertes Haushaltsergebnis errechnet, da sie ihre Haushaltswirtschaft vor dem 1. Januar 2009 auf die doppelte Buchführung umstellten.

**) Von der zusammenfassenden Bewertung der Haushaltslage wurden 3 Gemeinden ausgenommen, da sie es versäumten, die Jahresrechnung 2008 rechtzeitig aufzustellen.

49 kritisch: Bischoffen, Flörsbachtal, Niederdorfelden, Nüsttal

50 instabil: Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Antrifttal, Fronhausen, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Ronshausen, Rothenberg, Siegbach, Steffenberg, Wildeck, Wohratal



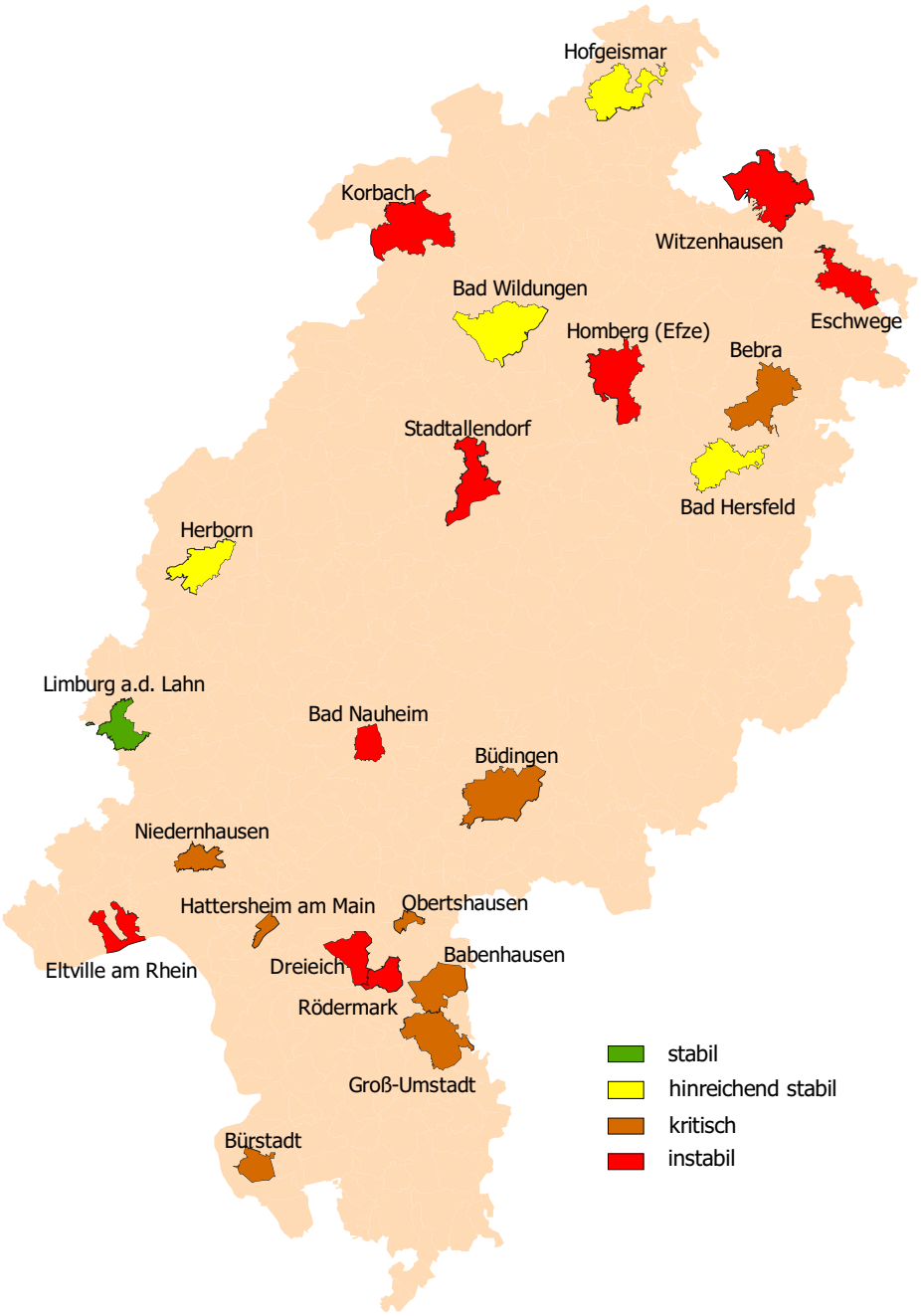

Ansicht 27: Median der normierten Haushaltsergebnisse im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln

Im Jahr 2004 lag der Median des normierten Haushaltsergebnisses unterhalb der 2. Warngrenze; es stellte ein normiertes Defizit dar. In den Jahren 2005 bis 2008 lagen die Haushaltsergebnisse zwischen 1. und 2. Warngrenze. Eine freie Spitze von über 14 Prozent wurde im Median aller Jahre nicht erreicht.

## 3.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte"

### 3.5.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Babenhausen, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Bürstadt, Dreieich, Eltville, Eschwege, Groß-Umstadt, Hattersheim, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Limburg a.d. Lahn, Niedernhausen, Obertshausen, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen




Ansicht 28: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Lage der Städte

### 3.5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Dezember 2009 bis Februar 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2009 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 23. März 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | WIKOM AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main |

### 3.5.3 Geprüftes Risiko

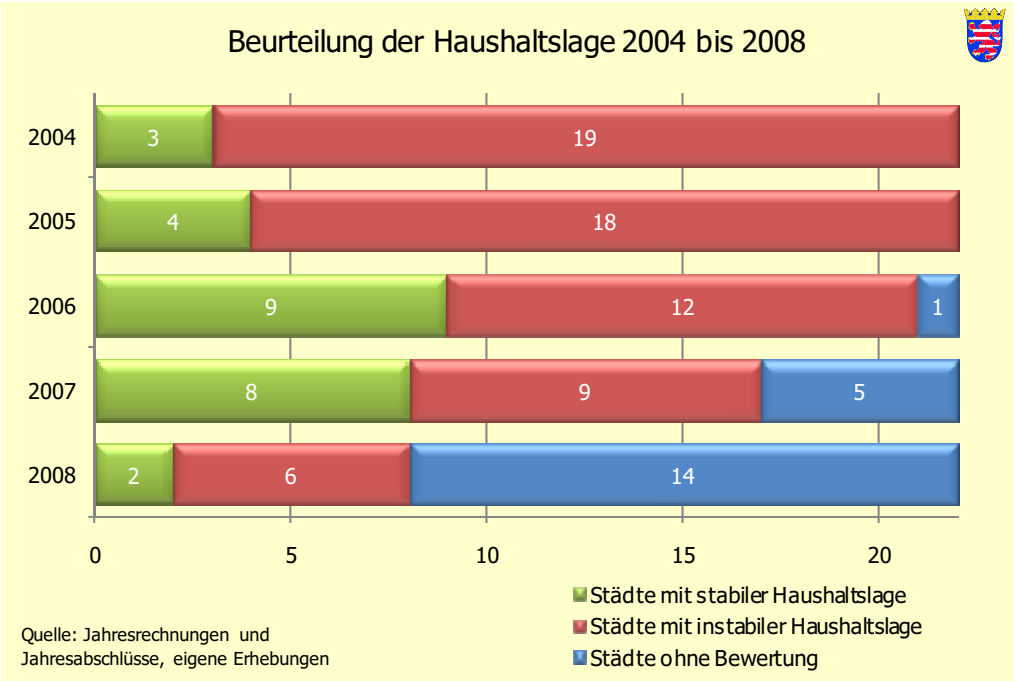
Das geprüfte Risiko betrug 968,4 Millionen € und umfasste die Ausgaben oder Aufwendungen des Verwaltungs- oder Ergebnishaushalts (873,7 Millionen €) sowie die Investitionen (94,7 Millionen €) des Jahres 2008.[51]

### 3.5.4 Ergebnisverbesserungen

Die Ergebnisverbesserungen für alle Städte lagen im Jahr 2008 bei rund 27,5 Millionen €. Sie setzten sich aus der Verbesserung der Einnahmen durch Erhöhung der Hebesätze für Realsteuern[52] (12,1 Millionen €) und Erhebung kostendeckender Gebühren für Abwasser, Wasser und Friedhof (6,1 Millionen €) sowie aus Reduzierung der Personalausgaben in der allgemeinen Verwaltung (9,3 Millionen €) zusammen.[53]

### 3.5.5 Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 29 zeigt die Haushaltslage der 22 Städte in den Jahren 2004 bis 2008. Auch hier gebrauchte die Überörtliche Prüfung als Beurteilungsmaßstab die Jahresrechnungen sowie die Jahresabschlüsse der Städte.




Ansicht 29: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Beurteilung der Haushaltslage 2004 bis 2008

Die Haushaltslage verbesserte sich in den Jahren 2004 bis 2006. Ließen im Jahr 2004 allein drei Städte[54] eine stabile Haushaltslage erkennen, waren es im Jahr 2006

[51] Lagen die Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse des Jahres 2008 noch nicht vor, wurden die Zahlen aus den zuletzt verfügbaren Abschlüssen zugrunde gelegt.

[52] Grundsteuer B und Gewerbesteuer

[53] Die Berechnung der Ergebnisverbesserungen orientierte sich am oberen Quartilswert der Vergleichsstädte.

[54] Bad Hersfeld, Limburg a.d. Lahn, Korbach

neun[55] und acht[56] Städte im Jahr 2007[57]. Vor dem Hintergrund, dass für 14 Städte die geprüften Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse nicht vorlagen, präsentierten sich im Jahr 2008 nur die Städte Bad Hersfeld und Bebra mit einer stabilen Haushaltslage.

Von den Städten, die im Prüfungszeitraum auf die Doppik umstellten, war allein im Jahr 2006 die Haushaltslage Büdingens und im Jahr 2007 die Niedernhausens stabil. Die Haushaltslage wurde für die Städte über den gesamten Prüfungszeitraum zusammenfassend bewertet (Ansicht 30).

| Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage | | |
|---|---|---|
| Gesamturteil | Beurteilungsmaßstab | Zahl |
| stabil | mindestens vier Jahre stabil[1]<br>(das instabile Jahr darf nicht das letzte Jahr sein) | 1 Stadt |
| hinreichend stabil | drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die beiden instabilen Ergebnisse dürfen nicht die letzten beiden Jahre betreffen) | 4 Städte |
| noch stabil | die ersten drei der fünf Jahre stabil[1]<br>(die letzten beiden Jahre instabil) | keine Stadt |
| kritisch | drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil[1] oder<br>vier Jahre instabil und eines der letzten beiden Jahre stabil | 8 Städte |
| instabil | mindestens vier Jahre instabil und<br>keines der beiden letzten Jahre war stabil[1] | 9 Städte |
| | | 22 Städte |

Anmerkung: Soweit für die Haushaltjahre 2007 bis 2008 kein Jahresabschluss oder keine Jahresrechnung vorlag, blieb dies bei der Bewertung der Haushaltslage unberücksichtigt.
1) stabil = normiertes Haushaltsergebnis vor der ersten Warngrenze von 14 Prozent der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (kameral) oder positives ordentliches Ergebnis (doppisch)
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse der Jahre 2004 bis 2008

Ansicht 30: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" – Zusammenfassende Bewertung der Haushaltslage

Von den 22 Städten war im Prüfungszeitraum bei 5 Städten[58] die Haushaltslage stabil oder zumindest hinreichend stabil. Die Stadt Limburg a.d. Lahn war die einzige Stadt stabiler Haushaltslage. 17 Städte[59] hatten eine kritische oder eine instabile Haushaltslage.

55 Babenhausen, Bad Wildungen, Bebra, Bürstadt, Büdingen, Herborn, Hofgeismar, Limburg a.d. Lahn, Obertshausen

56 Bad Wildungen, Bürstadt, Groß-Umstadt, Hattersheim, Hofgeismar, Limburg a.d. Lahn, Niedernhausen, Obertshausen

57 Infolge dieser eingeschränkten Datenlage war für die Jahre 2007 und 2008 keine Aussage über das Gesamtbild möglich.

58 stabil: Limburg a.d. Lahn
hinreichend stabil: Bad Hersfeld, Bad Wildungen, Herborn, Hofgeismar

59 kritisch: Babenhausen, Bebra, Büdingen, Bürstadt, Groß-Umstadt, Hattersheim am Main, Niedernhausen, Obertshausen
instabil: Bad Nauheim, Dreieich, Eltville am Rhein, Eschwege, Homberg (Efze), Korbach, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen

# 4. Einnahmen und Schulden

## 4.1 Überblick

Die Prüfung der Einnahmen lenkt den Blick auf die Finanzkraft der Kommunen im Prüfungszeitraum. Daneben untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie hoch die kommunale Verschuldung und welche Zinsbelastung daraus zu tragen war. Dabei wurden die Schulden aus den Kernhaushalten einschließlich der Kassenkredite und die Schulden der ausgegliederten Einheiten (Eigenbetriebe und Zweckverbände) zum Jahresende herangezogen.

Allgemeine Deckungsmittel

Die allgemeinen Deckungsmittel sind nicht zweckgebundene Einnahmen der Städte und Gemeinden zur Finanzierung ihrer Ausgaben. Nach dem Gesamtdeckungsprinzip dienen sie der Deckung aller Ausgaben. Neben den Steuereinnahmen sind die Schlüsselzuweisungen des Landes, der Familienlastenausgleich und die sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen[60] Bestandteile der allgemeinen Deckungsmittel.

Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

Aus den allgemeinen Deckungsmitteln müssen die Städte und Gemeinden die Gewerbesteuerumlage sowie die Kreis- und Schulumlage finanzieren. Da diese Umlagen den finanziellen Gestaltungsspielraum mindern, werden in diesem Bericht die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel (allgemeine Deckungsmittel abzüglich der Gewerbesteuerumlage sowie Kreis- und Schulumlage) dargestellt.

Die maßgeblichen Einnahmen der Landkreise umfassen die Kreis- und die Schulumlage sowie die Schlüsselzuweisungen des Landes. Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel ergeben sich aus den allgemeinen Deckungsmitteln abzüglich der Landeswohlfahrtsverband- und Krankenhausumlage.

Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuereinnahmen der Kommunen stiegen im Prüfungszeitraum vom Jahr 2004 bis zum Jahr 2007 kontinuierlich an. In Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise gingen diese Einnahmen im Jahr 2008 spürbar zurück.

Kommunale Schulden

Schulden belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten, Zinsen sowie Tilgungsleistungen und schränken somit den Gestaltungsspielraum der Gemeinden ein. Zinsen müssen im Verwaltungshaushalt/ Ergebnishaushalt aufgebracht werden. In den kameralen Haushalten fallen Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen im Vermögenshaushalt an und sollen mit Zuführungen aus dem Verwaltungshaushalt gedeckt werden. In der Doppik werden Kreditbeschaffungskosten im Ergebnishaushalt erfasst, während Tilgungsleistungen in der Bilanz abgebildet werden.

Den Zinsen kommt wegen ihrer Wirkung auf die Haushaltsstabilität besondere Bedeutung zu:

- Wenn die Zinslast zu neuerlicher Kreditaufnahme und somit wiederum höheren Zinsen führt, entsteht eine Schuldenspirale.
- Die Dynamik der Zinsen unterliegt Marktgegebenheiten.

Kassenkredite sollen zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsengpässe dienen, die sich aus der allgemeinen Geschäfts- und Verwaltungstätigkeit der Kommunen ergeben.

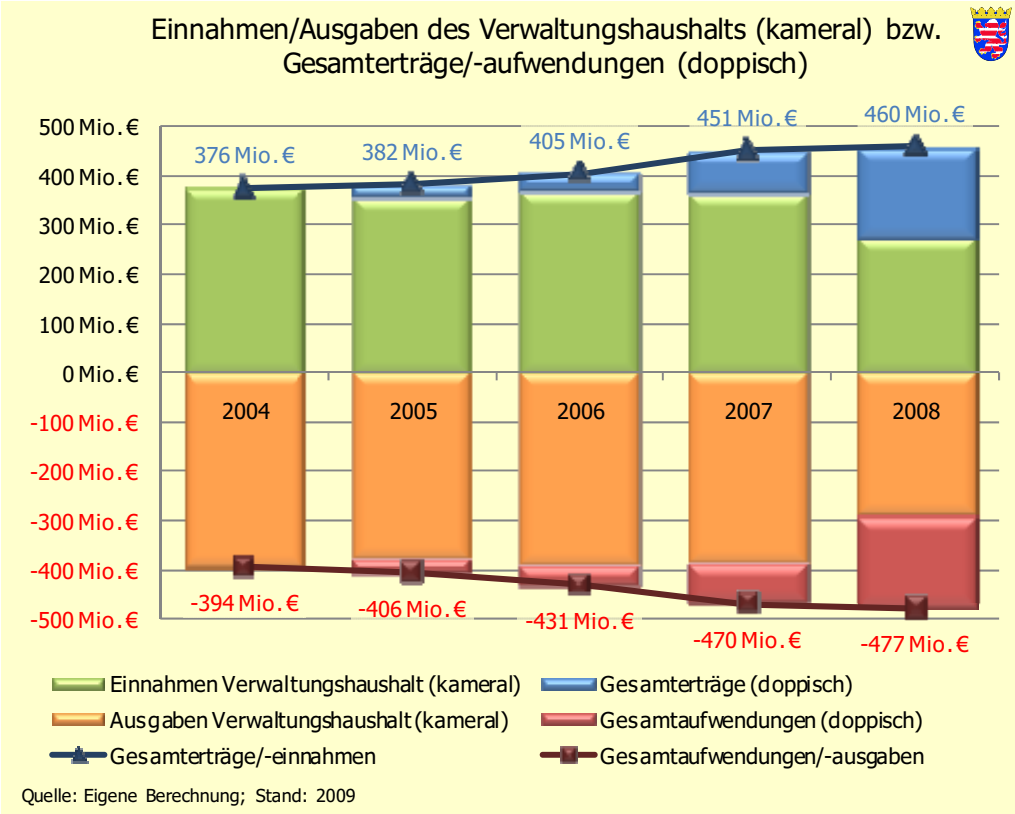
Manche Kommunen nutzten die Phase des Einnahmeanstiegs zur Rückführung der Schulden in den Kernhaushalten. Seit dem Jahr 2008 nahmen die Schulden der Kommunen wieder zu.

[60] Im Wesentlichen handelt es sich bei den sonstigen, nicht zweckgebundenen Einnahmen um Konzessionseinnahmen und Gewinnausschüttungen von Beteiligungen, Mieten und Pachten sowie Zinseinnahmen.

## 4.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden"

### 4.2.1 Einnahmen- und Ausgabenstruktur der Gemeinden

Die Entwicklung der Gesamteinnahmen und -ausgaben der Verwaltungshaushalte (kameral)/ Gesamterträge und –aufwendungen (doppisch) der Gemeinden für die Jahre 2004 bis 2008 stellte sich wie folgt dar (Ansicht 31).




Ansicht 31: Einnahmen/ Ausgaben des Verwaltungshaushalts (kameral) bzw. Gesamterträge/ -aufwendungen (doppisch)

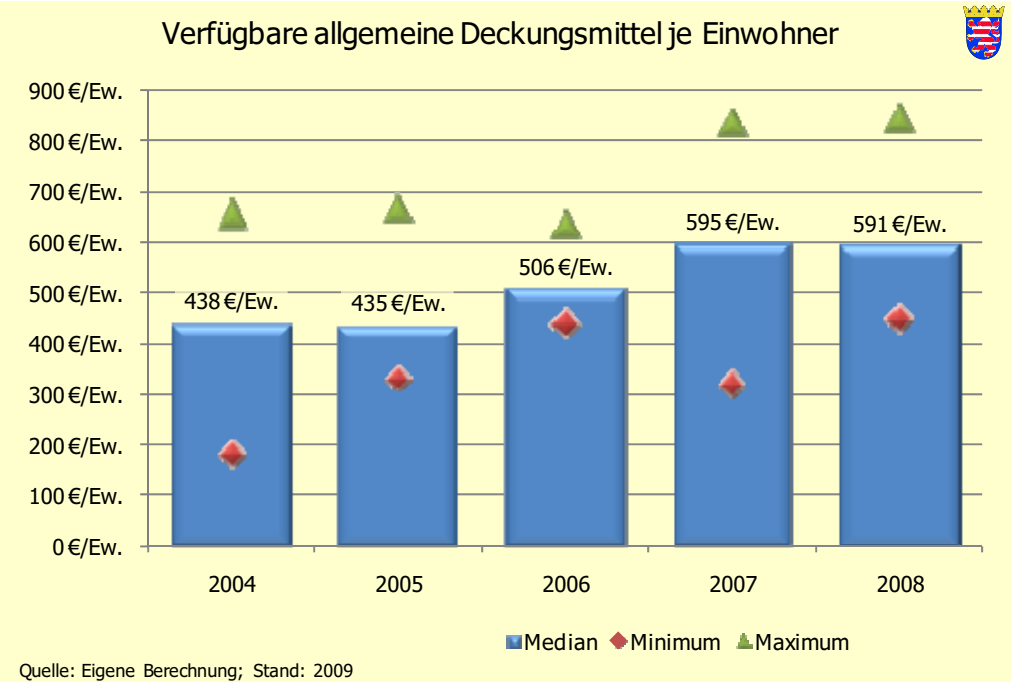
Die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts/ der Gesamterträge der Gemeinden stiegen im Prüfungszeitraum von 376 Millionen € um 22 Prozent auf 460 Millionen €. Die Gesamtausgaben des Verwaltungshaushalts/ der Gesamtaufwendungen der Gemeinden für laufende Zwecke stiegen im Vergleichszeitraum ebenfalls an. Sie erhöhten sich von 394 Millionen € in 2004 um 21 Prozent auf 477 Millionen € im Jahr 2008. Die Einnahmen/ Erträge und Ausgaben/ Aufwendungen der Gemeinden erreichten eine vergleichbare Höhe.

Unterdeckung im gesamten Prüfungszeitraum

Aus Ansicht 31 wird deutlich, dass die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts/ der Gesamterträge aller Vergleichsgemeinden in keinem Jahr die Gesamtausgaben/ Gesamtaufwendungen decken konnten. Je Einwohner nahmen die Gemeinden zwischen 1.207 € im Jahr 2004 und 1.491 € im Jahr 2008 ein. Die Gesamtausgaben/ Gesamtaufwendungen je Einwohner stiegen von 1.265 € im Jahr 2004 auf 1.545 € im Jahr 2008.

Verfügbare allgemeine Deckungsmittel

Ansicht 32 zeigt die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in der Entwicklung der Jahre 2004 bis 2008.




Ansicht 32: Verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel stiegen im Median der Gemeinden von 438 € je Einwohner im Jahr 2004 auf 591 € je Einwohner in 2008. Dies entsprach einer Zunahme von 35 Prozent.

### 4.2.2 Verschuldung der Gemeinden

Berücksichtigung der anteiligen Schulden

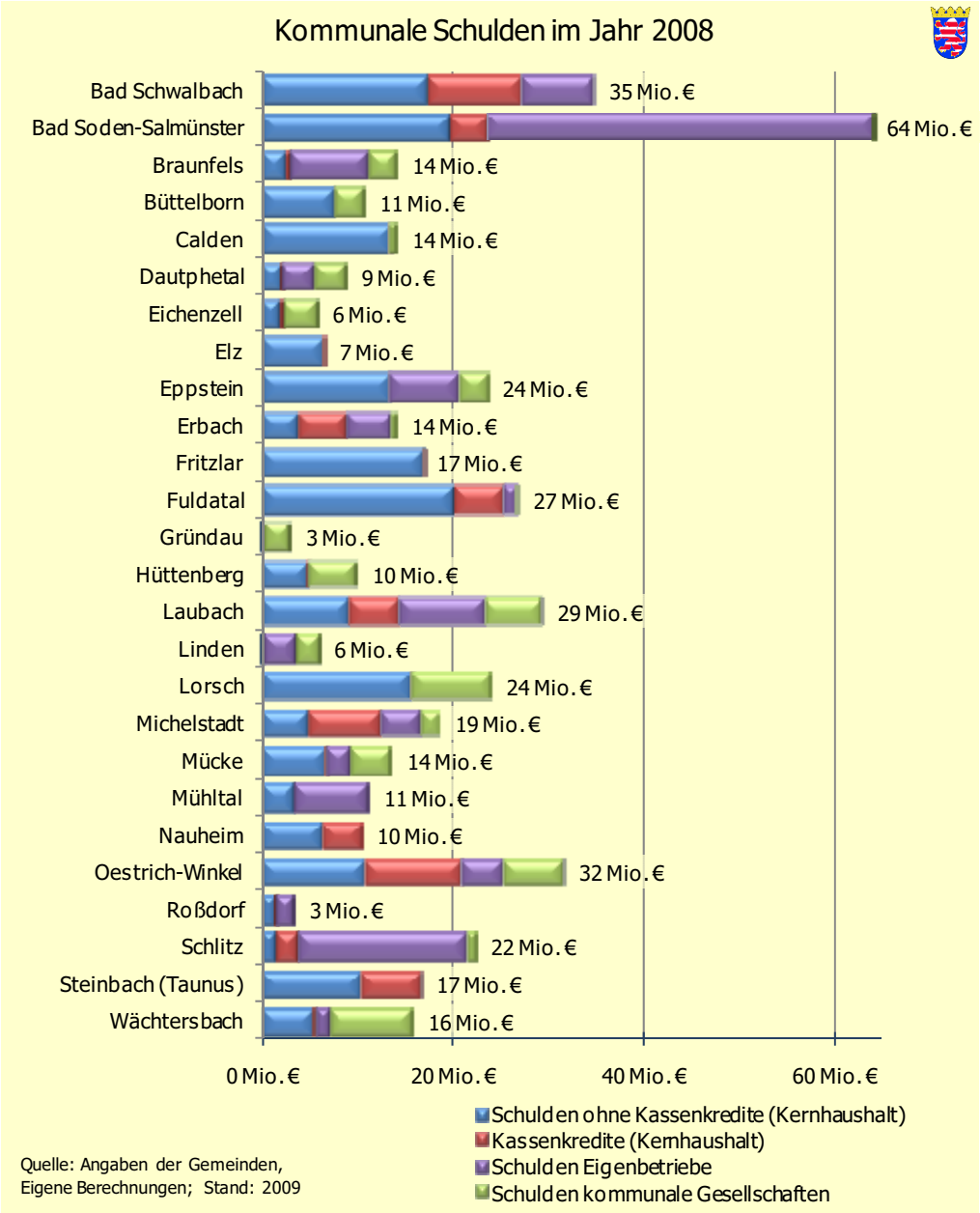
Die Verschuldung je Einwohner umfasst nicht nur die Schulden im Kernhaushalt, sondern auch die Schulden der Eigenbetriebe und anteilig die Schulden der maßgeblichen Beteiligungsgesellschaften und Zweckverbände.[61] Ansicht 33 zeigt die kommunalen Schulden der Gemeinden im Jahr 2008.

61 Bei der Betrachtung der Schulden wurden folgende Aspekte berücksichtigt:

a) Die Schulden im Haushalt berücksichtigen alle Formen der Kreditaufnahme einschließlich der Kassenkredite. Die Höhe der Kassenkredite berechnete die Überörtliche Prüfung auf Grundlage der Zinszahlungen des Jahres 2008 für Kassenkredite. Dafür wurde dem Vorsichtsprinzip folgend einheitlich ein Durchschnittszinssatz von fünf Prozent angesetzt. Die tatsächlichen Kassenkredite können dementsprechend von dem rechnerisch ermittelten Durchschnittsbestand je Gemeinde abweichen.

b) Kredite der Gemeinden an die Eigenbetriebe blieben unberücksichtigt, da es sich um Kredite derselben juristischen Person handelt, die sich bei einer Konsolidierung saldieren.

c) Die Schulden der maßgeblich durch die Gemeinden beeinflussbaren Beteiligungsgesellschaften (mindestens 20 Prozent Eigenkapitalanteil oder Stimmenanteil) und Zweckverbände umfassen die kurz- und langfristigen Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten in den Jahresabschlüssen.

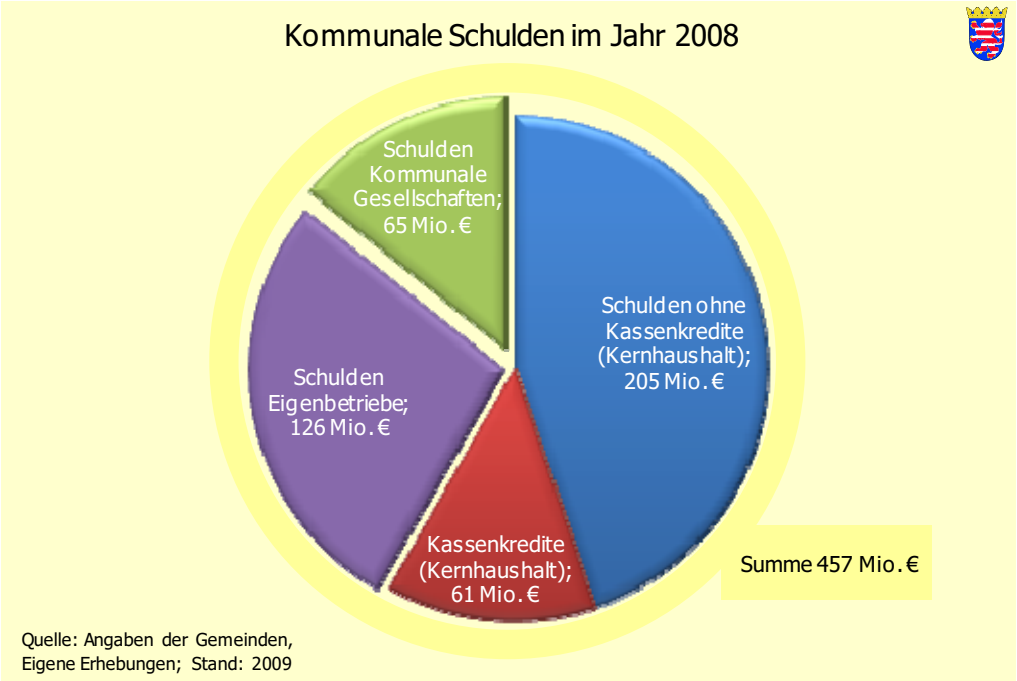



Ansicht 33: Kommunale Schulden im Jahr 2008

Bad Soden-Salmünster war mit 64 Millionen € am höchsten verschuldet. Die Schulden setzten sich zusammen aus den Schulden im Kernhaushalt in Höhe von 19 Millionen €, Kassenkrediten in Höhe von 4 Millionen € und Schulden der beiden städtischen Eigenbetriebe in Höhe von 41 Millionen €. Die Schulden der zwei Beteiligungsgesellschaften trugen zur Schuldenlast von 0,1 Millionen € bei.

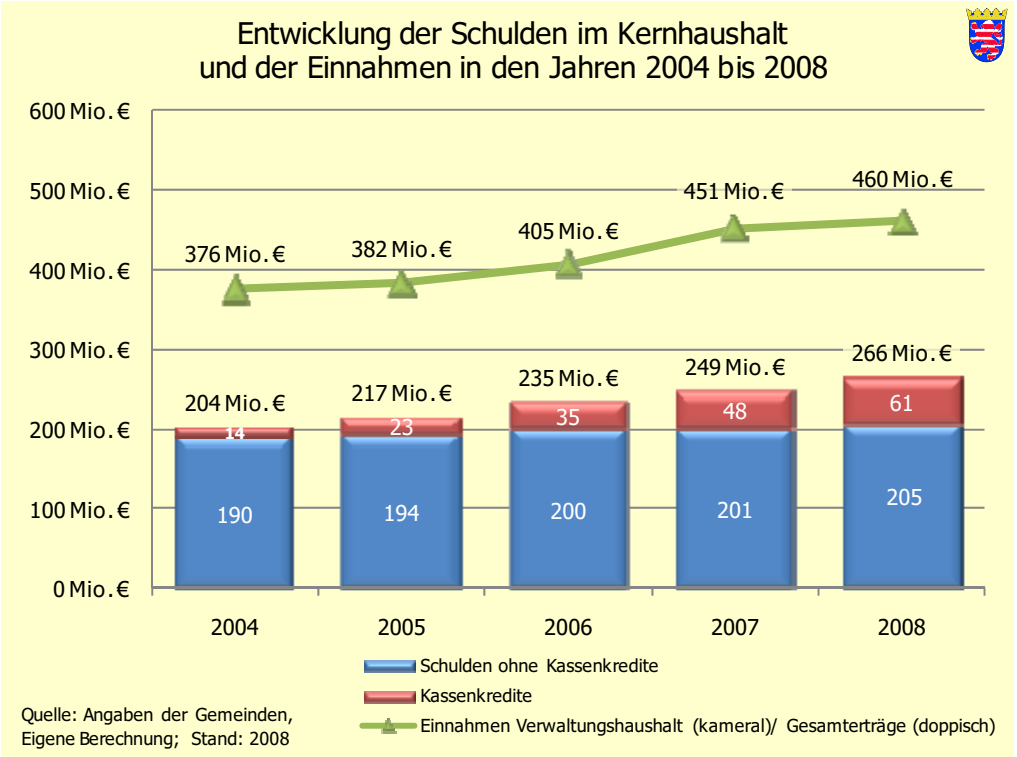
Am geringsten verschuldet war Gründau mit 3 Millionen €. Davon entfielen 0,3 Millionen € auf den Kernhaushalt der Gemeinde und 2,7 Millionen € auf eine kommunale Gesellschaft.

Die kommunalen Schulden aller Gemeinden dieser Prüfung betrugen 457 Millionen € im Jahr 2008 (Ansicht 34).




Ansicht 34: Kommunale Schulden im Jahr 2008

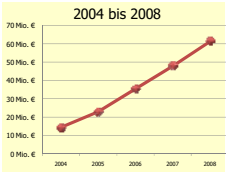
Die Schulden in den Kernhaushalten (ohne Kassenkredite) erhöhten sich von 2004 bis 2008 um 15 Millionen € auf 205 Millionen €. Dies entsprach einem Anstieg von 8 Prozent. Demgegenüber vervielfachten sich die Kassenkredite von 14 Millionen € im Jahr 2004 auf 61 Millionen € im Jahr 2008 (Ansicht 35).




Ansicht 35: Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt und der Einnahmen in den Jahren 2004 bis 2008

Aus Ansicht 35 wird deutlich, dass es den Gemeinden trotz der deutlich gestiegenen Einnahmen in den Verwaltungshaushalten (kameral) bzw. Gesamterträgen (doppisch) von 376 Millionen € in 2004 auf 460 Millionen € in 2008 (Anstieg um 22 Prozent) nicht gelang, ihre Verschuldung zu senken.

Kassenkredite




Die Entwicklung der Schulden in Ansicht 35 zeigt auch, dass die Bedeutung der Kassenkredite als Finanzierungsinstrument weiter zunahm. Der Anteil der Kassenkredite an den Schulden im Kernhaushalt stieg von sieben Prozent im Jahr 2004 auf 23 Prozent im Jahr 2008. Die Gemeinden nutzten zunehmend Kassenkredite als Finanzierungsinstrument, um Auflagen der Haushaltsaufsicht zu umgehen und auf diesem Weg die Finanzierung ihrer Leistungen sicherzustellen. Kennzeichen dafür ist, dass die Kassenkredite als solche zwischen den Jahren 2004 und 2008, das heißt in Zeiten guter Einnahmen, um 330 Prozent stiegen.

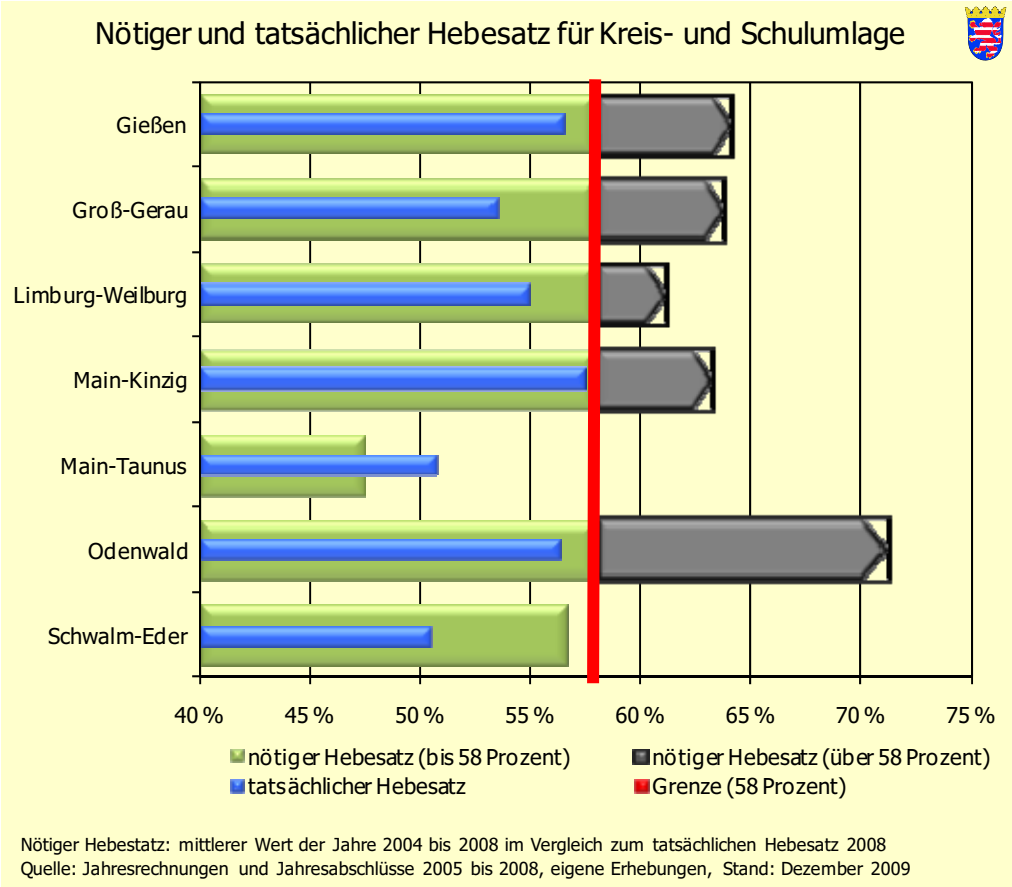
## 4.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 4.3.1 Einnahmen und Ausgaben der Landkreise

Stellschrauben der Landkreise begrenzt

Gemeinden können ihre Haushaltslage durch Erhöhung der Hebesätze für Gewerbesteuer und Grundsteuern, durch Beschränkung von freiwilligen Leistungen und durch eine angemessene Erhebung von Gebühren beeinflussen. Landkreisen bieten sich keine vergleichbaren Stellschrauben. Der Anteil an freiwilligen Leistungen, die abgebaut werden könnten, ist im Vergleich zu den Gemeinden begrenzt. Die in Kapitel 3.3.3 genannten Ergebnisverbesserungen sind im Vergleich zu den Unterdeckungen überschaubar.

Haushaltsausgleich durch Erhöhung der Umlagesätze unwahrscheinlich




Ansicht 36: Nötiger und tatsächlicher Hebesatz für Kreis- und Schulumlage

Die Kreisumlage ist zu erheben, so dass der Haushalt des Landkreises ausgeglichen werden kann (§ 37 FAG[62]). Ausgehend vom normierten Haushaltsergebnis und dem

62 Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und des Finanzausgleichsänderungsgesetzes (FAG), in der Fassung vom 29. Mai 2007, GVBl. I, Seite 310, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 654
§ 37 Absatz 1 FAG - Kreisumlage

Mittelüberschuss berechnete die Überörtliche Prüfung unabhängig von Sparmaßnahmen einen Hebesatz, der nötig wäre, um jahresbezogen ein normiertes Haushaltsergebnis und einen Überschuss von Null € zu erzielen.

Ansicht 36 zeigt den nötigen Hebesatz zur Kreis- und Schulumlage gegenüber den tatsächlichen Hebesätzen 2008 der geprüften Landkreise.

Bei fünf Landkreisen ergäben sich nötige Hebesätze (Kreis- und Schulumlage) von deutlich über 60 Prozent. Die Aussagen über den nötigen Hebesatz sind theoretischer Natur. Angesichts der Finanzsituation bei den meisten kreisangehörigen Städten und Gemeinden würde ein höherer Kreisumlagehebesatz in diesem Ausmaß die Städte und Gemeinden stärker belasten. Es ist unbestimmt, wo die Obergrenze eines Hebesatzes für die Kreisumlage liegt. Die Landesregierung sieht wegen des Gebots der Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden (§ 9 HKO) die Grenze der Belastbarkeit bei einem Gesamthebesatz für die Kreis- und Schulumlage von 58 Prozent.[63]

Finanzielle Rahmenbedingungen

Es stellt sich die Frage, ob in den finanziellen Rahmenbedingungen oder in ihren Veränderungen im Zeitablauf die Ursache für die Haushaltsschieflage der Landkreise zu sehen ist. Die Veränderung der finanziellen Rahmenbedingungen wird durch das Verhältnis von wesentlichen Einnahmen (aus Kreis- und Schulumlage sowie Schlüsselzuweisungen, Ansicht 38) zu den angestiegenen Ausgaben (Ansicht 40) deutlich.

Ansicht 37 zeigt, dass im Zeitraum 2004 bis 2008 die kumulierten Fehlbeträge sprunghaft auf 600 Millionen € anstiegen.

Die in Ansicht 37 dargestellten kumulierten Fehlbeträge der sieben Landkreise der Jahre 1990 bis 2008 zeigen, dass die größten Zuwächse aus der jüngeren Vergangenheit (2004 bis 2006) stammten. Dies kann als Indiz dafür gewertet werden, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen im Zeitablauf änderten und diese Änderungen zu Haushaltsschieflagen führten.

---

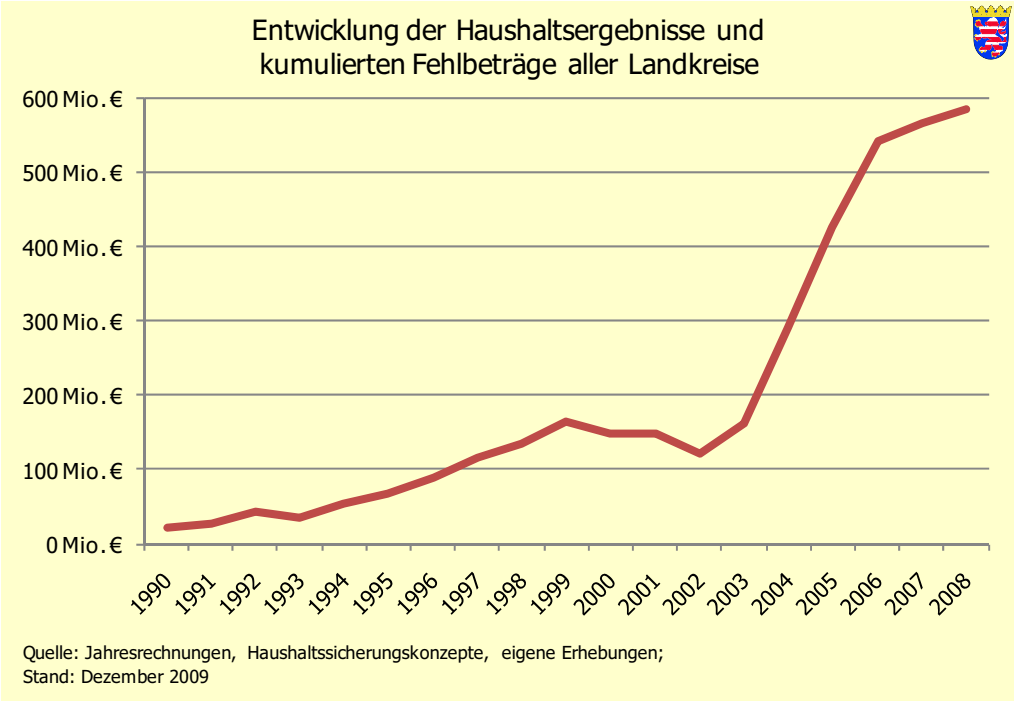
Soweit die sonstigen Einnahmen oder Erträge und Einzahlungen der Landkreise und die Leistungen nach diesem Gesetz zum Ausgleich des Haushalts nicht ausreichen, haben die Landkreise eine Kreisumlage von ihren Gemeinden zu erheben.

63 Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden (Leitlinie zur Konsolidierung), Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010, StAnz. 2010, Seite 1470

Ziffer 14 Kreisumlage/Schulumlage:

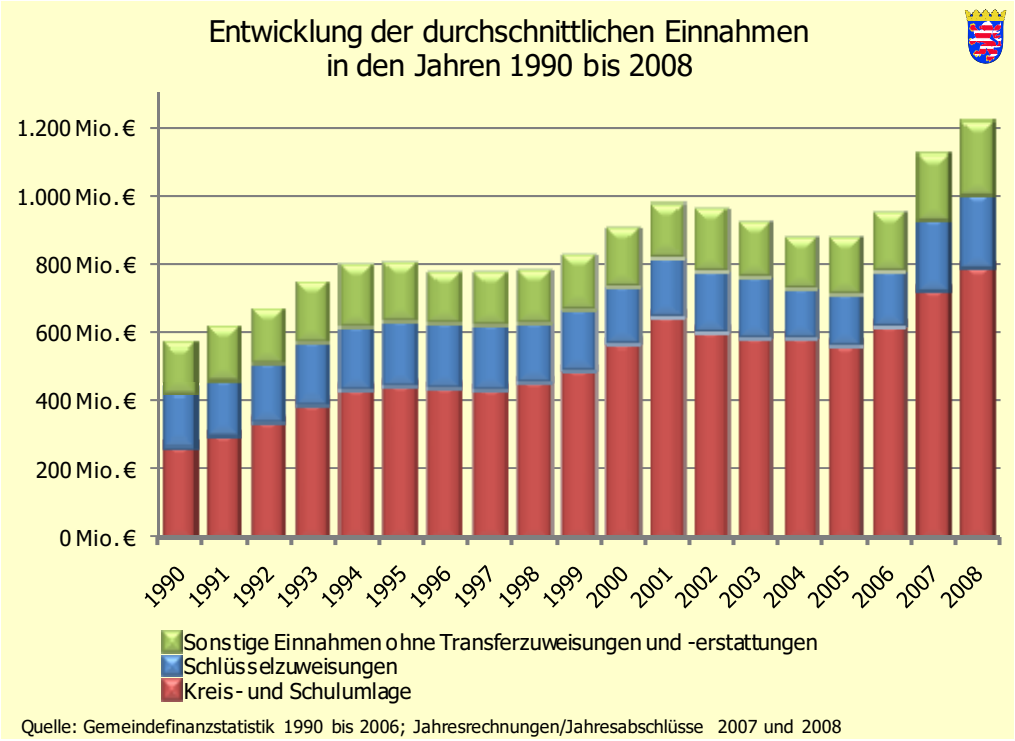
Bei der Festsetzung der Hebesätze für die Kreisumlage und die Schulumlage ist auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der kreisangehörigen Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Bei einem Gesamthebesatz von 58 vom Hundert wird deshalb die absolute Obergrenze gesehen. Bis zu dieser Grenze muss die Aufsichtsbehörde den Landkreis zur Festsetzung eines Gesamthebesatzes, der dem Ausmaß des Defizits entspricht, nachdrücklich anhalten und dabei ggf. die zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel einsetzen. Wenn der Gesamthebesatz von 58 vom Hundert nicht ausreicht, um den Kreishaushalt auszugleichen, muss der Landkreis ohne Nachsicht Maßnahmen zur Konsolidierung des Haushalts beschließen und umsetzen, damit die Grenze des Hebesatzes nicht überschritten wird. Bei einer Überschreitung des Gesamthebesatzes von 58 vom Hundert hat die Aufsichtsbehörde in jedem Fall aufsichtsbehördliche Maßnahmen zu prüfen.

Die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Gemeinden vom 3. August 2005, StAnz. 2005, Seite 3261, in der Fassung der Änderung vom 27. September 2005, StAnz. 2005, Seite 4198 wurde mit oben genannten Leitlinien aufgehoben.




Ansicht 37: Entwicklung der kumulierten Fehlbeträge in den Jahren 1993 bis 2008

Die Bedeutung der Kreis- und Schulumlage veränderte sich im Zeitablauf signifikant. Grundsätzlich sollte die und Schulumlage als Ausgleichsfinanzierung für Finanzierungslücken dienen.[64] Ansicht 38 zeigt, dass sich die und Schulumlage in den betrachteten 19 Jahren zwischen 1990 und 2008 zu der bedeutendsten Einnahmequelle entwickelte.



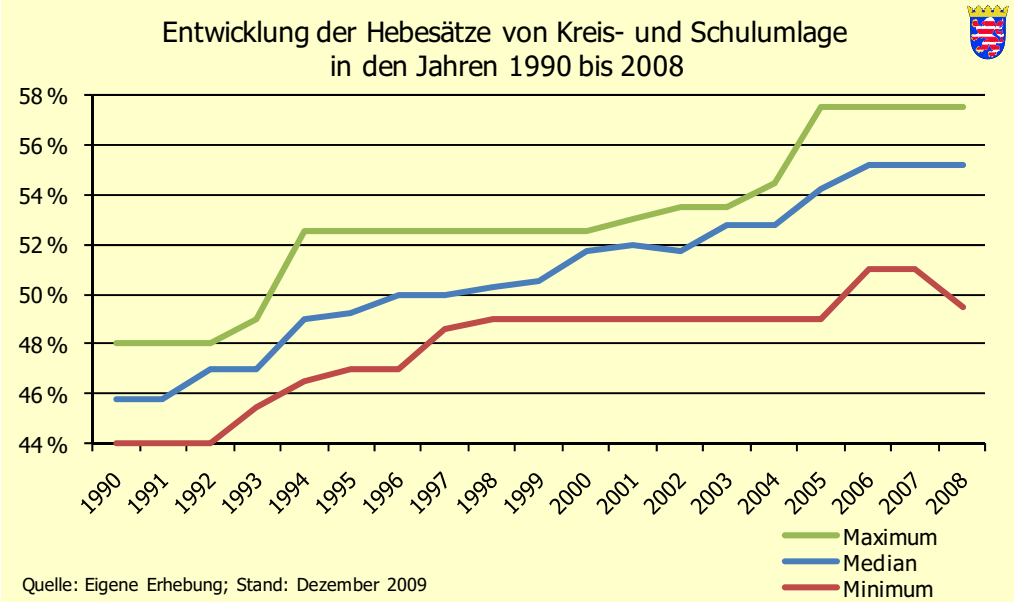

Ansicht 38: Entwicklung der durchschnittlichen Einnahmen in den Jahren 1984 bis 2008

Die Landkreise erhöhten von 1990 bis 1994 ihre Hebesätze durchschnittlich um 4,0 Prozentpunkte. Im Zeitraum 1998 bis 2006 folgte eine weitere Anhebung der Hebe-

[64] § 37 Absatz 1 FAG - Kreisumlage (siehe Fußnote 62)

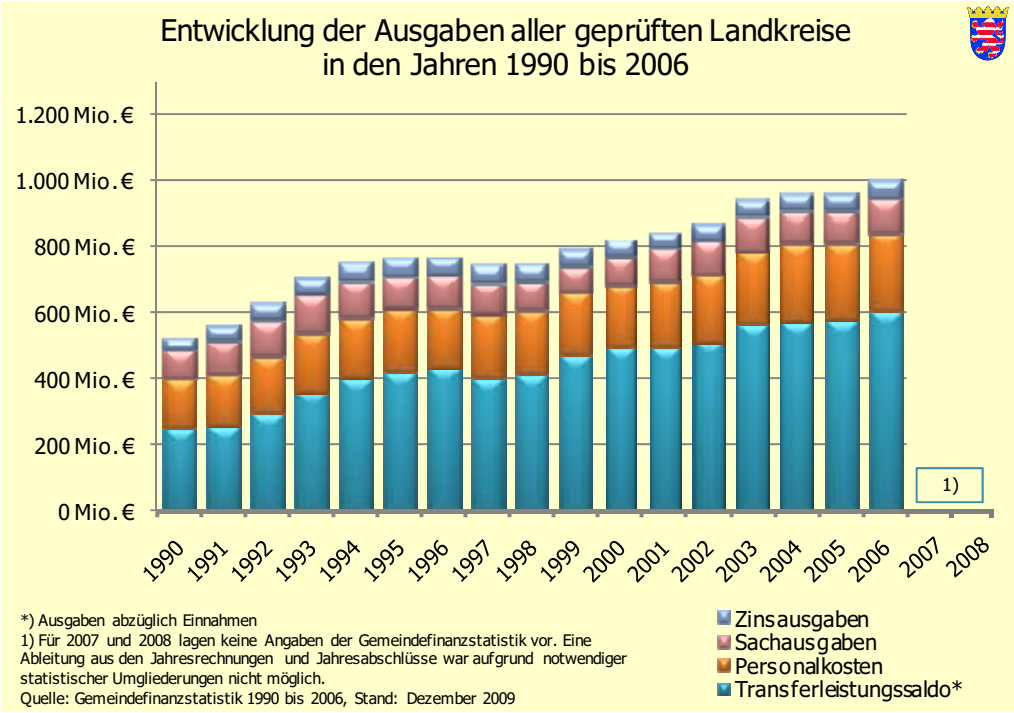
sätze im Durchschnitt um 4,5 Prozentpunkte. Korrespondierend hierzu stiegen die Einnahmen aus Kreis- und Schulumlage.

Die Entwicklung der Hebesätze von Kreis- und Schulumlage in den Jahren 1990 bis 2008 zeigt Ansicht 39.



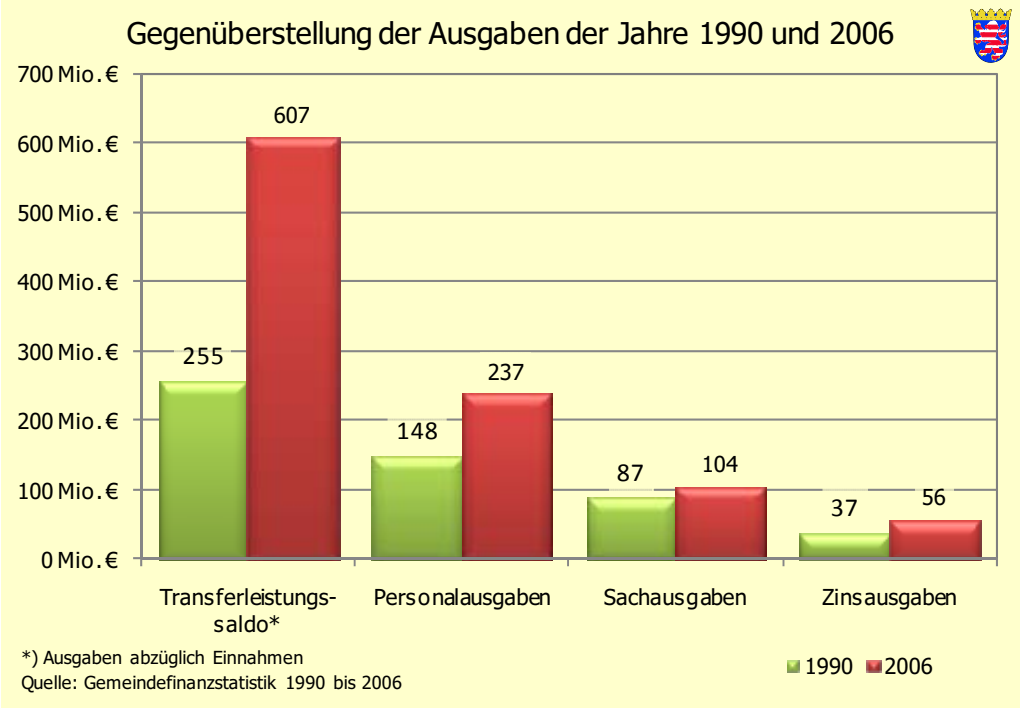

Ansicht 39: Entwicklung der Hebesätze von Kreis und Schulumlage in den Jahren 1990 bis 2008

Den deutlichen Einnahmeerhöhungen bei der Kreis- und Schulumlage im Zeitablauf standen, wie aus Ansicht 38 zu entnehmen ist, bedeutende Ausgabenerhöhungen gegenüber (Ansicht 40).




Ansicht 40: Entwicklung der Ausgaben aller geprüften Landkreise in den Jahren 1984 bis 2006

Ansicht 40 zeigt, dass sich die Ausgaben für Transferleistungen (als Transferleistungssaldo[65]) bei allen sieben Landkreisen erhöhten. Greift man die Veränderung der Jahre 1990 und 2006[66] heraus, zeigt sich folgendes Bild (Ansicht 41).



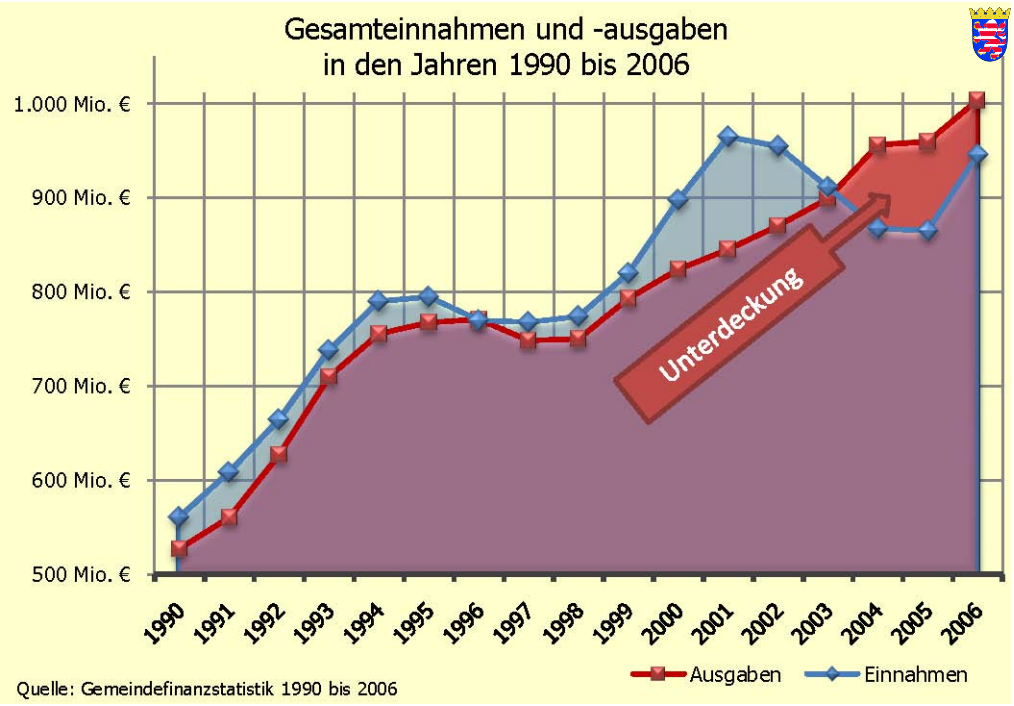

Ansicht 41: Gegenüberstellung der Ausgaben der Jahren 1990 und 2006

Die Ausgaben des Transferleistungssaldos sind deutlich von 255 Millionen € um 352 Millionen € auf 607 Millionen € (2006) gestiegen. Im Vergleich hierzu waren die Personalkosten von 148 Millionen € (1990) um 89 Millionen € auf 237 Millionen € (2006) und die Sachkosten von 87 Millionen € (1990) um 17 Millionen € auf 104 Millionen € (2006) angestiegen.

Ansicht 42 zeigt die Gesamteinnahmen und –ausgaben in der Entwicklung seit dem Jahr 1990. Überschüsse erzielten die Landkreise zuletzt in den Jahren 1997 bis 2003.

65 Entspricht der Differenz von Ausgaben und Einnahmen der Transferleistungen

66 Ausgaben nach der Gemeindefinanzstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bis für das Jahr 2006 vor. Das Statistische Landesamt nahm für die Jahre 1990 bis 2006 statistische Bereinigungen vor. Die Jahre 2007 und 2008 wurden nicht anhand anderer Datengrundlagen (Jahresrechnungen, Jahresabschlüsse) dargestellt, um den Zeitreihendarstellung nicht zu verzerren.




Ansicht 42: Gesamteinnahmen und –ausgaben in den Jahren 1990 bis 2006

Im Jahr 2004 betrug die Unterdeckung bei gesunkenen Einnahmen 89 Millionen €, im Jahr 2005 dann 95 Millionen € und bei wieder gestiegenen Einnahmen im Jahr 2006 noch immer 58 Millionen €.

Die Landkreise könnten mit einer weiteren Erhöhung der Kreis- und Schulumlage nicht mehr hinreichend reagieren, da in der Leitlinie zur Konsolidierung vom 6. Mai 2010[67] als Obergrenze 58 Prozent angesehen werden. Ein Haushaltsausgleich erscheint insofern – insbesondere unter Berücksichtigung der aufgelaufenen Defizite – dann nur noch möglich, wenn Veränderungen an den finanziellen Rahmenbedingungen vorgenommen werden.

Sofern die Landesregierung ihre Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht[68] konsequent umsetzt, dürften die meisten Landkreise vor dem Zwang stehen, freiwillige Leistungen einzustellen. Dies trifft unter anderem Sport, Kultur, Freizeit oder Tourismus. Mit welchem finanziellen Volumen freiwillige Leistungen zur Sanierung der Kreishaushalte und mittelbar wegen der Kreisumlage die der Haushalte der kreisangehörigen Gemeinden beitragen können, blieb in der Haushaltsstrukturprüfung offen. Auf Landkreisebene fehlten Zahlenwerke ähnlich denen des Hessischen Finanzministeriums zur „Zahlungen an Gemeinden, Gemeindeverbände oder Zweckverbände außerhalb des KFA" oder des Berichts des Ministers der Finanzen über die „Finanzhilfen des Landes Hessen"[69].[70] Stellt sich ohne solche Informationen schon die unzweifelhafte Abgrenzung einer Ortsteilsverbindungsstraße von einer Kreisstraße in der Praxis als schwierig dar, ist

67 Siehe Fußnote 63

68 Siehe Fußnote 63

69 Vergleiche Mitteilung des Ministers der Finanzen betreffend 16. Bericht über die Finanzhilfen des Landes Hessen für die Jahre 2007 bis 2010, LT-Drucks. 18/1090

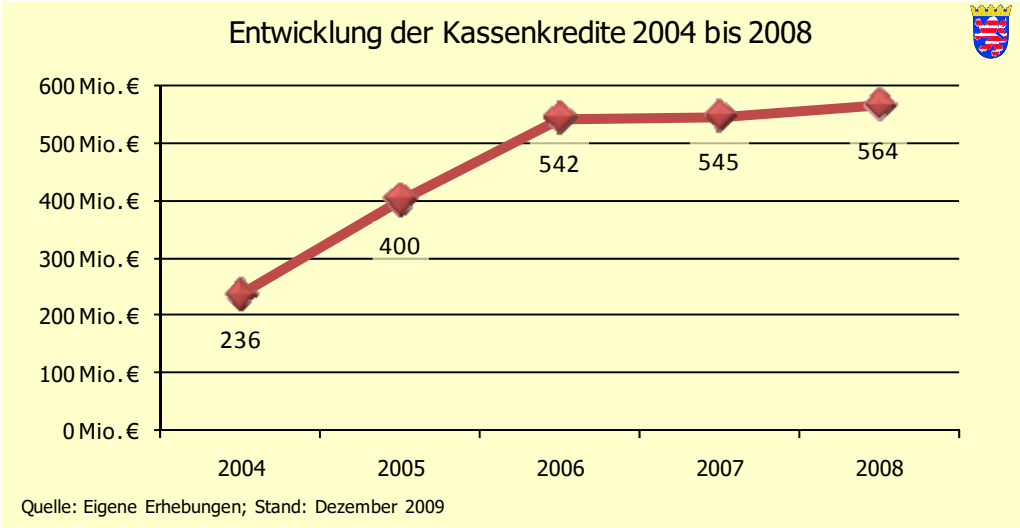
70 Umgekehrt liegen auch keine verlässlichen Informationen vor. Nach §§ 25, 5 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetz (HKJGB) sind die Landkreise Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Auch wenn die eigentlich ihnen obliegende Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe tatsächlich weitgehend von kreisangehörigen Städten und Gemeinden wahrgenommen werden, sind sie verpflichtet, freiwilligen Trägern Betriebskostenzuschüsse zu gewähren. Die Gemeinden kennen durchweg nicht die Höhe dieser Leistungen. Sie kennen daher auch nicht den finanziellen Vorteil, den sie aus dieser Förderung ziehen. Dazu auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteile vom 6. September 2005, 10 UE 3025/04, 10 UE 1513/05.

das Problem bei Schulturnhallen noch komplizierter. Gemeinhin braucht eine Grundschule für ihre kleinen Kinder keine Sporthalle mit olympischen Maßen. Doch scheint das Argument für eine Grundschulturnhalle mit olympischen Maßen auf den ersten Blick einleuchtend: Die Sporthalle wird für den Vereinssport gebraucht. Förderung von Vereinssport ist aber zu allererst Aufgabe der lokalen und nicht der regionalen Ebene. Solange die Haushaltslage des Landkreises stabil ist, mag die zu große Schulsporthalle als Förderung des Regionalsports angehen. Bei einer instabilen Haushaltslage wird der Landkreis diese zusätzliche und freiwillige Last nicht mehr alleine tragen können. Unbekannt bleibt weiterhin die genaue Kenntnis über die finanzielle Wirkung der Subvention der Gemeinde durch den Landkreis. Transparenz würde die Entscheidungsfindung erleichtern. Ob die Landesregierung den Landkreis dann auffordert, im Sinne ihrer Leitlinie zu handeln, bleibt abzuwarten. Doch erzeugt die Leitlinie bei konsequenter Umsetzung einen nicht zu unterschätzenden Handlungsdruck.

### 4.3.2 Verschuldung der Landkreise

Schuldenspirale

Eine Schuldenspirale entsteht, wenn die Zinslast zur Aufnahme von Kassenkrediten zwingt und damit die Zinsaufwendungen weiter steigen. Ansicht 43 zeigt die Entwicklung der Kassenkredite der sieben geprüften Landkreise in den Jahren 2004 bis 2008.



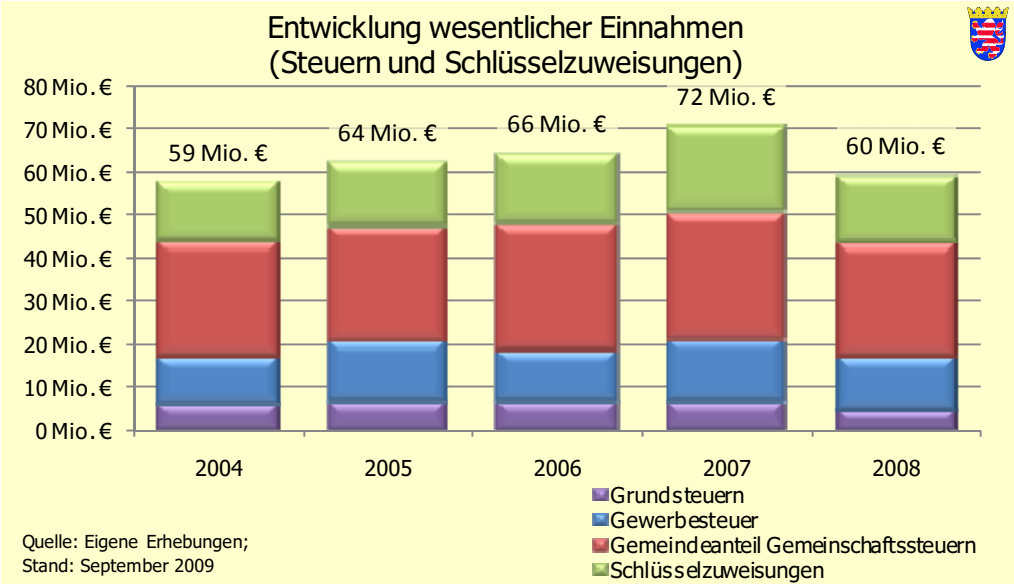

Ansicht 43: Entwicklung der Kassenkredite 2004 bis 2008

In den Jahren 2004 bis 2008 nahmen die Landkreise zusätzlich Kassenkredite in Höhe von 328 Millionen € auf. Dies ist bemerkenswert, da die Landkreise in den Jahren 2007 und 2008 ihre im Zeitablauf höchsten Einnahmen erzielten (Ansicht 38). Einnahmeeinbrüche in Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise und weitgehend konstante Ausgaben werden zur Ausweitung des Kassenkreditvolumens führen. Zusätzliche Zinsbelastungen drohen.

## 4.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden“

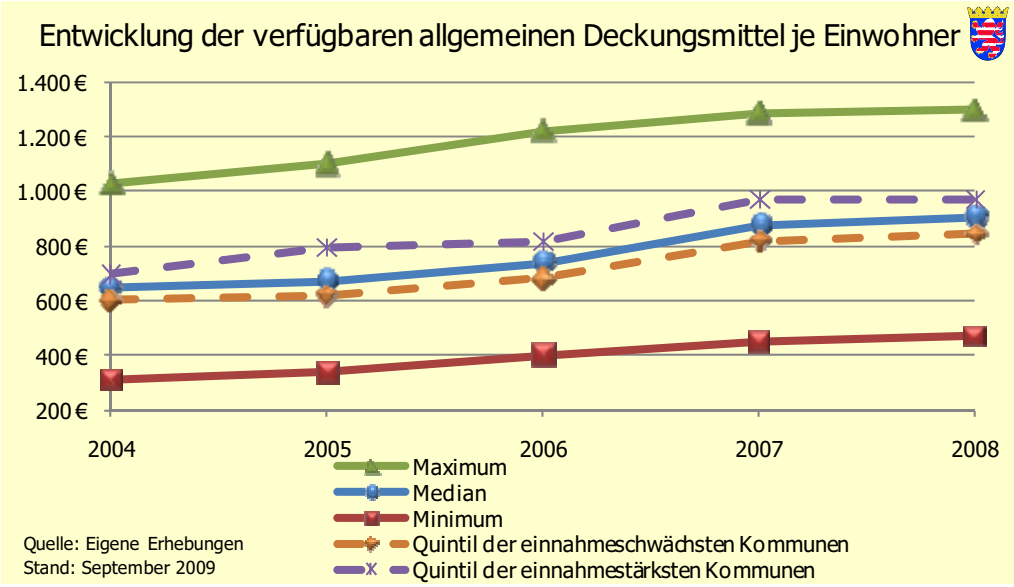
### 4.4.1 Einnahmen der Gemeinden

Ansicht 44 zeigt die Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen) in den Jahren 2004 bis 2008. Dabei gingen im Jahr 2008 die Steuereinnahmen im Vergleich zu den Vorjahren zurück.




Ansicht 44: Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuern und Schlüsselzuweisungen)

Die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner zeigten sich über die Jahre 2004 bis 2008 im Median der geprüften Gemeinden tendenziell steigend (Ansicht 45).




Ansicht 45: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner

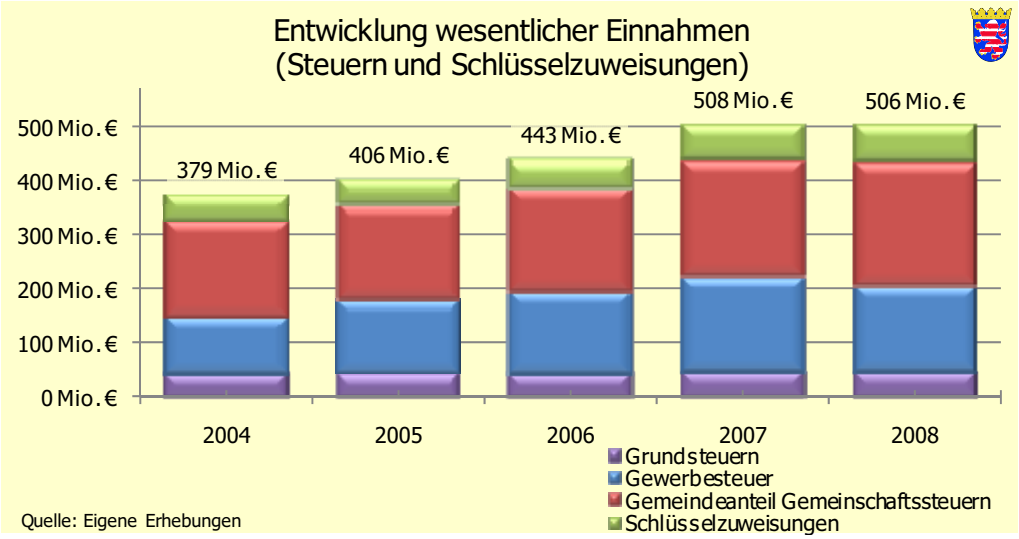
Im interkommunalen Vergleich zeigt sich eine Bandbreite bis zu rund 800 € je Einwohner. Die Unterschiede sind auf die strukturellen Gegebenheiten der Gemeinden, so die Zahl der ortsansässigen Gewerbebetriebe und die damit verbundenen Gewerbesteuereinnahmen zurückzuführen. Die Gemeinden Friedewald und Niederdorfelden hatten im Vergleich höhere verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner als die übrigen Gemeinden.

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise wirkte sich im Haushaltsjahr 2008 bereits mindernd auf die Einnahmen der kleinen Gemeinden aus. Diese Entwicklung setzte sich im Haushaltsjahr 2009 fort, hinzu kamen steigende Ausgaben. Die kleinen Gemeinden stehen unter diesen Rahmenbedingungen vor der Herausforderung, ausgeglichene doppische Haushalte unter Berücksichtigung von nicht zahlungswirksamen Aufwendungen, so Abschreibungen und Zuführungen zu Rückstellungen, bei rückläufigen Erträgen zu erreichen.

## 4.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte“

### 4.5.1 Einnahmen der Städte

Ansicht 46 zeigt die Entwicklung wesentlicher Einnahmen im Prüfungszeitraum.

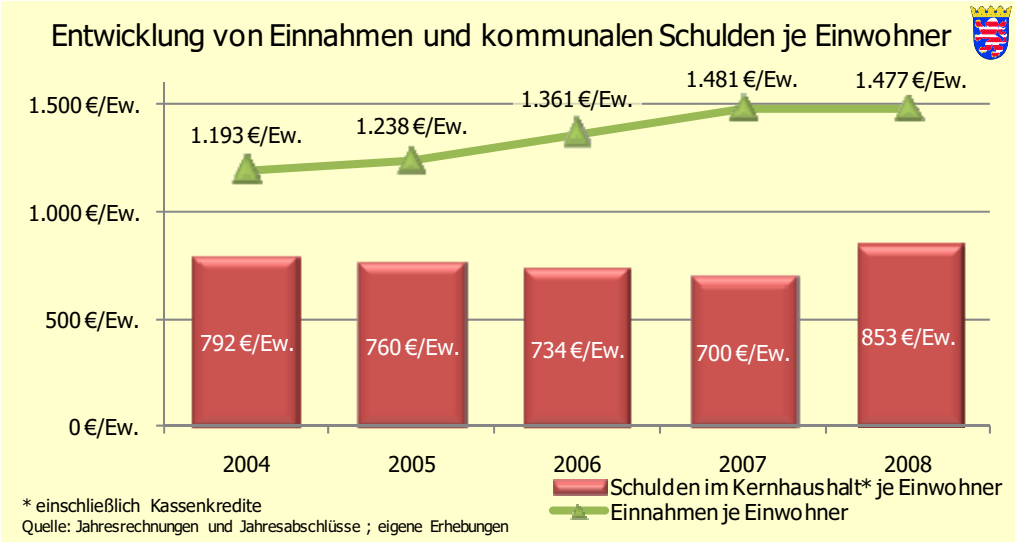



Ansicht 46: Entwicklung wesentlicher Einnahmen (Steuern und Schlüsselzuweisungen)

Erwartungsgemäß waren die Einnahmen aus der Grundsteuer A und B stabil. Hingegen stiegen die Gewerbesteuereinnahmen von 2004 bis 2007 kontinuierlich an; im Jahr 2008 waren sie rückläufig. Auch die Gemeindeanteile an der Einkommensteuer und Umsatzsteuer stiegen im Prüfungszeitraum an. Während der stabile Anteil der Einnahmen an den Grundsteuern nur 10 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachte, erreichten die Gewerbesteuer über alle Städte hinweg etwa 30 Prozent der Gesamteinnahmen.

### 4.5.2 Entwicklung der Einnahmen und der Schulden je Einwohner

Die Einnahmen je Einwohner nahmen von 2004 bis 2007 von 1.193 € auf 1.481 € zu. In diesem Zeitraum führten die Städte die Verschuldung aus Investitions- und Kassenkrediten von 792 € im Jahr 2004 auf 700 € im Jahr 2007 zurück. Im Jahr 2008 sanken die Einnahmen auf 1.477 € je Einwohner. Die Verschuldung je Einwohner nahm um 153 € auf 853 € je Einwohner wieder zu. Ansicht 47 stellt die Entwicklung der kommunalen Schulden und Einnahmen je Einwohner in den Jahren 2004 bis 2008 vor.

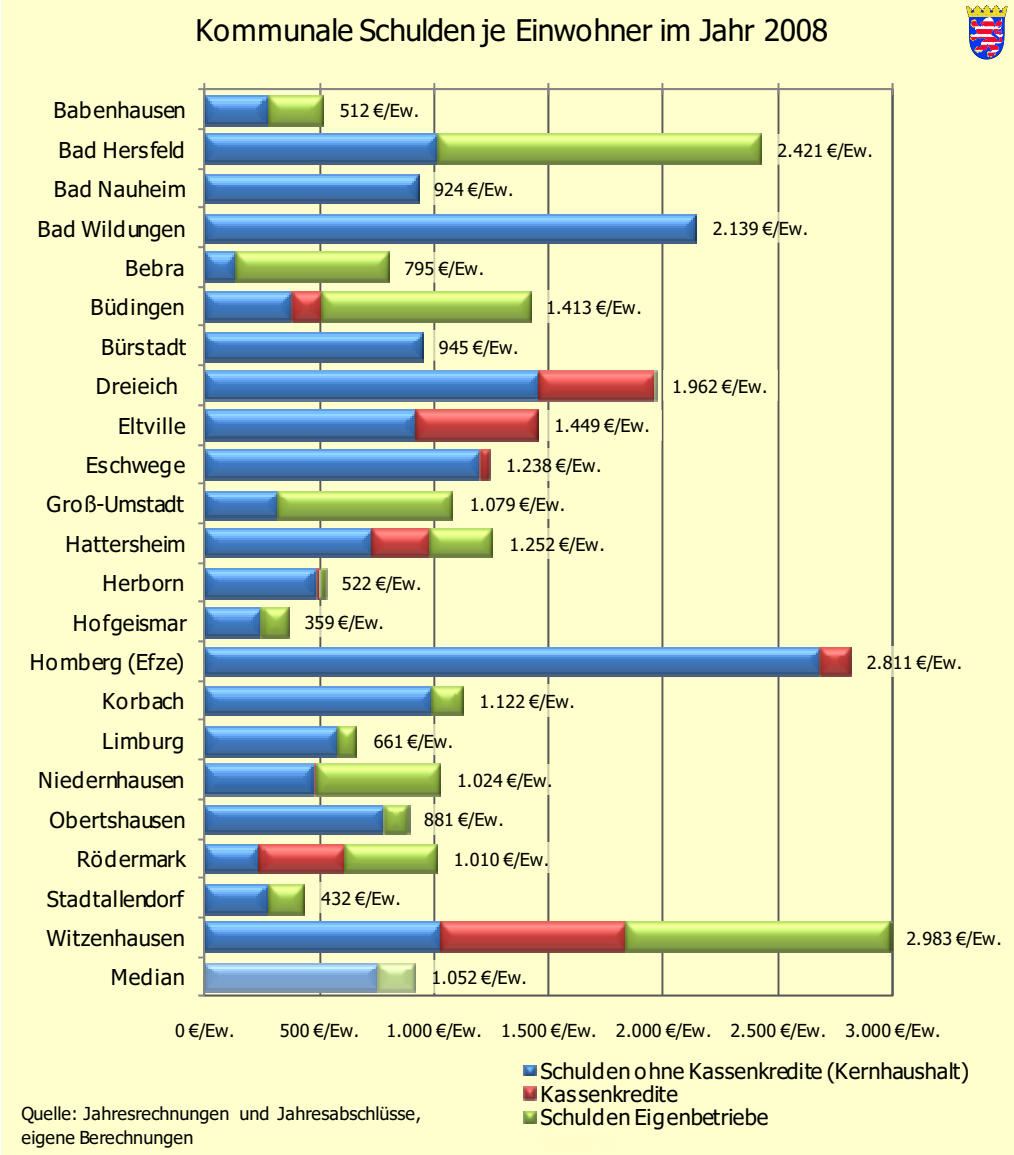



Ansicht 47: Entwicklung von Einnahmen und kommunalen Schulden je Einwohner

Verschuldung

Ein realistischeres Bild der Verschuldung der Städte ergibt sich erst unter Einbeziehung der Schulden der Eigenbetriebe. Der Schuldenstand ist ein guter Indikator für die Haushaltsstabilität, unabhängig davon, ob die Haushaltswirtschaft nach kameralen oder doppischen Grundsätzen geführt wurde. Der Schuldenstand zeigt, inwieweit die Städte ihre Investitionen aus den laufenden Einnahmen oder mit Hilfe von Investitionskrediten finanziert hatten. Schulden belasten den Haushalt durch Kreditbeschaffungskosten, Zinsen und Tilgungsleistungen.

Die kommunalen Schulden je Einwohner in Ansicht 48 umfassen die Schulden im Kernhaushalt (Investitions- und Kassenkredite) und die Schulden der Eigenbetriebe im Jahr 2008[71].




Ansicht 48: Kommunale Schulden je Einwohner im Jahr 2008

Alle Städte finanzierten ihre Investitionen mit Kommunalkrediten. Darüber hinaus musste ein Drittel der Städte zur Finanzierung ihrer konsumtiven Ausgaben im Prüfungszeitraum Kassenkredite aufnehmen.

71 Lagen die Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse für das Jahr 2008 noch nicht vor, wurde der zuletzt verfügbare Abschluss zugrunde gelegt.

# 5. Umstellung der Haushaltswirtschaft

## 5.1 Überblick

Die Haushaltswirtschaft der Kommunen war spätestens zum 1. Januar 2009[72] nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (erweiterte Kameralistik) oder nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik) zu führen (§ 92 Absatz 3 HGO[73]). Nähere Bestimmungen finden sich in der GemHVO-Doppik[74] und der GemHVO-Vwbuchfg.[75] Die GemHVO-Doppik regelt die doppelte Buchführung, den doppischen Haushalt, die Produktorientierung, die Budgetierung, die Erstellung eines Jahresabschlusses (Vermögensrechnung (Bilanz), Ergebnisrechnung, Finanzrechnung), den Gesamtabschluss und die Kosten- und Leistungsrechnung.

Im Vordergrund der kommunalen Bilanz steht ihre Informationsfunktion. Zum einen sollen Mandatsträger und Öffentlichkeit über die Vermögens- und Schuldenlage sowie den Ressourcenverbrauch der Körperschaft informiert werden. Zum anderen soll die Bilanz als Steuerungsinstrument und Entscheidungsgrundlage dienen. So ist beispielsweise die Auseinandersetzung mit der Nutzungsdauer bei Gebäuden bedeutsam für sämtliche Steuerungsmaßnahmen im Immobilienmanagement.

Die Wertansätze der Eröffnungsbilanz sind maßgeblich für eine verlässliche Haushaltsplanung. Die Überörtliche Prüfung empfahl den Kommunen, die Eröffnungsbilanz zeitnah aufzustellen, um eine angemessen hohe Qualität der angesetzten Werte sicherzustellen und einen gesicherten Jahresabschluss aufstellen zu können. Eine hohe Qualität ist erreicht, selbst wenn in nachfolgenden Perioden geringfügige Korrekturen notwendig werden. Unterlassene oder fehlerhafte Wertansätze dürfen innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten und Fristen korrigiert werden.[76]

In den Haushaltsstrukturprüfungen kam es im Sinne einer Feldforschung darauf an, die von den Landkreisen, Städten und Gemeinden zur Einführung der Doppik eingeschlagenen Wege und Lösungen festzuhalten:

- Erfahrungen der Kommunen bei der Einführung der Doppik:
  - Inwieweit wurde externe Hilfe von den Gemeinden in Anspruch genommen?
  - Wo sahen die Gemeinden Problemfelder bei der Doppikeinführung?
  - Wie wurde die Finanzbuchhaltung ausgestaltet (zentral, dezentral, Mischform)?
  - Wurde eine Inhouse- oder eine Rechenzentrumslösung angewandt?
- Bewertung des kommunalen Vermögens:
  - Mit welchen Methoden wurde das kommunale Gebäude- und Straßeninfrastrukturvermögen bewertet?

---

72 § 108 Absatz 3 Satz 1 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze
Die Gemeinde hat zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, in der die Vermögensgegenstände und Schulden mit ihren Werten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen sind.

73 § 92 Absatz 3 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze (siehe Fußnote 3)

74 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinde mit doppelter Buchführung (Gemeindehaushaltsverordnung – GemHVO Doppik) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 235

75 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden mit Verwaltungsbuchführung 2009 (Gemeindehaushaltsverordnung-Verwaltungsbuchführung – GemHVO-Vwbuchfg 2009) vom 2. April 2006, GVBl. I, Seite 179

76 § 108 Absatz 5 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze
Ergibt sich bei der Aufstellung der Bilanz für ein späteres Haushaltsjahr, dass in der Eröffnungsbilanz Vermögensgegenstände oder Schulden nicht oder fehlerhaft angesetzt worden sind, so ist in der späteren Bilanz der Wertansatz zu berichtigen oder der unterlassene Ansatz nachzuholen; dies gilt auch, wenn die Vermögensgegenstände oder Schulden am Bilanzstichtag nicht mehr vorhanden sind, jedoch nur für die auf die Vermögensänderung folgende Bilanz. Eine Berichtigung kann letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz vorgenommen werden. Vorherige Bilanzen sind nicht zu berichtigen.

- Welche Nutzungsdauern wurden von den Gemeinden für diese Vermögensgegenstände gewählt?

- Nutzung der bestehenden Gestaltungs- und Wahlrechte bei der Erstellung der doppischen Haushalte durch die Kommunen:
  - Wie viele Teilhaushalte, Produkte, Kostenstellen/ Kostenträger bildeten die Gemeinden?
  - Inwieweit waren die in den doppischen Haushalten dargestellten Teilhaushalte mit steuerungsrelevanten Produktbeschreibungen, Zielen und Kennzahlen hinterlegt?

Die vorgenannten Themenfelder zur kommunalen Doppik wurden auf die Einhaltung der einschlägigen kommunalen Vorschriften (Rechtmäßigkeit) durch die Überörtliche Prüfung geprüft und auf Sachgerechtheit des Vorgehens beurteilt.

Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften

Ferner war Ziel der Prüfung, Erfahrungen und Hinweise für die Vorschriften zur neuen Haushaltswirtschaft zu sammeln und Grundlagen für die Beratungen über die Verlängerung der Vorschriften, die bis zum 31. Dezember 2011 befristet sind[77], zu legen.

Einige Körperschaften erstellten eine Eröffnungsbilanz deutlich vor dem 1. Januar 2009 (so der Main-Kinzig-Kreis zum 1. Januar 2004, Ansicht 54). Zu diesem Zeitpunkt gab es noch keine gesetzlichen Grundlagen und Verwaltungsvorschriften. Wie die anderen hessischen Körperschaften, die vor dem spätesten Zeitpunkt, dem 1. Januar 2009, ihre Haushaltswirtschaft auf die Doppik umstellten, waren diese initiativen Kommunen gezwungen, nach eigenen Lösungswegen zu suchen. Eine Orientierung boten die Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen vom 17. Dezember 2003, die in Zusammenarbeit mit dem Hessischen Ministerium des Inneren und für Sport und den NKRS-Pilotkommunen[78] entwickelt wurden.[79]

Im Nachgang stellt die Überörtliche Prüfung fest, dass nicht allen hessischen Kommunen die Umstellung reibungslos gelang. Mit Inkrafttreten der Hessischen Gemeindeordnung in der Fassung vom 1. April 2005 hat der Umstellungszeitpunkt schließlich Bedeutung gewonnen, da er maßgeblich für die erfolgsneutrale Berichtigung der Eröffnungsbilanz wurde (§ 108 Absatz 5 Satz 2 HGO[80]). Danach dürfen letztmalig in der vierten der Eröffnungsbilanz folgenden Bilanz unterlassene oder fehlerhafte Wertansätze erfolgsneutral berichtigt werden. Diese Regelung bewies sich in Prüfungen als sehr vorteilhaft, allerdings nicht für die initiativen Kommunen. Bei diesen Kommunen war die Frist nach § 108 Absatz 5 Satz 2 HGO abgelaufen. Bei strenger Auslegung der HGO wäre ihnen die vereinfachte Berichtigung der Eröffnungsbilanz verwehrt.

Die Überörtliche Prüfung beanstandet aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht, wenn Initiativgemeinden oder –landkreise, die einen frühen Umstellungszeitpunkt gewählt hatten, den Fristlauf im Sinne von § 108 Absatz 5 HGO mit dem 1. Januar 2009 beginnen lassen. Damit können die Erfahrungen aus der örtlichen und der überörtlichen Prüfung im Hinblick auf die Wertansätze in der Eröffnungsbilanz umgesetzt werden, ohne Wirkungen auf den Haushaltsausgleich in Kauf nehmen zu müssen. Folglich erfährt die Umstellung eine verbesserte Transparenz und eine gesteigerte interkommunale Vergleichbarkeit.

Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die Umstellung auf die Doppik insgesamt einen Zeitraum von rund zehn Jahren beanspruchen wird. Während der Umstellungs-

---

77 § 156 HGO, § 62 GemHVO-Doppik, § 57 GemHVO-Vwbuchfg (2009)

78 dazu gehörte die Stadt Dreieich (siehe Ansicht 65)

79 Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen Stand 17. Dezember 2003, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport IV 61 33 C, Abschlussdokumentation der Projektkommunen der Transferebene Hessen. Diese dienten den Kommunen als Grundlage für die Bewertung des Vermögens und der Schulden während der Pilotphase. Sie lagen somit zeitlich vor den Änderungen der HGO und der GemHVO-Doppik vor.

80 § 108 Absatz 5 HGO siehe Fußnote 76)

phase haben die Kommunen erhebliche Lasten zu tragen. Die Kommunen werden gesetzliche Lücken durch pragmatische Lösungen schließen müssen. Dies alles wird sich lohnen, da nach Abschluss des Umstellungsprozesses belastbare und wirtschaftlich aussagekräftige Daten bereit stehen, die dauerhaft eine effektive Steuerung der Kommunen zulassen. Ferner ergeben sich aus der doppischen Rechnungslegung wichtigsten entscheidungsrelevanten Informationen, wenn die Kommune ein Gesamtabschluss (§ 144s Absatz 5 und Absatz 8 HGO) aufgestellt, der das kommunale Gesamtvermögen und die wirtschaftliche Lage des Konzerns Kommune liefert. In diesem Zusammenhang empfiehlt die Überörtliche Prüfung, frühzeitig mit den kommunalen Gesamtabschluss zu beginnen, wenngleich nach Gesetzesänderung vom 24. März 2010 die Verpflichtung zur Aufstellung eines zusammengefassten Jahresabschlusses erstmals zum 31. Dezember 2015 besteht.[81]

## 5.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden"

Alle in die 133. Vergleichende Prüfung einbezogenen Gemeinden entschieden sich für die Einführung der doppelten Buchführung (Doppik) für ihre Haushaltswirtschaft.

Ansicht 49 zeigt, wie sich die Umstellungszeitpunkte verteilten.

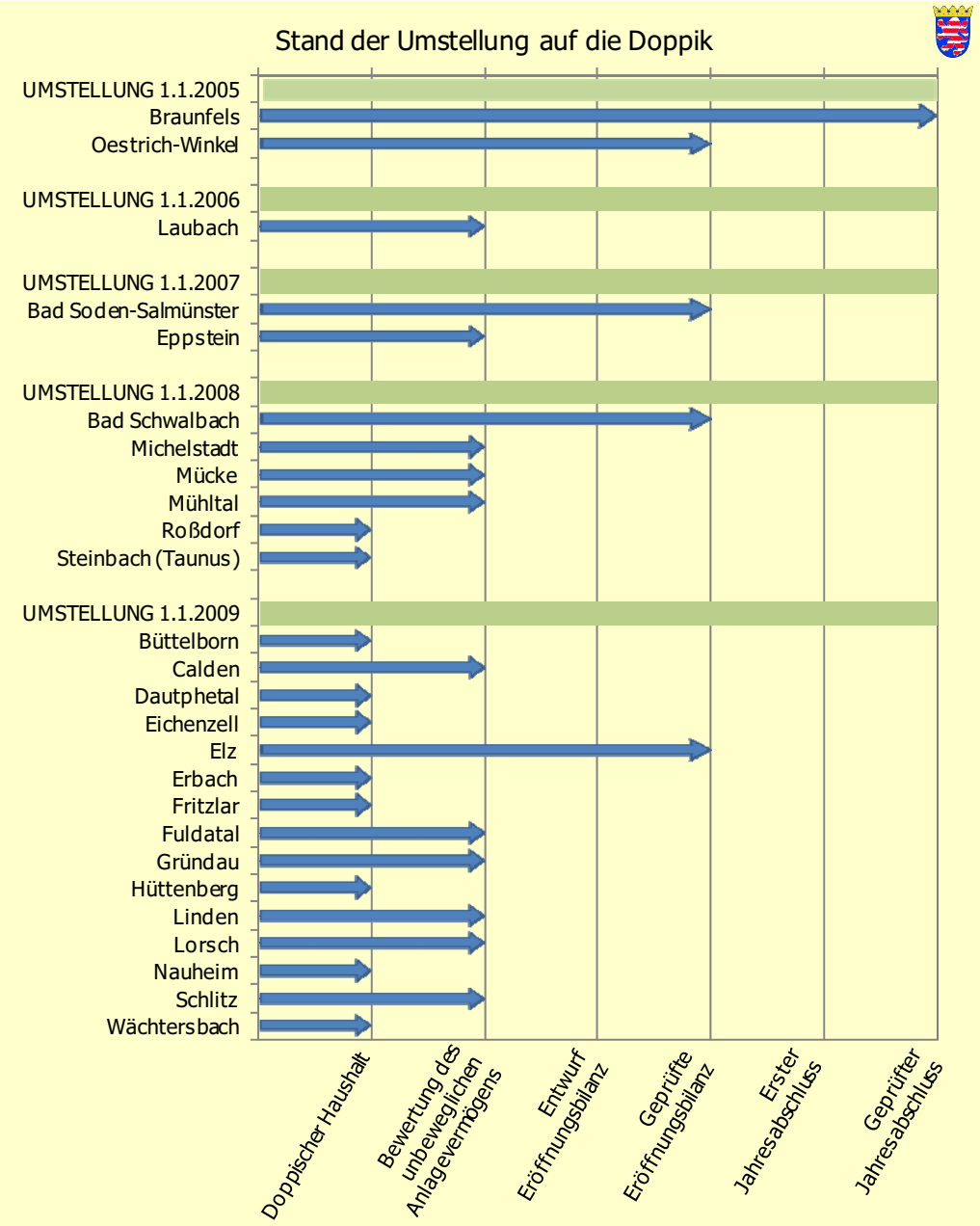
| Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte | | |
|---|---|---|
| Jahr | Zahl | Gemeinden |
| 2005 | 2 Gemeinden | Braunfels, Oestrich-Winkel |
| 2006 | 1 Gemeinde | Laubach |
| 2007 | 2 Gemeinden | Bad Soden-Salmünster, Eppstein |
| 2008 | 6 Gemeinden | Bad Schwalbach, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Roßdorf, Steinbach (Taunus) |
| 2009 | 15 Gemeinden | Büttelborn, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Erbach, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Hüttenberg, Linden, Lorsch, Nauheim, Schlitz, Wächtersbach |
| | 26 Gemeinden | |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2009 | | |

Ansicht 49: „Haushaltsstrukturprüfung 2009: Städte und Gemeinden" - Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Der überwiegende Teil der Gemeinden führte die Doppik zum spätesten Zeitpunkt (1. Januar 2009) ein. Lediglich fünf Gemeinden stellten bereits bis zum 1. Januar 2007 auf das neue Haushalts- und Rechnungswesen um. Sechs Gemeinden entschieden sich für die Doppikeinführung im Jahr 2008. Der Stand der Umstellung ist in Ansicht 50 zu sehen.[82]

[81] Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

[82] Die Bewertung des unbeweglichen Anlagevermögens wurde dann als abgeschlossen eingestuft, wenn Grundstücke und Bauten sowie das Straßen-Infrastrukturvermögen vollständig bewertet waren.




Quelle: Eigene Erhebungen; Stand 2009

Ansicht 50: „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" - Stand der Umstellung auf die Doppik

Die Gemeinden, die in den Jahren 2005 bis 2008 auf die Doppik umstellten, hätten noch bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Eröffnungsbilanz aufstellen und einen Jahresabschluss vorlegen müssen (30. April des Folgejahres[83]). Insgesamt

83 § 59 Absatz 5 GemHVO-Doppik - Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)

Der Gemeindevorstand stellt die Eröffnungsbilanz auf. Sie ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Rechnungsprüfungsamt zu prüfen.

Nr. 3.1 Satz 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

Die Eröffnungsbilanz ist spätestens mit dem ersten Jahresabschluss vom Gemeindevorstand aufzustellen.

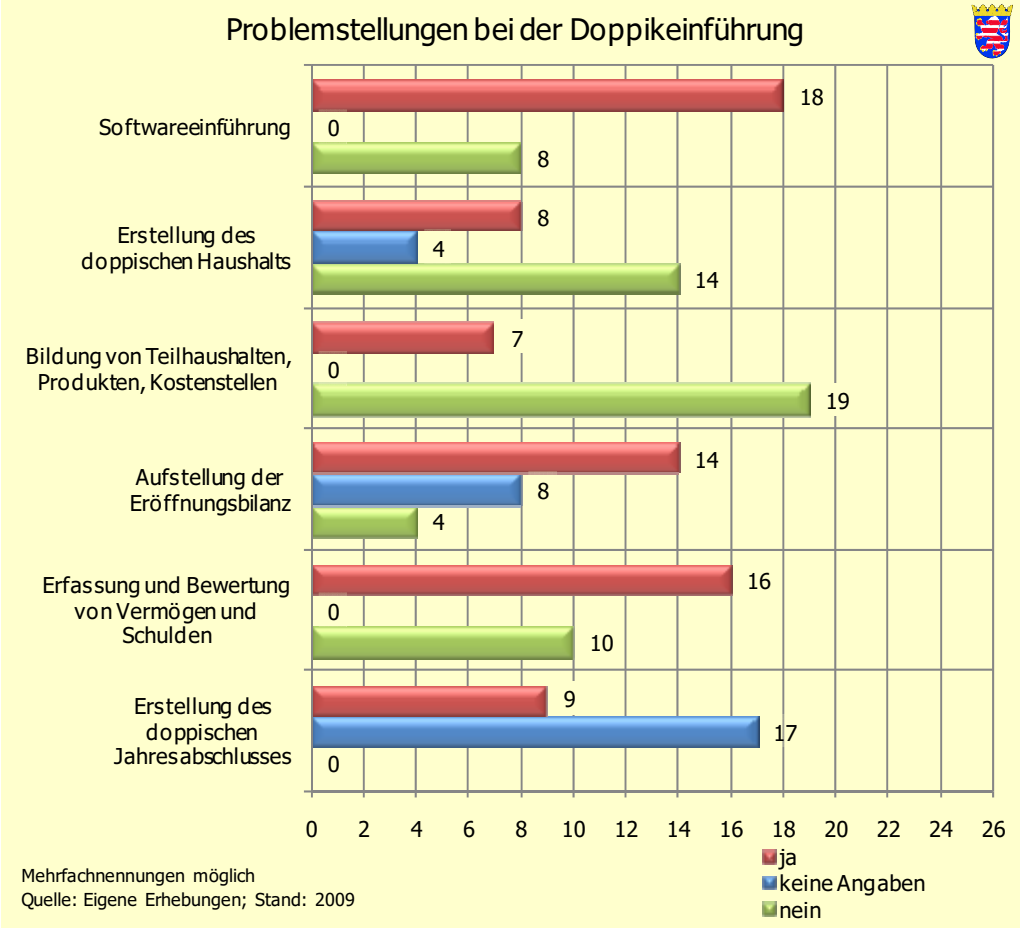
§ 114s Absatz 9 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

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

konnten fünf Gemeinden[84] eine geprüfte Eröffnungsbilanz vorlegen. Drei Gemeinden hatten die Frist zur Aufstellung der Eröffnungsbilanz eingehalten. Eine prüffähige, vorläufige Eröffnungsbilanz legte nur Michelstadt vor. Keine der elf Gemeinden, die vor dem Jahr 2009 auf die Doppik umstellten, hatte die Frist für die Jahresabschlüsse eingehalten.

Problemfelder Doppikeinführung

Alle Gemeinden gaben an, den mit der Einführung der Doppik verbundenen zeitlichen und personellen Aufwand unterschätzt zu haben. Vor diesem Hintergrund kam es zu einer verzögerten Aufstellung der Eröffnungsbilanzen sowie der ersten Jahresabschlüsse. Ansicht 51 zeigt, welchen Problemfeldern sich die Gemeinden im Umstellungsprozess gegenübergestellt sahen.



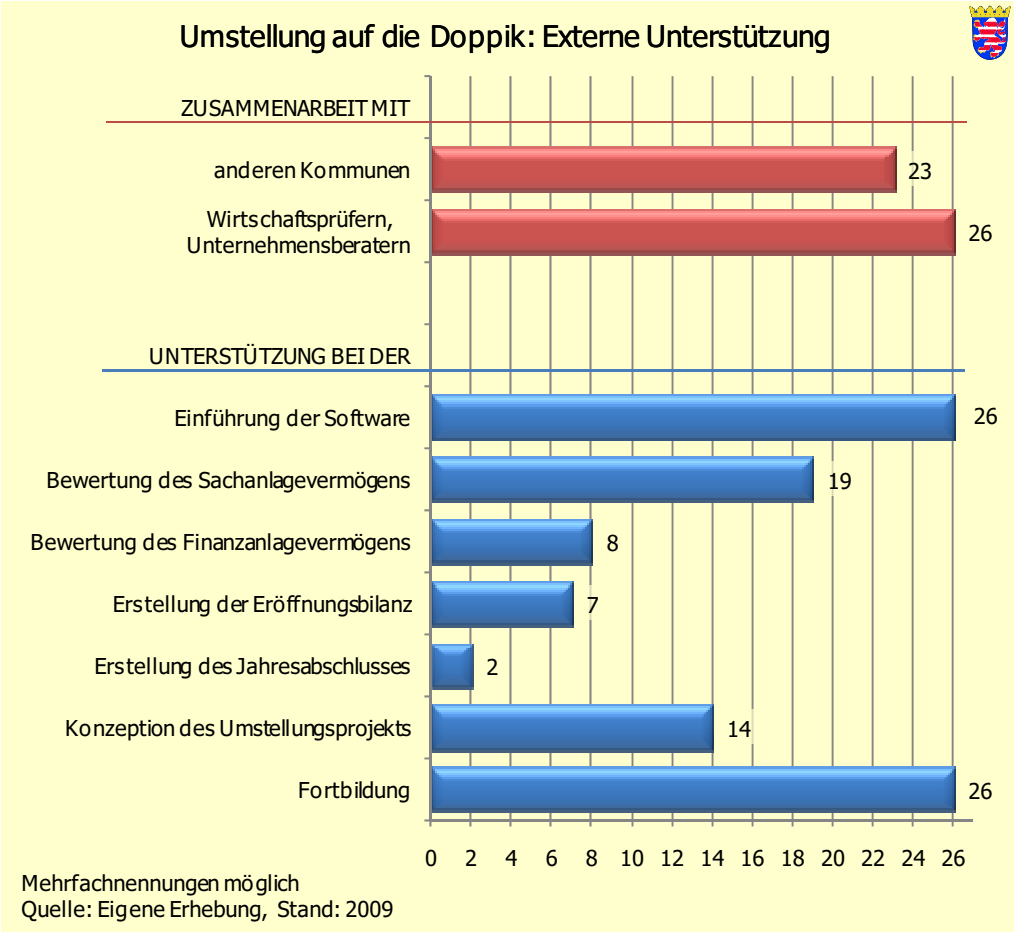

Ansicht 51: Problemfelder bei der Doppikeinführung

Die Mehrheit der Gemeinden stufte die Softwareeinführung, die Aufstellung der Eröffnungsbilanz sowie die Erfassung und Bewertung von Vermögen und Schulden als Problemfeld ein.

Externe Unterstützung

Die Gemeinden nahmen im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Doppik zum Teil externe Unterstützung in unterschiedlichem Umfang in Anspruch (Ansicht 52). Der überwiegende Teil der Gemeinden arbeitete in Kooperation mit anderen Gemeinden. Insgesamt unterstützten Externe die Gemeinden mehrheitlich bei der Einführung der Software, der Bewertung des Anlagevermögens, der Konzeption des Umstellungsprojektes sowie zur Fortbildung.

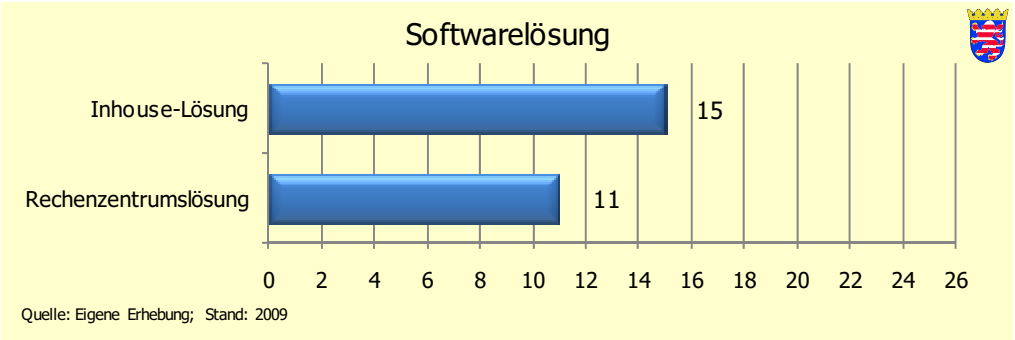
[84] Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Elz, Oestrich-Winkel. Die Gemeinde Braunfels hatte für die Jahre 2005 und 2006 einen Jahresabschluss erstellt. Die vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt bei der Prüfung der Eröffnungsbilanz festgestellten wesentlichen Beanstandungen wurden fortgeschrieben. Eine Korrektur soll im Jahresabschluss 2007 erfolgen.




Ansicht 52: Umstellung auf die Doppik: Externe Unterstützung

Softwarelösungen

Die Überörtliche Prüfung nahm auf, ob die Gemeinden mit Rechenzentren zusammenarbeiteten oder eigenständige Inhouse-Lösungen für die doppische Rechnungslegungssoftware betrieben (Ansicht 53).




Ansicht 53: Softwarelösung

Von den 15 Gemeinden, die die Software für das Haushalts- und Rechnungswesen als eigenständige Inhouse-Lösung betrieben, beschafften fünf Gemeinden[85] das doppische Modul als kostenloses Update des Softwareherstellers. In diesen Fällen war ein förmliches Vergabeverfahren nicht geboten. Zwei Gemeinden[86] schrieben beschränkt aus und sieben vergaben freihändig. Eine geeignete Dokumentation des Vergabevorgangs fehlte in fünf Gemeinden, was zu beanstanden ist. Sechs Gemeinden hatten keine oder nur eine unzureichende Dokumentation. Eine Gemeinde[87]

85 Bad Soden-Salmünster, Büttelborn, Dautphetal, Hüttenberg, Schlitz.

86 Braunfels, Mücke

87 Roßdorf

beschaffte ihre Software über einen gemeindlichen Eigenbetrieb, obgleich die zu beschaffende Leistung überwiegend zur Erfüllung der gesetzlichen Pflichten der Gemeinde diente.

Elf Gemeinden[88] wählten die Rechenzentrumslösung. Ein förmliches Vergabeverfahren zur Beschaffung der Software wurde für die an ein Rechenzentrum angeschlossenen Gemeinden nicht gebraucht.

## 5.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 5.3.1 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

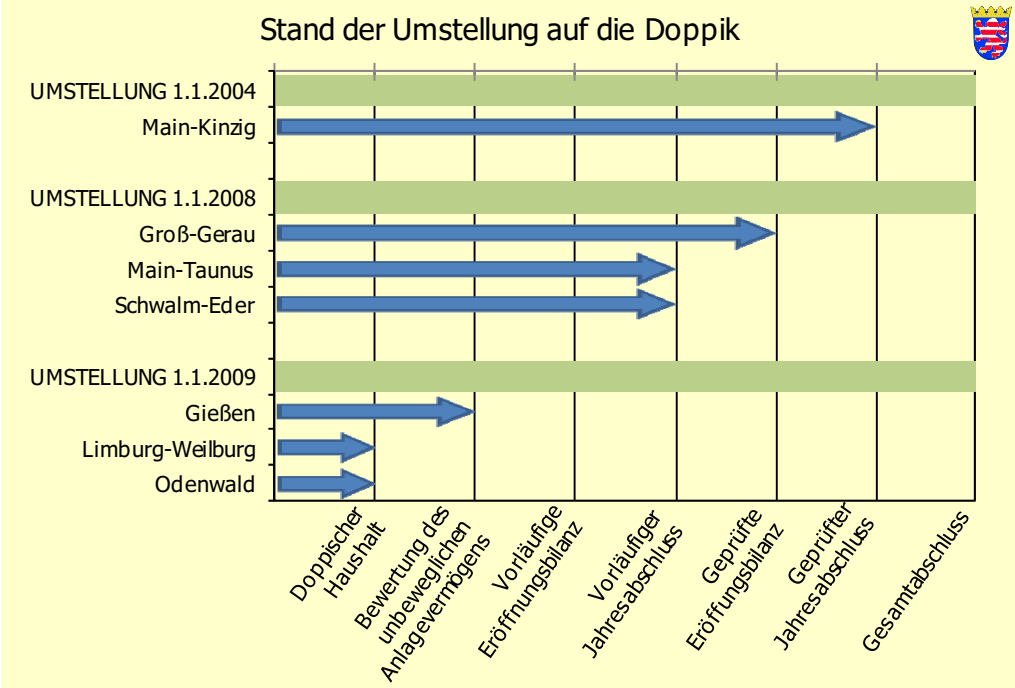
Ansicht 54 zeigt die Zeitpunkte, zu denen die Landkreise auf die Doppik umstellten.

| Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte | | |
|---|---|---|
| Jahr | Zahl | Landkreise |
| 2004 | 1 Landkreis | Main-Kinzig |
| 2008 | 3 Landkreise | Groß-Gerau, Main-Taunus, Schwalm-Eder |
| 2009 | 3 Landkreise | Gießen, Limburg-Weilburg, Odenwald |
| | 7 Landkreise | |

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 54: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Umstellung auf die Doppik: Zeitpunkte

Der Stand der Umstellung auf die Doppik in den geprüften Landkreisen war im Dezember 2009 unterschiedlich. Er reichte von der Aufstellung des doppischen Haushalts bis zur Vorlage von geprüften Jahresabschlüssen (Ansicht 55).




Quelle: eigene Erhebung; Stand: Dezember 2009

Ansicht 55: „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" – Stand der Umstellung auf die Doppik

88 Calden, Eichenzell, Elz, Erbach, Fritzlar, Gründau, Linden, Michelstadt, Mühltal, Nauheim, Steinbach (Taunus)

Die Umstellung auf die Doppik gelang dem Main-Kinzig-Kreis. Er verfügt heute über ein schlüssiges Rechnungswesen, bei dem sich insbesondere die Kostenrechnung als beispielhaft zeigt.

Gesamtabschluss

Ansicht 55 zeigt auch, dass kein Landkreis einen Gesamtabschluss[89] erstellt hatte. Der Gesamtabschluss beinhaltet den zusammengefassten Jahresabschluss, eine Kapitalflussrechnung sowie den Konsolidierungsbericht (§ 114s Absatz 8 HGO in Verbindung mit § 53 GemHVO-Doppik). Der zusammengefasste Jahresabschluss besteht nach § 114s Absatz 5 HGO aus der zusammengefassten Gesamtergebnisrechnung, der zusammengefassten Gesamtfinanzrechnung und der zusammengefassten Vermögensrechnung (Bilanz). Dabei entspricht die zusammengefasste Finanzrechnung der Kapitalflussrechnung (§ 53 GemHVO-Doppik). Der Landkreis konnte ursprünglich mit seinem ersten und zweiten Jahresabschluss nach Aufstellung der Eröffnungsbilanz die Zusammenfassung unterlassen (§ 114s Absatz 5 Satz 2 HGO). Nach Gesetzesänderung vom 24. März 2010 besteht nunmehr die Verpflichtung zur Aufstellung eines zusammengefassten Jahresabschlusses erstmals zum 31. Dezember 2015.[90] Alle Landkreise beabsichtigen, diese gesetzliche Frist auszuschöpfen.

Gleichwohl enthebt die Verpflichtung, den zusammengefassten Jahresabschluss – und damit auch den Gesamtabschluss – erst zum 31. Dezember 2015 aufzustellen, die Landkreise nicht von der Aufgabe, bereits jetzt die notwendigen strategischen Entscheidungen zur Organisation des Gesamtabschlusses zu treffen. Zunächst ist der Konsolidierungskreis abzugrenzen. Die Landkreise sollten eine individuelle Gesamtabschlussrichtlinie erstellen, um bei den konsolidierungspflichtigen Unternehmen einen einheitlichen Bilanzierungsstandard zu schaffen. Die Festlegung auf einen einheitlichen Kontenrahmen und ein konsolidierungsfähiges Softwareprogramm ist empfehlenswert. Hierzu sind heute schon Planungen, die in einen Zeitplan münden, vorzunehmen. Sollten die Vorbereitungen auf den Gesamtabschluss in ähnlicher Geschwindigkeit wie die Umstellung auf die Doppik verlaufen (vergleiche Ansicht 55), erwartet die Überörtliche Prüfung, dass einige Landkreise den Termin zum 31. Dezember 2015 nicht einhalten. Damit lägen die wichtigsten entscheidungsrelevanten Informationen über das kommunale Gesamtvermögen und die wirtschaftliche Lage des Konzerns Landkreis nicht vor. Statt eines transparenten Gesamtüberblicks über das kommunale Vermögen der Landkreise stünden den Entscheidungsträgern nur ausschnittsweise Informationen bereit. Auch die Aufsichtsbehörden sind gefordert, rechtzeitig einzugreifen.

### 5.3.2 Finanzrechnung und Gesamtabschluss

Einzelabschluss

Für den Jahresabschluss haben die Landkreise zwei Finanzrechnungen heranzuziehen. Nach § 47 Absatz 1 GemHVO-Doppik gilt für die indirekte Finanzrechnung als Basis das Jahresergebnis (§ 2 GemHVO-Doppik), wobei sie entsprechend § 3 GemHVO-Doppik zu gliedern ist. Die direkte Finanzrechnung (§ 47 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik) beruht auf den Ein- und Auszahlungen. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war keinem Landkreis eine parallele direkte und indirekte Finanzrechnung möglich. Die Landkreise gaben an, die Softwareprogramme seien nicht ausreichend ausgereift. Bei Storno- oder Korrekturbuchungen ergäben sich Differenzen bei der Veränderung des Finanzmittelbestands zwischen den beiden Arten der Finanzrechnung.

Gesamtabschluss und Gesamtfinanzrechnung

Für den Gesamtabschluss sind die Vorschriften über den Jahresabschluss der Gemeinden entsprechend anzuwenden. Da ein Jahresabschluss nach § 114s Absatz 2 HGO aus Vermögens-, Ergebnis- und Finanzrechnung besteht, bedeutet dies, dass neben der Gesamtbilanz und Gesamtergebnisrechnung eine Gesamtfinanzrechnung direkt und indirekt zu erstellen wäre. Eine direkte Gesamtfinanzrechnung für den Gesamtabschluss dürfte nicht möglich sein, denn Voraussetzung wäre, dass die zu

89 § 114s Absatz 9 HGO (siehe Fußnote 83)

90 Artikel 3 des Gesetzes zur Änderung des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und anderer Gesetze vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

konsolidierenden Beteiligungen ihrerseits eine direkte Finanzrechnung aufstellten. Dies ist nicht der Fall.[91]

§ 114s Absatz 8 HGO fordert, den zusammengefassten Jahresabschluss um eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen. Die Kapitalflussrechnung ist eine Finanzrechnung. Nach § 54 GemHVO-Doppik findet für die Kapitalflussrechnung der Deutsche Rechnungslegungs Standard Nr. 2 (DRS 2) Anwendung. Dort ist festgelegt, dass die Zahlungsströme getrennt nach dem Cashflow aus der laufenden Geschäftstätigkeit, aus der Investitionstätigkeit und aus der Finanzierungstätigkeit aufzuzeigen sind. Für die Darstellung des Cashflows aus der laufenden Geschäftstätigkeit ist sowohl die direkte als auch die indirekte Methode zugelassen. Der Cashflow aus der Investitions- und der Finanzierungstätigkeit ist nach der direkten Methode darzustellen. Nach der geltenden Gesetzeslage[92] wären demnach sowohl eine direkte als auch eine indirekte Gesamtfinanzrechnung und ergänzend eine Kapitalflussrechnung nach DRS 2 aufzustellen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Gesetzgeber eine klarstellende gesetzliche Regelung.

## 5.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden"

### 5.4.1 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

Die Umstellung auf die Doppik forderte die kleinen Gemeinden besonders heraus, weil sie ein komplexes Projekt bewältigen müssen, dessen Ziele eine effiziente ressourcenorientierte Steuerung der Verwaltung und die zeitgerechte Aufstellung von ordnungsmäßigen Jahresabschlüssen sind.

Grundsatzentscheidung

Alle 30 Gemeinden entschieden sich für die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung (Doppik).[93] Der Umstellungszeitpunkt ist aus Ansicht 56 ersichtlich.

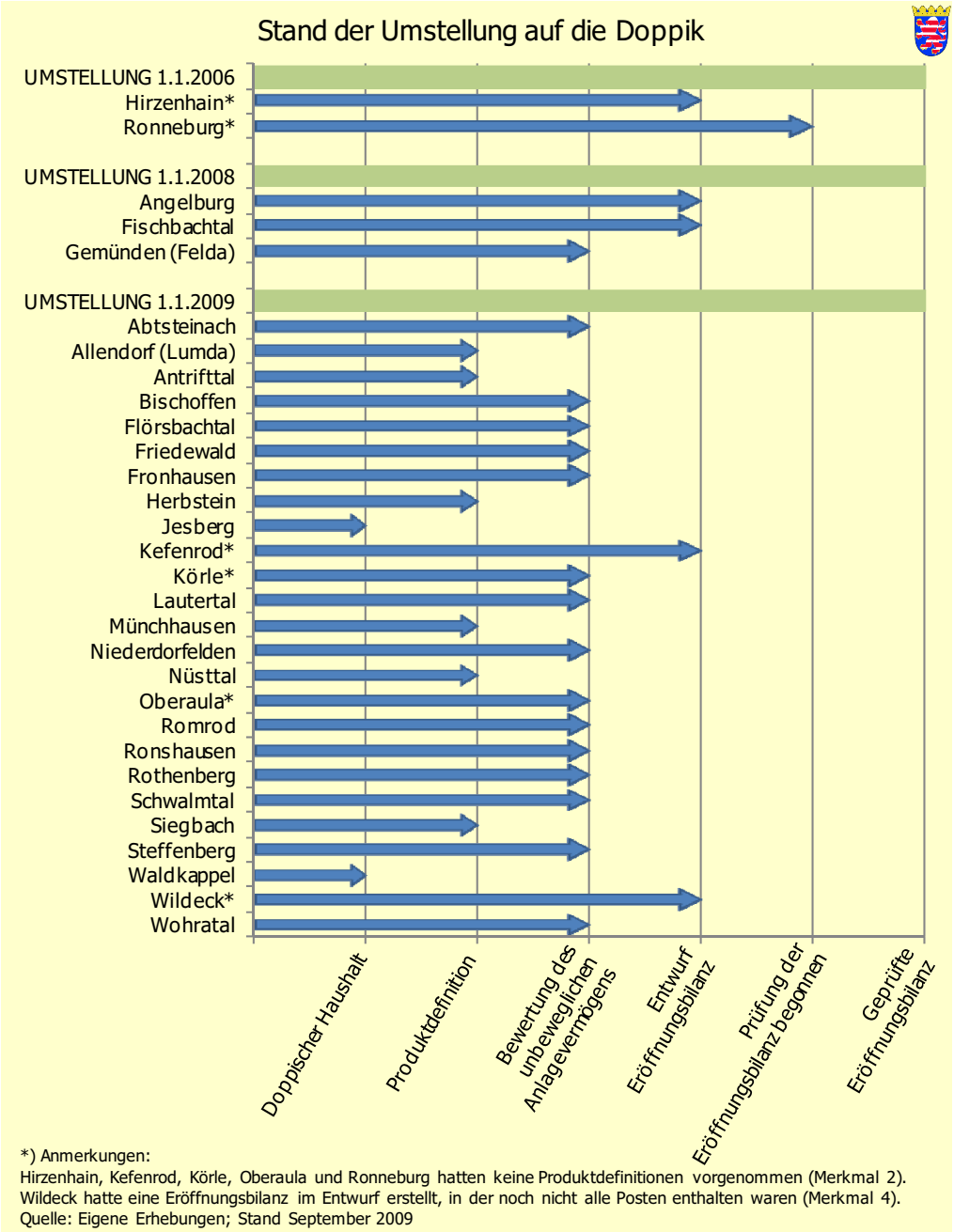
| Umstellungszeitpunkt auf die Doppik | | |
|---|---|---|
| Jahr | Zahl | Gemeinden |
| 2007 | 2 Gemeinden | Hirzenhain, Ronneburg |
| 2008 | 3 Gemeinden | Angelburg, Fischbachtal, Gemünden (Felda) |
| 2009 | 25 Gemeinden | Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Antrifttal, Bischoffen, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Herbstein, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Oberaula, Romrod, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Siegbach, Steffenberg, Waldkappel, Wildeck, Wohratal |
| | 30 Gemeinden | |
| Quelle: Eigene Erhebungen | | |

Ansicht 56: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" - Umstellungszeitpunkt auf die Doppik

[91] Nach § 242 Absatz 3 HGB besteht der Jahresabschluss für alle Kaufleute aus Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung. Nach § 264 Absatz 1 HGB ist der Jahresabschluss bei Kapitalgesellschaften um den Anhang zu ergänzen. Die Erstellung einer Kapitalflussrechnung ist nur für kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaften, die keinen Konzernabschluss erstellen, vorgesehen.

[92] § 53 GemHVO-Doppik, § 47 Absatz 1 GemHVO-Doppik in Verbindung mit Muster 15 Teil A und § 47 Absätze 2 und 3 GemHVO-Doppik in Verbindung mit Muster 16 Teil B

[93] § 92 Absatz 3 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze (siehe Fußnote 3)




*) Anmerkungen:
Hirzenhain, Kefenrod, Körle, Oberaula und Ronneburg hatten keine Produktdefinitionen vorgenommen (Merkmal 2).
Wildeck hatte eine Eröffnungsbilanz im Entwurf erstellt, in der noch nicht alle Posten enthalten waren (Merkmal 4).
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand September 2009

Ansicht 57: „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" - Stand der Umstellung auf die Doppik

Verzug bei der Aufstellung von Jahresabschluss und Haushaltssatzung

Bei zwei[94] Gemeinden war der erste Jahresabschluss zum 31. Dezember 2007 aufzustellen, bei drei[95] Gemeinden zum 31. Dezember 2008. Der Jahresabschluss der Gemeinde soll innerhalb der ersten vier Monate nach Ablauf des Haushaltsjahrs aufgestellt sein (§ 114s Absatz 9 HGO[96]). Keine dieser fünf Gemeinden arbeitete fristgerecht.

Der Entwurf der Haushaltssatzung ist der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen, öffentlich bekannt zu machen und spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorzulegen (§ 114d HGO in Verbindung mit § 97 Absätze 1 und 4 HGO[97]). Dies war für das Haushaltsjahr 2009

94 Hirzenhain, Ronneburg

95 Angelburg, Fischbachtal, Gemünden (Felda)

96 § 114s Absatz 9 HGO (siehe Fußnote 83)

97 § 114d HGO – Erlass der Haushaltssatzung

der 30. November 2008. Allein die Gemeinde Kefenrod beschloss ihren doppischen Haushalt 2009 fristgerecht.

Zeit- und Personalmangel

Die Gemeinden gaben als Ursache für den Verzug Zeit- und Personalmangel an. Im Hinblick auf die verspätete Aufstellung des ersten Jahresabschlusses wurden ferner Rückstände bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz genannt. Die Gemeinden begründeten die verspätete Beschlussfassung über den doppischen Haushalt mit Zeit- und Personalmangel und dem fehlenden Finanzplanungserlass.[98]

### 5.4.2 Projektmanagement, Eröffnungsbilanz und erster Jahresabschluss

Projektmanagement

Ein hinreichendes Projektmanagement ist die Voraussetzung für das Gelingen eines umfangreichen, über einen längeren Zeitraum gehenden Projekts. Die Umstellung auf die Doppik ist Beispiel für ein solches Projekt. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit die Gemeinden Instrumente des Projektmanagements zur Erreichung des Projektziels einsetzten.

Zu einem hinreichenden Projektmanagement, mit dem das Projektziel erreicht werden kann, zählen die in Ansicht 58 genannten Instrumente.

| Projektmanagement | |
|---|---|
| Management-aufgaben | Instrumente |
| Planung | Meilensteinplan |
| | Personaleinsatzplanung |
| | Personalzeitplanung |
| Controlling | Projektcontrolling: Laufende Überwachung der Erreichung der Meilensteine |
| | Abweichungsanalyse und Korrektur |
| Dokumentation | Dokumentation der Projektsitzungen |
| | Projektstatusberichte |
| Quelle: Eigene Erhebungen | |

Ansicht 58: Projektmanagement

Mit Ausnahme der Aufstellung eines Meilensteinplans wendeten die Gemeinden die Instrumente zum Projektmanagement selten an (Ansicht 59).

Für den Erlass der Haushaltssatzung gilt § 97 entsprechend.

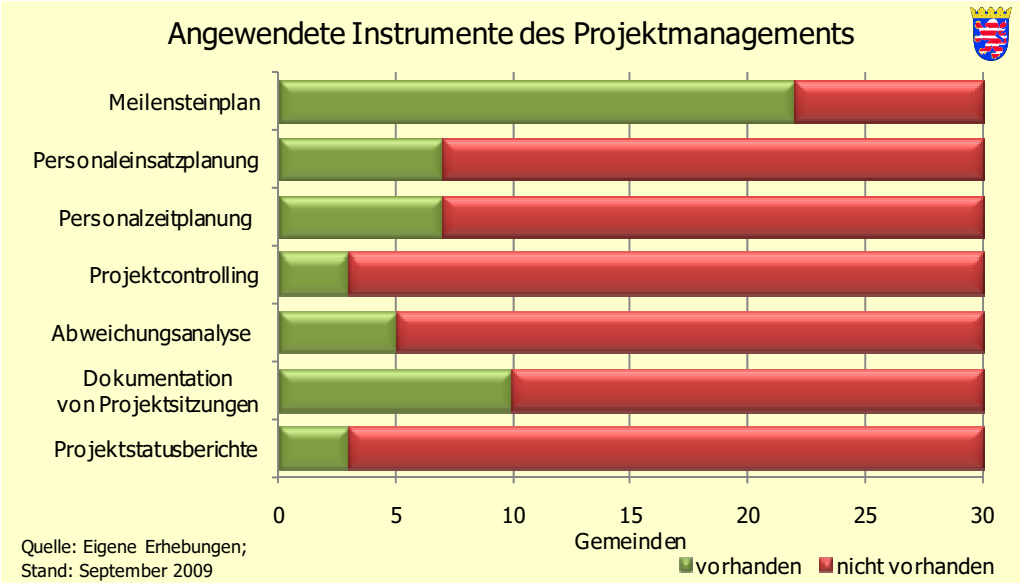
§ 97 Absatz 1 Satz 1 HGO – Erlass der Haushaltssatzung

Der Gemeindevorstand stellt den Entwurf der Haushaltssatzung fest und legt ihn der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vor.

§ 97 Absatz 4 HGO – Erlass der Haushaltssatzung

Die von der Gemeindevertretung beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Die Vorlage soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen.

98 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport; „Kommunale Finanzplanung bis 2012; Haushalts- und Wirtschaftsführung im Jahr 2009" vom 23. Juli 2008




Ansicht 59: Angewendete Instrumente des Projektmanagements

Instrumente des Projektmanagements

Fünf Gemeinden, darunter Ronneburg, stellten vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik um (Ansicht 56), die anderen Gemeinden des Vergleichsrings zum 1. Januar 2009. Im Zeitraum der örtlichen Erhebungen (Februar 2009 bis September 2009) war das Projektziel der Aufstellung der Eröffnungsbilanz allein in Ronneburg erreicht. Der erste Jahresabschluss lag zum Zeitraum der örtlichen Erhebungen in keiner Gemeinde vor.

Von den 19 Gemeinden, die weniger als drei der sieben Instrumente des Projektmanagements einsetzten, hielten es 13 Gemeinden für kaum wahrscheinlich, den ersten Jahresabschluss zeitgerecht aufstellen zu können. Von den 6 Gemeinden, bei denen mehr als drei der oben genannten sieben Instrumente des Projektmanagements eingesetzt wurden, traf eine Gemeinde diese Einschätzung.

Standards als Qualitätsmerkmal

Zu den Qualitätsmerkmalen bei der Aufstellung der Eröffnungsbilanz und der folgenden Jahresabschlüsse gehören unter anderem formulierte Standards, in denen die für die Aufstellung notwendigen Prozesse, Abstimmungen, Kontrollmechanismen sowie die konkreten Bewertungs- und Dokumentationsnotwendigkeiten beschrieben sind:

- Inventurrichtlinie:

  Sie soll gewährleisten, dass die Erfassung des Vermögens und der Schulden systematisch, einheitlich, richtig und vollständig geschieht. Inhalte sind im Wesentlichen Aussagen zu den Grundsätzen der ordnungsmäßigen Inventur, zur Inventurplanung, zum Vollzug der Inventur, zur Aufstellung des Inventars, zur Aufbewahrung der Unterlagen sowie Aussagen zum internen Kontrollsystem beim Vollzug der Inventur. Die Anfertigung einer Inventuranweisung (auch Inventuranweisung genannt) wird nach den Verwaltungsvorschriften verlangt.[99]

- Bewertungsrichtlinie:

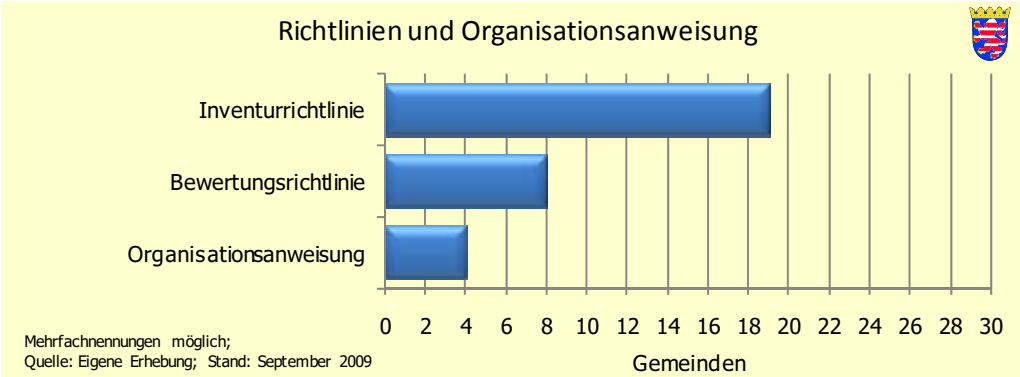
  Sie soll gewährleisten, dass das Vermögen und die Schulden systematisch, methodisch richtig und nachvollziehbar bewertet werden. Inhalte sind im Wesentlichen Aussagen zu den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung und Bilanzierung, zu den Bewertungsmethoden und Ermittlungsgrundlagen je Bilanzposition, zur Anwendung von Vereinfachungsregeln und Wahlrechten sowie Aussagen zu Dokumentation und Nachweis der Bewertungsergebnisse und Ermittlungsgrundlagen.

[99] Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 35 GemHVO-Doppik - Inventar, Inventur
Die Inventur muss den Grundsätzen ordnungsmäßiger Inventarisierung entsprechen. Zur Gewährleistung einer ordnungsmäßigen Inventur ist eine Inventuranweisung erforderlich.

- Organisationsanweisungen:

  Sie sollen gewährleisten, dass bei der Haushaltsführung nachhaltig einheitliche Regeln angewandt werden. Unter den sonstigen Organisationsanweisungen sind schriftliche Hinweise, beispielsweise zur Unterscheidung zwischen Herstellungskosten und Erhaltungsaufwendungen, Meldeverfahren bei der Jahresabschlusserstellung (so für Rückstellungen) und ähnliches zu subsumieren.

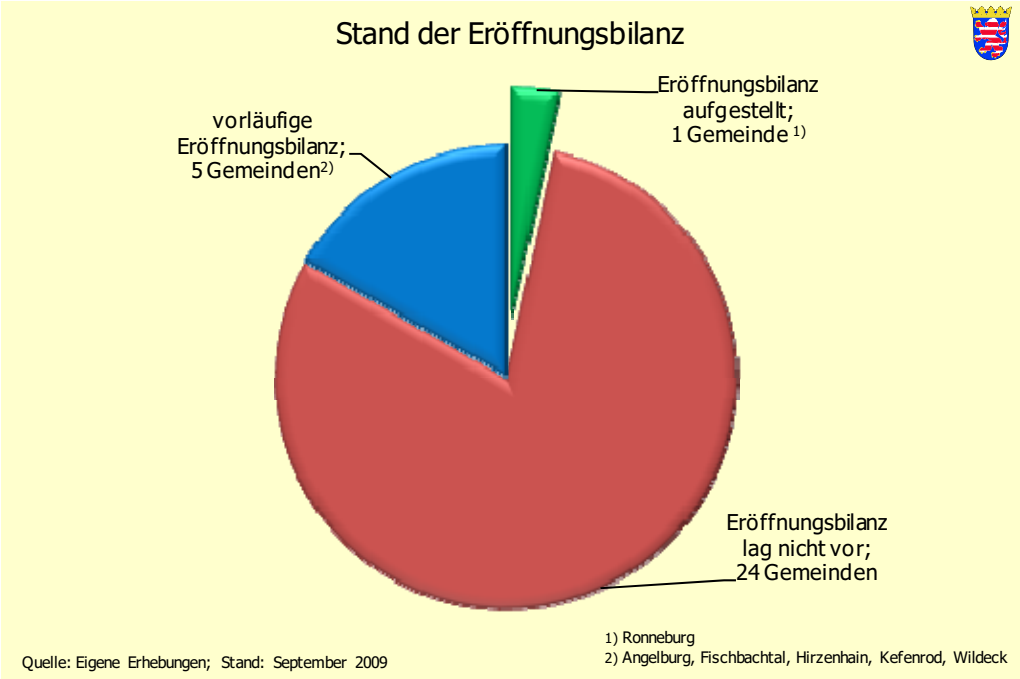
Ansicht 60 zeigt die Zahl der Gemeinden, die Richtlinien und Organisationsanweisungen aufstellten.




Ansicht 60: Richtlinien und Organisationsanweisungen

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen lag in keiner Gemeinde eine geprüfte Eröffnungsbilanz vor. Den Stand der Entwicklung der Eröffnungsbilanz bei den Gemeinden zeigt Ansicht 61. Für die Untersuchung des Standes wurden drei Kategorien gebildet:

- Eröffnungsbilanz aufgestellt; Eröffnungsbilanz lag vor und war vom Gemeindevorstand beschlossen
- vorläufige Eröffnungsbilanz; Eröffnungsbilanz lag im Entwurf vor
- Eröffnungsbilanz lag nicht vor



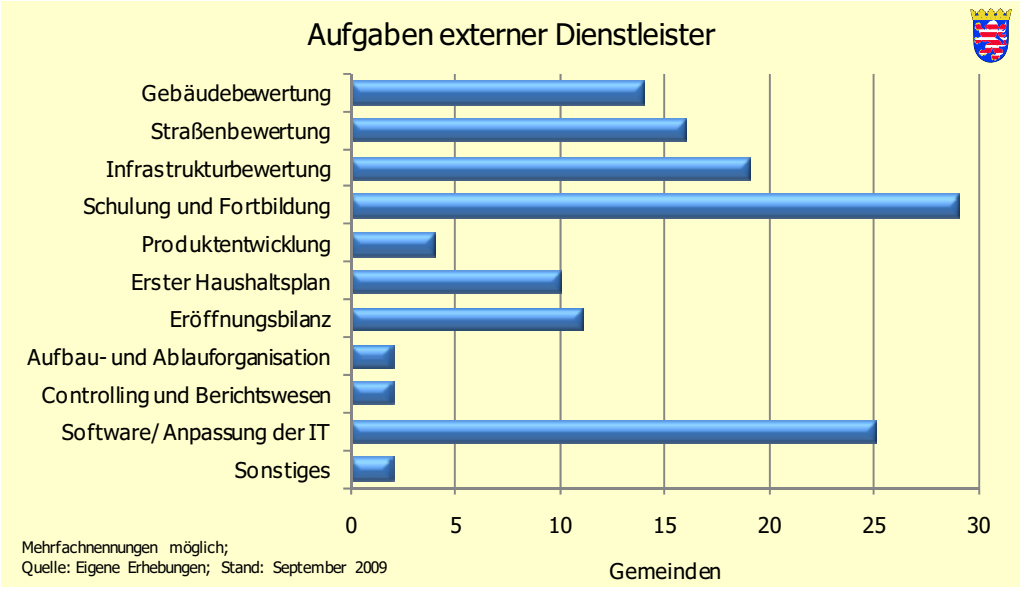

Ansicht 61: Stand der Eröffnungsbilanz

Stand der Vermögenserfassung und –bewertung

Die Gemeinden waren mit der Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen unterschiedlich weit fortgeschritten. Für wesentliche Bilanzposten der Eröffnungsbilanz ist die Bilanzierungspraxis in Kapitel 6.4 und 7.3 dargestellt.

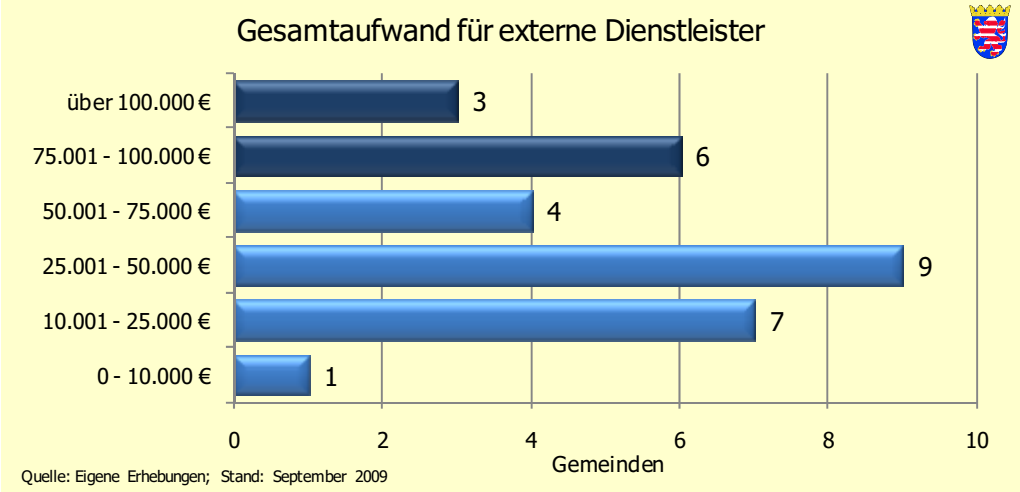
### 5.4.3 Externe Unterstützung und Personaleinbindung

Alle 30 Gemeinden bedienten sich bei der Umstellung auf die Doppik der Unterstützung externer Dienstleister. Ansicht 62 klärt, bei welchen Aufgaben externe Dienstleister die Gemeinden unterstützten.[100]




Ansicht 62: Aufgaben externer Dienstleister

Ansicht 63 gibt den Gesamtaufwand je Gemeinde für die Einbindung externer Dienstleister bei der Umstellung wieder. Die 30 Gemeinden bezifferten den Gesamtaufwand für diese Unterstützung im Median auf 40.000 €.




Ansicht 63: Gesamtaufwand für externe Dienstleister

Neun Gemeinden gaben den Aufwand für externe Dienstleister mit einem Betrag von über 75.000 € an. Eine dieser Gemeinden hatte zum 1. Januar 2007 auf die Doppik umgestellt und den ersten Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht aufgestellt. Die acht übrigen Gemeinden dieser Gruppe hatten den 1. Januar 2009 als Umstellungszeitpunkt gewählt.

[100] Gemeinschaftskassen wurden bei dieser Fragestellung nicht als externe Dienstleister definiert.

Das Ergebnis zeigt, dass keine Gemeinde, die vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellte, allein mit der Einbindung externer Dienstleister das Ziel der fristgerechten Aufstellung des ersten Jahresabschlusses erreicht hatte. Daher empfahl die Überörtliche Prüfung den Gemeinden, die zum 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellten und die fristgerechte Aufstellung des ersten Jahresabschlusses für kaum wahrscheinlich hielten, verstärkt die Instrumente des Projektmanagements einzusetzen.

Einbindung des Personals

Allein Fischbachtal legte eine konkrete Auswertung über die Einbindung des Personals der Gemeinde bei der Umstellung auf die Doppik vor. Bei den Angaben der übrigen 29 Gemeinden handelt es sich um Schätzungen der Gemeinden. Hierbei bezifferten elf Gemeinden den zeitlichen und personellen Aufwand auf rund 400 Personentage. Diese Zahl stellt den Median dar. Von den fünf Gemeinden, die einen Umstellungszeitpunkt vor dem 1. Januar 2009 wählten, schätzten zwei Gemeinden die Einbindung des Personals auf 1.000 Personentage und eine auf 500 Personentage. Die Unterschiede in den Schätzungen sind ein Indiz dafür, dass der Zeit- und Personalbedarf für die Doppikumstellung unterschätzt wurde.

Im Haushaltsjahr 2009 hatten die Gemeinden nach ihren Stellenplänen zum 30. Juni 2008 im Median 19 besetzte Vollzeitstellen. Das Minimum betrug 8 Vollzeitstellen, das Maximum 36 Vollzeitstellen. Die Zahl der Vollzeitstellen variierte nach den Strukturen der Gemeinden.[101]

| Zahl der zusätzlichen Stellen der Gemeinden bei der Doppikumstellung | | |
|---|---|---|
| Stellen | Zahl | Gemeinde |
| 1,00 | 3 Gemeinden | Abtsteinach, Fronhausen, Kefenrod |
| 0,75 | 1 Gemeinde | Oberaula |
| 0,70 | 1 Gemeinde | Fischbachtal |
| 0,60 | 1 Gemeinde | Gemünden (Felda) |
| 0,50 | 5 Gemeinden | Allendorf (Lumda), Flörsbachtal, Lautertal (Vogelsberg), Niederdorfelden, Ronshausen |
| 0,20 | 1 Gemeinde | Bischoffen |
| keine | 18 Gemeinden | Angelburg, Antrifttal, Friedewald, Herbstein, Hirzenhain, Jesberg, Körle, Münchhausen, Nüsttal, Romrod, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Siegbach, Steffenberg, Waldkappel, Wildeck, Wohratal |
| Summe | 30 Gemeinden | |

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009

Ansicht 64: Zahl der zusätzlichen Stellen der Gemeinden bei der Doppikumstellung

Personelle Belastung

18 Gemeinden gaben an, die Doppikumstellung ohne zusätzliches Personal vorgenommen zu haben (Ansicht 64). Legt man den Median für den zeitlichen und personellen Aufwand von 400 Personentagen für die Doppikumstellung zugrunde, war das vorhandene Personal in diesen Gemeinden mit rund zwei Personenjahren zusätzlich belastet.

[101] so durch Vorhandensein von Kindergärten oder Bauhöfen

## 5.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte"

### 5.5.1 Umstellung der Haushaltswirtschaft

Von den 22 Städten stellten 21 Städte ihr Haushalts- und Rechnungswesen auf die Doppik um. Die Stadt Bad Hersfeld führt ab dem 1. Januar 2009 ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung (Kapitel 5.5.2).

Mit Ausnahme der Stadt Bad Wildungen fassten alle Städte einen förmlichen Umstellungsbeschluss und nahmen die Änderung in die Hauptsatzung auf. Damit ergab sich für Bad Wildungen das Problem, dass die Stadt förmlich nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu arbeiten hätte, denn die hessische Gemeindeordnung kennt die Doppik von ihrem Grundsatz als Ausnahmeprinzip (§ 92 Absatz 3 HGO[102]).

Ansicht 65 zeigt die Umstellungszeitpunkte der Haushaltswirtschaft.

| Umstellungszeitpunkte der Haushaltswirtschaft | | |
|---|---|---|
| Jahr | Zahl | Städte |
| 2002 | 1 Stadt | Dreieich |
| 2006 | 4 Städte | Büdingen, Niedernhausen, Rödermark, Stadtallendorf |
| 2007 | 4 Städte | Bad Nauheim, Eschwege, Herborn, Witzenhausen |
| 2008 | 4 Städte | Babenhausen, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Limburg a.d. Lahn |
| 2009 | 9 Städte | Bad Hersfeld (Verwaltungsbuchführung) |
| | | Bad Wildungen, Bebra, Bürstadt, Eltville, Hattersheim, Hofgeismar, Korbach, Obertshausen |
| | 22 Städte | |
| Quelle: Eigene Erhebungen | | |

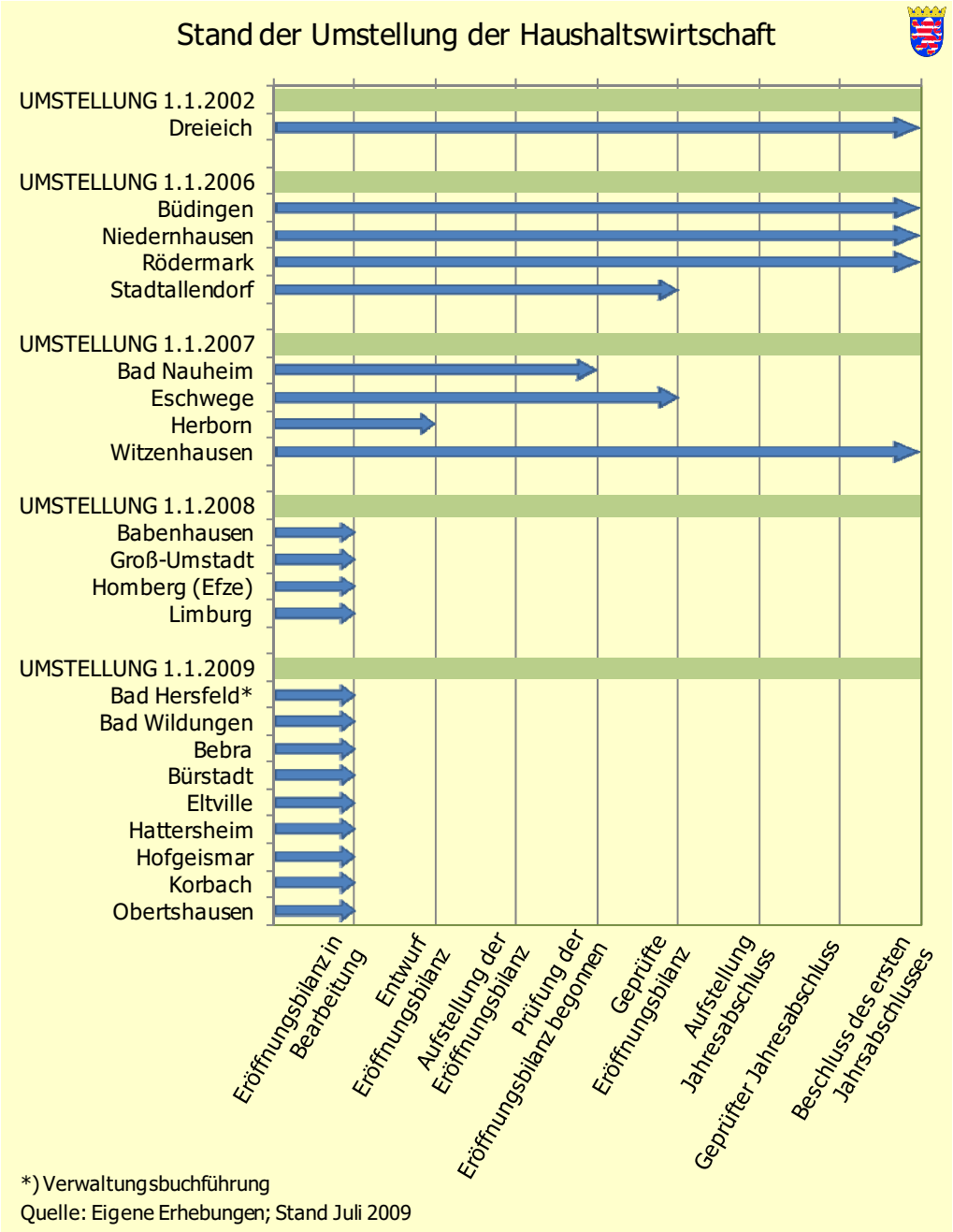
Ansicht 65: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" - Umstellungszeitpunkte der Haushaltswirtschaft

Dreieich war eine der drei NKRS-Pilotkommunen, die unter Federführung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport die Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen vom 17. Dezember 2003 (im Folgenden „Sonderregelungen") entwickelten. Die Sonderregelungen galten bereits vor Aufnahme des Dritten Titels im Sechsten Teil Erster Abschnitt der Hessischen Gemeindeordnung.[103] Nach Tz. 5 der Sonderregelungen kommen auf die Eröffnungsbilanz auch Vorschriften des Handelsgesetzbuches entsprechend zur Anwendung, soweit die Sonderregelungen keine abweichenden Regelungen enthalten. Eine Abschreibungstabelle wurde nicht in die Sonderregelungen aufgenommen. Diese Sonderregelungen benutzten mit Ausnahme der Stadt Limburg an der Lahn alle Städte für die Erfassung und Bewertung ihres Vermögens und ihrer Schulden. Gemeinden, die die Sonderregelungen heranzogen, konnten diese Bewertungsverfahren auch nach dem Inkrafttreten der HGO-Novelle weiterführen (Nr. 20 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik). Alle Gemeinden machten von dieser Regelung Gebrauch.

Ansicht 66 zeigt den Stand der Umstellung der Haushaltswirtschaft zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen.

[102] § 92 Absatz 3 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze (siehe Fußnote 3)

[103] Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005, GVBl. I, Seite 54




Ansicht 66: „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte“ - Stand der Umstellung der Haushaltswirtschaft

Von den 13 Städten, die vor dem 1. Januar 2009 ihre Haushaltswirtschaft umstellten, hatten 7 Städte im Juli 2009 eine geprüfte Eröffnungsbilanz. Von diesen 7 Städten hatten 5 einen vom Rechnungsprüfungsamt geprüften und von der Gemeindevertretung beschlossenen Jahresabschluss. Keine Stadt stellte die Eröffnungsbilanz und die Jahresabschlüsse fristgerecht auf.[104] Die Städte begründeten diese Fristüberschreitungen mit der verspätet vom Land Hessen erlassenen GemHVO-Doppik und den Verwaltungsvorschriften.[105]

[104] Nach § 114s Absatz 9 HGO (siehe Fußnote 83) soll der Jahresabschluss innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufgestellt werden. Die Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik sehen vor, dass die Eröffnungsbilanz spätestens mit dem ersten Jahresabschluss aufzustellen ist. Die Frist des § 114s Absatz 9 HGO gilt auch für die Eröffnungsbilanz.

[105] Verwaltungsvorschriften zu den §§ 39 bis 43 und 59 GemHVO-Doppik vom 20. Februar 2007, StAnz. 2007, Seite 486 und Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik (ohne Abschnitt 10) vom 14. Mai 2008, StAnz. 2008, Seite 1419

### 5.5.2 Verwaltungsbuchführung in Bad Hersfeld

Die Stadt Bad Hersfeld machte neben Heringen (Werra)[106] als einzige hessische Gemeinde von der Möglichkeit Gebrauch, ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung zu führen. Alle übrigen hessischen Kommunen stellten auf die Doppik um. Das Ausnahmeprinzip nach § 92 Absatz 3 HGO wurde in der Praxis zur Regel. Mittelfristig sollte der Gesetzgeber darüber befinden, ob die Hessische Gemeindeordnung der kommunalen Praxis folgt und die HGO um die Vorschriften der Verwaltungsbuchführung gekürzt wird. Die GemHVO-Vwbuchfg-2009 wäre dann aufzugeben. In der Prüfung zeigte sich zudem, dass der Aufwand, die Haushaltswirtschaft auf die Verwaltungsbuchführung umzustellen, dem für die Umstellung auf die Doppik vergleichbar war.

[106] Vergleiche Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/939, Seite 54 ff.

# 6. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Aktivseite

## 6.1 Überblick

Die Einführung der doppelten Buchführung in der kommunalen Rechnungslegung war spätestens bis zum 1. Januar 2009 vorzunehmen (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO[107]). Viele Gemeinden entschlossen sich zur Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft, als die nunmehr maßgeblichen gesetzlichen Regelungen und Verwaltungsvorschriften noch nicht oder nur im Entwurf vorlagen. Sie griffen auf die Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen[108] zurück. Diese wurden von drei hessischen Kommunen unter Federführung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport entwickelt und dienten als Grundlage für die Bewertung des Vermögens und der Schulden während der Pilotphase. Sie lagen somit zeitlich vor den Änderungen der HGO und der GemHVO-Doppik vor.

Die Bilanzierungspraxis war daher von unterschiedlichen Bewertungskonzeptionen geprägt. Trotz der Bewertungsproblematik ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Vermögensgegenstände und der Schulden das kommunale Vermögen, das zur Erfüllung der kommunalen Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung steht.

Die Überörtliche Prüfung nahm im Sinne einer Feldforschung den Stand der Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden in den Eröffnungsbilanzen anhand ausgewählter Posten auf. Wegen der hohen Bedeutung der Posten des Anlagevermögens, dessen Wertverzehr über Abschreibungen den künftigen Haushaltsausgleich beeinflusst, stand dessen Bewertung im Fokus.

Da die Überörtliche Prüfung bereits in vorangegangenen Zusammenfassenden Berichten[109] die maßgeblichen Ansatz- und Bewertungsvorschriften für einzelne Posten der Bilanz darstellte, beschränkt sie sich in diesem Bericht darauf, einleitend einen Überblick über einzelne Vorschriften zu geben und anschließend die bei ihren Haushaltsstrukturprüfungen aufgenommenen Sachverhalte und die getroffenen Feststellungen darzulegen.

### 6.1.1 Anschaffungswert-Prinzip

Die Regelungen für die Bilanzierung orientieren sich an bekannten kaufmännischen Normen, wobei kommunale Besonderheiten berücksichtigt werden.[110] Abnutzbare Vermögensgegenstände sind mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen anzusetzen (§ 108 Absatz 3 Satz 2 HGO). Damit bilden die Anschaffungs- oder Herstellungskosten die Wertobergrenze (§ 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik[111]). Dies wird als Anschaffungswert-Prinzip bezeichnet.

Anschaffungskosten

Anschaffungskosten sind die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu

---

[107] § 108 Absatz 3 Satz 1 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze
Die Gemeinde hat zum 1. Januar 2009 eine Eröffnungsbilanz aufzustellen, in der die Vermögensgegenstände und Schulden mit ihren Werten unter Beachtung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventur vollständig aufzunehmen sind.

[108] Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen Stand 17. Dezember 2003, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport IV 61 33 C, Abschlussdokumentation der Projektkommunen der Transferebene Hessen.

[109] Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/939, Seite 54 ff., Zwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2632, Kapitel 3, Seite 5 ff.

[110] Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 6. Juli 2004, LT-Drucks. 16/2463, Seite 29, Abschnitt A.I. Nr. 2 - Haushalts- und Rechnungswesen mit doppelter Buchführung

[111] § 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik - Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden
Vermögensgegenstände sind höchstens mit den Anschaffungs- oder Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen nach § 43 anzusetzen; Verbindlichkeiten sind zu ihrem Rückzahlungsbetrag und Rückstellungen nur in Höhe des Betrags anzusetzen, der nach vernünftiger Beurteilung notwendig ist.

versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können (§ 41 Absatz 2 GemHVO-Doppik[112]).

Herstellungskosten

Herstellungskosten sind Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstands, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen (§ 41 Absatz 3 GemHVO-Doppik[113]).

Abschreibungen

Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- und Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern (§ 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik[114]). Für abnutzbares Anlagevermögen sind planmäßige Abschreibungen vorzunehmen. Sie sind grundsätzlich in gleichen Jahresraten über die Dauer, in der der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt wird, anzusetzen. Verbindliche Vorgaben des Landes Hessen zu den Nutzungsdauern gibt es nicht, sind aber auch nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung nicht nötig.

Maßgeblich für die Bemessung der Abschreibungen ist die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zu bestimmen ist (§ 43 Absatz 1 Satz 4 GemHVO-Doppik[115]).

Bei der Nutzungsdauer ist zwischen der technischen Nutzungsdauer und der wirtschaftlichen Nutzungsdauer zu unterscheiden. Die technische Nutzungsdauer nennt die längst mögliche Nutzungsdauer, in der ein Anlagevermögensgegenstand eine nutzbare Leistung erbringt. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer ist erreicht, wenn nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten oder aus rechtlichen Gründen die Anlagen nicht mehr weiter genutzt werden können. Die wirtschaftliche Nutzungsdauer ist erfahrungsgemäß kürzer als die technische Nutzungsdauer.

Die Nutzungsdauer ist unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Abnutzung durch eine Prognose vorsichtig festzulegen. Das heißt, es besteht ein Ermessensspielraum. Dieser darf nicht zur Festlegung einer zu kurzen oder zu langen Nutzungsdauer zur Erreichung bilanzpolitischer Ziele ausgenutzt werden. Ferner sind

---

[112] § 41 Absatz 2 GemHVO-Doppik - Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden
Anschaffungskosten sind die Aufwendungen, die geleistet werden, um einen Vermögensgegenstand zu erwerben und ihn in einen betriebsbereiten Zustand zu versetzen, soweit sie dem Vermögensgegenstand einzeln zugeordnet werden können. Zu den Anschaffungskosten gehören auch die Nebenkosten sowie die nachträglichen Anschaffungskosten. Minderungen des Anschaffungspreises sind abzusetzen.

[113] § 41 Absatz 3 GemHVO-Doppik - Wertansätze der Vermögensgegenstände und Schulden
Herstellungskosten sind die Aufwendungen, die durch den Verbrauch von Gütern und die Inanspruchnahme von Diensten für die Herstellung eines Vermögensgegenstands, seine Erweiterung oder für eine über seinen ursprünglichen Zustand hinausgehende wesentliche Verbesserung entstehen. Dazu gehören die Materialkosten, die Fertigungskosten und die Sonderkosten der Fertigung. Bei der Berechnung der Herstellungskosten dürfen auch angemessene Teile der notwendigen Materialgemeinkosten, der notwendigen Fertigungsgemeinkosten und des Wertverzehrs des Anlagevermögens, soweit er durch die Fertigung veranlasst ist, eingerechnet werden.

[114] § 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik – Abschreibungen
Bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens, deren Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten um planmäßige Abschreibungen zu vermindern. Die planmäßige Abschreibung erfolgt grundsätzlich in gleichen Jahresraten über die Dauer, in der der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann (lineare Abschreibung). Ausnahmsweise ist bei beweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens eine Abschreibung mit fallenden Beträgen (degressive Abschreibung) oder nach Maßgabe der Leistungsabgabe (Leistungsabschreibung) zulässig, wenn dies dem Nutzungsverlauf wesentlich besser entspricht. Maßgeblich ist die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zu bestimmen ist. Wird durch die Instandsetzung des Vermögensgegenstands eine Verlängerung der Nutzungsdauer erreicht, ist die Restnutzungsdauer neu zu bestimmen; entsprechend ist zu verfahren, wenn infolge einer voraussichtlich dauernden Wertminderung eine Verkürzung eintritt.

[115] siehe Fußnote 114

außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen, wenn eine dauernde Wertminderung vorliegt (§ 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik[116]).

Abweichung vom Anschaffungswert-Prinzip

Die GemHVO-Doppik erlaubt bei der Bewertung der Vermögensgegenstände des Sachanlagevermögens, vom Anschaffungswert-Prinzip abzuweichen, wenn die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können (§ 59 Absatz 2 Satz 1 GemHVO-Doppik[117]). Ist dies der Fall, sind die den Preisverhältnissen zum Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt vergleichbaren Erfahrungswerte anzusetzen.

Bewertungsverfahren, die vom Anschaffungswert-Prinzip ohne den Nachweis abweichen, dass die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können, verstoßen insoweit gegen § 41 Absatz 1 in Verbindung mit § 59 Absatz 2 GemHVO-Doppik.

### 6.1.2 Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Investitions-zuschüsse

Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse sind als immaterielle Vermögensgegenstände zu aktivieren (§ 38 Absatz 4 GemHVO-Doppik).[118] Voraussetzung für die Aktivierung ist, dass es sich bei den Investitionszuschüssen um Vermögensgegenstände handelt. Dies ist der Fall, wenn sie an einen bestimmten Zweck gebunden sind und unter Geltendmachung eines Rückforderungsanspruchs geleistet werden (Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 38 GemHVO-Doppik).

Die aktivierten Zuschüsse sind über die Nutzungsdauer des bezuschussten Vermögensgegenstands abzuschreiben. Die Verwaltungsvorschriften lassen zu, dass die kommunale Körperschaft einen durchschnittlichen Auflösungszeitraum bestimmt (Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 38 GemHVO-Doppik).

### 6.1.3 Bauten einschließlich Bauten auf fremden Grundstücken

Gebäude und andere Bauten

Abnutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens wie Gebäude und andere Bauten sind mit ihren Anschaffungs- oder Herstellungskosten abzüglich planmäßiger Abschreibungen zu bewerten (§ 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik).

Für Gebäude und andere Bauten, die mehr als fünf Jahre vor dem Eröffnungsbilanzstichtag hergestellt oder angeschafft wurden und deren tatsächliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar sind, können Erfahrungswerte verwendet werden (Nr. 8.4 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik[119]):

---

116 § 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik – Abschreibungen

Ohne Rücksicht darauf, ob ihre Nutzung zeitlich begrenzt ist, sind bei Vermögensgegenständen des Anlagevermögens im Falle einer voraussichtlich dauernden Wertminderung außerplanmäßige Abschreibungen vorzunehmen, um die Vermögensgegenstände mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der ihnen am Abschlussstichtag beizulegen ist. Stellt sich in einem späteren Jahr heraus, dass die Gründe für die außerplanmäßige Abschreibung nicht mehr bestehen, ist der Betrag dieser Abschreibung im Umfang der Werterhöhung unter Berücksichtigung der planmäßigen Abschreibungen, die inzwischen vorzunehmen gewesen wären, zuzuschreiben.

117 § 59 Absatz 2 GemHVO-Doppik - Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)

Beim Ansatz von Vermögensgegenständen des Sachanlagevermögens, die vor dem Stichtag für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz angeschafft oder hergestellt worden sind, darf von Absatz 1 abgewichen werden, wenn die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand ermittelt werden können. In diesem Fall sind die den Preisverhältnissen zum Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt entsprechenden Erfahrungswerte anzusetzen, vermindert um Abschreibungen nach § 43 seit diesem Zeitpunkt.

118 Der Begriff Investitionszuschüsse wird im Folgenden als Oberbegriff für die in § 38 Absatz 4 GemHVO-Doppik aufgeführten Bezeichnungen „Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge verwendet.

119 Nr. 8.4. der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

Für Gebäude und andere Bauten, die mehr als fünf Jahre vor dem Eröffnungsbilanzstichtag hergestellt oder angeschafft wurden und deren tatsächliche Anschaffungs- oder Herstellungskosten mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar sind, können für die Bewertung – Normalherstellungskosten (z.B. NHK 2000 gemäß den Wertermittlungs-Richtlinien des Bundes und Runderlass des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen vom 1.12.2001, BS 12 – 63 05 04 – 30/1) oder – Versicherungswerte (z.B. Friedensneubauwerte) als Grundlage für eine sachgerechte Schätzung oder

- Normalherstellungskosten (NHK)
- Versicherungswerte
- Gutachten

Diese Werte sind auf den Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt zu indizieren und berücksichtigen die Abschreibungen nach § 43 GemHVO-Doppik seit diesem Zeitpunkt. Das Abweichen vom Anschaffungswert-Prinzip ist im Anhang zur Eröffnungsbilanz zu erläutern.

### 6.1.4 Straßen-Infrastrukturvermögen

Straßen

Straßen gehören zum abnutzbaren Anlagevermögen. Es gelten die Ausführungen für die Bewertung der Gebäude sinngemäß (Kapitel 6.1.3). Sofern die Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelbar sind, können hiervon abweichend Erfahrungswerte herangezogen werden (Nr. 8.6 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik folgende Bewertungsverfahren[120]):

- Vereinfachte Durchschnittswertmethode: Aus der Summe aller investiven Ausgaben für den Straßenbau der letzten 30 Jahre vor dem Bilanzstichtag wird ein Durchschnittswert ermittelt. Die Hälfte des Durchschnittswerts ist in der Eröffnungsbilanz als „Straßenbestand alt" anzusetzen. Der Betrag ist über 15 Jahre abzuschreiben.
- Bewertung nach Schadenszustandsklassen (Ingenieurverfahren): Die aktuellen Zeitwerte werden durch eine Zustandserfassung ermittelt und auf den Herstellungszeitpunkt indiziert.

### 6.1.5 Finanzanlagen

Finanzanlagen umfassen Anteile an verbundenen Unternehmen, Beteiligungen, Wertpapiere sowie verschiedene Formen sogenannter Ausleihungen (Nr. 20 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO-Doppik). Sie sind grundsätzlich mit den Anschaffungskosten, vermindert um außerplanmäßige Abschreibungen zu bewerten (Nr. 10.1 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik).

---

– Gutachten (z.B. Schätzung des Ortsgerichts) verwendet werden. Bei der Verwendung von Erfahrungswerten ist darauf zu achten, dass bauliche Veränderungen berücksichtigt sind. Versicherungswerte, die in den letzten drei Jahren vor dem Eröffnungsbilanzstichtag ermittelt wurden, gelten als aktuell, sofern in der Zwischenzeit keine wesentlichen baulichen Veränderungen erfolgt sind. Das Abweichen vom Anschaffungskosten-/Herstellungskosten-Prinzip und von der gewählten Bewertungsmethode ist im Anhang zur Eröffnungsbilanz zu erläutern. Die ermittelten Werte sind auf den Anschaffungs- bzw. Herstellungszeitpunkt zu indizieren.

[120] Nr. 8.6 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

Das Straßen-Infrastrukturvermögen ist in der Eröffnungsbilanz mit den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten anzusetzen. Nach dem Grundsatz der Einzelbewertung ist mindestens jede Straße einzeln zu bewerten. Von einer getrennten Ermittlung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten für Straßendecke und Aufbauten (Beschilderung, Schutzplanken usw.) kann abgesehen werden.

Sind die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten für die Straßen der Gemeinde (Gv) mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar, können alle Straßen mit einem vereinfachten Durchschnittswert in der Eröffnungsbilanz angesetzt werden. Dieser Wert wird aus der Summe aller investiven Ausgaben für den Straßenbau der letzten 30 Jahre vor dem Bilanzstichtag ermittelt. Der dreißigjährige Summenwert ist mit dem Faktor 0,5 zu multiplizieren. Der so berechnete vereinfachte Durchschnittswert ist als eine Gesamtanlage (zum Beispiel „Straßenbestand alt") in der Anlagenbuchhaltung zu führen und auf eine Restnutzungsdauer von 15 Jahren zu verteilen. Eine Rückindizierung und die Buchung von Anlagenabgängen während der Restnutzungsdauer finden bei dieser Methode nicht statt.

Bei der erstmaligen Bewertung des Straßen- und Infrastrukturvermögens können auch das vom Land Hessen angewandte Bewertungsverfahren entsprechend oder andere Bewertungsverfahren, die auf einem sachgerechten Bewertungsmaßstab basieren (zum Beispiel Bewertung nach Schadenzustandsklassen), verwendet werden. Die ermittelten Werte sind auf den Anschaffungs- oder Herstellungszeitpunkt zu indizieren.

**Verbundene Unternehmen**

Anteile an verbundenen Unternehmen sind Finanzanlagen an rechtlich selbständigen Unternehmen, auf die die Körperschaft einen beherrschenden Einfluss ausübt. Dies ist in der Regel bei einem Anteil von mehr als 50 Prozent der Fall. Außerdem zählen Eigenbetriebe (Nr. 21 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO-Doppik) zu den verbundenen Unternehmen.

**Beteiligungen**

Ab einer Beteiligungsquote von mehr als 20 Prozent besteht die widerlegbare Vermutung, dass eine Beteiligung vorliegt (Nr. 22 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO-Doppik). Als Wert von Beteiligungen ist in der Eröffnungsbilanz das anteilige Eigenkapital anzusetzen (§ 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik). Das Eigenkapital der Beteiligung wird nach der Eigenkapital-Spiegelbildmethode wie folgt ermittelt: Gezeichnetes Kapital + Rücklagen +/- Ergebnisvorträge +/- Jahresergebnis.[121]

**Trägeranteile an Sparkassen**

In die Bilanz sind alle Vermögensgegenstände und Schulden aufzunehmen (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO). Bei der Trägerschaft an einer Sparkasse handelt es sich um einen Vermögensgegenstand. Mangels eindeutiger gesetzlichen Regelungen in HGO und GemHVO-Doppik zur Bilanzierung und Bewertung von Sparkassen waren verschiedene Varianten der Bilanzierung denkbar und in der Praxis vorzufinden.[122] Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich darauf, Chancen und Risiken der Varianten darzustellen (Ansicht 67).

**Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen**

| Variante | | Vorteile (V)/ Nachteile (N) |
|---|---|---|
| 1 keine Bilanzierung | V | Schwankungen des Werts der Sparkasse bzw. der Sparkassenanteile schlagen nicht auf das Ergebnis oder die Bilanz der Körperschaft durch. |
| | N | Der Verzicht auf die Aktivierung widerspricht dem Vollständigkeitsgebot (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO). Die Nicht-Aktivierung der Sparkassenanteile könnte als Dokumentation eines Verzichts auf Eigentümerrechte gewertet werden. Außerdem berücksichtigt diese Variante nicht, dass mit der Eigenkapital-Spiegelbildmethode für die Erstbewertung von Beteiligungen eine klare Regelung besteht[2]. Offen bleibt, ob es sich bei einer Trägerschaft an einer Sparkasse um eine Beteiligung im engeren Sinne handelt. |
| 2 Bilanzierung mit Erinnerungswert | V | Dem Vollständigkeitsgebot wird entsprochen. Durch eine strikte Auslegung des Anschaffungswert-Prinzips wird die Problematik der Erstbewertung, die zwangsläufig bei Variante 3 entsteht, vermieden. |
| | N | Durch die Stellung als Träger der Sparkasse hat die Körperschaft wesentliche wirtschaftliche Vorteile (Vereinnahmung ausschüttungsfähiger Überschüsse [§ 16 Absatz 3 SparkG] oder Vereinnahmung eines Verkaufserlöses [§§ 17a ff. SparkG]).<br><br>Ein Erinnerungswert bildet das wirtschaftlich verwertbare Potential nicht angemessen ab. Der Erinnerungswert widerspricht der Darstellung der tatsächlichen Vermögenslage (§ 114s Absatz 1 Satz 4 HGO). |
| 3 Ansatz zum Marktpreis oder mit dem beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens[1] | V | Das Vermögen der Körperschaft wird vollständig und – ungeachtet der Probleme bei der Wertermittlung – grundsätzlich in voller Höhe in der Eröffnungsbilanz abgebildet. Weiterhin könnten die (möglicherweise großen) Effekte aus einer außerplanmäßigen Abschreibung auf den Sparkassenanteil und einer etwaigen späteren Wertaufholung durch die neutralisierende Bilanzierung des Sonderpostens ausgeglichen werden. |
| | N | Die Ermittlung eines Marktpreises bzw. eines beizulegenden Werts auf der Grundlage der der Körperschaft bereit stehenden Informationen dürfte schwierig sein. Dies gilt auch für eine Bewertung in den folgenden Jahresabschlüssen. Ferner ist festzustellen, dass ein Sonderposten nicht Eigenkapital darstellt. Dies könnte soweit verstanden werden, dass die Körperschaft keine Eigentümerstellung bei der Sparkasse hat. |
| 4 Ansatz zum anteiligen Eigenkapital[2] ohne passivischen Sonderposten | V | Die Bewertung der Trägeranteile an einer Sparkasse als kommunale Beteiligung mit dem anteiligen Eigenkapital stellt eine praktikable und einfache Verfahrensweise dar. |

[121] Nr. 10.2. der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik

[122] Vergleiche auch Zwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2632, Abschnitt 3.4.6

| Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen | | |
|---|---|---|
| Variante | Vorteile (V)/ Nachteile (N) | |
| | N | Eine voraussichtlich dauernde Wertminderung der Anteile an einer Sparkasse führt dazu, dass nach § 43 Absatz 3 Satz 2 GemHVO-Doppik die Beteiligung außerplanmäßig abzuschreiben und das außerordentliche Ergebnis der Körperschaft erheblich belasten wäre.<br><br>Für die Folgebewertungen sind bestimmte Verfahren und Methoden vorgesehen (Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Sie sind aufwendig und könnten auf der Grundlage der Daten, die üblicherweise den Körperschaften vorliegen, nicht ordnungsgemäß angewendet werden. Hinzu tritt, dass die von den Sparkassen zu liefernden Daten nicht von den Körperschaften validiert werden können. |
| 5 Ansatz zum anteiligen Eigenkapital und Ausweis einer gesonderten Rücklage innerhalb des Eigenkapitals | V | Ein Sparkassenanteil entspricht aufgrund der sich aus dem Hessischen Sparkassengesetz ergebenden Restriktionen nicht in vollem Umfang einer Beteiligung an einer Eigengesellschaft. Um diesem besonderen Charakter Rechnung zu tragen, ist mit Blick auf die Generalnorm des § 114s Absatz 1 Satz 4 HGO die Bildung einer gesonderten Rücklage („Rücklage für Sparkassenanteile") unterhalb der Netto-Position aber innerhalb des Eigenkapitals sachgerecht. Die Bildung dieser gesonderten Rücklage ist der entscheidende Vorteil von Variante 5 gegenüber Variante 4. Da im Falle einer außerplanmäßigen Abschreibung eine Entnahme aus der gesonderten Rücklage vorzunehmen ist, wird der negative Effekt aus der Abschreibung zumindest bilanziell ausgeglichen. |
| | N | Wie bei Variante 4 besteht aber auch bei Variante 5 das Problem der aufwendigen Folgebewertungen. |

1) Die Variante eines Ansatzes zum Marktpreis oder zum beizulegenden Wert bei gleichzeitiger Bildung eines passivischen Sonderpostens fußt auf Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 41 GemHVO-Doppik.
2) Bei der Erstbewertung sind kommunale Beteiligungen mit dem anteiligen Eigenkapital anzusetzen (§ 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik).
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 67: Varianten der Bilanzierung der Trägeranteile an Sparkassen

Die Bilanzierung von Beteiligungen führt zur Klarheit beim Beteiligungsportfolio. Die diskutierte Bilanzierungspflicht von Sparkassen hat dazu geführt, dass sich die Kommunen mit der wirtschaftlichen Situation der Trägerschaft intensiv beschäftigen. Der Gesetzgeber wird darüber zu befinden haben, ob aus Gründen der Einheitlichkeit eine Normierung der Bilanzierung und Bewertung von Sparkassen nötig ist.

## 6.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden"

### 6.2.1 Gebäude und andere Bauten

Ansicht 68 zeigt, dass die Gemeinden bei der Bewertung der Gebäude unterschiedlich vorgingen.

| Bewertung von Gebäuden | | | |
|---|---|---|---|
| | ja | nein | Summe |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten | 23 | 3 | 26 |
| Normalherstellungskosten | 16 | 10 | 26 |
| Versicherungswerte | 9 | 17 | 26 |

Mehrfachnennungen möglich;
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2009

Ansicht 68: Bewertung von Gebäuden

Vier Gemeinden[123] des Vergleichsrings zogen ausschließlich die Anschaffungs- oder Herstellungskosten zur Wertermittlung der Hochbauten heran.

[123] Bad Schwalbach, Erbach, Fritzlar, Schlitz

Zwei Gemeinden[124] führten die Wertermittlung ausschließlich mittels Normalherstellungskosten durch, eine Körperschaft[125] auf Basis von Versicherungswerten. Die anderen Gemeinden[126] wendeten mindestens zwei der vom Verordnungsgeber zugelassenen Bewertungsmethoden zur Gebäudebewertung an.

Die Gemeinden haben die betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer anzusetzen, die auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zu bestimmen ist (§ 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik).

Nutzungsdauern

Ansicht 69 weist Minimum, Median und Maximum der von den 26 Gemeinden des Vergleichs festgelegten Nutzungsdauern je Gebäudetyp aus:

| Nutzungsdauern von Gebäuden (massive Bauweise) | | | |
|---|---|---|---|
| | Minimum | Median | Maximum |
| Büro-/Verwaltungsgebäude | 40 Jahre | 80 Jahre | 80 Jahre |
| Feuerwehrgerätehäuser | 40 Jahre | 60 Jahre | 80 Jahre |
| Sporthallen | 40 Jahre | 50 Jahre | 80 Jahre |
| Dorfgemeinschaftshäuser/ Stadthallen | 40 Jahre | 75 Jahre | 80 Jahre |
| Kindergartengebäude | 40 Jahre | 70 Jahre | 80 Jahre |
| Wohngebäude | 50 Jahre | 60 Jahre | 80 Jahre |
| Leichenhallen | 40 Jahre | 60 Jahre | 100 Jahre |
| Quelle: Angaben der Gemeinden, Anlagengitter, eigene Erhebungen; Stand: 2009 | | | |

Ansicht 69: Nutzungsdauern von Gebäuden (massive Bauweise)

Nutzungsdauern über 50 Jahre

Die festgelegten Nutzungsdauern lagen für den überwiegenden Teil der Gebäudetypen – mit Ausnahme der Sporthallen – zwischen 60 und 80 Jahren. Die Überörtliche Prüfung erachtet Nutzungsdauern von mehr als 50 Jahren bei Gebäuden als grundsätzlich nicht sachgerecht. Zur Darstellung eines periodengerechten Ressourcenverbrauchs sind die individuellen Verhältnisse in der Gemeinde zugrunde zu legen. Weichen die gewählten Nutzungsdauern von den tatsächlichen Verhältnissen ab, wird der Verbrauch nicht periodengerecht erfasst. Die Sachgerechtheit einer Nutzungsdauer für Gebäude zwischen 30 und 50 Jahren hängt entscheidend von der Bau- und Nutzungsart des Gebäudes ab.

### 6.2.2 Straßen-Infrastrukturvermögen

Ansicht 70 zeigt, dass die Gemeinden bei der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens unterschiedliche Bewertungsverfahren anwendeten.

[124] Dautphetal, Steinbach (Taunus)

[125] Linden

[126] Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Calden, Eichenzell, Elz, Eppstein, Fuldatal, Gründau, Hüttenberg, Laubach, Lorsch, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Wächtersbach

| Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens | | | |
|---|---|---|---|
| | ja | nein | Summe |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten | 19 | 7 | 26 |
| Vereinfachte Durchschnittswertmethode | 2 | 24 | 26 |
| Ingenieurverfahren | 13 | 13 | 26 |

Mehrfachnennungen möglich
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 2009

Ansicht 70: Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens

Elf Gemeinden[127] zogen ausschließlich die Anschaffungs- oder Herstellungskosten zur Ermittlung der Werte des Straßenvermögens heran. Fünf Gemeinden[128] wendeten einzig das Ingenieurverfahren zur Bewertung des Straßenvermögens an. Acht Gemeinden[129] nahmen eine Wertermittlung auf Basis der tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten und – soweit diese nicht ermittelt werden konnten – mittels Ingenieurverfahren vor. Zwei Gemeinden[130] nutzten allein die Möglichkeit der Bewertung mittels vereinfachter Durchschnittswertmethode.

In Ansicht 71 sind die von den Gemeinden festgelegten Nutzungsdauern für asphaltierte Haupt- und Anliegerstraßen erkennbar.

| Nutzungsdauern von Straßen-Infrastrukturvermögen | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Nutzungsdauern | | | nicht vorhanden[1] | Summe |
| | 20 Jahre bis 25 Jahre | 30 Jahre | mehr als 35 Jahre | | |
| Hauptstraßen (Asphalt) | 4 | 16 | 4 | 2 | 26 |
| Anliegerstraßen (Asphalt) | 3 | 18 | 5 | ○ | 26 |

1) Gemeinde hatte keine der genannten Straßen oder unterschied bei der Bemessung der Nutzungsdauer nicht zwischen Haupt- und Anliegerstraßen.
Quelle: Angaben der Gemeinden, Anlagengitter, strukturierte Interviews; Stand: 2009

Ansicht 71: Nutzungsdauern von Straßen-Infrastrukturvermögen

Die überwiegende Zahl der Gemeinden wählte eine Nutzungsdauer von 30 Jahren für das kommunale Straßen-Infrastrukturvermögen. Dies entsprach dem Median der Nutzungsdauern der Straßen. Allein Büttelborn und Eppstein unterschieden zwischen Haupt- und Anliegerstraßen. Auch unter Berücksichtigung baulicher Unterschiede werden Hauptstraßen um ein Vielfaches höher beansprucht als Anliegerstraßen, so dass eine einheitliche Nutzungsdauer für Haupt- und Anliegerstraßen von der Überörtlichen Prüfung als nicht zweckgerichtet beurteilt wird. Ferner ist der Schadenszustand einer Straße bei der Festlegung der Restnutzungsdauer zu berücksichtigen.

Nach den Erfahrungen der Überörtlichen Prüfung sind 30 Jahre als Nutzungsdauer für innerörtliche Hauptverkehrsstraßen angemessen, aber für die innerörtlichen Anliegerstraßen ohne Durchgangsverkehr zu kurz. Maßgeblich für die Bemessung der Nutzungsdauer sind Beschaffenheit und Art der Nutzung des Straßen-Infrastrukturvermögens (§ 43 Absatz 1 Satz 4 GemHVO-Doppik[131]).

[127] Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Eichenzell, Elz, Erbach, Fritzlar, Gründau, Michelstadt, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel

[128] Büttelborn, Dautphetal, Eppstein, Hüttenberg, Roßdorf

[129] Braunfels, Calden, Fuldatal, Linden, Lorsch, Mücke, Steinbach (Taunus), Wächtersbach

[130] Laubach, Schlitz

[131] siehe Fußnote 114

## 6.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 6.3.1 Geleistete Investitionszuweisungen und -zuschüsse

Ansicht 72 zeigt die Bilanzierung von Investitionszuschüssen der Landkreise.

| Geleistete Investitionszuschüsse | |
|---|---|
| | Zahl |
| Investitionszuschüsse mit Rückforderungsanspruch im Bescheid | 3 Landkreise |
| keine Aktivierung von Investitionszuschüssen | 1 Landkreis |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung | 3 Landkreise |
| Summe | 7 Landkreise |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009 | |

Ansicht 72: Geleistete Investitionszuschüsse

Aus Ansicht 72 geht hervor, dass drei Landkreise[132] die Erstellungsarbeiten zur Eröffnungsbilanz nicht abgeschlossen und daher keine Entscheidung getroffen hatten, wie Investitionszuschüsse in der Eröffnungsbilanz bilanziert werden. Der Main-Kinzig-Kreis verzichtete in seiner Eröffnungsbilanz auf die Bilanzierung geleisteter Investitionszuschüsse.

### 6.3.2 Gebäude

Ansicht 73 zeigt die Bewertung der Gebäude.

| Bewertung der Gebäude | |
|---|---|
| | Zahl |
| vollständig zu Anschaffungs- oder Herstellungskosten | kein Landkreis |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten nur fünf Jahre zurück, davor Normalherstellungskosten[1] | 1 Landkreis |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten, ersatzweise Normalherstellungskosten[2] | 4 Landkreise |
| andere Bewertungsmethode (Eigenbetrieb)[3] | 2 Landkreise |
| Summe | 7 Landkreise |
| 1) Main-Kinzig<br>2) Gießen, Groß-Gerau, Main-Taunus und Schwalm-Eder<br>3) Limburg-Weilburg hatte seine Schulimmobilien und der Odenwaldkreis sämtliche Immobilien auf Eigenbetriebe ausgelagert.<br>Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009 | |

Ansicht 73: Bewertung der Gebäude

Kein Landkreis bewertete seine Gebäude vollständig mit Anschaffungs- oder Herstellungskosten. Sofern Anschaffungs- und Herstellungskosten nicht ermittelbar waren oder die Anschaffung oder Herstellung länger als fünf Jahre zurücklag, setzten die Landkreise Normalherstellungskosten an.

Werden keine Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelt, liegt ein Verstoß gegen § 41 Absatz 1 in Verbindung mit § 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik vor.[133] Ein Verstoß besteht nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung auch dann, wenn die Bemühungen, Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu ermitteln, unzureichend sind. Als unzureichend beurteilte sie das Bemühen auch dann, wenn nicht dokumentiert

[132] Gießen, Limburg-Weilburg und Odenwald

[133] Vergleiche zur Bedeutung des Anschaffungswert-Prinzips für die Aussagekraft des Jahresabschlusses Abschnitt 6.1.1

wurde, dass eine Ermittlung der Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nicht mit vertretbarem Aufwand möglich war.

Nutzungsdauern

Für die Bewertung der Gebäude ist weiterhin bedeutsam, welche Nutzungsdauern zugrunde gelegt wurden. Die planmäßige Abschreibung ist in gleichen Jahresraten über die Dauer, in der der Vermögensgegenstand voraussichtlich genutzt werden kann, vorzunehmen (§ 43 Absatz 1 Satz 2 GemHVO-Doppik). Die Nutzungsdauer ist durch eine vorsichtige Prognose festzulegen.

Die technische Nutzbarkeit ist Obergrenze der Nutzungsdauer. Sie wird aus rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen verkürzt. Im Zweifel ist die kürzere Nutzungsdauer anzusetzen (Nr. 2 Satz 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Dies folgt dem geltenden Vorsichtsprinzip (§ 40 Nr. 3 GemHVO-Doppik), nach dem die Gemeinde bei der Schätzung der Nutzungsdauer der Unsicherheit durch eine kürzere Nutzungsdauer Rechnung tragen soll.

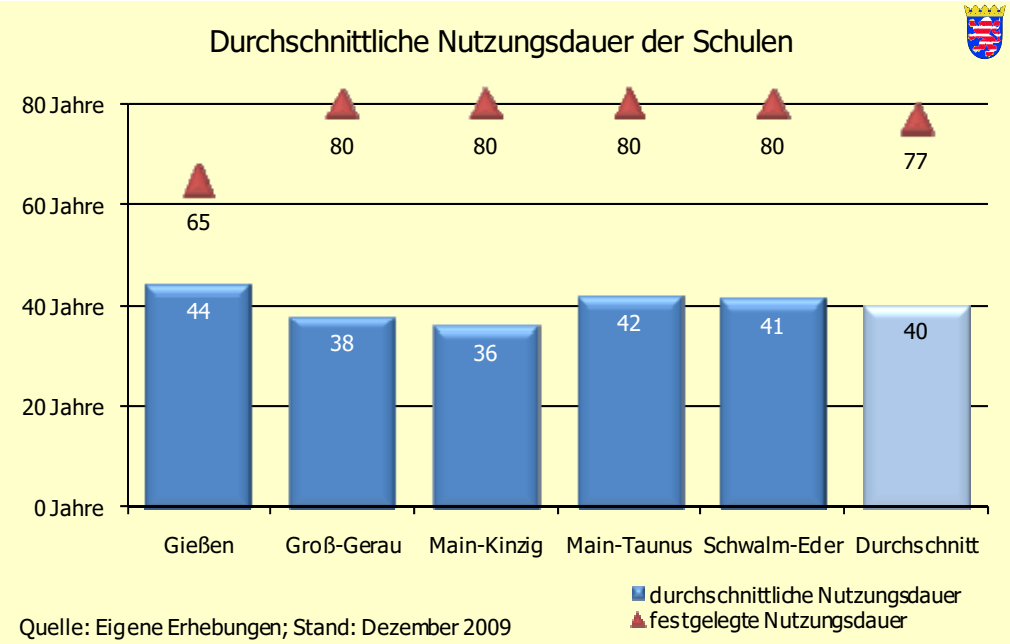
Ansicht 74 zeigt, dass die Landkreise bei vergleichbaren Gebäudetypen, etwa bei neuen Schulbauten in Massivbauweise, unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde legten.

| Nutzungsdauern der Schulbauten | |
|---|---|
| | Nutzungsdauern |
| Groß-Gerau, Main-Kinzig, Main-Taunus, Schwalm-Eder | 80 Jahre |
| Gießen | 65 Jahre |

Limburg-Weilburg und Odenwald wurden nicht in den Quervergleich einbezogen, da sie die Schulbauten in Eigenbetrieben führten.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 74: Nutzungsdauern der Schulbauten

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, wie alt die Schulgebäude waren, bei denen eine aktivierungspflichtige Sanierung[134] durchgeführt wurde (Ansicht 75).




Ansicht 75: Durchschnittliche Nutzungsdauer der Schulen

[134] Führt ein Bündel von Baumaßnahmen in mindestens drei Bereichen der zentralen Ausstattungsmerkmale (Fenster, Elektro, Sanitär und Heizung ) zu einer Erhöhung und Erweiterung des Gebrauchswertes, hebt sich der Standard eines Gebäudes. Dann handelt es sich bei den Kosten dieser Sanierung um Anschaffungskosten. Ziffer 10 des BMF-Schreibens vom 18. Juli 2003, BStBl. I, Seite 386.

Wie Ansicht 75 zeigt, überschreiten die angesetzten Nutzungsdauern die durchschnittlichen Nutzungsdauern der sanierten Gebäude. Die Überörtliche Prüfung erachtet Nutzungsdauern von mehr als 50 Jahren bei Schulgebäuden in Massivbauweise grundsätzlich als nicht sachgerecht. Lange Nutzungsdauern führen zu hohen Vermögenswerten in den Eröffnungsbilanzen und zu geringen Jahresabschreibungen in den Ergebnisrechnungen. Es besteht die Gefahr, dass Buchverluste die Ergebnisrechnungen belasten, wenn der Vermögensgegenstand vor Ablauf der angenommenen Restnutzungsdauer abgängig ist.

### 6.3.3 Straßen-Infrastrukturvermögen

Ansicht 76 zeigt, dass die Landkreise bei der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens unterschiedliche Bewertungsverfahren verwendeten:

| Bewertung von Straßen-Infrastrukturvermögen | |
|---|---|
| | Zahl |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten | 1 Landkreise |
| Ingenieurverfahren | 2 Landkreise |
| Kombinationsverfahren | 3 Landkreise |
| andere Bewertungsmethode (Eigenbetrieb)[1] | 1 Landkreise |
| Summe | 7 Landkreise |

1) Odenwald
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 76: Bewertung von Straßen-Infrastrukturvermögen

Einzig der Main-Taunus-Kreis ermittelte die Anschaffungs- oder Herstellungskosten seiner Straßen vollständig, wobei aber ihm die geringe Gesamtlänge von rund 30 Kilometern zugute kam.

Ingenieurverfahren

Bei der Bewertung nach Schadenszustandsklassen (Ingenieurverfahren) wurde jede Straße beurteilt und in eine Zustandsklasse eingeordnet. Für jede dieser Schadenszustandsklassen wurden Wiederbeschaffungskosten ermittelt und auf ein fiktives Herstellungsjahr indiziert. Der so ermittelte Ingenieurwert wurde um die Abschreibungen bis zum Stichtag der Eröffnungsbilanz fortgeschrieben. Dieses Verfahren wendeten in der beschriebenen oder in ähnlicher Form zwei Landkreise[135] an.

Kombinations-verfahren

Beim Kombinationsverfahren wurden zunächst Anschaffungs- oder Herstellungskosten ermittelt. Für Straßen, für die dies nicht möglich war, wurde eine Bewertung nach Zustandsklassen (Ingenieurverfahren) angewendet. Drei Landkreise[136] setzten das Kombinationsverfahren ein.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt in Fällen, in denen es den Landkreisen nicht möglich war, Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu ermitteln, dies im Anhang gemäß § 50 Absatz 2 Nr. 1 GemHVO-Doppik anzugeben.[137]

Nutzungsdauern

Die Landkreise legten beim Straßen-Infrastrukturvermögen unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde (Ansicht 77).

[135] Gießen und Groß-Gerau

[136] Main-Kinzig-Kreis, Limburg-Weilburg und Schwalm-Eder

[137] Bei der Bewertung von Gebäuden wird eine analoge Anhangangabe bei Abweichen vom Anschaffungswert-Prinzip gefordert (Nr. 8.4. der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik).

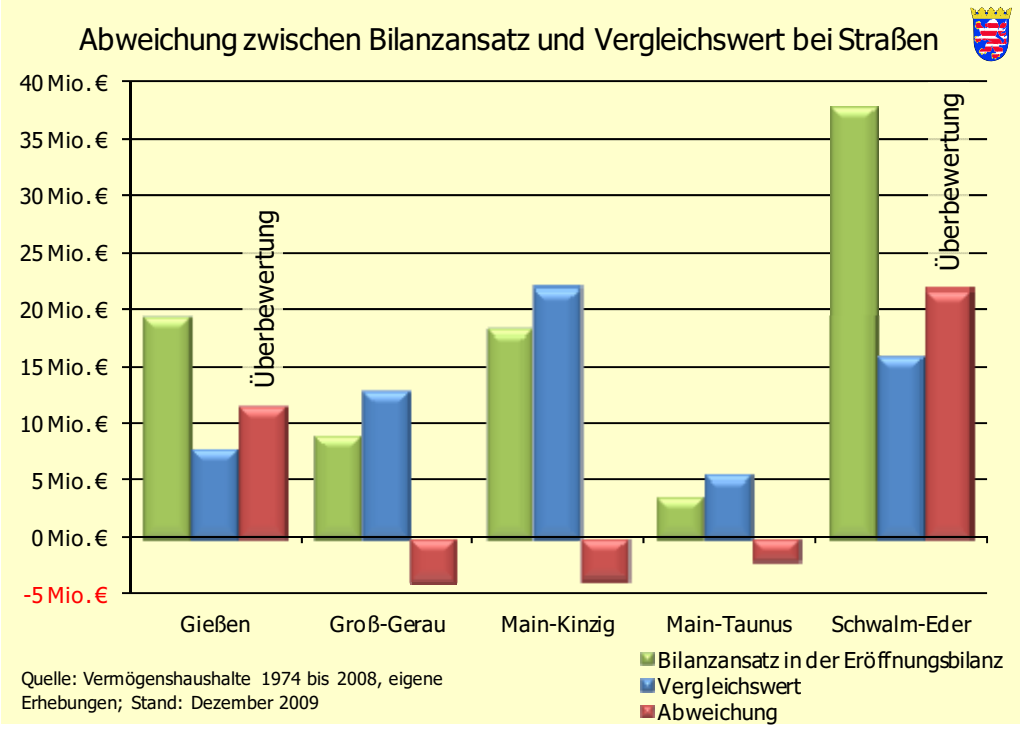
| Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens | |
|---|---|
| Main-Taunus | 20 Jahre |
| Groß-Gerau | 30 Jahre |
| Gießen, Schwalm-Eder-Kreis | 35 Jahre |
| Limburg-Weilburg[2] | 40 Jahre |
| Main-Kinzig | 50 Jahre |

1) Das Straßen-Infrastrukturvermögen des Odenwaldkreises wird im Eigenbetrieb ausgewiesen.
2) Limburg-Weilburg hatte die Bewertung noch nicht abgeschlossen
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 77: Nutzungsdauern des Straßen-Infrastrukturvermögens

Plausibilitätsprüfung

Die Bilanzansätze für das Straßen-Infrastrukturvermögen in den Eröffnungsbilanzen der Landkreise wurden auf Plausibilität überprüft. Hierzu wurden Vergleichswerte anhand von Investitionen in den Jahren 1974 bis 2008[138] ermittelt und die festgelegten Nutzungsdauern der Landkreise herangezogen. Die Summe aller abgeschriebenen Investitionen ergibt den Vergleichswert als möglichen Wertansatz. Die Abweichung zwischen dem Bilanzansatz in der Eröffnungsbilanz und dem Vergleichswert ist in Ansicht 78 wiedergegeben.




Ansicht 78: Abweichung zwischen Bilanzansatz und Vergleichswert bei Straßen

Überbewertung bei Straßen

Ansicht 78 zeigt, dass bei den Landkreisen Gießen und Schwalm-Eder Überbewertungen im Bilanzansatz gegenüber dem Vergleichswert bestanden. Im Nachgang der 134. Vergleichenden Prüfung entschloss sich der Schwalm-Eder-Kreis, die Bewertung der Straßen zu überprüfen.

138 Dabei wurden die Werte für die Jahre 1974 bis 1983 aus Angaben der Landkreise, 1984 bis 2006 aus der Gemeindefinanzstatistik und für die Jahre 2007 bis 2008 aus den Jahresrechnungen entnommen.

Vermeidung von Überbewertungen bei Straßen

In der Eröffnungsbilanz können Überbewertungen von Straßen durch die Verbindung des Ingenieurverfahrens mit der vereinfachten Durchschnittswertmethode[139] vermieden werden. Die vereinfachte Durchschnittswertmethode führt zu Wertansätzen, die nahe bei den Herstellungskosten liegen[140], da sie auf die Investitionsausgaben der Vermögenshaushalte zurückgreift. Der Nachteil der vereinfachten Durchschnittswertmethode liegt darin, dass eine Bewertung der einzelnen Straßen nicht vorgenommen wird. Es werden sämtliche Straßen in einer Summe bewertet. Dies stellt einen Verstoß gegen den Einzelbewertungsgrundsatz dar.[141]

Die Verbindung des Ingenieurverfahrens mit der vereinfachten Durchschnittswertmethode nutzt die dem Ingenieurverfahren zugrunde liegende Einzelbewertung und nimmt eine Deckelung durch den Vergleichswert vor. Dabei wären folgende Schritte notwendig:

- Ermittlung des Vergleichswerts:

  Bei der Ermittlung ist darauf zu achten, dass die Nutzungsdauer, die bei Verwendung des Ingenieurverfahrens angesetzt wurde, auch bei der Ermittlung des Vergleichswerts zum Ansatz kommt.

- Ermittlung einer Abwertungsrelation:

  Zwischen dem Vergleichswert und dem Wert nach Ingenieurverfahren ist die Relation zu errechnen. Beträgt beispielsweise der Vergleichswert 45 Millionen € und der Wert nach dem Ingenieurverfahren 85 Millionen €, ergibt sich eine Abwertungsrelation von 45/85.

- Deckelung der Straßenbewertung:

  Die Deckelung wird dadurch erzielt, dass die Bewertung einer Straße mit dem Wert nach Ingenieurverfahren mit ermittelter Abwertungsrelation multipliziert wird.

Der Vergleichswert kann auch bei der Ermittlung der pauschalen Herstellungskosten je Quadratmeter[142] genutzt werden. Diese werden ermittelt, indem der Vergleichswert in Bezug zur gesamten Fläche der Straßen in Quadratmetern gesetzt wird.

### 6.3.4 Beteiligungen

Ansicht 79 zeigt, dass die Landkreise bei der Bewertung ihrer Beteiligungen unterschiedliche Verfahren anwendeten.

---

139 Vergleiche Nr. 8.6. der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik (siehe Fußnote 120)

140 Die vereinfachte Durchschnittsmethode führt dann zu Überbewertungen, wenn (unzulässiger Weise) in den Vermögenshaushalten der Vergangenheit Instandhaltungsmaßnahmen aufgenommen wurden. Die hieraus resultierenden Überbewertungen werden bei der Wahl dieses Verfahrens nicht aufgedeckt. Gleichwohl kann der Wert als Obergrenze für die näherungsweise Bestimmung von Herstellungskosten im Vergleich zu Wertansätzen in Verbindung mit dem Ingenieurverfahren herangezogen werden.

141 § 40 Nr. 2 GemHVO-Doppik – Allgemeine Bewertungsgrundsätze

Die Vermögensgegenstände und Schulden sind zum Abschlussstichtag einzeln zu bewerten.

Die GemHVO-Doppik lässt darüber hinaus Abweichungen vom Einzelbewertungsgebot zu (vergleiche § 35 Absatz 2 und 3 GemHVO-Doppik: Bewertung zum Festwert oder Durchschnittswert).

142 Beim Ingenieurverfahren wird häufig mit pauschalen Herstellungskosten je Quadratmeter gerechnet. Schwalm-Eder setzte 80 € je Quadratmeter an.

| Bewertung der Beteiligungen | | |
|---|---|---|
| | Zahl der Landkreise[1] | Zahl der Beteiligungen |
| Erinnerungswert[2] | 2 | 7 |
| Anschaffungskosten[3] | 1 | 1 |
| anteiliges Eigenkapital[4] | 4 | 24 |

Mehrfachnennungen möglich:
1) Gießen, Limburg-Weilburg und Odenwald: Eröffnungsbilanz noch nicht aufgestellt.
2) Main-Kinzig und Schwalm-Eder
3) Schwalm-Eder
4) Groß-Gerau, Main-Kinzig, Main-Taunus und Schwalm-Eder
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 79: Bewertung der Beteiligungen

Beteiligungsquote von weniger als 20 Prozent

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass drei Landkreise[143] die Bewertung zum anteiligen Eigenkapital nach § 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik auch dann anwendeten, wenn eine Beteiligungsquote von weniger als 20 Prozent vorlag. Nach § 271 HGB und den Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik[144] besteht ab einer Beteiligungsquote von mehr als 20 Prozent die widerlegbare Vermutung, dass eine Beteiligung vorliegt.[145] Demnach stellen Gesellschaftsanteile mit einer Beteiligungsquote von bis zu 20 Prozent solange keine Beteiligung dar, wie keine besonderen Gründe bestehen, die eine Ausnahme rechtfertigen. Die Überörtliche Prüfung spricht in diesem Fall von sonstigen Finanzanlagen[146]. Fraglich ist, ob die Bewertung von sonstigen Finanzanlagen unter § 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik fällt. Nach dem Wortlaut dieser Vorschrift sind Beteiligungen, nicht aber sonstige Finanzanlagen, mit dem anteiligen Eigenkapital anzusetzen. Die sonstigen Finanzanlagen wären daher entsprechend § 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik höchstens mit den Anschaffungskosten, vermindert um außerplanmäßige Abschreibungen zu bewerten. Die Anschaffungskosten ließen sich bei Kapitalgesellschaften aus dem anteiligen Nennkapital und entsprechenden Kapitalrücklagen ableiten. Die übrigen Teile des Eigenkapitals (wie Gewinnrücklagen) blieben unberücksichtigt.

Die Abgrenzung zwischen sonstigen Finanzanlagen und Beteiligungen hat Bedeutung für den Gesamtabschluss und für den Beteiligungsbericht.

- In einem Gesamtabschluss/ zusammengefassten Jahresabschluss sind sonstige Finanzanlagen nicht zu konsolidieren; ihr Bilanzansatz ist unverändert zu übernehmen. Beteiligungen sind hingegen im zusammengefassten Jahresabschluss At-Equity[147] zu konsolidieren.

- Im Beteiligungsbericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt (§ 123a Absatz 1

[143] Groß-Gerau, Main-Kinzig und Main-Taunus

[144] Nr. 22 der Verwaltungsvorschriften zu § 49 GemHVO-Doppik

[145] Dabei ist das Merkmal der Dauerhaftigkeit von Bedeutung. Bei GmbH-Geschäftsanteilen kommt der Anlagecharakter deswegen zum Ausdruck, weil im Normalfall regelmäßig kein Markt besteht, so dass unter diesem Gesichtspunkt nicht von einer kurzfristigen Veräußerungsabsicht auszugehen ist. Ausschließlich zur Kapitalanlage gehaltene Anteile erfüllen nicht den Beteiligungsbegriff.

[146] Sofern verbriefte Rechte vorliegen, handelt es sich um Wertpapiere des Anlagevermögens im Sinne von § 49 Absatz 3 Nr. 1 c) ee) GemHVO-Doppik. Bei unverbrieften Anteilen (GmbH-Geschäftsanteilen) könnte ein Ausweis in einem nach § 49 Absatz 2 GemHVO-Doppik den Finanzanlagen hinzuzufügenden Unterposten „Sonstige GmbH-Geschäftsanteile" vorgenommen werden. Andernfalls kommt der Ausweis unter „Sonstige Ausleihungen (sonstige Finanzanlagen)" im Sinne von § 49 Absatz 3 Nr. 1 c) ff) GemHVO-Doppik in Betracht.

[147] Nach § 114s Absatz 7 Satz 2 HGO sind Aufgabenträger, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in den zusammengefassten Jahresabschluss einzubeziehen.

Satz 2 GemHVO-Doppik). Somit sind sonstige Finanzanlagen nicht aufzunehmen. Die freiwillige Aufnahme von Angaben über Unternehmen, bei denen eine Beteiligung nicht vorliegt, rechtfertigt nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung keinen verspäteten Beteiligungsbericht.

Widerspruch zum Anschaffungswert-Prinzip

Die Bewertung zum anteiligen Eigenkapital kann von dem Ansatz abweichen, der sich nach dem Anschaffungswert-Prinzip im Sinne des § 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik ergäbe. Dies zeigt sich auffällig bei Zweckverbänden mit Gebührenhaushalten. Sie werden in den meisten Fällen ohne Kapitaleinlage gegründet. Im Eigenkapital werden thesaurierte Gewinne als Gebührenrücklagen ausgewiesen. Diese Gebührenrücklage kann jedoch nicht dem Gebührenkreislauf entzogen werden. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Bewertung zum anteiligen Eigenkapital für nicht sachgerecht, räumt aber ein, dass sie dem Wortlaut des § 59 Absatz 4 GemHVO-Doppik entspricht.

Im Falle einer voraussichtlich dauernde Wertminderung ist eine außerplanmäßige Abschreibung vorzunehmen, um eine Beteiligung mit dem niedrigeren Wert anzusetzen, der ihr am Abschlussstichtag beizulegen ist (§ 43 Absatz 3 GemHVO-Doppik). Eine dauerhafte Wertminderung ist grundsätzlich bei Verlusten der Beteiligung in drei aufeinanderfolgenden Jahren anzunehmen (Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 43 GemHVO-Doppik). Bei der Bewertung zum anteiligen Eigenkapital können Gewinnrücklagen, die in den folgenden Perioden ausgeschüttet werden, eine Abwertung der Beteiligungen zur Folge haben.

Außerplanmäßige Abwertung in Folgejahren

Im Main-Kinzig-Kreis führte die Bewertung der Beteiligungen zum anteiligen Eigenkapital in der Eröffnungsbilanz in den folgenden Jahresabschlüssen (2004 bis 2007[148]) zu außerplanmäßigen Abschreibungen auf Finanzanlagen in Höhe von insgesamt 12,3 Millionen € (Ansicht 80). Diese außerplanmäßigen Abschreibungen wären bei einer Bewertung mit Anschaffungskosten in der Eröffnungsbilanz um 7,8 Millionen € niedriger gewesen.

Main-Kinzig-Kreis
Folgebewertung Finanzanlagen in den Jahresabschlüssen 2004 bis 2007

| Beteiligung (Anteilsbesitz 100 %) | Abwertung in den Jahresabschlüssen | Abwertungsbedarf bei Bewertung mit Anschaffungskosten | Differenz |
|---|---|---|---|
| Alten- und Pflegezentren gGmbH | 1,5 Mio. € | 0,0 Mio. €[1] | -1,5 Mio. € |
| Kreiswerke Hanau GmbH | 6,1 Mio. € | 4,5 Mio. € | -1,6 Mio. € |
| Eigenbetrieb Abfallwirtschaft | 0,7 Mio. € | keine | -0,7 Mio. € |
| Eigenbetrieb Jugend- und Freizeiteinrichtungen | 4,0 Mio. € | keine | -4,0 Mio. € |
| Summe | 12,3 Mio. € | 4,5 Mio. € | -7,8 Mio. € |

1) 25.000 €
Quelle: eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 80: Main-Kinzig-Kreis - Folgebewertung Finanzanlagen in den Jahresabschlüssen 2004 bis 2007

[148] Die Jahresabschlüsse der Beteiligungen für das Jahr 2008 lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vollständig vor. Wegen der unvollständigen Datenlage bezog die Überörtliche Prüfung ihre Analyse bei den Beteiligungen auf das Jahr 2007.

Ausgleichsposten für Eigenmittelförderung bei Kliniken

Drei Landkreise[149] bewerteten ihre Beteiligungen an Krankenhäusern/ Kliniken mit dem anteiligen Eigenkapital, das in den Bilanzen nach der Krankenhausbuchführungsverordnung (KHBV) ausgewiesen wurde.[150] Dabei war der Ausgleichsposten für Eigenmittelförderung nach § 5 Absatz 5 KHBV nicht zum Abzug gebracht. Nach § 5 Absatz 5 KHVB ist „in Höhe der Abschreibungen auf die aus Eigenmitteln des Krankenhausträgers vor Beginn der Förderung beschafften Vermögensgegenstände des Anlagevermögens, für die ein Ausgleich für die Abnutzung in der Zeit ab Beginn der Förderung verlangt werden kann, in der Bilanz auf der Aktivseite ein Ausgleichsposten für Eigenmittelförderung zu bilden". Es handelt sich um eine Bilanzierungshilfe und nicht um einen Vermögensgegenstand.

In einer Bilanz nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuchs ist diese Bilanzierungshilfe nicht bilanzierungsfähig. Die Bilanzierungshilfe trägt nicht zum inneren Wert der Beteiligung bei. Sie ist im Handelsbilanzrecht mit dem Eigenkapital zu saldieren. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Bewertung der Beteiligungen an Krankenhäusern/ Kliniken mit dem anteiligen Eigenkapital entsprechend den Bilanzen nach der KHBV für nicht zutreffend und erkannte einen Abwertungsbedarf.[151]

### 6.3.5 Trägeranteile an Sparkassen

Ansicht 81 zeigt, wie die Landkreise in der Eröffnungsbilanz ihre Trägeranteile an Sparkassen bewerteten.

| Bewertung der Trägeranteile an Sparkassen | |
|---|---|
| | Landkreise |
| keine Bilanzierung (Variante 1) | Groß-Gerau |
| Erinnerungswert (Variante 2) | ○ |
| Marktpreis mit Sonderposten (Variante 3) | ○ |
| anteiliges Eigenkapital ohne Sonderposten (Variante 4) | Gießen[1], Main-Kinzig[2], Main-Taunus, Schwalm-Eder |
| anteiliges Eigenkapital mit gesonderter Rücklage (Variante 5) | ○ |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung | Limburg-Weilburg, Odenwald |

1) Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung, Bilanzierung beabsichtigt
2) Main-Kinzig aktivierte die Trägeranteile an Sparkassen nicht in seiner Eröffnungsbilanz, sondern erstmals im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2005.
Quelle: eigene Erhebung, Stand: Dezember 2009

Ansicht 81: Bewertung der Trägeranteile an Sparkassen

Ansicht 81 zeigt, dass einzig der Landkreis Groß-Gerau von einer Aktivierung der Trägeranteile an Sparkassen absah. Die Bedeutung der Sparkassen in den Eröffnungsbilanzen der Landkreise wird aus Ansicht 82 ersichtlich.

149 Landkreise Groß-Gerau, Main-Kinzig und Main-Taunus

150 Verordnung über die Rechnungs- und Buchführungspflichten von Krankenhäusern (Krankenhaus-Buchführungsverordnung - KHBV)

Zu berücksichtigen ist, dass der Jahresabschluss des Krankenhauses nach den Vorschriften der KHBV einen speziellen Betriebsstättenjahresabschluss darstellt, der die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der wirtschaftlichen Einheit Krankenhaus abbilden soll. In diesem Abschluss spiegelt sich insbesondere die duale Finanzierung der Krankenhäuser wider. Krankenhäuser in der Rechtsform einer Kapitalgesellschaften haben darüber hinaus die Vorschriften des Handelsgesetzbuchs (HGB) vollumfänglich zu berücksichtigen.

151 Für die Richtigkeit dieser Auffassung spricht auch, dass im Konzernabschluss der Kliniken des Main-Kinzig-Kreises gGmbH eine Saldierung vorgenommen wurde. Dort wird keine Aktivierung der Bilanzierungshilfe vorgenommen. Das Eigenkapital im Konzernabschluss ist um 4,2 Millionen € geringer als im Einzelabschluss der Kliniken.

| Bilanzansatz der Trägeranteile an Sparkassen im Vergleich zur Bilanzsumme und Eigenkapital der Landkreise | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Bilanzsumme[1] Eröffnungs-bilanz | Eigenkapital Eröffnungs-bilanz | Bilanzansatz der Sparkasse | Anteil der Sparkasse an der Bilanz-summe | Anteil der Sparkasse am Eigen-kapital |
| Gießen | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. |
| Groß-Gerau | 414,3 Mio. € | -6,6 Mio. € | kein Ansatz | 0,0 % | 0,0 % |
| Limburg-Weilburg | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. |
| Main-Kinzig | 626,1 Mio. € | 3,4 Mio. € | 111,8 Mio. € | 17,8 % | 3.251,6 % |
| Main-Taunus | 561,1 Mio. € | 198,6 Mio. € | 144,4 Mio. € | 25,7 % | 72,7 % |
| Odenwald | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. | i.B. |
| Schwalm-Eder | 248,1 Mio. € | 71,7 Mio. € | 73,4 Mio. € | 29,6 % | 102,4 % |

i.B. = Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung
1) ohne negatives Eigenkapital
Quelle: eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 82: Bilanzansatz der Trägeranteile an Sparkassen im Vergleich zur Bilanzsumme und Eigenkapital der Landkreise

Ansicht 82 zeigt, dass die Sparkassen in den Bilanzen der Landkreise einen dominierenden Wert einnehmen. Der Anteil am Gesamtkapital liegt zwischen 17,8 und 29,6 Prozent. Das Eigenkapital der Eröffnungsbilanz wäre beim Main-Kinzig-Kreis und beim Schwalm-Eder-Kreis ohne die Aktivierung der Sparkassenanteile negativ.

Ansicht 83 zeigt die an die Landkreise geflossenen Ausschüttungen der Sparkassen in den Jahren 2004 bis 2008.

| Gewinnausschüttungen der Sparkassen 2004 bis 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Gießen | 2.770 € | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Groß-Gerau | 250.000 € | 250.000 € | 250.000 € | 250.000 € | 460.668 € |
| Limburg-Weilburg | 420.415 € | ○ | 268.350 € | ○ | ○ |
| Main-Kinzig | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Main-Taunus | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Odenwald | 225.134 € | 223.625 € | 268.350 € | 268.350 € | 178.900 € |
| Schwalm-Eder | n.d. | ○ | ○ | ○ | ○ |

○ = keine Ausschüttung; n.d. = nicht dokumentiert
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 83: Gewinnausschüttungen der Sparkassen 2004 bis 2008

Die Landkreise, die Trägeranteile an Sparkassen in der Eröffnungsbilanz aktivierten, hatten in den Jahren 2004 bis 2008 keine Gewinnausschüttungen erhalten. Nur der Landkreis Groß-Gerau und der Odenwaldkreis erhielten in allen Jahren Gewinnausschüttungen. Sie betrugen höchstens 3 Promille der Sicherheitsrücklage und liegen damit unter dem Wert einer durchschnittlichen Avalprovision.

## 6.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden"

Ansicht 84 klärt, in welchen Kategorien die Überörtliche Prüfung die unterschiedlichen Bearbeitungsstände der Gemeinden bei der Bilanzierung von Vermögensgegenständen und Schulden in der Eröffnungsbilanz einteilte.

| Kategorisierung der Bearbeitungsstände bei der Bilanzierung von Vermögensgegenständen und Schulden | |
|---|---|
| Kategorie | Bearbeitungsstand |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden war beendet, Nachweise der Bewertungsergebnisse und Ermittlungsgrundlagen waren für einen sachverständigen Dritten nachvollziehbar dokumentiert |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden war fortgeschritten (Fertigstellungsgrad über 50 Prozent, aber nicht abgeschlossen) |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | Vermögensgegenstände und Schulden waren zum Teil erfasst und bewertet (Fertigstellungsgrad über 10 Prozent bis 50 Prozent) |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | Erfassung und Bewertung der Vermögensgegenstände und Schulden hatte nicht oder nur in Ansätzen begonnen (Fertigstellungsgrad bis 10 Prozent) |
| kein Ausweis | Dem Bilanzposten waren keine Vermögensgegenstände und Schulden zuzuordnen, oder die Gemeinde sah keine Voraussetzung für eine Bilanzierung |
| Quelle: Eigene Darstellung | |

Ansicht 84: Kategorisierung der Bearbeitungsstände bei der Bilanzierung von Vermögensgegenständen und Schulden

### 6.4.1 Grundstücke und Gebäude

Ansicht 85 nennt den Stand der Erfassung und Bewertung der Grundstücke und Gebäude.

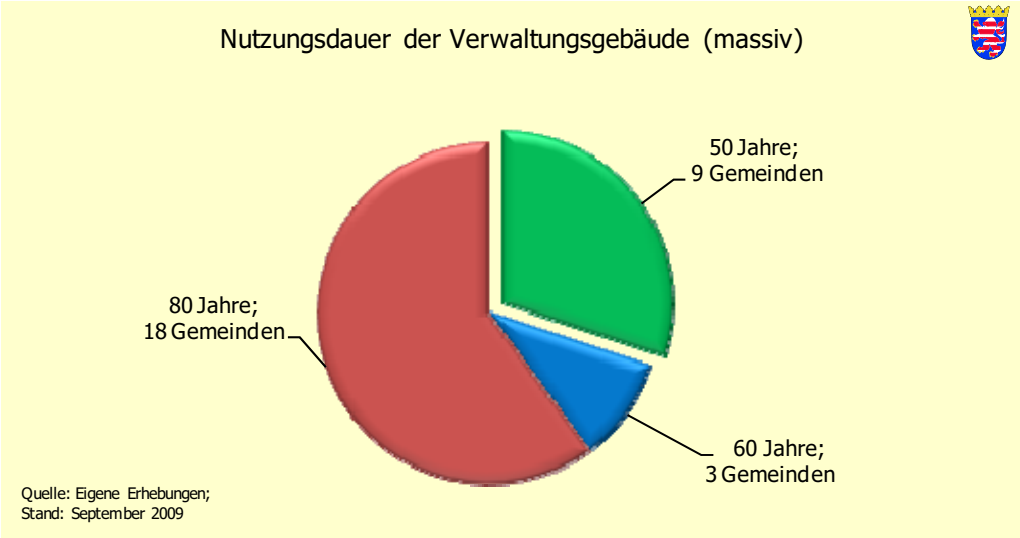
Grundstücke und Gebäude

| Erfassung und Bewertung der Grundstücke und Gebäude | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 9 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 17 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 4 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | keine Gemeinde |
| kein Ausweis | keine Gemeinde |
| Summe | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 85: Erfassung und Bewertung der Grundstücke und Gebäude

Nutzungsdauer von Verwaltungsgebäuden

Anhand des Beispiels der Festlegung der Nutzungsdauer von Verwaltungsgebäuden (massiv) wird die unterschiedliche Bilanzierungspraxis in den Gemeinden aufgezeigt. Die Bandbreiten bei der Nutzungsdauer von Verwaltungsgebäuden sind in Ansicht 86 dargestellt. Die festgelegte Nutzungsdauer wirkt auf die Höhe der Abschreibungen und damit auf den Haushaltsausgleich. Eine zu lange Nutzungsdauer suggeriert eine Handlungsfreiheit, die nicht vorhanden ist.




Ansicht 86: Nutzungsdauer der Verwaltungsgebäude (massiv)

Sieben Gemeinden entwickelten eigene Abschreibungstabellen, was positiv zu bewerten ist, weil diese Gemeinden eine individuelle Prognose der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer vornahmen. Zwei Gemeinden nutzten die steuerlichen Abschreibungstabellen. Die übrigen 21 Gemeinden legten die Abschreibungstabelle der hessischen Pilotkommunen[152] zugrunde.

Die Überörtliche Prüfung gibt zu bedenken, dass die Vorgabe von Nutzungsdauern in einer verbindlichen Abschreibungstabelle zwar zu einer Einheitlichkeit der Bewertung führt. Sie birgt jedoch auch die Gefahr, die örtlichen Verhältnisse einer Gemeinde unberücksichtigt zu lassen. So führen solche Nutzungsdauern zu unzutreffenden Bewertungen in den Fällen, in denen die betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern von den in einer Tabelle vorgegebenen Nutzungsdauern abweichen. Interkommunale Vergleichbarkeit ist nur zulässig, wenn die betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauern der Vermögensgegenstände auf der Grundlage von Erfahrungswerten und unter Berücksichtigung von Beschaffenheit und Nutzung des Vermögensgegenstands zutreffend bestimmt wurden.

### 6.4.2 Straßen-Infrastrukturvermögen

Straßen-Infrastrukturvermögen

| Erfassung und Bewertung der Straßen | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 14 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 11 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 5 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | keine Gemeinde |
| kein Ausweis | keine Gemeinde |
| Summe | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 87: Erfassung und Bewertung der Straßen

Aus Ansicht 85 und Ansicht 87 ist ersichtlich, wie weit die Erfassung und Bewertung der Grundstücke, Gebäude und Straßen bei den Gemeinden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen fortgeschritten war. 14 der 30 Gemeinden nahmen externe Unterstützung bei der Erfassung und Bewertung der Grundstücke und 16 Gemeinden bei

[152] Abschreibungsliste des Projekts NKRS: Stand 03.2003.

der Erfassung und Bewertung der Straßen in Anspruch. Der Stand der Erfassung und Bewertung zeigt, dass sich die Gemeinden schon früh mit der Umstellung auf die Doppik befassten.

Bemerkenswert war, dass 27 Gemeinden keinen Gebrauch von der Vereinfachungsregelung zur Bewertung der Straßen nach Nr. 8.6. der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik[153] machten. Nach dieser Vorschrift wäre eine Bewertung mit dem vereinfachten Durchschnittswert auf der Grundlage der investiven Ausgaben im Straßenbau der letzten 30 Jahre vor dem Bilanzstichtag möglich gewesen, wenn die tatsächlichen Anschaffungs- und Herstellungskosten mit vertretbarem Aufwand nicht ermittelbar sind.

### 6.4.3 Betriebs- und Geschäftsausstattung

Betriebs- und Geschäftsausstattung

| Erfassung und Bewertung der Betriebs- und Geschäftsausstattung | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 5 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 12 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 10 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | 3 Gemeinden |
| kein Ausweis | keine Gemeinde |
| Summe | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 88: Erfassung und Bewertung der Betriebs- und Geschäftsausstattung

Ansicht 88 zeigt, dass die Erfassung und Bewertung der Betriebs- und Geschäftsausstattung nicht so weit fortgeschritten war wie die Erfassung und Bewertung der Grundstücke, Gebäude und Straßen. Nach § 59 Absatz 1 GemHVO-Doppik[154] kann auf den Ansatz von beweglichen Vermögensgegenständen des Sachanlagevermögens verzichtet werden, soweit deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Betrag von 3.000 € nicht überschritten haben. Im Falle der Anwendung der Vereinfachungsregelung dürfte die Erfassung und Bewertung weniger aufwendig sein als bei den Grundstücken, Gebäuden und Straßen.

### 6.4.4 Beteiligungen

Zweckverbände und Beteiligungen

| Erfassung und Bewertung der Zweckverbände und Beteiligungen | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 2 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 4 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 5 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | 13 Gemeinden |
| kein Ausweis | 6 Gemeinden |
| Summe | 30 Gemeinden |

[153] siehe Fußnote 120

[154] § 59 Absatz 1 GemHVO-Doppik – Erstmalige Bewertung (Eröffnungsbilanz)
In der Eröffnungsbilanz sind die zum Stichtag der Aufstellung vorhandenen Vermögensgegenstände mit den Anschaffungs- und Herstellungskosten, vermindert um Abschreibungen nach § 43, anzusetzen. Auf den Ansatz von immateriellen Vermögensgegenständen und beweglichen Vermögensgegenständen des Sachanlagevermögens, deren Anschaffungs- oder Herstellungskosten im Einzelnen wertmäßig den Betrag von 3.000 Euro ohne Umsatzsteuer nicht überschritten haben, kann verzichtet werden. Bei den in Satz 2 genannten Vermögensgegenständen kann eine pauschale Abschreibung von 50 vom Hundert vorgenommen werden; der Restwert ist in diesem Fall innerhalb von fünf Jahren abzuschreiben.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009

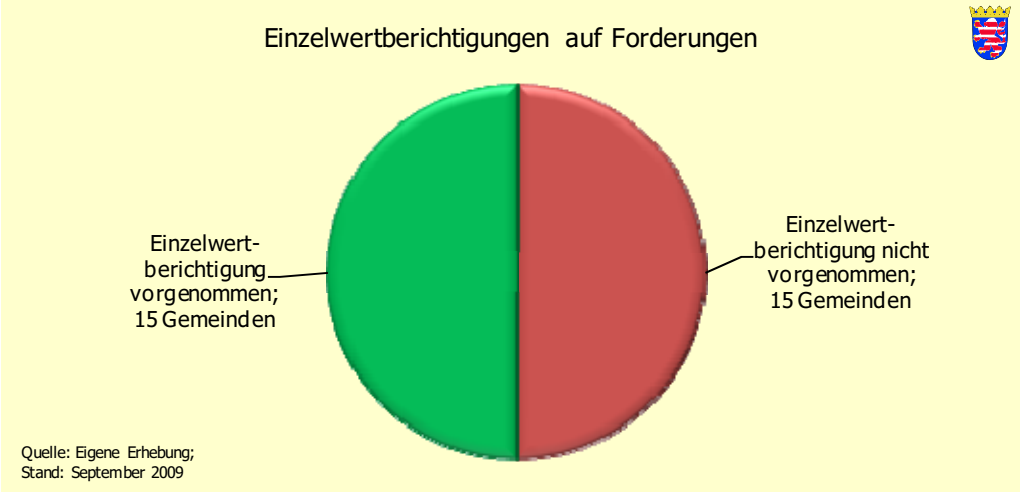
Ansicht 89: Erfassung und Bewertung der Zweckverbände und Beteiligungen

Ansicht 89 zeigt, dass die Erfassung und Bewertung der Zweckverbände/ Beteiligungen bei 28 Gemeinden nicht abgeschlossen war. Die Gemeinden hatten insbesondere die Anteile an Zweckverbänden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht erfasst, weil sie die Höhe des anteiligen Eigenkapitals nicht kannten. Die Überörtliche Prüfung empfahl, Hilfswerte anzusetzen, etwa die Differenz zwischen dem Vermögen laut Anlagennachweis und den bestehenden Kreditverpflichtungen. Abweichungen von diesem Hilfswert könnten in der folgenden Bilanz erfolgsneutral korrigiert werden (§ 108 Absatz 5 HGO[155]).

### 6.4.5 Forderungen

Einzelwertberichtigungen auf Forderungen

Anhand des Umgangs mit den Kasseneinnahmeresten des letzten kameralen Haushaltsjahrs wurde untersucht, wie die kommunalen Körperschaften Bewertungen vornahmen, die in einer kameralen Haushaltswirtschaft unbekannt waren. Einzelwertberichtigungen auf Forderungen sind in Ansicht 90 dargestellt.




Ansicht 90: Einzelwertberichtigungen auf Forderungen

Forderungen sind in der Eröffnungsbilanz und im Jahresabschluss mit dem beizulegenden Wert anzusetzen. Soweit eine Wertminderung bei einer Forderung vorliegt, ist eine Wertberichtigung vorzunehmen (§ 43 Absatz 4 GemHVO-Doppik[156]).

## 6.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte"

Da die Vorschriften für die Aufstellung der Eröffnungsbilanz nach den Grundsätzen der Verwaltungsbuchführung mit den Vorschriften zur Aufstellung der doppischen Eröffnungsbilanz vergleichbar sind, wurde in diesem Abschnitt auf die gesonderte Darstellung der Verwaltungsbuchführung verzichtet.[157]

### 6.5.1 Straßen

Straßengrundstücke

Ansicht 91 zeigt die Bewertung der Straßengrundstücke.

---

155 siehe Fußnote 76

156 § 43 Absatz 4 GemHVO-Doppik – Abschreibungen
Bei Vermögensgegenständen des Umlaufvermögens sind Abschreibungen vorzunehmen, um diese mit einem niedrigeren Wert anzusetzen, der sich aus einem Börsen- oder Marktpreis am Abschlussstichtag ergibt. Ist ein Börsen- oder Marktpreis nicht festzustellen und übersteigen die Anschaffungs- oder Herstellungskosten den Wert, der den Vermögensgegenständen beizulegen ist, so ist auf diesen Wert abzuschreiben. Abs. 3 Satz 2 gilt entsprechend.

157 Vergleiche § 108 HGO i.V.m. § 52 GemHVO-Vwbuchfg 2009 und § 108 HGO i.V.m. § 59 GemHVO-Doppik

| Bewertung der Straßengrundstücke | | |
|---|---|---|
| | Zahl | Stadt |
| Anschaffungskosten | keine Stadt | |
| Anschaffungskosten bis 5 Jahre, sonst Bodenrichtwerte | 8 Städte | Bad Nauheim, Büdingen, Bürstadt, Dreieich, Groß-Umstadt, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen |
| Bodenrichtwerte | 12 Städte | Bad Hersfeld, Bad Wildungen, Bebra, Eltville, Eschwege, Hattersheim, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Niedernhausen, Obertshausen |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung | 2 Städte | Babenhausen, Limburg a.d. Lahn |
| Summe | 22 Städte | |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2009 | | |

Ansicht 91: Bewertung der Straßengrundstücke

Mehr als die Hälfte der Städte bewerteten die Grundstücke mit dem niedrigsten Bodenrichtwert für unbebaute Grundstücke.[158] Acht Städte legten entsprechend den Sonderregelungen bei Grundstücken, die sie innerhalb der letzten fünf Jahre vor der Erstellung der Eröffnungsbilanz angeschafft hatten, die tatsächlichen Anschaffungskosten zugrunde.[159]

Straßenbauwerke

Die Städte wendeten unterschiedliche Methoden zur Bewertung der Straßenbauwerke an. Eine Übersicht der Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens ist Ansicht 92 zu entnehmen.

| Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens | | |
|---|---|---|
| | Zahl | Stadt |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten | 6 Städte | Bad Wildungen, Eschwege, Homberg (Efze), Niedernhausen, Rödermark, Stadtallendorf |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten bis 5 Jahre, sonst Ingenieurverfahren | 8 Städte | Bad Nauheim, Bebra, Bürstadt, Groß-Umstadt, Hattersheim, Korbach, Obertshausen, Witzenhausen |
| Vereinfachte Durchschnittswertmethode | 1 Städte | Hofgeismar |
| Ingenieurverfahren | 5 Städte | Bad Hersfeld, Büdingen, Dreieich, Eltville, Herborn |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung | 2 Städte | Babenhausen, Limburg a.d. Lahn |
| Summe | 22 Städte | |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2009 | | |

Ansicht 92: Bewertung des Straßen-Infrastrukturvermögens

Von den Städten, die das Ingenieurverfahren oder die vereinfachte Durchschnittswertmethode einsetzten, hatte keine Stadt dokumentiert, dass die Ermittlung der tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand möglich gewesen wäre. Die fehlende Dokumentation, die auf mangelnde Abwägungsprozesse schließen lässt, ist zu beanstanden.

Ingenieurverfahren

Der Bewertung der Straßen mit dem Ingenieurverfahren lagen unterschiedliche Wertansätze zugrunde. Eine Stadt stellte anhand tatsächlicher Erneuerungskosten der Vergangenheit einen Preisspiegel auf. Der Preisspiegel enthielt Wertansätze für Bürgersteige, Fahrbahnen, Bushaltestellen, Radwege, Parkplätze und sonstige Straßenaus-

[158] Bad Hersfeld, Bad Wildungen, Bebra, Eltville, Eschwege, Hattersheim, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Niedernhausen, Obertshausen

[159] Bad Nauheim, Büdingen, Bürstadt, Dreieich, Groß-Umstadt, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen

stattungen und differenzierte nach unterschiedlichen Deckschichten. Je nach Material lag der Wertansatz für die Fahrbahn zwischen 5 € je Quadratmeter für eine wassergebundene Decke und 80 € je Quadratmeter für Asphalt. Da die Städte den Arbeitsaufwand gering halten wollten, übernahmen sie die von Beratungsunternehmen ermittelten Werte, die in einer Bandbreite zwischen 30 € und 140 € je Quadratmeter lagen.

Fehlende Plausibilisierung

Das Ingenieurverfahren kann zu einer Überbewertung der Straßen führen.[160] Keine Stadt nahm eine Plausibilisierung ihrer mittels Ingenieurverfahren ermittelten Straßenwerte mit Hilfe des vereinfachten Durchschnittswertverfahrens nach Nr. 8.6 zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik vor.

Festlegung von Nutzungsdauern

Zur Erfassung des Werteverzehrs sind die Anschaffungs- oder Herstellungskosten von abnutzbaren Vermögensgegenständen des Anlagevermögens über die voraussichtliche Nutzungsdauer des Vermögensgegenstandes zu verteilen (§ 43 Absatz 1 GemHVO-Doppik). Die für die Bewertung des kommunalen Vermögens angesetzten Nutzungsdauern haben Einfluss auf die gegenwärtige sowie zukünftige Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Städte. Lange Nutzungsdauern führen in der Eröffnungsbilanz zu höheren Buchwerten und in Folgejahren zu niedrigeren Belastungen der Haushalte mit Abschreibungen. Stimmen die in der Rechnungslegung festgelegten Nutzungsdauern mit den tatsächlichen Nutzungsdauern überein, führt dies zu einer periodengerechten Ermittlung des Ressourcenverbrauchs in der Ergebnisrechnung. Werden die Nutzungsdauern zu lang gewählt, sind die planmäßigen jährlichen Abschreibungen geringer als der tatsächliche wirtschaftliche Wertverlust.

Nutzungsdauer in gebührenfinanzierten Haushalten

Gebührenfinanzierte Einrichtungen (Abwasser und Wasser) haben das Ziel, ihre Investitionen während der Nutzungsdauer der Anlagen über Gebühren zu refinanzieren.[161] Zu lange Nutzungsdauern steigern bei gebührenfinanzierten Einrichtungen das Risiko, dass aufgrund unterschiedlichster Gründe die Anlagen vorzeitig ausgetauscht werden müssen. Äußere Einflüsse wie Schwerlastverkehr, falsche Verlegung, aggressive Abwässer sowie die Höherdimensionierung von Kanälen als Folge zunehmender Starkregenereignisse machen einen vorzeitigen Austausch notwendig. Scheiden Vermögensgegenstände vor Ablauf der geplanten Nutzungsdauer aus, entstehen Buchverluste in Höhe des noch nicht abgeschriebenen Restbuchwerts. Dieser außerordentliche Aufwand belastet den städtischen Haushalt. Ansicht 93 zeigt, wie die Städte die Ermessensspielräume bei der Festlegung der Nutzungsdauern nutzten:

| Nutzungsdauern (Auswahl) | | | |
|---|---|---|---|
| | Minimum | Median | Maximum |
| Abwasserkanäle | 33 Jahre | 50 Jahre | 67 Jahre |
| Hauptstraßen (Beton) | 20 Jahre | 30 Jahre | 40 Jahre |
| Hauptstraßen (Asphalt) | 20 Jahre | 30 Jahre | 40 Jahre |
| Nebenstraßen (Beton) | 15 Jahre | 30 Jahre | 40 Jahre |
| Nebenstraßen (Asphalt) | 15 Jahre | 30 Jahre | 80 Jahre |
| Dorfgemeinschaftshäuser (massiv) | 40 Jahre | 80 Jahre | 80 Jahre |
| Kindergartengebäude (massiv) | 33 Jahre | 80 Jahre | 80 Jahre |
| Feuerwehrgerätehäuser (massiv) | 33 Jahre | 80 Jahre | 80 Jahre |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2009 | | | |

Ansicht 93: Nutzungsdauern (Auswahl)

[160] vergleiche Kapitel 6.3.3 und Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/939, Seite 65 ff.

[161] Vergleiche Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/939, Seite 154 ff.

Die Städte zogen überwiegend die Abschreibungstabelle der NKRS-Pilotkommunen[162] heran. Diese stellt auf technische Nutzungsdauern ab. Eine Anpassung an die meist kürzere wirtschaftliche, betriebsgewöhnliche Nutzungsdauer nahmen bisher nur wenige Städte vor, obwohl die Städte aus den Jahresrechnungen und sonstigen Aufzeichnungen im Rechnungswesen umfangreiche Informationen zur Bemessung der Nutzungsdauern kannten. Das Land Hessen war nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung gut beraten, keine allgemein verbindliche Abschreibungstabelle für einzelne Vermögensgegenstände des Anlagevermögens vorzugeben.

### 6.5.2 Wald

Waldgrundstücke und Aufwuchs

Bei der Bewertung des Waldes ist zwischen der Bewertung der Waldgrundstücke und dem Aufwuchs zu unterscheiden.[163] Da keine Anschaffungskosten bekannt waren, bewerteten die Städte ihre Waldgrundstücke mit Bodenrichtwerten. Der Aufwuchs ist mit den tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten zu bewerten. Es ist zulässig auch einen flächenbezogenen Festwert heranzuziehen, der auf den vom Landesbetrieb Hessen-Forst angewandte Bewertungsverfahren beruht.[164]

In Ansicht 94 ist die Bewertung von Waldgrundstücken und Aufwuchs dargestellt.

| Bewertung von Waldgrundstücken und Aufwuchs | | |
|---|---|---|
| | Zahl | |
| | Grundstücke | Aufwuchs |
| Anschaffungs- oder Herstellungskosten | keine Stadt | keine Stadt |
| Bewertungsverfahren Landesbetrieb Hessen-Forst | 4 Städte | 4 Städte |
| Vergleichswert aus einer Nachbargemeinde | 2 Städte | 2 Städte |
| empfohlene Werte Dritter | 12 Städte | 10 Städte |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung oder kein Wald | 4 Städte | 6 Städte |
| Summe | 22 Städte | 22 Städte |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2009 | | |

Ansicht 94: Bewertung von Waldgrundstücken und Aufwuchs

Keine Stadt hatte bei der Bewertung ihrer Waldgrundstücke und des Aufwuchses die tatsächlichen Anschaffungs- oder Herstellungskosten herangezogen. Vier Städte bewerteten ihren Wald mit einem auf die individuellen Besonderheiten ihres Waldes abgestimmten Bewertungsverfahren des Landesbetriebs Hessen-Forst. Zwei Städte legten Werte aus angrenzenden Nachbargemeinden zugrunde.[165] Rund die Hälfte der Städte griff auf Empfehlungen der Rechnungsprüfungsämter oder Beratungsunternehmen zurück.[166] Waldgrundstücke wurden mit Werten zwischen 0,20 € und 1,50 € je Quadratmeter bewertet. Der Wert des Aufwuchses lag zwischen 0,17 € und 0,73 € je Quadratmeter.

### 6.5.3 Beteiligungen an Sparkassenzweckverbänden

Beteiligungen an Sparkassenzweckverbänden

Von den 22 Städten sind 2 Städte[167] an einem Sparkassenzweckverband beteiligt. Beide Städte bewerteten die Beteiligung an den Sparkassenzweckverbänden mit dem auf die Städte entfallenden anteiligen Eigenkapital.

[162] dazu gehörte die Stadt Dreieich (siehe Ansicht 65)

[163] Tz. 9.5 der Sonderregelungen und Nr. 7.6 zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik

[164] Tz. 9.5 der Sonderregelungen und Nr. 8.8 zu § 59 der Verwaltungsvorschriften zur GemHVO-Doppik

[165] Eschwege, Groß-Umstadt

[166] Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Dreieich, Eltville, Hattersheim, Korbach, Niedernhausen, Oberts-hausen, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen

[167] Groß-Umstadt, Rödermark

# 7. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Passivseite

## 7.1 Überblick

In die Bilanz sind alle Vermögensgegenstände und Schulden aufzunehmen (§ 108 Absatz 3 Satz 1 HGO).

### 7.1.1 Sonderposten

Für empfangene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und Investitionsbeiträge werden Sonderposten gebildet (§ 38 Absatz 4 GemHVO-Doppik). Sie werden entsprechend der Nutzungsdauer der bezuschussten Investitionsgegenstände aufgelöst. Höchstgrenze für den Ansatz des Sonderpostens ist der Wertansatz des bezuschussten Vermögensgegenstandes im Anlagevermögen. Auflösungen bis zum Eröffnungsbilanzstichtag sind zu berücksichtigen.

### 7.1.2 Rückstellungen

In der Eröffnungsbilanz und in den Schlussbilanzen sind die Schulden einer Gemeinde vollständig aufzunehmen. Zu den Schulden zählen auch die ungewissen Verbindlichkeiten in Form einer Rückstellung (§§ 108 Absatz 3, 114m Absatz 4 HGO). Ergänzt werden diese Vorschriften durch § 39 GemHVO-Doppik. Gemeinden, die nach den Sonderregelungen bilanzieren, haben Pflichtrückstellungen nach § 249 Absatz 1 HGB[168] zu bilden (Tz. 15.1 der Sonderregelungen). Sämtliche Rückstellungen sind vollständig auszuweisen (§ 38 Abs. 1 GemHVO-Doppik[169]).

In Ansicht 95 werden anhand der Prüfungserfahrungen typische Sachverhalte für Rückstellungen nach GemHVO-Doppik, HGO und HGB dargestellt.

| Rückstellungen nach GemHVO-Doppik, HGO und HGB | | | |
|---|---|---|---|
| | Pflichtrückstellungen | | |
| | § 39 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 8 GemHVO-Doppik | § 114m Absatz 4 HGO | Tz. 15.1 der Sonderregelungen i.V.m. § 249 HGB |
| Pensionsverpflichtungen[2] | ✓ | ✓ | ✓ |
| Beihilfeverpflichtungen[2] | ✓ | ✓ | ✓ |
| Altersteilzeitverpflichtungen[2] | ✓ | ✓ | ✓ |
| unterlassene Instandhaltungen, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden | ✓ | ✓ | ✓ |
| Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien[3] | ✓ | ✓ | ✓ |
| Sanierung von Altlasten[3] | ✓ | ✓ | ✓ |
| ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen[3] | ✓ | ✓ | ✓ |
| drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren | ✓ | ✓ | ✓ |

[168] § 249 Absatz 1 Handelsgesetzbuch
Rückstellungen sind für ungewisse Verbindlichkeiten und für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften zu bilden. (…).

[169] § 38 Absatz 1 GemHVO-Doppik – Vollständigkeit der Ansätze, Verrechnungs- und Bilanzierungsverbote
In der Vermögensrechnung (Bilanz) sind das Anlagevermögen und das Umlaufvermögen, das Eigenkapital, die Sonderposten, die Rückstellungen, die Schulden sowie die Rechnungsabgrenzungsposten vollständig auszuweisen.

| Rückstellungen nach GemHVO-Doppik, HGO und HGB | | | |
|---|---|---|---|
| | Wahlrückstellungen | Pflichtrückstellungen | |
| | § 39 Absatz 1 Satz 2 GemHVO-Doppik[1] | § 114m Absatz 4 HGO | Tz. 15.1 der Sonderregelungen i.V.m. § 249 HGB |
| ausstehende Rechnungen | ✓ | ✓ | ✓ |
| drohende Verluste aus schwebenden Geschäften | | ✓ | ✓ |
| Jubiläumszuwendungen | | ✓ | ✓ |
| Kosten für die Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen | | ✓ | ✓ |
| Kosten für die Aufstellung und Prüfung der Eröffnungsbilanz und des Jahresabschlusses | | ✓ | ✓ |
| Prozesskosten | | ✓ | ✓ |
| Urlaubsansprüche und geleistete Überstunden | ✓ | ✓ | ✓ |

1) in Verbindung mit Nr. 11 der Verwaltungsvorschriften zu § 39 GemHVO-Doppik
2) Die Rückstellungen sind nach § 49 Absatz 4 Nr. 3 lit. a) GemHVO-Doppik als Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen auszuweisen.
3) Die Rückstellungen sind nach § 49 Absatz 4 Nr. 3 lit. b) bis d) GemHVO-Doppik jeweils separat in der Bilanz auszuweisen. Die Rückstellungen nach § 39 Absatz 1 Nr. 4 und Nr. 8 GemHVO-Doppik sowie die Wahlrückstellungen sind unter dem Posten „Sonstige Rückstellungen" nach § 49 Absatz 4 Nr. 3 lit. e) GemHVO-Doppik zusammenzufassen.
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 95: Rückstellungen nach GemHVO-Doppik, HGO und HGB

Aus Ansicht 95 ergibt sich einerseits, dass die Rückstellungsvorschriften der Sonderregelungen mit denen der HGO identisch sind, aber deutlich über den Rückstellungskatalog der GemHVO-Doppik hinausgehen. Andererseits zeigt die Prüfungserfahrung, dass sich die Städte durchweg bei der Bildung der Rückstellung nicht an den Sonderregelungen orientierten, sondern an dem Katalog des § 39 Absatz 1 GemHVO-Doppik. Die Überörtliche Prüfung sieht dieses Verfahren als formal inkonsequent an. Wenn sich die Städte bei der Bewertung ihres Vermögens an den Sonderregelungen orientieren, sollten diese bei der Bilanzierung der Rückstellungen gleichermaßen zur Anwendung kommen.

### 7.1.3 Rückstellungen für Kreis und Schulumlage

Für ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs sind Rückstellungen zu bilden (§ 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik)[170]. Folglich ist eine Rückstellung für die Kreisumlage am Bilanzstichtag verpflichtend zu bilden.

Die Kreis- und Schulumlage bemisst sich nach dem Ist-Aufkommen der Steuern und Umlagen für einen Zwölf-Monats-Zeitraum, der am 30. Juni des dem Ausgleichsjahr vorangegangenen Kalenderjahres endet (§ 12 Absatz 4 FAG[171]). Die Berechnungsgrundlage ist die gemeindliche Finanzkraft. Damit ist eine Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage am Bilanzstichtag verpflichtend zu bilden. Zudem sind Aufwendungen und Erträge des Haushaltsjahres unabhängig von den Zeitpunkten der

[170] § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO-Doppik – Rückstellungen
Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und Aufwendungen: (…)
Nr. 7 ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen des Finanzausgleichs und von Steuerschuldverhältnissen

[171] § 12 Absatz 1 FAG - Steuerkraftmesszahl
Die Steuerkraftmesszahl wird berechnet, indem die Steuerkraftzahlen der Grundsteuern, der Gewerbesteuer, des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer und des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die kreisangehörige Stadt zusammengezählt werden und die Steuerkraftzahl der Gewerbesteuerumlage von dieser Summe abgezogen wird.

entsprechenden Zahlungen im Jahresabschluss zu berücksichtigen (§ 40 Nr. 4 GemHVO-Doppik).

Eine Nichtbilanzierung verhindert eine periodengerechte Darstellung der Ertragslage. Die periodengerechte Darstellung von Ertrag (Steueraufkommen) und zugehörigem Aufwand aus der festgesetzten Kreis- und Schulumlage wird nur bei Bildung der Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage in voller Höhe gewährleistet:

- Szenario 1: Das Steueraufkommen (Ertrag) ist gegenüber dem Zeitraum der Umlagebemessung geringer. Ohne Rückstellungsbildung führt die auf Grundlage der höheren Steuererträge der Vergangenheit bemessene Kreis- und Schulumlage bei gesunkenen Steuererträgen unter sonst gleichen Bedingungen zu einem zu niedrigen Ergebnisausweis.

- Szenario 2: Das Steueraufkommen (Ertrag) ist gegenüber dem Zeitraum der Umlagebemessung höher. Ohne Rückstellungsbildung führt die auf Grundlage der niedrigeren Steuererträge der Vergangenheit bemessene Kreis- und Schulumlage bei gestiegenen Steuererträgen unter sonst gleichen Bedingungen zu einem zu hohen Ergebnisausweis.

Um bei der Systematik des Finanzausgleichs der periodengerechten Ergebniswirkung und dem vollständigen Ausweis der Schulden in der Bilanz gerecht zu werden, ist zum Bilanzstichtag eine Rückstellung für ungewisse Verbindlichkeiten für die Gesamtverpflichtung der Kreis- und Schulumlage zu bilden. Diese ist zu jedem Bilanzstichtag entsprechend der zukünftigen Zahlungsverpflichtungen neu einzustellen, während die Rückstellung des Vorjahres durch die Umlagezahlungen verbraucht und vollständig aufgelöst wird.

## 7.2 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 7.2.1 Rückstellungen

Ansicht 96 zeigt die Bilanzierung von Rückstellungen im Vergleich der sieben Landkreise.

| Bilanzierung von Rückstellungen | | | |
|---|---|---|---|
| | erfasst | beabsichtigt[1] | abgelehnt |
| | Landkreise | | |
| Pflichtrückstellungen | | | |
| Pensionsrückstellungen (§ 39 Absatz 1 Nr. 1 GemHVO-Doppik) | 4 | 3 | ○ |
| weitere Pflichtrückstellungen (§ 39 Absatz 1 Nr. 2 bis 8 GemHVO-Doppik) | 4 | 3 | ○ |
| Wahlrückstellungen (§ 39 Absatz 1 Satz 2 GemHVO-Doppik) | 1 | 1 | 4 |

1) Auskünfte der Landkreise, deren Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung ist. Der Odenwaldkreis hatte zum Zeitpunkt der Erhebungen noch keine Entscheidung zu Wahlrückstellungen getroffen.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009

Ansicht 96: Bilanzierung von Rückstellungen

Alle Landkreise, die eine Eröffnungsbilanz oder zumindest eine vorläufige Eröffnungsbilanz erstellt hatten, bilanzierten die Pflichtrückstellungen nach § 39 GemHVO-Doppik. Diese Landkreise passivierten Rückstellungen für Pensionen und ähnliche Verpflichtungen und bewerteten sie mit einem Rechnungszins von 6 Prozent (§ 41 Absatz 5 GemHVO-Doppik). Einzig der Landkreis Groß-Gerau bilanzierte Rückstellungen, die für weitere ungewisse Verbindlichkeiten angesetzt werden können (Wahlrückstellungen nach § 39 Absatz 1 Satz 2 GemHVO-Doppik).

Die Überörtliche Prüfung erachtet es zwar als gesetzeskonform, aber nicht als sachgerecht, wenn Landkreise darauf verzichten, Wahlrückstellungen zu passivieren. Dieser Verzicht führt dazu, dass der in § 144s Absatz 1 HGO geforderte Einblick in die Vermögenslage nicht vollständig ist. Ohne einen Ansatz in der Eröffnungsbilanz würden dann zukünftige Perioden mit entsprechenden Aufwendungen belastet.

## 7.3 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden"

### 7.3.1 Sonderposten

Sonderposten

| Erfassung und Bewertung der Sonderposten | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 8 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 14 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 7 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | 1 Gemeinde |
| kein Ausweis | keine Gemeinde |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 97: Erfassung und Bewertung der Sonderposten

Festzustellen war, dass die Erfassung und Bewertung der Sonderposten (Ansicht 97), die die erhaltenen Zuschüsse und Beiträge zu Anlagen beinhalten, nicht so weit fortgeschritten war wie die Erfassung und Bewertung des bezuschussten Anlagevermögens (Ansicht 85 und Ansicht 87). Infolge dieses Zusammenhangs sollte die Erfassung und Bewertung grundsätzlich parallel vorgenommen werden. Dass dies tatsächlich nicht so war, hing nach Auskünften der Gemeinden mit Schwierigkeiten bei der Zuordnung zu den bezuschussten Anlagen zusammen.

### 7.3.2 Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage

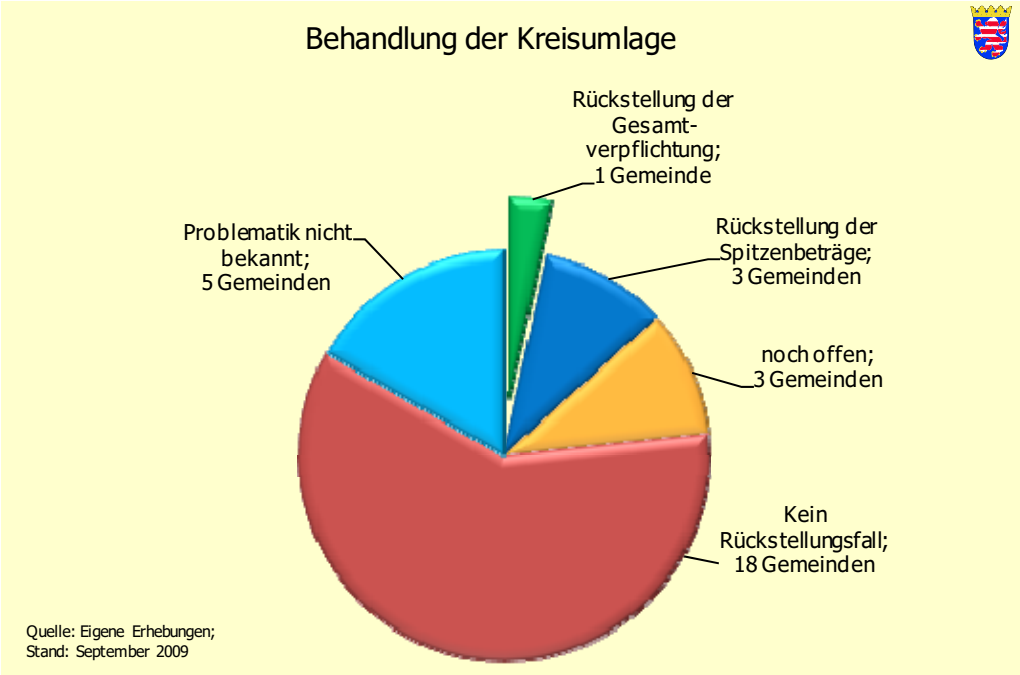
Rückstellungen

| Erfassung und Bewertung der Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 2 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | keine Gemeinde |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | keine Gemeinde |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | 10 Gemeinden |
| kein Ausweis | 18 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 98: Erfassung und Bewertung der Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage

Aus Ansicht 98 ist ersichtlich, dass allein zwei Gemeinden[172] zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen Rückstellungen für Kreis- und Schulumlagen erfassten und bewerteten. Die Gemeinden beurteilten die Verpflichtung zur künftigen Zahlung der Kreisumlage unterschiedlich (Ansicht 99).

[172] Bischoffen und Kefenrod




Ansicht 99: Behandlung der Kreisumlage

Allein Bischoffen beabsichtigte, die Rückstellung in der voraussichtlich gesamten Höhe der künftigen Umlageverpflichtung zu bilden. Kefenrod, Wildeck und Wohratal planten, einen Spitzenbetrag für eine höhere Kreisumlage zu passivieren. Allendorf (Lumda), Fischbachtal und Niederdorfelden sahen keinen Rückstellungsfall. Weitere 15 Gemeinden, denen zunächst die Problematik nicht bekannt war, sahen ebenfalls keine Voraussetzungen für die Bilanzierung einer Rückstellung.

In Ansicht 100 ist dargestellt, dass die Erfassung und Bewertung der sonstigen Rückstellungen bei zwei Gemeinden abgeschlossen und bei vier weiteren Gemeinden fortgeschritten war. Die Gemeinden legten die Priorität der Erfassung und Bewertung zunächst auf das Sachanlagevermögen.

| Erfassung und Bewertung der sonstigen Rückstellungen | |
|---|---|
| | Zahl |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 2 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung fortgeschritten | 4 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung nur teilweise | 11 Gemeinden |
| keine oder ansatzweise Erfassung und Bewertung | 12 Gemeinden |
| kein Ausweis | 1 Gemeinden |
| Erfassung und Bewertung abgeschlossen | 30 Gemeinden |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2009 | |

Ansicht 100: Erfassung und Bewertung der sonstigen Rückstellungen

Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass die Erfassung und Bewertung der Rückstellungen als Teil der gemeindlichen Schulden ebenso wichtig ist wie die Erfassung und Bewertung des Vermögens, weil in der Eröffnungsbilanz und im Jahresabschluss die Vermögensgegenstände und Schulden vollständig auszuweisen sind.

## 7.4 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte"

### 7.4.1 Rückstellungen

Die Städte bildeten für die in Ansicht 95 dargestellten Verpflichtungen in unterschiedlichem Umfang Rückstellungen. Von den 22 Städten beabsichtigen 11 Städte[173] nur (Pflicht-)Rückstellungen nach § 39 Absatz 1 Nr. 1 bis 8 GemHVO-Doppik zu bilden. Weitere vier Städte[174] hatten noch keine Entscheidung über die Bilanzierung der Rückstellungen getroffen; die Eröffnungsbilanz war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch in Bearbeitung.

### 7.4.2 Rückstellungen für Kreis- und Schulumlage

Ansicht 101 zeigt, wie die Städte die Erfassung und Bewertung der Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage vornahmen.

| Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage | |
|---|---|
| | Zahl |
| Kreis- und Schulumlage in voller Höhe | 1 Stadt |
| Mehraufwendungen gegenüber dem Vorjahr | 4 Städte |
| Bildung einer Rückstellung nicht beabsichtigt | 2 Städte |
| Eröffnungsbilanz noch in Bearbeitung | 15 Städte |
| Summe | 22 Städte |
| Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juli 2009 | |

Ansicht 101: Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage

Von den 22 Städten hatten 15 Städte aufgrund der zum Zeitpunkt der Vergleichenden Prüfung noch nicht abgeschlossenen Erstellungsarbeiten für die Eröffnungsbilanz noch keine Entscheidung über die Bildung einer Rückstellung für die Verpflichtungen aus der Kreis- und Schulumlage getroffen. Allein Dreieich passivierte im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 eine Rückstellung für die Kreis- und Schulumlage über die voraussichtlich gesamte Höhe von 42,1 Millionen €. Hingegen bildeten vier Städte[175] Rückstellungen für die Kreis- und Schulumlage für den Fall, dass hohe Steuererträge des laufenden Jahres aufgrund der Systematik des Finanzausgleichs in späteren Jahren zu höheren Umlagezahlungen führen.[176] Zwei Städte[177], die ihre Eröffnungsbilanz und Jahresabschlüsse aufgestellt hatten, bildeten keine Rückstellungen.

[173] Bad Nauheim, Bad Wildungen, Bebra, Eltville, Groß-Umstadt, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Obertshausen, Bürstadt

[174] Babenhausen, Bad Hersfeld, Hattersheim, Limburg

[175] Büdingen, Niedernhausen, Rödermark, Stadtallendorf

[176] Nr. 9 der Verwaltungsvorschriften zu § 39 GemHVO-Doppik

[177] Eschwege, Witzenhausen

# 8. Weitere Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen

## 8.1 Überblick

Bei den „Haushaltsstrukturprüfungen 2009" untersuchte die Überörtliche Prüfung – neben den Feststellungen zur Haushaltslage (Kapitel 3 und 4) und zur Umstellung der Haushaltswirtschaft (Kapitel 5 bis 7) – weitere kommunale Aufgabenbereiche. Die unterschiedliche Schwerpunktsetzung ergab sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus vorangegangenen Prüfungen und den Handlungsfreiheiten der Kommunen bei ihrer Aufgabenwahrnehmung.

## 8.2 Einhundertdreiunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden"

### 8.2.1 Gliederung des doppischen Haushaltsplans nach Produkten

Ein Ziel der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens ist die Umsetzung einer outputorientierten Verwaltungssteuerung. Die kommunalen Mandatsträger sollen nicht mehr wie bislang überwiegend über die Ausgaben und Einnahmen einzelner Haushaltsstellen (Inputs) beschließen. Vielmehr sollen im doppischen Haushalt die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen vorgegeben werden. Der festgelegte Leistungsumfang wird durch Produkte (Output) bestimmt, die der Erfüllung gesetzlicher und freiwilliger Aufgaben dienen.

Der doppische Haushalt besteht gemäß § 1 Absatz 1 GemHVO-Doppik[178] aus dem Gesamthaushalt, den Teilhaushalten und dem Stellenplan. Während der Gesamthaushalt eine zusammengefasste Darstellung aller Erträge und Aufwendungen (Gesamtergebnishaushalt) sowie Einzahlungen und Auszahlungen (Gesamtfinanzhaushalt) enthält, findet die eigentliche Haushaltsplanung auf Ebene der Teilhaushalte statt. Die Haushaltsberatungen in den kommunalen Gremien beziehen sich im Wesentlichen auf die Ansätze in den produktorientierten Teilergebnishaushalten beziehungsweise Teilfinanzhaushalten.

Bei der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die doppelte Buchführung haben die Gemeinden Gestaltungsspielräume. Die Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte können nach den bundeseinheitlich vorgegebenen 16 Produkt- bzw. Aufgabenbereichen[179] oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden (§ 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik[180]). Sofern der Haushalt nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert wird, können die organisatorischen Verantwortungsbereiche der Verwaltung unmittelbar im Haushalt dargestellt werden. In diesem Fall ist eine zusätzliche produktbereichsbezogene Übersicht erforderlich (§ 4 Absatz 2

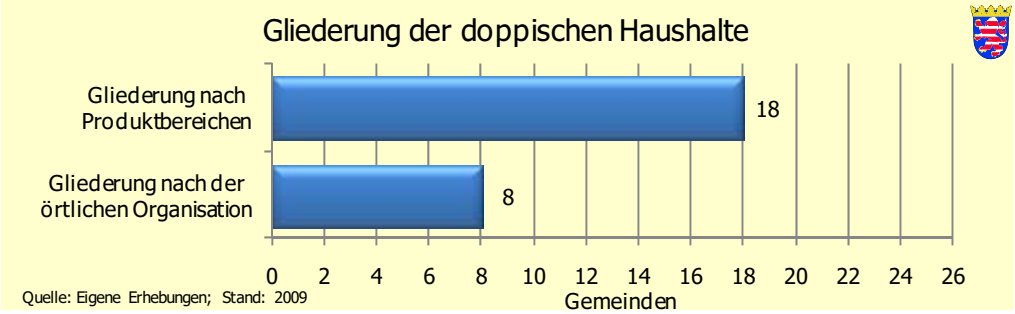
---

178 § 1 Absatz 1 GemHVO-Doppik - Bestandteile des Haushaltsplans, Anlagen
Der Haushaltsplan besteht aus
1. dem Gesamthaushalt,
2. den Teilhaushalten und
3. dem Stellenplan.

179 Vergleiche Produktbereichsplan (Muster 11 zu § 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik): (01) Innere Verwaltung, (02) Sicherheit und Ordnung, (03) Schulträgeraufgaben, (04) Kultur und Wissenschaft, (05) Soziale Leistungen, (06) Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, (07) Gesundheitsdienste, (08) Sportförderung, (09) Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformation, (10) Bauen und Wohnen, (11) Ver- und Entsorgung, (12) Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV, (13) Natur- und Landschaftspflege, (14) Umweltschutz, (15) Wirtschaft- und Tourismus, (16) Allgemeine Finanzwirtschaft

180 § 4 Absatz 2 GemHVO-Doppik - Teilhaushalte, Budgets
Die Teilergebnishaushalte und Teilfinanzhaushalte sind nach vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert zu gliedern. Werden die Teilhaushalte nach der örtlichen Organisation gegliedert, sind die der Organisationseinheit zugewiesenen örtlichen Produktgruppen und Produkte darzustellen. Die Gemeinde hat sicherzustellen, dass die finanzstatistischen Meldungen in der dafür geltenden Systematik abgegeben werden. Die vorgegebenen Produktbereiche können auf mehrere Teilhaushalte aufgeteilt werden; sie sind in diesem Fall in einer besonderen Übersicht darzustellen. In den Teilhaushalten sollen außerdem Leistungsziele und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung angegeben werden.

Satz 4 GemHVO-Doppik[181]). Wenn die Teilhaushalte demgegenüber bereits nach Produktbereichen gegliedert werden, entfällt diese zusätzliche Übersicht.




Ansicht 102: Gliederung der doppischen Haushalte

Beim Aufbau des doppischen Haushaltsplans 2009 hatten sich 18 Gemeinden[182] für eine Gliederung nach den vorgegebenen Produktbereichen entschieden. 8 Gemeinden[183] stellten den Haushaltsplan nach der örtlichen Organisation dar. Die von den Gemeinden gewählte Gliederungsform des doppischen Haushalts ist Ausdruck der Kommunalautonomie und war von der Überörtlichen Prüfung nicht zu beanstanden.

Budget

Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget), die einer Organisationseinheit zur selbständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im Rahmen eines vorgegebenen Leistungsumfangs zuzuordnen ist (§ 4 Absatz 1 Satz 3 GemHVO-Doppik[184] in Verbindung mit § 58 Nr. 9 GemHVO-Doppik[185]). Durch die Zusammenfassung mehrerer Produkte/ Produktgruppen zu einem Teilhaushalt (Budget) in dem die veranschlagten Aufwendungen grundsätzlich kraft Gesetz gegenseitig deckungsfähig sind, (§ 20 Absatz 1 GemHVO-Doppik[186]), entsteht ein entsprechendes Budgetvolumen, das flexibel bewirtschaftet werden kann.

Ansicht 103 gibt einen Überblick über die Zahl der gebildeten Teilhaushalte, Produkte und Kostenstellen/ Kostenträger.

[181] § 4 Absatz 2 Satz 4 GemHVO-Doppik (siehe Fußnote 180)

[182] Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Erbach, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Laubach, Linden, Michelstadt, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Schlitz, Steinbach und Wächtersbach

[183] Braunfels, Büttelborn, Eppstein, Hüttenberg, Lorsch, Mücke, Mühltal und Nauheim

[184] § 4 Absatz 1 GemHVO-Doppik - Teilhaushalte, Budgets

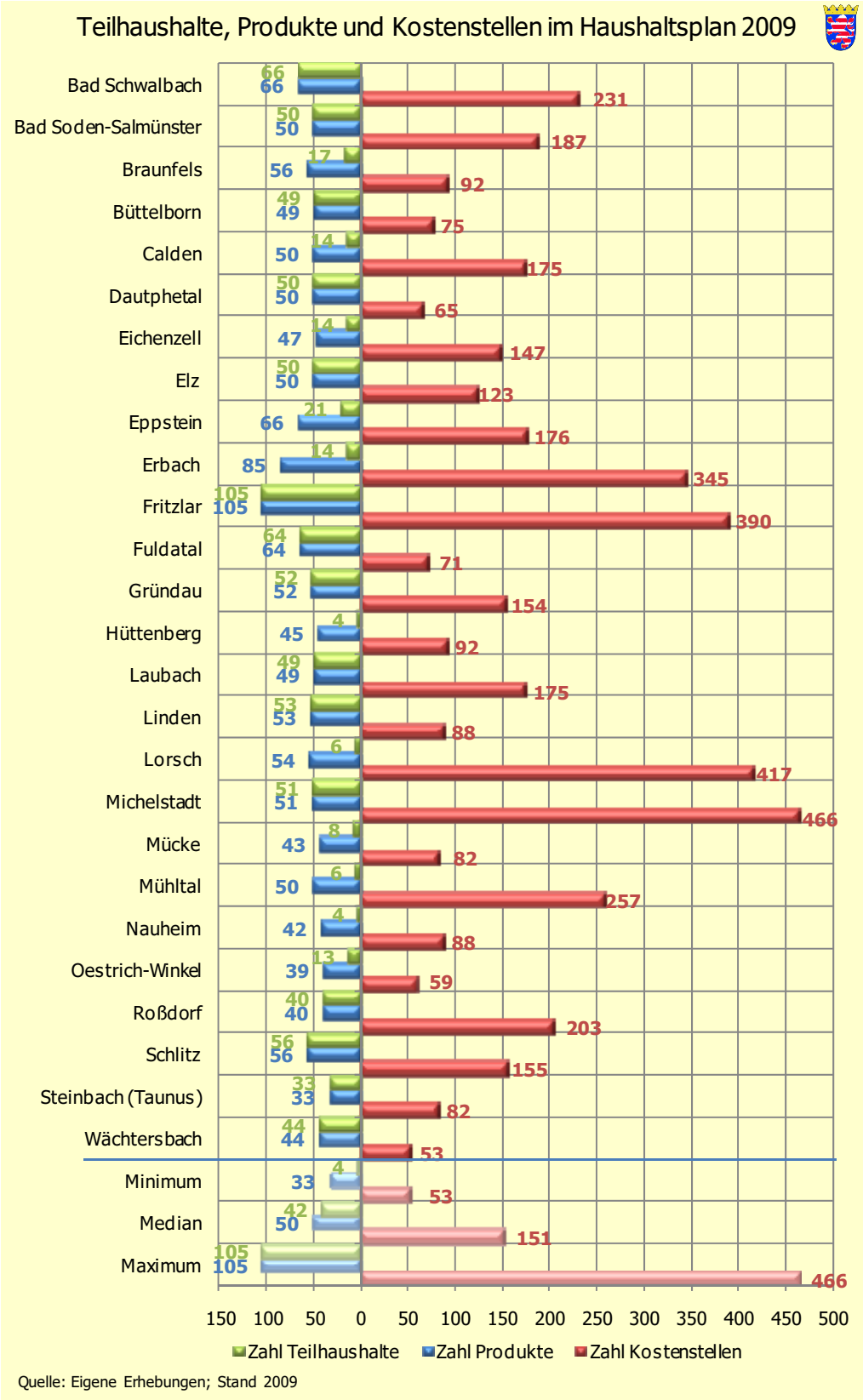
In den Teilhaushalten sind die Produktbereiche, die Produktgruppen und die Produkte darzustellen. Werden Teilhaushalte nach Produktgruppen oder Produkten gebildet, sind die Gesamtbeträge der Erträge und Aufwendungen beziehungsweise der Einzahlungen und Auszahlungen für Investitionstätigkeit der Produktgruppen oder Produkte, die zu einem Produktbereich oder einer Produktgruppe gehören, zusammengefasst darzustellen. Jeder Teilhaushalt bildet eine Bewirtschaftungseinheit (Budget). Die Budgets sind bestimmten Verantwortungsbereichen zuzuordnen.

[185] § 58 Nr. 9 GemHVO-Doppik - Begriffsbestimmungen

Budget
vorgegebener Finanzrahmen, der einer Organisationseinheit zur selbständigen und eigenverantwortlichen Bewirtschaftung im Rahmen eines vorgegebenen Leistungsumfangs zugewiesen ist.

[186] § 20 Absatz 1 GemHVO-Doppik - Deckungsfähigkeit

Die Ansätze der in einem Budget veranschlagten Aufwendungen sind gegenseitig deckungsfähig, wenn im Haushaltsplan nichts anderes bestimmt ist.




Ansicht 103: Teilhaushalte, Produkte und Kostenstellen im Haushaltsplan 2009

Teilhaushalte

Im Hinblick auf die Zahl und Funktion der Teilhaushalte ließen sich die 26 Gemeinden in zwei grundsätzlich unterschiedliche Gruppen aufteilen:

- 15 Gemeinden[187] bildeten genauso viele Teilhaushalte wie Produkte und differenzierten nicht zwischen den Begriffen „Teilhaushalt" und „Produkt". Bei diesen Gemeinden bestand Unsicherheit über die Funktion des Teilhaushalts nach § 4 GemHVO-Doppik, die sich in der nicht eindeutigen Verwendung der Begrifflichkeiten niederschlug. So wurde der Begriff Teilhaushalt nicht nur im Sinne der übergeordneten Bewirtschaftungseinheit (Budget) verwendet, sondern auch bei der Darstellung jedes einzelnen Produktes. Diese Gemeinden bildeten zwischen 33[188] und 105[189] Teilhaushalte.
- Demgegenüber bildeten die übrigen 11 Gemeinden[190] zwischen 4[191] und 21[192] Teilhaushalte.

Nach dem Normzweck des § 4 GemHVO-Doppik sollten die Teilhaushalte die wesentlichen Verantwortungsbereiche der Kommune übersichtlich widerspiegeln. Dies gilt unabhängig davon, ob die Teilhaushalte nach den vorgegebenen Produktbereichen oder nach der örtlichen Organisation produktorientiert gegliedert werden. Eine Aufsplitterung auf einzelne Produkte wird dem Normzweck nicht gerecht.

Die Gemeinden sollten sich nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung zur Bestimmung einer angemessenen Zahl von Teilhaushalten an folgenden Größen orientieren:

- bei der Alternative „Gliederung nach der örtlichen Organisation" an der Zahl der Fachbereiche oder Ämter und
- bei der Alternative „vorgegebene Produktbereiche" an der Zahl der verbindlich vorgegebenen 16 Produktbereiche.

Daher beurteilte die Überörtliche Prüfung 4 bis 16 Teilhaushalte für die Größenordnung der in der 133. Vergleichenden Prüfung beteiligten Gemeinden als sachgerecht. Ein gutes Beispiel für eine übersichtliche Gliederung des Haushalts in 4 Teilhaushalte/ Budgets stellte der Haushalt der Gemeinde Nauheim dar; jedes der 42 Produkte wurde eindeutig einem der 4 Teilhaushalte zugeordnet.

Kosten- und Leistungsrechnung

Zur Unterstützung der Verwaltungssteuerung und für die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit bei der Aufgabenerfüllung sieht § 14 GemHVO-Doppik eine Kosten- und Leistungsrechnung vor. Die Spannbreite der gebildeten Kostenstellen/ Kostenträgern war groß; so bildeten die Gemeinden zwischen 53[193] und 466[194] Kostenstellen/ Kostenträger.

Die Bildung von Produkten und Kostenstellen/ Kostenträgern ist nur in dem Umfang sinnvoll, in dem dadurch tatsächlich wesentliche zusätzliche steuerungsrelevante Informationen bereitgestellt werden. Die Körperschaft muss dabei das für ihre Größe angemessene Maß finden. Bei diesem Abwägungsprozess von Kosten und Nutzen der zusätzlichen Informationen sollte beachtet werden, dass in der Buchhaltung die zahlreichen Produkte und Kostenstellen/ Kostenträger korrekt zu erfassen sind. Zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht durch eine zu kleinteilige Darstellung von Produkten und Kostenstellen/ Kostenträgern durch:

- eine wachsende Zahl von Buchungen,

[187] Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Büttelborn, Dautphetal, Elz, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Laubach, Linden, Michelstadt, Roßdorf, Schlitz, Steinbach und Wächtersbach

[188] Steinbach

[189] Fritzlar

[190] Braunfels, Calden, Eichenzell, Eppstein, Erbach, Hüttenberg, Lorsch, Mücke, Mühltal, Nauheim und Oestrich-Winkel

[191] Hüttenberg und Nauheim

[192] Eppstein

[193] Wächtersbach

[194] Michelstadt

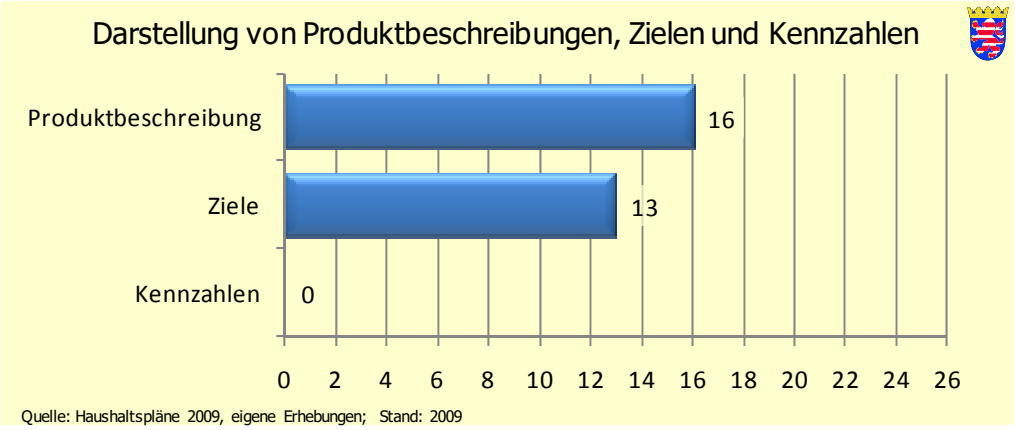
- höhere Fehleranfälligkeit infolge einer zu großen Zahl von Kontierungsobjekten, die präzise bebucht werden müssen,
- zusätzlichen Arbeitsaufwand für die Einrichtung und Kontierung von Kostenträgern/ Kostenstellen,
- erhöhten Pflege-, Verwaltungs- und Änderungsaufwand für die internen Kosten- und Leistungsverrechnungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, auf Basis dieser Erkenntnisse eine bedarfsgerechte Anpassung der Produkte und Kostenstellen/ Kostenträger vorzunehmen.

Ziele und Kennzahlen

Im Vergleich zur Kameralistik, deren Gliederung landeseinheitlich vorgegeben war, haben die Gemeinden nunmehr große Gestaltungsspielräume, um die örtlichen Verhältnisse abzubilden. Diese zu nutzen, ist Aufgabe der Verwaltung und der politischen Entscheidungsträger. Dabei sollen produktorientierte Leistungsziele und Kennzahlen in den Teilhaushalten zur Messung der Zielerreichung helfen (§ 4 Absatz 2 Satz 5 GemHVO-Doppik).

Die Prüfungserfahrung zeigte aber, dass steuerungsorientierte Haushaltsgestaltung in der kommunalen Praxis nicht in einem Schritt zu erreichen ist. So enthielten auch die Haushalte der Gemeinden bislang noch keine Kennzahlen und allenfalls allgemein gehaltene Zielformulierungen (Ansicht 104).




Ansicht 104: Darstellung von Produktbeschreibungen, Zielen und Kennzahlen

Die Erarbeitung strategischer Ziele und die Auswahl von Kennzahlen zur Zielerreichung stellten für fast jede Gemeinde eine Herausforderung dar. Soweit nicht ausnahmsweise ein aktuelles Leitbild für die Gemeindeentwicklung vorliegt, ist ein anspruchsvoller Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Politik nötig, in dem die Strategien festgelegt werden, die zur Weiterentwicklung der Gemeinde in den verschiedenen Politikfeldern angestrebt werden. Im nächsten Schritt sind die meist allgemein gehaltenen Strategieformulierungen darauf zu untersuchen, mit welchen Produkten die konkreten Strategien verfolgt werden. Im Ergebnis soll die genaue Outputplanung (Leistungsmengen, Erlöse und Kosten der Produkte) aus den übergeordneten Strategien abgeleitet werden. Insgesamt war bei den geprüften Gemeinden noch keine verbesserte Steuerungsunterstützung durch die doppischen Haushalte festzustellen. Ursächlich hierfür waren vor allem:

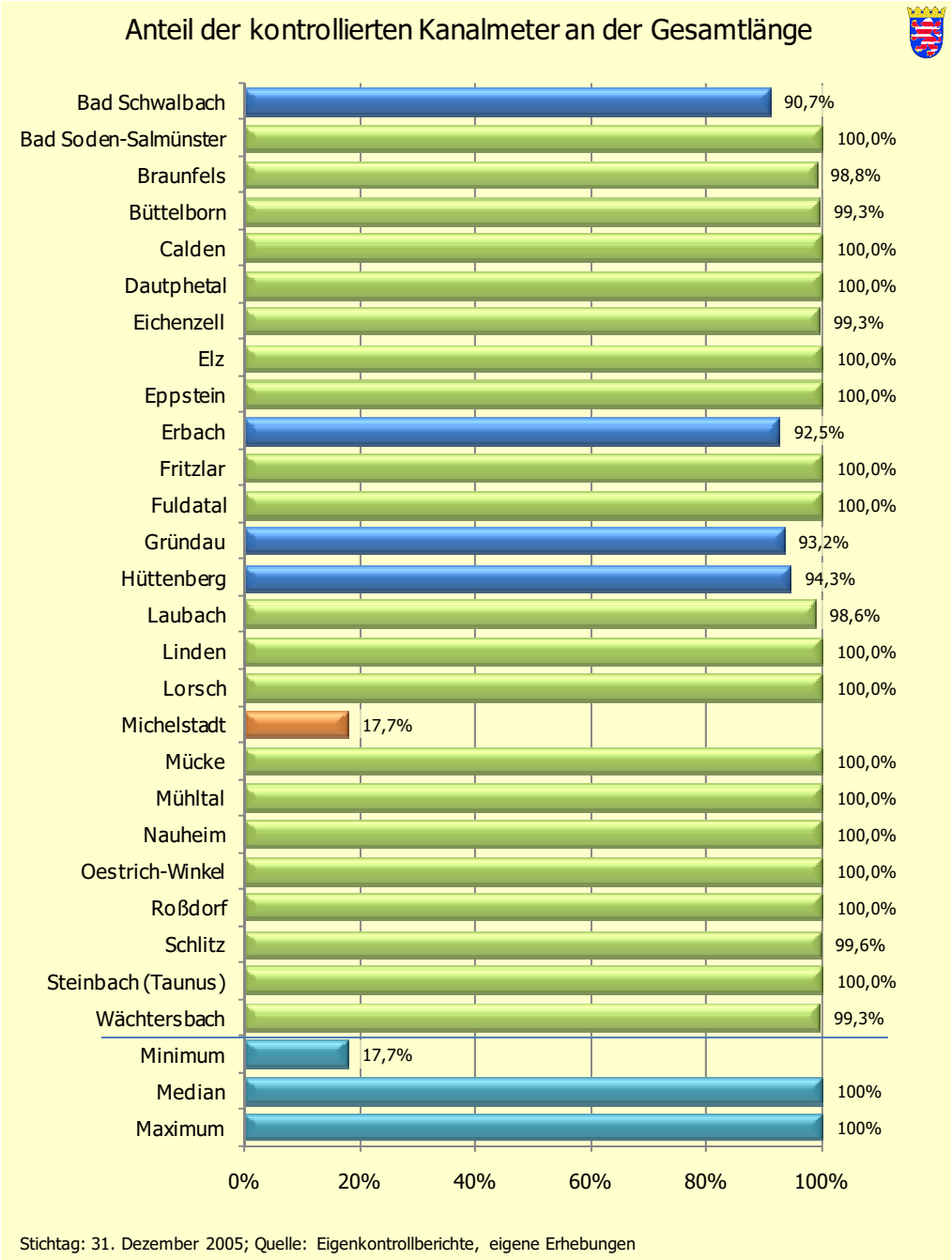
- fehlende Angabe steuerungsrelevanter Ziele und Kennzahlen,
- uneinheitliche Verwendung der Begrifflichkeiten,
- zu kleinteilige Darstellung von Produkten, Kostenstellen/ Kostenträgern sowie
- unübersichtliche Gestaltung der Haushalte.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, mit zunehmender Erfahrung im Umgang mit doppischen Haushalten die an den Informationsbedürfnissen orientierte transparente Haushaltsführung zu optimieren.

## 8.2.2 Eigenkontrolle von Abwasseranlagen

Eigenkontrollberichte

Die Gemeinden sind verpflichtet, regelmäßig ihre Abwasserkanäle zu kontrollieren. (Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen[195]. Nach der Eigenkontrollverordnung war bis spätestens Ende des Jahres 2005 die Erstüberprüfung des gesamten Kanalnetzes abzuschließen.21 Gemeinden[196] hatten ihr Kanalnetz bis zum 31. Dezember 2005 vollständig oder nahezu vollständig[197] untersucht (Ansicht 105).



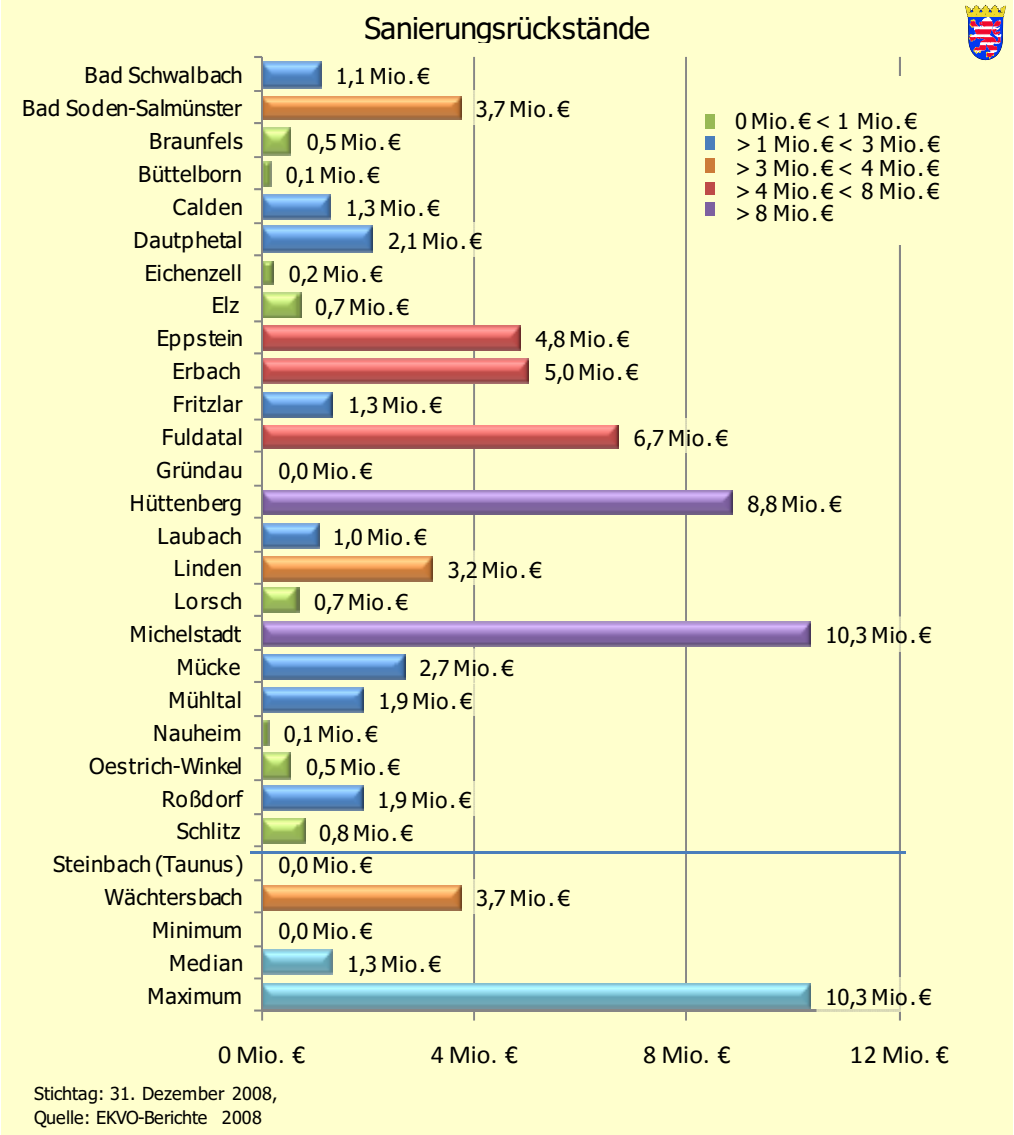

Ansicht 105: Anteil der kontrollierten Kanalmeter an der Gesamtlänge

[195] Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen (Abwassereigenkontrollverordnung – EKVO) vom 21. Januar 2000, GVBl. I, Seite 59 ff., zuletzt geändert durch Verordnung vom 22. August 2007, GVBl. I, Seite 577

[196] Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Eppstein, Fritzlar, Fuldatal, Laubach, Linden, Lorsch, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wächtersbach

[197] Als vollständig oder nahezu vollständig wird ein Untersuchungsgrad von größer 98 Prozent unterstellt.

Hingegen erfüllten 15 Gemeinden[198] die Anforderungen der Eigenkontrollverordnung in Bezug auf die Kontrolle der Abwasserkanäle und die Berichterstattung in Form der Eigenkontrollberichte. In Ansicht 106 sind die Rückstände der geprüften Gemeinden für die ausstehenden Kanalsanierungen nach geschätztem Aufwand dargestellt.




Ansicht 106: Sanierungsrückstände

Die Sanierungsrückstände sind in den Eigenkontrollberichten anzugeben.[199] Einige Gemeinden[200] des Vergleichsrings sahen sich in Abhängigkeit vom Fortschritt der Sanierungsarbeiten mit hohen Rückständen bei der Kanalsanierung konfrontiert. Sie gaben an, in den nachfolgenden Haushaltsjahren mit erhöhten Aufwendungen zu

[198] Bad Soden-Salmünster, Calden, Dautphetal, Elz, Eppstein, Fritzlar, Fuldatal, Linden, Lorsch, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Steinbach (Taunus)

[199] Anhang 1 zu Verordnung über die Eigenkontrolle von Abwasseranlagen - Nr. 4 - Dokumentation
Anhand eines Kanalbestandsplans ist die Vorgehensweise hinsichtlich der Reihenfolge der Inspektion darzustellen. Zustand sowie Art, Ausmaß und Lage der festgestellten Schäden sind zu beschreiben und zu dokumentieren. Die Dokumentation hat in Form eines Katasters zu erfolgen. Die Dokumentation kann auch auf der Basis eines graphischen Datenverarbeitungsprogramms erfolgen. Im Rahmen des jährlichen Eigenkontrollberichtes sind der Fortschritt und die Ergebnisse der Inspektion zusammengefasst darzustellen.

[200] Gemeinden, die einen Sanierungsrückstand oberhalb des Medians angaben: Bad Soden-Salmünster, Dautphetal, Eppstein, Erbach, Fuldatal, Hüttenberg, Linden, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Roßdorf, Wächtersbach

rechnen. Michelstadt bezifferte den Aufwand für die ausstehenden Sanierungsarbeiten in den nächsten Jahren auf mehr als 10 Millionen €. Gründau und Steinbach (Taunus) hatten ihre wesentlichen Kanalschäden bereits behoben.

### 8.2.3 Wirtschaftliche Betätigung

Die Gemeinden verfügten über eine Reihe von Eigenbetrieben, Mitgliedschaften in Zweckverbänden und Beteiligungen. Ansicht 107 zeigt, in welchem Umfang die Gemeinden im Jahr 2007 Aufgaben ausgliederten.

| Ausgliederungsquote | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Eigen-betriebe | Zweck-verbände | Betei-ligungen[1] | Anteilige Betriebs-leistung[2] | Anteil am Haushalts-volumen |
| Bad Schwalbach | 2 | ○ | 1 | 5,8 Mio. € | 37 % |
| Bad Soden-Salmünster | 2 | 1 | 2 | 10,3 Mio. € | 54 % |
| Braunfels | 1 | 2 | 1 | 3,4 Mio. € | 23 % |
| Büttelborn | ○ | 1 | 1 | 1,1 Mio. € | 5 % |
| Calden | ○ | 1 | ○ | ○[3] | ○ |
| Dautphetal | 1 | 1 | ○ | 2,1 Mio. € | 11 % |
| Eichenzell | ○ | 1 | ○ | ○[3] | ○ |
| Elz | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Eppstein | 1 | 1 | 1 | 3,9 Mio. € | 15 % |
| Erbach | 1 | 2 | 2 | 3,9 Mio. € | 22 % |
| Fritzlar | ○ | 1 | ○ | 1,4 Mio. € | 6 % |
| Fuldatal | 1 | ○ | 1 | 1,2 Mio. € | 7 % |
| Gründau | 1 | 2 | ○ | 1,1 Mio. € | 4 % |
| Hüttenberg | ○ | 1 | 1 | 1,4 Mio. € | 9 % |
| Laubach | 1 | 1 | 2 | 3,7 Mio. € | 33 % |
| Linden | 1 | 1 | ○ | 2,6 Mio. € | 18 % |
| Lorsch | 1 | 1 | 2 | 4,9 Mio. € | 23 % |
| Michelstadt | 4 | 2 | 1 | 8,5 Mio. € | 37 % |
| Mücke | 1 | 1 | 1 | 0,8 Mio. € | 6 % |
| Mühltal | 1 | ○ | ○ | 4,0 Mio. € | 19 % |
| Nauheim | ○ | 1 | ○ | 1,1 Mio. € | 6 % |
| Oestrich-Winkel | 4 | 2 | 1 | 6,2 Mio. € | 49 % |
| Roßdorf | 1 | ○ | ○ | 2,9 Mio. € | 16 % |
| Schlitz | 1 | ○ | 2 | 10,2 Mio. € | 97 % |
| Steinbach (Taunus) | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Wächtersbach | 2 | 1 | 2 | 4,9 Mio. € | 31 % |
| Summe | 27 | 24 | 21 | 85,4 Mio. € | |

○ = nicht vorhanden
1) Darunter fallen Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts, an denen die Körperschaft einen Anteil von mehr als 20 Prozent des Eigenkapitals hält. Stiftungen oder Genossenschaften sind nicht berücksichtigt.
2) Die Betriebsleistung ermittelt sich aus der Addition von Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen.
3) Für kameral geführte Zweckverbände wurde aufgrund der nicht kaufmännisch geführten Buchhaltung keine Betriebsleistung ermittelt.
Quelle: Beteiligungsberichte für das Jahr 2008, eigene Erhebungen

Ansicht 107: Ausgliederungsquote

Die Gemeinden setzten zur Erfüllung ihrer Aufgaben überwiegend Organisationen öffentlich-rechtlicher Prägung (51 Eigenbetriebe und Zweckverbände) ein. Daneben gliederten sie in geringerem Umfang die Aufgaben auf Unternehmen privaten Rechts aus. Die 26 Gemeinden hatten insgesamt 21 Gesellschaften mit beschränkter Haftung,

im Wesentlichen für Energie- und Wasserversorgung sowie für touristische Aufgaben errichtet. Ferner waren zwei Gemeinden[201] Mitglieder in Genossenschaften. Auffällig war, dass bei diesen Mitgliedschaften eine dem Kapitalanteil der Gemeinde angemessene Besetzung des Aufsichtsrats durch gemeindliche Vertreter nicht gewährleistet war. Die Gemeinde hat sich einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan zu sichern (§ 122 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 HGO). Bei den derzeitigen Mehrheitsverhältnissen sind die Gemeinden nachteiligen Entscheidungen ausgesetzt.

Beteiligungsbericht

Der Beteiligungsbericht erfüllt insbesondere für die Öffentlichkeit und die kommunalen Gremien eine informative Funktion. Zur Erstellung eines Beteiligungsbericht waren 14 Gemeinden gemäß § 123a Absatz 1 Satz 1 HGO[202] verpflichtet; allein 7 Gemeinden kamen dieser Verpflichtungen nach.

Der Beteiligungsbericht soll nach § 123a Absatz 2 Satz 1 HGO mindestens folgende Angaben enthalten über:

- den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
- den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
- die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Gemeinde und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen, die von der Gemeinde gewährten Sicherheit sowie
- das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO für das Unternehmen.

Keine Gemeinde kam diesen inhaltlichen Anforderungen vollumfänglich nach.

Unterrichtungsrechte

Unterrichtungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO[203] waren für Beteiligungen der untersuchten Gemeinden mehrheitlich weder der Überörtlichen Prüfung noch der Körperschaft selbst eingeräumt. Dies gilt es nachzuholen.

---

[201] Fuldatal (Bauverein Fuldatal eG: 180 Genossenschaftsanteile mit einem Wert in Höhe von 46.800 € (Stichtag 31. Dezember 2008). Bei Geschäftsguthaben von insgesamt 112.607 € entsprach das einer Quote von 41,6 Prozent.)

Mücke (Bürgergenossenschaft Hallenbad Mücke eG: Zum Stichtag 31. Dezember 2008 betrugen die Geschäftsguthaben insgesamt 25.150 €. Davon entfielen 500 Geschäftsanteile im Wert von 25.000 € auf die Gemeinde Mücke. Dies entspricht einer Quote von 99,4 Prozent. Die verbleibenden Geschäftsguthaben in Höhe von 150 € (0,6 Prozent) verteilten sich zum Stichtag 31. Dezember 2008 auf drei Mitglieder. Die Gemeinde Mücke gewährte der Bürgergenossenschaft einen jährlichen Betriebskostenzuschuss in Höhe von maximal 185.000 €. Zusätzlich hatte die Gemeinde Mücke zur Absicherung eines Darlehens eine Bürgschaft in Höhe von 950.000 € übernommen.

[202] § 123a Absatz 1 HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

[203] § 123 Absatz 1 HGO - Unterrichtungs- und Prüfungsrechte

Gehören einer Gemeinde Anteile an einem Unternehmen in dem in § 53 Absatz 1 des HGrG bezeichnetem Umfang, so hat sie

1. die Rechte nach § 53 Absatz 1 des HGrG auszuüben,

2. darauf hinzuwirken, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

Die Aufsichtsbehörde kann Ausnahmen erlassen.

## 8.3 Einhundertvierunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise"

### 8.3.1 Risiken bei der Sale-and-lease-back-Konzeption des Landkreises Limburg-Weilburg

Der Landkreis Limburg-Weilburg schloss ein hochkomplexes Sale-and-lease-back-Geschäft für seine Schulimmobilien ab. Dieses Sale-and-lease-back-Geschäft mit Gesamtkaufpreis von 140 Millionen € mündete in eine Einmalzahlung an den Landkreis in Höhe von 3,1 Millionen €. Es wurden Ankaufs- und Andienungsrechte vereinbart. Als Mindestlaufzeit wurden rund zehn Jahre vorgesehen. Die Vereinbarung ist so konzipiert, dass es zu einem Rückkauf der Schulimmobilien kommen wird.

Aus dem Vertragswerk ergeben sich Risiken bei der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer. Vor Abschluss des Sale-and-lease-back-Geschäfts waren die Liegenschaften von der Grundsteuer befreit. Nach Abschluss der Verträge stellten die Finanzbehörden Grundsteuermessbescheide aus. Sie führen zu Grundsteuern in Höhe von rund 500.000 € im Jahr, was auch den kommunalen Finanzausgleich berührt. Hiergegen hat der Landkreis Rechtsmittel eingelegt. Sollte der Landkreis unterliegen, entstünde ihm bei dem frühestmöglichen Rückkauf nach knapp 10 Jahren ein monetärer Nachteil von rund 1,9 Millionen €.

Außerdem hat sich der Landkreis darauf einzustellen, dass sich seine Haushaltslage nach Beendigung der Sale-and-lease-back-Konzeption deutlich verschlechtern wird. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Abschreibungen durch die vom Landkreis nicht abzuwehrende Rückkaufverpflichtung deutlich steigen werden.

### 8.3.2 Ausgliederung des Immobilienbereichs im Odenwaldkreis

Der gesamte Immobilienbereich beim Odenwaldkreis wurde auf einen Eigenbetrieb ausgegliedert. In der Eröffnungsbilanz des Eigenbetriebs Bau- und Immobilienmanagement Odenwaldkreis wurden nicht die Anschaffungs- oder Herstellungskosten, die dem Odenwaldkreis entstanden sind, angesetzt. Es wurde folgende Bewertung angewendet:

- Grund und Boden wurde mit Bodenrichtwerten des Gutachterausschusses, also mit Zeitwerten, bewertet.
- Bauliche Anlagen wurden mit Normalherstellungskosten angesetzt.
- Bei der Bewertung von Straßen wurde ein Ingenieurverfahren, das auf durchschnittliche Einheitspreise für verschiedene Bauklassen beruht, zugrunde gelegt.

Dies stellt eine Umgehung des Anschaffungswertprinzips (§ 41 Absatz 1 GemHVO-Doppik) dar.

Ansicht 108 zeigt die Bewertungen der Straßen und Schulgebäude im Vergleich zu anderen Landkreisen.

| Bewertung der Schulgebäude und der Straßen im Odenwaldkreis | | |
|---|---|---|
| | Odenwald | Mittelwert[1] |
| Bewertung Schulgebäude | | |
| Ansatz absolut zum 1.1.2008 | 141.647.207 € | |
| Ansatz je Quadratmeter Bruttogrundfläche | 781 € | 477 € |
| Rechnerische höhere Bewertung im Vergleich zum Mittelwert | 164% | |
| Bewertung Straßen | | |
| Ansatz absolut zum 1.1.2008 | 38.050.943 € | |
| Ansatz je Straßenkilometer | 245.490 € | 84.811 € |
| Rechnerische höhere Bewertung im Vergleich zum Mittelwert | 289% | |

1) In die Berechnung des Mittelwerts wurden Groß-Gerau, Main-Taunus und Schwalm-Eder einbezogen. Main-Kinzig bewerte sein Anlagevermögen zu anderen Zeitpunkten. Die übrigen Landkreise hatten die Bewertung noch nicht abgeschlossen.
Quelle: Eröffnungsbilanzen 2008; Eigene Erhebung

Ansicht 108: Bewertung der Schulgebäude und der Straßen Odenwaldkreis

Der Odenwaldkreis hatte sowohl bei den Schulgebäuden als auch bei den Straßen die höchste Bewertung bezogen auf die Bruttogrundfläche und die Straßenlänge. Im Vergleich zum Mittelwert betrug die rechnerische höhere Bewertung bei den Schulgebäuden 164 Prozent und bei den Straßen 289 Prozent. Diese hohen Buchwerte beim Eigenbetrieb bilden eine Abschreibungsbasis, die in der Zukunft zu überhöhten Abschreibungen führt. Der Landkreis konnte der Überörtlichen Prüfung nicht den Nutzen eines Eigenbetriebs überzeugend erklären, dessen einziger Kunde der Landkreis selbst ist. Eine Liegenschaftsverwaltung als Amt oder Fachbereich des Landkreises wäre organisatorisch angemessener.

### 8.3.3 Landkreise mit Sonderstatusstädten

Zu den Landkreisen Gießen, Groß-Gerau und Main-Kinzig gehören die Sonderstatusstädte Gießen, Rüsselsheim und Hanau. Diese Städte übernehmen Kreisaufgaben, insbesondere bei Schulen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Sie erhalten hierfür folgende Ermäßigungen:

- Im kommunalen Finanzausgleich wird die Umlagekraftmesszahl um einen Ermäßigungsbetrag für die Sonderstatusstadt gekürzt. Gleichzeitig wird die Einwohnerzahl des Landkreises einschließlich Sonderstatusstadt zur Berechnung der Umlagekraftmesszahl je Einwohner herangezogen. Dies hat zur Folge, dass die Umlagekraft je Einwohner niedriger ausfällt und damit der Unterschiedsbetrag zur Bedarfsmesszahl größer wird.

- Bei der Kreisumlage wird ein Ermäßigungssatz in Höhe von 50 Prozent abzüglich einer Sonderumlage gewährt.

Ansicht 109 stellt diese Ermäßigungen den höheren Schlüsselzuweisungen der Landkreise mit Sonderstatusstadt im Jahr 2008 gegenüber.

| Effekte Sonderstatus bei Kreisumlage | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Gießen | Groß-Gerau | Main-Kinzig |
| Kreisumlagegrundlage | | 200,3 Mio.€ | 218,2 Mio.€ | 334,0 Mio.€ |
| Ermäßigungsbetrag | | 41,3 Mio.€ | 33,7 Mio.€ | 49,8 Mio.€ |
| Hebesatz Kreisumlage | x | 49 % | 46 % | 50 % |
| weniger Kreisumlage durch Ermäßigungssatz | = | 20,0 Mio.€ | 15,5 Mio.€ | 24,7 Mio.€ |
| Sonderumlage Sonderstatusstadt | - | 1,1 Mio.€ | 1,2 Mio.€ | 1,8 Mio.€ |
| Summe geringere Kreisumlage | = | 18,9 Mio.€ | 14,3 Mio.€ | 22,9 Mio.€ |
| höhere Kreisschlüsselzuweisung wegen des Ermäßigungssatzes | - | 14,1 Mio.€ | 7,8 Mio.€ | 15,8 Mio.€ |
| LWV- und Krankenhausumlage wegen höherer Kreisschlüsselzuweisung | + | 1,9 Mio. € | 1,0 Mio. € | 2,1 Mio. € |
| weniger Finanzmittel für Landkreise | = | 6,7 Mio. € | 7,5 Mio.€ | 9,2 Mio.€ |
| Quelle: Jahresrechnung und vorläufiger Jahresabschluss 2008; eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2009 | | | | |

Ansicht 109: Effekte Sonderstatus bei Kreisumlage

Ansicht 109 zeigt, dass den Landkreisen mit Sonderstatusstadt im Jahr 2008 beim kommunalen Finanzausgleich durch den Sonderstatus zwischen 6,7 Millionen € und 9,2 Millionen € weniger Finanzmittel bereit standen. Im Gegenzug trugen die Sonderstatusstädte Aufwendungen für Kinder- und Jugendhilfe sowie für den ÖPNV in Höhe von jeweils rund 20 Millionen € bis 22 Millionen €.[204] Der Sonderstatus stellt durch die Übertragung von Aufgaben auf die Sonderstatusstädte für die Landkreise mit Sonderstatusstadt auf jeden Fall keinen Nachteil im Bezug auf die Einnahmesituation dar.

## 8.4 Einhundertfünfunddreißigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden"

### 8.4.1 Wirtschaftlichkeitsvergleich

Die Gemeinden sollen, bevor Investitionen von beträchtlicher finanzieller Bedeutung im Haushaltsplan beschlossen werden, unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten mittels eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs, mindestens mittels eines Vergleichs der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermitteln (§ 12 Absatz 1 GemHVO-Doppik[205]). Ausnahmen von dieser Verpflichtung sind zulässig bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandhaltungen. Eine Kostenberechnung muss mindestens vorliegen (§ 12 Absatz 3 GemHVO-Doppik).

[204] Die Zahlen wurden dem Schlussbericht zur 123. Vergleichenden Prüfung „Wirkung des Finanzausgleichs" für das Jahr 2003 entnommen.

[205] § 12 Absatz 1 GemHVO-Doppik

(1) Bevor Investitionen von erheblicher finanzieller Bedeutung beschlossen werden, soll unter mehreren in Betracht kommenden Möglichkeiten durch einen Wirtschaftlichkeitsvergleich, mindestens durch einen Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten, die für die Gemeinde wirtschaftlichste Lösung ermittelt werden.

(2) Auszahlungen und Verpflichtungsermächtigungen für Baumaßnahmen dürfen erst veranschlagt werden, wenn Pläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Kosten der Maßnahme, des Grunderwerbs und der Einrichtung sowie die voraussichtlichen Jahresraten unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und ein Bauzeitplan im Einzelnen ersichtlich sind. Den Unterlagen ist eine Schätzung der nach Fertigstellung der Maßnahme entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen beizufügen.

(3) Ausnahmen von Absatz 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

Ob die Gemeinden die Wirtschaftlichkeit von Investitionen ermittelten, ist in Ansicht 110 dargelegt. Der Investitionsplan für das Jahr 2009 war Grundlage des Vergleichs. Es wurden zwei Kategorien unterschieden:

- Wirtschaftlichkeitsvergleich erstellt
- Wirtschaftlichkeitsvergleich nicht erstellt; Kostenberechnungen lagen vor

Ansicht 110: Wirtschaftlichkeitsvergleich

Ansicht 110 klärt, dass zwei Drittel oder 20 von 30 Gemeinden keinen Wirtschaftlichkeitsvergleich erstellten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Notwendigkeit eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs bei der Planung einer jeden Investition zu prüfen und diese Prüfung zu dokumentieren. Ferner sollten Folgekosten berücksichtigt werden.[206] Die Gemeinden können so sicherstellen, dass ihr Verwaltungshandeln den gesetzlichen Vorschriften entspricht, dies belegt werden kann und den Gremien nicht nur die Investitionssumme, sondern auch die Auswirkungen auf künftige Haushaltsjahre bekannt werden.

### 8.4.2 Haushaltsplanung

Eine wichtige Entscheidung bei der erstmaligen Aufstellung eines doppischen Haushalts war die Definition der Verwaltungsleistungen als Produkte innerhalb vorgegebener Produktbereiche und empfohlener Produktgruppen.

Mit der Umstellung auf die Doppik wurden die Haushalte von einer zahlungsorientierten auf eine ressourcenorientierte Darstellung umgestellt. Mit Hilfe der Definition von kommunalen Produkten, der Vorgabe von Zielen sowie der Nutzung betriebswirtschaftlicher Controllinginstrumente[207], so Kennzahlen, soll eine verbesserte Steuerung der Haushaltsführung erreicht werden. Ansicht 111 zeigt, inwieweit die Gemeinden zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zur Steuerung ihrer Haushaltsführung Produkte, Ziele und Kennzahlen definiert hatten.

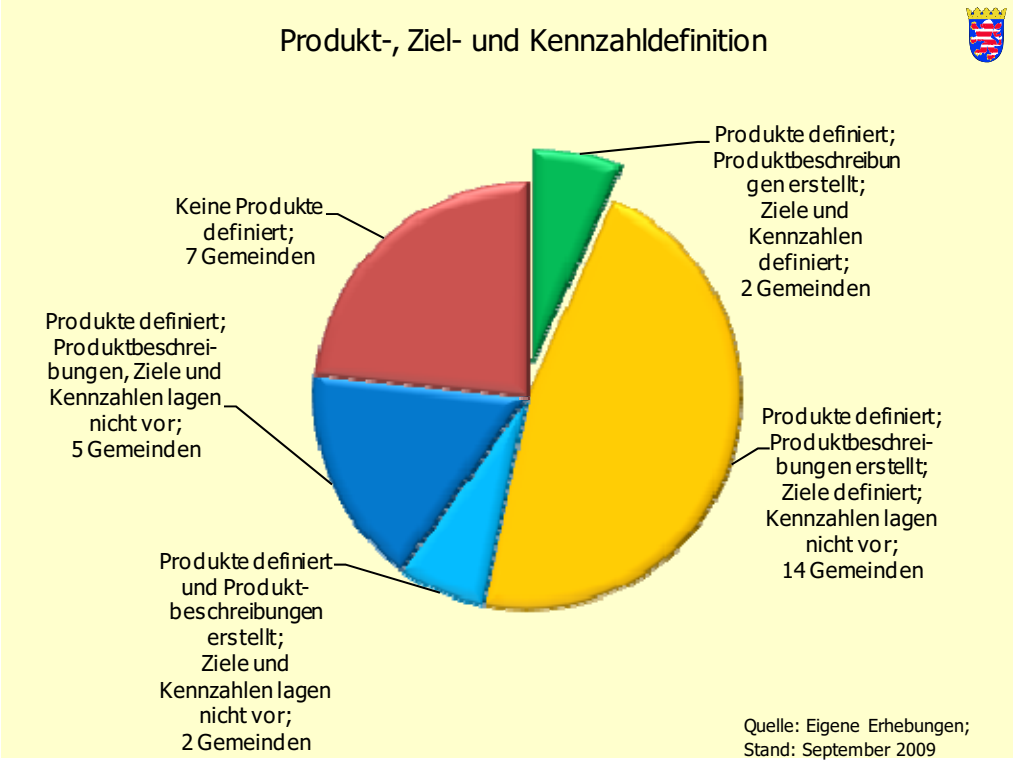
Um den Fortschritt der Gemeinden bei der Gliederung ihrer produktorientierten Haushalte darzustellen, wird nach fünf Kategorien unterschieden:

- Produkte definiert, Produktbeschreibungen formuliert, Ziele und Kennzahlen definiert

[206] Vergleiche Achtzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 17/400, Seite 190 ff.

[207] Controlling betrifft die Planung und Steuerung von Vorgängen und ist eine Führungs- und Entscheidungsunterstützung. Controlling ist vom Begriff her nicht mit Kontrolle gleichzusetzen.

- Produkte definiert, Produktbeschreibungen formuliert, Ziele definiert; Kennzahlen lagen nicht vor
- Produkte definiert und Produktbeschreibungen formuliert; Ziele und Kennzahlen lagen nicht vor
- Produkte definiert; Produktbeschreibungen, Ziele und Kennzahlen lagen nicht vor
- keine Produkte definiert

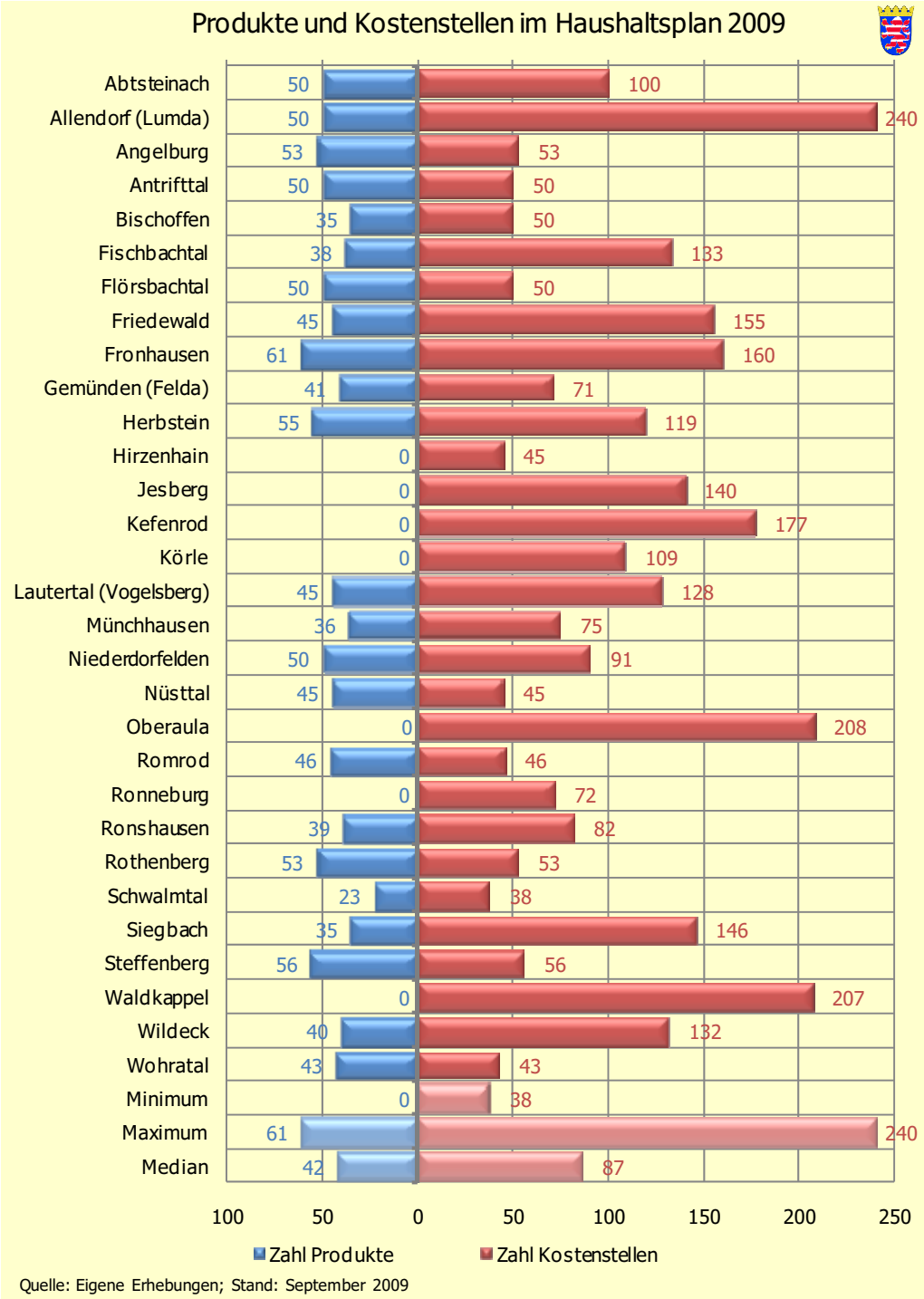



Ansicht 111: Produkt-, Ziel- und Kennzahldefinition

Aus Ansicht 111 ist ersichtlich, dass zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen der Prozess der Umstellung auf die ressourcenorientierte Haushaltsführung in den kleinen Gemeinden nicht abgeschlossen war. Die kleinen Gemeinden im Vergleichsring hatten zwar die Grundlagen für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft geschaffen. Sie benötigen aber Zeit für den Umstellungsprozess, weil er komplex und die ressourcenorientierte Steuerung der Haushalte neu ist. Hierbei sind Erfahrungen zu sammeln, welche Steuerungsinstrumente und Kennzahlen für die individuellen kommunalen Verhältnisse von Bedeutung sind. Insoweit hat die Überörtliche Prüfung den oben dargestellten Stand der Umstellung erwartet. Eine Überforderung der Gemeinden in der Umstellungsphase soll vermieden werden. Die Gemeinden sollten die Reform des Haushaltswirtschaftsrechts schrittweise und stetig umsetzen.

Steuerungsinstrumente

Die ressourcenorientierte Steuerung der Haushalte setzt voraus, dass die Verwaltung den Mandatsträgern entscheidungsrelevante Informationen zur Verfügung stellt. Diese sind aus einer aussagekräftigen Kosten- und Leistungsrechnung der Gemeinde abzuleiten. Kostenstellen sind notwendiger Bestandteil der Kosten- und Leistungsrechnung, weil sie Informationen darüber geben, welche Kosten eine Verwaltungsleistung verursacht. Ansicht 112 zeigt die Zahl der im Haushaltsplan 2009 eingerichteten Produkte und Kostenstellen.




Ansicht 112: Produkte und Kostenstellen im Haushaltsplan 2009

Informationsbedarf der Entscheidungsträger

Die Zahl der Produkte und der Kostenstellen sollte vom Informationsbedarf der Entscheidungsträger und von der Struktur der Gemeinde abhängen. Die Zahl der Ortsteile ist ein bestimmender Faktor für die Zahl der Kostenstellen. So befinden sich in der Regel in jedem Ortsteil ein Dorfgemeinschaftshaus und eine Feuerwehr, für die Informationen über Aufwendungen und Erträge sowie über Kostendeckungsgrade gewünscht werden.

Aus Ansicht 112 ist die Zahl der von den Gemeinden definierten Produkte und Kostenstellen ersichtlich. Kleine Gemeinden haben grundsätzlich dieselben Produktgruppen und Produktbereiche wie größere Verwaltungseinheiten. Unterschiede sind bei der Zahl der Produkte zu finden. Die Produkte sind Grundlage zur Darstellung und Be-

schreibung von Produktzielen mit Kennzahlen. Die aus den Produkten abzuleitenden Informationen dienen dazu, den Entscheidungsträgern sachgerechte und wirtschaftliche Entscheidungen zu ermöglichen. Die Gemeinden legten deswegen die Zahl und den Inhalt der Produkte auf der Grundlage ihrer spezifischen Verhältnisse fest. Die Gemeinden hatten im Median 42 und im Maximum 61 Produkte definiert. Bei den Kostenstellen betrug der Median 87 Kostenstellen; das Maximum belief sich auf 240 Kostenstellen.

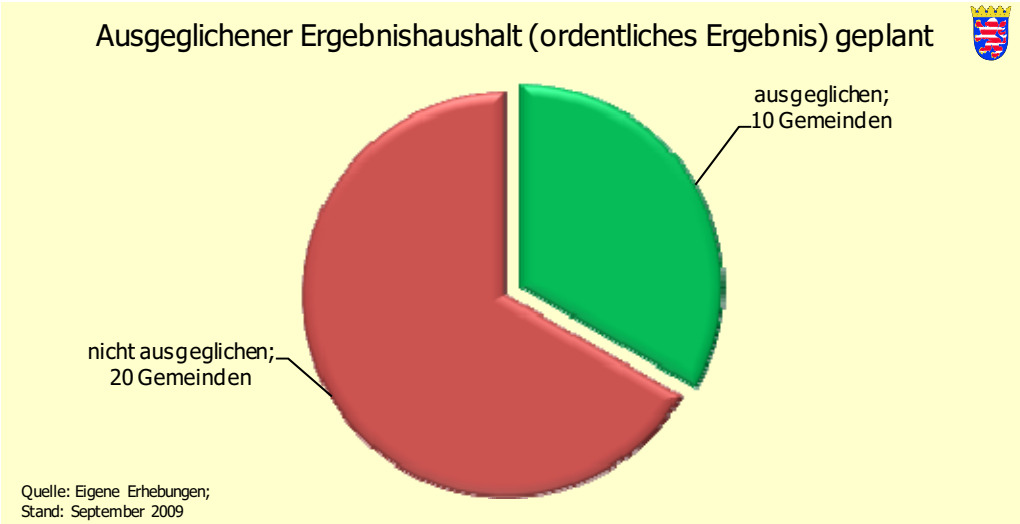
Eine hohe Zahl von Kostenstellen führt zu einem hohen Planungsaufwand für die Aufstellung des Haushalts und zu einem hohen Aufwand bei der Erfassung der Geschäftsvorfälle in der Buchhaltung, insbesondere in den Fällen, in denen Buchungen zur Schlüsselung auf Kostenstellen aufgeteilt werden. Ferner beeinträchtigt eine hohe Zahl von Kostenstellen die Übersichtlichkeit des Buchungsstoffs. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung Gemeinden mit mehr als 100 Kostenstellen, den Steuerungsnutzen aus der vergleichsweise hohen Zahl der Kostenstellen zu überprüfen und mit dem Aufwand abzuwägen, der aus der Einrichtung zusätzlicher Kostenstellen entsteht.

Haushaltsausgleich

Der Ergebnishaushalt ist ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen (§ 114b Absatz 4 HGO[208]). Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein (§ 92 Absatz 4 HGO[209]).

Im doppischen Haushaltsplan sind nicht zahlungswirksame Aufwendungen (so Abschreibungen, Zuführungen zu Rückstellungen) und Erträge (so Auflösung von Sonderposten und Rückstellungen) in der Ergebnisrechnung zu berücksichtigen. Mit Abschreibungen ist ein Haushaltsausgleich auch unter Berücksichtigung der nicht zahlungswirksamen Erträge aus der Auflösung von Sonderposten tendenziell schwerer zu erreichen.

Ansicht 113 gibt den Anteil der Gemeinden wieder, bei denen in der Haushaltssatzung 2009 ein Ausgleich des Ergebnishaushalts im ordentlichen Ergebnis geplant oder nicht geplant wurde.




Ansicht 113: Ausgeglichener Ergebnishaushalt (ordentliches Ergebnis) geplant

[208] § 114b Absatz 4 HGO – Haushaltsplan, Haushaltsausgleich
Der Ergebnishaushalt gilt als ausgeglichen, wenn der Gesamtbetrag der ordentlichen Erträge ebenso hoch ist wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen.

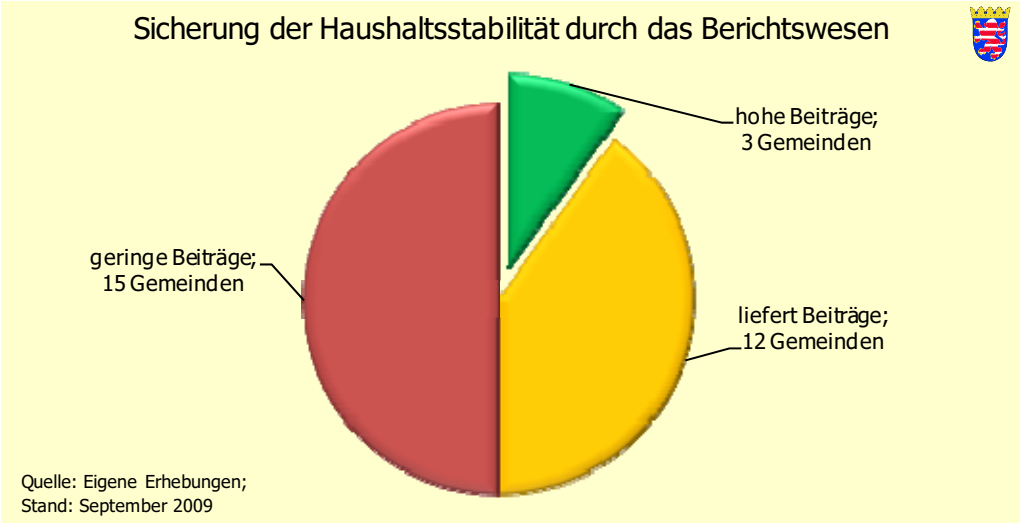
[209] § 92 Absatz 4 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr ausgeglichen sein. Ist der Haushaltsausgleich nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

Fehlbeträge aus Abschreibungen

Aus der Ansicht 113 ist ersichtlich, dass zwei Drittel oder 20 der 30 geprüften Gemeinden nach dem Haushaltsplan 2009 einen ausgeglichenen Haushalt nicht erreichten.[210] Die Gemeinden kritisierten, dass durch Abschreibungen der Haushaltsausgleich erschwert würde und die Steuerungsmöglichkeiten aufgabenbedingt gering seien. Nach Angaben der Gemeinden waren keine weiteren Ergebnisverbesserungen erkennbar. Deshalb planten sie negative ordentliche Ergebnisse.

Berichtswesen und Haushaltsstabilität

Der Erfolg der Reform des Haushaltswirtschaftsrechts ist abhängig von dem Erfolg der eingesetzten Methoden. So soll mit dem Berichtswesen eine effiziente Haushaltsführung und Kontrolle der Haushaltswirtschaft und somit die Verbesserung der Haushaltsstabilität erreicht werden. Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden wurden befragt, wie sie den Einfluss des Berichtswesens auf die Haushaltsstabilität einschätzen (Ansicht 114).




Ansicht 114: Sicherung der Haushaltsstabilität durch das Berichtswesen

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die den Einfluss des Berichtswesens auf die Haushaltsstabilität als gering einschätzten, begründeten dies wie folgt:

- Entscheidungen aus politischen und nicht aus wirtschaftlichen Erwägungen
- steuerbare Größen nicht vorhanden
- Haushaltsstabilität von den erhaltenen Zuweisungen abhängig
- Berichtswesen liefert keine neuen Erkenntnisse
- Pflichtaufgaben unabhängig vom Rechnungswesen
- kein Handlungsspielraum für freiwillige Aufgaben

Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die der Auffassung waren, dass das Berichtswesen Beiträge oder hohe Beiträge zur Haushaltsstabilität liefert, gaben folgende Begründungen an:

- Entscheidungsträger machen sich intensivere Gedanken über das Geldausgeben
- Berichtswesen sorgt für mehr Transparenz und bewirkt durch regelmäßige Informationen auf Dauer eine Sensibilisierung

[210] Zum Zeitpunkt der letzten örtlichen Erhebungen (September 2009) war nicht absehbar, ob die Planung eingehalten werden konnte.

- Berichtswesen schafft mehr Transparenz im Hinblick auf die Kosten einzelner Leistungen der Gemeinde
- regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich
- gezieltes Handeln durch bessere Kenntnis der Strukturen und der Schwachstellen
- klare Aussage der Berichterstattung

Die örtlichen Erhebungen zeigten, dass in der Mehrzahl der Gemeinden des Vergleichsrings Umstellungsschwierigkeiten bestanden, die eine fristgerechte Aufstellung des ersten Jahresabschlusses verhinderten, bestenfalls wahrscheinlich erscheinen ließen. Nach Einschätzung der überwiegenden Zahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister wird ein geringer Nutzen des Berichtswesens gerade bei instabiler Haushaltslage gesehen. Die Überörtliche Prüfung betont, dass die Doppik gut und hilfreich für die Sicherung der Haushaltsstabilität ist, weil sie den Ressourcenverbrauch im Gegensatz zur Kameralistik zutreffend darstellt und somit dazu beiträgt, dass Entscheidungen mit weitreichenden finanziellen Wirkungen auf einer fundierten wirtschaftlichen Grundlage getroffen werden können. In der Eröffnungsbilanz und den folgenden Jahresabschlüssen wird das Eigenkapital als Reinvermögen der Gemeinde abgebildet. Dessen Veränderung im Zeitablauf macht sichtbar, ob das Reinvermögen der Gemeinde nachhaltig erhalten bleibt. Damit wird eine klare Aussage darüber getroffen, ob eine intergenerative Gerechtigkeit erreicht wird.

### 8.4.3 Inventur/ Inventar

Ordnungsmäßigkeit der Inventur

Die Gemeinde hat zu Beginn des ersten Haushaltsjahres und danach für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres ihre Grundstücke, ihre Forderungen und Schulden, den Betrag ihres baren Geldes sowie ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben (Inventar). Körperliche Vermögensgegenstände sind grundsätzlich durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu erfassen (§ 35 Absatz 1 GemHVO-Doppik[211]). Die Inventur stellt die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bilanz sicher.

Wie für die Buchhaltung und Bilanzierung bestehen für die Inventur anerkannte Grundsätze, die deren Ordnungsmäßigkeit sicherstellen sollen. Dazu gehört der Grundsatz der Vollständigkeit, der wiederum mittels geeigneter organisatorischer Schritte, so Vorhandensein einer Inventurleitung zur Überwachung der Inventur, einzuhalten ist. Das Vorhandensein der Vermögensgegenstände und die Vollständigkeit der Erfassung lassen sich mit Hilfe des Vier-Augen-Prinzips sicherstellen.

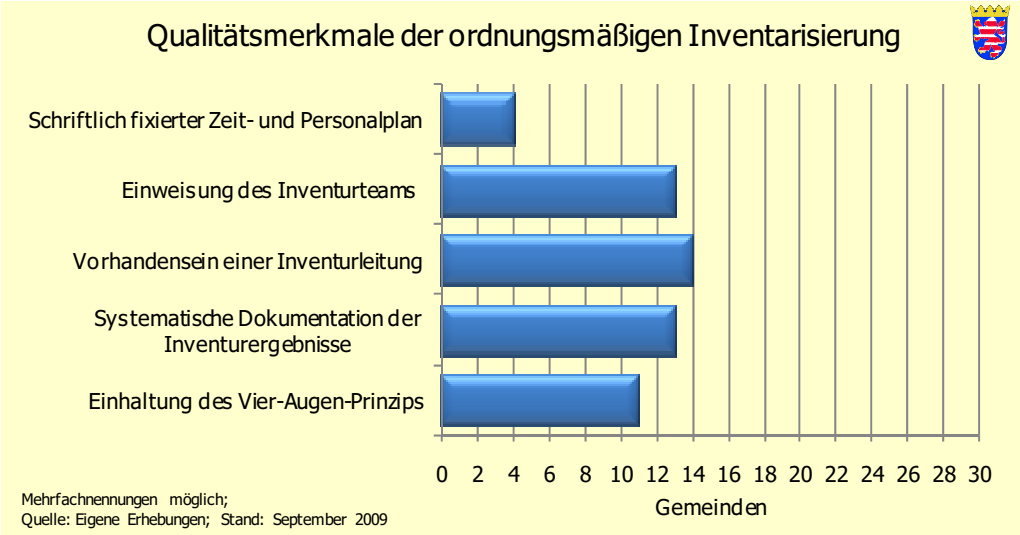
In der Prüfung wurde untersucht, inwieweit Qualitätsmerkmale, die in einer Inventuranweisung zu beschreiben sind, bei der Erstinventur der Gemeinden vorlagen (Ansicht 115).

[211] § 35 Absatz 1 GemHVO-Doppik – Inventar, Inventur

Die Gemeinde hat zu Beginn des ersten Haushaltsjahres mit einer Rechnungsführung nach den Regeln der doppelten Buchführung und danach für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres ihre Grundstücke, ihre Forderungen und Schulden, den Betrag ihres baren Geldes sowie ihre sonstigen Vermögensgegenstände genau zu verzeichnen und dabei den Wert der einzelnen Vermögensgegenstände und Schulden anzugeben (Inventar). Körperliche Vermögensgegenstände sind durch eine körperliche Bestandsaufnahme zu erfassen, soweit in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist. Das Inventar ist innerhalb der einem ordnungsmäßigen Geschäftsgang entsprechenden Zeit aufzustellen.

Nr. 2 der Verwaltungsvorschriften zu § 35 GemHVO-Doppik - Inventar, Inventur

Die Inventur muss den Grundsätzen ordnungsmäßiger Inventarisierung entsprechen. Zur Gewährleistung einer ordnungsmäßigen Inventur ist eine Inventuranweisung erforderlich.

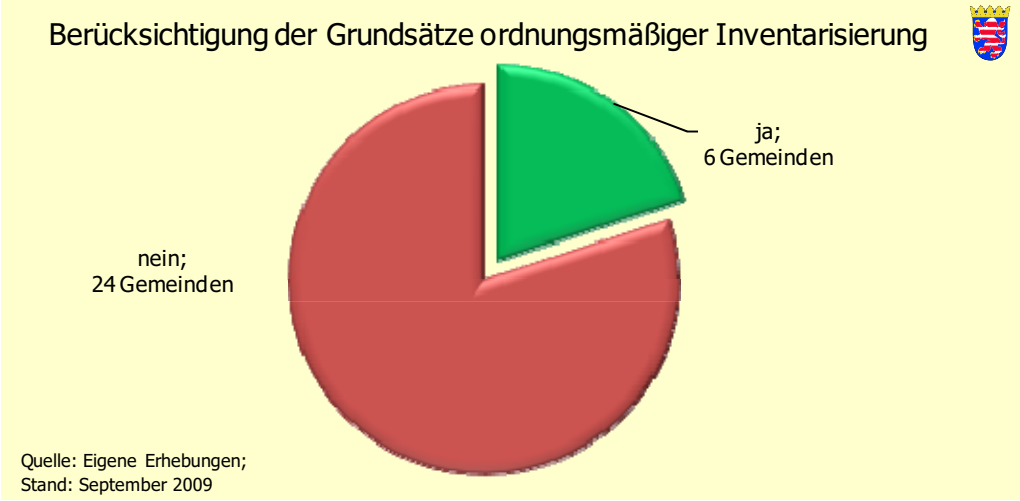



Ansicht 115: Qualitätsmerkmale der ordnungsmäßigen Inventarisierung

Die in der Ansicht 115 dargestellten Maßnahmen dienen der Erfüllung der Verpflichtungen nach § 35 GemHVO-Doppik.

Die Überörtliche Prüfung beurteilte auf der Grundlage der definierten Qualitätsmerkmale, ob die Gemeinden die Grundsätze der ordnungsmäßigen Inventarisierung einhielten. Dabei stellte sie auf das Gesamtbild der Verhältnisse und nicht auf das Vorliegen aller Einzelmerkmale ab.

Ansicht 116 zeigt, ob die Gemeinden die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventarisierung für die Eröffnungsbilanz einhielten.




Ansicht 116: Berücksichtigung der Grundsätze ordnungsmäßiger Inventarisierung

Aus Ansicht 116 geht hervor, dass 24 der 30 Gemeinden oder 80 Prozent im Vergleichsring die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventarisierung für die Eröffnungsbilanz nicht einhielten. Mängel ergaben sich insbesondere im Hinblick auf die systematische Dokumentation der Inventurergebnisse und die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. So waren an der Inventur nicht zwei Personen beteiligt, das Datum der Inventur nicht auf den Zähllisten vermerkt und die Zähllisten von den Inventurteams und der Inventurleitung nicht abgezeichnet.

In 3 Gemeinden[212] waren alle Qualitätsmerkmale der ordnungsmäßigen Inventur erfüllt. Bei weiteren 3 Gemeinden[213] waren nicht alle Qualitätsmerkmale im Einzelnen

[212] Fronhausen, Niederdorfelden, Ronshausen

ausgeprägt, gleichwohl waren die Grundsätze der ordnungsgemäßen Inventarisierung erfüllt. In 10[214] der 24 Gemeinden, die nicht die Grundsätze ordnungsmäßiger Inventarisierung erfüllten, lag keines der Qualitätsmerkmale vor.

Inventur-vereinfachung

Die GemHVO-Doppik sieht für das Vermögen der Gemeinden Inventurvereinfachungen vor, die bestimmten Voraussetzungen unterliegen (§ 36 GemHVO-Doppik[215]). Bei der Aufstellung des Inventars für den Schluss eines Haushaltsjahrs bedarf es einer körperlichen Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände für diesen Zeitpunkt demnach nicht, soweit mittels Anwendung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung erlaubten anderen Verfahrens gesichert ist, dass der Bestand der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert ohne die körperliche Bestandsaufnahme für diesen Zeitpunkt festgestellt werden kann (Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 36 GemHVO-Doppik[216]). In diesen Fällen reichen für das Anlagevermögen körperliche Bestandsaufnahmen alle drei bis fünf Jahre aus.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die Gemeinden organisatorisch regelten, dass das zum Stichtag der Eröffnungsbilanz ermittelte Anlagevermögen mit verlässlichen Aufzeichnungen aller Vermögensabgänge und Vermögenszugänge ordnungsmäßig fortgeschrieben wird. Ansicht 117 zeigt die Zahl der Gemeinden, die die Voraussetzungen für Inventurvereinfachungen beim Anlagevermögen erfüllten.

Ansicht 117: Voraussetzungen für Inventurvereinfachungen beim Anlagevermögen

In sechs Gemeinden waren schriftliche Regeln, Anweisungen oder sonstige Verfahren vorhanden, die eine ordnungsmäßige Fortschreibung des Anlagevermögens durch lückenlose Erfassung aller Zu- und Abgänge sicherstellen. Die übrigen Gemeinden

---

[213] Bischoffen, Gemünden (Felda), Wohratal

[214] Angelburg, Allendorf (Lumda), Fischbachtal, Flörsbachtal, Jesberg, Körle, Oberaula, Schwalmtal, Steffenberg, Wildeck

[215] § 36 Absatz 2 GemHVO-Doppik – Inventurvereinfachungen

Bei der Aufstellung des Inventars für den Schluss eines Haushaltsjahres bedarf es einer körperlichen Bestandsaufnahme der Vermögensgegenstände für diesen Zeitpunkt nicht, soweit durch Anwendung eines den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung entsprechenden anderen Verfahrens gesichert ist, dass der Bestand der Vermögensgegenstände nach Art, Menge und Wert auch ohne die körperliche Bestandsaufnahme für diesen Zeitpunkt festgestellt werden kann.

[216] Nr. 3 der Verwaltungsvorschriften zu § 36 GemHVO-Doppik – Inventurvereinfachungen

Die Bestände des Anlagevermögens können durch Fortschreibung, d.h. durch die Einzelerfassung sämtlicher Zu- und Abgänge nach Art, Menge und Wert, nachgewiesen werden. Auf eine jährliche körperliche Bestandsaufnahme bei den Vermögensgegenständen des Anlagevermögens kann verzichtet werden, wenn eine ordnungsmäßige buchmäßige Erfassung mittels einer Anlagenbuchhaltung sichergestellt ist. Dies ist als gegeben anzusehen, sofern diese Fortschreibung nachweislich zuverlässig ist und sich aus dem Betriebsablauf zwangsläufig eine ständige Überwachung der wesentlichen Teile dieses Vermögensbereiches ergibt.

richteten kein Verfahren zur ordnungsmäßigen Fortschreibung des Anlagevermögens ein.

Erfassung der Zu- und Abgänge des Anlagevermögens

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Gemeinden, die die Voraussetzungen für Inventurvereinfachungen beim Anlagevermögen nicht erfüllen, ein nachvollziehbares Verfahren zur Sicherstellung der vollständigen Erfassung der Zu- und Abgänge im Anlagevermögen einzurichten. Der Aufwand einer jährlichen körperlichen Inventur des Anlagevermögens kann mit diesen Maßnahmen vermieden werden.

### 8.4.4 Exkurs: Anmerkungen und Hinweise der Gemeinden

In der 135. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" befragte die Überörtliche Prüfung die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister der Gemeinden nach ihrer Meinung zum Umstellungsprozess, so zur Kritik an der Gesetzgebung (Frage 1 und Frage 2) und Eigenkritik (Frage 3). Die Anmerkungen und Hinweise werden nachstehend zusammengefasst dargestellt. Die Wiedergabe beschränkt sich auf diejenigen Aussagen, die am häufigsten getroffen wurden. Die Zahl der Nennungen wurde vermerkt.

Kritik an der Gesetzgebung

| Reform des Haushaltswirtschaftsrechts | |
|---|---|
| Frage 1: Welche Kritik äußern Sie an der Gesetzgebung zur Umstellung auf die Doppik? | Nennungen |
| keine Vereinfachungen/ Sonderregelungen für kleine Gemeinden getroffen | 9 |
| keine einheitlichen Regelungen bestehen; interkommunale Vergleichbarkeit nicht gegeben | 6 |
| kleine Gemeinden haben kaum personelle und finanzielle Kapazitäten zur Umstellung auf die Doppik | 5 |
| Konnexitätsprinzip nicht eingehalten | 5 |
| Mehrfachnennungen möglich;<br>Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2009 | |

Ansicht 118: Reform des Haushaltswirtschaftsrechts

Fehlen von Vereinfachungen/ Sonderregelungen

Aus Ansicht 118 ist ersichtlich, dass die kleinen Gemeinden insbesondere fehlende Vereinfachungsregelungen/ Sonderregelungen für kleine Gemeinden kritisierten. Diese Kritik steht in unmittelbarem Zusammenhang mit den fehlenden personellen und finanziellen Kapazitäten der kleinen Gemeinden zur Umstellung auf die Doppik. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist diese Kritik nachvollziehbar. Vor dem Hintergrund des im Vergleich zu großen Gemeinden geringeren Haushaltsvolumens ist es angezeigt, Vereinfachungsregelungen für die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses zu treffen. Diese könnten sich in Anlehnung an die im Handelsgesetzbuch für kleine Kapitalgesellschaften vorgesehenen Erleichterungen orientieren. Die Überörtliche Prüfung befürwortet es, dass in dem Entwurf der Verwaltungsvorschriften zum Abschnitt 10 der GemHVO-Doppik (Gesamtabschluss)[217] Erleichterungen für die Aufstellung des Gesamtabschluss vorgesehen sind.

Fehlen einheitlicher Regelungen

Sechs Gemeinden kritisierten das Fehlen einheitlicher Regelungen. Sie sahen darin Schwierigkeiten bei der interkommunalen Vergleichbarkeit. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass die Gemeinden unter eigener Verantwortung die ausschließlichen Träger der gesamten örtlichen öffentlichen Verwaltung sind. Dazu gehört, dass die Gemeinden auf der Grundlage des bestehenden gesetzlichen Rahmens eigenverantwortlich die Bilanzierung und Bewertung ihres Vermögens und ihrer Schulden vornehmen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den bestehenden rechtlichen Rahmen durch sachgerechte Bilanzierungs- und Bewertungsentscheidungen eigenverantwortlich auszufüllen, so durch Festlegung der betriebsgewöhnlichen Nutzungsdauer für abnutzbare Vermögensgegenstände des Anlagevermögens (§ 43 Absatz 1 GemHVO-

[217] Schreiben vom 17. Dezember 2009, Hessisches Ministerium des Inneren und für Sport IV 22 – 15 i 01.07

Doppik[218]). Die Gemeinden stellen damit sicher, dass die Eröffnungsbilanz und die nachfolgenden Jahresabschlüsse die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen (§ 114s Absatz 1 HGO[219]) und die interkommunale Vergleichbarkeit gegeben ist.

Nicht ausreichende Kapazitäten

Fünf Gemeinden führten an, dass sie kaum die personellen und finanziellen Kapazitäten haben, die Umstellung auf die Doppik zu realisieren. Die Überörtliche Prüfung merkt hierzu an, dass die Umstellung auf die Doppik ein einmaliges Projekt darstellt, das auf die Zukunft gerichtet ist. Aufgrund der im Vergleich zur Kameralistik höheren Transparenz hinsichtlich der finanziellen Folgen kommunaler Entscheidungen, kann die Umstellung dazu beitragen, mittel- und langfristig die finanzielle Situation zu verbessern. Die Gemeinden sollten prüfen, ob sie dem Projekt der Umstellung eine ausreichende Priorität eingeräumt haben.

Konnexitätsprinzip

Fünf Gemeinden vertraten die Auffassung, das Konnexitätsprinzip sei durch die Gesetzgebung zur Doppik nicht eingehalten worden.

Änderung der GemHVO-Doppik

| Änderung der GemHVO-Doppik im Jahr 2011 | |
|---|---|
| Frage 2: Was sollte der Gesetzgeber berücksichtigen? | Nennungen |
| klare und einheitliche Regelungen schaffen | 9 |
| Vereinfachungen für kleine Gemeinden schaffen | 7 |
| Regelungen schaffen, wie mit Fehlbeträgen umgegangen werden soll, die durch Abschreibungen entstanden sind (Haushaltssicherungskonzept) | 3 |
| Mehrfachnennungen möglich;<br>Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2009 | |

Ansicht 119: Änderung der GemHVO-Doppik im Jahr 2011

Einheitliche Regelungen und Vereinfachungen

Die kleinen Gemeinden forderten vom Gesetzgeber insbesondere, bei der Änderung der GemHVO-Doppik im Jahr 2011 klare und einheitliche Regelungen sowie Vereinfachungen für kleine Gemeinden zu schaffen. Diese Forderungen spiegeln die oben dargestellte Kritik an der Gesetzgebung wider.

Umgang mit Fehlbeträgen

Drei Gemeinden erwarteten Regelungen, wie mit Fehlbeträgen umgegangen werden soll, die durch Abschreibungen entstanden sind. Es wurde insbesondere vorgeschlagen, dass auf die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts gemäß § 24 Absatz 4 GemHVO-Doppik[220] verzichtet werden kann, wenn und soweit der Ausgleich des Ergebnishaushalts aufgrund des Ansatzes von Abschreibungen nicht möglich ist. Die Überörtliche Prüfung hält diese Forderung für nicht sachgerecht, weil sie dem Grundprinzip der nachhaltigen Haushaltsführung zuwider läuft. Ziel der Doppik ist die nachhaltige und der Generationengerechtigkeit verpflichtete Haushaltsführung.

Umstellungsprozess

[218] siehe Fußnote 114

[219] § 114s Absatz 1 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu enthalten, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Der Jahresabschluss hat die tatsächliche Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darzustellen.

[220] § 24 Absatz 4 GemHVO-Doppik – Haushaltsausgleich
Ist ein Ausgleich des Ergebnishaushalts nach Abs. 2 nicht möglich, ist ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen (§ 92 Abs. 4 der Hessischen Gemeindeordnung). Im Haushaltssicherungskonzept sind die Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt zu beschreiben. Es muss verbindliche Festlegungen enthalten über das Konsolidierungsziel, die dafür notwendigen Maßnahmen und den angestrebten Zeitraum, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll.

| Prozess: Umstellung auf Doppik | |
|---|---|
| Frage 3: Was hätten Sie mit dem heutigen Wissen bei dem Umstellungsprozess anders gemacht? | Nennungen |
| nichts | 13 |
| früher mit dem Projekt der Umstellung begonnen | 5 |
| frühzeitig personelle Verstärkung geschaffen | 5 |
| mehr interkommunale Zusammenarbeit | 4 |
| Mehrfachnennungen möglich;<br>Quelle: Eigene Erhebungen, Stand September 2009 | |

Ansicht 120: Prozess: Umstellung auf Doppik

Kein anderes Handeln

Fast die Hälfte der befragten Gemeinden sagte, mit dem heutigen Wissen bei dem Umstellungsprozess nichts anders gemacht zu haben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt im Hinblick auf die künftig fristgerecht aufzustellenden Jahresabschlüsse, diese Position zu überdenken und Instrumente eines Projektmanagements einzurichten. Im Übrigen ist die Angabe der Gemeinden ein Hinweis darauf, dass sie die Eigenverantwortung bei der Umstellung auf die Doppik ernst nehmen.

Früherer Beginn

Fünf Gemeinden gab an, sie hätten mit dem heutigen Wissen früher mit dem Projekt zur Umstellung begonnen. Die Aussagen spiegeln die Komplexität des Projekts zur Umstellung wider, die von den Gemeinden unterschätzt wurde. Ferner verdeutlichen sie die Notwendigkeit eines hinreichenden Projektmanagements.

Personelle Verstärkung

Fünf Gemeinden trafen die Aussage, sie hätten mit dem heutigen Wissen frühzeitig personelle Verstärkung geschaffen. Die Aussage macht deutlich, dass in diesen Gemeinden die Umstellung auf die Doppik von dem vorhandenen Personal als zusätzliche Aufgabe zu bewältigen war, was zu Kapazitätsengpässen führte. Die Einstellung zusätzlichen Personals bietet unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen die Möglichkeit, das kaufmännische Fachwissen in der Verwaltung zu erweitern und damit die Qualität des doppischen Rechnungswesens zu verbessern.

Interkommunale Zusammenarbeit

Vier Gemeinden meinten, mit dem heutigen Wissen hätten sie verstärkt interkommunale Zusammenarbeit gesucht. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass die interkommunale Zusammenarbeit ein adäquates Mittel für einen effizienten Umstellungsprozess ist, weil das Personal effizient eingesetzt werden kann und ein Wissenstransfer stattfindet.

Künftige Projektabwicklung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Erfahrungen aus der Umstellung auf die Doppik für künftige Projekte, so die Aufstellung des Jahresabschlusses und des Gesamtabschlusses, zu nutzen. Bei umfangreichen Projekten sollten in der Planungsphase Entscheidungen darüber getroffen werden, ob die Gemeinde ausreichende Kapazitäten hat, um das Projekt selbst abzuwickeln, oder ob sie externe Dienstleister beauftragt. Die Projektplanung sollte eine konkrete Zeit- und Finanzplanung umfassen. Die Einhaltung des Zeitplans und des Finanzbudgets sind während der Projektabwicklung laufend zu überwachen. Bei Abweichungen vom Plan, sind Maßnahmen zu definieren und einzuleiten.

## 8.5 Einhundertzweiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte"

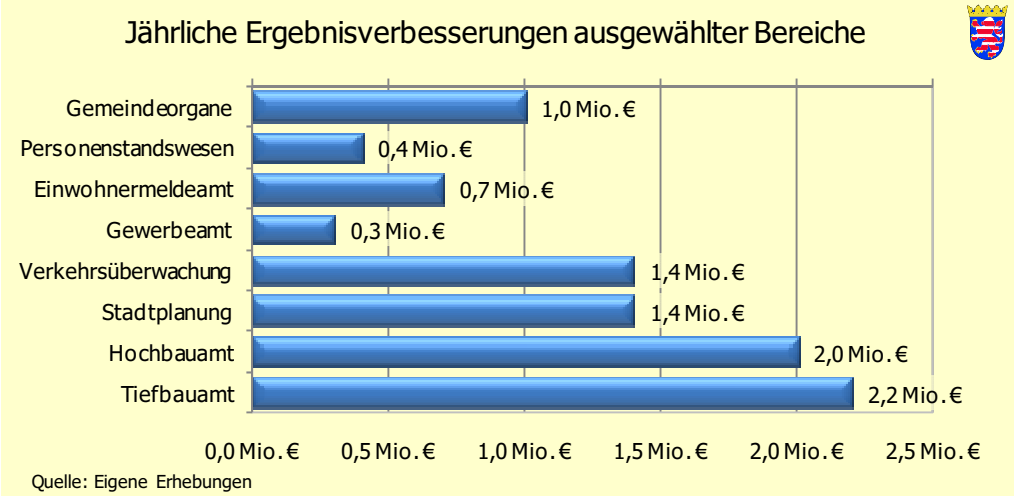
### 8.5.1 Wirtschaftlichkeit kommunaler Aufgaben

Die Gemeindeorgane, das Personenstandswesen, das Einwohnermeldewesen, das Gewerbeamt, die Verkehrsüberwachung, die Stadtplanung, das Hochbauamt und das Tiefbauamt waren Gegenstand der Untersuchung. Es wurden ausgewählte Leistungen der Bereiche untersucht, bei denen die Körperschaften nur geringe Möglichkeiten haben, Standards selbst zu setzen. Durch die Optimierung dieser Prozesse könnten die Städte Ergebnisverbesserungen von rund 9,3 Millionen € realisieren. Dies ent-

spricht rund 34 Prozent der gesamten bei der Haushaltsstrukturprüfung ermittelten Ergebnisverbesserungen.[221]

Ergebnisverbesserungen

Ansicht 121 gibt die Ergebnisverbesserungen der Städte wieder. Die höchsten Ergebnisverbesserungen wurden in den Bereichen des Hoch- und Tiefbauamts ermittelt. Für das Tiefbauamt ergaben sich im Jahr 2008 Ergebnisverbesserungen von rund 2,2 Millionen € und für das Hochbauamt von rund 2,0 Millionen €. Für das Gewerbeamt wurden mit rund 0,3 Millionen € die geringsten Ergebnisverbesserungen ermittelt.




Ansicht 121: Jährliche Ergebnisverbesserungen ausgewählter Bereiche

## 8.5.2 Erhebung einer Wassergebühr oder eines Wasserpreises

Wassergebühren und Wasserpreis

Ein Eigenbetrieb einer Stadt erhob anstelle von Gebühren einen Wasserpreis. Damit gestaltet der Eigenbetrieb das Rechtsverhältnis der Benutzung einer kommunalen Wasserversorgungsanlage privatrechtlich aus. Das Verfahren entspricht der Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV).[222]

Ansicht 122 gibt einen Überblick über die wesentlichen Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Wasserentgelten.

[221] Eine Ergebnisverbesserung in Bezug auf die Zahl der Vollzeitäquivalente und die Kosten wurde gegenüber Referenzwerten berechnet. Die Ergebnisverbesserungen wurden nicht im Vergleich zu den günstigsten Werten, sondern gegenüber den unteren Quartilswerten ermittelt. Der untere Quartilswert ist der Wert einer aufsteigend sortierten Zahlenfolge, bei dem ein Viertel aller Werte kleiner und drei Viertel aller Werte größer sind. Die Vorgehensweise stellt sicher, dass besonders günstige Voraussetzungen für die Aufgabenerfüllung einiger Körperschaften unberücksichtigt bleiben. Dadurch werden solche besonderen Rahmenbedingungen einzelner Körperschaften, die nicht ohne Weiteres auf alle Körperschaften übertragbar wären, nicht zur Berechnungsgrundlage der Ergebnisverbesserungen. Um die Ergebnisse der Körperschaften vergleichen zu können, bleiben individuelle Faktoren der Personalkosten wie Alter, Familienstand usw. durch standardisierte Personalkostensätze unberücksichtigt.

[222] Verordnung über Allgemeine Bedingungen für die Versorgung mit Wasser (AVBWasserV) vom 20. Juni 1980, BGBl. I, Seite 750, 1067, zuletzt geändert durch Verordnung vom 13. Januar 2010, BGBl. I, Seite 10; siehe auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof vom 29. April 1992 - 5 UE 3981/88

| Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Wasserentgelte | | |
|---|---|---|
| | Wassergebühr | Wasserpreis |
| Rechtsform | Regiebetrieb<br>Eigenbetrieb | Regiebetrieb<br>Eigenbetrieb<br>Eigengesellschaft |
| Prinzipien der Entgeltkalkulation | Kostendeckungsprinzip<br>Äquivalenzprinzip<br>Gleichheitsgrundsatz | Kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht<br>Angemessenheits- und Billigkeitsprüfung |
| Veranlagung | Gebührensatzung, KAG und Abgabenordnung | BGB, AVBWasserV, ergänzende Vertragsbedingungen zur AVBWasserV |
| Beitreibung | Mahnung nach Verwaltungsvollstreckungsgesetz | Mahnung nach BGB |
| Vollstreckung | Vollstreckung Gebührenbescheid durch Kasse des Trägers der Wasserversorgung | Erlangung eines Titels und Vollstreckung nach der Zivilprozessordnung |
| Maßstab der Prüfung | Gebührenfähigkeit ohne Vergleich mit anderen Wasserversorgungs-unternehmen | Vergleich zu Dritten bundesweit mit Beweislastumkehr |
| Rechtsweg | Verwaltungsrechtsweg | Zivilrechtsweg |
| Quelle: Eigene Darstellung | | |

Ansicht 122: Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Wasserentgelte

Obergerichtlich ist geklärt, dass privatrechtlich ausgestaltete Wasserentgelte der kartellrechtlichen Missbrauchskontrolle unterliegen.[223] Mit der Entscheidung, Wasserpreise zu erheben, hat sich die Stadt der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht unterworfen. Sie wird auch die monopolistisch geprägte Wasserversorgung einer Überprüfung der Endkundenpreise nach den Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen ausgesetzt sein.

### 8.5.3 Einsatz von Finanzierungsinstrumenten

Die Städte wendeten im Mittel sechs Prozent ihrer verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel für Zinsen auf. Zur Optimierung der Zinsaufwendungen setzten vier Städte Zinssatz-Swaps als Finanzierungsinstrument ein.[224]

Zinssatz-Swap

In einem Zinssatz-Swap vereinbaren zwei Vertragspartner den Austausch unterschiedlich gestalteter Zinszahlungen über einen bestimmten Zeitraum. Die Zinszahlungen wurden so festgesetzt, dass die Städte auf einen vereinbarten Nennbetrag einen Festzinssatz und die Banken einen variablen Zinssatz zahlten. Der variable Zinssatz orientierte sich an üblichen Referenzzinssätzen im Interbankengeschäft, so etwa an dem Sechs-Monats-Euribor. Vorgefunden wurde auch die umgekehrte Variante, bei der sich die Städte für den variablen Zins entschieden und die Bank für den festen Zinssatz.

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit

Die Zinssatz-Swaps sind als derivative Finanzierungsinstrumente einzuordnen. Das Gemeindewirtschaftsrecht trifft zu derivativen Finanzierungsinstrumenten keine Aussage. Der Einsatz von Finanzierungsinstrumenten unterliegt dem Sparsamkeits- und Wirtschaftlichkeitsgebot (§ 92 Absatz 2 HGO). Sie sind nur als Sicherungsgeschäfte für Kredite oder beabsichtigte Kreditaufnahmen für eine beschlossene Investitionsplanung zulässig.[225] Zudem müssen sie dem Erfordernis der Sicherheit nach § 22 Absatz 1

[223] Bundesgerichtshof vom 2. Februar 2010 – KVR 66/08

[224] § 2 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) - Begriffsbestimmungen
in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. September 1998 (BGBl. I, Seite 2708), zuletzt geändert durch Artikel 35 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I, Seite 2794)

[225] Vergleiche Ziffer 10 der Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten, Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 18. Februar 2009 – IV 24-15 i 01.08, StAnz. 2009, Seite 701

Satz 2 GemHVO-Doppik in Einklang stehen. Die Sicherheit eines Finanzgeschäfts hat Vorrang vor dem Ertrag aus diesem Geschäft.[226]

Sicherungszusammenhang

Das Gebot des Sicherungszusammenhangs verlangt, dass die Finanzierungsinstrumente in einem nachweisbaren, sachlichen und zeitlichen Zusammenhang (Betrags- und Laufzeitkongruenz) mit einem konkret vorhandenen oder aktuell neu abgeschlossenen Kreditvertrag (Grundgeschäft) stehen. Dabei darf das Grundgeschäft volumenmäßig und/ oder zeitlich nur teilweise abgesichert werden. Drei der vier Städte, die im Jahr 2008 Finanzierungsinstrumente einsetzten, verstießen in Folge des fehlenden Grundgeschäfts gegen das Gebot des Sicherungszusammenhangs sowie gegen das allgemeine Spekulationsverbot:

Absicherung von Kassenkrediten

- Eine Stadt setzte zur Absicherung ihrer Zinsrisiken aus Kassenkrediten einen Zinssatz-Swap ein. Aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen hat die Stadt auch dann Zahlungen an die Bank zu leisten, wenn auf Seiten der Stadt keine Kassenkredite mehr bestehen. In diesem Fall steht der Zinssatz-Swap in keinem Zusammenhang mit einem Grundgeschäft. Zum Jahresende wies der Zinssatz-Swap einen negativen Marktwert aus. Deshalb bildete die Stadt im Jahresabschluss zum 31. Dezember 2008 eine Rückstellung für drohende Verluste aus schwebenden Geschäften von 0,9 Millionen €.[227] Die Bildung dieser Rückstellung belastete den Ergebnishaushalt, wodurch der Haushaltsausgleich zusätzlich erschwert war.

Fehlendes Grundgeschäft

- Eine Stadt schloss im Dezember 2008 einen Forward-Swap mit dem Ziel, den Zinssatz für einen Darlehensbestand von 5 Millionen € ab November 2028 zu begrenzen. Die Stadt und die Bank verpflichteten sich, bis zum 15. November 2048 Zahlungen an den Vertragspartner zu leisten. Die Zahlungen sind auch in dem Fall zu leisten, wenn auf Seiten der Stadt innerhalb der Vertragslaufzeit (Ende 2028 bis Ende 2048) keine Darlehen mehr bestehen. Bei dieser Vereinbarung fehlt es an einem Grundgeschäft, das in einem sachlichen und zeitlichen Zusammenhang zum Forward-Swap steht.

Währungsoptionen

- Eine Stadt hatte im Jahr 2007 die Option erworben, einen Betrag von 4,5 Millionen € zu einem festgelegten Wechselkurs in Schweizer Franken an einem bestimmten Termin Anfang 2008 zu erwerben. Der Kauf der Option erfolgte mit der Überlegung, in 2008 wieder Kassenkredite in Schweizer Franken aufzunehmen. Von dieser Überlegung nahm die Stadt Abstand und veräußerte ihre Option im Oktober 2007 mit einem Verkaufsgewinn von 2.350 € gegenüber den Anschaffungskosten. Die von der Stadt erworbene Devisenoption diente nicht der Absicherung von Wechselkursschwankungen, da sie im Zeitpunkt des Erwerbs kein Fremdwährungsdarlehen aufgenommen hatte. Die Stadt hat unabhängig davon, ob sie am Ende einen Veräußerungsgewinn erzielt hat, gegen das allgemeine Spekulationsverbot verstoßen.

---

[226] Nr. 1 der Verwaltungsvorschriften zu § 22 GemHVO-Doppik – Liquiditätssicherung
Die Gemeinde (Gv) hat ihre stetige Zahlungsfähigkeit sicherzustellen. Die Anlage von Zahlungsmittelbeständen in Aktien, Investmentanteilen und ähnlichen Anlageformen ist wegen der möglichen Kursverluste nicht zulässig. Bei festverzinslichen Wertpapieren soll deren Laufzeit mit der Anlagefrist möglichst übereinstimmen. Die Sicherheit der Geldanlage hat Vorrang vor der Höhe des Ertrages. Das Risiko der Anlage muss in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehen. (…)

[227] vergleiche 125. Vergleichende Prüfung im Neunzehnten Zusammenfassenden Bericht, LT-Drucks. 18/939

# 9. Ergebnisse der Haushaltsstrukturprüfungen: Ausblick

Die vier Haushaltsstrukturprüfungen zeigten die Erfahrungen der Kommunen mit dem doppischen System. Der Umstellungsprozess selbst ist insgesamt positiv zu beurteilen, auch wenn er noch nicht abgeschlossen ist. Die Einführung der Doppik war für die Kommunen deutlich zeitaufwendiger als erwartet. Gerade für kleine Gemeinden stellte die Abarbeitung bestehender Rückstände eine Herausforderung dar, weil der Umstellungsprozess bei mehrheitlich instabiler Haushaltslage mit vorhandenen Kapazitäten bewältigt werden musste. Dabei fiel auf, dass die kleinen Gemeinden der Umstellung auf die Doppik nicht die Priorität einräumten, die diesem Projekt angemessen gewesen wäre. Zwar hatte die überwiegende Zahl der Gemeinden zu Beginn einen Meilensteinplan für das Umstellungsprojekt aufgestellt; ein nachhaltiges Projektmanagement auf der Grundlage des Meilensteinplans fehlte hingegen.

Die Doppik muss sich in der kommunalen Praxis bewähren. Im Zuge der Umstellung auf die Doppik sind die für die politische Steuerung relevanten Themen und Inhalte in einem anderen Blickwinkel zu beurteilen. Ein anspruchsvoller Kommunikationsprozess zwischen Verwaltung und Politik über die in der Gemeinde verfolgten politischen Strategien setzte ein. Unter dieser Voraussetzung kann mit dem doppischen Instrumentarium eine verbesserte Steuerungsunterstützung erreicht werden. Auf Basis eines nach Produktbereichen gegliederten Haushalts erhalten die Gemeinden erstmals Freiräume zur individuellen Ausgestaltung ihrer Haushalte. Das Ziel der besseren Transparenz wird erreicht, wenn die anfänglichen Schwierigkeiten der Umstellung überwunden sind. Langfristig ist die Doppik der Kameralistik überlegen.

Die Haushaltslage der Kommunen und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung werden künftig im doppischen System beurteilt. Um eine angemessene Abbildung ihrer Verhältnisse zu erreichen, sollten die Kommunen ihr Steuerungssystem optimieren. Zur Schaffung einer größeren Flexibilität bei politischen Entscheidungen und in der Haushaltsführung sind sie gefordert, aus unterjährigen, kennzahlengestützten Berichten Informationen zu gewinnen, um früh Fehlentwicklungen zu erkennen. Wichtig ist, den Mandatsträgern die grundlegenden Informationen zeitnah zur Verfügung zu stellen.

Die Kommunen hatten die Möglichkeit, die Haushaltswirtschaft auf die Doppik oder die Verwaltungsbuchführung umzustellen. Allein zwei Gemeinden entschieden sich für die Einführung der Verwaltungsbuchhaltung. Die GemHVO-Vwbuchfg-2009 stellt die rechtliche Grundlage der Haushaltsführung dar. Sie wird zukünftig ausschließlich für diese beiden Gemeinden anzupassen sein. Der damit verbundene Aufwand stellt die dauerhafte Beibehaltung der Verwaltungsbuchführung in Frage. Darüber werden die Daten der Verwaltungsbuchführung mit denen der Doppik statistisch nur eingeschränkt vergleichbar sein.

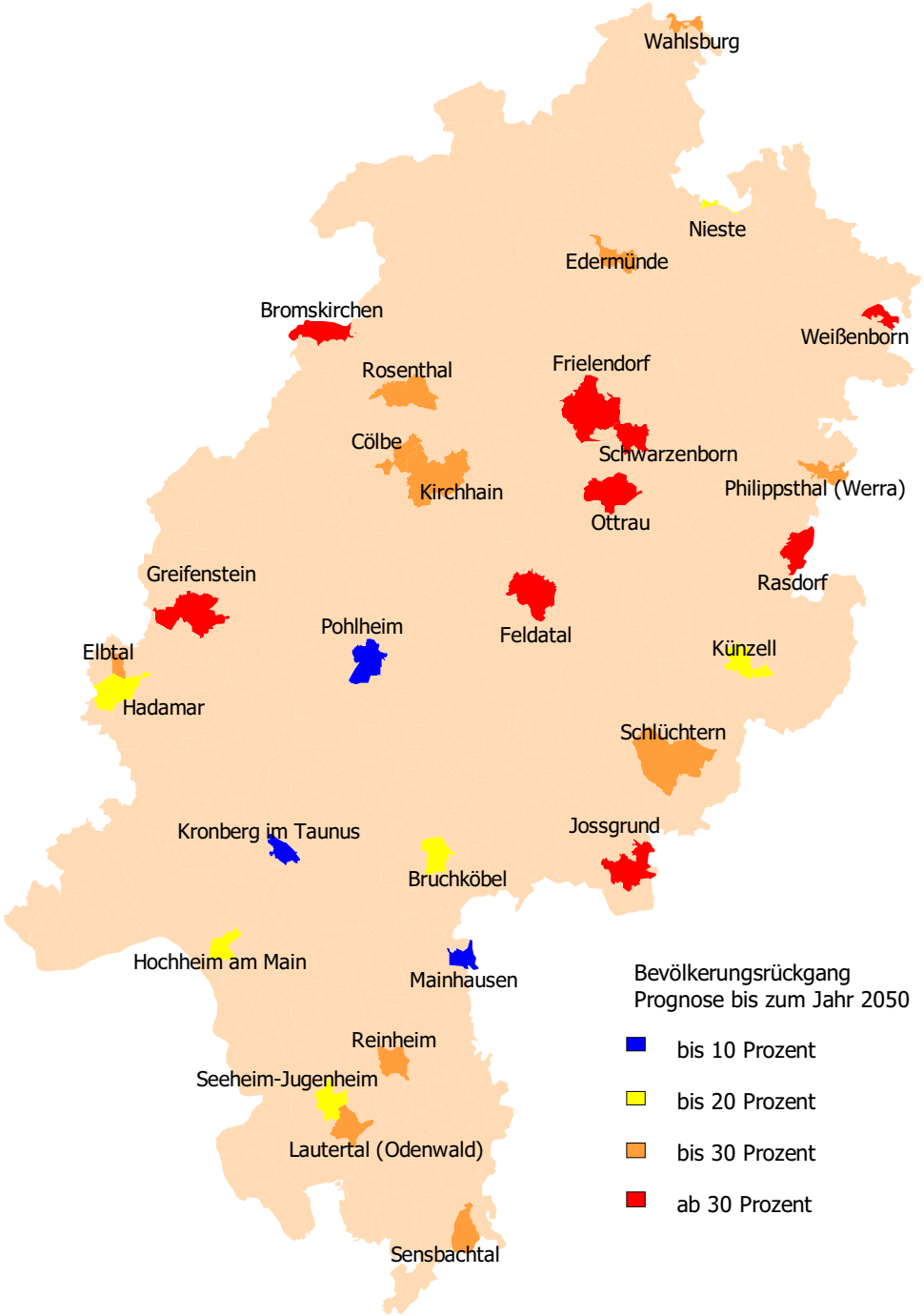
Insgesamt müssen die Gemeinden künftig stärker gewährleisten, dass die für die politische Steuerung wichtigen Themen und Inhalte im doppischen Haushalt dargestellt und mit aussagekräftigen Zielen und Kennzahlen unterlegt werden. So gewinnt der Gesamtabschluss für die Darstellung der tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Kommune an Bedeutung. Die Kommunen haben diese Herausforderung anzunehmen. Hierbei ist proaktives Handeln, das Ausdruck von Führungsstärke ist, von entscheidender Bedeutung.

# FACHPRÜFUNGEN

# 10. Einhundertsechsunddreißigste Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel"

## 10.1 Geprüfte Körperschaften

Bromskirchen, Bruchköbel, Cölbe, Edermünde, Elbtal, Feldatal, Frielendorf, Greifenstein, Hadamar, Hochheim am Main, Jossgrund, Kirchhain, Kronberg im Taunus, Künzell, Lautertal (Odenwald), Mainhausen, Nieste, Ottrau, Philippsthal (Werra), Pohlheim, Rasdorf, Reinheim, Rosenthal, Schlüchtern, Schwarzenborn, Seeheim-Jugenheim, Sensbachtal, Wahlsburg, Weißenborn




Ansicht 123: „Demografischer Wandel" - Lage der Städte und Gemeinden

## 10.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Januar 2009 bis September 2009 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 8. Juni 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | arf Gesellschaft für Organisationsentwicklung mbH, Nürnberg |

## 10.3 Leitsätze

**Der demografische Wandel ist unumkehrbar.** Seite 149 ff.

**Die Bevölkerung geht deutlich zurück. Die geprüften Gemeinden - vor allem im ländlichen Raum - verlieren in den nächsten 20 Jahren bis zu einem Drittel ihrer Bevölkerung. In den nächsten 40 Jahren geht die Bevölkerung in 9 der 29 Gemeinden sogar um mehr als 30 Prozent zurück.**

**Der demografische Wandel ist kein isoliertes Problem Hessens. Die Kommunen können durchweg keinen Zuwachs durch Wanderungsgewinne erwarten.** Seite 151

**Die Kommune als Wirtschaftsraum, das heißt als Standort für Unternehmen und als selbst handelnder Akteur im Wirtschaftsleben, erfährt im Zuge des demografischen Wandels eine Einschränkung ihrer Handlungsfreiheit. Die Einnahmen der Kommunen hängen weitgehend von der Bevölkerungszahl ab. Es wird schwerfallen, den gemeindlichen Aufwand, auch den Personalaufwand, zumindest proportional an den Rückgang der Einnahmen anzupassen. Gleichwohl muss dies politisch gelingen.** Seite 155 ff.

**Die Kommune als Lebensraum wird sich mit einer geänderten Altersstruktur auseinanderzusetzen haben. Während es bis zum Jahr 2040 immer weniger Kinder unter sechs Jahren gibt, erhöht sich die Zahl der Senioren (Einwohner über 70 Jahre). Ab den vierziger Jahren wird sowohl die Zahl als auch der Anteil der Senioren zurückgehen.** Seiten 161 ff., 165 ff.

**Mit der Entwicklung der Bevölkerungszahl der Senioren verändert sich der Bedarf an Hilfe- und Pflegeleistungen, die im näheren sozialen Umfeld erbracht werden (Familie, Freunde, Nachbarn). Dieses soziale Unterstützungspotential wird in den nächsten Jahrzehnten zurückgehen.**

**Die Kommune als Siedlungsraum wird hinsichtlich der netzgebundenen Infrastruktureinrichtungen keine wesentlichen Änderungen erfahren. Sowohl das Straßennetz als auch die leitungsgebundenen Netze für Wasser, Abwasser, Gas und Telekommunikation bleiben von Wirkungen des demografischen Wandels weitgehend unbeeinflusst. Allerdings werden die Kosten dafür auf weniger Einwohner verteilt. Der Rückbau von Infrastruktur dürfte eher bei Hochbauten möglich sein.** Seiten 169 ff., 173

**Die Mehrheit der Kommunen erkannte die Herausforderungen des demografischen Wandels. Allerdings haben sie nur begrenzte Wege, um darauf zu reagieren. Die Kommunen können sich nicht gegen die Zwangsläufigkeit des demografischen Wandels stemmen. Sie sollten den demografischen Wandel beobachten, um früh auf absehbare Folgen und auch finanzielle Wirkungen zu reagieren. Die Kommunen sehen in der Stärkung des ehrenamtlichen Engagements eine Möglichkeit, die Wirkungen des demografischen Wandels zu entschärfen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten sollte der Aufwand der Kommune für den Einsatz der Ehrenamtlichen tragbar sein.** Seiten 168, 176

## 10.4 Gliederung

10.5 Geprüftes Risiko .....148
10.6 Bevölkerungsentwicklung.....148
10.7 Die Kommune als Wirtschaftsraum .....155
10.8 Die Kommune als Lebensraum .....161
10.9 Die Kommune als Siedlungsraum .....169
10.10 Ausblick .....176

## 10.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 25,3 Millionen €. Dabei handelt es sich um die Summe der Auszahlungen des Jahres 2009 für Zinsen (11,6 Millionen €) und Tilgungen (13,7 Millionen €).

## 10.6 Bevölkerungsentwicklung

Die Änderung der Bevölkerungszahl und ihrer Altersstruktur wird als demografischer Wandel bezeichnet. Die wesentlichen Faktoren dieses Wandels sind Geburten, Sterblichkeit und Migration.

Geburten

Aus der der Zahl der gebärfähigen Frauen und der Zahl der Geburten je Frau bestimmt sich die Reproduktion der Bevölkerung. Bei 2,1 Kindern je Frau bliebe die Bevölkerungszahl stabil. Im Mittel[228] der Jahre 2002 bis 2006 wurden in Hessen 1,35 Kinder je Frau geboren. Dies entspricht dem Wert der letzten 25 Jahre. Die Entscheidung für ein Kind ist eine persönliche Entscheidung. Sie wird durch langfristige persönliche Wertvorstellungen und die Lebensplanung der potentiellen Eltern sowie von den Erwartungen an ihre ökonomische Situation geprägt. Diese Lebensentwürfe ändern sich nur in längeren Zeiträumen. Äußere Einflüsse wie wirtschaftliche oder politische Krisen wirken statistisch nachweisbar nur auf den Zeitpunkt der Geburten.

Sterblichkeit

Ein weiterer Faktor des demografischen Wandels ist die Sterblichkeit. Relevante Änderungen der Sterblichkeit sind die seit etwa 150 Jahren kontinuierlich zunehmende Lebenserwartung und die Annäherung der Lebenserwartung zwischen den Geschlechtern. Im 20. Jahrhundert stieg die Lebenserwartung in Deutschland um 31 Jahre. Ursächlich sind Verbesserungen in der medizinischen Versorgung, in der Hygiene und in der Ernährung. In Verbindung mit dem Geburtendefizit führt die Änderung der Altersstruktur hin zu einem höheren Anteil älterer Menschen. Trotz steigender Lebenserwartung liegt in Hessen die Zahl der Sterbefälle über der Geburtenzahl. Zwischen den Jahren 1990 und 2006 starben in Hessen 412.000 Einwohner mehr als geboren wurden.[229]

Migration

Der dritte wesentliche Faktor ist die Migration, also die Binnenwanderung innerhalb Deutschlands und die Zuwanderung aus dem Ausland. In den Jahren von 1990 bis 2006 glichen Migrationsgewinne in Hessen die Differenz zwischen Geburten und Sterbefällen aus. In diesem Zeitraum zogen 968.000 Einwohner mehr nach Hessen als aus Hessen abwanderten.[230]

Bevölkerungsprognose ist Trendaussage

Die Bestimmung der Faktoren, Geburten, Sterblichkeit und Migration ist stets von Unsicherheiten begleitet. Insofern kann nicht erwartet werden, dass die errechneten Prognosen in dem berechneten Detaillierungsgrad eintreffen. Überdies wird es mit zunehmendem Zeitablauf wahrscheinlicher, dass politische oder ökonomische Ereig-

[228] Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2008

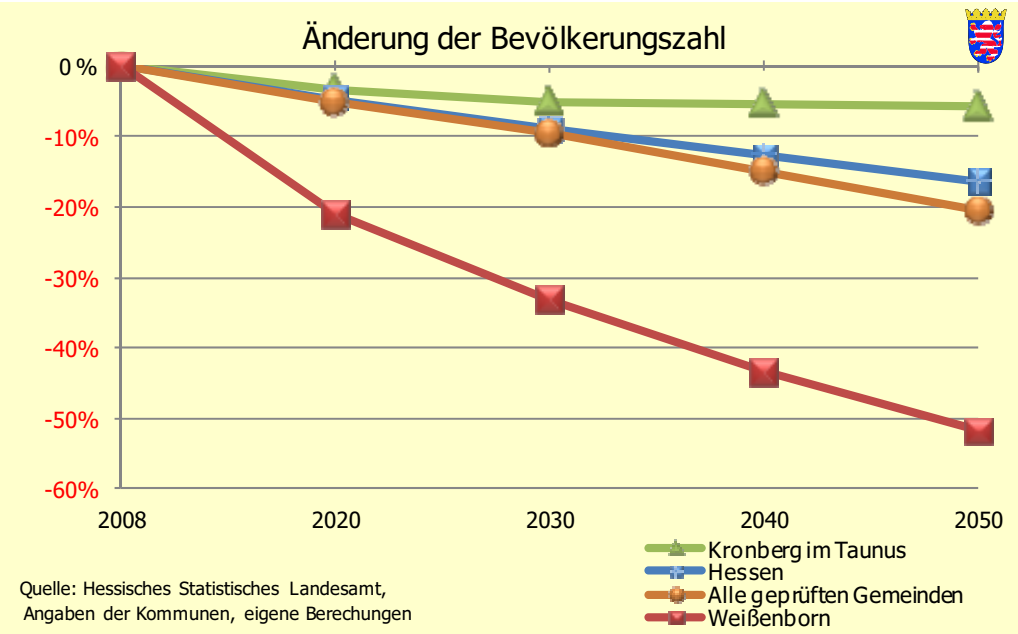
[229] Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

[230] Quelle: Statistisches Bundesamt 2008

nisse die Entwicklung überlagern. Die Bevölkerungsprognosen zeigen einen Trend auf, da anzunehmen ist, dass

- sich die seit 30 Jahren gleich bleibende Geburtenhäufigkeit nicht plötzlich und dramatisch ändern wird.[231]
- sich die Sterblichkeit in Richtung längerer Lebenserwartung weiter entwickeln wird, was die Alterung verstärkt und den Bevölkerungsrückgang leicht verzögert.[232]
- sich die Migration unter den aktuellen rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen nicht entscheidend ändern wird.[233] Von anderen Rahmenbedingungen kann nicht ausgegangen werden, da sich Ereignisse mit großem Einfluss auf Migration, wie der Mauerfall oder der Krieg in Jugoslawien, nicht vorhersehbar sind.

Ansicht 124 stellt die Änderung der Bevölkerungszahl in den geprüften Gemeinden im Vergleich zur Entwicklung in Hessen dar. Zur Verdeutlichung der Bandbreite, sind die Änderungen der Bevölkerungszahl in Kronberg im Taunus und in Weißenborn dargestellt. Bis zum Jahr 2050 hätte die am Rande des Rhein-Main-Gebiets gelegene Stadt Kronberg im Taunus den geringsten Bevölkerungsrückgang aller geprüften Gemeinden, während der größte Rückgang in Weißenborn an der hessisch–thüringischen Landesgrenze eintreten würde.




Ansicht 124: Änderung der Bevölkerungszahl

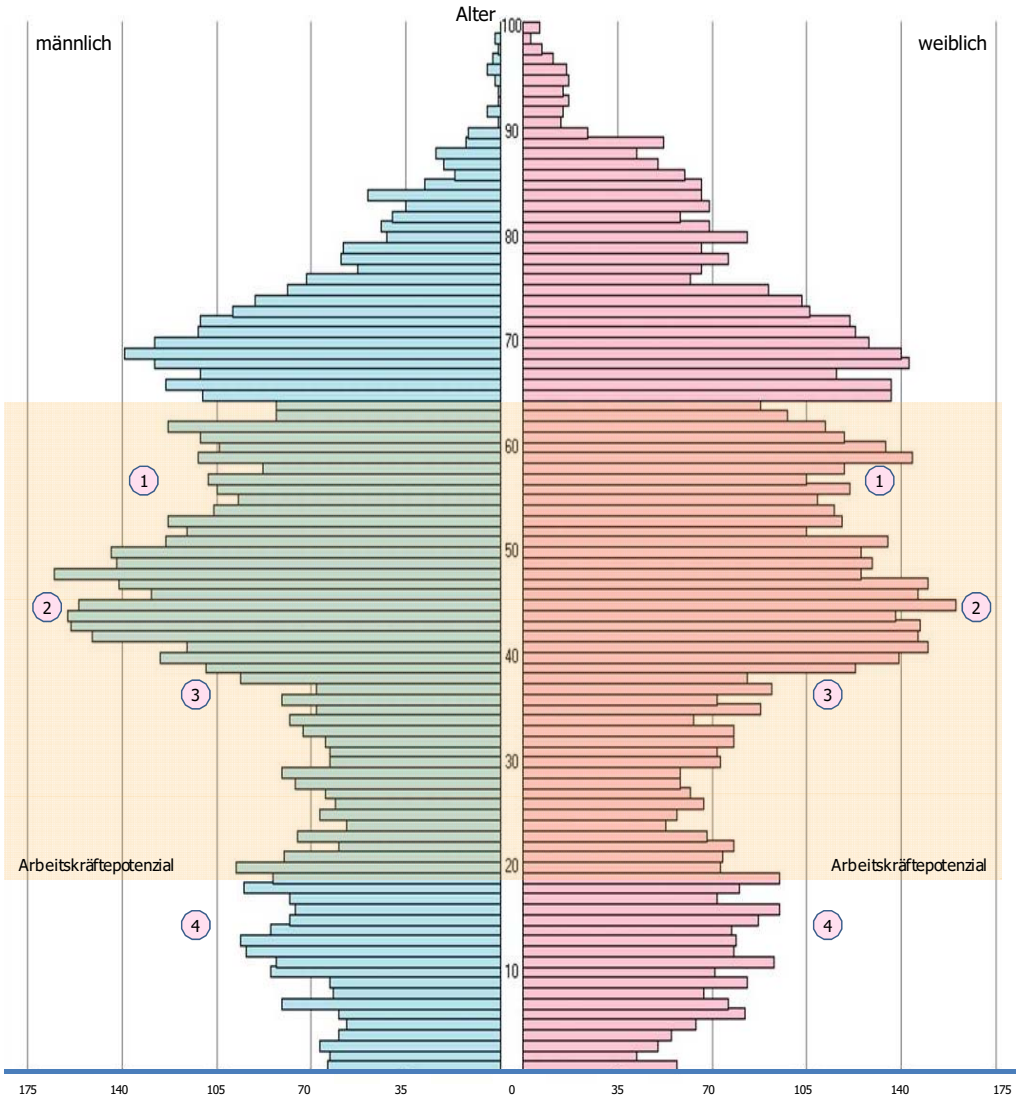
[231] Zur Prognose der Bevölkerung in den geprüften Gemeinden wurde angenommen, dass die Zahl der Kinder je Frau sowie das Alter der Mütter bei der Geburt dem Durchschnitt im Land Hessen im Jahr 2008 entspricht. Die Zahl der Geburten wurde für die Prognosejahre aus der Zahl der Frauen im Alter zwischen 16 und 46 Jahren und der altersspezifischen Geburtenwahrscheinlichkeit errechnet.

[232] Die Überörtliche Prüfung ging bei der Bevölkerungsprognose davon aus, dass die Sterblichkeit in den geprüften Gemeinden dem Durchschnitt im Land Hessen im Jahr 2008 entspricht. Dementsprechend wurde für jedes Prognosejahr die Zahl der Sterbefälle aus der Bevölkerungszahl und der je alters- und geschlechtsspezifischen Sterbewahrscheinlichkeit errechnet.

[233] Für die Bevölkerungsprognose der geprüften Gemeinden wurden je Gemeinde die Zu- und Wegzüge der Jahre 2004 bis 2008 zugrunde gelegt. Die Altersstruktur der Zuziehenden wurde als konstant angenommen, ihre Anzahl wurde entsprechend der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung sowie der Standortattraktivität modelliert. Die Zahl und Alterskomposition der Wegzüge wurde für jedes Prognosejahr errechnet, indem die spezifische Wegzugswahrscheinlichkeit je Altersjahrgang und Geschlecht auf die Bestandsbevölkerung des Vorjahres angewendet wurde.

Die abweichende Entwicklung im Land Hessen und der Entwicklung in den geprüften Gemeinden erklärt sich aus der geografischen Verteilung des Bevölkerungsrückgangs. Bis zum Jahr 2025 ist zu erwarten, dass in allen hessischen Landkreisen die Bevölkerungszahl im Schnitt um 4,4 Prozent abnimmt. Die Bevölkerungszahl in den kreisfreien Städten wird dagegen um 1,1 Prozent zunehmen.[234] Der Zuwachs in den kreisfreien Städten beruht ausschließlich auf dem Bevölkerungszuwachs in Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden. Da diese Großstädte fast ein Fünftel[235] der hessischen Bevölkerung ausmachen, heben sie den Landesdurchschnitt. Für Kassel wird dagegen kein Bevölkerungswachstum erwartet.

Altersstruktur der Bevölkerung der Gemeinde Seeheim-Jugenheim im Jahr 2008




1) Geburtentief nach 1945
2) Geburtenstarke Jahrgänge
3) „Pillenknick"
4) „Nachhall" der geburtenstarken Jahrgänge
Quelle: Angabe der Gemeinde

Ansicht 125: Altersstruktur der Bevölkerung der Gemeinde Seeheim-Jugenheim im Jahr 2008

[234] Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2010

[235] 1,2 Millionen Einwohner oder 20 Prozent der 6,1 Millionen Einwohner in Hessen lebten im Jahr 2008 in den vier Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden. Kassel wies 0,2 Millionen Einwohner auf. Insgesamt lebten 23 Prozent der Einwohner Hessens im Jahr 2008 in den fünf Großstädten. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt 2008

Der Bevölkerungsrückgang in den geprüften Gemeinden liegt bis auf Kronberg im Taunus über dem Landesdurchschnitt. In Ansicht 125 ist beispielhaft die Altersstruktur der Bevölkerung der Gemeinde Seeheim-Jugenheim[236] im Jahr 2008 dargestellt.

Danach wäre zu erwarten:

- Die Generation der jetzt vierzig- bis fünfzigjährigen Eltern ist die zahlenmäßig stärkste Elterngeneration. Die Generation ihrer Kinder ist zahlenmäßig wesentlich schwächer. Bei gleicher Geburtenrate wird die nächste Generation entsprechend wieder geringer.
- Diese geburtenstarken Jahrgänge kommen ins Seniorenalter. Der Altersdurchschnitt steigt.
- In die Altersgruppen zwischen 18 und 65 Jahren (Arbeitskräftepotential) rücken zahlenmäßig schwächere Jahrgänge nach. Das Arbeitskräftepotential geht zurück.

Wenn die geburtenstarken Jahrgänge sterben, erreicht die Differenz zwischen Geburten und Sterbefällen ihren Höhepunkt. Die Bevölkerungszahl nimmt in dieser Zeit besonders schnell ab. In der weiteren Zukunft ist bei gleichen Annahmen eine Verstetigung des Bevölkerungsrückgangs zu erwarten.

Altersstruktur entscheidend

Eine zusätzliche Prognose zeigt den bestimmenden Einfluss der bestehenden Altersstruktur auf die Bevölkerungsentwicklung. Sie geht davon aus, dass die Geburtenhäufigkeit ab dem Jahr 2009 doppelt so hoch wäre wie im hessischen Durchschnitt des Jahres 2008. Bei einer durchschnittlichen Zahl von 2,7 Kindern je Frau ist trotzdem nur in 8[237] der 29 geprüften Gemeinden bis zum Jahr 2025 ein Bevölkerungswachstum zu erwarten. Bis zum Jahr 2050 wäre nur noch in Hadamar, Kronberg im Taunus und Mainhausen mit einer steigenden Bevölkerungszahl zu rechnen. Alle anderen Gemeinden würden trotz doppelter Geburtenrate Bevölkerung verlieren. Diese zusätzliche Prognose zeigt für alle geprüften Gemeinden bis zum Jahr 2025 ein Bevölkerungsrückgang von 7 Prozent und bis zum Jahr 2050 von 17 Prozent. Damit bestätigt sich die Unumkehrbarkeit des demografischen Wandels.

Kommunen können den demografischen Wandel nicht umkehren

Die Kommunen können nur sehr begrenzt auf die Faktoren des demografischen Wandels Einfluss zu nehmen. Die Menschen treffen - unbeeinflussbar von der Politik - allein die Entscheidung, ob Kinder mit ihrer persönlichen Lebensplanung vereinbar sind. Zuwanderungsgewinne durch Migration stehen in erster Linie in Zusammenhang mit Arbeitsmöglichkeiten, mit Ausbildungschancen und mit weiteren Standortfaktoren wie Freizeitmöglichkeiten, Verkehrsanbindung und Wohnungsangeboten. Nur auf einen Teil dieser Faktoren kann die Kommune einwirken. Die Kommunen haben es nicht in der Hand, den demografischen Wandel umzukehren. Zusammen mit der im Wesentlichen feststehenden Altersstruktur führt dies zur Zwangsläufigkeit des demografischen Wandels.

Mit verstärkten Anstrengungen zur Verbesserung der Familienfreundlichkeit können die Kommunen ihre Attraktivität für Familien und Paare mit Kinderwunsch steigern. Im Vergleich zu anderen Kommunen kann damit aber bestenfalls der Geburtenrückgang abgefedert werden. Es ist davon auszugehen, dass Anstrengungen zur besseren Familienfreundlichkeit nicht zu insgesamt mehr Geburten führen, sondern allein zu regionalen Verschiebungseffekten. Der Effekt ist umso kleiner, je mehr Kommunen in einer Region der gleichen Strategie folgen.

Migrationspolitik über die Bundesgrenzen hinweg wird auf europäischer Ebene entschieden. Die Kommunen können allein die Integration der Zuwanderer gestalten. Faktoren, die für die Binnenwanderung zwischen Regionen in Deutschland entscheidend sein können, wie die Standorte von großen Wirtschaftsunternehmen, Ver-

[236] Seeheim-Jugenheim als Beispiel für die Altersstruktur der Bevölkerung in einer Gemeinde ohne Besonderheiten.

[237] Cölbe, Hadamar, Kirchhain, Kronberg im Taunus, Künzell, Mainhausen, Nieste und Pohlheim

waltungen, Universitäten oder die Trassenführung von Hauptverkehrsverbindungen, liegen nicht in der Regelungskompetenz der Kommunen.

Verdrängungs-wettbewerb

Eine Handlungsoption der Gemeinden im innerkommunalen Wettbewerb ist, durch Zuzug Bevölkerung zu gewinnen. Ansatzpunkte waren in der Vergangenheit Neubauflächen sowie eine bessere kommunale Infra- und Dienstleistungsstruktur im Hinblick auf eine höhere Lebensqualität. Der Erfolg dieser Anstrengungen hängt auch davon ab, dass die anderen Kommunen in der Region nicht die gleichen Initiativen unternehmen. Das Werben um gleiche Zielgruppen (so junge Familien) dürfte bei deutlich rückläufigen Bevölkerungszahlen einen gegenseitigen Verdrängungseffekt nach sich ziehen.

Ansicht 126 zeigt die Bevölkerungsentwicklung[238] der geprüften Gemeinden in der Prognose bis zum Jahr 2050.

Bevölkerungsentwicklung der geprüften Gemeinden (2008-2050)

| | Basis | Änderung (Prognose und Basis) | | | | | Prognose |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | absolut | in Prozent zu 2008 | | | | absolut | absolut |
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2008 zu 2050 | 2050 |
| Bromskirchen | 1.906 | -12 % | -21 % | -29 % | -36 % | -682 | 1.224 |
| Bruchköbel | 20.863 | -4 % | -9 % | -14 % | -19 % | -3.949 | 16.914 |
| Cölbe | 6.698 | -3 % | -7 % | -13 % | -21 % | -1.375 | 5.323 |
| Edermünde | 7.373 | -4 % | -9 % | -14 % | -21 % | -1.547 | 5.826 |
| Elbtal | 2.411 | -4 % | -9 % | -16 % | -24 % | -576 | 1.835 |
| Feldatal | 2.768 | -12 % | -20 % | -29 % | -38 % | -1.055 | 1.713 |
| Frielendorf | 7.969 | -11 % | -18 % | -27 % | -37 % | -2.930 | 5.039 |
| Greifenstein | 7.053 | -9 % | -17 % | -25 % | -34 % | -2.377 | 4.676 |
| Hadamar | 12.406 | 3 % | 0 % | -5 % | -12 % | -1.475 | 10.931 |
| Hochheim am Main | 17.195 | -5 % | -9 % | -11 % | -14 % | -2.317 | 14.878 |
| Jossgrund | 3.648 | -13 % | -22 % | -30 % | -39 % | -1.422 | 2.226 |
| Kirchhain | 16.531 | -4 % | -9 % | -16 % | -23 % | -3.834 | 12.697 |
| Kronberg im Taunus | 17.901 | -3 % | -5 % | -5 % | -6 % | -1.004 | 16.897 |
| Künzell | 16.297 | -1 % | -5 % | -10 % | -16 % | -2.572 | 13.725 |
| Lautertal (Odenwald) | 7.262 | -6 % | -12 % | -19 % | -27 % | -1.991 | 5.271 |
| Mainhausen | 9.121 | 3 % | 1 % | -2 % | -6 % | -538 | 8.583 |
| Nieste | 1.853 | -2 % | -4 % | -9 % | -16 % | -293 | 1.560 |
| Ottrau | 2.384 | -12 % | -21 % | -30 % | -40 % | -952 | 1.432 |
| Philippsthal (Werra) | 4.397 | -10 % | -17 % | -23 % | -29 % | -1.293 | 3.104 |
| Pohlheim | 17.725 | 0 % | -1 % | -4 % | -8 % | -1.442 | 16.283 |
| Rasdorf | 1.697 | -10 % | -20 % | -29 % | -39 % | -654 | 1.043 |
| Reinheim | 16.930 | -7 % | -14 % | -21 % | -28 % | -4.785 | 12.145 |
| Rosenthal | 2.236 | -6 % | -12 % | -19 % | -28 % | -628 | 1.608 |
| Schlüchtern | 16.479 | -9 % | -16 % | -22 % | -29 % | -4.807 | 11.672 |
| Schwarzenborn | 1.088 | -18 % | -28 % | -37 % | -45 % | -493 | 595 |

[238] Die Überörtliche Prüfung stellt mit Prognosen von Ungewissheit getragene Trends dar. Ihr ist bewusst, dass die Daten eine Genauigkeit vorgeben, die in der Präzision nicht realistisch sein kann. Gleichwohl werden die Zahlen vorgestellt, um einen klaren Eindruck des zu erwartenden Bevölkerungsrückgangs zu vermitteln.

| Bevölkerungsentwicklung der geprüften Gemeinden (2008-2050) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Basis | Änderung (Prognose und Basis) | | | | | Prognose |
| | absolut | in Prozent zu 2008 | | | | absolut | absolut |
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2008 zu 2050 | 2050 |
| Seeheim-Jugenheim | 16.230 | -4 % | -9 % | -14 % | -19 % | -3.120 | 13.110 |
| Sensbachtal | 1.001 | -7 % | -13 % | -21 % | -30 % | -298 | 703 |
| Wahlsburg | 2.171 | -5 % | -11 % | -18 % | -27 % | -583 | 1.588 |
| Weißenborn | 1.106 | -21 % | -33 % | -43 % | -52 % | -572 | 534 |
| Alle Gemeinden | 242.699 | -5 % | -9 % | -15 % | -20 % | -49.564 | 193.135 |
| Hessen[1] | 6.064.953 | -5 % | -9 % | -13 % | -16 % | -989.954 | 5.074.999 |

1) Um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, sind die Zahlen für das Land Hessen in gleicher Weise berechnet, wie die Zahlen für die geprüften Gemeinden. Sie entsprechen daher den Zahlen des Hessischen Statistischen Landesamts nicht exakt.
Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen

Ansicht 126: Bevölkerungsentwicklung der geprüften Gemeinden (2008 bis 2050)

Bevölkerungszahl nimmt ab

Bis 2030 wird ein Bevölkerungswachstum nur für Mainhausen[239] (1,3 Prozent) und Hadamar (0,3 Prozent) berechnet. In allen anderen Gemeinden ist die Bevölkerungsentwicklung bis 2030 verglichen mit 2008 rückläufig, am stärksten in Weißenborn mit -33,1 Prozent. Bis 2050 sind alle Bevölkerungsprognosen rückläufig mit Werten zwischen -5,6 Prozent für Kronberg im Taunus und -51,7 Prozent für Weißenborn (verglichen mit 2008).

Ansicht 127: Kronberg im Taunus. Aufnahme vom 22. Mai 2010.

Ansicht 128 bis Ansicht 130 zeigen die Altersstruktur im Prognosezeitraum für alle geprüften Gemeinden in absoluten Zahlen sowie als prozentuale Änderung zu-

[239] Dabei ist zu berücksichtigen, dass in Mainhausen im Prüfungszeitraum von 2004 bis 2008 zwei Baugebiete besiedelt wurden. Deshalb gibt es relativ viel junge Bevölkerung, und es wird in der Prognose mit regem Zuzug gerechnet.

sammengefasst nach Altersgruppen. Im Prognosezeitraum ist mit Ausnahme von Kronberg im Taunus in allen Kommunen neben dem Bevölkerungsrückgang auch eine erhebliche Altersstrukturverschiebung der Bevölkerung zu erkennen.

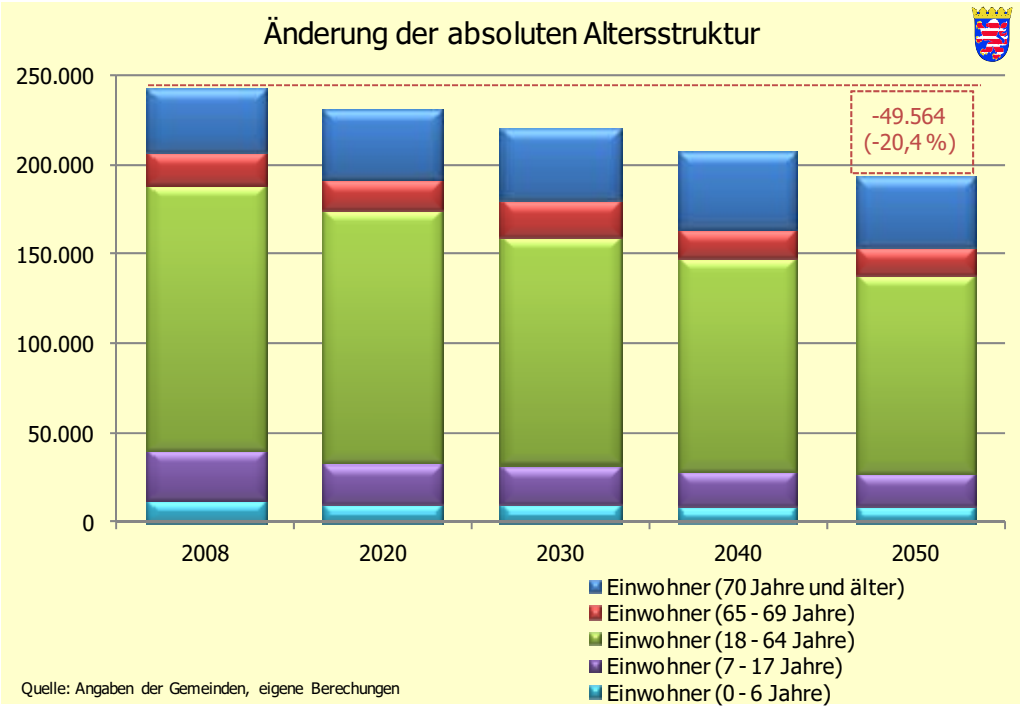
Altersstruktur in den geprüften Gemeinden (2008 bis 2050)

| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|---|---|---|---|---|
| Einwohner 0 - 6 Jahre | 12.263 | 10.035 (-18,2 %) | 10.144 (-17,3 %) | 8.624 (-29,7 %) | 8.849 (-27,8 %) |
| Einwohner 7 - 17 Jahre | 28.403 | 23.345 (-17,8 %) | 21.793 (-23,3 %) | 20.354 (-28,3 %) | 18.999 (-33,1 %) |
| Einwohner 18 - 64 Jahre | 148.072 | 141.066 (-4,7 %) | 127.849 (-13,7 %) | 118.619 (-19,9 %) | 111.137 (-24,9 %) |
| Einwohner 65 - 69 Jahre | 18.371 | 17.399 (-5,3 %) | 20.094 (9,4 %) | 16.497 (-10,2 %) | 15.418 (-16,1 %) |
| Einwohner 70 Jahre und älter | 35.590 | 38.680 (8,7 %) | 39.928 (12,2 %) | 42.374 (19,1 %) | 38.732 (8,8 %) |
| Alle Altersgruppen | 242.699 | 230.525 (-5,0 %) | 219.808 (-9,4 %) | 206.468 (-14,9 %) | 193.135 (-20,4 %) |

Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen

Ansicht 128: Altersstruktur in den geprüften Gemeinden (2008 bis 2050)

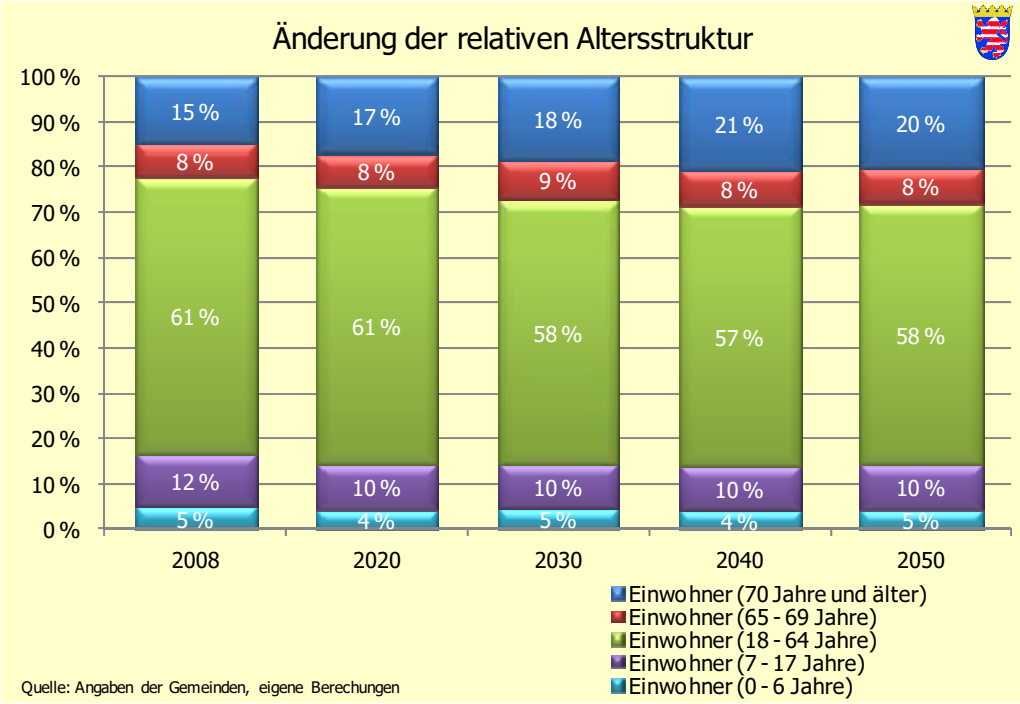
Ansicht 129 zeigt, wie sich die Altersstruktur in den geprüften Gemeinden bis zum Jahr 2050 ändert.




Ansicht 129: Änderung der absoluten Altersstruktur

Aus Ansicht 129 wird deutlich, dass die Zahl der Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahre (Arbeitskräftepotential) in einer gleichmäßigen Entwicklung um ein Viertel bis zum Jahr 2050 zurückgeht. Die Einwohnerzahl in den Altersstufen 65 bis 69 Jahre sowie 70 Jahre und älter steigt zunächst bis zum Jahr 2030 an, danach fällt sie bis zum Jahr 2050 annähernd auf das Niveau des Jahres 2008 wieder ab.

Ansicht 130 stellt die Altersstruktur bis zum Jahr 2050 im Verhältnis zur Einwohnerzahl der geprüften Gemeinden dar.




Ansicht 130: Änderung der relativen Altersstruktur

Aus Ansicht 130 geht hervor, dass in den geprüften Gemeinden der Anteil der älteren Menschen in der Bevölkerung (Einwohner in den Altersstufen 65 bis 69 Jahre sowie 70 Jahre und älter) von 23 Prozent im Jahr 2008 auf 29 Prozent im Jahr 2040 ansteigt. Im Jahr 2050 liegt er noch um 5 Prozentpunkte höher als im Jahr 2008.

Altersstruktur entscheidend

Eine ergänzende Bevölkerungsprognose zeigt den bestimmenden Einfluss der bestehenden Altersstruktur auf die Bevölkerungsentwicklung auf. Die Prognose geht davon aus, dass die Geburtenhäufigkeit ab dem Jahr 2009 doppelt so hoch wäre wie im hessischen Durchschnitt des Jahres 2008. Bei einer durchschnittlichen Zahl von 2,7 Kindern je Frau ist nur in 8[240] der 29 geprüften Gemeinden bis zum Jahr 2025 ein Bevölkerungswachstum zu erwarten. Bis zum Jahr 2050 wäre nur noch in Hadamar, Kronberg im Taunus und Mainhausen mit einer steigenden Bevölkerungszahl zu rechnen. Alle anderen Gemeinden würden trotz doppelter Geburtenrate an Bevölkerung verlieren. Die ergänzende Prognose bestätigt die Unumkehrbarkeit des demografischen Wandels.

## 10.7 Die Kommune als Wirtschaftsraum

Die Kommune als Wirtschaftsraum ist Standort von wirtschaftlich tätigen Unternehmen und selbst handelnder Akteur im Wirtschaftsleben. Die Wirkungen des demografischen Wandels auf Wirtschaftsunternehmen wurden nicht untersucht. Betrachtet wurden Wirkungen auf die kommunalen Haushalte und Hochbauten der Kommunen. Wirkungen des demografischen Wandels auf die Haushaltslage der Kommunen stehen in einem komplexen und komplizierten Wirkungsgeflecht. Ein mathematisch exaktes Modell war daher nicht möglich. Es lassen sich jedoch Bereiche nennen, die maßgeblich und unmittelbar von der Bevölkerungsentwicklung beeinflusst werden:

- Bei rückläufiger Bevölkerungszahl werden die Einnahmen des Landes aus Einkommen- und Umsatzsteuer zurückgehen. Neben der rückläufigen Höhe des kommunalen Einkommensteueranteils ergeben sich auch Wirkungen auf den kommunalen Finanzausgleich, da er weitgehend nach der Bevölkerungszahl berechnet wird. Rückläufige Bevölkerungszahlen bedeuten bei gleichbleibender Verteilungsmasse nur dann eine Minderung der Einnahmen, wenn der Rückgang der

[240] Cölbe, Hadamar, Kirchhain, Kronberg im Taunus, Künzell, Mainhausen, Nieste und Pohlheim

Bevölkerung stärker ist als im Landesdurchschnitt. Das ist bei den geprüften Gemeinden regelmäßig der Fall (vergleiche Ansicht 124).

- Die Höhe der Kreisumlage ist nicht von der Bevölkerungszahl abhängig. Der demografische Wandel wirkt jedoch auf wesentliche Ausgabenpositionen der Kreise bei der Sozial- und Gesundheitsversorgung (Altenhilfe, Jugendhilfe).
- Die Finanzierung des Landeswohlfahrtsverbands wirkt über die Verteilungsmasse des kommunalen Finanzausgleichs und die Belastung der Kreise auf die Haushalte der Gemeinden.
- Das Arbeitskräftepotential verringert sich im demografischen Wandel stärker als die Gesamtbevölkerung. Es ist fraglich, ob dieser Rückgang durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung ausgeglichen werden kann. Insbesondere im Arbeitsmarktsegment der gut ausgebildeten Fachkräfte[241] erscheint ein Ausgleich unter den derzeitigen Bedingungen schwierig.

Zusammenfassend stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass viele Anzeichen dafür sprechen, dass der Rückgang und die Alterung der Bevölkerung die kommunale Finanzkraft schwächt. Nachfolgend wird der Einfluss des demografischen Wandels auf die kommunalen Finanzen anhand dreier Indikatoren dargestellt:

Erster Indikator: Schuldenstand

Erster Indikator für die Haushaltslage der Kommunen ist der Schuldenstand gesamt und je Einwohner (Ansicht 131). Unter der Annahme eines gleichbleibenden Schuldenstands, was sehr optimistisch ist, werden die Schulden je Einwohner in Jahren 2008 und 2050 gegenüber gestellt. Um allein den Effekt des demografischen Wandelns herauszustellen, bleiben Inflation und andere Faktoren unberücksichtigt.

Schulden je Einwohner (2008 und 2050)

| | Schulden | Schulden je Einwohner (2008) | Rückgang der Bevölkerung (2050 zu 2008) | Schulden je Einwohner (2050) | Änderung 2050 zu 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bromskirchen | 3.833.000 € | 2.009 € | -36 % | 3.132 € | +1.123 € |
| Bruchköbel | 26.411.000 € | 1.265 € | -19 % | 1.561 € | +296 € |
| Cölbe | 1.002.000 € | 147 € | -21 % | 188 € | +41 € |
| Edermünde | 2.606.000 € | 352 € | -21 % | 447 € | +95 € |
| Elbtal | 1.812.000 € | 732 € | -24 % | 987 € | +256 € |
| Feldatal | 3.456.000 € | 1.217 € | -38 % | 2.018 € | +800 € |
| Frielendorf | 30.739.000 € | 3.833 € | -37 % | 6.100 € | +2.267 € |
| Greifenstein | 4.400.000 € | 621 € | -34 % | 941 € | +320 € |
| Hadamar | 18.718.000 € | 1.510 € | -12 % | 1.712 € | +202 € |
| Hochheim am Main | 58.172.000 € | 3.448 € | -13 % | 3.910 € | +462 € |
| Jossgrund | 0 € | 0 € | -39 % | 0 € | 0 € |
| Kirchhain | 16.522.000 € | 998 € | -23 % | 1.301 € | +303 € |
| Kronberg im Taunus | 26.335.000 € | 1.498 € | -6 % | 1.559 € | +60 € |
| Künzell | 1.270.000 € | 77 € | -16 % | 93 € | +15 € |
| Lautertal (Odenwald) | 10.925.000 € | 1.501 € | -27 % | 2.073 € | +572 € |
| Mainhausen | 5.495.000 € | 599 € | -6 % | 640 € | +42 € |

[241] Das Arbeitskräftepotential ist für die Kommunen auch in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber von Belang. Zwar lässt sich der Arbeitsmarkt der Zukunft nicht genau vorhersehen, aber grundsätzliche Zusammenhänge bleiben bestehen: Dazu zählt die Tatsache, dass es bei einer schrumpfenden Zahl von Personen, die ihrem Alter nach dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen können, die Auswahl für den einzelnen Arbeitgeber geringer wird. Zudem verliert der Vorteil des öffentlichen Dienstes, sichere Arbeitsplätze zu bieten, in diesem Kontext an Wert. Der erwartete Mangel an Fachkräften trifft auch die öffentliche Verwaltung.

| Schulden je Einwohner (2008 und 2050) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Schulden | Schulden je Einwohner (2008) | Rückgang der Bevölkerung (2050 zu 2008) | Schulden je Einwohner (2050) | Änderung 2050 zu 2008 |
| Nieste | 768.000 € | 414 € | -16 % | 492 € | +78 € |
| Ottrau | 2.561.000 € | 1.057 € | -40 % | 1.788 € | +732 € |
| Philippsthal (Werra) | 748.000 € | 168 € | -29 % | 241 € | +73 € |
| Pohlheim | 11.255.000 € | 641 € | -8 % | 691 € | +51 € |
| Rasdorf | 633.000 € | 372 € | -39 % | 607 € | +235 € |
| Reinheim | 8.691.000 € | 511 € | -28 % | 716 € | +205 € |
| Rosenthal | 1.423.000 € | 639 € | -28 % | 885 € | +246 € |
| Schlüchtern | 31.975.000 € | 1.921 € | -29 % | 2.739 € | +819 € |
| Schwarzenborn | 937.000 € | 839 € | -45 % | 1.575 € | +736 € |
| Seeheim-Jugenheim | 7.402.000 € | 455 € | -19 % | 565 € | +110 € |
| Sensbachtal | 449.000 € | 441 € | -30 % | 639 € | +197 € |
| Wahlsburg | 841.000 € | 377 € | -27 % | 530 € | +153 € |
| Weißenborn | 2.192.000 € | 1.931 € | -52 % | 4.105 € | +2.174 € |
| Alle Gemeinden | 281.571.000 € | 1.159 € | -20 % | 1.458 € | +299 € |

Quelle: Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts, eigene Berechnungen

Ansicht 131: Schulden je Einwohner (2008 und 2050)

Zunahme der Schulden je Einwohner

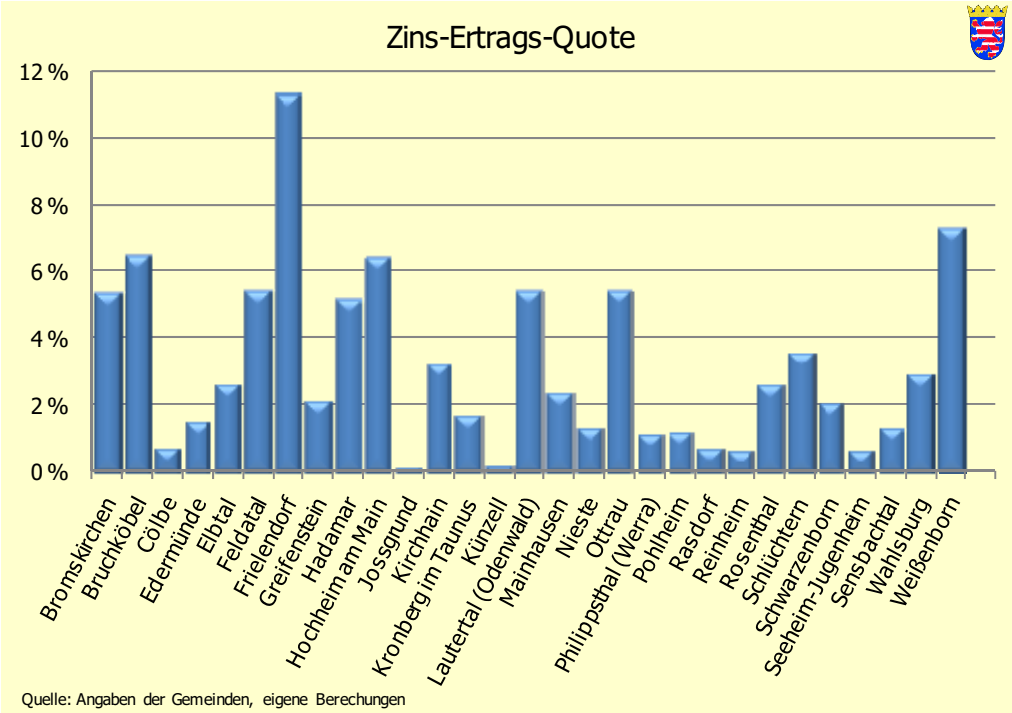
Ansicht 131 zeigt die teilweise dramatische Zunahme der Schulden je Einwohner. Im Jahr 2008 hat Weißenborn mit 1.931 € etwa gleich hohe Schulden je Einwohner wie Schlüchtern mit 1.921 €. Da Weißenborn jedoch wesentlich stärker an Bevölkerung verliert, ist der demografisch bedingte Zuwachs an Schulden je Einwohner zweieinhalb Mal so stark für Weißenborn (2.174 €) wie für Schlüchtern (819 €).

Noch stärker zeigt sich der Effekt im Vergleich von Frielendorf und Hochheim am Main. Mit 3.833 € je Einwohner hat Frielendorf den höchsten Schuldenstand je Einwohner im Jahr 2008. Hochheim am Main hat mit 3.448 € Schulden je Einwohner den zweithöchsten. Der Zuwachs an Schulden je Einwohner durch den demografischen Wandel beträgt in Frielendorf 2.267 € und ist damit der höchste Zuwachs unter den geprüften Gemeinden und fast fünf Mal so groß wie in Hochheim am Main (462 €).

Besonders geringe Zuwächse der Schulden je Einwohner zeigen sich in Cölbe (41 €) und Künzell (15 €). Hier wirken zugleich ein geringes Ausgangsniveau der Schulden und ein relativ moderater Bevölkerungsrückgang. Eine bemerkenswert positive Ausnahme ist die schuldenfreie Gemeinde Jossgrund. Auch in der Hochrechnung wurden keine Schulden auf die deutlich abnehmende Bevölkerungszahl verrechnet.

Zweiter Indikator: Zins-Ertrags-Quote

Zweiter Indikator für die Haushaltslage der Kommune ist die Zins-Ertrags-Quote. Er zeigt, welcher Anteil von jedem Euro Ertrag für Zinszahlungen aufgewendet werden muss. Damit wird deutlich, aus welcher Ausgangslage heraus, sich künftige Generationen dem demografisch bedingten finanziellen Druck stellen. Ansicht 132 zeigt die Zins-Ertrags-Quote der Gemeinden für das Jahr 2008.




Ansicht 132: Zins-Ertrags-Quote

Die niedrigen Zins-Ertrags-Quoten in Jossgrund (0,1 Prozent) und Rasdorf (0,6 Prozent) ermöglichen den Gemeinden - selbst bei einem hohem Bevölkerungsrückgang von jeweils 39 Prozent - Gestaltungsspielraum, weil die Erträge in fast voller Höhe für die gemeindlichen Aufgaben bereit stehen.

Die höchste Belastung durch Zinsaufwendungen haben Frielendorf (11,3 Prozent) und Weißenborn (7,3 Prozent). Beide sind vom Bevölkerungsrückgang stark betroffen mit minus 37 Prozent (Frielendorf) und minus 52 Prozent (Weißenborn). Um gestaltungsfähig zu bleiben ist die Verringerung der Belastung notwendig.

Allein die Darstellung der Schulden je Einwohner macht deutlich, wie mit dem demografischen Wandel der finanzielle Druck auf die Kommunen wächst: Je größer der Bevölkerungsrückgang ist, desto dringlicher ist es, die absolute Höhe der Schulden zurückzuführen, da sonst die Schulden je Einwohner reziprok zum Bevölkerungsrückgang steigen.

Dritter Indikator: Arbeitskräftepotential

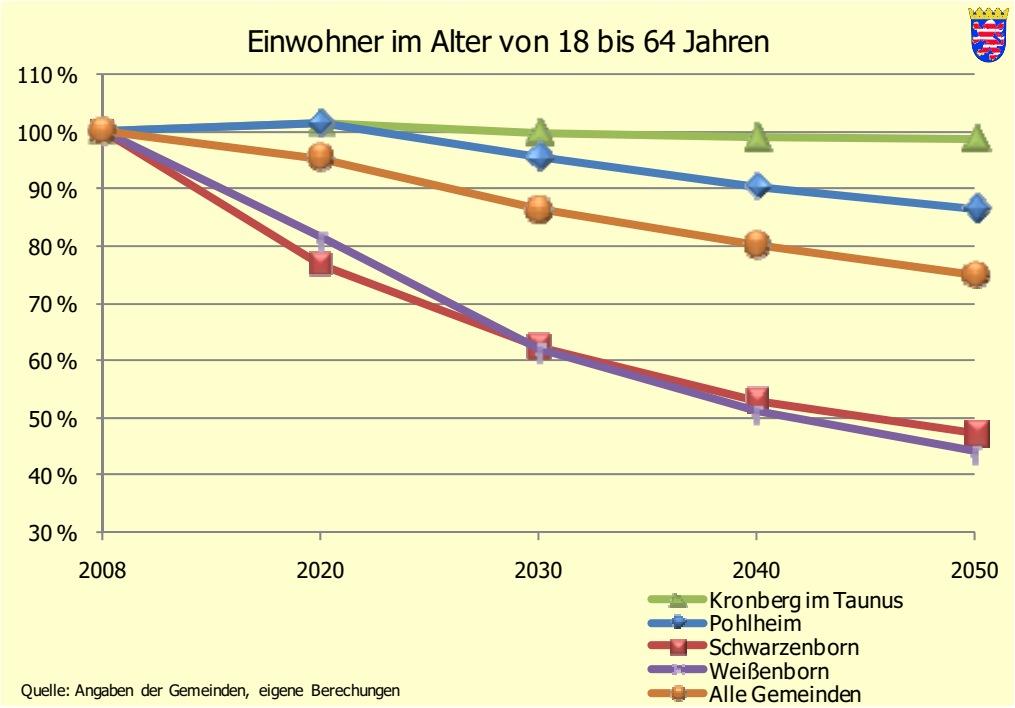
Dritter Indikator für die künftige Haushaltslage, der sich aus der demografischen Entwicklung ableitet, ist das Arbeitskräftepotential. Die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen bestimmt sich vor allem nach der Zahl der Einwohner zwischen 18 und 64 Jahren. Diese Altersgruppe ist unter finanzieller Sichtweise besonders wichtig, weil sie einen wesentlichen Anteil an der Steuer- und Kaufkraft der Bevölkerung ausmacht.

Ansicht 133 zeigt die Zahl der Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren (Arbeitskräftepotential) in den geprüften Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2050.

| Zahl der Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2008 | |
| | | | | | | absolut | relativ |
| Bromskirchen | 1.178 | 1.003 | 840 | 764 | 698 | -480 | -41 % |
| Bruchköbel | 12.680 | 12.039 | 11.043 | 10.313 | 9.792 | -2.888 | -23 % |
| Cölbe | 4.287 | 4.070 | 3.621 | 3.325 | 3.057 | -1.230 | -29 % |
| Edermünde | 4.542 | 4.428 | 4.009 | 3.682 | 3.407 | -1.135 | -25 % |
| Elbtal | 1.512 | 1.419 | 1.266 | 1.146 | 1.039 | -473 | -31 % |
| Feldatal | 1.701 | 1.485 | 1.232 | 1.068 | 950 | -751 | -44 % |
| Frielendorf | 4.925 | 4.366 | 3.626 | 3.156 | 2.777 | -2.148 | -44 % |
| Greifenstein | 4.400 | 3.822 | 3.281 | 2.938 | 2.640 | -1.760 | -40 % |
| Hadamar | 7.739 | 7.954 | 7.395 | 6.860 | 6.318 | -1.421 | -18 % |
| Hochheim am Main | 10.653 | 10.092 | 9.407 | 9.069 | 8.929 | -1.724 | -16 % |
| Jossgrund | 2.308 | 1.945 | 1.614 | 1.417 | 1.249 | -1.059 | -46 % |
| Kirchhain | 10.202 | 9.938 | 8.863 | 8.098 | 7.368 | -2.834 | -28 % |
| Kronberg im Taunus | 9.808 | 9.967 | 9.767 | 9.694 | 9.690 | -118 | -1 % |
| Künzell | 10.004 | 9.691 | 8.906 | 8.305 | 7.785 | -2.219 | -22 % |
| Lautertal (Odenwald) | 4.501 | 4.239 | 3.756 | 3.378 | 3.024 | -1.477 | -33 % |
| Mainhausen | 5.736 | 5.827 | 5.477 | 5.174 | 4.954 | -782 | -14 % |
| Nieste | 1.164 | 1.160 | 1.059 | 959 | 890 | -274 | -24 % |
| Ottrau | 1.475 | 1.289 | 1.026 | 891 | 782 | -693 | -47 % |
| Philippsthal (Werra) | 2.599 | 2.346 | 2.018 | 1.828 | 1.698 | -901 | -35 % |
| Pohlheim | 11.059 | 11.173 | 10.599 | 10.121 | 9.684 | -1.375 | -12 % |
| Rasdorf | 1.034 | 923 | 765 | 656 | 583 | -451 | -44 % |
| Reinheim | 10.476 | 9.508 | 8.370 | 7.628 | 7.007 | -3.469 | -33 % |
| Rosenthal | 1.357 | 1.314 | 1.166 | 1.036 | 923 | -434 | -32 % |
| Schlüchtern | 9.936 | 9.099 | 7.932 | 7.112 | 6.561 | -3.375 | -34 % |
| Schwarzenborn | 684 | 524 | 427 | 362 | 324 | -360 | -53 % |
| Seeheim-Jugenheim | 9.557 | 9.143 | 8.451 | 7.941 | 7.486 | -2.071 | -22 % |
| Sensbachtal | 644 | 597 | 523 | 453 | 404 | -240 | -37 % |
| Wahlsburg | 1.271 | 1.184 | 1.014 | 918 | 836 | -435 | -34 % |
| Weißenborn | 640 | 521 | 396 | 327 | 282 | -358 | -56 % |
| Alle Gemeinden | 148.072 | 141.066 | 127.849 | 118.619 | 111.137 | -36.935 | -25 % |
| Änderung zu 2008 | | -5 % | -14 % | -20 % | -25 % | | |
| Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 133: Zahl der Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren

Für den Fall, dass Erwerbsquoten und Produktivität konstant blieben, würde sich nach der Prognose das Arbeitskräftepotential in den geprüften Gemeinden bis zum Jahr 2050 um ein Viertel verringern. Die Entwicklung ist jedoch vor Ort unterschiedlich, was Ansicht 134 zeigt.




Ansicht 134: Einwohner im Alter von 18 bis 64 Jahren

Der Rückgang des Arbeitskräftepotentials lässt auf eine spürbar sinkende Steuer- und Kaufkraft der Bevölkerung schließen. Eine positive Ausnahme ist Kronberg im Taunus. Die Stadt kann als einzige der geprüften Gemeinden mit -1,2 Prozent von einem nahezu stabilen Arbeitskräftepotential ausgehen. Einen im Vergleich geringen Rückgang des Arbeitskräftepotentials bis zum Jahr 2050 hat Pohlheim (-12,4 Prozent). Am stärksten betroffenen sind Weißenborn (-55,9 Prozent) und Schwarzenborn (-52,6 Prozent). Als mögliche Ressource für den Ausgleich eines knapper werdenden Arbeitskräftepotentials wird der Blick auf die derzeit relativ niedrigen Erwerbsquoten von Frauen und Ältere gelenkt.

Risiko Neubauflächen

Der Ausweis von Neubauflächen, die von der Kommune erschlossen werden, kann für die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen langfristig ein Risiko darstellen. Mit dem Rückgang der Bevölkerungszahl sind für diese Flächen weniger potentielle Nachfrager vorhanden. Das wirkt preismindernd oder führt gar dazu, dass die Grundstücke nicht vermarktet werden können. Dies kann zu starken Belastungen des Haushalts führen.

Multifunktionale Hochbauten

Der demografische Wandel wirkt auch auf die Planung und Nutzung kommunaler Hochbauten. Bei typischen kommunalen Bauten, wie Schulen oder Kindertagesstätten ist ein Ende des Bedarfs absehbar, aber auch bei Dorfgemeinschaftshäusern oder Verwaltungsgebäuden ist zu bedenken, wie langfristig noch eine Auslastung gewährleistet ist.

In den geprüften Gemeinden gibt es deshalb Überlegungen, schon bei der Planung von Baumaßnahmen zu berücksichtigen, dass ein Gebäude gleichzeitig oder nacheinander für mehrere Zwecke genutzt werden kann. Bei Investitionen in Gebäude mit mehreren Nutzungen ist aber zu beachten, dass unterschiedliche Standards je Nutzungsart einzuhalten sind. Für Kindertagesstätten, Seniorenheime, Verwaltungsgebäude und Versammlungsstätten sind spezifische Vorschriften für Brandschutz, Sanitärausstattung, Belüftung oder Barrierefreiheit zu beachten. Selbst wenn zum Zeitpunkt des Baus alle Vorschriften eingehalten sind, ist nicht gewährleistet, dass künftige Weiterentwicklungen der Normen nicht zu Konflikten führen. Insbesondere, wenn eine spätere Anschlussnutzung (oder teilweise Nutzungsänderung) vorgesehen ist, besteht die Gefahr, dass sich die Forderungen an das Gebäude anders entwickeln, als bei der Planung berücksichtigt. Folglich verteuert eine multifunktionale Nutzung das Bauen in der Regel nicht nur erheblich, sondern es bleibt auch ungewiss, ob

jemals die künftige andere Nutzung überhaupt gebraucht wird. Interessanter scheinen kurz- oder mittelfristige Mietverträge, die aber stets das Risiko für Dach und Fach beim Vermieter belassen müssen.

## 10.8 Die Kommune als Lebensraum

Die Kommune als Lebensraum bezeichnet den sozialen Raum des Zusammenlebens mit den Aspekten der Unterstützung für ältere Menschen und für Kinder.

Überkapazitäten in der Kinderbetreuung

Rückläufige Belegungszahlen in den Kindergärten können derzeit von den Kommunen zum Teil durch einen vom Gesetzgeber vorgegebenen Ausbau der Kinderbetreuungsangebote[242] ausgeglichen werden. Mittel- bis langfristig wird durch den Rückgang der Kinderzahl ein Abbau von Kapazitäten nicht zu vermeiden sein.

Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren

Ansicht 135 zeigt die starken Unterschiede zwischen den Kommunen hinsichtlich des Rückgangs der Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren in den Jahren 2008 bis 2050.

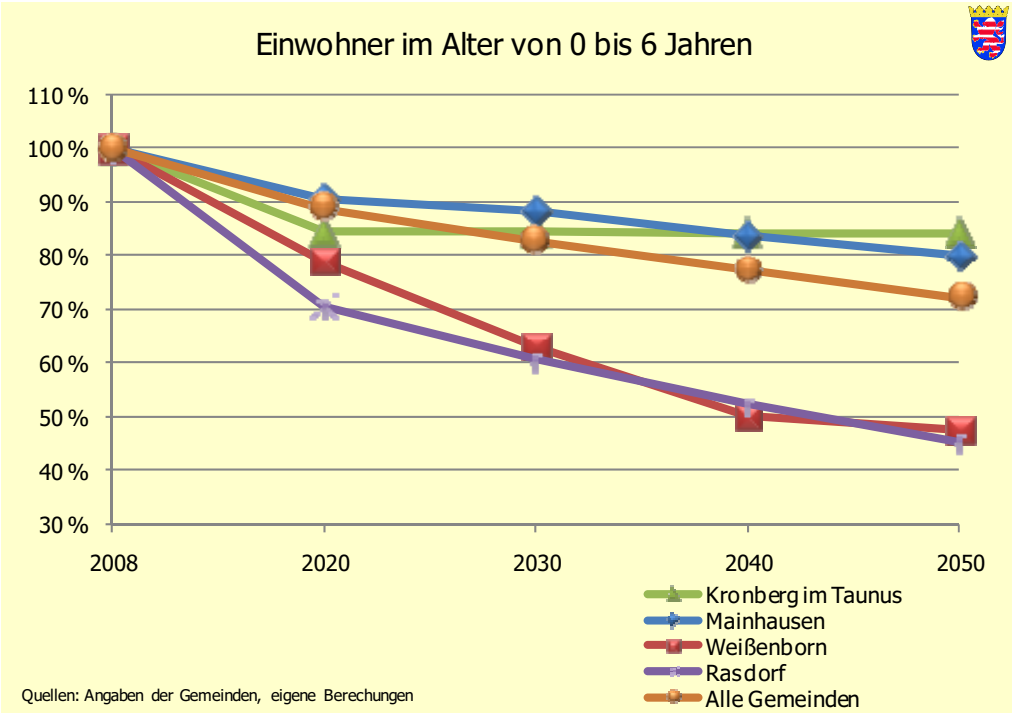
| Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2008 | |
| | | | | | | absolut | relativ |
| Bromskirchen | 102 | 79 | 70 | 64 | 59 | -43 | -42 % |
| Bruchköbel | 1.029 | 926 | 873 | 823 | 779 | -250 | -24 % |
| Cölbe | 325 | 324 | 301 | 277 | 255 | -70 | -22 % |
| Edermünde | 338 | 315 | 290 | 267 | 243 | -95 | -28 % |
| Elbtal | 126 | 110 | 100 | 91 | 82 | -44 | -35 % |
| Feldatal | 103 | 94 | 81 | 72 | 63 | -40 | -39 % |
| Frielendorf | 404 | 313 | 267 | 233 | 204 | -200 | -50 % |
| Greifenstein | 344 | 296 | 261 | 236 | 211 | -133 | -39 % |
| Hadamar | 725 | 675 | 636 | 587 | 538 | -187 | -26 % |
| Hochheim | 874 | 741 | 717 | 698 | 687 | -187 | -21 % |
| Jossgrund | 190 | 147 | 128 | 112 | 99 | -91 | -48 % |
| Kirchhain | 862 | 784 | 720 | 655 | 594 | -268 | -31 % |
| Kronberg | 996 | 841 | 841 | 839 | 839 | -157 | -16 % |
| Künzell | 806 | 769 | 722 | 675 | 632 | -174 | -22 % |
| Lautertal (Odenwald) | 340 | 313 | 281 | 252 | 225 | -115 | -34 % |
| Mainhausen | 530 | 479 | 467 | 443 | 423 | -107 | -20 % |
| Nieste | 106 | 95 | 89 | 83 | 76 | -30 | -28 % |
| Ottrau | 72 | 90 | 74 | 62 | 54 | -18 | -25 % |
| Philippsthal (Werra) | 183 | 151 | 139 | 129 | 119 | -64 | -35 % |
| Pohlheim | 1.089 | 949 | 911 | 867 | 824 | -265 | -24 % |
| Rasdorf | 99 | 70 | 60 | 52 | 45 | -54 | -55 % |
| Reinheim | 775 | 705 | 638 | 585 | 535 | -240 | -31 % |
| Rosenthal | 120 | 107 | 98 | 87 | 77 | -43 | -36 % |
| Schlüchtern | 798 | 664 | 600 | 546 | 504 | -294 | -37 % |
| Schwarzenborn | 37 | 24 | 18 | 18 | 18 | -19 | -51 % |

[242] Kinderförderungsgesetz (KiföG) vom 10. Dezember 2008, BGBl. I, Seite 2403, i.V.m. der Richtlinie zur Förderung von Investitionen im Rahmen des Investitionsprogramms „Kinderbetreuungsfinanzierung" 2008 bis 2013 vom 27. März 2008, StAnz. 2008, Seite 1085

| Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2008 | |
| | | | | | | absolut | relativ |
| Seeheim-Jugenheim | 721 | 662 | 626 | 590 | 555 | -166 | -23 % |
| Sensbachtal | 38 | 35 | 32 | 28 | 26 | -12 | -32 % |
| Wahlsburg | 93 | 88 | 80 | 73 | 65 | -28 | -30 % |
| Weißenborn | 38 | 30 | 24 | 19 | 18 | -20 | -53 % |
| Alle Gemeinden | 12.263 | 10.876 | 10.144 | 9.463 | 8.849 | -3.414 | -28 % |
| Änderung zu 2008 | | -11 % | -17 % | -23 % | -28 % | | |
| Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 135: Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren

Ansicht 136 zeigt an einigen Beispielen[243], wie unterschiedlich die Entwicklung der Altersgruppe der Einwohner bis sechs Jahren verläuft. Der Mittelwert ergibt sich aus allen geprüften Gemeinden.




Ansicht 136: Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren

Im Mittel aller geprüften Gemeinden sinkt die Zahl der Einwohner im Alter von 0 bis 6 Jahren deutlich und stetig. Bis 2020 geht die Altersgruppe um 11 Prozent zurück, bis 2030 um 17 Prozent, 2040 sind es 23 Prozent weniger als im Referenzjahr 2008 und 2050 schließlich 28 Prozent.

Standorte und Standards der Kinderbetreuung

Angesichts des Rückgangs der Zahl der Einwohner bis sechs Jahre wird sich in vielen Kommunen die Frage nach den Standorten der Kinderbetreuung stellen. Im Sinne einer bürgernahen Versorgung ist absehbar, dass die Kommunen nach Wegen suchen, auch kleine Einrichtungen mit einer Gruppe wirtschaftlich zu betreiben. Das ist bei den derzeit geltenden Standards schwierig. Lösungsmöglichkeiten wurden in der Über-

[243] Am Beispiel der zwei in dieser Altersgruppe am stärksten schrumpfenden Gemeinden und der zwei mit dem geringsten Rückgang wird – im Verhältnis zum durchschnittlichen Rückgang – die Bandbreite des demografischen Wandels aufgezeigt.

tragung weiterer Aufgaben, wie Krippe und Hort gesucht. Eine Alternative ist die Förderung der Kindertagespflege nach § 29 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB), für die geringere Standards gelten.

Ansicht 137 stellt die Zahl der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahren in den geprüften Gemeinden dar.

Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahren

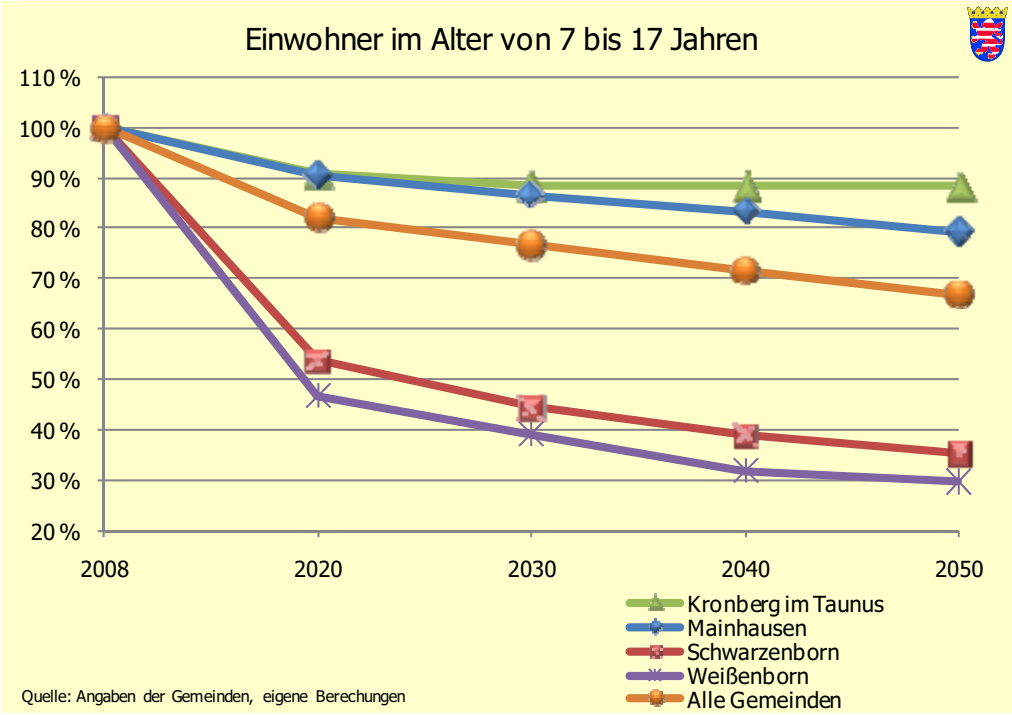
| Zahl der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahren | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | Änderung 2050 zu 2008 | |
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | absolut | relativ |
| Bromskirchen | 216 | 176 | 152 | 140 | 129 | -87 | -40 % |
| Bruchköbel | 2.372 | 1.973 | 1.873 | 1.768 | 1.671 | -701 | -30 % |
| Cölbe | 812 | 667 | 633 | 588 | 538 | -274 | -34 % |
| Edermünde | 862 | 663 | 624 | 574 | 529 | -333 | -39 % |
| Elbtal | 308 | 247 | 225 | 204 | 184 | -124 | -40 % |
| Feldatal | 324 | 222 | 205 | 181 | 160 | -164 | -51 % |
| Frielendorf | 922 | 684 | 587 | 508 | 445 | -477 | -52 % |
| Greifenstein | 764 | 628 | 560 | 500 | 449 | -315 | -41 % |
| Hadamar | 1.550 | 1.481 | 1.391 | 1.294 | 1.189 | -361 | -23 % |
| Hochheim am Main | 1.808 | 1.516 | 1.423 | 1.388 | 1.360 | -448 | -25 % |
| Jossgrund | 432 | 320 | 276 | 241 | 214 | -218 | -50 % |
| Kirchhain | 2.050 | 1.675 | 1.556 | 1.425 | 1.290 | -760 | -37 % |
| Kronberg im Taunus | 1.888 | 1.712 | 1.669 | 1.669 | 1.666 | -222 | -12 % |
| Künzell | 2.002 | 1.693 | 1.613 | 1.514 | 1.413 | -589 | -29 % |
| Lautertal (Odenwald) | 814 | 648 | 601 | 539 | 479 | -335 | -41 % |
| Mainhausen | 1.079 | 977 | 934 | 897 | 856 | -223 | -21 % |
| Nieste | 254 | 202 | 188 | 173 | 161 | -93 | -37 % |
| Ottrau | 279 | 156 | 166 | 137 | 118 | -161 | -58 % |
| Philippsthal (Werra) | 444 | 348 | 316 | 293 | 271 | -173 | -39 % |
| Pohlheim | 2.254 | 2.038 | 1.912 | 1.832 | 1.747 | -507 | -22 % |
| Rasdorf | 231 | 174 | 144 | 123 | 106 | -125 | -54 % |
| Reinheim | 2.017 | 1.487 | 1.373 | 1.254 | 1.149 | -868 | -43 % |
| Rosenthal | 299 | 244 | 222 | 198 | 176 | -123 | -41 % |
| Schlüchtern | 2.070 | 1.491 | 1.341 | 1.225 | 1.122 | -948 | -46 % |
| Schwarzenborn | 108 | 58 | 48 | 42 | 38 | -70 | -65 % |
| Seeheim-Jugenheim | 1.759 | 1.526 | 1.454 | 1.373 | 1.292 | -467 | -27 % |
| Sensbachtal | 114 | 88 | 80 | 72 | 62 | -52 | -46 % |
| Wahlsburg | 230 | 185 | 172 | 157 | 143 | -87 | -38 % |
| Weißenborn | 141 | 66 | 55 | 45 | 42 | -99 | -70 % |
| Alle Gemeinden | 28.403 | 23.345 | 21.793 | 20.354 | 18.999 | -9.404 | -33 % |
| Änderung zu 2008 | | -18 % | -23 % | -28 % | -33 % | | |
| Quelle: eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 137: Zahl der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahre

Für die Kommunen von Bedeutung ist auch die Altersgruppe der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahren. Sie sind Empfänger von Leistungen der Jugendpflege, und ihre Zahl ist entscheidend für die Schulentwicklungsplanung. Sowohl die Jugendpflege als auch die Schulentwicklungsplanung sind dem Grunde nach Aufgaben der Kreise, sie haben aber auch große Bedeutung für die kreisangehörigen Gemeinden. Insbesondere

ein Schulstandort ist wichtig für die Attraktivität als Wohngemeinde. Auch hängt der öffentliche Personennahverkehr im ländlichen Raum wesentlich vom Schülerverkehr ab.

Ansicht 138 zeigt an einigen Beispielen[244], wie unterschiedlich die Entwicklung der Altersgruppe der Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahren (Schüler) sein kann. Der Mittelwert ergibt sich aus allen geprüften Gemeinden.




Ansicht 138: Einwohner im Alter von 7 bis 17 Jahre

In allen geprüften Gemeinden geht die Zahl der Einwohner zwischen 7 und 17 Jahren zurück. Bis zum Jahr 2020 im Mittel um 18 Prozent. Zum Ende des Prognosezeitraums wird die Zahl der 7 bis 17 Jährigen um ein Drittel zurückgehen. Diese sinkenden Schülerzahlen haben die Schulträger der Kommunen bei der Planung der schulischen Infrastruktur zu berücksichtigen.

Einwohner im Alter von 65 Jahren und älter

Die Kommunen widmen große Aufmerksamkeit den älteren Menschen.[245] Für sie werden einerseits eigene Freizeit- Kultur- und Bildungsangebote geschaffen. Anderseits ist die Versorgung mit Hilfs- und Pflegeangeboten sicherzustellen. Der Bedarf an Unterstützungs- und Pflegeleistungen entwickelt sich für ältere Menschen mutmaßlich entsprechend der Zahl der Einwohner in der Altersgruppe über 70 Jahren.

Ansicht 139 zeigt die Zahl der Einwohner, die 70 Jahre und älter (Senioren) sind für alle geprüften Gemeinden:

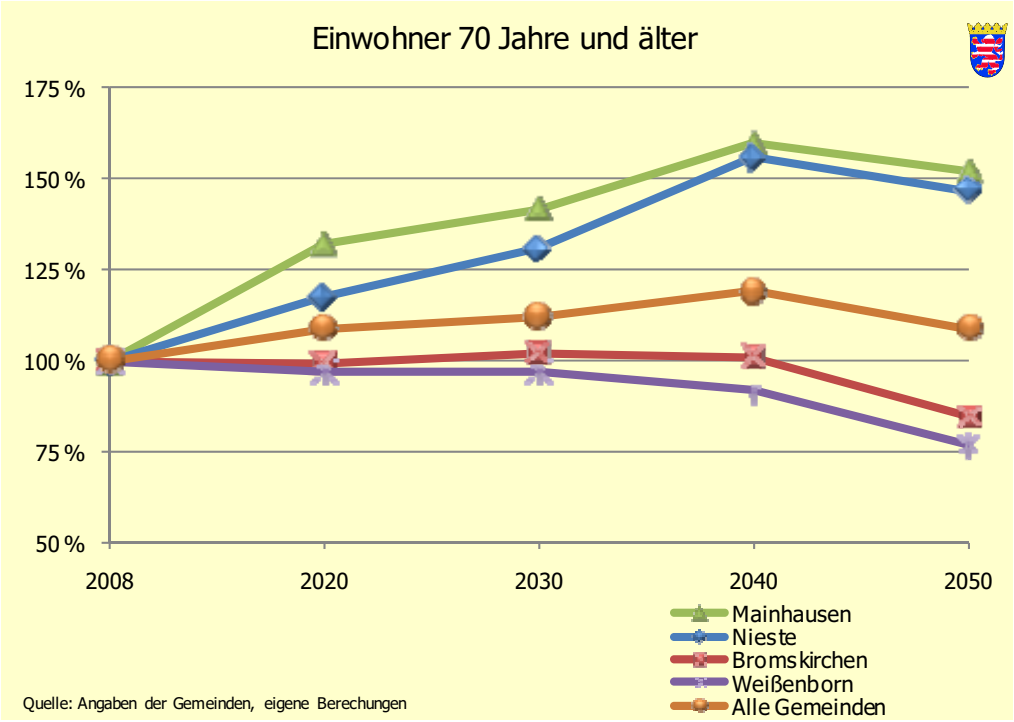
[244] Am Beispiel der zwei in dieser Altersgruppe am stärksten schrumpfenden Gemeinden und der zwei mit dem geringsten Rückgang wird – im Verhältnis zum durchschnittlichen Rückgang – die Bandbreite des demografischen Wandels aufgezeigt.

[245] Zu dieser Altersgruppe gehören soziodemografisch bereits die Einwohner in der Altersgruppe ab 65 Jahren.

| Zahl der Einwohner im Alter von 70 Jahren und älter | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2008 und 2050 | |
| | | | | | | absolut | relativ |
| Bromskirchen | 282 | 280 | 288 | 285 | 239 | -43 | -15 % |
| Bruchköbel | 2.982 | 3.576 | 3.440 | 3.600 | 3.326 | 344 | 12 % |
| Cölbe | 840 | 916 | 1.047 | 1.181 | 1.041 | 201 | 24 % |
| Edermünde | 1.077 | 1.147 | 1.166 | 1.275 | 1.156 | 79 | 7 % |
| Elbtal | 310 | 365 | 393 | 406 | 372 | 62 | 20 % |
| Feldatal | 452 | 426 | 451 | 472 | 390 | -62 | -14 % |
| Frielendorf | 1.199 | 1.151 | 1.297 | 1.415 | 1.171 | -28 | -2 % |
| Greifenstein | 1.026 | 1.084 | 1.158 | 1.164 | 980 | -46 | -4 % |
| Hadamar | 1.615 | 1.737 | 1.974 | 2.168 | 2.034 | 419 | 26 % |
| Hochheim am Main | 2.446 | 2.692 | 2.729 | 2.912 | 2.744 | 298 | 12 % |
| Jossgrund | 461 | 498 | 538 | 553 | 474 | 13 | 3 % |
| Kirchhain | 2.289 | 2.282 | 2.458 | 2.688 | 2.423 | 134 | 6 % |
| Kronberg im Taunus | 3.621 | 3.715 | 3.442 | 3.546 | 3.517 | -104 | -3 % |
| Künzell | 2.197 | 2.677 | 2.874 | 3.019 | 2.788 | 591 | 27 % |
| Lautertal (Oden-wald | 1.074 | 1.127 | 1.155 | 1.237 | 1.101 | 27 | 3 % |
| Mainhausen | 1.118 | 1.479 | 1.584 | 1.785 | 1.703 | 585 | 52 % |
| Nieste | 203 | 239 | 266 | 317 | 298 | 95 | 47 % |
| Ottrau | 398 | 356 | 399 | 431 | 348 | -50 | -13 % |
| Philippsthal (Werra | 867 | 784 | 817 | 853 | 754 | -113 | -13 % |
| Pohlheim | 2.238 | 2.356 | 2.657 | 2.941 | 2.807 | 569 | 25 % |
| Rasdorf | 209 | 235 | 239 | 264 | 222 | 13 | 6 % |
| Reinheim | 2.236 | 2.758 | 2.750 | 2.787 | 2.457 | 221 | 10 % |
| Rosenthal | 323 | 285 | 302 | 340 | 304 | -19 | -6 % |
| Schlüchtern | 2.547 | 2.507 | 2.636 | 2.823 | 2.517 | -30 | -1 % |
| Schwarzenborn | 193 | 212 | 224 | 207 | 172 | -21 | -11 % |
| Seeheim-Jugenheim | 2.654 | 3.043 | 2.856 | 2.902 | 2.698 | 44 | 2 % |
| Sensbachtal | 142 | 138 | 145 | 158 | 148 | 6 | 4 % |
| Wahlsburg | 413 | 442 | 470 | 481 | 411 | -2 | 0 % |
| Weißenborn | 178 | 173 | 173 | 164 | 137 | -41 | -23 % |
| Alle Gemeinden | 35.590 | 38.680 | 39.928 | 42.374 | 38.732 | 3.142 | 9 % |
| Änderung zu 2008 | | 9 % | 12 % | 19 % | 9 % | | |
| Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 139: Zahl der Einwohner im Alter von 70 Jahren und älter

Die Zahl der Einwohner im Alter von über 70 Jahre (Senioren) entwickelt sich in den Kommunen unterschiedlich und teilweise gegen den allgemeinen Trend, was Ansicht 139 belegt. Aus der Ansicht 139 geht auch der mutmaßliche Bedarf an Hilfs- und Pflegeleistungen hervor.




Ansicht 140: Einwohner 70 Jahre und älter

Die durchschnittliche Entwicklung zeigt einen kontinuierlichen Anstieg der Senioren bis zum Jahr 2040 um 19 Prozent. Danach geht deren Zahl zurück und liegt zum Ende des Prognosezeitraums noch neun Prozent über der des Referenzjahrs 2008.

Unterstützung im privaten Umfeld nimmt ab

Ein großer Teil der Unterstützung und Pflege der Senioren wird nicht von Kommunen oder anderen institutionellen Einrichtungen, sondern im näheren sozialen Umfeld erbracht (Familie, Freunde, Nachbarn). Zu einem hohen Anteil wurden die Pflege- und Unterstützungsleistungen von Frauen zwischen 45 und 60 Jahre geleistet oder organisiert. Dieses soziale Unterstützungspotential wird zurückgehen. Das Zahlenverhältnis der Frauen zwischen 45 und 60 Jahren zur Zahl der Einwohner im Alter über 70 Jahren ändert sich in den geprüften Gemeinden deutlich. Diese Entwicklung deutet auf einen steigenden Bedarf an institutionellen Hilfs- und Pflegeleistungen hin.

Ansicht 141 zeigt das soziale Unterstützungspotential in den geprüften Gemeinden. Dargestellt ist die Zahl der Frauen im Alter zwischen 45 und 60 Jahren im Verhältnis zu je 100 Senioren.

Soziales Unterstützungspotential

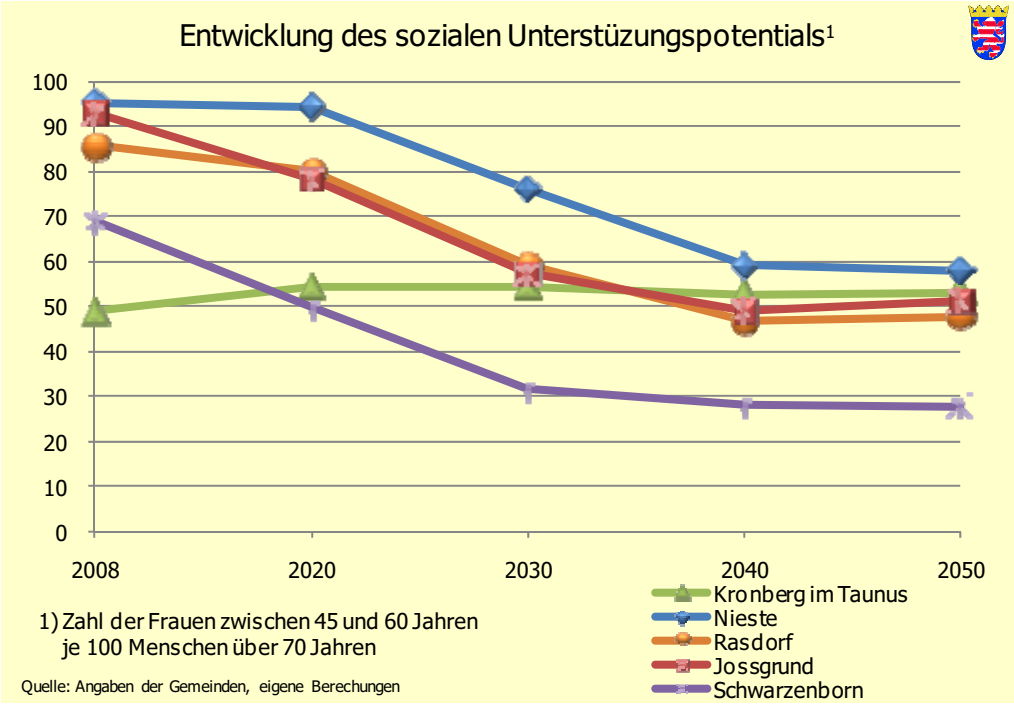
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2008 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | absolut | relativ |
| Bromskirchen | 77 | 63 | 52 | 48 | 53 | -24 | -31 % |
| Bruchköbel | 79 | 68 | 60 | 54 | 56 | -23 | -29 % |
| Cölbe | 92 | 90 | 66 | 55 | 57 | -35 | -38 % |
| Edermünde | 78 | 76 | 65 | 55 | 57 | -21 | -27 % |
| Elbtal | 91 | 78 | 63 | 55 | 55 | -35 | -39 % |
| Feldatal | 71 | 73 | 49 | 43 | 46 | -26 | -36 % |
| Frielendorf | 78 | 76 | 48 | 40 | 42 | -35 | -46 % |
| Greifenstein | 83 | 67 | 49 | 45 | 48 | -35 | -42 % |
| Hadamar | 83 | 85 | 66 | 57 | 56 | -27 | -33 % |
| Hochheim am Main | 82 | 77 | 65 | 59 | 62 | -20 | -25 % |

| Soziales Unterstützungspotential | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2008 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2008 | |
| | | | | | | absolut | relativ |
| Jossgrund | 93 | 78 | 57 | 49 | 51 | -42 | -45 % |
| Kirchhain | 82 | 83 | 66 | 56 | 57 | -25 | -30 % |
| Kronberg im Taunus | 49 | 54 | 54 | 53 | 53 | 4 | 8 % |
| Künzell | 85 | 71 | 57 | 51 | 52 | -33 | -39 % |
| Lautertal (Odenwald) | 79 | 77 | 62 | 53 | 54 | -25 | -31 % |
| Mainhausen | 88 | 77 | 63 | 55 | 55 | -33 | -38 % |
| Nieste | 95 | 94 | 76 | 59 | 58 | -37 | -39 % |
| Ottrau | 70 | 68 | 43 | 38 | 41 | -30 | -42 % |
| Philippsthal (Werra) | 58 | 61 | 45 | 38 | 41 | -17 | -30 % |
| Pohlheim | 85 | 85 | 68 | 60 | 60 | -25 | -29 % |
| Rasdorf | 86 | 80 | 59 | 47 | 48 | -38 | -44 % |
| Reinheim | 89 | 69 | 57 | 52 | 54 | -35 | -39 % |
| Rosenthal | 73 | 89 | 69 | 56 | 56 | -17 | -24 % |
| Schlüchtern | 71 | 74 | 56 | 48 | 49 | -22 | -31 % |
| Schwarzenborn | 69 | 50 | 32 | 28 | 28 | -41 | -60 % |
| Seeheim-Jugenheim | 71 | 62 | 58 | 54 | 55 | -16 | -22 % |
| Sensbachtal | 62 | 55 | 41 | 37 | 39 | -23 | -37 % |
| Wahlsburg | 62 | 55 | 41 | 37 | 39 | -23 | -37 % |
| Weißenborn | 69 | 62 | 45 | 38 | 39 | -30 | -43 % |
| Quelle: Eigene Erhebungen | | | | | | | |

Ansicht 141: Soziales Unterstützungspotential

Im Jahr 2008 kommen auf 100 Senioren in den geprüften Gemeinden zwischen 49 und 95 Frauen zwischen 45 und 60 Jahre. Im Jahr 2030 sind es nur noch zwischen 32 und 76 Frauen. Diese stark fallende Tendenz setzt sich bis zum Jahr 2040 fort. Dann kommt es mutmaßlich zu einem gleichbleibenden oder leicht steigenden Unterstützungspotential (Ausnahmen sind Kronberg im Taunus und Hadamar). Im Jahr 2050 sind es nur noch zwischen 28 und 62 Frauen als soziales Unterstützungspotential.

Ansicht 142 zeigt Unterschiede und Gemeinsamkeiten in der Entwicklung des sozialen Unterstützungspotentials anhand einiger Beispiele exemplarisch. Auf einen Mittelwert wurde verzichtet, weil sich bei dieser Verhältniszahl keine interpretationsfähige Aussage ergibt.




Ansicht 142: Entwicklung des sozialen Unterstützungspotentials

Bis zum Jahr 2030 ist in allen geprüften Gemeinden außer Kronberg im Taunus mit einem erheblichen Rückgang des sozialen Unterstützungspotentials zu rechnen.

Förderung des Ehrenamtes

Viele Kommunen messen der Stärkung des ehrenamtlichen Engagements, bei der Bewältigung des demografischen Wandels eine wichtige Rolle zu. Das Ehrenamt soll Menschen in die lokale Gemeinschaft integrieren. Gleichwohl ist zu bedenken, dass der Kommune Aufwand entsteht, wenn sie die Einbindung älterer Menschen durch ehrenamtliche Arbeiten, etwa im sozialen Bereich, organisiert.

Ein Beispiel für ehrenamtliche Arbeit zur Einbindung älterer Menschen ist in Seeheim-Jugenheim zu finden. Ein Seniorenbeirat berät ältere Menschen bei der seniorengerechten Umgestaltung von Wohnraum. Zudem hat der Seniorenbeirat gemeinsam mit der Gemeinde weitere ehrenamtliche Unterstützungsleistungen wie Nachbarschaftshilfen und Vorlesepaten initiiert. Auch in Edermünde – als weiteres Beispiel für viele – vertritt ein Seniorenbeirat aktiv die Interessen der Senioren und schlägt der Gemeinde Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen von Senioren vor.

Generationenübergreifende Angebote

In Philippsthal (Werra) werden ältere Menschen ehrenamtlich durch Vereine, die Sozialverbände und die Kirche unterstützt. Philippsthal unterstützt die Vereine und bespricht deren Aktivitäten in einer Sitzung, die zwei Mal im Jahr stattfindet. Darüber hinaus wird die Unterstützung älterer und behinderter Menschen durch engagierte Bürgerinnen und Bürger von Philippsthal gemeinsam mit der Behindertenbeauftragten koordiniert.

In Seeheim-Jugenheim wurde ein Mehrgenerationenhaus eingerichtet, in dem eine Wohngemeinschaft für Demenzkranke, eine Krabbelgruppe, ein Pflegedienst sowie die Waldjugend untergebracht sind.

Ein weiteres Beispiel für die Verbindung der Generationen ist das Cafe Zeitlos in Künzell. Hier wird die Seniorenbegegnungsstätte mit dem Jugendtreff verbunden. Dieselbe Einrichtung bietet Computerkurse, Hausaufgabenbetreuung und Ausflüge für Senioren an. Der Veranstaltungsraum und die Bildungsangebote können generationenübergreifend genutzt werden.

Die Beispiele zeigen, dass in der ehrenamtlichen Arbeit Kreativität und Leistungspotential stecken, dass durch Anstrengungen der Kommunen aktiviert werden kann. Zugleich wird deutlich, dass die erbrachten Leistungen nicht zu den kommunalen

Pflichtaufgaben gehören. Die Förderung der ehrenamtlichen Arbeit unterliegt der kommunalpolitischen Bewertung.

Ansicht 143: Kronberg im Taunus. Berliner Platz und Umgebung. Aufnahme vom 22. Mai 2010.

## 10.9 Die Kommune als Siedlungsraum

Die Kommune als Siedlungsraum ist der Ort des Bauens und Wohnens. Der Rückgang der Bevölkerungszahl führt mittel- und langfristig zu einem steigenden Leerstand an Wohneinheiten. Wohneinheiten sind abgeschlossene Wohnungen, in denen je ein Haushalt geführt werden kann. Bleibt die Zahl der Wohneinheiten gleich und auch die Zahl der Personen je Wohneinheit, dann ergibt sich aus der Bevölkerungsprognose ein Rückgang des Bedarfs. Der im Jahr 2050 daraus resultierende Überschuss reicht von 126 Wohneinheiten in Nieste bis 2.193 Wohneinheiten in Schlüchtern.

Überkapazitäten an Wohneinheiten

Ansicht 144 zeigt den rechnerischen Bedarf an Wohneinheiten bis zum Jahr 2050 und den daraus resultierenden Überschuss, wobei die Berechnung die Größe des Problems und die Unterschiedlichkeit in der örtlichen Ausprägung verdeutlicht. Die Wirkung des Bevölkerungsrückgangs auf die Überkapazität an Wohneinheiten hängt auch von der Zahl der Personen je Wohneinheit ab. Jene Zahl war in der Vergangenheit rückläufig. Dieser Trend wird sich fortsetzen, denn namentlich ältere Menschen leben in Haushalten mit wenigen Personen (keine Kinder oder verwitwet). Zugleich lässt sich daraus auf eine verstärkte Nachfrage nach kleineren, seniorengerechten Wohneinheiten schließen. Ferner werden Bautätigkeit und Abriss nicht mehr bewohnter oder genutzter Flächen im Betrachtungszeitraum die Zahl der Wohneinheiten ändern. Im Ergebnis werden die Kommunen zu berücksichtigen haben, dass es weniger Bedarf an Wohneinheiten gibt.

| Rechnerischer Bedarf an Wohneinheiten (2007 bis 2050) | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wohnein-heiten | Einwohner je Wohn-einheit | rechnerischer Bedarf an Wohneinheiten | | | | Über-kapazität |
| | 2007 | 2007 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | 2050 zu 2007 |
| Bromskirchen | 821 | 2,32 | 720 | 647 | 583 | 527 | 294 |
| Bruchköbel | 9.300 | 2,24 | 8.891 | 8.439 | 8.000 | 7.537 | 1.763 |
| Cölbe | 2.982 | 2,29 | 2.833 | 2.716 | 2.548 | 2.325 | 657 |
| Edermünde | 2.924 | 2,53 | 2.800 | 2.660 | 2.496 | 2.302 | 622 |
| Elbtal | 1.057 | 2,34 | 991 | 937 | 863 | 783 | 274 |
| Feldatal | 1.116 | 2,54 | 963 | 868 | 772 | 673 | 443 |
| Frielendorf | 3.247 | 2,47 | 2.885 | 2.631 | 2.350 | 2.040 | 1.207 |
| Greifenstein | 3.140 | 2,26 | 2.837 | 2.591 | 2.334 | 2.071 | 1.069 |
| Hadamar | 5.538 | 2,24 | 5.699 | 5.559 | 5.279 | 4.885 | 653 |
| Hochheim am Main | 7.873 | 2,14 | 7.600 | 7.325 | 7.133 | 6.943 | 930 |
| Jossgrund | 1.565 | 2,35 | 1.359 | 1.218 | 1.084 | 949 | 616 |
| Kirchhain | 6.827 | 2,42 | 6.529 | 6.183 | 5.763 | 5.238 | 1.589 |
| Kronberg im Taunus | 8.731 | 2,01 | 8.600 | 8.449 | 8.412 | 8.394 | 337 |
| Künzell | 7.556 | 2,17 | 7.411 | 7.138 | 6.771 | 6.326 | 1.230 |
| Lautertal (Odenwald) | 3.164 | 2,30 | 2.979 | 2.782 | 2.555 | 2.291 | 873 |
| Mainhausen | 3.928 | 2,34 | 4.012 | 3.953 | 3.840 | 3.673 | 255 |
| Nieste | 795 | 2,33 | 782 | 760 | 720 | 669 | 126 |
| Ottrau | 941 | 2,58 | 811 | 734 | 648 | 556 | 385 |
| Philippsthal (Werra) | 2.137 | 2,09 | 1.899 | 1.755 | 1.628 | 1.488 | 649 |
| Pohlheim | 7.929 | 2,22 | 7.966 | 7.746 | 7.400 | 6.920 | 1.009 |
| Rasdorf | 763 | 2,23 | 681 | 608 | 540 | 467 | 296 |
| Reinheim | 7.138 | 2,38 | 6.582 | 6.089 | 5.600 | 5.096 | 2.042 |
| Rosenthal | 929 | 2,40 | 878 | 822 | 754 | 671 | 258 |
| Schlüchtern | 7.339 | 2,27 | 6.590 | 6.103 | 5.637 | 5.146 | 2.193 |
| Schwarzenborn | 451 | 2,48 | 363 | 318 | 275 | 240 | 211 |
| Seeheim-Jugenheim | 7.536 | 2,16 | 7.192 | 6.818 | 6.455 | 6.074 | 1.462 |
| Sensbachtal | 441 | 2,31 | 404 | 376 | 342 | 305 | 136 |
| Wahlsburg | 1.131 | 1,97 | 1.047 | 976 | 897 | 804 | 327 |
| Weißenborn | 550 | 2,06 | 424 | 359 | 303 | 259 | 291 |
| Quelle: Angaben des Statistischen Landesamts, eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 144: Rechnerischer Bedarf an Wohneinheiten (2007 bis 2050)

Leerstand aktuell

Der entstehende Leerstand wird die Immobilienpreise unter Druck setzen. Für private Eigentümer ist der Preisverfall ein Verlust an Vermögen. Für die Kommune ist Leerstand ein Problem, weil weniger Gebühren- und Beitragszahler für die kommunale Infrastruktur vorhanden sind und deren finanzielle Möglichkeiten durch den Vermögensverlust verringert wird. Sofern die Immobilien verfallen, beeinträchtigen sie das Erscheinungsbild der Kommune.

Ansicht 145 zeigt die Leerstände von Wohngebäuden im Jahr 2008. Wohngebäude unter Denkmalschutz sind, soweit bekannt, extra ausgewiesen. Wohngebäude sind Gebäude, die mindestens zur Hälfte - gemessen an der Gesamtnutzfläche - Wohnzwecken dienen.

| Leerstände von Wohngebäuden im Jahr 2008 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Wohngebäude | | | | | |
| | gesamt | | | davon unter Denkmalschutz | | |
| | Zahl | Leerstände | Leerstands-quote | Zahl | Leerstände | Leerstands-quote |
| Bromskirchen | 592 | 12 | 2,0 % | 63 | 5 | 7,9 % |
| Bruchköbel | 4.857 | n.d. | ○ | 97 | 8 | 8,2 % |
| Cölbe | 1.751 | 10 | 0,6 % | 409 | 1 | 0,2 % |
| Edermünde | 1.929 | 11 | 0,6 % | 2 | 1 | 50,0 % |
| Elbtal | 766 | 40 | 5,2 % | 24 | 1 | 4,2 % |
| Feldatal | 1.010 | 12 | 1,2 % | 657 | 12 | 1,8 % |
| Frielendorf | 2.407 | 88 | 3,7 % | 205 | 59 | 28,8 % |
| Greifenstein | 2.354 | 18 | 0,8 % | 209 | 3 | 1,4 % |
| Hadamar | 3.400 | 159 | 4,7 % | 344 | 32 | 9,3 % |
| Hochheim am Main | 3.388 | 36 | 1,1 % | 359 | 7 | ○ |
| Jossgrund | 1.024 | n.d. | ○ | 70 | n.d. | ○ |
| Kirchhain | 4.330 | 35 | 0,8 % | 421 | n.d. | ○ |
| Kronberg im Taunus | 3.662 | n.d. | ○ | 312 | n.d. | ○ |
| Künzell | 3.786 | 0 | 0,0 % | 47 | 0 | 0,0 % |
| Lautertal (Odenwald) | 2.123 | n.d. | ○ | 68 | n.d. | ○ |
| Mainhausen | 2.180 | n.d. | ○ | 3 | 0 | 0,0 % |
| Nieste | 550 | 2 | 0,4 % | 29 | 2 | 6,9 % |
| Ottrau | 703 | 88 | 12,5 % | 56 | 10 | 17,9 % |
| Philippsthal (Werra) | 1.450 | 10 | 0,7 % | 97 | 7 | 7,2 % |
| Pohlheim | 4.222 | 1 | 0,0 % | 48 | n.d. | ○ |
| Rasdorf | 519 | 13 | 2,5 % | 31 | 3 | 9,7 % |
| Reinheim | 4.365 | 30 | 0,7 % | 265 | 16 | 6,0 % |
| Rosenthal | 671 | 40 | 6,0 % | 149 | 30 | 20,1 % |
| Schlüchtern | 4.300 | 472 | 11,0 % | 113 | 18 | 15,9 % |
| Schwarzenborn | 332 | 32 | 9,6 % | 30 | 2 | 6,7 % |
| Seeheim-Jugenheim | 4.211 | n.d. | ○ | n.d. | n.d. | ○ |
| Sensbachtal | 309 | 11 | 3,6 % | 13 | 1 | 7,7 % |
| Wahlsburg | 691 | 17 | 2,5 % | 138 | 13 | 5,5 % |
| Weißenborn | 417 | 23 | 5,5 % | 95 | 8 | 8,4 % |

n.d. = nicht dokumentiert
Quelle: Angaben des Statistischen Landesamts, Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen

Ansicht 145: Leerstände von Wohngebäuden im Jahr 2008

Von den 29 geprüften Gemeinden kannten 21 nicht die Zahl der Leerstände in Wohngebäuden. Die Überörtliche Prüfung erachtet detaillierte Kenntnisse der Gemeinde über Leerstände als notwendig zur geordneten Planung ihres Siedlungsraums. Ein Leerstandskataster erfasst die bestehenden und drohenden Leerstände in einer Kommune. Es ist ein geeignetes Mittel, um rechtzeitig über Leerstand informiert zu sein, damit notwendige Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden können. Leerstandskataster wurden von Cölbe, Edermünde, Elbtal, Jossgrund, Lautertal (Odenwald) und Philippsthal (Werra) erstellt. Teilweise war die Erfassung der Leerstände nur für einzelne Ortsteile abgeschlossen, so in Jossgrund. Die Überörtliche Prüfung hält es für

wichtig, die Leerstandskataster laufend zu pflegen, damit aktuelle Informationen über die Leerstände vorhanden sind. Die Gemeinde Cölbe beabsichtigte die Einwohner bei der Erstellung und Pflege des Katasters einbeziehen.

Ansicht 146: Leerstände von Gebäuden. Ottrau. Aufnahme vom 19. Mai 2010

Orientierung der Planung

Ansicht 147 zeigt die Orientierung der Planung in den Kommunen nach deren eigenen Definitionen.

| Orientierung der Planung | | |
|---|---|---|
| | Bevölkerungs-entwicklung 2050 zu 2008 | Orientierungsrichtung |
| Weißenborn | -51,7 % | überlebensorientiert |
| Schwarzenborn | -45,3 % | schrumpfungsorientiert |
| Ottrau | -39,9 % | schrumpfungsorientiert |
| Jossgrund | -39,0 % | schrumpfungsorientiert |
| Rasdorf | -38,5 % | schrumpfungsorientiert |
| Feldatal | -38,1 % | schrumpfungsorientiert |
| Frielendorf | -36,8 % | bedarfsorientiert |
| Bromskirchen | -35,8 % | schrumpfungsorientiert |
| Greifenstein | -33,7 % | wachstumsorientiert |
| Sensbachtal | -29,8 % | aktuellen Stand halten |
| Philippsthal (Werra) | -29,4 % | bedarfsorientiert |
| Schlüchtern | -29,2 % | im Ortskern: wachstumsorientiert |
| Reinheim | -28,3 % | schrumpfungsorientiert |
| Rosenthal | -28,1 % | aktuellen Stand halten |
| Lautertal (Odenwald) | -27,4 % | wachstumsorientiert |
| Wahlsburg | -26,9 % | schrumpfungsorientiert |
| Elbtal | -23,9 % | vorsichtig wachstumsorientiert |
| Kirchhain | -23,2 % | bedarfsgerecht wachstumsorientiert |
| Edermünde | -21,0 % | bestandsorientiert |
| Cölbe | -20,5 % | vorsichtig wachstumsorientiert |
| Seeheim-Jugenheim | -19,2 % | schrumpfungsorientiert |
| Bruchköbel | -18,9 % | wachstumsorientiert |

| Orientierung der Planung | | |
|---|---|---|
| | Bevölkerungs-entwicklung 2050 zu 2008 | Orientierungsrichtung |
| Nieste | -15,8 % | wachstumsorientiert |
| Künzell | -15,8 % | wachstumsorientiert |
| Hochheim am Main | -13,5 % | moderates Wachstum noch ein Jahrzehnt |
| Hadamar | -11,9 % | wachstumsorientiert |
| Pohlheim | -8,1 % | wachstumsorientiert |
| Mainhausen | -5,9 % | zunächst wachstumsorientiert |
| Kronberg im Taunus | -5,6 % | wachstumsorientiert |
| Quelle: eigene Berechnungen, Angaben der Gemeinden | | |

Ansicht 147: Orientierung der Planung

Aus Ansicht 147 wird deutlich, dass die Orientierung der Planung umso vorsichtiger und eher an Schrumpfung orientiert ist, je stärker der zu erwartende Bevölkerungsrückgang ist. Die angegebene Wachstumsorientierung sollte von den Kommunen angesichts der demografischen Entwicklung kritisch prüft werden.

Netzgebundene Infrastruktur

Das Land Hessen hat in seiner städtebaulichen Förderung die Formel „innen vor außen"[246] aufgenommen, um den Erkenntnissen aus dem demografischen Wandel Rechnung zu tragen. Dabei geht es nicht nur um die Belebung der Siedlungskerne, sondern auch um die langfristigen Kosten der netzgebundenen Infrastruktur. Die Verdichtung statt Ausdehnung der Siedlungen verbessert die Auslastung der Wasser- und Abwassernetze. Ein Rückbau der Netze ist nur graduell möglich.

Die maßgeblichen Kosten der netzgebundenen Infrastruktur werden vor allem durch fixe Kosten beeinflusst, die unabhängig von der Zahl der angeschlossenen Einwohner entstehen (wie Abschreibung auf die Investitionen, Verwaltungs- und Personalkosten). Die Fixkosten hängen wesentlich mit der Länge des Netzes und der technischen Ausstattung wie Kläranlagen zusammen. Demgegenüber sind die verbrauchsabhängigen, variablen Kosten zu vernachlässigen (Energieverbrauch von Pumpen oder Betriebsmittel in der Kläranlage). Der Bevölkerungsrückgang führt deshalb dazu, dass die Kosten von weniger Einwohnern getragen werden müssen.

Ansicht 148 zeigt die Länge netzgebundener Infrastruktur je Einwohner (2008 und 2050). Einfluss auf die Länge der Netze hat neben der topografischen Lage vor allem die Entscheidung der Kommune, inwieweit die Ver- und Entsorgung zentral oder dezentral organisiert wird. Bei abnehmender Bevölkerungszahl ist mit entsprechend abnehmendem Wasserverbrauch und Abwasseraufkommen zu rechnen, was ein wesentlicher Parameter in der Planung der Netze ist. Bei der Wasserversorgung käme es zu einer Verkeimungsgefahr, wenn das Wasser zu lange im Leitungssystem unterwegs wäre. Ferner könnten lange Abwassersammler mit geringem Gefälle beschädigen, wenn sie nicht immer wieder frei gespült würden. Insgesamt spräche dies dann für dezentrale Strukturen. Deshalb ist die demografische Entwicklung bei allen Investitionsplanungen langfristig zu berücksichtigen.

[246] Quelle: Programm und Richtlinien zur Förderung der ländlichen Entwicklung in Hessen, Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom 1. April 2008

| Länge netzgebundener Infrastruktur je Einwohner | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Wasserversorgung | | Abwasserentsorgung | |
| | 2008 | 2050 | 2008 | 2050 |
| Bromskirchen[1] | 68,2 m | 106,2 m | 22,3 m | 34,8 m |
| Bruchköbel | 4,8 m | 5,9 m | 4,8 m | 5,9 m |
| Cölbe | 6,0 m | 7,5 m | 6,1 m | 7,7 m |
| Edermünde | 6,1 m | 7,7 m | 6,5 m | 8,2 m |
| Elbtal | 9,1 m | 12,0 m | 7,5 m | 9,8 m |
| Feldatal | 11,1 m | 17,9 m | 12,2 m | 19,7 m |
| Frielendorf | 15,6 m | 24,6 m | 12,0 m | 19,0 m |
| Greifenstein[2] | 9,6 m | 14,5 m | 41,2 m | 62,1 m |
| Hadamar | 6,9 m | 7,8 m | 7,3 m | 8,3 m |
| Hochheim am Main | 4,0 m | 4,6 m | 4,1 m | 4,7 m |
| Jossgrund | 8,7 m | 14,3 m | 8,2 m | 13,4 m |
| Kirchhain | 6,4 m | 8,3 m | 7,2 m | 9,3 m |
| Kronberg im Taunus | 5,3 m | 5,6 m | 5,0 m | 5,4 m |
| Künzell | 17,5 m | 20,8 m | 7,2 m | 8,6 m |
| Lautertal (Odenwald) | 9,6 m | 13,3 m | 7,2 m | 10,0 m |
| Mainhausen | 2,9 m | 3,0 m | 4,8 m | 5,1 m |
| Nieste | 7,8 m | 9,3 m | 12,1 m | 14,4 m |
| Ottrau | 9,2 m | 15,4 m | 11,1 m | 18,5 m |
| Philippsthal (Werra) | 8,6 m | 12,2 m | 8,0 m | 11,3 m |
| Pohlheim | 5,6 m | 6,4 m | 6,2 m | 7,2 m |
| Rasdorf | 17,1 m | 27,8 m | 15,0 m | 24,4 m |
| Reinheim | 6,3 m | 8,8 m | 4,8 m | 6,7 m |
| Rosenthal | 13,4 m | 18,7 m | 11,0 m | 15,4 m |
| Schlüchtern | 9,8 m | 13,8 m | 10,6 m | 14,9 m |
| Schwarzenborn | 10,1 m | 18,5 m | 11,0 m | 20,2 m |
| Seeheim-Jugenheim | 7,2 m | 8,9 m | 5,5 m | 6,9 m |
| Sensbachtal | 17,0 m | 24,2 m | 16,4 m | 23,3 m |
| Wahlsburg | 9,5 m | 13,0 m | 8,9 m | 12,2 m |
| Weißenborn | 27,1 m | 56,2 m | 10,8 m | 22,5 m |

1) Bromskirchen weist ein auffällig langes Wasserversorgungsnetz auf, weil diese zur Verbesserung der Versorgungssicherheit eine Anschlussleitung in die nordrheinwestfälische Nachbarstadt Hallenberg verlegt hat und damit an einen größeren Versorgungsverbund angeschlossen ist.
2) Eine weitere Besonderheit ist die Länge des Abwassernetzes der Gemeinde Greifenstein. Hier liegen die Ortsteile weit auseinander. Aufgrund der topografischen Lage werden die Abwässer in drei Kläranlagen von zwei Abwasserverbänden geleitet.
Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen

Ansicht 148: Länge der netzgebundenen Infrastruktur je Einwohner

Ansicht 149 zeigt vor dem Hintergrund der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und ausgehend von gleichbleibenden Kosten die Kostenbelastung je Einwohner für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung für die Jahre 2007 bis 2050. Unberücksichtigt blieben bei dieser Modellrechnung die Einflüsse durch Preissteigerungen sowie die technische Weiterentwicklung und die Änderung von rechtlichen Standards.

| Kostenbelastung je Einwohner für Wasser und Abwasser | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 | Änderung 2050 zu 2007 | |
| | | | | | | Absolut | Relativ |
| Bromskirchen | 286 € | 326 € | 363 € | 403 € | 446 € | 160 € | 56 % |
| Bruchköbel | 206 € | 215 € | 227 € | 239 € | 254 € | 48 € | 23 % |
| Cölbe | 164 € | 172 € | 180 € | 191 € | 210 € | 46 € | 28 % |
| Edermünde | 173 € | 181 € | 190 € | 203 € | 220 € | 47 € | 27 % |
| Elbtal | 251 € | 267 € | 283 € | 307 € | 338 € | 88 € | 35 % |
| Feldatal | 265 € | 307 € | 341 € | 383 € | 439 € | 174 € | 66 % |
| Frielendorf | 293 € | 330 € | 361 € | 405 € | 466 € | 173 € | 59 % |
| Greifenstein | 209 € | 231 € | 253 € | 281 € | 317 € | 108 € | 52 % |
| Hadamar | 241 € | 234 € | 240 € | 253 € | 273 € | 32 € | 13 % |
| Hochheim am Main | 304 € | 315 € | 327 € | 335 € | 344 € | 41 € | 13 % |
| Jossgrund | 106 € | 122 € | 137 € | 154 € | 175 € | 69 € | 65 % |
| Kirchhain | 235 € | 246 € | 259 € | 278 € | 306 € | 71 € | 30 % |
| Kronberg im Taunus | 307 € | 311 € | 317 € | 318 € | 319 € | 12 € | 4 % |
| Künzell | 175 € | 179 € | 186 € | 196 € | 210 € | 34 € | 19 % |
| Lautertal (Odenwald | 230 € | 244 € | 262 € | 285 € | 318 € | 88 € | 38 % |
| Mainhausen | 195 € | 191 € | 193 € | 199 € | 208 € | 13 € | 7 % |
| Nieste | 193 € | 196 € | 202 € | 213 € | 229 € | 36 € | 19 % |
| Ottrau | 233 € | 271 € | 299 € | 339 € | 395 € | 162 € | 69 % |
| Philippsthal (Werra) | 273 € | 308 € | 333 € | 359 € | 392 € | 119 € | 44 % |
| Pohlheim | 157 € | 156 € | 160 € | 168 € | 179 € | 23 € | 15 % |
| Rasdorf | 287 € | 321 € | 359 € | 405 € | 468 € | 181 € | 63 % |
| Reinheim | 194 € | 211 € | 228 € | 248 € | 272 € | 78 € | 40 % |
| Rosenthal | 397 € | 420 € | 449 € | 489 € | 550 € | 153 € | 38 % |
| Schlüchtern | 282 € | 314 € | 339 € | 367 € | 402 € | 120 € | 43 % |
| Schwarzenborn | 215 € | 267 € | 304 € | 352 € | 403 € | 188 € | 88 % |
| Seeheim-Jugenheim | 280 € | 294 € | 310 € | 327 € | 348 € | 67 € | 24 % |
| Sensbachtal | 192 € | 210 € | 225 € | 248 € | 278 € | 86 € | 45 % |
| Wahlsburg | 255 € | 276 € | 296 € | 322 € | 359 € | 104 € | 41 % |
| Weißenborn | 208 € | 270 € | 319 € | 378 € | 443 € | 234 € | 113 % |
| Quelle: Angaben der Gemeinden, eigene Berechnungen | | | | | | | |

Ansicht 149: Kostenbelastung je Einwohner für Wasser und Abwasser

Rückbau der Infrastruktur

Möglichkeiten zur Verringerung der Anlagenkapazität und damit auch zur Verringerung der Fixkosten gibt es wenige. Der Gemeinde Bromskirchen ist es gelungen, die Kapazität des Abwassernetzes zu verringern. Bei der Kanalsanierung wurde eine neue Rohrleitung in der Straßenmitte verlegt, anstatt die Rohrleitung auf beiden Straßenseiten zu sanieren. Durch die alten Kanäle wird in Teilen Regenwasser abgeleitet. Das Leitungsnetz wird damit entlastet und muss geringeren Standards, so hinsichtlich der Dichtigkeit, entsprechen.

Die Wasserversorgung muss sowohl den Forderungen des Gesundheitsschutzes als auch den Forderungen des Brandschutzes entsprechen. Für den Gesundheitsschutz ist es erforderlich, dass die Rohre eine Mindestdurchflussmenge aufweisen, um eine Verkeimung zu verhindern. Das spricht für einen möglichst geringen Rohrdurchmesser. Für wird Brandschutz ist es umgekehrt verlangt, dass hinreichend große Rohrdurchmesser eine ausreichende Löschwasserversorgung gewährleisten.

Barrierefreiheit

Der demografische Wandel ändert mit der Alterung der Bevölkerung auch die Bedeutung von Barrierefreiheit im öffentlichen Raum. Barrierefreiheit heißt, Menschen mit Einschränkungen des Bewegungsapparats oder des Sehvermögens einen bequemen Zugang zu öffentlichen Gebäuden, Straßen, Wegen, Parkanlagen, Friedhöfen zu ermöglichen.

## 10.10 Ausblick

Für das Land Hessen stellt sich die Frage, ob die von ihm definierten Standards für die Kommunen angesichts des demografischen Wandels noch zu halten sind. Die Mehrheit der Kommunen erkannte die Herausforderungen des demografischen Wandels. Allerdings sehen die Kommunen nur begrenzte Wege, um darauf zu reagieren. Gleichwohl setzten einzelne Kommunen konkrete Maßnahmen zur Gestaltung des demografischen Wandels um.

Der Bevölkerungsrückgang wird zu verminderten kommunalen Einnahmen führen. Dies verlangt von den Gemeinden im Hinblick auf den dauerhaften Ausgleich ihrer Haushalte erhebliche Anstrengungen. Schulden und Vermögen sollten in dem Maße an die nächste Generation übergeben werden, in dem diese auch von den geschaffenen Werten profitiert.

Die Kommune als Siedlungsraum ist davon geprägt, dass der Bedarf an Wohnungen weiter abnehmen wird. Das gilt auch, wenn die Zahl der Einwohner je Wohnung zurückgeht. Es ist davon auszugehen, dass kleinere und seniorengerechte Wohnungen zunehmend nachgefragt werden.

In der Kommune als Lebensraum entwickelt sich der Bedarf an sozialen Leistungen entsprechend der Altersstruktur von den kinderbezogenen Angeboten hin zur Seniorenhilfe. Soziale Angebote sollten generationenübergreifend gestalten werden. Den Erhalt und Ausbau des bestehenden ehrenamtlichen Engagements wird die Kommune zunehmend unterstützen. Als Beispiel seien hier nur die Feuerwehren genannt, die schon heute in vielen Orten mit Nachwuchssorgen zu kämpfen haben.

Alle Gemeinden stehen vor der Entscheidung, ihre begrenzten Ressourcen entsprechend ihrer selbst gesetzten Prioritäten einzusetzen. Dabei ist es wichtig, den Bedürfnissen aller Generationen gerecht zu werden, im Idealfall durch generationenübergreifende Angebote. Die Kommunen können sich nicht gegen die Zwangsläufigkeit des demografischen Wandels stemmen. Sie sollten den demografischen Wandel beobachten, um frühzeitig auf absehbare Folgen und auch finanzielle Wirkungen zu reagieren. Bevölkerungszahl und Altersstruktur sind für viele Aufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge relevant. Deshalb werden sich die Gemeinden unter anderem mit folgenden Fragen auseinandersetzen haben:

- Wie groß ist die Altersgruppe, die Kindergärten, Schulen und Jugendhilfe in Anspruch nimmt?
- Wie groß ist die Bevölkerungsgruppe, die aufgrund ihres fortgeschrittenen Alters mit höherer Wahrscheinlichkeit Hilfs- und Pflegedienste in Anspruch nimmt? Gibt es entsprechende Angebote?
- Müssen die Strukturen ehrenamtlicher Arbeit gestützt und/ oder verändert werden, so der Brand- und Katastrophenschutz durch die freiwilligen Feuerwehren?
- Welchen Anteil an der Gesamtbevölkerung hat das Arbeitskräftepotential und welche Bedeutung hat das für die Einnahmen der Gemeinde?
- Wie können Ausgaben an gesunkene Einnahmen angepasst werden?
- Welche weiteren Wirkungen auf die kommunalen Einnahmen sind absehbar und was bedeutet dies für die vorhandenen Einrichtungen und das übrige kommunale Leistungsangebot?

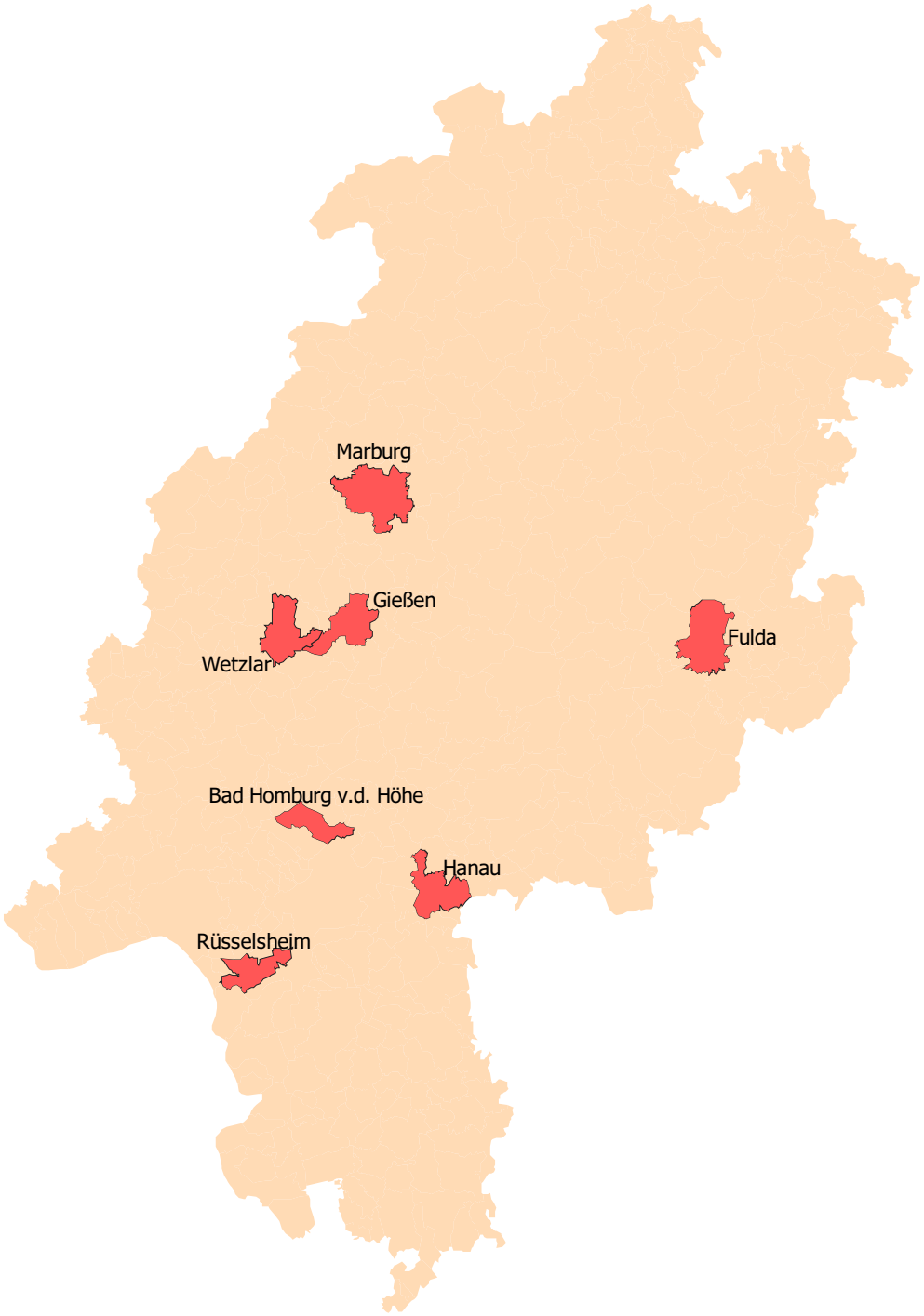
- Ist die vorhandene technische Infrastruktur – wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung – bei zurückgehender Bevölkerungszahl noch angemessen?
- Welche Siedlungsentwicklung ist für die zu erwartende Bevölkerungszahl und Altersstruktur angemessen?
- Welche Rahmenbedingungen kann die Kommune beeinflussen, damit private Versorgungseinrichtungen, wie Einzelhandel, Ärzte, Apotheken, Gastronomie weiterhin vor Ort angeboten werden?
- Wie kann das Dienstleistungsangebot der Gemeinde und der kommunalen Gesellschaften der geringeren Bevölkerungszahl angepasst werden?

Ansicht 150: Rathaus Schwarzenborn. Aufnahme vom 25. August 2010.

# 11. Einhundertsiebenunddreißigste Vergleichende Prüfung „Jugendämter"

## 11.1 Geprüfte Körperschaften

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




Ansicht 151: „Jugendämter" – Lage der Sonderstatusstädte

## 11.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand | Dezember 2008 bis Januar 2010 |
| Prüfungszeitraum | 2006 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte | 15. Februar 2010 |
| Prüfungsbeauftragter | dialogicon GmbH, Hamburg |

## 11.3 Leitsätze

**Die Verantwortung der Jugendämter für das Kindeswohl rechtfertigt den Vorrang der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung vor wirtschaftlichen Erwägungen. Dennoch ist die aktive Steuerung der Hilfen weiter zu verbessern.** Seite 184

**Zwischen 2 und 9 Prozent der Ausgaben der Verwaltungshaushalte entfallen auf die Jugendhilfe. Durchschnittlich 80 Prozent dieser Ausgaben betrafen Erziehungshilfen für 1,1 bis 3,4 Prozent der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Sonderstatusstädte gaben im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 zwischen 2,6 und 11,4 Millionen € für Erziehungshilfen aus.** Seiten 184, 188

**In den Jahren von 1996 bis 2007 hat sich der Anteil familienbegleitender Hilfen in der Erziehungshilfe in Fulda und Wetzlar verdoppelt. Die Entwicklung der Fallzahlen ist nicht aus demografischen Faktoren ableitbar.** Seite 186

**Die vereinfachten Hilfen zum Beispiel in Kindertageseinrichtungen und in Schulen tragen dazu bei, familienbegleitende Hilfen differenzierter, zielgenauer und auch wirtschaftlicher einzusetzen.** Seite 191

**Die Jugendämter haben in den letzten Jahren ihre Ablauforganisation, das Qualitätsmanagement und die Fähigkeit zur sachgerechten Steuerung von Hilfen und Leistungsangeboten deutlich verbessert. Gleichwohl war die Dokumentation der Maßnahmen zur Abwehr einer Gefährdung des Kindeswohls verbesserungsfähig. Über die Erhebung von Kennzahlen und die Dokumentation von Hilfeverläufen hinaus sollten konkrete Handlungskonsequenzen ergriffen und das Qualitätsmanagement zielorientiert ausgebaut werden.** Seiten 198, 207

**Eine Vernetzung der Systeme Schule und Jugendarbeit war in Ansätzen erkennbar. Eine bessere Zusammenarbeit bringt neben sachlichen auch wirtschaftliche Vorteile. In den nächsten Jahren sollten die Zusammenarbeit und die Harmonisierung von Leistungen der Schulen und der Jugendarbeit stärker ausgebaut werden.** Seite 205

**Die Schulsozialarbeit war in Hanau und Marburg problemorientiert organisiert. Von Schule und Jugendhilfe gemeinsam begründete Projekte wurden mit Haushaltsmitteln unterstützt.** Seite 206

## 11.4 Gliederung

11.5 Geprüftes Risiko ..... 180
11.6 Ergebnisverbesserungen ..... 180
11.7 Rückstände ..... 180
11.8 Überblick ..... 181
11.9 Wirkung der Ausgaben für Jugendhilfe auf die Haushalte ..... 183
11.10 Soziodemografisches Umfeld ..... 185

11.11 Langfristige Entwicklung der Fallzahlen in der Jugendhilfe .....186
11.12 Fallzahlen und Soziodemografie .....188
11.13 Fallstruktur der Erziehungshilfen .....190
11.14 Personaleinsatz.....193
11.15 Gewährung und Steuerung von Erziehungshilfen .....195
11.16 Einstellung von Erziehungshilfen .....196
11.17 Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen .....197
11.18 Jugendarbeit .....199
11.19 Jugendfreizeiteinrichtungen .....201
11.20 Vernetzung von Schule und Jugendarbeit.....204
11.21 Schulsozialarbeit .....205
11.22 Zusammenarbeit von Erziehungshilfe und Jugendarbeit.....206
11.23 Ausblick .....207

## 11.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko umfasste 76,7 Millionen €. Dies waren die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben der Jugendämter in den Jahren 2006 bis 2008.

## 11.6 Ergebnisverbesserungen

Aus der Prüfung ließen sich jährliche Ergebnisverbesserungen von 3,3 Millionen € ableiten.

| Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserungen | | |
|---|---|---|
| | Geprüftes Risiko | Jährliche Ergebnisverbesserungen |
| Bad Homburg | 4,4 Mio. € | 0,2 Mio. € |
| Fulda | 12,4 Mio. € | 0,9 Mio. € |
| Gießen | 14,1 Mio. € | 0,3 Mio. € |
| Hanau | 14,5 Mio. € | 0,4 Mio. € |
| Marburg | 12,9 Mio. € | 0,6 Mio. € |
| Rüsselsheim | 11,7 Mio. € | 0,9 Mio. € |
| Wetzlar | 6,6 Mio. € | 0 Mio. € |
| Summe | 76,7 Mio. € | 3,3 Mio. € |
| Quelle: Jahresrechnungen 2006 bis 2008, eigene Berechnungen | | |

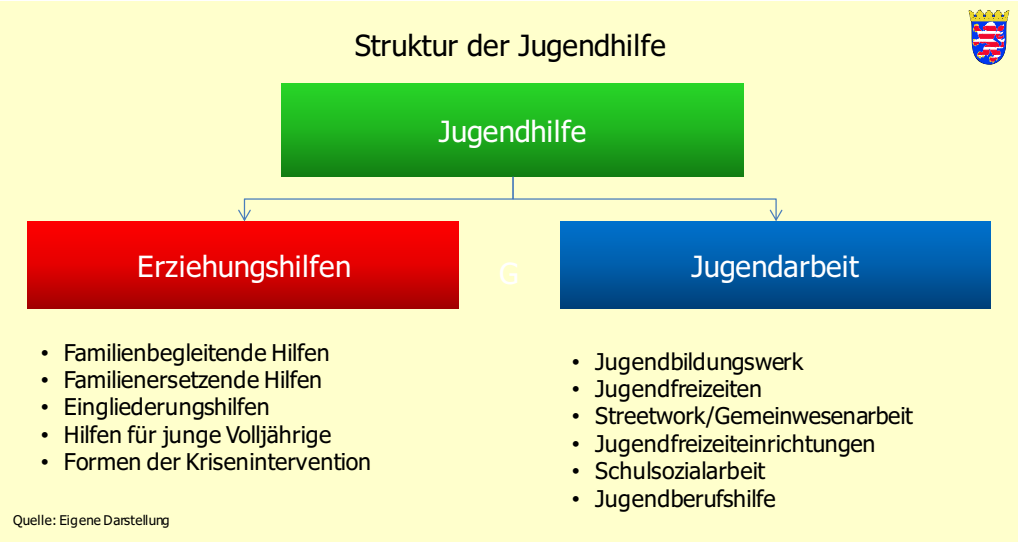
Ansicht 152: Geprüftes Risiko und Ergebnisverbesserungen

## 11.7 Rückstände

In Gießen (1,5 Vollzeitstellen in der Beistandschaft, Amtspflegschaft und Amtsvormundschaft), Hanau (1,3 Vollzeitstellen in der Jugendgerichtshilfe) und Wetzlar (1 Vollzeitstelle in der Beistandschaft, Amtspflegschaft, Amtsvormundschaft und der Jugendgerichtshilfe) besteht Personalbedarf.

## 11.8 Überblick

Jugendhilfe untergliedert sich nach dem Achten Buch Sozialgesetzbuch (SGB VIII)[247] in Erziehungshilfen und Jugendarbeit. Während Erziehungshilfen auf Unterstützung einzelner Kinder und Jugendlicher oder deren Familien ausgerichtet sind, stehen in der Jugendarbeit außerschulische Bildung, Erholung, Beratung und die Förderung von Spiel- und Sportmöglichkeiten für alle Kinder und Jugendlichen im Vordergrund (Ansicht 153). In der Sozialarbeit werden die Adressaten der Hilfen als Klienten bezeichnet.




Ansicht 153: Struktur der Jugendhilfe

Die 137. Vergleichende Prüfung „Jugendämter" widmete sich der Jugendhilfe in den Jugendämtern der sieben hessischen Sonderstatusstädte. Neben der Prüfung der Rechtmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns lag ein Schwerpunkt auf der Sachgerechtheit der Aufgabenwahrnehmung in der Erziehungshilfe. Fälle des Kindesmissbrauchs und der Kindstötung fanden in den letzten Jahren zunehmend Echo in den Medien und erhöhten die gesellschaftliche Aufmerksamkeit für familiale Gewalt. Mit der Einführung des § 8a in das SGB VIII zum 1. Oktober 2005 nahm die Verantwortung der Jugendämter für den Schutz des Kindeswohls zu.[248] Die

[247] Achtes Buch Sozialgesetzbuch - Kinder und Jugendhilfe – (SGB VIII) vom 26. Juni 1990, BGBl. I, Seite 1163 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Dezember 2006, BGBl. I, Seite 3134; zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Juli 2009, BGBl. I, Seite 1696

[248] § 8a SGB VIII Schutzauftrag bei Kindeswohlgefährdung

(1) Werden dem Jugendamt gewichtige Anhaltspunkte für die Gefährdung des Wohls eines Kindes oder Jugendlichen bekannt, so hat es das Gefährdungsrisiko im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte abzuschätzen. Dabei sind die Personensorgeberechtigten sowie das Kind oder der Jugendliche einzubeziehen, soweit hierdurch der wirksame Schutz des Kindes oder des Jugendlichen nicht in Frage gestellt wird. Hält das Jugendamt zur Abwendung der Gefährdung die Gewährung von Hilfen für geeignet und notwendig, so hat es diese den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten anzubieten.

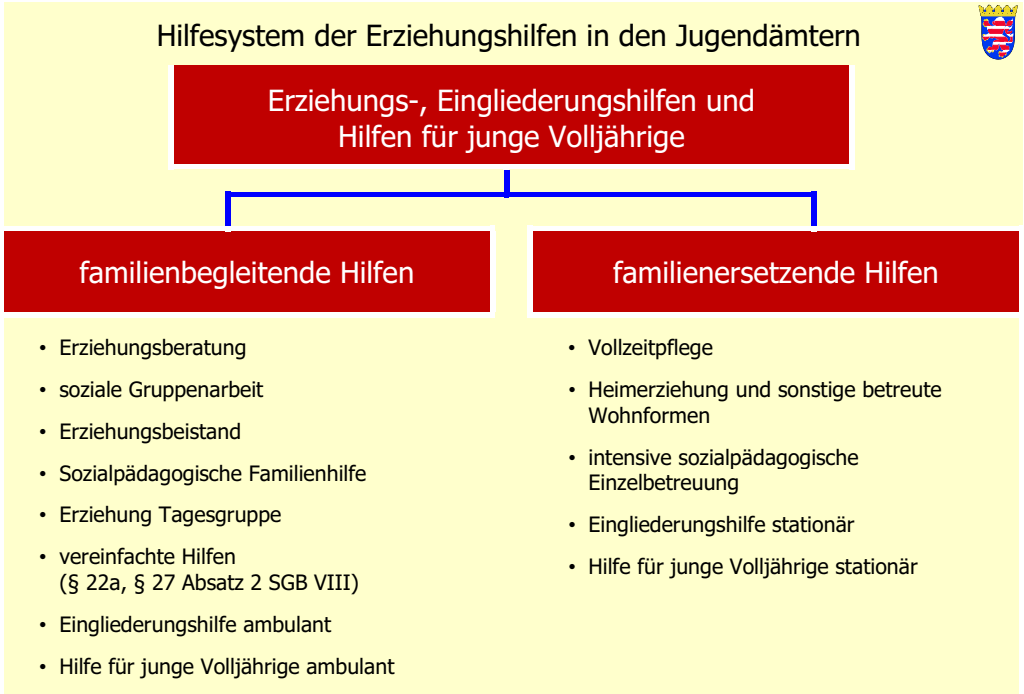
(2) In Vereinbarungen mit den Trägern von Einrichtungen und Diensten, die Leistungen nach diesem Buch erbringen, ist sicherzustellen, dass deren Fachkräfte den Schutzauftrag nach Absatz 1 in entsprechender Weise wahrnehmen und bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos eine insoweit erfahrene Fachkraft hinzuziehen. Insbesondere ist die Verpflichtung aufzunehmen, dass die Fachkräfte bei den Personensorgeberechtigten oder den Erziehungsberechtigten auf die Inanspruchnahme von Hilfen hinwirken, wenn sie diese für erforderlich halten, und das Jugendamt informieren, falls die angenommenen Hilfen nicht ausreichend erscheinen, um die Gefährdung abzuwenden.

(3) Hält das Jugendamt das Tätigwerden des Familiengerichts für erforderlich, so hat es das Gericht anzurufen; dies gilt auch, wenn die Personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht bereit oder in der Lage sind, bei der Abschätzung des Gefährdungsrisikos mitzuwirken. Besteht eine dringende Gefahr und kann die Entscheidung des Gerichts nicht abgewartet werden, so ist das Jugendamt verpflichtet, das Kind oder den Jugendlichen in Obhut zu nehmen.

Jugendämter bewegen sich damit in einem sehr schwierigen Aufgabenfeld kommunaler Daseinsvorsorge.

Familiale Gewalt rückläufig, aber Anstieg der Gewaltdelikte Jugendlicher

Ein Blick auf die Kriminalstatistik für die Jahre 1994 bis 2007 lässt den Schluss zu, dass die gesellschaftliche Ächtung von Gewalt gegen Kinder bei der gegenwärtigen Diskussion um den Schutz des Kindeswohls eine wichtige Rolle spielt. Fälle von Kindstötungen und des Missbrauchs von Kindern zwischen 6 und 14 Jahren waren rückläufig. Die Zahl der Fälle des Missbrauchs von Kindern unter 6 Jahren änderte sich in dem genannten Zeitraum nicht.[249] Die aktuell im kirchlichen und erzieherischen Bereich aufgedeckten Fälle von Missbrauch und Gewalt ändern diesen Befund nicht. Es handelt sich überwiegend um Fälle der vergangenen Jahrzehnte, die nunmehr gesellschaftlich aufgearbeitet werden. Die Kriminalstatistik zeigt auch, dass von Jugendlichen begangene Gewaltdelikte bis zum Ende der neunziger Jahre anstiegen. Seitdem blieben die Fallzahlen konstant.[250] Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Jugendämter auf die gestiegene gesellschaftliche Sensibilisierung und die gestiegene Verantwortung für den Schutz des Kindeswohls reagierten. Während sich die Zahl der Kinder in Heimen und bei Pflegeeltern kaum änderte, stieg die Zahl der Erziehungshilfen. Das Hilfesystem wurde differenzierter. Der Anstieg der Hilfen kam vor allem der Stabilisierung der Familien zugute. Da die familienbegleitenden Hilfen geringere Kosten verursachten als die Hilfen in Heimen, war der Anstieg der Fallzahlen nicht mit linearen Kostensteigerungen verbunden.




Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 154: Hilfesystem der Erziehungshilfen in den Jugendämtern

(4) Soweit zur Abwendung der Gefährdung das Tätigwerden anderer Leistungsträger, der Einrichtungen der Gesundheitshilfe oder der Polizei notwendig ist, hat das Jugendamt auf die Inanspruchnahme durch die Personensorgeberechtigten oder die

Erziehungsberechtigten hinzuwirken. Ist ein sofortiges Tätigwerden erforderlich und wirken die personensorgeberechtigten oder die Erziehungsberechtigten nicht mit, so schaltet das Jugendamt die anderen zur Abwendung der Gefährdung zuständigen Stellen selbst ein.

[249] Quelle: Bundeskriminalamt Wiesbaden, 2008: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 91, Seiten 54 und 57.

[250] Quelle: Bundeskriminalamt Wiesbaden, 2008: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 20, Seite 23. Erfasst wurden die Tatverdächtigen § 223: vorsätzliche Körperverletzung § 224: gefährliche Körperverletzung, § 225: Misshandlung von Schutzbefohlenen, § 226: schwere Körperverletzung, § 227: Körperverletzung mit Todesfolge, § 229: fahrlässige Körperverletzung, § 230: Strafantrag.

Erziehungshilfen

Die Erziehungshilfen (§§ 27 ff. SGB VIII) geben den Jugendämtern ein Instrumentarium an die Hand, das verschiedene Hilfearten für Kinder, Jugendliche und deren Familien vorsieht. Die Hilfearten gliedern sich in familienbegleitende Hilfen und familienersetzende Hilfen. Familienbegleitende Hilfen haben das Ziel, den Familienverbund zu stabilisieren, die Erziehungskompetenz der Eltern zu erhöhen oder die Entwicklung von Kindern in Tagesgruppen zu unterstützen. Familienersetzende Hilfen kommen zum Tragen, wenn das Kindeswohl in den Familien nicht mehr gewährleistet werden kann. In diesen Fällen werden Kinder und Jugendliche vorübergehend oder dauerhaft bei Pflegeeltern oder in Heimen untergebracht.

Vereinfachte Hilfen

Abgesehen von Hanau gewährten die Jugendämter in den letzten Jahren vereinfachte Hilfen nach § 27 Absatz 2 SGB VIII. Hierbei handelte es sich überwiegend um Hilfen in Kindertageseinrichtungen mit Ganztagsbetreuung. Diese Hilfen werden im niedrigschwelligen Bereich als Alternative zu den übrigen Erziehungshilfen angeboten. Auch hier wird wie bei den übrigen Hilfen ein (vereinfachter) Hilfeplan durch den Allgemeinen Sozialen Dienst aufgestellt und fortgeschrieben.

Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige

Die Eingliederungshilfen und die Hilfen für junge Volljährige in ambulanter oder stationärer Form ergänzen die Erziehungshilfen. Eingliederungshilfen werden für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche gewährt, wenn deren Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gefährdet ist. Die Hilfen für junge Volljährige sollen die Persönlichkeitsentwicklung und eigenverantwortliche Lebensführung fördern. Sie werden in der Regel bis zum 21. Lebensjahr gewährt.[251]

## 11.9 Wirkung der Ausgaben für Jugendhilfe auf die Haushalte

Die Ausgaben für die Kindertageseinrichtungen und die Jugendhilfe sind die größten Posten im Einzelplan 4 der Verwaltungshaushalte der Sonderstatusstädte. Im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 hatte die Jugendhilfe folgende Anteile an den Verwaltungshaushalten der Sonderstatusstädte (Ansicht 155):

[251] Die Erziehungshilfen sind im vierten Abschnitt des SGB VIII geregelt. Danach gibt es drei Anspruchsgrundlagen vorhanden: die Hilfen zur Erziehung gemäß §§ 27 ff. SGB VIII die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII und die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Personensorgeberechtigte haben nach § 27 Absatz 1 SGB VIII einen Anspruch auf Erziehungshilfe, wenn eine dem Wohl des Kindes oder Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist. Das Gesetz unterscheidet dabei folgende Hilfearten in der Erziehungshilfe (§§ 28-35 SGB VIII):

Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII),

Soziale Gruppenarbeit (§ 29 SGB VIII),

Erziehungsbeistandschaft (§ 30 SGB VIII),

Sozialpädagogische Familienhilfe (§ 31 SGB VIII),

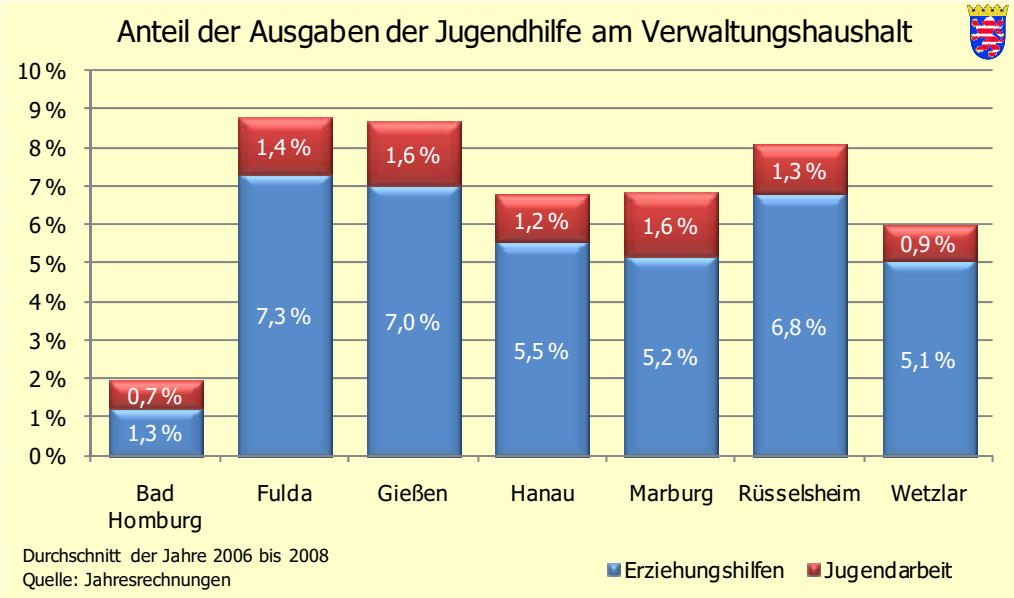
Erziehung in einer Tagesgruppe (§ 32 SGB VIII),

Vollzeitpflege bei Pflegeeltern (§ 33 SGB VIII),

Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen (§ 34 SGB VIII),

intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII),

Die Jugendämter entscheiden zusammen mit den Eltern und den jungen Menschen über die Hilfen. Abgesehen von Fällen einer Gefährdung des Kindeswohls ist die Hilfe durch die Eltern oder die jungen Menschen zu beantragen. Fallführend ist der Allgemeine Soziale Dienst, die Hilfen selbst werden durch Freie Träger erbracht, mit denen die Jugendämter Leistungsvereinbarungen nach §§ 78a ff. SGB VIII schließen.




Ansicht 155: Anteil der Ausgaben für Jugendhilfe am Verwaltungshaushalt

Bis zu neun Prozent der Verwaltungshaushalte für Jugendhilfeausgaben

Die Sonderstatusstädte gaben für die Erziehungshilfen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 zwischen 2,6 und 11,4 Millionen € aus. Die Ausgaben betrafen rund ein bis dreieinhalb Prozent aller Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren (Ansicht 161). Die Erziehungshilfen waren mit bis zu 80 Prozent der Ausgaben der wichtigste Bestandteil der Jugendhilfe. Die Ausgaben für die Jugendarbeit lagen im Schnitt bei rund 20 Prozent, nur Bad Homburg v.d. Höhe überschritt die 30 Prozent Marke.

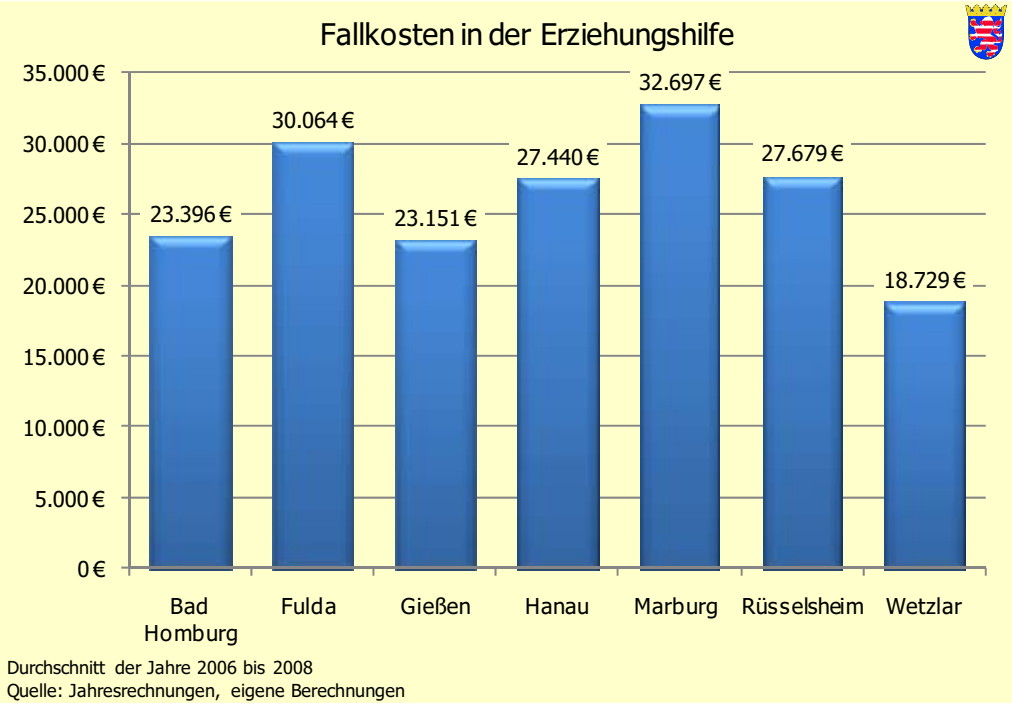
Fallkosten

Die Fallkosten in der Erziehungshilfe[252] lagen zwischen 18.700 € und 32.700 €. Darin einbezogen sind die Ausgaben für die Leistungen freier Träger, die Ausgaben für das Personal des Allgemeinen Sozialen Dienstes und aller Begleitdienste[253] sowie die Ausgaben für die Erziehungsberatung im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 (Ansicht 156).

[252] Eine Aufteilung der Ausgaben auf einzelne Hilfearten der Erziehungshilfe war in vielen Fällen nicht möglich, da die Ausgaben den einzelnen Haushaltsjahren nicht in allen Fällen periodengerecht zugerechnet wurden. Auch wurde die Erziehungshilfe häufig mit anderen Hilfearten in einem Unterabschnitt etatisiert.

Der Personalaufwand für die einzelnen Hilfearten im Allgemeinen Sozialen Dienst war nicht bestimmbar, da die Mitarbeiter in (stadt-)bezirklicher Zuständigkeit über die geeignete Hilfeart für jede Familie entscheiden und der Zeitaufwand unabhängig von der gewährten Hilfeart ist. Der Personalbedarf bestimmt sich somit nach der Gesamtzahl der betreuten Fälle

[253] Jugendgerichtshilfe, Beistandschaft, Amtsvormundschaft und Amtspflegschaft sowie wirtschaftliche Jugendhilfe, soweit Unterhaltspflichtige zu den Ausgaben der Erziehungshilfen herangezogen wurden.




Ansicht 156: Fallkosten in der Erziehungshilfe

Die Unterschiede in den Fallkosten bei einem teilweise vergleichbaren soziodemografischem Umfeld der Städte (siehe hierzu Kapitel 11.10) verdeutlichen, dass die Jugendämter die Ausgaben für Erziehungshilfen beeinflussen können.

## 11.10 Soziodemografisches Umfeld

Das soziodemografische Umfeld der sieben Sonderstatusstädte wurde anhand der Daten für das Jahr 2008 abgeleitet (Ansicht 157):

Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2008

| | | Bad Homburg | Fulda | Gießen | Hanau | Marburg | Rüssels-heim | Wetzlar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Bevölkerung | | 52.179 | 64.129 | 75.140 | 87.771 | 80.368 | 59.756 | 52.042 |
| Bevölkerung bis 21 Jahre | | 10.167 | 14.233 | 14.134 | 18.675 | 13.717 | 13.022 | 10.973 |
| Indikatoren | | | | | | | | |
| 1 | Anteil Bevölkerung bis 21 Jahre | 19 % | 22 % | 19 % | 21 % | 17 % | 22 % | 21 % |
| 2 | Arbeitslosen-quote[1] | 4,9 % | 8,9 % | 14,2 % | 9,4 % | 8,5 % | 9,2 % | 10,2 % |
| 3 | Durchschnitts-einkommen[2] | 51.595 € | 27.257 € | 26.994 € | 29.294 € | 29.876 € | 29.013 € | 28.630 € |
| 4 | Allein-erziehende | n.d. | 1.806 | 2.946 | 2.378 | n.d | n.d. | n.d. |

n.d. = nicht dokumentiert
1) Quelle: Statistik-Service-Südwest der Arbeitsagentur (Juli 2008). Es handelt sich um die Zahlen für die einzelnen Städte, nicht die der Arbeitsamtsbezirke.
2) Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Lohn- und Einkommensteuerstatistik 2004)
weitere Quelle: Angaben der Jugendämter, des Hessischen Statistischen Landesamtes und der Arbeitsagentur

Ansicht 157: Daten zum soziodemografischen Umfeld für das Jahr 2008

Der erste Indikator, der Anteil der Bevölkerung im Alter bis 21 Jahre, zeigt deutliche Unterschiede. Für Analysen in der Jugendhilfe sind daher Einwohnerbezüge zu ver-

meiden. So hatte Fulda mehr Kinder und Jugendliche als das einwohnerbezogen größere Marburg.

Der zweite Indikator, die Arbeitslosenquote, verweist auf den Bedarf an Transferleistungen in Form von Arbeitslosenhilfen und Kosten der Unterkunft. Die höchsten Quoten zeigten sich in Gießen und Wetzlar. Die geringsten Quoten waren in Marburg und Bad Homburg v.d. Höhe festzustellen.

Der dritte Indikator, das Durchschnittseinkommen, gibt einen Hinweis auf den Anteil der Ober- und Mittelschicht. Die weitaus höchsten Einkommen wurden in Bad Homburg v.d. Höhe erzielt. Die übrigen Städte lagen dicht beieinander. Fulda und Gießen verzeichneten die geringsten Durchschnittseinkommen.

Als vierter Indikator ist die Zahl der Alleinerziehenden in den Städten von Bedeutung. Vier der sieben Städte kannten die Zahlen nicht. Ein besonders hoher Anteil von Alleinerziehenden zeigte sich in Gießen.

Ansicht 158 zeigt das Ergebnis der Kategorisierung anhand der soziodemografischen Indikatoren.

Soziodemografisches Umfeld

| | Indikatoren | Bad Homburg | Fulda | Hanau | Gießen | Marburg | Rüssels-heim | Wetzlar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Anteil Bevölkerung bis 21 Jahre | | | | | | | |
| 2 | Arbeitslosen-quote | | | | | | | |
| 3 | Durchschnitts-einkommen | | | | | | | |
| 4 | Allein-erziehende | n.d. | | | | n.d. | n.d. | n.d. |

= schwieriges Umfeld, = durchschnittliches Umfeld, = günstiges Umfeld
n.d. = nicht dokumentiert
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 158: Soziodemografisches Umfeld

Bad Homburg v.d. Höhe hatte danach das günstigste soziodemografische Umfeld. In Gießen war dagegen eine schwierigere soziodemografische Situation festzustellen.

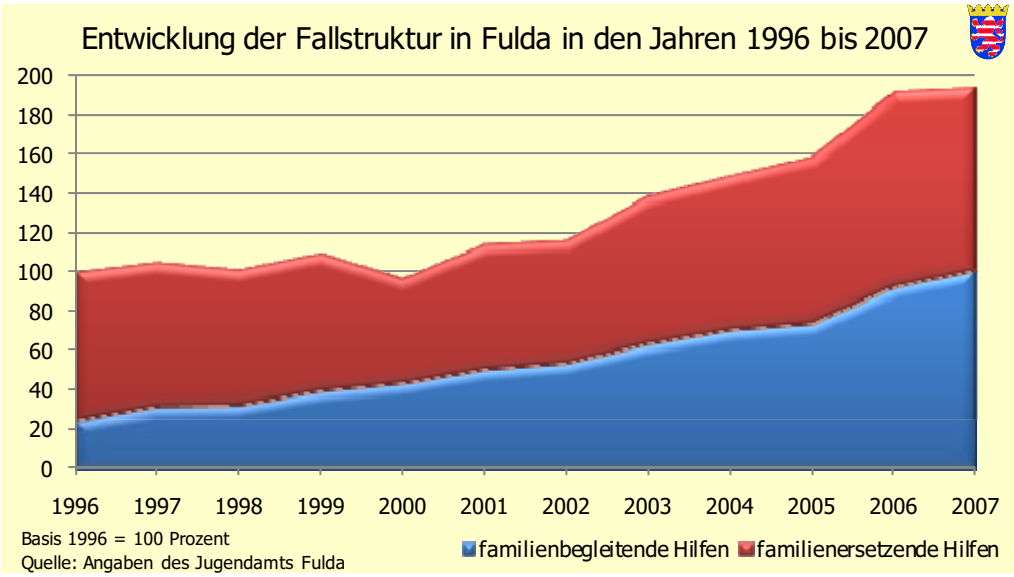
## 11.11 Langfristige Entwicklung der Fallzahlen in der Jugendhilfe

Deutlicher Fallzahlenanstieg seit dem Jahr 1996

Für die Jugendarbeit lassen sich wegen der Vielzahl und der Vielfalt der angebotenen Veranstaltungen und Maßnahmen keine qualitätsgesicherten Fallzahlen bilden. Hingegen ist dies bei der gut dokumentierten Erziehungshilfe möglich. Die Jugendämter Fulda und Wetzlar dokumentierten ihre Fallzahlentwicklung über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren.[254] Gleichwohl dürfte die Zahlenentwicklung für alle Sonderstatusstädte repräsentativ sein. Die in Ansicht 159 dargestellte Entwicklung der Fallstruktur (Verhältnis der familienbegleitenden zu familienersetzenden Hilfen) zeigt, dass die Fallzahlsteigerungen vor allem auf die vermehrte Inanspruchnahme der familienbegleitenden Hilfen zurückzuführen waren.[255]

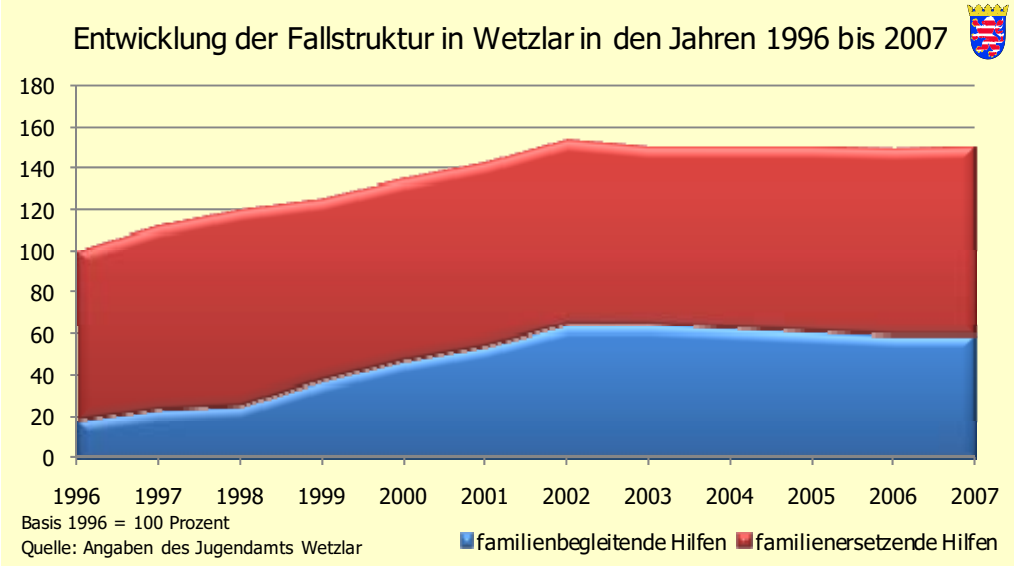
[254] Die Zahl der Kinder und Jugendlichen blieb in diesem längeren Betrachtungszeitraum mit 1,1 Millionen Kindern und Jugendlichen nahezu unverändert (vergleiche Hessischer Kinder- und Jugendgesundheitsbericht 2006, Seite 11, Hessisches Ministerium für Arbeit, Familie und Gesundheit, Wiesbaden 2006).

[255] Die Werte weichen von den Berechnungen der folgenden Kapitel zur Fallstruktur ab, da die Ämter die Fallzahlen unterschiedlich erhoben. Außerdem sind in den hier dargestellten Werten keine Hilfen nach § 27 SGB VIII in Wetzlar berücksichtigt. Die Darstellung soll vor allem den Trend aufzeigen. Ein Ver-




Ansicht 159: Entwicklung der Fallstruktur in Fulda in den Jahren 1996 bis 2007

Eine ähnliche Entwicklung, wenn auch nicht in der Intensität wie in Fulda, zeigte sich in Wetzlar (Ansicht 160):




Ansicht 160: Entwicklung der Fallstruktur in Wetzlar in den Jahren 1996 bis 2007

Die Entwicklung der Fallzahlen in Fulda und Wetzlar ist nicht aus demografischen Faktoren ableitbar, da sich die Zahl der Kinder und Jugendlichen im Betrachtungszeitraum nicht wesentlich veränderte.

An den Zeitreihen spiegeln sich folgende Entwicklungen wider:

Steigende Anteile familienbegleitender Hilfen

- Noch 1996 waren im Jugendamt Fulda 74 Prozent der Hilfen familienersetzend. Das heißt, das Jugendamt griff ein, wenn die Herausnahme des Kindes oder des Jugendlichen aus der Familie als geeignete Maßnahme angesehen wurde. Im Jahr 2007 waren nur noch 48 Prozent aller Hilfen familienersetzend.

- Unabhängig von den Ursachen des Anstiegs der Fallzahlen zeigt die Struktur der Hilfearten, dass es den bei den Jugendämtern bei nahezu konstanten Fallzahlen

gleich der Zahlen in Fulda und Wetzlar ist nur auf Basis der einheitlichen Erhebung und Berechnung der Daten in den Folgekapiteln zulässig.

der familienersetzenden Hilfen gelang, Erziehungsprobleme innerhalb der Familien zu bearbeiten und häufig zu bewältigen. Damit konnten die Jugendämter eines der zentralen Ziele der Erziehungshilfe in die Praxis umsetzen: die Gewährleistung des Kindeswohls innerhalb der Familie.

- Der Ausgabenanstieg für die Erziehungshilfe konnte begrenzt werden, da der Anstieg der Fallzahlen mit verhältnismäßig kostengünstigen[256] familienbegleitenden Hilfen erreicht wurde. Zudem wurde der Anstieg der Fallzahlen ohne nennenswerten Anstieg des Personals bewältigt. In den Jugendämtern blieb der Personalbestand im Allgemeinen Sozialen Dienst in den letzten Jahren unverändert. Erst in den Jahren 2008 und 2009 wurden die Personalkapazitäten etwas angehoben.

- Die Daten – und vor allem ihre Struktur – lassen nicht den Schluss zu, dass die Problemlagen in den Familien in den letzten Jahren dramatisch gestiegen sind. Der steigende Anteil familienbegleitender Hilfen zeigt, dass ein Hilfebedarf heute früher erkannt wird und Hilfen des Jugendamts früher einsetzen. In diesem Stadium der familiären Entwicklung oder der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen können schwerwiegende Eingriffe in die Souveränität der Eltern und in die individuelle Entwicklung der Kinder und Jugendlichen noch vermieden werden.

## 11.12 Fallzahlen und Soziodemografie

Fallzahlen der Jahre 2006 bis 2008

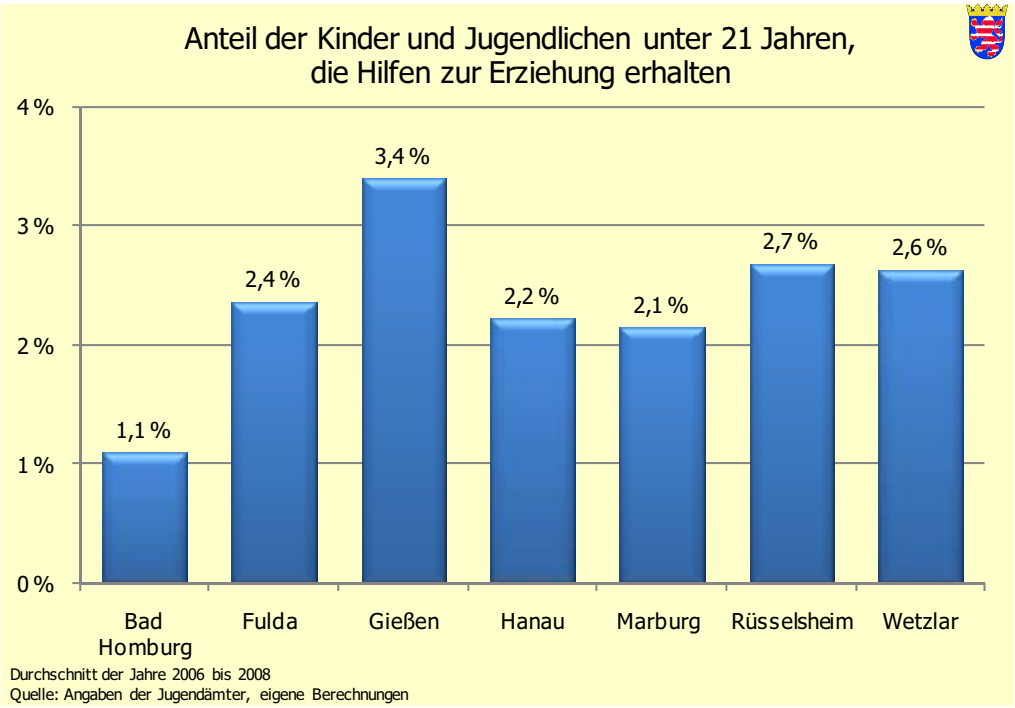
Für Vergleiche werden im Folgenden die durchschnittlichen Fallzahlen der Jahre 2006 bis 2008 dargestellt. Diese Durchschnittswerte glätten vereinzelte jährliche Spitzen in der Fallentwicklung oder den Einsatz neuer Instrumente, wie beispielsweise den Einsatz von vereinfachten Hilfen, die zu steigenden Fallzahlen beigetragen haben.[257]

Die Zahl der Kinder und Jugendlichen, die Hilfen zur Erziehung benötigten, reichte von 1,1 Prozent aller Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren in Bad Homburg v.d. Höhe und 3,4 Prozent in Gießen. Damit waren die Fallzahlen in Gießen dreimal so hoch wie in Bad Homburg v.d. Höhe. Die großen Unterschiede sind vor allem auf die sehr geringen Fallzahlen in Bad Homburg v.d. Höhe zurückzuführen. Fulda, Hanau, Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar lagen mit 2,1 bis 2,7 Prozent Hilfebedarf sehr dicht beieinander (Ansicht 161).[258]

[256] Stichproben jährlicher Fallkosten in allen Ämtern zeigten, dass die Heimerziehung als familienersetzende Maßnahme rund 45.000 € kostete. Familienbegleitende Maßnahmen wie die sozialpädagogischen Familienhilfen waren mit rund 12.000 € und die Erziehung in der Tagesgruppe mit rund 22.000 € zu beziffern. Allein die Vollzeitpflege als familienersetzende Maßnahme war mit rund 11.000 € vergleichbar mit Ausgaben für die familienbegleitenden Hilfen.

[257] Für Fulda waren zum Stichtag 31.12. nur die Fallzahlen für 2007 und 2008 verfügbar.

[258] Berechnungen bezogen die Hilfen nach den §§ 27 und 29 SGB VIII ein.




Ansicht 161: Anteil der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren, die Hilfen zu Erziehung erhalten

Hilfebedarf korrespondiert mit soziodemografischem Umfeld der Städte

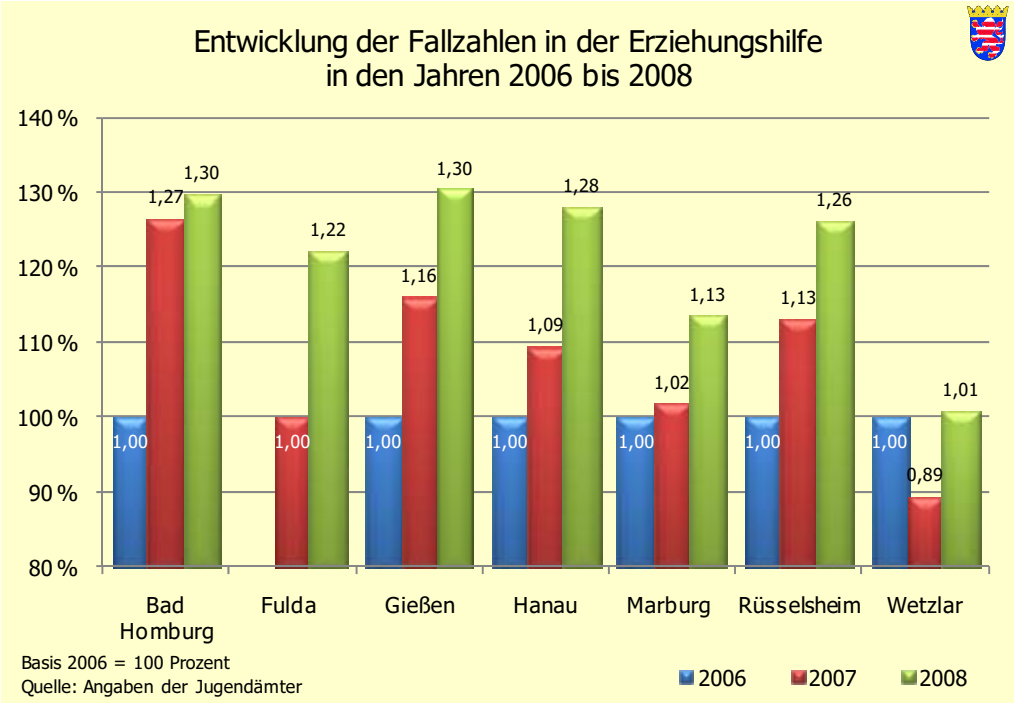
Der unterschiedliche Hilfebedarf zeigt eine hohe Übereinstimmung mit der Einschätzung des soziodemografischen Umfelds. Städte mit höherer Arbeitslosigkeit – und damit höherer Zahl von Transferleistungsempfängern – und, soweit bekannt, höherer Zahl Alleinerziehender hatten in der Tendenz höheren Hilfebedarf bei Kindern und Jugendlichen.

Die hohe Übereinstimmung des soziodemografischen Umfelds mit dem Hilfebedarf bestätigt für die Vergleichsstädte die Erkenntnisse der Bundesstatistik[259]: Die soziale Situation der Städte hat Einfluss auf den Hilfebedarf.

Fallzahlen aller Städte ansteigend

Mit Ausnahme von Marburg stiegen die Fallzahlen – vor allem die vereinfachten Hilfen – in den Jahren 2006 bis 2008 zwischen 20 und 30 Prozent. Allein Wetzlar gelang eine Stabilisierung der Entwicklung. Angesichts der Ausgaben für die Hilfen bedeutet der Anstieg der Fallzahlen einen zusätzlichen finanziellen Aufwand der Städte, der bei rund einer Millionen € lag. Der Kostenanstieg wäre bei einem größeren Anteil familienersetzender Hilfen noch höher.

[259] KOMDAT-Jugendhilfe, Ausgabe 1/2009, 12. Jahrgang, Dortmund 2009, Seite 1. In der Ausgabe wurden die Daten der Bundesstatistik vom Informationsdienst der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik in mehreren Ausätzen dargestellt und interpretiert.

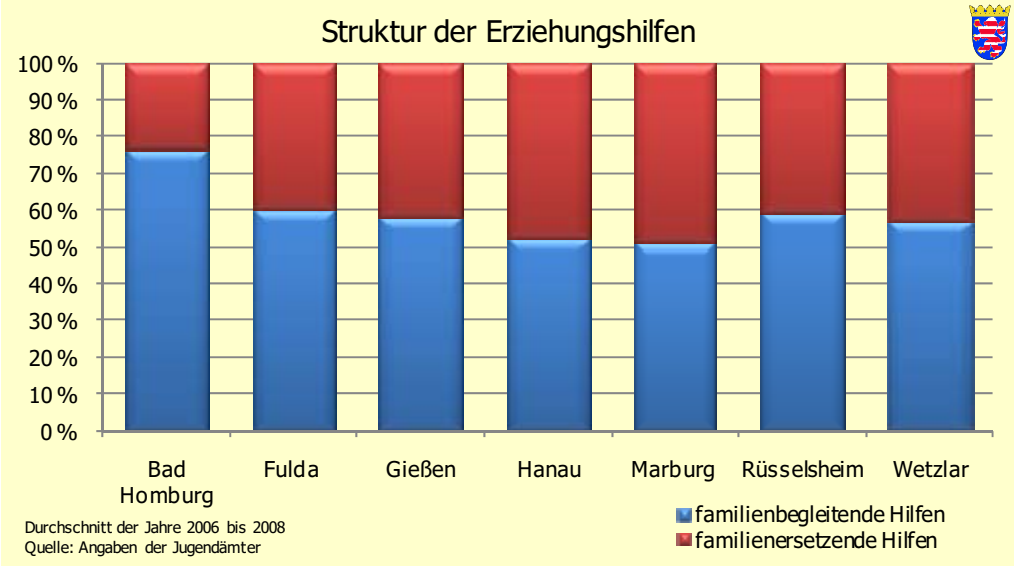



Ansicht 162: Entwicklung der Fallzahlen in der Erziehungshilfe in den Jahren 2006 zu 2008

## 11.13 Fallstruktur der Erziehungshilfen

Anteil familienbegleitender Hilfen

Die wichtigste Kennzahl zur Fallstruktur ist der Anteil familienbegleitender Hilfen an den Erziehungshilfen (Ansicht 163).[260] Zum einen stellen familienbegleitende Hilfen den geringeren Eingriff in den Familienverbund dar. Soweit das Kindeswohl nicht gefährdet ist und gute Chancen bestehen, die Erziehungsprobleme innerhalb des Familienverbundes lösen zu können, ist diese Hilfe aus pädagogischen Gründen der familienersetzenden Hilfe vorzuziehen. Zum anderen sind die familienbegleitenden Hilfen im Hinblick auf die Haushaltsbelastungen der Kommunen von Vorteil. Familienbegleitende Hilfen verursachen nur einen Bruchteil der Kosten, die mit familienersetzenden Hilfen verbunden sind.[261]




Ansicht 163: Struktur der Erziehungshilfen

[260] Die Ergebnisse in Ansicht 163 beziehen die vereinfachten Hilfen mit ein.

[261] siehe Fußnote 256

Während Hanau und Marburg ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen den Hilfeformen hatten, überstieg der Anteil familienbegleitender Hilfen den Anteil der familienersetzenden Hilfen in den übrigen Städten deutlich.

Neue Formen der Erziehungshilfe

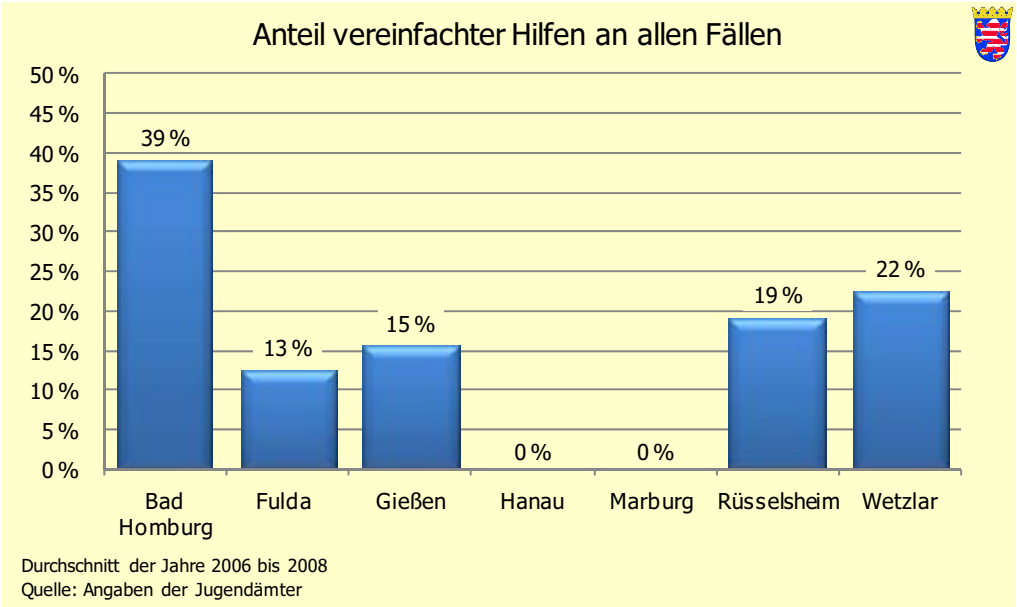
Vereinfachte Hilfen, die eine flexiblere Gestaltung der Hilfen zulassen, gewannen zunehmende Bedeutung:

- Die soziale Gruppenarbeit in Fulda und Hanau bot erzieherische Hilfen in Schulen für ein Klientel, die in anderen Städten mit der Schulsozialarbeit erreicht wird. Während die Schulsozialarbeit keine spezifische Zielgruppe in den Schulen hatte, waren die Hilfen in Fulda und Hanau auf einzelne Schüler in der sozialen Gruppenarbeit konzentriert. Für die Hilfen erstellten die Allgemeinen Sozialen Dienst verkürzte Hilfepläne und schreiben sie fort.

- Die vereinfachten Hilfen wurden für Kinder in Kindertageseinrichtungen eingerichtet, die in ihrer Familie keine ausreichende Unterstützung und Tagesstruktur erhielten. Die Jugendämter erstellten Hilfepläne. In den Kindertageseinrichtungen wurde teilweise zusätzliches Personal eingestellt.[262]

- Fulda und Hanau finanzierten Ganztagsplätze in Kindertageseinrichtungen ohne Kostenbeteiligung der Eltern. Der Allgemeine Soziale Dienst stimmte mit den Erziehern die Art der Unterstützung für diese Kinder ab. Damit stellten diese Hilfen eine niedrigschwelligere Form der Tagesgruppe dar.

Ansicht 164 zeigt den Anteil der vereinfachten Hilfen nach §§ 22 und 27 SGB VIII an allen Fällen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 auf.

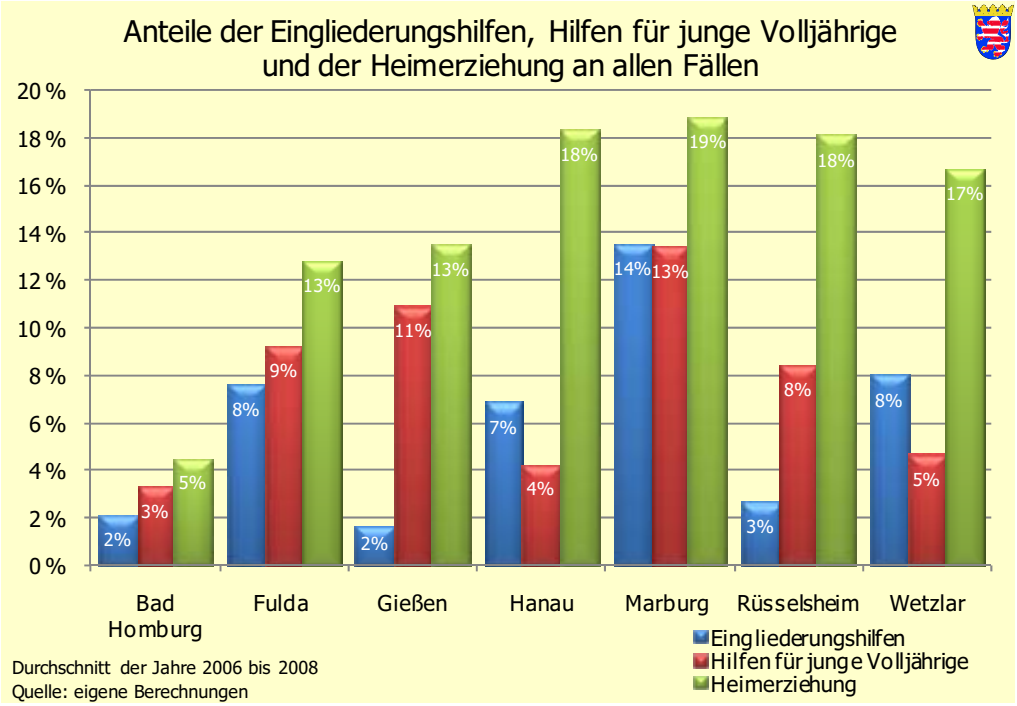



Ansicht 164: Anteile vereinfachter Hilfen an allen Fällen

Die Übernahme von Ganztagsplätzen verursachte Kosten von rund 3.000 € je Kind im Jahr, andere familienbegleitende Hilfen dagegen von mehr als 12.000 €. Die neuen Formen der Erziehungshilfen in Kindertageseinrichtungen und Schulen trugen dazu bei, familienbegleitende Hilfen differenzierter, zielgenauer und auch wirtschaftlicher einzusetzen.

Weitere Indikatoren für die Fallstruktur sind die Anteile der Eingliederungshilfe, Hilfen für junge Volljährige und der Heimerziehung an allen Hilfen im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008.

[262] In Fulda wurde bei einem Teil der Fälle zusätzliches Personal in den Kitas finanziert. In den übrigen Städten wurden die Hilfen durch das vorhandene Personal wahrgenommen.




Ansicht 165: Anteile der Eingliederungshilfen, Hilfen für junge Volljährige und der Heimerziehung an allen Fällen

Der höchste Anteil bei den Eingliederungshilfen fand sich in Marburg. Der Anteil der Hilfen für junge Volljährige war in Gießen und Marburg am höchsten. Die höchsten Anteile in der Heimerziehung erreichten Hanau, Marburg und Rüsselsheim. An den Fallstrukturen zeigte sich das unterschiedliche Genehmigungsverhalten der Ämter. Hohe Anteile junger Volljähriger an den Hilfen verweisen auf eine verhältnismäßig späte Verselbständigung dieses Personenkreises. Die Hilfen wurden nicht mit Erreichen der Volljährigkeit automatisch beendet. Auch hier zeigten sich Gestaltungsspielräume der Jugendämter. Sie waren vor allem durch eine Steuerung der freien Träger, die solche Hilfen leisten, zu erzielen.

Unterschiede in den fachlichen Einschätzungen geeigneter Hilfen

Die Leitungsebenen der Jugendämter in Bad Homburg v.d. Höhe und Marburg vertraten unterschiedliche Haltungen bezüglich der Heimunterbringung:

- In Bad Homburg v.d. Höhe wurde die Ansicht vertreten, dass Heimerziehung viel zu häufig als Maßnahme zur Anwendung kommt. Der Allgemeine Soziale Dienst des Jugendamts Bad Homburg v.d. Höhe versucht Fälle der Heimerziehung weitgehend zu vermeiden. Bei Heimerziehung, die von anderen Ämtern übernommen wird, wird die Notwendigkeit geprüft und eine Rückführung in die Familie angestrebt.

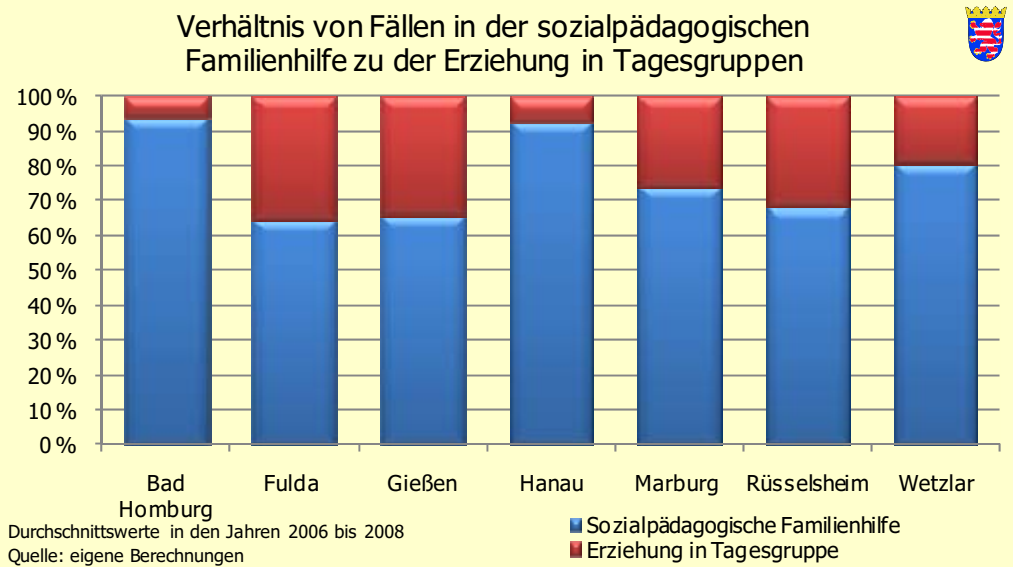
  Um eine Rückführung erfolgreich abzuschließen und eine Stabilisierung des Familienverbundes zu erreichen arbeitet der Kommunale Soziale Dienst eng mit den Familien zusammen.

- In Marburg wurde dagegen die Ansicht vertreten, dass eine Herausnahme der Jugendlichen aus der Familie hilfreich sein kann, um die Situation in der Familie zunächst zu entschärfen. Eine spätere Rückführung sei dabei erstrebenswert und werde geprüft.

Diese Haltungen zeigen bei der Heimerziehung den Einfluss der Ämter auf ihre Fallstrukturen und schlagen sich in Fallstruktur und Kosten nieder. Eine explizite fachliche Haltung formulierten die übrigen Jugendämter nicht.

Verhältnis sozialpädagogische Familienhilfe zu der Erziehung in Tagesgruppen

Eine weitere Kennzahl der Fallstruktur ist das Verhältnis von sozialpädagogischen Familienhilfen zu den Tagesgruppenfällen (beide Hilfearten sind familienbegleitende Hilfen). Die sozialpädagogische Familienhilfe soll das Erziehungsverhalten der Eltern beeinflussen, wenn es ihnen an Erziehungskompetenz mangelt oder ihre Sorge für das Wohl ihrer Kinder nicht ausreicht. Die Tagesgruppe ist dagegen der Versuch der Erziehung der Kinder außerhalb der Familie. Damit sind diese Hilfen in Abhängigkeit zur pädagogischen Einschätzung des Fachpersonals in gewissem Umfang substituierbar. Ansicht 166 zeigt, dass die Jugendämter im Durchschnitt der Jahre 2006 bis 2008 zu sehr unterschiedlichen Einschätzungen kommen.




Ansicht 166: Verhältnis von Fällen in der sozialpädagogischen Familienhilfe zu der Erziehung in Tagesgruppen

Fallstrukturen zeigen Ermessensspielraum

Bad Homburg v.d. Höhe und Hanau hatten geringe Anteile an Klienten in der Tagesgruppe, während Fulda, Gießen und Rüsselsheim sehr hohe Anteile hatten.

## 11.14 Personaleinsatz

Mit Ausnahme des Jugendamts Bad Homburg v.d. Höhe erhielten die Ämter in den Jahren 2008 und 2009 zusätzliches Personal in Höhe von fünf bis zehn Prozent des Personalbestands. Davor haben die Jugendämter die steigenden Fallzahlen ohne zusätzliches Personal bewältigt. Zu berücksichtigen ist, dass sich die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes in den letzten Jahren deutlich wandelte. Die Mitarbeiter sind weniger in die Hilfen selbst involviert. Ihre Aufgabe besteht zunehmend im verantwortlichen fachlichen Management der Fälle. Verantwortung heißt dabei präzise Dokumentation und Organisation der Fallarbeit. Basis sind die Entwicklungsberichte der Freien Träger und die halbjährlichen Hilfeplangespräche mit allen Fallbeteiligten. Die Hilfeplangespräche werden in einer Hilfeplanfortschreibung dokumentiert und durch Zwischenberichte ergänzt. Die Zwischenberichte beruhen auf Initiativen der Schulen, der Kindertagesstätten, Rücksprachen mit Freien Trägern, aber auch auf Anträgen der Klienten und gutachterlichen Stellungnahmen. Zusätzlich kann die Wahrnehmung von Gerichtsterminen nötig sein. Fallmanagement hat ein eigenes Gewicht erhalten, ergänzt durch Krisenintervention, Recherchen vor Ort bei Gefährdungsmeldungen und Einleitung und Betreuung von Inobhutnahmen. Die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes nahmen darüber hinaus Aufgaben der Erziehungsberatung wahr.

Zur Ermittlung eines Fallschlüssels für die Mitarbeiter des Allgemeinen Sozialen Dienstes veranschlagte die Überörtliche Prüfung als Arbeitsaufwand für die wesentlichen Tätigkeiten der Mitarbeiter:

- Für zwei Hilfeplanfortschreibungen im Jahr einschließlich Vor- und Nachbereitung wurden durchschnittlich zwei Arbeitstage angesetzt. Zwei Arbeitstage je Fall wurden zusätzlich für Zwischenberichte, Kriseninterventionen, das Einholen von Stellungnahmen und Gutachten, Rücksprachen mit den Trägern, Gerichtstermine und kollegiale Beratungen berücksichtigt.

- Sachverhaltsaufklärung bei Gefährdungsmeldungen und Inobhutnahmen erforderte im Schnitt zwei Tage je Fall. Fälle ohne größeren Aufwand wurden ebenso berücksichtigt wie schwierige Fallkonstellationen, in denen Unterbringungen der Schutzbefohlenen mit allen organisatorischen und inhaltlichen Fragestellungen zu bewältigen waren.

- Für Beratungsleistungen wurden durchschnittlich zehn Arbeitstage je Mitarbeiter angesetzt. Dabei wurde unterstellt, dass jeder Mitarbeiter 50 Beratungsgespräche im Jahr führt. Bei einer Stunde Gesprächszeit wären dies rund 6,5 Tage. Vor- und nachbereitende Tätigkeiten sind zusätzlich zu berücksichtigen.

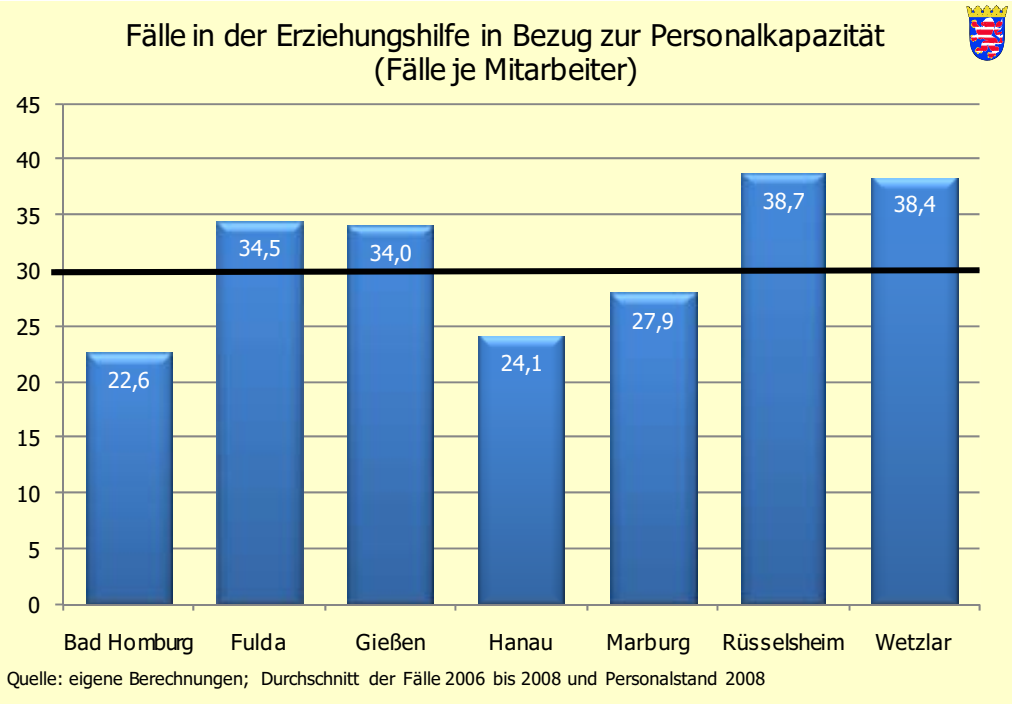
Bei 30 Hilfefällen je Mitarbeiter, 15 Gefährdungsmeldungen und Inobhutnahmen sowie 10 Tagen für die Beratung ergibt sich ein Aufwand von 160 Tagen im Jahr. Es verbleiben rund 45 Tage für weitere Fachaufgaben und übergreifende Aufgaben für Leitung und Koordination.[263]

Die Überörtliche Prüfung erachtet einen Schlüssel von 30 Fällen je Vollzeitmitarbeiter als realistische Grundlage zur Bemessung des Personalbedarfs der Jugendämter. In Fulda, Gießen, Rüsselsheim und Wetzlar lagen die ermittelten Schlüssel oberhalb dieser Marken. Für einzelne Ämter können die Schlüssel nach oben abweichen, wenn berücksichtigt wird, dass vereinfachte Hilfeplanungen im Fallbestand vorhanden sind. Genauso kann eine geringere Fallzahl in Frage kommen, wenn ein hoher Anteil familienersetzender Hilfen zu längeren Fahrzeiten bei der Unterbringung in anderen Bundesländern[264] und zu häufigeren Gesprächen führt, wenn sowohl die Jugendlichen in den Heimen als auch die Eltern am Herkunftsort betreut werden müssen.

Bezieht man die Personalkapazität der Jugendämter auf die Zahl der Fälle in den Erziehungshilfen (einschließlich vereinfachter Hilfen), so ergibt sich folgendes Bild (Ansicht 167).

[263] Die 205 Nettojahresarbeitstage wurden wie folgt berechnet: 365 Tage minus 104 Samstage und Sonntage minus 35 Urlaubstage (inkl. Bildungsurlaub, Mutterschutz, Wehrübungen, Fortbildung) minus 9 Feiertage und 12 Krankheitstage pro Jahr.

[264] Heimunterbringungen und Vollzeitpflegen in größerer räumlicher Entfernung werden eingeleitet, wenn die Wirksamkeit der Hilfe eine Distanz zu Elternhaus oder sozialem Milieu erfordert.




Ansicht 167: Fälle in der Erziehungshilfe in Bezug zur Personalkapazität (Fälle je Mitarbeiter)

Unterschiede in den Fallzahlen je Mitarbeiter

Die höchsten Fallzahlen hatten Rüsselsheim und Wetzlar, die niedrigsten Bad Homburg v.d. Höhe. Abgesehen von Wetzlar stieg die Zahl der Fälle in allen Jugendämtern im Prüfungszeitraum. Auch die Fälle der Gefährdungsmeldungen und der Inobhutnahmen waren in der Mehrzahl der Ämter steigend.

Schwächen in der Informations- und Ablauforganisation

Um den Managementaufgaben gerecht zu werden, ist in den Ämtern eine Ablauf- und Informationsorganisation erforderlich, die den Mitarbeitern eine effiziente Verarbeitung der Sachverhalte bezüglich der einzelnen Hilfen oder Gefährdungsmeldungen ermöglicht. Weder die bestehende Funktionalität der Informationstechnik noch die Strukturierung der Informationen wurde diesen Anforderungen gerecht. So fehlten Serienbrieffunktionen und ein Dokumentenmanagement für die Hilfeplanung innerhalb der eingesetzten Fachverfahren für die Jugendhilfe ebenso wie ein Workflow-Management für Wiedervorlagen und ausreichend technische Infrastruktur für die Zusammenarbeit von Allgemeinem Sozialen Dienst und wirtschaftlicher Jugendhilfe.

## 11.15 Gewährung und Steuerung von Erziehungshilfen

Die Gewährung von Erziehungshilfen wurde in allen Ämtern durch eine Erziehungskonferenz vorbereitet, in der der Allgemeine Soziale Dienst sowie die beteiligten Institutionen vertreten waren. In Fulda, Hanau und Gießen war teilweise ein zeitintensiverer Clearingprozess vorgeschaltet, in dem geklärt werden sollte, welche Hilfen im Einzelfall geeignet erschienen. Auch in den übrigen Jugendämtern fand eine Prüfung des Hilfebedarfs statt, ohne diesem aber einen speziellen Namen zu geben oder Fristen hierfür vorzuschreiben.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte insgesamt 120 Hilfeakten mit rund 500 Hilfeplänen und Entwicklungsberichten Freier Träger. Der Verlauf und Fortschritt der Hilfeprozesse wurde vor allem durch besondere Ereignisse in den Familien oder bei den Kindern und Jugendlichen beeinflusst, die jederzeit zu einer neuen Situation führen konnten und adäquate Reaktionen des Hilfesystems und des Allgemeinen Sozialen Dienstes verlangten. Im Ergebnis zeigte sich, dass die regelmäßige Überprüfung des Hilfeverlaufs entscheidender für die geeignete Hilfe war als die Clearingprozesse zu Beginn der Hilfen.

Uneinheitliche Standards bei Überprüfung der Hilfeverläufe

Die genehmigten Laufzeiten der Hilfen und die Überprüfung der Hilfefortschritte sind ein Ansatzpunkt zu einem punktgenaueren Einsatz der Hilfen. So bewilligte Hanau regelmäßig sozialpädagogische Hilfen nur für ein Jahr. Die Hilfe wurde nach gesonderter Prüfung der Notwendigkeit weiter gewährt oder eingestellt. In Gießen wurden diese Hilfen in der Regel für zwei Jahre gewährt. Bei Verlängerungen der Hilfegewährung war eine Überprüfung des Hilfebedarfs nicht immer sichergestellt. Eine Stichprobe der Fallverläufe zeigte in Hanau eine durchschnittliche Dauer der Hilfen von 17 Monaten, in Gießen von 19 Monaten. Auffällig war, dass in Hanau die Dauer der Hilfen bei 15 bis 18 Monaten lag, während die Dauer der Hilfen in Gießen 9 bis 46 Monate betrug. Die große Spannbreite der Hilfedauer in Gießen trägt zu hohen Ausgaben bei, deren Ursache ein nicht ausreichendes Fallmanagement durch den Allgemeinen Sozialen Dienst war.

Unzureichendes Controlling der Hilfen

Kein Jugendamt überprüfte die verschiedenen Hilfen im Hinblick auf die durchschnittliche Dauer der Hilfen und die Extremwerte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Ämtern, die folgenden Daten zum Controlling der Hilfen zu verwenden:

- Die durchschnittliche Dauer der Hilfen und die Beendigungsgründe im interkommunalen Vergleich geben Aufschluss über die Hilfeverläufe in anderen Ämtern und liefern Informationen zur Beurteilung der Ergebnisqualität. Dies kann Anlass sein, die eigenen Hilfeverläufe zu überprüfen.

- Die Extremwerte der Hilfedauer von familienbegleitenden Hilfen geben zum einen Aufschluss über den Umfang fehlgeleiteter Hilfen. Eine hohe Quote von Beendigungen innerhalb weniger Monate deutet auf geringe Vorbereitung und Zusammenarbeit von Familie und Träger hin. Zum anderen sind familienbegleitende Hilfen von länger als 30 Monaten kritisch zu hinterfragen. Aus den eingesehenen Fallakten ließ sich entnehmen, dass trotz solch hoher Verweildauern in der Hilfe keinerlei Entwicklungsfortschritte erkennbar waren. Entweder waren Fortschritte in den ersten 10 bis 20 Monaten der Hilfe erkennbar oder die Familien und die Helfer fanden Wege eines konfliktfreien Miteinanders, das auf eine Duldung der anderen Partei auf Kosten der Stadt hinauslief.

Zu berücksichtigen ist aber auch die nicht zu verkennende Sorge der Mitarbeiter in den Jugendämtern vor strafrechtlichen Konsequenzen wegen mangelnder Sorgfalt bei der Sachverhaltsaufklärung oder nichteingeleiteter Maßnahmen zum Schutz des Kindeswohls. Dies kann zu einem verständlichen aber teuren Absicherungsverhalten der Mitarbeiter führen, das im Zweifel auf die Einleitung oder Fortführung von Hilfen setzt. Hier sind die Städte gefordert, ihre Grundsätze klar zu definieren. Insbesondere die Verbesserung der Informationstechnik und damit die Fähigkeit der Ämter, über geeignete Kennzahlen steuernd in den Hilfeprozess einzugreifen, sollte verstärkt von der Leitungsebene der Städte und den Jugendhilfeausschüssen unterstützt werden. Gleiches gilt für die Ablauforganisation der Hilfeplanung und der Steuerung der Hilfen durch den Allgemeinen Sozialen Dienst.

## 11.16 Einstellung von Erziehungshilfen

Hilfen wurden beendet, wenn der Erfolg der Hilfen ganz oder teilweise eingetreten war, die Hilfe abgebrochen wurde oder sonstige Beendigungsgründe eingetreten waren. Eine wünschenswerte Analyse des Hilfeerfolgs und des Hilfeverlaufs wurde allein im Jugendamt Fulda in Ansätzen festgestellt. Die Bearbeitung eines Falls wurde mit einer Meldung an das statistische Landesamt beendet.

Beendigungsgründe

Die statistische Dokumentation der Beendigungsgründe wurde in den Ämtern nach unterschiedlichen Maßstäben geführt. Vergleiche waren daher nur bedingt möglich. Ansicht 168 zeigt die stichprobenweise erhobenen Beendigungsgründe in einigen Ämtern. Danach lagen die Abbrüche von Hilfen in einigen Ämtern annähernd so hoch wie die erfolgreich abgeschlossenen Hilfemaßnahmen.

| Beendigungsgründe von Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Beendigungsgrund | Gießen | Hanau | Marburg | Rüssels-heim | Wetzlar |
| Ziel/ Teilziel erreicht | 34 % | 33 % | 35 % | 58 % | 37 % |
| erfolglose Beendigung durch Klienten oder Abbruch durch Träger/ Jugendamt | 16 % | 36 % | 35 % | 12 % | 23 % |
| sonstige Beendigungsgründe | 50 % | 31 % | 30 % | 30 % | 40 % |

In Bad Homburg und Fulda waren die Auswertung aufgrund örtlicher Gegebenheiten aufwendig, deshalb verzichtete die Überörtliche Prüfung auf die Einholung der Daten.
Quelle: Angaben der Jugendämter

Ansicht 168: Beendigungsgründe für Hilfen zur Erziehung im Jahr 2008

Bis zu 36 Prozent der Hilfen wurden erfolglos abgebrochen

Die Daten zeigen, dass bei rund einem Drittel aller Hilfen das Hilfeziel aber mindestens ein Teilziel erreicht wurde. Ein weiteres Drittel der Hilfen wurde erfolglos abgebrochen. Für das letzte Drittel gibt es sonstige Beendigungsgründe wie Zuständigkeitswechsel, Erreichen der Altersgrenze oder Übergang in andere Hilfearten.

Die Überörtliche Prüfung bewertet diese Ergebnisse weder als gut noch als schlecht. Die Ergebnisse zeigten die Möglichkeiten und Grenzen von Hilfen zur Erziehung in Familienverhältnissen, die durch Konflikte und prekäre Lebenssituationen gekennzeichnet waren. Die hohen Abbruchquoten deuteten aber auf einen weiteren Sachverhalt: Viele Hilfen hatten unterstützenden Charakter, das Kindeswohl war in solchen Fällen nicht gefährdet. Läge eine Gefährdungslage vor, dürften die Jugendämter einen Abbruch der Hilfen nicht dulden. Die Abbruchquoten beschreiben damit auch den Ermessensspielraum der Jugendämter.

## 11.17 Ablauforganisation bei Gefährdungsmeldungen

Die Jugendämter sind verpflichtet, bei eingehenden Meldungen wegen Kindeswohlgefährdung tätig zu werden (§ 8a SGB VIII). Bei Hinweisen auf eine unmittelbare Gefährdung des Kindeswohls sind sie verpflichtet, sofort geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen. Dazu kann auch die Einschaltung der Polizeibehörden gehören. Die Entscheidungen über die einzuleitenden Maßnahmen trifft allein das zuständige Jugendamt. Bei allen Jugendämtern gab es Dienstanweisungen für den Umgang mit Meldungen wegen Gefährdung des Kindeswohls und zum Ablauf der zu ergreifenden Maßnahmen.

Die Einführung des § 8a SGB VIII und die Verpflichtung von Institutionen wie Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kinderärzten und anderen Stellen, die regelmäßig Kontakt mit Kindern und Jugendlichen haben, Gefährdungshinweise zu melden, sowie eine sensibilisierte Öffentlichkeit führten zu einem Anstieg der Gefährdungsmeldungen.

Anstieg der Gefährdungsmeldungen

Deutlich war der Anstieg der Gefährdungsmeldungen in Marburg, Rüsselsheim und Wetzlar. Der Anstieg in Wetzlar dürfte auf die höhere Sensibilität in Folge einer Kindstötung im Jahr 2007 zurückzuführen sein. Absolut gesehen ist die hohe Zahl von Gefährdungsmeldungen in Fulda bemerkenswert. Eine tragfähige Erklärung dafür konnte nicht genannt werden.

Die Ämter werteten die Ergebnisse der Gefährdungsmeldungen nicht systematisch aus. Allein das Jugendamt Hanau nahm eine solche Auswertung für das Jahr 2008 vor. Danach ergab sich bei den 75 Gefährdungsmeldungen in elf Fällen die Notwendigkeit einer Intervention zum Schutz des Kindeswohls. Die Zahlen aus Hanau dürften ein Indikator dafür sein, dass sich das System der Gefährdungsmeldungen vom Grundsatz her bewährt. Die Überörtliche Prüfung erachtet es als notwendig, dass die Jugendämter die Gefährdungsmeldungen systematisch und dauerhaft auswerten.

| Entwicklung der Gefährdungsmeldungen 2006 bis 2008 | | | |
|---|---|---|---|
| | 2006 | 2007 | 2008 |
| Bad Homburg | 30 | 28 | 28 |
| Fulda | 135 | 146 | 160 |
| Gießen | n.d. | 76 | 69 |
| Hanau | n.d. | 62 | 75 |
| Marburg | 47 | 77 | 97 |
| Rüsselsheim | n.d. | 48 | 85 |
| Wetzlar | 23 | 25 | 108 |

n.d. = nicht dokumentiert
Quelle: Angaben der Jugendämter

Ansicht 169: Entwicklung der Gefährdungsmeldungen 2006 bis 2008

Entscheidend für die Fähigkeit der Ämter, sachgerecht auf die Meldungen reagieren zu können, ist eine qualifizierte Ablauforganisation mit genauer Dokumentation des vollständigen Vorgangs (§ 8a SGB VIII). Die Überörtliche Prüfung erstellte für die Analyse der Vollständigkeit und Sachgerechtheit der Dienstanweisungen einen Kriterienkatalog. Anhand dieses Katalogs wurden die schriftlich fixierten Vorkehrungen und Dienstanweisungen der Ämter bewertet.

| Kriterienkatalog für die Ablauforganisation und Dokumentation bei Gefährdungsmeldungen |
|---|
| **Ablauforganisation** |
| Abläufe in einem Flussdiagramm dargestellt |
| Prüfung von Wiederholungsmeldungen zu Familie/ Kind über Datenbank möglich |
| Bei Institutionen: Aufforderung zur Niederschrift des Sachverhalts |
| Mitarbeiter, der die Meldung entgegennimmt, ist verantwortlich bis zur Weitergabe der Meldung |
| Bei Weitergabe der Meldung eindeutige Verantwortlichkeit eines Mitarbeiters gewährleistet |
| Anweisungen für Einschaltung anderer Institutionen (Ärzte, Polizei, Schulen, Kindertagesstätten) zur Unterstützung der Sachverhaltsaufklärung |
| Kollegiale Beratung der Meldung bzw. Hinzuziehung des Fachvorgesetzten |
| Anwesenheit von zwei Fachkräften bei Hausbesuchen |
| Konferenz nach Hausbesuch |
| Fallverlaufsüberprüfung vorgesehen |
| **Dokumentation** |
| Wörtliche Aufzeichnung der eingehenden Gefährdungsmeldungen |
| Umfang und Inhalt der Informationen bei Weitergabe durch Formulare strukturiert |
| Detaillierte Checkliste für erforderliche Sachverhaltsfeststellungen bei Hausbesuchen in Form eines Formulars |
| Weitergabe von strukturierten Informationen zu Kindeswohlgefährdungen in Form von Formularen bei Verlassen des Jugendamtsbezirks |
| Quelle: Eigene Darstellung |

Ansicht 170: Kriterienkatalog für die Ablauforganisation und Dokumentation bei Gefährdungsmeldungen

Der Katalog enthält strenge Kriterien zur Ablauforganisation und Dokumentation bei eingehenden Gefährdungsmeldungen. Die Dienstanweisungen und Formulare der Ämter berücksichtigten solche Aspekte, sind aber verbesserungsfähig. Im Falle einer Schädigung von Kindern wird es den Jugendämtern schwer fallen, den konkreten Fall vor Gericht vollständig und mit Belegen des Sachverhalts darzustellen. Die strafrechtliche Relevanz von Fehlern bei der Sachverhaltsaufklärung verlangt die wörtliche Aufzeichnung oder den Mitschnitt von Meldungen oder die schriftliche Äußerung von Institutionen, die Gefährdungen melden. Vor Ort helfen präzise Formulare, die eine Aufstellung aller Beobachtungen erzwingen, so dass eine korrekte Einschätzung der Gefährdung sichergestellt und nachweisbar ist.

Rufbereitschaft in Fulda und Hanau

Die Jugendämter in Fulda und Hanau[265] hatten eine 24-Stunden-Rufbereitschaft. Bei den Ämtern der übrigen Städte gab es keine verbindlichen Regelungen für die Zeit nach Dienstschluss. Die Einschaltung des Allgemeinen Sozialen Dienstes war nicht gewährleistet. Den Polizeibehörden waren die Telefonnummern der Abteilungs- und teilweise der Amtsleitungen bekannt. Konnten sie diese nicht erreichen, mussten die Polizeibehörden selbst tätig werden.

Diese Handhabung ist zulässig, da § 8a SGB VIIIeine Rufbereitschaft nicht vorschreibt. Nicht nachvollziehbar war dieser Ist-Zustand im Hinblick darauf, dass gerade Fortbildungen von Mitarbeitern des ASD speziell zum Umgang mit solchen Meldungen bestehen und die Bedeutung einer fachlichen Einschätzung in den Dienstanweisungen häufig betont wird. Nach Dienstschluss hingegen bleiben die Polizeibehörden ohne diese fachliche Einschätzung auf sich allein angewiesen.

Die Ämter bezifferten den zusätzlichen Personalbedarf bei der Einrichtung einer eigenen Rufbereitschaft mit einer halben bis zu einer Stelle. Die Überörtliche Prüfung regt eine interkommunale Zusammenarbeit von Städten und Landkreisen zur wirtschaftlichen Umsetzung dieser Rufbereitschaft an.

Überprüfung von Wiederholungsmeldungen

Allein in Rüsselsheim war sichergestellt, dass wiederholte Gefährdungsmeldungen zu einem Fall über einen technischen Datenabgleich schnell erkannt wurden. Eine unverzügliche Prüfung auf Wiederholungsmeldungen wäre nur möglich, wenn die Hinweise elektronisch gespeichert sind. Nur dann könnte zeitnah festgestellt werden, ob es sich um Wiederholungsmeldungen handelt. Die übrigen Ämter legten die Meldungen in Ordnern ab. Ob es sich um eine Wiederholungsmeldung handelt, wäre nach Aktenlage nur mit hohem Zeitaufwand feststellbar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Ämtern, sich technischer Lösungen zu bedienen, die das Erkennen von Wiederholungsmeldungen sicherstellen.

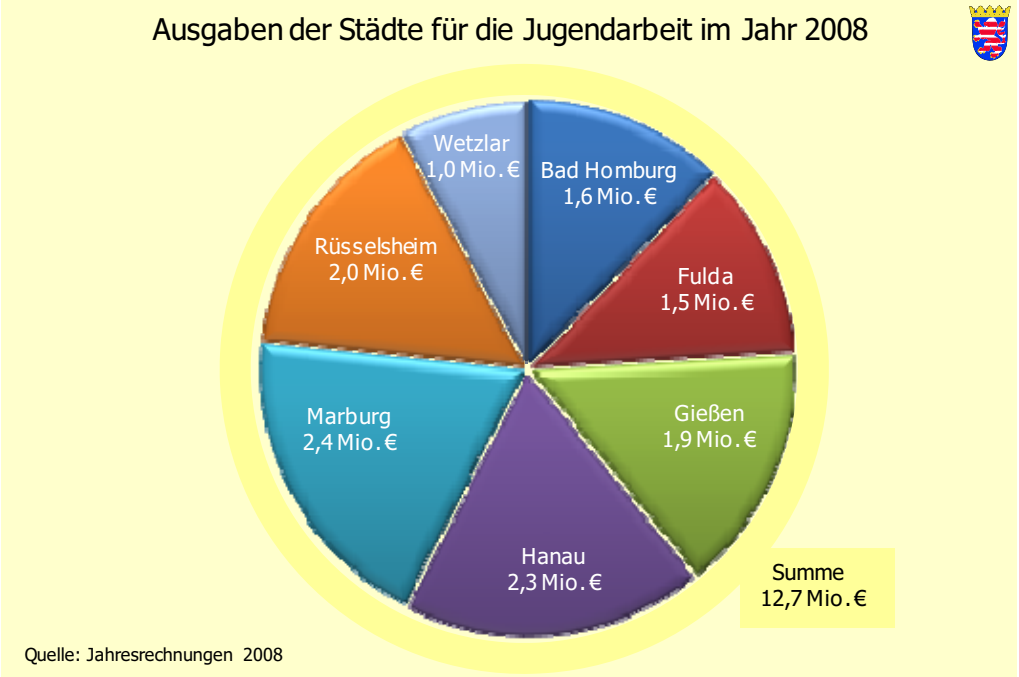
## 11.18 Jugendarbeit

Neben der Kindertagesbetreuung und der Erziehungshilfe bildet die Jugendarbeit einen weiteren Aufgabenbereich des Jugendamts. Während sich die Erziehungshilfe an einzelne gefährdete oder in Not geratene Kinder, Jugendliche und ihre Familien wendet, arbeitet die Jugendarbeit sozialräumlich, szenen- und cliquenorientiert. Ihre Bildungs- und Freizeitangebote stehen grundsätzlich allen Kindern und Jugendlichen im Alter von 6 bis 21 Jahren offen. Allerdings haben sich aufgrund der höheren Bedürftigkeit zielgruppenspezifische Angebote für Migranten und bildungsfern Heranwachsende herausgebildet. Die Inanspruchnahme der Angebote ist freiwillig.

verbesserungsfähige Dokumentation

Die Ausgaben der Sonderstatusstädte für die Jugendarbeit beliefen sich im Jahr 2008 auf insgesamt 12,7 Millionen € (Ansicht 171).

[265] In Hanau wurde ein Freier Träger mit der Rufbereitschaft außerhalb der Öffnungszeiten beauftragt.




Ansicht 171: Ausgaben der Städte für die Jugendarbeit im Jahr 2008

Ansicht 172 zeigt die Zusammensetzung der Ausgaben für die Jugendarbeit:

Ausgaben für die Jugendarbeit im Jahr 2008

| | Bad Homburg | Fulda | Hanau | Gießen | Marburg | Rüsselsheim | Wetzlar |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Abteilungs-leitung | 47.595 € | 25.560 € | 45.721 € | 69.445 € | 125.861 € | 146.596 € | 33.405 € |
| Jugend-bildungswerk | 220.648 € | 93.759 € | 114.021 € | 391.252 € | 125.090 € | 135.058 € | 112.498 € |
| Jugendfrei-zeiten | 145.333 € | 184.571 € | 185.820 € | 295.787 € | 335.399 € | 76.410 € | 208.510 € |
| Streetwork/ Gemeinwe-senarbeit | 62.290 € | 231.460 € | 45.721 € | 0 € | 85.408 € | 110.182 € | 0 € |
| Jugendfrei-zeitein-richtungen | 666.490 € | 590.026 € | 1.107.493 € | 1.100.424 € | 891.996 € | 922.274 € | 360.425 € |
| Jugendarbeit | 238.195 € | 5.602 € | 27.989 € | 334.747 € | 218.781 € | 0 € | 153.645 € |
| Schulsozial-arbeit | 62.290 € | 194.517 € | 141.169 € | 238.376 € | 236.730 € | 439.847 € | 0 € |
| Jugend-berufshilfe | 107.326 € | 62.573 € | 405.943 € | 296.666 € | 410.643 € | 137.153 € | 132.498 € |
| Summe | 1.550.167 € | 1.388.069 € | 2.073.876 € | 2.726.697 € | 2.429.909 € | 1.967.519 € | 1.000.981 € |
| Ausgaben je Kind/ Jugendlichem | 217 € | 143 € | 146 € | 157 € | 233 € | 208 € | 121 € |

Quelle: Jahresrechnung 2008

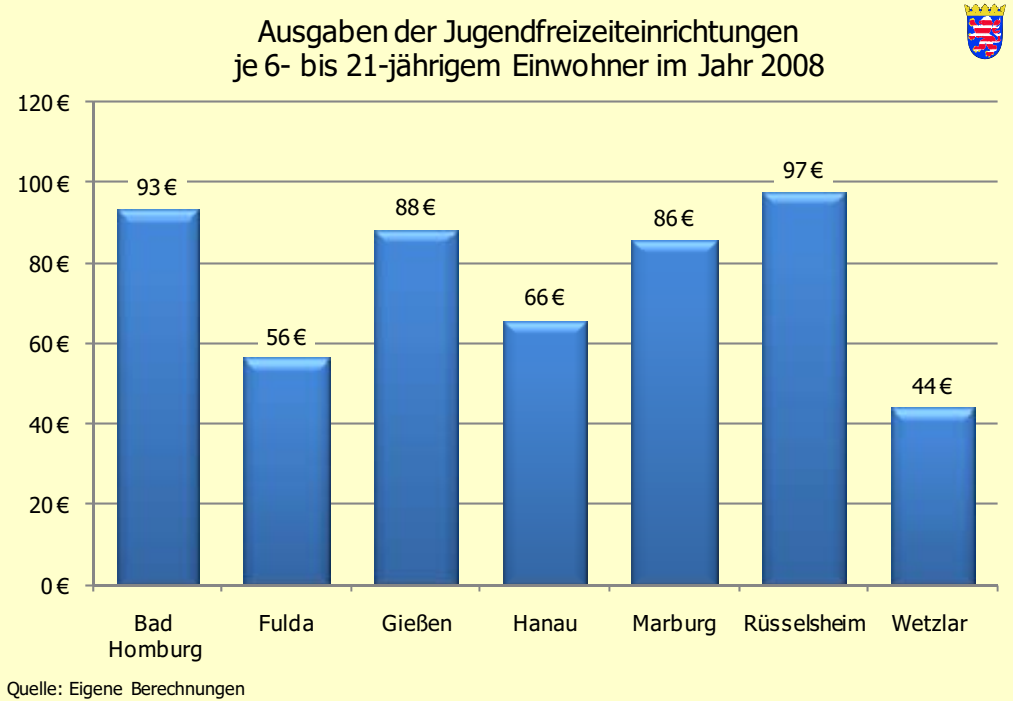
Ansicht 172: Ausgaben für die Jugendarbeit im Jahr 2008

Die Ausgaben für die Jugendfreizeiteinrichtungen hatten den höchsten Anteil an den Ausgaben. In den übrigen Bereichen – etwa in den Jugendfreizeiten, in der Streetwork, der Schulsozialarbeit und der Jugendberufshilfe – zeigten sich zum Teil erhebliche Ausgabenunterschiede. Im Folgenden werden die Jugendfreizeiteinrichtungen

und die Schulsozialarbeit aufgrund der gegenwärtigen Einführung der Ganztagsschulen beschrieben.

## 11.19 Jugendfreizeiteinrichtungen

Für die Einwohner von 6 bis 21 Jahren gaben die Jugendämter im Jahr 2008 zwischen 44 € in Wetzlar und 97 € in Rüsselsheim für ihre Jugendfreizeiteinrichtungen aus (Ansicht 173).[266]



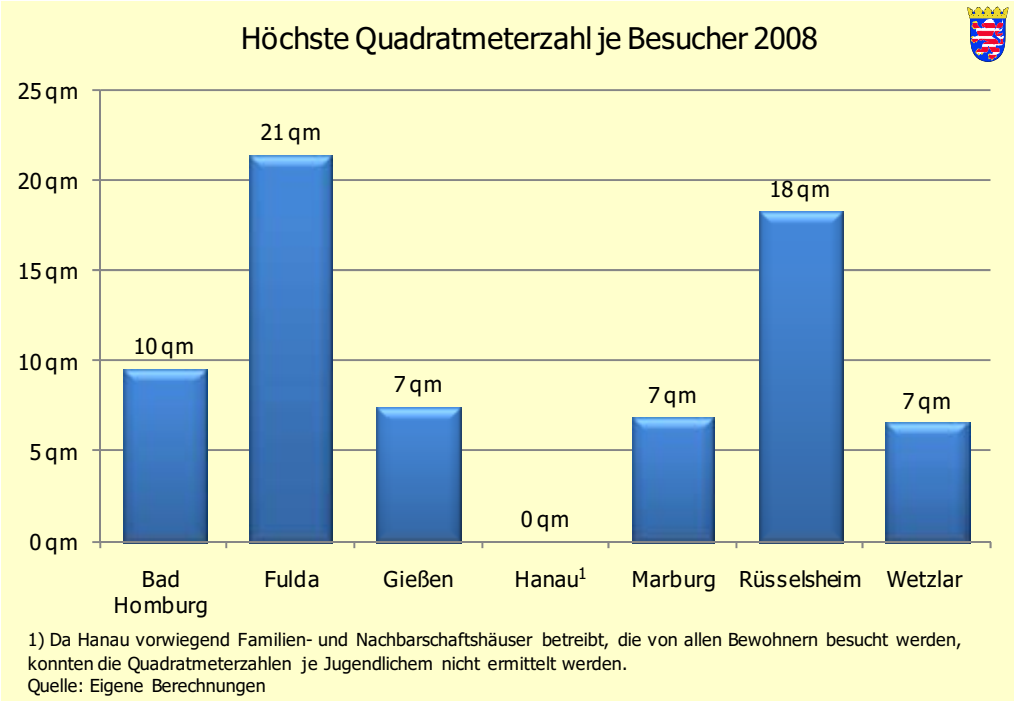

Ansicht 173: Ausgaben der Jugendfreizeiteinrichtungen je 6- bis 21-jährigem Einwohner im Jahr 2008

Unterschiedliche Ausgaben für Jugendfreizeit-einrichtungen

Die Ausgaben der Jugendfreizeiteinrichtungen wurden durch die Personalausstattung, die Größe und die Zahl der Einrichtungen bestimmt. Wetzlar beschäftigte im Jahr 2008 rund fünf Vollzeitäquivalente in drei Einrichtungen. In Bad Homburg v.d. Höhe waren es 16 Vollzeitäquivalente in ebenfalls drei Einrichtungen. Mit neun bzw. zehn Jugendfreizeiteinrichtungen betrieben Gießen und Marburg die mit Abstand meisten Einrichtungen.

Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit war die Größe der Einrichtungen ein weiteres Kriterium. Die höchste Quadratmeterzahl je Besucher beschreibt, wie viel Raum dem einzelnen Besucher täglich zur Verfügung stand.

[266] Da sich die Jugendfreizeiteinrichtungen in den letzten Jahren zum Teil erheblich verändert haben (z.B. Umbau zu Familienzentren, Neubau oder Änderung der Konzepte), wurden die aktuellsten Daten aus dem Jahr 2008 berücksichtigt.




Ansicht 174: Höchste Quadratmeterzahl je Besucher 2008

Einrichtungen zum Teil gering ausgelastet

Fulda mit 21 qm je Besucher in der „Jugendkulturfabrik" und im „Jugendzentrum Zitrone" und Rüsselsheim in der Jugendfreizeiteinrichtung „Berliner Viertel" mit 18 qm je Besucher wiesen die höchsten „Einsamkeitsfaktoren" auf. In Fulda verteilten sich in der „Jugendkulturfabrik" täglich rund 50 Besucher auf 1.000 qm, im „Jugendzentrum Zitrone" täglich 21 Besucher auf 450 qm. Rüsselsheim stellte in der Jugendfreizeiteinrichtung „Berliner Viertel" täglich 25 Besuchern rund 450 qm bereit. Alle anderen Sonderstatusstädte erreichten Maximalwerte zwischen 7 qm und 10 qm. Die Zahlen zeigen deutlich eine in Teilen geringe Auslastung der Einrichtungen. Der Ausbau des Ganztagsschulangebots, aber auch eine zum Teil fehlende Attraktivität sowie Alternativen in der Freizeitgestaltung der Jugendlichen dürften zu diesen Ergebnissen beitragen.

Konzeption der Jugendfreizeiteinrichtungen

Die Jugendfreizeiteinrichtungen in den untersuchten Sonderstatusstädten ließen sich in vier Kategorien einteilen:

- Die klassische Jugendfreizeiteinrichtung

  Sie wurde in den Städten Fulda, Wetzlar, Gießen und in Teilen in Bad Homburg v.d. Höhe und Rüsselsheim vorgefunden. Die klassische Jugendfreizeiteinrichtung füllt den Gründungsgedanken der siebziger Jahre mit Leben und versteht Offene Jugendarbeit als unverplante, ergebnisoffene Arbeit. Sie ermöglicht Jugendlichen ein Höchstmaß an selbstbestimmter Freizeitgestaltung.

- Die Jugendfreizeiteinrichtung als Jugendservicecenter

  Im Unterschied zur klassischen Offenen Jugendarbeit versteht sich das Jugendservicecenter als Dienstleistungsorganisation mit konkreten und mehr oder weniger verbindlichen Angeboten für Jugendliche. Diese Form wurde in der Jugendfreizeiteinrichtung „Dicker Busch" in Rüsselsheim vorgefunden. In ihrer Infothek bietet die Jugendfreizeiteinrichtung über die offenen Angebote hinaus Berufswegeplanung und Bewerbungstraining, Fortbildungen in Medienkompetenz, Theaterworkshops und Projektarbeit mit den Schülerinnen und Schülern der benachbarten Grundschule an.

- Die Jugendfreizeiteinrichtung als Familienzentrum

  Hanau und Marburg boten nicht mehr ausschließlich reine Jugendfreizeiteinrichtungen an, sondern Familien- oder Nachbarschaftszentren, die sich an alle Stadtteilbewohnerinnen und -bewohner wandten. Ziel ist ein intaktes Stadtteilleben.

- Die Jugendfreizeiteinrichtung als Kultur- und Bildungszentrum

  Noch einen Schritt weiter geht die Entwicklung der Jugendfreizeiteinrichtung zu einem Kultur- und Bildungszentrum. So versteht sich der Jugendkulturtreff E-Werk in Bad Homburg v.d. Höhe als kulturpädagogisches Institut für Jugendliche und Erwachsene. Dabei nimmt es sowohl Aufgaben der Offenen Jugendarbeit als auch der Jugend- und Erwachsenenbildung wahr, ist Veranstaltungs-, Begegnungs- und Bildungsort in einem.

Ansicht 175: Unterschiedliche Standards in Jugendfreizeiteinrichtungen: Rüsselsheimer Jugendfreizeiteinrichtung „Dicker Busch". Aufnahme vom 11. Februar 2009.

Freizeiteinrichtungen zum Teil auf dem Stand der siebziger Jahre

Angesichts der sich verändernden Jugendkultur stellt sich die Frage, ob Jugendfreizeiteinrichtungen mit traditionellen offenen Angeboten wie Gespräch, Kickern und Töpfern sowie einer mancherorts für Jugendliche unzumutbaren Ausstattung aus ausrangierten Sofas, lieblos zugestellten Räumen und sanierungsbedürftigen sanitären Anlagen der veränderten Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen noch gerecht werden können. Insbesondere die Komm-Struktur – das passive Warten auf die jugendlichen Besucher – birgt die Gefahr, dass den Einrichtungen der Nachwuchs wegbricht und sie von immer weniger Jugendlichen besucht oder von geschlossenen Cliquen und Peer-Groups besetzt werden. Der Veränderungsdruck wird durch den Ausbau der Ganztagsschulen verstärkt.

Ansicht 176: Unterschiedliche Standards in Jugendfreizeiteinrichtungen: „Jugendfreizeiteinrichtung Königstädten" im Stadtteil Rüsselsheim-Königstädten. Aufnahme vom 11. Februar 2009.

## 11.20 Vernetzung von Schule und Jugendarbeit

Mit dem verstärkten Ausbau der Ganztagsschulen in Hessen seit dem Schuljahr 2004/2005 verlagert sich der Lebens- und Freizeitraum der Kinder und Jugendlichen zunehmend in die Schule. Die zuvor am Nachmittag individuell gestaltete Freizeit im Stadtteil wird zur gemeinschaftlich genutzten Bildungszeit in der Schule. Klassische Angebote der Jugendarbeit wie Jugendbildung, Jugendberufshilfe und Schulsozialarbeit, insbesondere aber die Angebote der Offenen Jugendarbeit in den Jugendfreizeiteinrichtungen und die Hilfemaßnahmen der Jugendhilfe in Tages- oder Sozialen Gruppen, werden künftig mit den Angeboten der Schule konkurrieren – oder korrelieren, je nachdem, wie gut Schule und Jugendarbeit künftig zusammenarbeiten werden.

Einführung der Ganztagsschule erzwingt Wandel in der Jugendarbeit

Mit Öffnungszeiten von 7:30 bis 17:00 Uhr deckt die Ganztagsschule während der Schulzeit die Präsenzzeiten eines Großteils der Jugendfreizeiteinrichtungen ab, die häufig nur bis 18:00 Uhr und nur selten an Wochenenden und in den Sommerferien geöffnet hatten. Doch selbst Öffnungszeiten bis 22:00 Uhr lösen nicht das grundsätzliche Problem, dass Kinder und Jugendliche nach einem ganztägigen Aufenthalt in der Schule andere Bedürfnisse haben werden als Kinder und Jugendliche, deren Unterricht gegen Mittag endet. Langfristig gesehen verliert die Offenen Jugendarbeit in ihren Einrichtungen einen Teil ihres Klientels. Eine weitere Ursache ist die unterschiedliche Kultur in beiden Systemen: Schule und Jugendarbeit haben sich im Laufe der Zeit fachlich und organisatorisch zu autarken Säulen entwickelt. Beide Systeme pflegen ein eigenes Selbstverständnis, das nicht immer kompatibel ist mit dem des anderen Systems. In Ansicht 177 sind beide Systeme stichwortartig gegenübergestellt.

| Systemvergleich Schule und Jugendarbeit | |
|---|---|
| Schule | Jugendarbeit |
| Einzelarbeiter | Teamworker |
| Wissensvermittlung | Persönlichkeitsbildung |
| Unterricht | Projekt- und Workshoparbeit |
| Hierarchisch vorgegebener Lehrplan | Demokratisch abgestimmte Gemeinschaftsarbeit |
| Schule als Bildungsinstitut | Schule als Ort ganzheitlicher Erziehung oder Elternersatz |
| Quelle: Eigene Darstellung | |

Ansicht 177: Systemvergleich Schule und Jugendarbeit

Erste Kooperationsformen entwickelten sich. In unterschiedlich starkem Maße stellten Jugendämter vorhandene Ressourcen (Räume, Konzepte, Know-how, Zeit und Personal) den Schulen bereit.

Vernetzung von Schule und Jugendarbeit in Ansätzen erkennbar

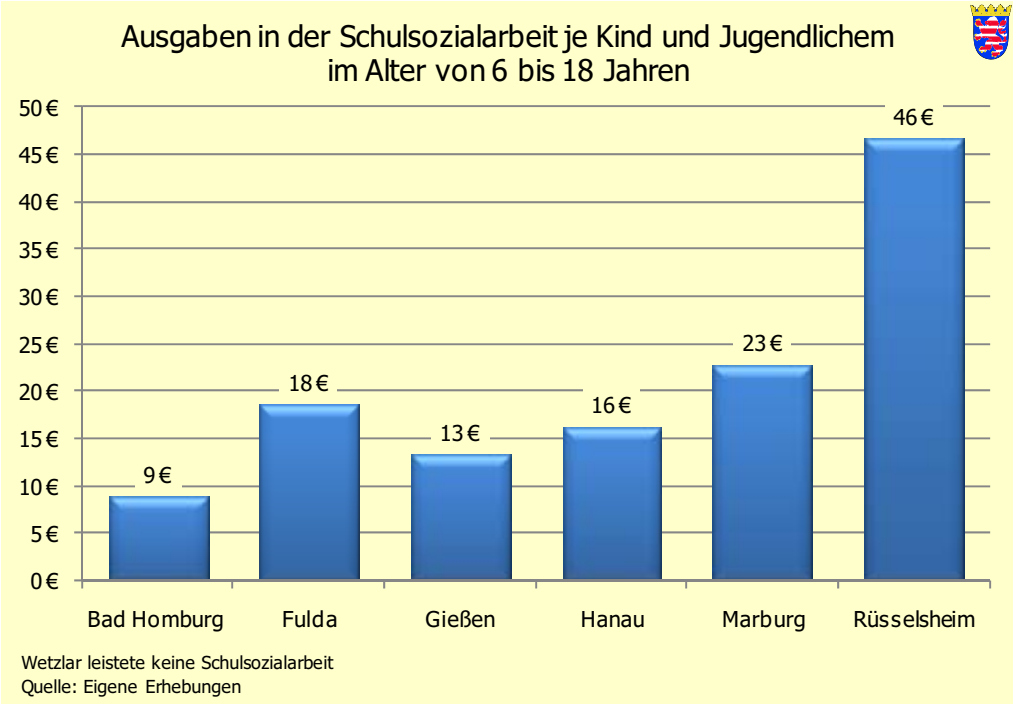
Wie Schule und Jugendarbeit miteinander vernetzt sein können, zeigen folgende Beispiele: Jugendfreizeiteinrichtungen in Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Marburg und Gießen arbeiteten in verschiedenen Projekten mit den benachbarten Schulen zusammen. Das Spektrum der Kooperationen reichte von Spiel- und Sportangebote am Nachmittag, über Persönlichkeitstraining bis hin zu Förderangeboten (wie Hausaufgaben- und Jugendberufshilfen) und themenbezogenen Projektwochen. Das Gießener Jugendzentrum Holzwurm unterstützte den Aufbau der Ganztagsbetreuung an einer Förder- und drei Grundschulen. Im Auftrag des Schulverwaltungsamts Gießen übernahm der Träger die Hausaufgabenbetreuung und die Arbeitsgruppen am Nachmittag werktäglich von 13:15 bis maximal 16:00 Uhr. Der Marburger Freie Träger „Bürgerinitiative für Soziale Fragen (BSF)" wiederum, dessen Einrichtung für die Gemeinwesenarbeit am sozialen Brennpunkt „Richtsberg" zuständig ist, übernahm im Rahmen des hessischen Landesprogramms „Unterrichtsgarantie Plus" die Vertretung von Lehrkräften, betreute eine Mädchengruppe an der Schule und leistete Soziale Gruppenarbeit. Darüber hinaus beteiligten sich die BSF und andere Träger an dem Programm „Sozialpädagogisches Handeln an Schulen", das im Schuljahr 2008/2009 gestartet wurde. Alle diese Ansätze sind erste Antworten auf die Einführung und Förderung der Ganztagsschule.

## 11.21 Schulsozialarbeit

Projekt- und problemorientierte Schulsozialarbeit in Hanau und Marburg

Die Schulsozialarbeit wurde im Prüfungszeitraum in allen sieben Städten sehr unterschiedlich gehandhabt. Fulda und Rüsselsheim setzten zwischen 2 und 5,5 Schulsozialarbeiter an den Schulen ein. Bad Homburg v.d. Höhe beauftragte einen Freien Träger mit der Aufgabe im Umfang von 0,8-Stellen. Hanau leistete bei seinen Hilfen zur Erziehung nach § 29 SGB VIII an insgesamt sechs Schulen Soziale Gruppenarbeit. Die Kosten wurden dort je zur Hälfte von Schule und Jugendhilfeträger übernommen.

Ein interdisziplinärer Ansatz sieht die Förderung von bis zu neun Kindern bzw. Jugendlichen vor. Sie werden an zwei Tagen in der Woche drei Stunden lang außerhalb des Unterrichts von einer sozialpädagogischen Fach- und einer Lehrkraft gefördert und betreut. Gießen verlagerte die Schulsozialarbeit an drei Berufsschulen, in denen Freie Träger berufsqualifizierende Maßnahmen für förderungsbedürftige Auszubildende erbrachten. Auch diese Leistungen wurden – wie in Hanau – von Jugend- und Schulamt gemeinsam finanziert. Die Höhe der Ausgaben in der Schulsozialarbeit war unterschiedlich und abhängig von den Konzepten.




Ansicht 178: Ausgaben in der Schulsozialarbeit je Kind und Jugendlichem im Alter von 6 bis 18 Jahren

Die Schulsozialarbeit in Marburg war problemorientiert organisiert. Die Stadt gab jährlich rund 130.000 € für gemeinsame Projekte der Schulsozialarbeit und Jugendhilfe aus. Diese Mittel können Schule und Jugendhilfeträger nur für gemeinsam begründete Projekte beantragen. Im Schuljahr 2008/2009 wurde dieser Etat um weitere 63.500 € für „Sozialpädagogisches Handeln an Schulen" ergänzt, damit langfristig die Patenschaft zwischen vier ausgewählten Schulen und ausgewählten Jugendhilfeträgern intensiviert werden kann.

Wetzlar leistete keine Schulsozialarbeit. Neben Bad Homburg v.d. Höhe (Hochtaunuskreis) ist Wetzlar (Lahn-Dill-Kreis) die einzige Sonderstatusstadt, in der nicht die Stadt, sondern der Landkreis Schulträger ist. Zwar sieht der Lahn-Dill-Kreis in seinen Rahmenrichtlinien Schulsozialarbeit vor, die von der jeweiligen Kommune bezuschusst werden sollte. Aus fachlichen Gründen hat sich Wetzlar gegen die Kofinanzierung der Schulsozialarbeit entschieden und setzt die entsprechenden Mittel laut Auskunft des Jugendamts zur Förderung der Kinder und Jugendlichen in seinen Jugendzentren und seinem Jugendbildungswerk ein.

## 11.22 Zusammenarbeit von Erziehungshilfe und Jugendarbeit

Die Jugendämter organisierten sich in Fachbereichen, die voneinander unabhängig soziale Dienstleistungen anboten. Die wesentlichen Fachbereiche des Prüfungsauftrags waren:

- Jugendarbeit mit Jugendfreizeiteinrichtungen, Jugendbildung, Jugendberufshilfe, Jugendfreizeiten, Jugendschutz, Schulsozialarbeit und Streetwork,
- Erziehungshilfe einschließlich Jugendgerichtshilfe.

Erziehungshilfen und Jugendarbeit nach wie vor getrennte Systeme

Beide Bereiche nehmen unterschiedliche, wenn auch häufig einander ergänzende oder aufeinander aufbauende Aufgaben wahr. Eine effektive Koordinierung der Hilfen und Angebote ist jedoch aufgrund der gewachsenen Verschiedenheit der beiden Fachbereiche schwierig. Nicht selten nahm ein- und derselbe Jugendliche zeitgleich verschiedene Hilfeangebote in beiden Systemen wahr – in Beratungsstellen, in Jugendfreizeiteinrichtungen, in der Jugendgerichtshilfe oder in der Schulsozialarbeit –, ohne dass die dort tätigen Mitarbeiter Kenntnis davon hatten bzw. ihr Wissen über den

Jugendlichen austauschen konnten. Die Entwicklung eines „integrierten Hilfepfades" für auffällig gewordene Kinder, Jugendliche oder Familien steht noch aus. Eine derart vernetzte, strategisch ausgerichtete Jugendhilfe und Jugendarbeit wurde in keiner Stadt vorgefunden, wohl aber richteten bereits Hanau und Wetzlar ihre Jugendhilfe sozialräumlich aus. Dabei wurden die ASD-Mitarbeiter in Regionalbezirken der Stadt eingesetzt. Diese Bezirke wurden zuvor nach bestimmten Kriterien wie Einkommens- und Bildungsniveau, Arbeitslosenquote, Anteil Migranten oder proportional angemessenen Regionalgrenzen definiert.

## 11.23 Ausblick

Bei den Hilfen zur Erziehung zeigte sich, dass die Jugendämter einen hohen Leistungsstandard erreichten. In allen Jugendämtern war der Anteil familienbegleitender Hilfen hoch. Damit wurden die Stabilisierung der Familien und der Verbleib der jungen Menschen in der Familie als eines der wichtigsten Ziele in den Hilfen zur Erziehung erreicht.

Die im Zuge dieser Entwicklung gestiegenen Fallzahlen waren auf das geänderte Verhalten der Jugendämter zurückzuführen. Dessen Hilfen setzten nicht erst dann ein, wenn bereits Zustände im Familiensystem erreicht sind, die eine familienersetzende Hilfe unausweichlich machen, sondern niedrigschwelliger im Dialog mit den Familien und den Kindern und Jugendlichen.

Die Verantwortung der Jugendämter für das Kindeswohl rechtfertigte den Vorrang der sachgerechten Aufgabenwahrnehmung vor wirtschaftlichen Erwägungen. Gleichwohl waren die vereinfachten Hilfen wichtige Beiträge, um das System der Hilfen flexibler, treffgenauer und in Teilen auch wirtschaftlicher zu gestalten.

Die steigenden Fallzahlen und die Zunahme der Leistungsvielfalt und -differenzierung in den Hilfen zur Erziehung und in der Erziehungsberatung wurden in den letzten zehn Jahren ohne nennenswerte personelle Aufstockung bewältigt.

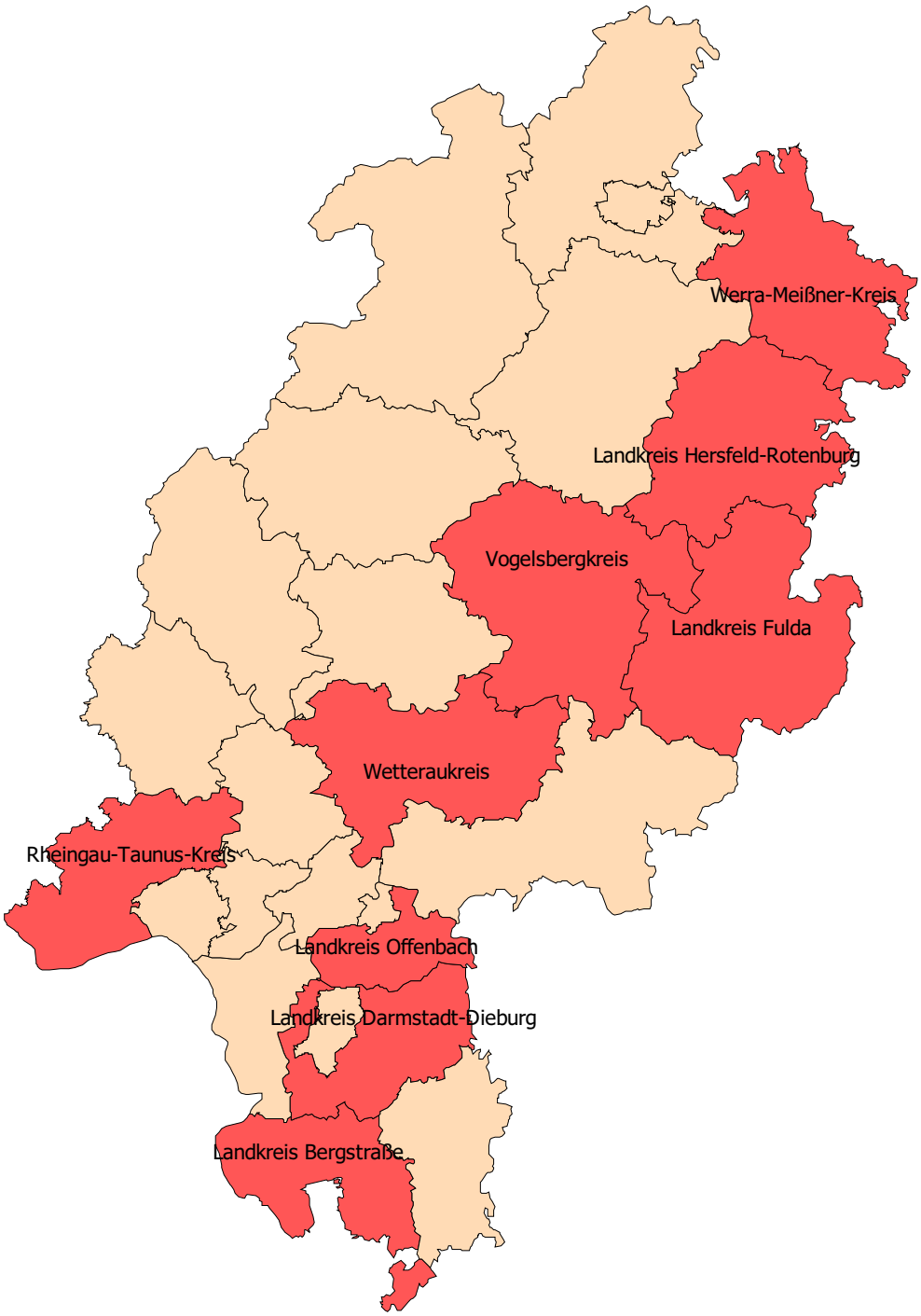
Auch in der Jugendarbeit boten die Jugendämter den jungen Menschen ein differenziertes und an den Interessen und Lebenslagen ihrer Klientel orientiertes Angebot. Zwar sollen nach dem SGB VIII Angebote der Jugendarbeit für alle jungen Menschen erbracht werden. In einzelnen Jugendämtern war hier aber eine Schwerpunktsetzung auf Angebote in sozialräumlich benachteiligten Quartieren erkennbar. Aufgabe der nächsten Jahre wird die bessere Zusammenarbeit und Harmonisierung von Leistungen der Schulen und der Jugendarbeit sein.

Die Jugendämter haben in den letzten Jahren ihre Ablauforganisation, das Qualitätsmanagement und die Fähigkeit zur sachgerechten Steuerung von Hilfen und Leistungsangeboten deutlich verbessert. Auch bei den Freien Trägern der Hilfen sind in vielen Fällen Maßnahmen zur Qualitätssicherung und zur erfolgsorientierten Steuerung der Hilfen und Leistungsangebote erkennbar. Diese Entwicklung darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Erhebung von Kennzahlen und die Dokumentation von Hilfeverläufen noch zu wenig in konkrete Handlungskonsequenzen und ein zielorientiertes Qualitätsmanagement mündeten.

# 12. Einhundertachtunddreißigste Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II"

## 12.1 Geprüfte Körperschaften

Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Werra-Meißner-Kreis




Ansicht 179: „Rechnungsprüfungsämter II" – Lage der Landkreise

## 12.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Januar 2009 bis März 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 1. Januar 2004 bis 17. September 2009 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 17. Mai 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | Deloitte & Touche GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, München |

## 12.3 Leitsätze

**Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise prüften die Jahresrechnungen/ Jahresabschlüsse öfter innerhalb der von der Gemeindeordnung gesetzten Frist, aber insgesamt noch nicht zeitnah genug. Vor dem Hintergrund der Umstellung auf die Doppik kommt einer zeitnahen Aufstellung und Prüfung der Jahresabschlüsse besondere Bedeutung zu.** Seite 216

**Im Durchschnitt verwendeten die Rechnungsprüfungsämter 27 Prozent ihrer Produktivzeiten für Prüfungen des Landkreises und 47 Prozent für Prüfungen von Städten und Gemeinden. Auf Fortbildung entfielen durchschnittlich 6 Prozent der Produktivzeiten.** Seite 215

**Die Rechnungsprüfungsämter refinanzierten sich zwischen 38 Prozent und 72 Prozent über Gebühren. Aufwendungen, die nicht verursachungsgerecht über Gebühren abgerechnet werden, sind dann mittelbar über die Kreisumlage zu tragen. Damit tritt ein zusätzlicher, dem Gebührenrecht an sich fremder Verlagerungseffekt von den finanzstarken Gemeinden zugunsten der finanzschwachen Gemeinden ein.** Seite 223

**Mit der Prüfung der Eröffnungsbilanz des Landkreises hatten fünf Rechnungsprüfungsämter praktische Erfahrung. Davon hatten drei auch den Jahresabschluss ihres Landkreises geprüft. Erfahrungen mit der Prüfung von Eröffnungsbilanzen der Städte und Gemeinden hatten vier Rechnungsprüfungsämter. Allein zwei Prüfungen von Jahresabschlüssen der Städte und Gemeinden, die vor dem 1. Januar 2009 auf die Doppik umstellten, waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgeschlossen.** Seite 225

**Die Landkreise Hersfeld-Rotenburg, Werra-Meißner und Wetterau setzten Prüfungssoftware ein. Die übrigen Landkreise verwendeten in unterschiedlichem Umfang selbst erstellte elektronische Checklisten und Arbeitshilfen und planten den Einsatz einer Prüfungssoftware.** Seite 228

**Keines der Rechnungsprüfungsämter beschäftigte eigene spezialisierte IT-Prüfer. Die Prüfung rechnungslegungsrelvanter IT-Systeme ist ein unverzichtbarer Bestandteil eines risikoorientierten Prüfungsansatzes. Vor dem Hintergrund der Umstellung auf die Doppik haben sich die Rechnungsprüfungsämter weiteren Herausforderungen zu stellen. In wichtigen Bereichen, wie der Aufbau- und Ablauforganisation sowie in der Prüfungsökonomie, sind Standards weiterzuentwickeln und zu vollziehen.** Seiten 231, 237

## 12.4 Gliederung

12.5 Geprüftes Risiko .....210
12.6 Ergebnisverbesserungen.....210
12.7 Überblick.....210
12.8 Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter .....212
12.9 Wahrnehmung der Aufgaben .....213
12.10 Prüfungsrückstände .....216
12.11 Finanzierung der Rechnungsprüfungsämter.....219
12.12 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik .....223
12.13 Aufbauorganisation .....225
12.14 Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung .....226
12.15 Berichterstattung .....228
12.16 Fortbildung.....229
12.17 Prüfung der Verfahren automatischer Datenverarbeitung .....230
12.18 Prüfung von Leistungen der sozialen Sicherung .....231
12.19 Dolose Handlungen.....232
12.20 Ausblick .....236

## 12.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 28,5 Millionen € und umfasste die Aufwendungen/ Ausgaben für den Zeitraum 2005 bis 2008, die für den Betrieb der Rechnungsprüfungsämter[267] anfielen.

## 12.6 Ergebnisverbesserungen

Ergebnisverbesserungen waren nicht quantifizierbar.

## 12.7 Überblick

In der 88. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter" wurde die Arbeit der Rechnungsprüfungsämter vom Januar 1999 bis März 2002 in folgenden zehn Landkreisen untersucht: Gießen, Groß-Gerau, Hochtaunus, Kassel, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Odenwald, Schwalm-Eder und Waldeck-Frankenberg. Fast sieben Jahre später begannen die örtlichen Erhebungen der 138. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II". Sie knüpfte inhaltlich an die damaligen Prüfungserfahrungen an. Obgleich die im Vergleichsring untersuchten Rechnungsprüfungsämter andere waren, bestand die Erwartung, dass die damals formulierten Feststellungen und Empfehlungen insbesondere durch den ausgelösten Kommunikationsprozess zwischen den Rechnungsprüfungsämtern umgesetzt sein würden.

[267] Die am Vergleichsring beteiligten Landkreise verwendeten unterschiedliche Bezeichnungen für ihre Rechnungsprüfungsämter. Sie lauteten Revision, Revisionsamt, Rechnungsprüfung und Rechnungsprüfungsamt. Im Folgenden wird die örtliche Rechnungsprüfung unter dem Oberbegriff „Rechnungsprüfungsamt" zusammengefasst.

Ansicht 180: Prüfungserfahrungen im Zeitablauf 1999 bis 2009

Der Maßstab für Prüfungsrückstände wurde in beiden Vergleichenden Prüfungen einheitlich festgelegt.[268] Die Rückstände in der Prüfung von Jahresabschlüssen werden sich zwangsläufig auch auf den aufzustellenden Gesamtabschluss auswirken. Aufgrund dieser Folgewirkung hat die Forderung nach einer größeren Zeitnähe der Prüfungen eine noch höhere Dringlichkeitsstufe erreicht.

Das Prüfungskonzept für die 138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" sah vor, die Prüfungsorganisation der Rechnungsprüfungsämter bei Abschlussprüfungen[269] nach Art einer externen Qualitätskontrolle[270] zu beurteilen. Von diesem Verfahren wurde aus folgenden Gründen Abstand genommen:

- Die HGO enthält keine Konkretisierung zur Intensität und Qualität der Rechnungsprüfung. Daher liegt es im Ermessen der Landkreise, wie sie ihre Rechnungsprüfungsämter ausstatten und welche Standards angestrebt und verwirklicht werden.

- Insgesamt war die Erfahrung mit der Prüfung von Jahresabschlüssen zu gering. Allein in den Rechnungsprüfungsämtern der Landkreise Darmstadt-Dieburg, Hersfeld-Rotenburg und Rheingau-Taunus hatten sich Prüfungsabläufe und Prüfungs-

[268] Abgeleitet aus § 114s Absatz 9 HGO (siehe Fußnote 83): Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten (…) aufstellen (…). Und in Verbindung mit § 114u Absatz 1 HGO: Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss (…) bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (…). Daraus leitet sich für die Jahresrechnung/ den Jahresabschluss des Jahres x0 ein Prüfungszeitraum von rund 18 Monaten ab (Mai des folgenden Jahres x1 bis Oktober des übernächsten Jahres x2).

Von einem Prüfungsrückstand wurde bei beiden Vergleichenden Prüfungen ausgegangen, wenn die Jahresrechnung des Jahres x0 im Oktober des übernächsten Jahres (x2) noch nicht abschließend geprüft war.

[269] Im Folgenden wird die Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses kurz als Abschlussprüfung bezeichnet.

[270] IDW Prüfungsstandard: Die Durchführung von Qualitätskontrollen in der Wirtschaftsprüferpraxis (IDW PS 140) vom 22. Februar 2008, WPg Supplement 2/2008, Seite 1 ff.

standards verfestigt. Die sechs übrigen Landkreise hatten weniger praktische Prüfungserfahrungen.

Vor diesem Hintergrund konzentrierte die Überörtliche Prüfung die Prüfungshandlungen darauf, die Arbeitspapiere anhand von Stichproben daraufhin zu untersuchen, ob die Rechnungsprüfungsämter für die Urteilsfindung zweckmäßige und nachvollziehbare Techniken anwendeten.

## 12.8 Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter

Gesetzliche Grundlagen

Die Selbstprüfung der kommunalen Körperschaften in Deutschland gehört zum Kern der Kommunalautonomie. Ergänzt wird sie von der Überörtlichen Prüfung.[271] In Hessen sind die kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte[272], die Landkreise[273] sowie der Landeswohlfahrtsverband[274] zur Selbstprüfung verpflichtet. Gemeinden unter 50.000 Einwohner können sich entweder selbst oder vom Rechnungsprüfungsamt des Landkreises prüfen lassen. Von den 414 hessischen Gemeinden unter 50.000 Einwohnern machten 12 für das Jahr 2008 von dem Recht auf Selbstprüfung Gebrauch.[275] Bei den Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter ist zu unterscheiden zwischen Pflichtaufgaben (§ 131 Absatz 1 HGO[276]) und den weiteren übertragbaren Aufgaben (§ 131 Absatz 2 HGO[277]).

Pflichtaufgaben

Die Pflichtaufgaben umfassen insbesondere auch:

- die Prüfung der Jahresrechnung und des Jahresabschlusses des Landkreises und der Gemeinden[278]

---

271 Meyer, Rechtsgutachten zu Grundlagen und Reichweite der Einrichtungs- und Betätigungsprüfung, Erster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 14/794, Eibelshäuser/Hilpert in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Teil V., Kommunale Finanzkontrolle – Teil 2: Überörtliche Rechnungsprüfung

272 § 129 HGO, Rechnungsprüfungsamt

273 § 52 Absatz 2 HKO, Wirtschaftsführung

274 § 22 Mittelstufengesetz

275 Bad Hersfeld, Bad Schwalbach, Bad Vilbel, Baunatal, Dietzenbach, Dreieich, Friedberg, Hofheim, Karben, Limburg, Rödermark und Taunusstein

276 § 131 Absatz 1 Satz 1 HGO – Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

Das Rechnungsprüfungsamt hat folgende Aufgaben:

1. die Prüfung des Jahresabschlusses und der Jahresrechnung (§ 128),
2. die laufende Prüfung der Kassenvorgänge und Belege zur Vorbereitung der Prüfung der Jahresrechnung,
3. die dauernde Überwachung der Kassen der Gemeinde und der Eigenbetriebe einschließlich der Sonderkassen sowie die Vornahme der regelmäßigen und unvermuteten Kassenprüfungen,
4. bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt,
5. im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben der Nr. 1 bis 4 zu prüfen, ob zweckmäßig und wirtschaftlich verfahren wird.

277 § 131 Absatz 2 HGO – Aufgaben des Rechnungsprüfungsamts

Der Gemeindevorstand, der Bürgermeister, der für die Verwaltung des Finanzwesens bestellte Beigeordnete und die Gemeindevertretung können dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben übertragen, insbesondere

1. die Prüfung der Vorräte und Vermögensbestände,
2. die Prüfung von Anordnungen vor ihrer Zuleitung an die Kasse,
3. die Prüfung von Auftragsvergaben,
4. die Prüfung der Verwaltung auf Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit,
5. die Prüfung der Wirtschaftsführung der Eigenbetriebe,
6. die Prüfung der Betätigung der Gemeinde bei Unternehmen in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die Gemeinde beteiligt ist,
7. die Kassen-, Buch- und Betriebsprüfung, die sich die Gemeinde bei einer Beteiligung, bei der Hingabe eines Kredits oder sonst vorbehalten hat.

278 Aus Vereinfachungsgründen fallen in diesem Bericht unter den Begriff „Gemeinden" auch die Körperschaften, die vom Rechnungsprüfungsamt geprüft werden, wie Eigenbetriebe, Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände.

- bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung und
- die Prüfung auf zweckmäßige und wirtschaftliche Verfahrensweisen im Landkreis und in den Gemeinden.

Die Prüfung der Jahresrechnungen oder der Jahresabschlüsse des Landkreises und der Gemeinden umfasst:

- Prüfung der Ordnungsmäßigkeit (§ 128 Absatz 1 Nr. 1, 2 und 4 HGO)
- Prüfung der Rechtmäßigkeit (§ 128 Absatz 1 Nr. 3 HGO)
- Prüfung der Wirtschaftlichkeit (§ 131 Absatz 1 Nr. 5 HGO)

Nach der Umstellung auf die Doppik ergeben sich als weitere Aufgaben die Prüfung der Eröffnungsbilanzen, der zusammengefassten Jahresabschlüsse und der Gesamtabschlüsse.

Die Eröffnungsbilanz ist vom zuständigen Rechnungsprüfungsamt spätestens mit dem ersten Jahresabschluss zu prüfen (§ 59 Absatz 5 Satz 2 GemHVO-Doppik). Das Inventar ist in die Prüfung einzubeziehen.[279] Es handelt sich um eine Aufgabe, die je Gemeinde und Landkreis einmal zu erfüllen ist.

Das Rechnungsprüfungsamt hat neben der Jahresrechnung oder dem Jahresabschluss auch jährlich den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit allen Unterlagen daraufhin zu prüfen, ob die Jahresabschlüsse ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen (§ 128 Absatz 1 Nr. 5 HGO) und ob die Berichte nach § 112 Absatz 1 HGO[280] sowie § 114s Absätze 3 und 8 HGO[281] eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln (§ 128 Absatz 1 Nr. 6 HGO).

## 12.9 Wahrnehmung der Aufgaben

Inventur der Prüfungszuständigkeiten und Volumina

Die Überörtliche Prüfung erhob die Prüfungsvolumina[282] als Indikator für den Prüfungsumfang. Sie ergaben sich bei kaufmännisch rechnungslegenden Landkreisen, Städten und Gemeinden aus der Summe der ordentlichen Erträge und bei kameral rechnungslegenden Körperschaften aus den Soll-Einnahmen des Verwaltungshaushalts. Die so hergeleiteten Prüfungsvolumina betrugen für alle neun Landkreise 4,4 Milliarden € (Ansicht 181). Davon entfiel ein Anteil von rund 56 Prozent auf das Prüfungsvolumen für Städte und Gemeinden und rund 44 Prozent auf die Landkreise. Die Überörtliche Prüfung sieht in dieser Verteilung einen ersten Hinweis zur Allokation der Personalressourcen.

[279] Nr. 19 der Verwaltungsvorschriften zu § 59 GemHVO-Doppik - Prüfung und Feststellung

[280] § 112 Absatz 1 HGO – Jahresrechnung
In der Jahresrechnung ist das Ergebnis der Haushaltswirtschaft einschließlich des Standes des Vermögens und der Schulden zu Beginn und am Ende des Haushaltsjahres nachzuweisen. Die Jahresrechnung ist durch einen Bericht zu erläutern.

[281] § 114s Absätze 3 und 8 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss
(3) Der Jahresabschluss ist durch einen Rechenschaftsbericht zu erläutern.
(8) Der zusammengefasste Jahresabschluss ist um eine Kapitalflussrechnung zu ergänzen und durch einen Bericht zu erläutern (Gesamtabschluss). Dem Bericht sind Angaben zu den Jahresabschlüssen der Aufgabenträger nach Absatz 5 Satz 1, die nicht in die Zusammenfassung einbezogen sind, anzufügen.

[282] In die Prüfungsvolumina wurden nicht einbezogen die Körperschaften mit eigenen Rechnungsprüfungsämtern (§ 129 Satz 1 und 2 HGO). Zuständig für alle Städte und Gemeinden waren die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Vogelsberg und Werra-Meißner.

| Prüfungsvolumina der Landkreise sowie ihrer Städte und Gemeinden | | | |
|---|---|---|---|
| | Ordentliche Erträge/ Soll-Einnahmen im Verwaltungshaushalt[1] | | |
| | Summe | davon Städte und Gemeinden | davon Landkreis |
| Bergstraße | 726 Mio. € | 63 % | 37 % |
| Darmstadt-Dieburg | 622 Mio. € | 68 % | 32 % |
| Fulda | 411 Mio. € | 44 % | 56 % |
| Hersfeld-Rotenburg | 273 Mio. € | 48 % | 52 % |
| Offenbach | 785 Mio. € | 53 % | 47 % |
| Rheingau-Taunus | 372 Mio. € | 52 % | 48 % |
| Vogelsberg | 325 Mio. € | 47 % | 53 % |
| Werra-Meißner[2] | 261 Mio. € | 60 % | 40 % |
| Wetterau | 579 Mio. € | 57 % | 43 % |
| Summe | 4.354 Mio. € | 56 % | 44 % |

1) Die Soll-Einnahmen basieren auf den zum Erhebungszeitpunkt vorliegenden geprüften Jahresrechnungen, wobei je nach Prüfungsstand die Jahre 2006 oder 2007 herangezogen wurden.
2) Rechnungsergebnis
Quelle: Prüfungsberichte der Rechnungsprüfungsämter

Ansicht 181: Prüfungsvolumina der Landkreise sowie ihrer Städte und Gemeinden

Bis auf den Vogelsbergkreis unterhielten alle Landkreise Eigenbetriebe. Die Prüfung der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe lag – mit Ausnahme von Eigenbetrieben im Wetteraukreis – bei Wirtschaftsprüfern. Die Rechnungsprüfungsämter hatten Kassenprüfungsrechte. Ferner prüften sie Verbände sowie Vereine und Stiftungen. Sieben Rechnungsprüfungsämter führten Sonderprüfungen[283] durch, Ausnahmen waren die Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg.

Zeitanteile der Aufgabenwahrnehmung

Die Überörtliche Prüfung erhob für die Jahre 2007 und 2008 den Umfang der für einzelne Aufgaben geleisteten Arbeitszeit in Tagen. Ansicht 182 zeigt, wie sich der Zeitaufwand der von den Rechnungsprüfungsämtern im Jahr 2008 vollzogenen Prüfungen auf einzelne Aufgaben verteilte.[284]

[283] Sonderprüfungen wurden den sonstigen Prüfungen zugeordnet und mit folgenden Kriterien abgegrenzt: Ein separater Auftrag für einen definierten Prüfungszeitraum sowie eine schriftliche Berichterstattung lagen vor.

[284] Die Landkreise wiesen unterschiedliche Systeme und Detaillierungsgrade zur Zeiterfassung auf. Dadurch war die Zuordenbarkeit der Produktivzeiten – insbesondere bei den Zeitanteilen Sonstige Prüfungen und Übrige – nicht vollkommen stringent möglich. Die Landkreise Bergstraße, Rheingau-Taunus, Vogelsberg, Werra-Meißner und Wetterau leiteten die Angaben für die Produktivzeiten aus den Zeitnachweisen der Mitarbeiter ab. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Hersfeld-Rotenburg und Offenbach nutzten ihre Statistiken zur Schätzung der anteiligen Produktivzeiten. Der Landkreis Fulda war der einzige Landkreis im Vergleichsring, der den tatsächlichen Zeitverbrauch seiner Prüfer für einzelne Städte und Gemeinden nicht kannte.

| Verteilung der Produktivzeiten für das Jahr 2008 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Prüfungen | | | | | Fort-bildungen[1] | Übrige |
| | Landkreis | Städte/ Gemeinden | Verbände | Daten-verar-beitung | Sonstige Prüfungen | | |
| Bergstraße | 24 % | 42 % | 2 % | 0 % | 4 % | 9 % | 19 % |
| Darmstadt-Dieburg | 14 % | 86 % | n.d.[2] | n.d. | n.d. | n.d.[2] | n.d. |
| Fulda | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Hersfeld-Rotenburg | 32 % | 43 % | 0 % | 0 % | 0 % | 4 % | 21 % |
| Offenbach | 33 % | 54 % | n.d.[3] | 0 % | 4 % | 3 % | 6 % |
| Rheingau-Taunus | 29 % | 42 % | 2 % | 1 % | 2 % | 3 % | 21 % |
| Vogelsberg | 28 % | 27 % | 4 % | 0 % | 2 % | 12 % | 27 % |
| Werra-Meißner | 26 % | 41 % | 4 % | 1 % | 7 % | 5 % | 16 % |
| Wetterau | 32 % | 42 % | 4 % | 1 % | 7 % | 3 % | 11 % |
| Durchschnitt | 27 % | 47 % | 3 % | 0 % | 4 % | 6 % | 17 % |

n.d. = Zeitanteil wurde nicht dokumentiert
1) Bei den Fortbildungen sind nur die Zeiten erfasst, die auf externe Seminare oder Inhouse-Fortbildungen und die Teilnahme an externen Arbeitsgruppen entfallen. Notwendige Vor- und Nachbereitungen sind unter der Kategorie Übrige erfasst.
2) Der Zeitanteil zur Prüfung von Verbänden ist unter Städte/ Gemeinden erfasst. Für die Fortbildung lagen nur Planzahlen vor. Die Zeitanteile für Datenverarbeitung, Sonstige Prüfungen und Übrige wurden nicht erfasst.
3) Der Zeitanteil zur Prüfung von Verbänden ist unter Sonstige Prüfungen erfasst.
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 182: Verteilung der Produktivzeiten für das Jahr 2008

Die Rechnungsprüfungsämter benötigten im Jahr 2008 durchschnittlich 74 Prozent ihrer Produktivzeit für die Prüfung der Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse des Landkreises und der Städte und Gemeinden.

Von der Möglichkeit, den Rechnungsprüfungsämtern Aufgaben gemäß § 131 Absatz 2 HGO zu übertragen, machten im Prüfungszeitraum die Landkreise Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Offenbach, Rheingau-Taunus, Werra-Meißner und Wetterau Gebrauch.

| Relation der Prüfungsvolumina zu Produktivtagen für Städte und Gemeinden | | | |
|---|---|---|---|
| | Ordentliche Erträge/ Solleinnahmen[1] des Verwaltungshaushalts | Durchschnittliche Produktivtage (PT) 2007/2008 | Relation |
| Bergstraße | 457 Mio. € | 1.438 Tage | 0,32 Mio. €/PT |
| Darmstadt-Dieburg[2] | 423 Mio. € | 2.030 Tage | 0,21 Mio. €/PT |
| Fulda[3] | 181 Mio. € | n.d. | ○ |
| Hersfeld-Rotenburg | 131 Mio. € | 971 Tage | 0,13 Mio. €/PT |
| Offenbach | 416 Mio. € | 1.335 Tage | 0,31 Mio. €/PT |
| Rheingau-Taunus | 193 Mio. € | 539 Tage | 0,36 Mio. €/PT |
| Vogelsberg | 153 Mio. € | 497 Tage | 0,31 Mio. €/PT |
| Werra-Meißner[4] | 157 Mio. € | 850 Tage | 0,18 Mio. €/PT |
| Wetterau | 330 Mio. € | 1.075 Tage | 0,31 Mio. €/PT |
| Durchschnitt[5] | 282 Mio. € | 1.092 Tage | 0,26 Mio. €/PT |

n.d. = Zeitanteil wurde nicht dokumentiert
1) Die Soll-Einnahmen basieren auf den zum Erhebungszeitpunkt vorliegenden geprüften Jahresrechnungen für das Jahr 2007, teilweise für das Jahr 2006.
2) Die Produktivtage umfassen auch die Prüfung der Verbände.
3) Zu den Produktivtagen lagen keine Angaben vor.
4) Rechnungsergebnis
5) Der Landkreis Fulda wurde bei der Berechnung des Durchschnitts nicht berücksichtigt, da keine Angaben zu den Produktivtagen vorlagen.
Quelle: Prüfungsberichte der Rechnungsprüfungsämter, eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 183: Relation der Prüfungsvolumina zu Produktivtagen für Städte und Gemeinden

Die Spannbreite der Relationen lag zwischen 0,18 Millionen €/PT beim Werra-Meißner-Kreis und 0,36 Millionen €/PT beim Rheingau-Taunus-Kreis. Eine Aussage über die effizientere Arbeitsweise eines Rechnungsprüfungsamts ist anhand der vorstehenden Relation nur bedingt möglich. Vor allem sind die örtlichen Gegebenheiten der zu prüfenden Städte und Gemeinden in den neun Landkreisen unterschiedlich. Die nicht größenabhängigen Anteile der Prüfungszeiten führen bei den Landkreisen mit kleinen Gemeinden tendenziell zu geringeren Relationen als bei den Landkreisen mit größeren Gemeinden. Der gleiche Effekt ergibt sich aus der Prüfung der Eröffnungsbilanzen in der Übergangsphase zur Doppik.

## 12.10 Prüfungsrückstände

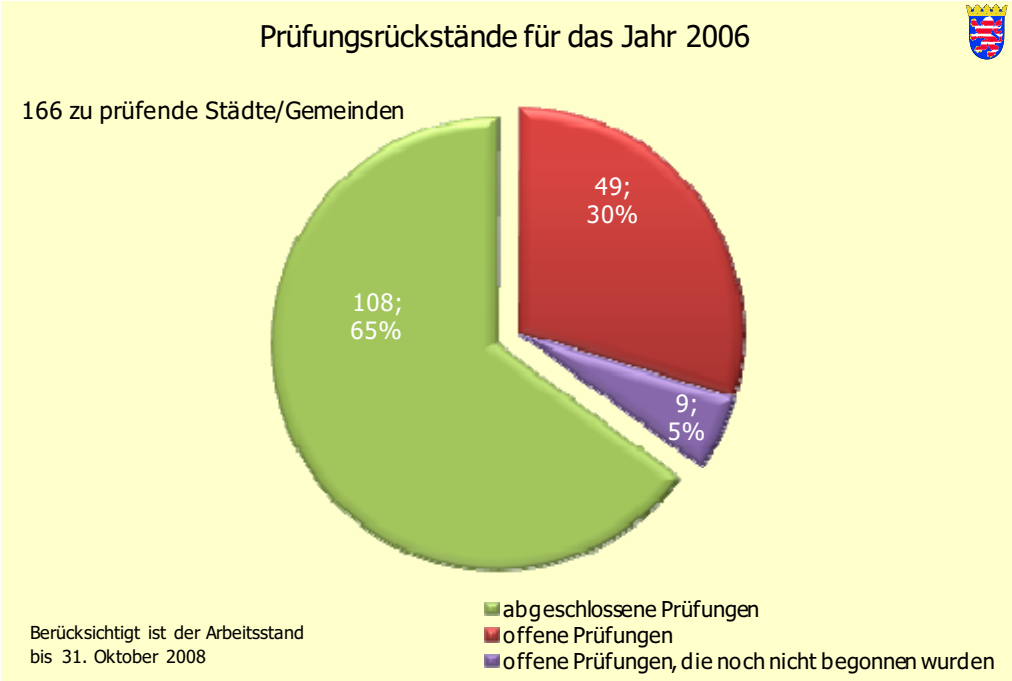
Soweit Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse des Jahres 2006 zum 31. Oktober 2008 noch nicht abschließend geprüft waren, lag ein Prüfungsrückstand vor. Mit Ausnahme des Wetteraukreises waren die Prüfungen der Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse der Landkreise zum 31. Dezember 2006 abgeschlossen. Ansicht 184 zeigt die Prüfungsrückstände der Rechnungsprüfungsämter bei den kreisangehörigen Städten und Gemeinden.

| Prüfungsrückstände für das Jahr 2006 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | zu prüfende Städte/ Gemeinden | begonnene Prüfungen | abgeschlossene Prüfungen bis 31. Oktober 2008 | offene Prüfungen | Anteil der offenen Prüfungen |
| Bergstraße | 22 | 22 | 22 | keine | 0 % |
| Darmstadt-Dieburg | 23 | 23 | 23 | keine | 0 % |
| Fulda[1] | 22 | 20 | 8 | 14 | 64 % |
| Hersfeld-Rotenburg | 19 | 19 | 19 | keine | 0 % |
| Offenbach | 10 | 10 | 10 | keine | 0 % |
| Rheingau-Taunus[2] | 13 | 8 | 3 | 10 | 77 % |
| Vogelsberg[3] | 19 | 17 | 5 | 14 | 74 % |
| Werra-Meißner[4] | 16 | 16 | 14 | 2 | 13 % |
| Wetterau[5] | 22 | 22 | 4 | 18 | 82 % |
| Summe | 166 | 157 | 108 | 58 | |

1) Von den 14 offenen Prüfungen wurden 7 Prüfungen zum 31. Dezember 2008 fertiggestellt. Bei weiteren 2 Prüfungen war der Rückstand auf die Umstellung auf die Doppik zurückzuführen.
2) Das Rechnungsprüfungsamt schloss 3 Prüfungen bis zum November 2008 ab. Bei 2 weiteren Prüfungen führten festgestellte Mängel in der Rechnungslegung zu einer nicht vom Rechnungsprüfungsamt zu vertretenden Verzögerung. Die restlichen 5 Prüfungen schloss das Rechnungsprüfungsamt 2009 ab.
3) Eine der 14 offenen Prüfungen wurde bis zum 31. Dezember 2008 abgeschlossen, weitere 6 Prüfungen wurden im Jahr 2009 abgeschlossen. Als Ursache für die Prüfungsrückstände gab das Rechnungsprüfungsamt zeitliche Verzögerungen in der Prüfbereitschaft der Städte und Gemeinden an.
4) Die 2 offenen Prüfungen führte das Rechnungsprüfungsamt zusammen mit den Prüfungen der Jahresrechnungen 2007 durch. Die Prüfungen wurden im Dezember 2008 abgeschlossen.
5) Von den 18 offenen Prüfungen wurden 2 Prüfungen bis zum 31. Dezember 2008 abgeschlossen. 15 Prüfungen wurden in 2009 abgeschlossen. Als Ursache für die Prüfungsrückstände gab die Leitung an, im Juli 2005 die Amtsleitung übernommen zu haben und seitdem die übernommenen Rückstände abzubauen.
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 184: Prüfungsrückstände für das Jahr 2006

Vier Rechnungsprüfungsämter hatten keine Prüfungsrückstände. Bei einem Landkreis lag der Anteil der offenen Prüfungen bei unter 25 Prozent. Bei vier Rechnungsprüfungsämtern waren Prüfungsrückstände von über 50 Prozent festzustellen. Insgesamt waren 58 Prüfungen der Jahresrechnungen und Jahresabschlüsse 2006 zum 31. Oktober 2008 noch nicht abgeschlossen, das entsprach rund 35 Prozent der zu prüfenden 166 Abschlüsse der kreisangehörigen Städte und Gemeinden (Ansicht 185).




Ansicht 185: Prüfungsrückstände für das Jahr 2006

Die Rechnungsprüfungsämter begründeten ihre Rückstände mit noch nicht abgeschlossenen Erstellungsarbeiten der Städte und Gemeinden sowie dem höheren Zeitaufwand der Prüfung in Folge der Umstellung auf die Doppik. Von den offenen Prüfungen waren 15 bis zum 31. Dezember 2008 beendet.

In der 88. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter" lag der Anteil der offenen Prüfungen bei 38 Prozent. Seinerzeit hatte einer von zehn Landkreisen keine Prüfungsrückstände. Bei fünf Landkreisen lag der Anteil der offenen Prüfungen bei unter 25 Prozent, bei vier Landkreisen bei über 50 Prozent. Insoweit kann festgestellt werden, dass die Rechnungsprüfungsämter zügiger arbeiten, aber bei weitem noch nicht zügig genug.

Für Kapitalgesellschaften muss der geprüfte Jahresabschluss innerhalb der ersten acht Monate (in der Regel der 31. August) nach dem Ende des Geschäftsjahres festgestellt werden.[285] Für hessische kommunale Körperschaften genügt es – auch nach Einführung der Doppik – wenn die Gemeindevertretung bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres über den geprüften Jahresabschluss beschließt und über die Entlastung entscheidet (§ 114u Absatz 1 Satz 1 HGO) . Künftig sind zusätzlich ein zusammengefasster Jahresabschluss sowie der Gesamtabschluss innerhalb dieser Frist geprüft vorzulegen. Aufgrund der zusätzlich benötigten Informationen für die Aufstellung eines Gesamtabschlusses – so die (geprüften) Jahresabschlüsse von Beteiligungsunternehmen – steigen die Anforderungen an die Prüfungsorganisation in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht.

Nach wie vor sieht die Überörtliche Prüfung für späte Prüfungen oder lange Prüfungszeiten bei den einzelnen Jahresabschlüssen der Gemeinden keinen überzeugenden Grund. Verzögerungen verringern nicht den Prüfungsaufwand. Späte Prüfungen verhindern die zeitnahe Entlastung des Gemeindevorstands und die Beschlussfassung der Jahresrechnung beziehungsweise des Jahresabschlusses durch die Gemeindevertretung. Die Überörtliche Prüfung erinnert an ihre Forderung, die gesetzlichen Fristen für den Jahresabschluss an die der Privatwirtschaft anzugleichen.[286]

[285] GmbH: § 42a GmbHG; AG: §§ 172 ff. AktG

[286] vergleiche Zwölfter Zusammenfassender Bericht LT-Drucks. 16/387, Seite 187

## 12.11 Finanzierung der Rechnungsprüfungsämter

Gebühren

Die Landkreise stehen vor der Frage, ob sie die Kosten der Rechnungsprüfung für die Städte und Gemeinden über Gebühren refinanzieren (§ 129 Satz 3 HGO[287]). Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass Prüfungsgebühren die Kosten anteiliger Produktivzeiten und angemessene Anteile an den zum Beispiel für Fortbildung entstehenden Gemeinkosten decken sollten.

Prüfungsgebühren kann das Rechnungsprüfungsamt entweder als Zeit- oder als Volumengebühr erheben. Soweit der Gebührensatz nicht auskömmlich ist oder die anteiligen Produktivzeiten unvollständig an die Leistungsempfänger mit Gebühren weiterbelastet werden, entsteht eine Deckungslücke. Durch die Anpassung des Gebührensatzes und der Prüfungszeiten kann dieses Ergebnisverbesserungspotential erschlossen werden. Die nicht durch Gebühren gedeckten Aufwendungen/ Ausgaben der Rechnungsprüfungsämter werden von den Landkreisen aus allgemeinen Deckungsmitteln finanziert.

Städte und Gemeinden können bei einer guten Vorbereitung der Jahresrechnung/ des Jahresabschlusses ihre Gebührenbelastung bei einer Zeitgebühr verringern. Ein derartiger Anreiz besteht bei der Volumengebühr nicht. In der Privatwirtschaft ist die Volumengebühr zulässig, sie wird jedoch selten berechnet. Die Art der Prüfungsgebühren und die Tagessätze der Rechnungsprüfungsämter sind in Ansicht 186 dargestellt.

Art der Prüfungsgebühren und Tagessätze der Rechnungsprüfungsämter

| | Art der Gebühr | Gebührensatzung des Jahres | Umlage von Gemeinkosten[2] | Tagessatz | Aufwand je Produktivtag im Jahr 2008 |
|---|---|---|---|---|---|
| Bergstraße | Zeitgebühr | 2005 | ✓ | 408 € | 525 € |
| Darmstadt-Dieburg | Zeitgebühr | 2009 | ✓ | 370 € | 319 € |
| Fulda | Volumengebühr[1] | 2001 | ○ | ○ | ○ |
| Hersfeld-Rotenburg | Volumengebühr | 2002 | ✓ | ○ | 497 € |
| Offenbach | Zeitgebühr | 2004 | ○ | 450 € | 372 € |
| Rheingau-Taunus | Zeitgebühr | 2002 | ✓ | 400 € | 523 € |
| Vogelsberg | Zeitgebühr | 2002 | ✓ | 390 € | 496 € |
| Werra-Meißner | Zeitgebühr | 2002 | ✓ | 388 € | 373 € |
| Wetterau | Zeitgebühr | 2002 | ✓ | 420 € | 396 € |

1) Der Landkreis Fulda änderte zum 1. Januar 2010 seine Gebührensatzung und erhebt seitdem eine Zeitgebühr für die Prüfung von Jahresabschlüssen.
2) Die Landkreise legten die Gemeinkosten in unterschiedlichem Umfang um.
Der Aufwand je Produktivtag ergab sich als Quotient aus der Summe der Aufwendungen/ Ausgaben 2008 und der Produktivtage.
Quelle: Gebührensatzungen und Budgetberichte der Landkreise (Stand September 2009)

Ansicht 186: Art der Prüfungsgebühren und Tagessätze der Rechnungsprüfungsämter

Die Landkreise Fulda und Hersfeld-Rotenburg erhoben Volumengebühren. Zwischen der Gebühr und dem Zeitaufwand für die Prüfungen bestand demnach kein Zusammenhang. Die übrigen sieben Landkreise rechneten eine Zeitgebühr ab. Bis auf Fulda und Offenbach belasteten die Landkreise ihre Rechnungsprüfungsämter mit Umlagen für Gemeinkosten.

[287] § 129 Satz 3 HGO - Rechnungsprüfungsamt
Zum Ausgleich der Kosten, die dem Landkreis durch diese Prüfungstätigkeit entstehen, können Prüfungsgebühren erhoben werden.

Die Gebührensatzung des Landkreises Fulda datierte aus dem Jahr 2001, die des Landkreises Hersfeld-Rotenburg aus dem Jahr 2002. Bei diesen beiden Landkreisen fand eine automatische Gebührenanpassung in Folge steigender Haushaltsvolumina der Städte und Gemeinden statt. Auffällig war beim Landkreis Fulda auch, dass er die Produktivzeiten seines Rechnungsprüfungsamts nicht kannte.

Der Landkreis Darmstadt-Dieburg nahm regelmäßige Gebührenanpassungen vor, um seinen Aufwand zu decken; die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gültigen Gebühren basierten auf der Satzung vom 1. April 2009. Die Gebührensatzung des Landkreises Offenbach stammte aus dem Jahr 2004. Sie deckte sowohl den direkt durch das Rechnungsprüfungsamt verursachten Aufwand als auch anteilige Gemeinkosten ab. Die übrigen fünf Landkreise erhoben ihre Zeitgebühr auf Basis der Gebührensatzungen der Jahren 2002 bis 2005.

Tagessatz und Aufwand je Produktivtag

Der Tagessatz für die Rechnungsprüfung in den Landkreisen Bergstraße, Rheingau-Taunus und Vogelsberg lag unter dem Aufwand je Produktivtag. Nach dem Beschluss über die Gebührensatzung eingetretene Sach- und Personalkostenerhöhungen gaben diese Landkreise nicht über Gebühren, sondern über den Zuschussbedarf und damit über die Kreisumlage weiter. Die Überörtliche Prüfung hält diese Vorgehensweise nicht für sachgerecht. Die in Gebühren abgebildeten Preise haben keine Transparenz für den Landkreis, die Städte und die Gemeinden. Wenn Gebühren nicht kostendeckend kalkuliert und erhoben werden, belasten Abschlussprüfungen bei schlecht vorbereiteten Städten und Gemeinden den Landkreishaushalt stärker.

Beim Werra-Meißner-Kreis enthielt der Aufwand je Produktivtag zwar die Gemeinkosten, die der Landkreis berechnet. Sie waren aber im Vergleich zu Landkreisen, die umfänglich Gemeinkosten verrechneten, wie zum Beispiel dem Rheingau-Taunus-Kreis, unvollständig. Unter Berücksichtigung analog umgelegter vollständiger Gemeinkosten errechnet sich beim Werra-Meißner-Kreis ein Aufwand je Produktivtag in Höhe von 391 €. Daher war der abgerechnete Tagessatz von 388 € nicht zu hoch.

Beim Wetteraukreis lag der Tagessatz, obgleich die Gebührensatzung aus dem Jahr 2002 stammt, über dem rechnerischen Aufwand je Produktivtag in 2008. Ursächlich war die hohe Produktivzeit (Ansicht 187) je Mitarbeiter im Jahr 2008. Möglich war dies wegen niedriger Zeitbedarfe für Fortbildung und übrige Zeiten in 2008. Außerdem enthielten die umgelegten Gemeinkosten keine Abschreibungen und keine Zinsen. Bei Berücksichtigung dieser Gemeinkosten ergab sich ein rechnerischer Aufwand je Produktivtag in Höhe von 447 €. Der abgerechnete Tagessatz von 420 € deckte diesen Aufwand nicht ab.

Deckungsbeitrag

Die Prüfungsgebühren sollten die durch die Prüfungstätigkeit bei Städten, Gemeinden, Verbänden und bei sonstigen Prüfungen entstandenen Kosten decken. Die Überörtliche Prüfung stellt für das Jahr 2008 dar, inwieweit die Rechnungsprüfungsämter kostendeckende Gebühren erhoben. Aus der Netto-Jahresarbeitszeit[288] je Landkreis resultiert die für die jährlichen Aufgaben tatsächlich bereit stehende Arbeitszeit in Tagen als Produktivzeit.

[288] Ergibt sich aus der Jahresarbeitszeit abzüglich Urlaubstage und krankheitsbedingter Fehltage.

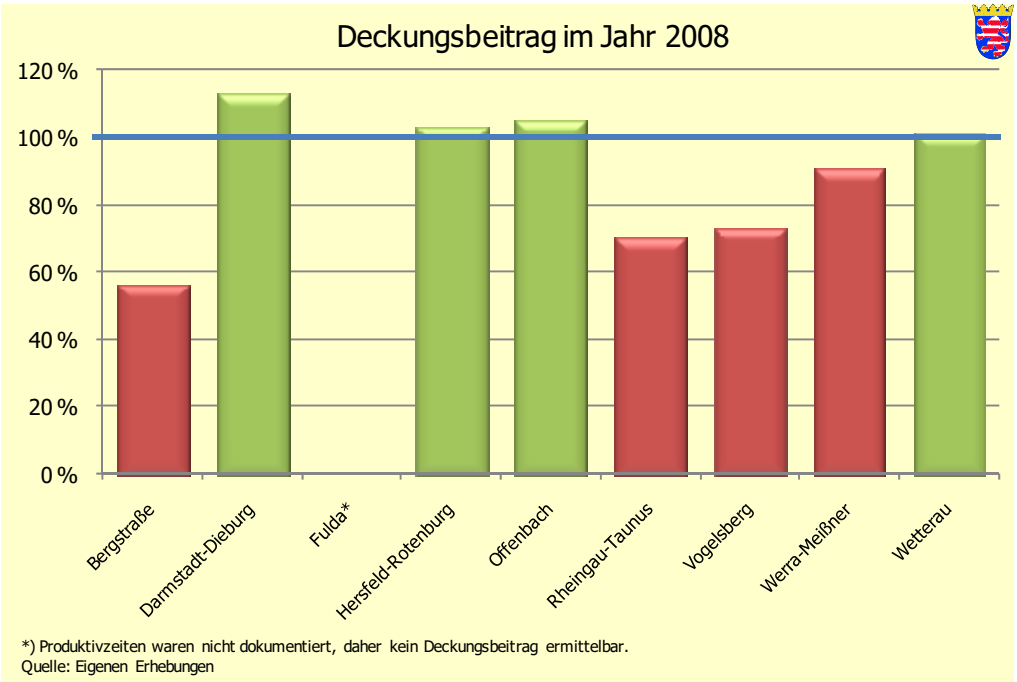
| Ermittlung der Deckungsbeiträge im Jahr 2008 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Produktivzeit[1] | Rechnerischer Aufwand[2] der Produktivzeit | Erhobene Gebühren | Deckungs-beitrag |
| Bergstraße | 1.505 Tage | 0,79 Mio. € | 0,45 Mio. € | 56 % |
| Darmstadt-Dieburg | 2.050 Tage | 0,65 Mio. € | 0,74 Mio. € | 113 % |
| Fulda[3] | n.d. | ○ | 0,42 Mio. € | ○ |
| Hersfeld-Rotenburg | 971 Tage | 0,48 Mio. € | 0,50 Mio. € | 103 % |
| Offenbach[3] | 1.362 Tage | 0,51 Mio. € | 0,53 Mio. € | 105 % |
| Rheingau-Taunus | 625 Tage | 0,33 Mio. € | 0,23 Mio. € | 70 % |
| Vogelsberg | 611 Tage | 0,30 Mio. € | 0,22 Mio. € | 73 % |
| Werra-Meißner | 1.090 Tage | 0,41 Mio. € | 0,37 Mio. € | 91 % |
| Wetterau | 1.384 Tage | 0,55 Mio. € | 0,56 Mio. € | 101 % |

n.d. = Produktivzeiten waren nicht dokumentiert.
1) Produktivzeit für Städte, Gemeinden, Verbände und sonstige Prüfungen
2) Der rechnerische Aufwand der Produktivzeit ergibt sich aus der Multiplikation der Produktivzeit 2008 und dem Aufwand je Produktivtag (Ansicht 186). Der Aufwand in € je Produktivtag enthält anteilige Aufwendungen für Krankheit und Urlaub sowie eine Gemeinkostenumlage.
3) In den Landkreisen Fulda und Offenbach sind im rechnerischen Aufwand keine Umlagen für Gemeinkosten berücksichtigt.
Quelle: Budgetberichte der Landkreise (Stand September 2009)

Ansicht 187: Ermittlung der Deckungsbeiträge im Jahr 2008

Der Deckungsbeitrag ist der Anteil der Gebühren an den gesamten Aufwendungen für Produktivzeiten (Ansicht 188). Ein Anteil unterhalb 100 Prozent bedeutet, dass die Gebühren die Aufwendungen nicht vollständig decken. Ein Deckungsbeitrag über 100 Prozent bedeutet nicht zwangsläufig einen Verstoß gegen das Kostenüberschreitungsverbot, denn es könnten anteilige Gemeinkosten abgedeckt werden, die dem Rechnungsprüfungsamt bisher noch nicht weiterbelastet wurden. So waren in den Aufwendungen für das Rechnungsprüfungsamt im Landkreis Darmstadt-Dieburg keine anteiligen Kosten für die Gebäudenutzung enthalten.

Die von der Überörtlichen Prüfung ermittelten Deckungsbeiträge sollen den Rechnungsprüfungsämtern und den Landkreisen als Orientierung dienen. Die Landkreise Bergstraße, Rheingau-Taunus, Vogelsberg und Werra-Meißner stehen vor der Entscheidung, ihre Prüfungsgebühren nachzusteuern.




Ansicht 188: Deckungsbeitrag im Jahr 2008

Ursächlich für die Bandbreite der Deckungsbeiträge sind Preis- und Mengeneffekte. Die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise Bergstraße, Rheingau-Taunus und Vogelsberg erhoben Tagessätze, die unter dem Aufwand je Produktivtag lagen (Ansicht 186). Eine unvollständige Abrechnung der tatsächlich geleisteten Produktivtage – unabhängig von den Gründen hierfür – führt ebenso zu relativ niedrigeren Deckungsbeiträgen.

Vier[289] der neun Landkreise hatten keine Deckungslücken, da die Gebühren die anteiligen Aufwendungen für die Produktivtage für die Prüfung der Städte, Gemeinden, Verbände und sonstigen Prüfungen deckten. Bei weiteren vier[290] Landkreisen deckten die Erträge/ Einnahmen aus Prüfungsgebühren einen Anteil an den Kosten, der geringer war als der rechnerische Aufwand für die anteilig verwendeten Produktivzeiten. In einem[291] Landkreis war aufgrund fehlender Informationen zu den Produktivzeiten des Rechnungsprüfungsamts keine Aussage möglich.

Der Analyse der Budgets der Rechnungsprüfungsämter lagen ungewichtete Durchschnitte der Jahre 2005 bis 2008 zugrunde (Ansicht 189).

Gebührenanteil

Budgets der Rechnungsprüfungsämter im Vergleich

| | Erträge/ Einnahmen aus Gebühren[1] | Aufwendungen/ Ausgaben[1] | Zuschuss bedarf[1] | Gebühren-anteil[2] |
|---|---|---|---|---|
| Bergstraße | 0,49 Mio. € | 1,26 Mio. € | 0,77 Mio. € | 39 % |
| Darmstadt-Dieburg | 0,72 Mio. € | 1,00 Mio. € | 0,28 Mio. € | 72 % |
| Fulda | 0,35 Mio. € | 0,77 Mio. € | 0,42 Mio. € | 45 % |
| Hersfeld-Rotenburg | 0,40 Mio. € | 0,82 Mio. € | 0,41 Mio. € | 49 % |
| Offenbach | 0,44 Mio. € | 0,78 Mio. € | 0,35 Mio. € | 56 % |
| Rheingau-Taunus | 0,19 Mio. € | 0,49 Mio. € | 0,31 Mio. € | 38 % |

[289] Landkreise Darmstadt-Dieburg, Hersfeld-Rotenburg, Offenbach und Wetteraukreis

[290] Landkreis Bergstraße, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis und Werra-Meißner-Kreis

[291] Landkreis Fulda

| Budgets der Rechnungsprüfungsämter im Vergleich | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Erträge/ Einnahmen aus Gebühren[1] | Aufwendungen/ Ausgaben[1] | Zuschuss bedarf[1] | Gebühren-anteil[2] |
| Vogelsberg | 0,20 Mio. € | 0,53 Mio. € | 0,33 Mio. € | 38 % |
| Werra-Meißner | 0,37 Mio. € | 0,65 Mio. € | 0,28 Mio. € | 57 % |
| Wetterau | 0,41 Mio. € | 0,82 Mio. € | 0,41 Mio. € | 50 % |
| Summe | 3,57 Mio. € | 7,12 Mio. € | 3,56 Mio. € | |

1) Ungewichteter Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2008
2) Quotient aus den Erträgen/ Einnahmen und den Aufwendungen/ Ausgaben aus Gebühren
Quelle: Budgetberichte der Landkreise (Stand September 2009)

Ansicht 189: Budgets der Rechnungsprüfungsämter im Vergleich

Aus der Gegenüberstellung der mit Tagessätzen abgerechneten Produktivzeiten (Erträge/ Einnahmen aus Gebühren) und dem Budget der Rechnungsprüfungsämter (Aufwendungen/ Ausgaben) ergibt sich der Anteil, der durch Gebühren finanziert war. Die Bandbreite des Gebührenanteils lag zwischen 38 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis) und 72 Prozent (Landkreis Darmstadt-Dieburg). Die Landkreise wendeten 7,12 Millionen € für die örtliche Rechnungsprüfung auf. Das entsprach durchschnittlich 0,16 Prozent der Summe ihrer Prüfungsvolumina (Ansicht 181).

Zuschussbedarf

Beim Zuschussbedarf handelt es sich rechnerisch um den Aufwand für die Prüfung des Landkreises. Dieser stellt wirtschaftlich den Preis dar, den der Landkreis für die Prüfung seines eigenen Abschlusses und sonstige Prüfungs- und Beratungsleistungen zu zahlen hätte. Wenn Gebühren nicht verursachungsgerecht oder nicht kostendeckend erhoben werden, erhöht sich der Zuschussbedarf anteilig um Aufwendungen für die Prüfungen von Städten, Gemeinden und Verbänden. Dann ist der erhöhte Zuschussbedarf über die Kreisumlage zu finanzieren. Damit tritt ein zusätzlicher, dem Gebührenrecht an sich fremder Verlagerungseffekt von den finanzstarken Gemeinden zugunsten der finanzschwachen Gemeinden ein. Einher ginge ein Verlust an Transparenz.

## 12.12 Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik

Körperschaften, die ihre Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der Doppik führen, haben die Entscheidung in die Hauptsatzung aufzunehmen.[292] Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hatten bis auf den Rheingau-Taunus-Kreis[293] und den Wetteraukreis alle anderen sieben Landkreise den Umstellungszeitpunkt in die Hauptsatzung aufgenommen.

Ansicht 190 zeigt, wann die Landkreise und die ersten kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die von den am Vergleichsring beteiligten Rechnungsprüfungsämtern zu prüfen waren, von der Kameralistik auf die Doppik umstellten. Daraus ergaben sich für die Rechnungsprüfungsämter unterschiedlich lange praktische Erfahrungen bei der Prüfung doppischer Abschlüsse.

[292] § 92 Absatz 3 Satz 2 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze
In der Hauptsatzung kann bestimmt werden, dass die Haushaltswirtschaft nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung geführt wird.

[293] Der Rheingau-Taunus-Kreis erhielt am 26. Februar 2002 vom Hessischen Ministerium des Innern und für Sport eine Ausnahmegenehmigung zur Einführung eines neuen kommunalen Rechnungswesens mit Kosten- und Leistungsrechnung auf Grundlage der kaufmännischen Buchführung. Danach durfte der Landkreis ab dem Haushaltsjahr 2002 die Haushaltsplanung, den Haushaltsvollzug und die Rechnungslegung ausschließlich auf der Grundlage des kaufmännischen doppelten Rechnungssystems gestalten.

| Zeitpunkte der Umstellung auf die Doppik | | | |
|---|---|---|---|
| Landkreis | | Städte/ Gemeinden | |
| Bergstraße | 1.1.2008 | Bensheim, Fürth, Groß-Rohrheim | 1.1.2008 |
| Darmstadt-Dieburg | 1.1.2001 | Pfungstadt | 1.1.2007 |
| Fulda | 1.1.2009 | Burghaun, Hünfeld | 1.1.2006 |
| Hersfeld-Rotenburg | 1.1.2005 | alle kreisangehörigen Städte und Gemeinden[1] | 1.1.2009 |
| Offenbach | 1.1.2008 | Rodgau | 1.1.2007 |
| Rheingau-Taunus | 1.1.2002 | Oestrich-Winkel | 1.1.2005 |
| Vogelsberg | 1.1.2009 | Homberg (Ohm), Gemünden (Felda), Mücke | 1.1.2008 |
| Werra-Meißner | 1.1.2008 | Bad Sooden-Allendorf, Eschwege, Hessisch Lichtenau, Witzenhausen | 1.1.2007 |
| Wetterau | 1.1.2007 | Altenstadt, Büdingen | 1.1.2006 |

1) Bad Hersfeld und Heringen (Werra): Verwaltungsbuchführung (vergleiche Kapitel 5.5.2). Bad Hersfeld hat ein eigenes Rechnungsprüfungsamt.
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 190: Zeitpunkte der Umstellung auf die Doppik

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Hersfeld-Rotenburg und Rheingau-Taunus stellten ihre Rechnungslegung mindestens drei Jahre vor ihren kreisangehörigen Städten und Gemeinden um. Die übrigen sechs Landkreise nahmen die Umstellung ihrer Haushaltswirtschaft zum selben Stichtag oder später als ihre ersten kreisangehörigen Städte und Gemeinden vor.

Ansicht 191 zeigt die Prüfungserfahrungen der Rechnungsprüfungsämter zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen. Die Prüfung einer Eröffnungsbilanz von Landkreis, Stadt oder Gemeinde wird dann als „abgeschlossen" kategorisiert, wenn der Schlussbericht zumindest als Entwurf vorlag. Als „begonnen" sind Prüfungen der Landkreise berücksichtigt, bei denen entweder eine schriftliche Zwischenberichterstattung vorlag oder der Abschluss wesentlicher Prüffelder dokumentiert war. Bei Städten und Gemeinden sind begonnene und offene Eröffnungsbilanz- oder Abschlussprüfungen aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht erfasst.

| Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Eröffnungsbilanz | | Jahresabschluss | |
| | Landkreis | Städte/ Gemeinden (Zahl) | Landkreis | Städte/ Gemeinden |
| Bergstraße | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Darmstadt-Dieburg | abgeschlossen | ○ | abgeschlossen 6 Jahre | ○ |
| Fulda | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Hersfeld-Rotenburg | abgeschlossen | ○ | abgeschlossen 3 Jahre[1] | ○ |
| Offenbach | ○ | abgeschlossen (1) | ○ | ○ |
| Rheingau-Taunus | abgeschlossen | abgeschlossen (3) | abgeschlossen 6 Jahre | ○ |
| Vogelsberg | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Werra-Meißner | abgeschlossen (Entwurf) | abgeschlossen (4[2] ) | ○ | abgeschlossen 1[2] |

| Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Eröffnungsbilanz | | Jahresabschluss | |
| | Landkreis | Städte/ Gemeinden (Zahl) | Landkreis | Städte/ Gemeinden |
| Wetterau | begonnen | abgeschlossen (2) | ○ | abgeschlossen 1 |

1) Davon zwei Prüfungen zusammen mit Wirtschaftsprüfern.
2) Davon insgesamt drei Prüfungen zusammen mit Wirtschaftsprüfern.
○ = Prüfung war noch nicht begonnen.
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 191: Prüfungserfahrung der Rechnungsprüfungsämter

Im Jahr 2009 hatten fünf der neun Landkreise praktische Erfahrungen in der Prüfung der Eröffnungsbilanz ihres Landkreises. Drei Rechnungsprüfungsämter hatten die ersten Jahresabschlüsse des eigenen Landkreises abschließend geprüft. Zwei Rechnungsprüfungsämter hatten Erfahrungen sowohl in der Prüfung von Eröffnungsbilanzen als auch von Jahresabschlüssen der Städte und Gemeinden. Die Landkreise Bergstraße, Fulda und Vogelsberg hatten weder Eröffnungsbilanzen noch Jahresabschlüsse abschließend geprüft.

Als einziger Landkreis erstellte Darmstadt-Dieburg Gesamtabschlüsse. Für die Jahre 2002 bis 2005 prüften Wirtschaftsprüfer. Das Rechnungsprüfungsamt nahm eine erstellungsbegleitende Prüfung ab dem Jahr 2006 wahr. Seine Prüfungshandlungen waren mit den Erstellungsarbeiten derart verzahnt, dass das Rechnungsprüfungsamt einen Erstellungsbericht und keinen Prüfungsbericht verfasste.

## 12.13 Aufbauorganisation

Die Rechtsstellung des Rechnungsprüfungsamts ergibt sich aus § 130 Absatz 1 HGO. Danach ist das Rechnungsprüfungsamt bei seinen Prüfungen unabhängig. Zu Umfang, Art und Weise der Prüfung kann der Gemeindevorstand - bei Landkreis der Kreisausschuss - keine Weisungen erteilen. Die HGO enthält keine Vorgaben für die Aufbauorganisation eines Rechnungsprüfungsamts. Der Landkreis kann daher die Aufbauorganisation eigenverantwortlich an der Aufgabenerfüllung ausrichten. Die Überörtliche Prüfung ist der Auffassung, dass bei Revisionsleistungen die allgemein anerkannten Standards von berufsständischen Einrichtungen auch auf die kommunale Rechnungsprüfung übertragen werden können. Mit diesen Standards ließen sich Tätigkeiten der Rechnungsprüfungsämter vereinheitlichen.

Personal ausstattung

Die Rechnungsprüfungsämter beschäftigten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen zwischen 7 Mitarbeiter (Rheingau-Taunus-Kreis) und 19 Mitarbeiter (Landkreis Bergstraße), teilweise in Teilzeit. Insgesamt waren in allen Rechnungsprüfungsämtern 113 Mitarbeiter tätig, davon 97 Mitarbeiter im gehobenen und höheren Dienst. Im Landkreis Fulda waren 6 der 12 Mitarbeiter Beschäftigte im mittleren Dienst. In den übrigen Landkreisen waren Beschäftigte des mittleren Dienstes in der Regel nicht mit Prüfungsaufgaben im engen Sinn betraut. Sie wurden bei Assistenzarbeiten wie der formalen Berichtskritik und als organisatorische Unterstützung tätig.

Die berufliche Qualifikation der Mitarbeiter war – mit Ausnahme des Landkreises Fulda – in den anderen Landkreisen ähnlich. 60 Prüfer hatten eine Qualifikation als Diplom-Verwaltungswirt oder vergleichbar. 16 Prüfer waren Diplom-Betriebswirt oder hatten eine vergleichbare Qualifikation. Bautechnischer Sachverstand[294] war in 7 der 9 Landkreise vorhanden. Kein Rechnungsprüfungsamt hatte eigene IT-Spezialisten. Die insgesamt geringe praktische Erfahrung bei der Prüfung von Jahresabschlüssen, die noch im Sommer 2009 bestand, dürfte zu Engpässen bei Abschlussprüfungen führen. Alle Rechnungsprüfungsämter hatten Überlegungen angestellt oder Maßnahmen zur

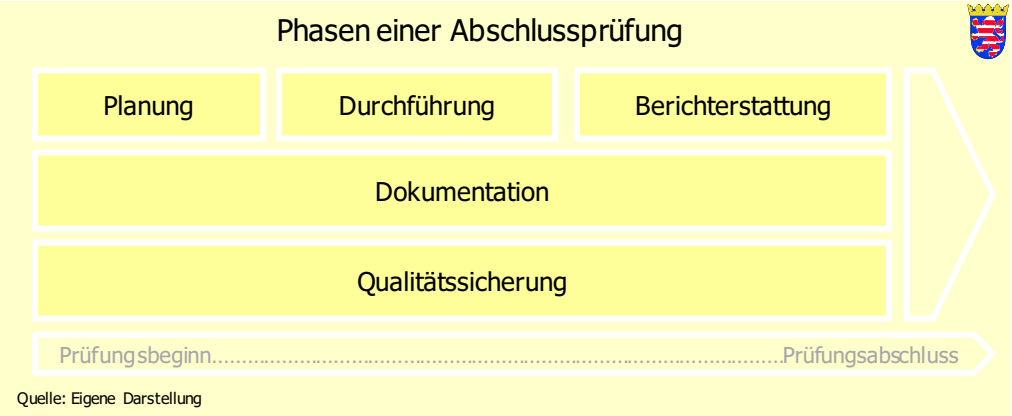
[294] Zehn Diplom-Ingenieure und Diplom-Bauingenieure

Teamzusammensetzung ergriffen, um den notwendigen Transfer des prüfungsrelevanten Wissens zu unterstützen. Konzepte wurden auch unter Einbezug von Wirtschaftsprüfern umgesetzt. So verstärkten der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Werra-Meißner-Kreis ihre Prüfungskapazitäten zeitweise mit Wirtschaftsprüfern. Sie bildeten gemeinsame Teams mit Wirtschaftsprüfern. Beide Rechnungsprüfungsämter erlangten damit einen frühen unmittelbaren Einblick in die Arbeit mit softwaregestützter Prüfung und risikoorientiertem Prüfungsansatz.

## 12.14 Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung

Ablauforganisation

Die Ablauforganisation ist so zu konzipieren, dass ein angemessener Prüfungsablauf in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht gewährleistet ist und hinreichend sichere Prüfungsergebnisse erzielt werden. Die HGO gibt den Mindestumfang der Abschlussprüfung[295] vor und bestimmt die Ergebniszusammenfassung in einem Schlussbericht. Hingegen enthält die HGO keine Angaben zur Art und Weise, wie eine Abschlussprüfung durchzuführen ist. Prüfungen sollen ziel- und zeitgerecht sowie wirtschaftlich sein und dabei zu sicheren Ergebnissen führen. Eine Abschlussprüfung unterteilt sich in verschiedene Phasen (Ansicht 192).




Ansicht 192: Phasen einer Abschlussprüfung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Ablauforganisation der Rechnungsprüfungsämter anhand der beiden Pflichtaufgaben Prüfung der Jahresrechnung oder des Jahresabschlusses sowie Verfahrensprüfung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen. Beide Aufgaben sollten die Rechnungsprüfungsämter als ständige Aufgabe mit eigenen Kräften bewältigen können. Die Ablauforganisation für die Prüfung automatischer Datenverarbeitung ist in Kapitel 12.17 dargestellt.

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Ablauforganisation waren die Unterlagen und Auskünfte zur Prüfungsplanung sowie die Vorgaben zur Prüfungsdurchführung und Berichterstattung. Die Überörtliche Prüfung maß die Ablauforganisation bei der Prüfung von Eröffnungsbilanzen und letzten Jahresabschlüsse der Landkreise sowie der Städte und Gemeinden an Art und Umfang qualitätssichernder Maßnahmen. Dazu zog sie bei den Rechnungsprüfungsämtern Unterlagen heran und holte Auskünfte ein.

---

[295] § 128 HGO – Prüfung des Jahresabschlusses und der Jahresrechnung

(1) Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabschluss mit allen Unterlagen daraufhin, ob 1. der Haushaltsplan eingehalten ist, 2. die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind, 3. bei den Einnahmen und Ausgaben, den Erträgen, Einzahlungen, Aufwendungen und Auszahlungen sowie bei der Vermögens- und Schuldenverwaltung nach den geltenden Vorschriften verfahren worden ist, 4. die Anlagen zur Jahresrechnung oder zum Jahresabschluss vollständig und richtig sind, 5. die Jahresabschlüsse nach § 114s ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde darstellen, 6. ob die Berichte nach §§ 112 Absatz 1 und § 114s Absatz 3 und 8 eine zutreffende Vorstellung von der Lage der Gemeinde vermitteln.

(2) Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen.

Gesamtplanung

Aus der HGO ergibt sich für die Abschlussprüfung ein Zeitraum von rund 18 Monaten, in dem sowohl die Abschlüsse der Landkreise als auch die der Gemeinden zu prüfen sind. Hieraus leitet die Überörtliche Prüfung das Erfordernis einer Gesamtplanung ab, die alle Pflichtprüfungen im Planungszeitraum abbildet. Diese Planung soll sicherstellen, dass die Prüfungen in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht auch unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit angemessen ausgeführt werden können. Hierdurch lässt sich ein Ablauf der einzelnen Prüfungen unterstützen.

Die HGO enthält keine Ausführungen zur Planung. Zur Orientierung können bei der Prüfungsplanung die Grundsätze der Planung von Prüfungen (IDW PS 240[296]) herangezogen werden.

In der 88. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter" beanstandete die Überörtliche Prüfung in acht der zehn Landkreise die seinerzeitige Gesamtplanung. Bei zwei Landkreisen genügte die Gesamtplanung durchschnittlichen Anforderungen.

Bei den Erhebungen zur 138. Vergleichenden Prüfung legten acht der neun Landkreise Gesamtplanungen vor. Ausnahme war der Landkreis Fulda, der einen Geschäftsverteilungsplan als untaugliches Instrument der Gesamtplanung verwendete. Die Gesamtplanungen der anderen Rechnungsprüfungsämter genügten mittleren und höheren Anforderungen. Insoweit verbesserte sich die Arbeitsweise der Rechnungsprüfungsämter.

Einzelplanung

Aufbauend auf der Gesamtplanung sind die einzelnen Prüfungen zu planen. Der Umfang der Prüfungsplanung hängt bei einer Jahresabschlussprüfung von Kapitalgesellschaften nach Vorschriften des Handelsgesetzbuches auch von dem Schwierigkeitsgrad der Prüfung, dem wirtschaftlichen Umfeld sowie dem internen Kontrollsystem ab. Die Prüfungsstandards des Instituts der Wirtschaftsprüfer konkretisieren auf Basis dieser Komponenten die Prüfungsplanung in Prüfungsstrategie und Prüfprogramm[297]:

Prüfungsstrategie

- Die Prüfungsstrategie umfasst die Grundsatzentscheidungen des Abschlussprüfers über die prinzipielle Richtung des bei der jeweiligen Abschlussprüfung einzuschlagenden Weges. Sie sollte in der Beschreibung des Ansatzes der Prüfung und dem erwarteten Ausmaß der Prüfungshandlungen ausreichend detailliert sein, um aus ihr ein Prüfungsprogramm erstellen zu können.

Prüfprogramm

- Zur Umsetzung der Prüfungsstrategie wird ein Prüfprogramm konzipiert, das einen ordnungsgemäßen Prüfungsablauf in sachlicher, personeller und zeitlicher Hinsicht gewährleisten soll. Es enthält Vorgaben und Arbeitshilfen mit Checklistenfunktion zur Prüfungsdurchführung und Dokumentation. Die Prüfgebiete werden in Prüffelder aufgeteilt. Je Prüffeld sind Art um Umfang der Prüfungshandlungen aufgeführt, die notwendig sind, um die Prüfungsstrategie umzusetzen.

In der früheren 88. Vergleichenden Prüfung war festzustellen, dass in einem der zehn Landkreise die Einzelplanung (Prüfungsstrategie und Prüfprogramm) zu keinen Beanstandungen Anlass gab. Seinerzeit war die Haushaltswirtschaft der Gemeinden noch nicht nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen. Es lagen im Vergleichsring nur kamerale Jahresrechnungen vor. Infolge der Umstellung auf die Doppik bestand in den Rechnungsprüfungsämtern die Notwendigkeit, eine Richtungsentscheidung zu treffen: Fortführung der bisherigen Prüfungsmethoden (Vollprüfung) oder Fokussierung auf den risikoorientierten Prüfungsansatz, um die Sachgerechtheit und Wirtschaftlichkeit der Prüfung zu steigern.

In der 138. Vergleichende Prüfung waren die Prüfungsabläufe sehr unterschiedlich. Die Prüfungsplanung war bei den Rechnungsprüfungsämtern weit fortgeschritten, bei

[296] IDW Prüfungsstandard: Grundsätze der Planung von Abschlussprüfungen (IDW PS 240) vom 8. Dezember 2005, WPg 2006, Seite 218 ff., Randziffer 7 ff.

[297] Die Prüfungsplanung für die Abschlussprüfung umfasst die Entwicklung der Prüfungsstrategie und hierauf aufbauend die Erstellung eines Prüfungsprogramms, in dem Art, Umfang und Zeitpunkt der Prüfungshandlungen im Einzelnen festgelegt werden. Vergleiche IDW PS 240, (siehe Fußnote 296) Randziffer 11 ff.

denen Prüfungserfahrungen mit dem Jahresabschluss des Landkreises und einer Stadt oder Gemeinde vorhanden waren. So setzten der Landkreis Hersfeld-Rotenburg und der Wetteraukreis Prüfungssoftware ein, bei der im Prüfprogramm Dokumente für die Prüfungsplanung und Prüfungsdurchführung integriert waren. Der Werra-Meißner-Kreis nutzte in Folge der Kooperation mit Wirtschaftsprüfern eine Prüfungssoftware bei der Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen.

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Offenbach sowie der Rheingau-Taunus-Kreis hatten hingegen keine Prüfungssoftware im Einsatz, sondern verwendeten selbst entwickelte Vorlagen, Checklisten und Arbeitshilfen in elektronischer Form. Die Stärken dieser selbst entwickelten elektronischen Dokumente lagen in der Planung, Prüfungsdurchführung und Dokumentation von Bilanzposten bezogenen Prüfungshandlungen. In der durchgängigen Planung und Umsetzung einer Prüfungsstrategie gab es gewisse Mängel. Inwieweit die Planungen dieser Landkreise, elektronische Dokumente durch Prüfungssoftware zu ergänzen oder zu ersetzen, die Mängel beseitigen, bleibt abzuwarten.

Prüfungsdurchführung und Prüfungsergebnis

Die Prüfungsdurchführung besteht aus der Umsetzung und Bearbeitung des aus der Prüfungsstrategie entwickelten Prüfprogramms. Dabei sind solche Prüfungsnachweise einzuholen, die zu begründeten Schlussfolgerungen – den Prüfungsfeststellungen – führen.[298] Aus der Gesamtheit der Prüfungsfeststellungen wird das Prüfungsergebnis hergeleitet. Das Prüfungsergebnis hat unter Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit hinreichend sicher sein.

Dokumentation und Qualitätssicherung

In der vorangegangenen 88. Vergleichenden Prüfung beurteilte die Überörtliche Prüfung die Prüfungsdurchführung anhand der Qualität der Recht- und Ordnungsmäßigkeitsprüfungen und anhand der Qualität der Arbeitspapiere. Sie stellte seinerzeit fest, dass keines der Rechnungsprüfungsämter aussagekräftige Arbeitspapiere erstellte, die für die Dokumentation und als Grundlage für eine Qualitätskontrolle der Prüfungsdurchführung[299] genügten. Die Anforderungen an die Arbeitspapiere haben sich nicht verändert. Die 138. Vergleichende Prüfung befasste sich mit den Arbeitspapieren der Rechnungsprüfungsämter mit Erfahrungen zur doppischen Rechnungslegung (vergleiche Ansicht 191). Die in Stichproben eingesehenen Arbeitspapiere dieser Rechnungsprüfungsämter waren sachgerecht aufgebaut.

## 12.15 Berichterstattung

Berichterstattung

Das Rechnungsprüfungsamt fasst das Ergebnis seiner Prüfung in einem Schlussbericht zusammen (§ 128 Absatz 2 HGO). Die Berichte des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung der Jahresrechnungen (§ 113 HGO) oder des Jahresabschlusses (§114u HGO) sind den Gemeindevertretungen vorzulegen. Auf der Grundlage der geprüften Abschlüsse beschließt die Gemeindevertretung[300] über die Abschlüsse und die Entlastung des Gemeindevorstands.

Der Schlussbericht dokumentiert Art und Inhalt der Prüfung und informiert die Berichtsadressaten. Dabei regelt die HGO weder Art noch Umfang des Schlussberichts. Aus dem durch Gesetz festgelegten Adressatenkreis und der Funktion des Schlussberichts können die Anforderungen an den Schlussbericht hergeleitet werden.

Für den Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts gilt, dass er die Entlastung des Gemeindevorstands oder des Kreisausschusses vorbereitet. Entsprechend ist Aufgabe des Wirtschaftsprüfers bei der Entscheidung über die Geschäftsführung einer Kapitalgesellschaft zu sehen. Daher sind nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung an die Berichterstattung ähnliche Anforderungen zu stellen. Diese sind für den Berufsstand der Wirtschaftsprüfer im Entwurf des IDW Prüfungsstandards „Prüfung des Jahres-

[298] IDW Prüfungsstandard: Prüfungsnachweise im Rahmen der Abschlussprüfung (IDW PS 300) vom 6. September 2006, WPg 2006, Seite 1445 ff., Randziffer 14

[299] Vergleiche Zwölfter Zusammenfassender Bericht, Seite 202 ff.

[300] Der Kreistag beschließt über die Jahresrechnung oder den Jahresabschluss und entlastet den Kreisausschuss (§ 52 Absatz 1 Satz 1 HKO mit Verweis auf die Bestimmungen des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung).

abschlusses und Lageberichts einer Gebietskörperschaft" (IDW EPS 730) aufgenommen. Zum Prüfungsbericht ist darin aufgeführt: „Über Art und Umfang der Prüfung des Jahresabschlusses sowie über das Ergebnis der Prüfung ist ein schriftlicher Prüfungsbericht zu erstellen. Der Prüfungsbericht ist nach den berufsüblichen Grundsätzen in entsprechender Anwendung des § 321 HGB abzufassen, sofern die gemeinderechtlichen Vorschriften des jeweiligen Bundeslandes nichts Abweichendes vorsehen. Danach hat der Abschlussprüfer über Gegenstand, Art und Umfang sowie über das Ergebnis der Prüfung mit der gebotenen Klarheit zu berichten."

Die in Stichproben eingesehenen Schlussberichte der Landkreise waren klar gegliedert. Sie enthielten die notwendigen Ausführungen zum Prüfungsauftrag und Prüfungsverfahren, Gegenstand, Art und Umfang der Prüfung, Feststellungen und Erläuterungen zur Rechnungslegung, Abweichungen zu den Haushaltsplanansätzen, Urteil des Rechnungsprüfungsamts über das Prüfungsergebnis. Diese Schlussberichte waren insoweit zur Vorlage an die Gremien geeignet.

Die Berichterstattung hat nicht allein inhaltlichen, sondern auch zeitlichen Qualitätsanforderungen zu genügen. Eine qualitätsvolle Berichterstattung sollte daher möglichst zeitnah sein. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Sommer 2009 hatten die Landkreise weder Schlussberichte zur Jahresrechnung noch zu einem Jahresabschluss[301] des Landkreises für das Jahr 2007 erstellt.

## 12.16 Fortbildung

Fortbildung

Die Prüfung des Jahresabschlusses ist Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts. Sie kann von ihm geleistet werden, wenn sich das Prüfungspersonal mit dem Prüfungsstoff durch Fortbildung vertraut macht.[302]

Als Fortbildung wurden bei dieser Prüfung alle Maßnahmen aufgenommen, die geeignet sind, die Qualifikationen, die bereits in einem Ausbildungsberuf erworben wurden, zu erhalten, zu erweitern und der technischen Entwicklung anzupassen. Allein aus der zunehmenden Berufserfahrung auf eine bessere Qualität der Prüfung zu schließen, kann insbesondere in Folge der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik nicht erwartet werden. Notwendig ist nicht nur die einmalige Fortbildung, sondern auch die ständige Weiterbildung.

Ansicht 193 zeigt den Umfang der Fortbildung je Mitarbeiter in den Rechnungsprüfungsämtern im Durchschnitt der Jahre 2007 und 2008.

| Umfang der Fortbildung | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fortbildung | Produktivzeit | Anteil Fortbildung | Mitarbeiter | Fortbildung je Mitarbeiter | Doppikumstellung |
| Bergstraße | 291 Tage | 3.256 Tage | 9 % | 19 | 15 Tage | 2008 |
| Darmstadt-Dieburg | 128 Tage | 2.758 Tage | 5 % | 16 | 8 Tage | 2001 |
| Fulda | 168 Tage | n.d. | ○ | 14 | 12 Tage | 2009 |
| Hersfeld-Rotenburg | 29 Tage | 2.240 Tage | 1 % | 11 | 3 Tage | 2005 |
| Offenbach | 51 Tage | 2.439 Tage | 2 % | 12 | 4 Tage | 2008 |
| Rheingau-Taunus | 48 Tage | 1.350 Tage | 4 % | 7 | 7 Tage | 2002 |
| Vogelsberg | 239 Tage | 1.842 Tage | 13 % | 10 | 24 Tage | 2009 |
| Werra-Meißner | 125 Tage | 2.102 Tage | 6 % | 11 | 12 Tage | 2008 |

[301] Vier Landkreise stellten vor oder im Jahr 2007 auf die Doppik um (vergleiche Ansicht 190)

[302] LT-Drucks. 16/2463 vom 6. Juli 2004 zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze, formuliert zu § 114t HGO, Seite 59

| Umfang der Fortbildung | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fort-bildung | Produktiv-zeit | Anteil Fort-bildung | Mit-arbeiter | Fortbildung je Mit-arbeiter | Doppik-umstellung |
| Wetterau | 54 Tage | 2.551 Tage | 2 % | 10 | 5 Tage | 2007 |

n.d. = Produktivtage waren nicht dokumentiert.
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 193: Umfang der Fortbildung

Durchschnittlich beliefen sich die Tage für Fortbildungen je Mitarbeiter in einer Bandbreite von 3 bis 24 Tagen. Dabei ist festzuhalten, dass der höchste Fortbildungsbedarf bei den Landkreisen lag, die den Umstieg auf die Doppik noch vor sich hatten. Es zeigte sich auch, dass mit zunehmender Prüfungsroutine die einmalige Fortbildung durch die ständige Weiterbildung mit ihrem geringeren Zeitbedarf ersetzt wurde.

## 12.17 Prüfung der Verfahren automatischer Datenverarbeitung

Bei dem Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen ist die Prüfung der Verfahren vor ihrer Anwendung Pflichtaufgabe, soweit nicht der Minister des Innern Ausnahmen zulässt (§ 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO). Nach dem Erlass zur Verfahrensprüfung[303] darf sich das Rechnungsprüfungsamt ausnahmsweise anstelle einer eigenen Prüfung auf eine Würdigung des vorliegenden Prüfungsberichts einer unabhängigen Prüfungseinrichtung beschränken. Dies gilt für den Fall, dass mehrere Gemeinden dasselbe Verfahren anwenden und es vor der Anwendung von einer hersteller- und vertreiberunabhängigen Prüfungseinrichtung geprüft wurden. Aus der Berichterstattung der unabhängigen Prüfungseinrichtung zu einer solchen Prüfung müssen Ziel, Inhalt, Durchführung und Ergebnis der Prüfung hervorgehen. Eine weitere wichtige Voraussetzung für die Anwendung vorgenannter Ausnahme ist, dass die Gemeinde als Anwender das automatisierte und geprüfte Verfahren unverändert übernommen hat. Auf diese Ausnahmen bezogen sich die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise.

Allein das Rechnungsprüfungsamt des Rheingau-Taunus-Kreises führte eine Prüfung der automatischen Datenverarbeitungsanlagen durch. Dabei legte es einen Verfahrensablauf für die Kreisverwaltung fest, der eine Prüfung der Datenverarbeitung ermöglichte, ohne dabei einen Einsatz eines IT-Spezialisten vorauszusetzen. Daneben veranlasste es regelmäßig bei der erstmaligen Einführung von neuen Datenverarbeitungsverfahren sowie bei Korrekturen und Updates von Datenverarbeitungsverfahren Anwendertests. Es entschied in Abhängigkeit von Verlauf und Ergebnis der Tests über die Produktivsetzung.

Im Jahr 2008 lagen die anteiligen Produktivzeiten für die Prüfung automatischer Datenverarbeitungsanlagen bei allen Landkreisen zwischen 0 Prozent und 1 Prozent. Da keine eigenen IT-Spezialisten in den Rechnungsprüfungsämtern eingesetzt wurden, waren mangels notwendiger Fachkenntnisse über Anwendertests hinausgehende Prüfungen der automatischen Datenverarbeitungsanlagen nicht möglich.

[303] Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 22. Februar 1999, StAnz. 1999, Seite 559, Ziffer 159 – Verfahrensprüfung durch die kommunalen Rechnungsprüfungsämter nach § 131 Absatz 1 Nr. 4 der Hessischen Gemeindeordnung bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen.

II. Aufgrund des § 131 Absatz 1 Nr. 4 HGO lasse ich folgende Ausnahmen zu:

1. Wenden mehrere Gemeinden (GV) dasselbe Verfahren an, genügt es, wenn es vor der Anwendung von einer Prüfungseinrichtung, die in keiner Geschäftsbeziehung zum Programm-/ Verfahrensautor bzw. –vertreiber steht, geprüft worden ist, vom Anwender unverändert übernommen wird und sich das örtlich zuständige Rechnungsprüfungsamt aufgrund des Berichts über die Prüfung des Verfahrens, aus dem Ziel, Inhalt, Durchführung sowie Ergebnis der Prüfung hervorgehen müssen, überzeugt hat, dass eine eigene ergänzende Prüfung nicht erforderlich ist.

IT-Prüfung unverzichtbar

Der risikoorientierte Prüfungsansatz umfasst auch die Prüfung der IT-gestützten Rechnungslegungssysteme als unverzichtbarer Bestandteil. Bei Landkreisen und großen Gemeinden ist regelmäßig von komplexen IT-gestützten Rechnungslegungssystemen auszugehen, die an die Aufgabenerfüllung und Geschäftsprozessabläufe in der Verwaltung angepasst sind. Die Herausforderung für alle am Vergleichsring beteiligten Rechnungsprüfungsämter besteht darin, für die Prüfung ihrer IT-gestützten Rechnungslegungssysteme sachgerechte Lösungen umzusetzen.

## 12.18 Prüfung von Leistungen der sozialen Sicherung

Landkreise sind Träger von verschiedenen Leistungen der sozialen Sicherung. Zusätzlich zu den Leistungen, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind, können sie für die selbständige Betreuung von Arbeitslosen optieren und Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende gewähren.

Diejenigen Landkreise, die für die Betreuung von Arbeitslosen optierten, haben durch das Rechnungsprüfungsamt die „Grundsicherung für Arbeitsuchende" zu prüfen.[304]

Alle Landkreise mit Ausnahme des Werra-Meißner-Kreises und des Wetteraukreises waren Optionskommunen. Sie haben seit dem 1. Januar 2005 zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitssuchende als zugelassener kommunaler Träger die Aufgaben der Agentur für Arbeit für die Dauer von zunächst sechs Jahren übernommen (§ 6a Absatz 5 SGB II[305]). Ein Amt innerhalb der Kreisverwaltung, ein Eigenbetrieb oder eine Anstalt des öffentlichen Rechts gewährten dies Leistungen.

Die Landkreise entschieden eigenständig auch über die Gewährung und Auszahlung der vom Bund zu tragenden Aufwendungsanteile. Generell stellt die Bundesagentur für Arbeit durch eigenes Personal oder durch Dritte die Prüfung sicher, ob die Leistungen unter Beachtung der gesetzlichen Vorschriften sowie wirtschaftlich und zweckmäßig erbracht wurden. Bei den Landkreisen war jedoch mit dem Rechnungsprüfungsamt eine eigene und unabhängige Prüfungseinrichtung vorhanden.

Die Ablauforganisation und die Dokumentation in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Fulda sowie im Rheingau-Taunus-Kreis genügten in Bezug auf die „Grundsicherung für Arbeitsuchende" hohen Anforderungen. Beispielhaft ist die Arbeit des Landkreises Fulda in Ansicht 194 dargestellt.

Anforderungen und Arbeitsweisen bei der Ablauforganisation für „Grundsicherung für Arbeitsuchende"

| Anforderungen | Arbeitsweisen |
|---|---|
| Prüfungsplanung | - gesonderte und umfangreiche Prüfung des Einzelplans 4 des Kreishaushalts fügte sich in die Prüfung der Jahresrechnung ein<br>- Gesamtplanung berücksichtigt die Funktion des Prüfers als externe Kontrolleinheit zur Überwachung des internen Verwaltungs- und Kontrollsystems des Amtes für Arbeit und Soziales<br>- spezialisierter Prüfer erstellt die Einzelplanung |

[304] § 6a Absatz 1 SGB II - Experimentierklausel
Zur Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen an Stelle der Agenturen für Arbeit als Träger der Leistung nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 im Wege der Erprobung kommunale Träger im Sinne des § 6 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 zugelassen werden können. Die Erprobung ist insbesondere auf alternative Modelle der Eingliederung von Arbeitsuchenden im Wettbewerb zu den Eingliederungsmaßnahmen der Agenturen für Arbeit ausgerichtet.

[305] § 6a Absatz 5 SGB II – Experimentierklausel
Der Antrag kann bis zum 15. September 2004 mit Wirkung ab dem 1. Januar 2005 gestellt werden. Die Zulassung wird für einen Zeitraum von sechs Jahren erteilt. Die zugelassenen kommunalen Träger nehmen die Trägerschaft für diesen Zeitraum wahr.

| Anforderungen und Arbeitsweisen bei der Ablauforganisation für „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ | |
|---|---|
| Anforderungen | Arbeitsweisen |
| Prüfungsstrategie und Prüfprogramm | – Vollprüfung der monatlichen Verwendungsnachweise über erbrachte Bundesmittel inklusive der Schlussrechnung sowie Erstellung der zugehörigen Prüfungstestate<br>– Stichprobenprüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der prozessunabhängigen (internen) Kontrollen<br>– Vergabeprüfungen von Arbeitsmarktleistungen<br>– Schwerpunktprüfungen, die Einzelfälle Erstgespräche und Eingliederungsvereinbarungen umfassen |
| Effiziente Prüfungsdurchführung | – schlüssige Prüfungsdurchführung<br>• Prüfung des Verwaltungs- und Kontrollsystems<br>• schnelle und zügige Bearbeitung von Schwerpunktprüfungen<br>– durchgängige Dokumentation der Prüfungsplanung, des Prüfungsverlaufs und der Feststellungen in standardisierten Arbeitspapieren<br>– dokumentierte und strukturierte Rückmeldung an die Bearbeiter der Hilfeleistungen<br>– adressatengerechte Berichterstattung |
| Quelle: Arbeitspapiere und Auskünfte des Rechnungsprüfungsamts Landkreis Fulda, eigene Erhebungen | |

Ansicht 194: Anforderungen und Arbeitsweisen bei der Ablauforganisation und Dokumentation für „Grundsicherung für Arbeitsuchende“

In den übrigen vier optierenden Landkreisen waren ebenfalls spezialisierte Prüfer in diesem Prüfgebiet tätig. Allerdings gab es hier – gemessen an den aufgeführten Merkmalen einer effizienten Prüfungsdurchführung – Entwicklungsbedarf in der Arbeitsweise, namentlich bei der Prüfungsplanung, der Durchführung von Prüfungen des Internen Kontrollsystems und der systemtechnischen Unterstützung der Stichprobenauswahl.

## 12.19 Dolose Handlungen

Übersicht und Abgrenzung

Der Begriff „dolose Handlungen“ wird im Folgenden als Oberbegriff für Betrug (§ 263 Strafgesetzbuch[306]), Korruption und Verstöße gegen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit (so Gesetze, Verordnungen, Anweisungen und Erlasse) verwendet. Auch die öffentliche Hand ist von dolosen Handlungen und Korruption betroffen.

Die Prüfung auf dolose Handlungen als Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts ergibt sich für den Teilaspekt Korruption aus dem Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen.[307] Die Verpflichtung des Rechnungsprüfungsamts, Verstöße gegen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit festzustellen, resultiert aus dem Grundsatz zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung (§ 92 Absatz 2 HGO). Ferner hat das Rechnungsprüfungsamt die Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns in seinen Prüfungen zu berücksichtigen (§ 131 Absatz 1 Nr. 5 HGO).

Antikorruptionserlass

Aufgrund doloser Handlungen auch in kommunalen Verwaltungen unterstützten Staatsanwaltschaft, kommunale Spitzenverbände, der Hessische Rechnungshof sowie

[306] Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998, BGBl. I 1998, Seite 3322, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Oktober 2008, BGBl. I 2008, Seite 2149. Dieser ist für den Untersuchungszeitraum von 2004 bis 2008 maßgeblich.

[307] Erlass zur Korruptionsvermeidung in hessischen Kommunalverwaltungen vom 27. April 1998, StAnz. 1998, Seite 1432, in der Fassung vom 22. Dezember 1998, StAnz. 1999, Seite 190. Ein neuer Antikorruptionserlass wurde am 15. Dezember 2008, StAnz. 2009, Seite 132, veröffentlicht, dessen Regelungen ab dem 1. Januar 2009 in Kraft sind. Die Untersuchung der 138. Vergleichenden Prüfung beziehen sich auf den im Prüfungszeitraum 2004 bis 2008 gültigen Erlass aus dem Jahr 1998.

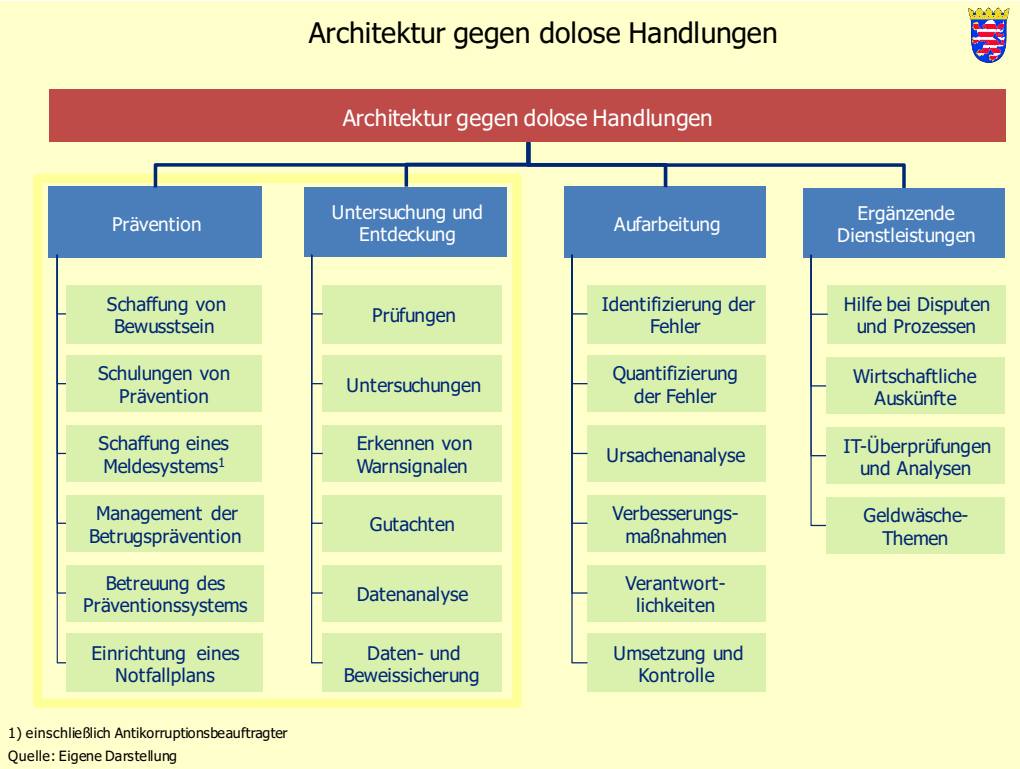
Fachverwaltungen die Erarbeitung eines Erlasses zur Korruptionsvermeidung.[308] Die im Antikorruptionserlass formulierten Empfehlungen waren daher praxisnah. Er forderte, dass kommunale Aufsichtsbehörden die Korruption durch Einsatz aller zumutbaren Mittel vermeiden und bekämpfen sollten. Die Ausführungen des für den Prüfungszeitraum geltenden Antikorruptionserlasses aus dem Jahr 1998 betreffen:

- Planung und Ausführung von Baumaßnahmen und Beschaffungen,
- Personalführung und Dienstaufsicht sowie
- Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft.

Die Empfehlungen des Antikorruptionserlasses sollten von allen Kommunen und Kommunalverbänden einheitlich befolgt werden.[309] Wenn das Land Hessen den Körperschaften Zuwendungen gewährte, waren die Regelungen verbindlich. In der 138. Vergleichenden Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" unterschied die Überörtliche Prüfung zwischen der Umsetzung von Maßnahmen gemäß Antikorruptionserlass und den darin enthaltenen speziellen Regelungen[310] für die Rechnungsprüfungsämter.

Architektur gegen dolose Handlungen

Die Architektur gegen dolose Handlungen stellt ein vollumfängliches System zur „Prävention" gegen dolose Handlungen sowie „Untersuchung und Entdeckung" von dolosen Handlungen dar (Ansicht 195).




Ansicht 195: Architektur gegen dolose Handlungen

Unter den Begriff der Prävention werden alle Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption und anderen dolosen Handlungen gefasst, die in der Verwaltung ergriffen werden könnten.

[308] Vorbemerkung im Antikorruptionserlass vom 27. April 1998 (siehe Fußnote 307)

[309] Den kommunalen Körperschaften wurde die Übernahme der Regelungen des Erlasses zur Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung empfohlen: Verwaltungsvorschriften zur Korruptionsbekämpfung in der Landesverwaltung vom 17. Oktober 2006, StAnz. 2006, Seiten 2490 bis 2493.

[310] vergleiche Abschnitt I.4. (Kommunale Rechnungsprüfung) im Antikorruptionserlass vom 27. April 1998 (siehe Fußnote 307)

In die Kategorien Untersuchung und Entdeckung sowie Aufarbeitung werden Maßnahmen zur Bekämpfung aufgeteilt. Gleichwohl ist es nicht Aufgabe des Rechnungsprüfungsamts, bei einer Abschlussprüfung strafrechtliche Tatbestände und außerhalb der Rechnungslegung begangener Ordnungswidrigkeiten zu untersuchen, zu entdecken oder aufzuarbeiten. Die kommunale Abschlussprüfung ist ihrem Wesen nach nicht darauf ausgerichtet.

Ergänzende Dienstleistungen umfassen besondere Maßnahmen, wie beispielsweise weitergehende IT-Überprüfungen und Analysen.

Mindeststandard zur Vermeidung doloser Handlungen

Die in Ansicht 195 dargestellte Architektur umfasst die in der freien Wirtschaft üblichen Systeme oder Maßnahmen zur Vermeidung doloser Handlungen. Für die Kommunalverwaltungen sind diese umfangreichen Systeme nicht verbindlich vorgeschrieben. Die Überörtliche Prüfung regt an, einen bestimmten Umfang der benannten Maßnahmen als Mindeststandard umzusetzen. Die Wirksamkeit der Maßnahmen gegen dolose Handlungen setzt voraus, dass zwischen den verantwortlichen Personen in Funktionen[311] und den notwendigen Maßnahmen unterschieden wird. Verantwortliche Personen in Funktionen sind die Mitglieder des Kreistags, die Mitglieder des Kreisausschusses, der Landrat und der Antikorruptionsbeauftragte.

Die Mitglieder des Kreistags überwachen die gesamte Verwaltung des Landkreises und die Geschäftsführung des Kreisausschusses, insbesondere die Verwendung der Kreiseinnahmen (§ 29 Absatz 2 Satz 1 HKO). Demnach sollte sich der Kreistag in Bezug auf den Stand der Umsetzung des Antikorruptionserlasses regelmäßig unterrichten lassen. Der Kreisausschuss hat (…) das Kassen- und Rechnungswesen zu überwachen (§ 41 Satz 2 Nr. 6 HKO). Der Landrat ist auch für die Leitung des Landkreises und für die Organisation der Verwaltung verantwortlich (§ 44 Absätze 1 und 2 HKO). Er hat den Antikorruptionserlass anzuwenden und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Landkreisen, unabhängige Antikorruptionsbeauftragte zu benennen. Diese wären als Beauftragte des Landrats im Rahmen des Mindeststandards verantwortlich für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen zur erfolgreichen „Prävention" gegen dolose Handlungen und zur „Untersuchung und Entdeckung" von dolosen Handlungen. Außerdem dient ein Antikorruptionsbeauftragter als unabhängiger Ansprechpartner bei Verdachtsfällen.

[311] Neben den Personen in Funktionen innerhalb des Landkreises steht der Regierungspräsident als Aufsichtsbehörde (§ 54 Absatz 2 HKO). Eine Überprüfung der Tätigkeit des Regierungspräsidenten war nicht Bestandteil der 138. Vergleichenden Prüfung.

Die notwendigen Maßnahmen, die einen Mindeststandard darstellen, sind in Ansicht 196 dargestellt.

| Mindeststandards proaktiven Managements gegen dolose Handlungen | |
|---|---|
| Notwendige Maßnahmen | Inhalt und Ausführung |
| • Schaffung von Bewusstsein<br>• Schulung von Prävention | Die Mitarbeiter können durch regelmäßige Rundschreiben für das Thema „dolose Handlungen" sensibilisiert werden.<br>Geeignete Schulungen über geeignete Präventionsmaßnahmen sollten angeboten werden. |
| • Schaffung eines Meldesystems<br>• Management der Betrugsprävention<br>• Betreuung des Präventionssystems | Die Entwicklung und Einführung eines Präventionssystems umfasst zumindest die Schaffung eines Meldesystems, die Bestimmung des Managements der Betrugsprävention und die laufende Betreuung des Präventionssystems. Ein Antikorruptionsbeauftragter ist zu benennen.<br>Präventionsmaßnahmen sind schriftlich zu dokumentieren und auf ihre Funktionalität hin zu überprüfen. Bei der Schaffung eines Meldesystems sind Vertraulichkeitsaspekte, der Schutz des Hinweisgebers und die jederzeitige Funktionsfähigkeit zu beachten.<br>Das Management der Betrugsprävention und die Betreuung des Präventionssystems umfassen die Identifizierung der gefährdeten und anfälligen Bereiche, die Einführung von Prüflisten zur routinemäßigen Kontrolle gefährdeter und anfälliger Bereiche und die Prüfung der Funktionalität des Präventionssystems. |
| • Einrichtung eines Notfallplans | Bei Verdachtsfällen oder im Fall von dolosen Handlungen ist ein Notfallplan durch alle beteiligten Personen anzuwenden.<br>Die beteiligten Personen können anhand von Prüflisten und Handlungs- und Informationswegeempfehlungen vorgehen, um sachgerecht zu handeln.<br>Ein Notfallplan sollte die nachstehenden Punkte beinhalten: Festlegung eines Krisenstabs, Ad-hoc-Maßnahmen, interne/ externe Kommunikation, Durchführung einer Investigation sowie Besonderheiten bei Durchsuchungsmaßnahmen. |
| Quelle: Eigene Darstellung | |

Ansicht 196: Mindeststandards zur Vermeidung doloser Handlungen

Alle Mitarbeiter haben ihre Entscheidung über die Annahme von Einladungen und Geschenken selbstkritisch zu fällen. Pressemeldungen, in denen der Anschein einer Vorteilsnahme erweckt wird, sind schädlich. Sie sind Hemmnisse bei dem Versuch, bei Mitarbeitern und Bürgern ein Bewusstsein gegen Korruption zu schaffen.

| Mindeststandard für eine wirksame Bekämpfung doloser Handlungen | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Antikorruptions-beauftragter | Präventionssystem | Schaffung von Bewusstsein/ Schulungen | Notfallplan |
| Bergstraße | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Darmstadt-Dieburg | ✓ | ○ | ⦸ | ○ |
| Fulda | ○ | ○ | ⦸ | ○ |
| Hersfeld-Rotenburg | ○ | ○ | ⦸ | ⦸ |
| Offenbach | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Rheingau-Taunus | ✓ | ○ | ⦸ | ○ |
| Vogelsberg | ✓ | ○ | ⦸ | ○ |
| Werra-Meißner | ✓ | ○ | ⦸ | ○ |
| Wetterau | ✓ | ○ | ⦸ | ✓ |

✓ = ja, ○ = nein, ⦸ = teilweise
Quelle: Eigene Erhebungen (Stand September 2009)

Ansicht 197: Mindeststandard für eine wirksame Bekämpfung doloser Handlungen

Nur der Landkreis Offenbach erfüllte die Mindeststandards vollständig.

Aspekt doloser Handlungen bei der örtlichen Rechnungsprüfung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit die Rechnungsprüfungsämter den Aspekt doloser Handlungen in ihre Prüfungen einbezogen. In diesem Zusammenhang betrachtete sie folgende Bereiche:

- Fachliche Aus- und Weiterbildung zur Vermeidung der doloser Handlungen
- Berücksichtigung des Aspekts doloser Handlungen bei den Prüfungen im Zeitraum 2004 bis 2008 (Prüfungsplanung, Prüfungsdurchführung, Berichterstattung und Dokumentation)
- Einsatz spezieller Prüfungssoftware im Hinblick auf dolose Handlungen (Hinzuziehung von IT-Spezialisten)
- Eigener Maßnahmen- und Reaktionsplan bei anlassbezogenen Prüfungen (so auch die Hinzuziehung von Experten).

Die Rechnungsprüfungsämter zogen – bis auf die Landkreise Offenbach (für die fachlichen Aus- und Weiterbildung) und Wetterau (für die Prüfungsplanung) – die genannten Aspekte der dolosen Handlungen regelmäßig nicht oder nur teilweise in ihre Prüfungen ein.

## 12.20 Ausblick

Die 138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" richtete den Blick auf die Arbeit von Rechnungsprüfungsämtern neun hessischer Landkreise. Neben der Prüfung des Landkreises sind sie in der Regel auch für die örtliche Prüfung der kreisangehörigen Gemeinden, vieler Zweckverbände und sonstiger kommunaler Einrichtungen zuständig. Die örtliche Rechnungsprüfung ist als Selbstprüfung unentziehbarer Teil der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung.

Die Überörtliche Prüfung nahm die breiten Erfahrungen der Rechnungsprüfungsämter mit der Umstellung des kommunalen Rechnungswesens auf die Doppik auf. Die Rechnungsprüfungsämter schalteten sich aktiv in den Umstellungsprozess ein; sie übernahmen Verantwortung und wurden damit ihrer Leitbildfunktion auf der örtlichen

Ebene gerecht. Zu begrüßen ist auch die deutlich verstärkte Zusammenarbeit der hessischen Rechnungsprüfungsämter.

Die Prüfungserfahrungen belegen, dass sich die Rechnungsprüfungsämter vor dem Hintergrund der Umstellung der Haushaltswirtschaft auf die Doppik mehreren Herausforderungen zu stellen (Ansicht 198).

| Herausforderungen an die Rechnungsprüfungsämter | |
|---|---|
| Bereich | Weiterentwicklung |
| Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen | ● von der Prüfung einer kameralen Jahresrechnung<br>➔ zum doppischen Jahresabschluss bis hin zum Gesamtabschluss |
| Aufbau- und Ablauforganisation | ● von der Geschäftsverteilungsplanung<br>➔ zur dokumentierten Gesamt- und Einzelplanung |
| Prüfungsökonomie | ● von der Vollprüfung<br>➔ zur Umsetzung eines risikoorientierten Prüfungsansatzes einschließlich der Prüfung der IT-gestützten Rechnungslegungssysteme |
| Einsatz von Informationstechnologie (IT) | ● vom partiellem Einsatz<br>➔ zur vollumfänglichen Nutzung von Prüfungssoftware |
| Qualitätsstandards | ● vom regionalen Qualitätsstandard<br>➔ zum vereinheitlichten überregionalen Qualitätsstandard |
| Quelle: Eigene Darstellung | |

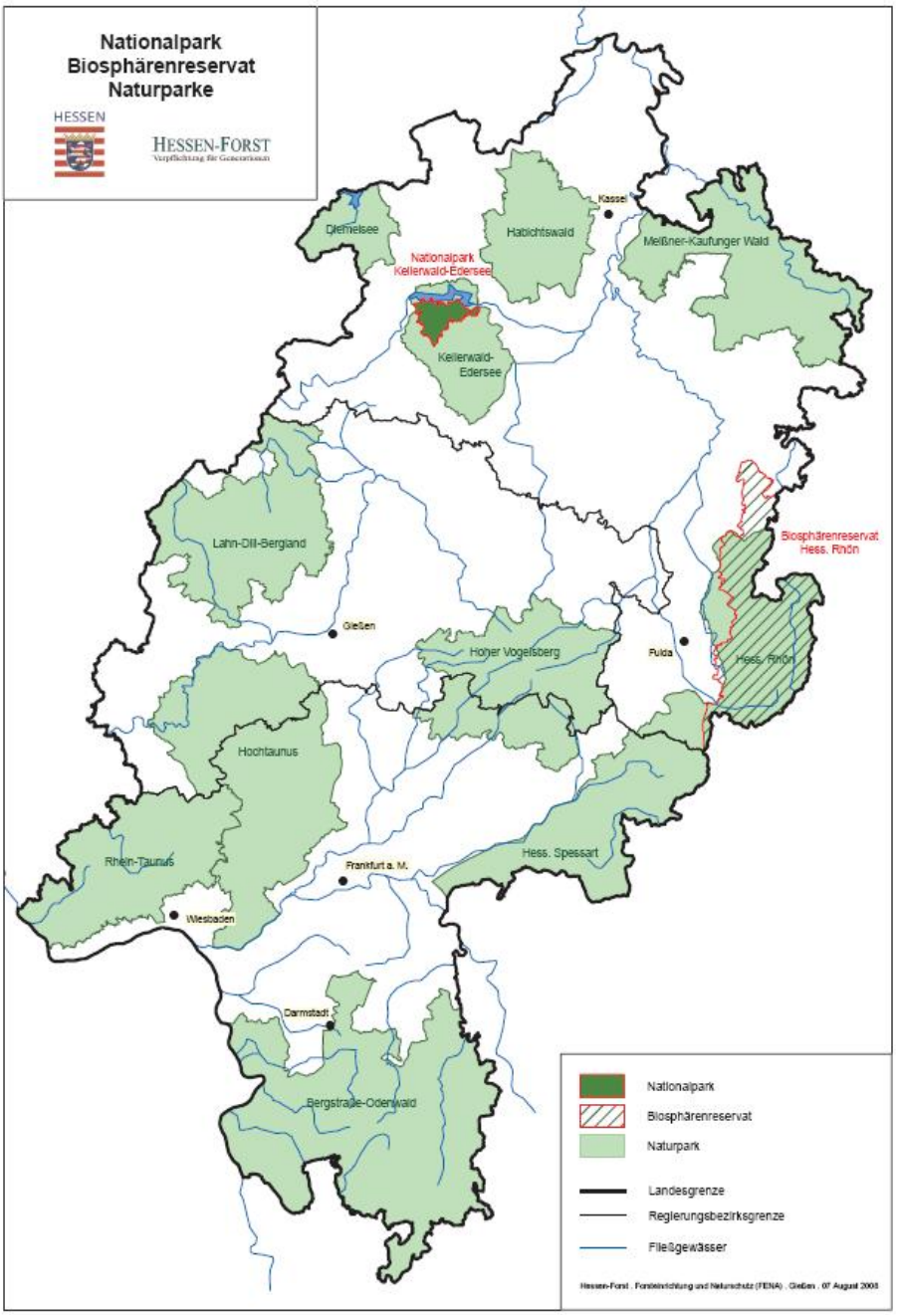
Ansicht 198: Herausforderungen an die Rechnungsprüfungsämter

In Teilbereichen – wie Prüfungsplanung oder IT-Einsatz – entwickelten sich die Rechnungsprüfungsämter weiter. In anderen wichtigen Arbeitsbereichen, wie der Umsetzung der Prüfungsstrategie, Dokumentation des Prüfungsverlaufs und durchgängige Standards für die Prüfung der Städte und Gemeinden sowie der Prüfung IT-gestützter Rechnungslegungssysteme sind noch weitere Schritte zu vollziehen. Mit zunehmender Prüfungsroutine kann eine Effizienzdividende aus gesteigerter Geschwindigkeit der Prüfung bei unverändertem Arbeitsaufwand und gleicher Ergebnissicherheit erwartet werden. Die Umstellung muss vollständig und zügig umgesetzt werden, auch damit die Selbstprüfung der Landkreise, Städte und Gemeinden ihre Funktionsfähigkeit behält. Ob die Umstellung gelingt, hängt sowohl von Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Rechnungsprüfungsämter ab als auch von den Rahmenbedingungen, die Organe der Landkreise in ihrer Verantwortung setzen.

# 13. Einhundertneununddreißigste Vergleichende Prüfung „Naturparks"

## 13.1 Geprüfte Körperschaften

Landkreis Bergstraße als Mitglied im Verein Geo-Naturpark BERGSTRAßE-ODENWALD e.V., Odenwaldkreis als Mitglied im Verein Geo-Naturpark BERGSTRAßE-ODENWALD e.V., Zweckverband Naturpark DIEMELSEE, Zweckverband Naturpark HABICHTSWALD, Landkreis Fulda als Träger des Naturparks HESSISCHE RHÖN, Zweckverband Naturpark HESSISCHER SPESSART, Zweckverband Naturpark HOCHTAUNUS, Zweckverband Naturpark Hoher VOGELSBERG, Zweckverband Naturpark MEIßNER-KAUFUNGER WALD, Zweckverband Naturpark RHEIN-TAUNUS




Ansicht 199: Lage der hessischen Naturparks[312]

[312] Der Naturpark Lahn-Dill-Bergland wurde nicht geprüft, weil er sich in der Gründungsphase befand. Der Naturpark Kellerwald-Edersee war nicht im Vergleichsring, weil der Hessische Rechnungshof seine Haushaltsführung bereits untersucht hatte.

## 13.2 Informationsbestand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | September 2008 bis März 2010 |
| Prüfungszeitraum: | 2006 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 5. Mai 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | TÜV Technische Überwachung Hessen GmbH, Frankfurt am Main |

## 13.3 Leitsätze

**Naturparks sind eine freiwillige kommunale Aufgabe. Träger dieser Aufgabe sind Städte, Gemeinden und Landkreise einer Region. 47 Prozent der Fläche des Landes Hessen sind Naturparkflächen.** Seiten 243, 245

**Die Naturparks entwickelten sich in Hessen Mitte des 20. Jahrhunderts. Zu Beginn stand die naturgebundene Erholung in der Nähe der Städte im Vordergrund. Heutiges Ziel ist die Verbindung von Schutz und Nutzung der Kulturlandschaft, ergänzt durch die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung.** Seite 240

**In Zukunft gewinnt die nachhaltige Regionalentwicklung weiter an Bedeutung. Ziele und Schwerpunktsetzungen der Naturparks sollen sich daran ausrichten.** Seite 243

**Es besteht kein linearer Zusammenhang zwischen Größe und Kosten eines Naturparks. Der Naturpark Meißner-Kaufunger Wald konzentrierte sich auf wenige hochwertige Wegesysteme. Damit gelang eine gute Naturparkarbeit trotz geringer Mittel.** Seite 251

**Naturparkpläne sind ein wichtiges Instrument, um Aufgaben der Naturparks umzusetzen. Sie sollten ein Leitbild, Qualitätsziele, Maßnahmen und Messgrößen bestimmen, auch um die Arbeit validieren zu können. Ein Naturparkplan kann kostengünstig, handhabbar und überschaubar erstellt werden. Am Weitesten war der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald, der mit seinem Rahmen-Entwicklungsplan ein geeignetes Instrument zur Planung und Entwicklung seiner Aktivitäten besitzt.** Seiten 248, 258

**Naturparkarbeit bedeutet in erster Linie Dienstleistung. Der Naturpark übernimmt eine interkommunale wichtige Bündelungsfunktion, die kaum eine andere Institution leisten kann. Die Naturparks sollten ihre strategische Ausrichtung und finanzielle Ausstattung auf diese sinnvolle Aufgabenstellung hin entwickeln. Der bisherige gesetzliche Rahmen ohne verbindlich einzuhaltende Standards sollte beibehalten werden.** Seite 259

## 13.4 Gliederung

13.5 Geprüftes Risiko ..... 240
13.6 Ergebnisverbesserung ..... 240
13.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften ..... 240
13.8 Überblick ..... 240
13.9 Prüfungsmaßstäbe ..... 244
13.10 Größe und Flächennutzung ..... 244
13.11 Charakteristik und Arbeitsschwerpunkte ..... 246
13.12 Bündelungsfunktion ..... 248
13.13 Kostenstruktur der Naturparks ..... 248
13.14 Einzelaspekte der Naturparkarbeit ..... 252

13.15 Naturparkplan .....258
13.16 Ausblick .....259

## 13.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko umfasst die summierten Rechnungsergebnisse der Verwaltungshaushalte für den Prüfungszeitraum 2006 bis 2008 und liegt bei 8,6 Millionen €.

## 13.6 Ergebnisverbesserung

Die Prüfung ergab keine Hinweise auf Ergebnisverbesserungen.

## 13.7 Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Die Prüfung ergab keine Erkenntnisse dafür, dass Rechtsvorschriften zu ändern wären. Das gesetzliche Instrumentarium reicht aus, um einen Naturpark sachgerecht und wirtschaftlich zu führen.

Ansicht 200: Naturpark Hoher Vogelsberg. Nidda im Oberlauf. Aufnahme vom 6. Mai 2009.

## 13.8 Überblick

Als erster Naturpark in Deutschland wurde der Naturpark Lüneburger Heide im Jahr 1956 gegründet. Innerhalb von zehn Jahren entstanden 29 Naturparks, aktuell gibt es 101 Naturparks in Deutschland. Die Naturparkidee konkretisierte sich in Hessen bereits im Jahre 1957, als im Hohen Vogelsberg der zweite deutsche Naturpark gegründet wurde. Bis zum Jahre 1967 folgten acht weitere hessische Naturparks. Als zehnter wurde im Jahr 2001 der Naturpark Kellerwald-Edersee und als elfter im Jahr 2007 der Naturpark Lahn-Dill-Bergland gegründet.

| Grunddaten der Naturparks | | |
|---|---|---|
| | Fläche | Gründungsjahr |
| Bergstraße-Odenwald | 2.373 km² | 1960 |
| Diemelsee | 334 km² | 1960 |
| Habichtswald | 474 km² | 1962 |
| Hessische Rhön | 721 km² | 1962 |
| Hessischer Spessart | 745 km² | 1963 |
| Hochtaunus | 1.348 km² | 1962 |
| Hoher Vogelsberg | 883 km² | 1958 |
| Meißner-Kaufunger Wald | 925 km² | 1961 |
| Rhein-Taunus | 813 km² | 1967 |
| Summe | 8.616 km² | |

Fläche Hessens = 21.115 km², zusammen mit dem Naturparks Lahn-Dill-Bergland und Kellerwald-Edersee sind rund 47 Prozent der Fläche des Landes Hessen (oder 9.924 km²) Naturparkflächen.
Quelle: Angaben der Naturparks

Ansicht 201: Grunddaten der Naturparks

Definition Naturpark

Eine früheste rechtliche Definition der Naturparks findet sich im Bundesnaturschutzgesetz vom 20. Dezember 1976.[313] Das hessische Naturschutzgesetz aus dem Jahre 1980 befasste sich noch nicht mit Naturparks.[314] Erst mit Novellierung vom 18. Juni 2002[315] fanden die Naturparks Eingang in das hessische Landesrecht.

---

[313] Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vom 20. Dezember 1976, BGBl I, Seite 3574 ff.

§ 16 BNatSchG – Naturparke

(1) Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die

1. großräumig sind,

2. überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind,

3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und

4. nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung für die Erholung oder den Fremdenverkehr vorgesehen sind.

(2) Naturparke sollen entsprechend ihrem Erholungszweck geplant, gegliedert und erschlossen werden.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I, Seite 2542 am 1. März 2010 gilt nachfolgende Vorschrift unmittelbar:

§ 27 BNatSchG 2009 Naturparke

(1) Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die

1. großräumig sind,

2. überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind,

3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird,

4. nach den Erfordernissen der Raumordnung für Erholung vorgesehen sind,

5. der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt dienen und in denen zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt wird und

6. besonders dazu geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern.

(2) Naturparke sollen entsprechend ihren in Absatz 1 beschriebenen Zwecken unter Beachtung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege geplant, gegliedert, erschlossen und weiterentwickelt werden.

[314] Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG) vom 19. September 1980, GVBl. I, Seite 309 ff.

[315] Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG) vom 16. April 1996 in der Fassung vom 18. Juni 2002, GVBl. I, Seite 364 ff.

§ 15c HENatG - Naturparke

(1) Naturparke sind einheitlich zu entwickelnde und zu pflegende Gebiete, die

Landschafts-
rahmenplan

Die Naturparks wurden durch ministerielle Erklärung ausgewiesen (§ 25 HENatG[316]). Die Motivation für die Ausweisung von Naturparks lässt sich am Beispiel des Landschaftsrahmenplans Naturpark Meißner-Kaufunger Wald[317] aus dem Jahr 1966 darstellen:

- Die städtische Bevölkerung begann, die verlängerten arbeitsfreien Wochenenden für die Erholung zu nutzen. Großstädte und industrielle Prägung in Ballungsräumen schafften ein Umfeld, für das ein Ausgleich durch naturgebundene Erholung gesucht wurde.
- Die zunehmend motorisierten Erholungs- und Ausflugsaktivitäten trafen auf eine für die Bedürfnisse der landschaftsgebundenen Erholung nicht vorbereitete Naturlandschaft. Es fehlte vor allem an Parkplätzen, beschilderten Rundwanderwegen sowie Zelt- und Campingplätzen.
- Industrialisierung, Mechanisierung der Landwirtschaft und Motorisierung bedeuteten für ländliche und bis dahin störungsarme Naturlandschaften einen schnellen Wandel bis hin zum befürchteten Verlust ihrer Werte (Zerschneidung, Lärm).

---

1. großräumig sind,
2. überwiegend Landschaftsschutzgebiete oder Naturschutzgebiete sind,
3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird,
4. nach den Erfordernissen der Raumordnung für die Erholung vorgesehen sind,
5. der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt dienen und in denen zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt wird,
6. besonders dazu geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern.

(2) Naturparke sollen entsprechend ihren in Absatz 1 beschriebenen Zwecken unter Beachtung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege geplant, gegliedert, erschlossen und weiterentwickelt werden.

Seit dem 8. Dezember 2006 gilt das Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Hessisches Naturschutzgesetz – HENatG), GVBl. I, Seite 619, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2007, GVBl. I, Seite 851, 854:

§ 25 HeNatG 2006 Naturparke

(1) Zu Naturparken können durch die für den Naturschutz zuständige Ministerin oder den zuständigen Minister einheitlich zu entwickelnde und pflegende Gebiete erklärt werden, die

1. großräumig sind,
2. überwiegend Landschaftsschutz- oder Naturschutzgebiete sind,
3. sich wegen ihrer landschaftlichen Voraussetzungen für die Erholung besonders eignen und in denen ein nachhaltiger Tourismus angestrebt wird,
4. nach den Erfordernissen der Raumordnung für die Erholung vorgesehen sind,
5. der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und ihrer Arten- und Biotopvielfalt dienen und in denen zu diesem Zweck eine dauerhaft umweltgerechte Landnutzung angestrebt wird,
6. besonders geeignet sind, eine nachhaltige Regionalentwicklung zu fördern.

(2) Naturparke sollen entsprechend ihren in Abs. 1 beschriebenen Zwecken unter Beachtung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege geplant, gegliedert, erschlossen und weiterentwickelt werden.

316 Hessisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege - Hessisches Naturschutzgesetz (HENatG) in der Fassung vom 4. Dezember 2006, GVBl. I, Seite 619 ff. Zum Zeitpunkt der Drucklegung dieses Berichts befand sich der Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Neureglung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 30. Augst 2010; LT-Drucks. 18/2749 im Geschäftsgang mit dem das HeNatG wegen der Föderalismusreform aufzuheben ist. Nach § 32 des Gesetzentwurfs gelten die bisherigen Rechtsverordnungen, also auch die ministeriellen Erklärungen zur Ausweisung der Naturparks fort.

317 Landschaftsrahmenplan Naturpark Meißner-Kaufunger Wald, Hessische Landesstelle für Naturschutz und Landschaftspflege im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Landwirtschaft und Forsten, Darmstadt 1966. Aussagen wurden zitiert aus dem Geleitwort, Kapitel 3.13 Parkplätze; Seite 81 und Kapitel 4.11 Raumgliederung; Seite 108

Damit stand eine praxisorientierte Aufgabe für Naturparks fest: Es ging um die Erstausstattung stadtnaher Landschaftsräume mit erholungsbezogenen Infrastruktureinrichtungen.

Ansicht 202: Naturgebundene Erholung um das Jahr 1966. Darstellung aus dem Landschaftsrahmenplan Naturpark Meißner-Kaufunger Wald.

Heute ist das zentrale Anliegen der Naturparks, den Schutz und die Nutzung der Kulturlandschaft zu verbinden, was sich auch in modernen gesetzlichen Grundlagen niederschlägt. Das Grundkonzept nachhaltiger Entwicklung „Schutz durch Nutzung" ist die Basis aller Arbeit. Die Naturparks verbinden die Interessen des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit den Bedürfnissen der Erholungssuchenden wie Wandern, Radfahren, Wassersport, Besuch von Kulturdenkmälern. Naturparks sollen so eine Vereinbarkeit von Naturschutz und Tourismus fördern.

Drei Aufgabenfelder

Neben die Hauptaufgaben Naturschutz und Landschaftspflege sowie Freizeit und Erholung trat damit als weiterer Baustein die nachhaltige Regionalentwicklung.[318] Diese drei Aufgabenfelder sind Bestandteil der gesetzlich formulierten Zweckbestimmung von Naturparks.

Organisationsformen

Nach der Rechtslage sind Naturparks eine freiwillige kommunale Aufgabe. Sie wird in Hessen bis auf die Naturparks Hessische Rhön und Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald in der Form eines Zweckverbands erfüllt. Der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald ist ein eingetragener Verein, an dem im hessischen Teil 4 Landkreise und 56 Städte und Gemeinden beteiligt sind. Der Naturpark Hessische Rhön ist in die Verwaltung des Landkreises Fulda unmittelbar integriert. Er besitzt keine eigene Rechtspersönlichkeit.

[318] Im Allgemeinen wird unter nachhaltiger Regionalentwicklung der Erhalt, die Stabilisierung und die Entwicklung sowohl sozialer als auch wirtschaftlicher Strukturen im Einklang mit einer dauerhaft gesicherten Umwelt verstanden. Zur weiteren Begriffsbestimmung siehe Böcher (2002): Kriterien für nachhaltige Regionalentwicklung, in: Deutscher Naturschutzring: Nachhaltige Regionalentwicklung durch ehrenamtliches Engagement, Tagungsdokumentation, Bonn, Seite 53-59. siehe u.a.: Kriterien für eine erfolgreiche nachhaltige Regionalentwicklung; aus: „Politikwissenschaftliche Begleitanalyse von Prozessen nachhaltiger Regionalentwicklung"; Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft Forschungsprojekt; (2004) Informationen zum Forschungsprojekt unter http://www.leaderplus.de/modellvorhaben

Landschaftsschutzgebiete

Mit der Neufassung des Hessischen Naturschutzgesetzes vom 7. Dezember 2006 sind für acht Naturparks[319] die zugrunde liegenden Rechtsverordnungen für Landschaftsschutzgebiete außer Kraft getreten. Die Überörtliche Prüfung konnte keine Nachteile in der praktischen Arbeit der Naturparks infolge des Wegfalls des Landschaftsschutzgebietsstatus erkennen.

## 13.9 Prüfungsmaßstäbe

Die Qualität der Naturparkarbeit für die naturbezogene Erholung und Freizeitgestaltung ist quantitativ messbar durch den Zustand der Einrichtungen.[320] Hingegen sind zwei weitere Kernaufgaben, der Schutz von Natur und Landschaft und die Förderung einer nachhaltigen Regionalentwicklung, qualitativ zu kategorisieren. Dies hat zwei wesentliche Gründe: Zum einen existieren hierfür keine Messgrößen, und zum anderen ist die Tätigkeit der Naturparks nicht die einzige Einflussgröße. Den nachhaltigen Tourismus sollen mehrere Akteure[321] fördern, so dass der Anteil beziehungsweise der Erfolg der Leistungen des Naturparks nicht bestimmbar sind.

Ein höheres Maß an Mess- und Überprüfbarkeit kann mit Hilfe eines Naturparkplans (Kapitel 13.15) erreicht werden, sofern er Ziele, Maßnahmen und das Controlling definiert.

Ansicht 203: Naturpark Hessische Rhön. Blick von der Milseburg. Aufnahme vom 17. Juni 2009.

## 13.10 Größe und Flächennutzung

Die Naturparks im Vergleichsring haben Gesamtflächen von 334 bis 2.373 Quadratkilometer. 47 Prozent der Fläche des Landes Hessen sind Naturparkflächen.[322] Damit liegt Hessen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt von 25 Prozent ausgewiesener Naturparkfläche.

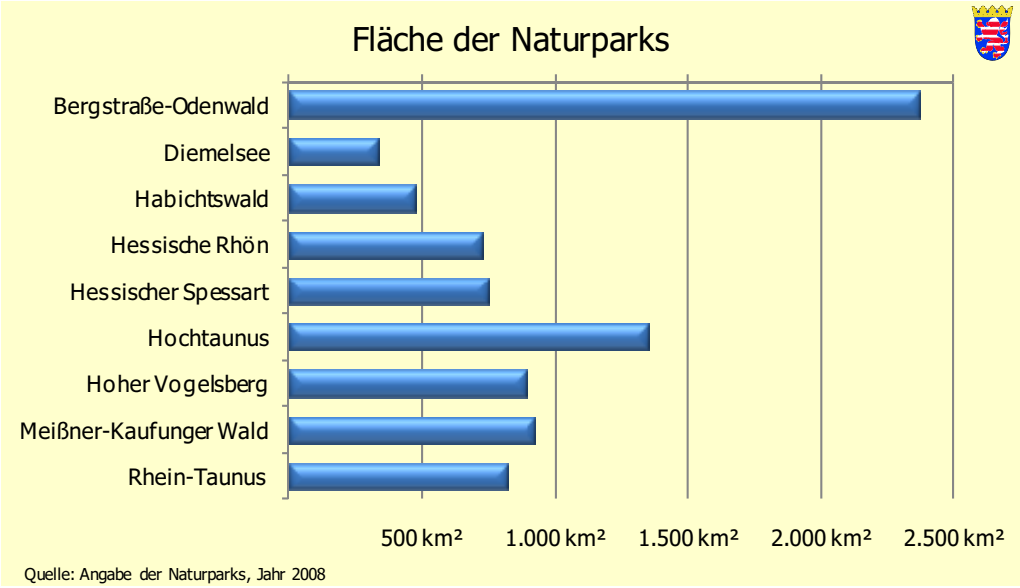
---

319 Dies betrifft: Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald, Naturpark Rhein-Taunus, Naturpark Hochtaunus, Naturpark Hoher Vogelsberg, Naturpark Hessischer Spessart, Naturpark Meißner-Kaufunger Wald, Naturpark Habichtswald und Naturpark Diemelsee. Im Gebiet des Naturparks Hessische Rhön gibt es deckungsgleich ein Biosphärenreservat.

320 Wanderwege, Loipen, Nordic-Walking-Strecken, Bänke und Sitzgruppen, Wandertafeln und Hinweisschilder, Grill- und Zeltplätze, Liegewiesen.

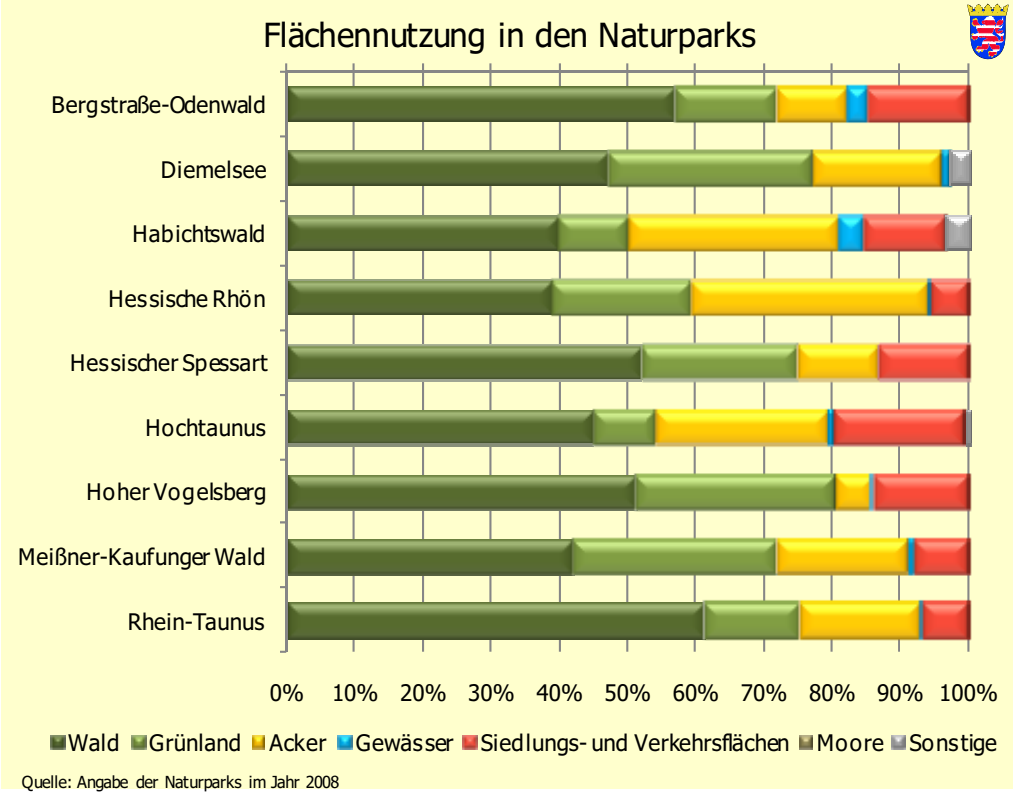
321 Hierzu zählen örtliche und regionale Tourismusverbände und –gesellschaften, der Hotel- und Gaststättenverband und in untergeordnetem Umfang Sportvereine und Kommunen.

322 Vergleiche auch Ansicht 201




Ansicht 204: Fläche der Naturparks

In Hessen umfassen die Naturparks im Wesentlichen Mittelgebirgslagen. Typisch sind hohe Waldanteile. Dennoch haben die Nutzungsstrukturen deutliche Unterschiede (Ansicht 205).




Ansicht 205: Flächennutzung in den Naturparks

Die Waldanteile reichten von 38 Prozent im Naturpark Hessische Rhön bis zu 62 Prozent im Naturpark Rhein-Taunus. Bei Ackerflächen zeigte sich eine große Spannweite von 5 Prozent im Naturpark Hoher Vogelsberg bis 38 Prozent im Naturpark Hessische Rhön. Gerade diese Unterschiede prägen den Charakter unverwechselbarer Landschaften und damit deren Attraktivität. Die Flächennutzung hatte keinen Einfluss auf die Qualität der Naturparkarbeit.

## 13.11 Charakteristik und Arbeitsschwerpunkte

Der Gesetzgeber trifft für die Schwerpunktsetzung eines Naturparks keine konkreten Vorgaben. Wie die Naturparkverwaltungen ihre Arbeitsschwerpunkte setzten, zeigt Ansicht 206. Dabei waren große Unterschiede festzustellen.

| Gewichtung der Aufgabenfelder | | | |
|---|---|---|---|
| | Freizeit und Erholung | Natur und Landschaft | Nachhaltige Regional entwicklung |
| Bergstraße-Odenwald | 60 % | 10 % | 30 % |
| Diemelsee | 50 % | 5 % | 45 % |
| Habichtswald | 80 % | 15 % | 5 % |
| Hessische Rhön | 95 % | 0 % | 5 % |
| Hessischer Spessart | 50 % | 20 % | 30 % |
| Hochtaunus | 70 % | 10 % | 20 % |
| Hoher Vogelsberg | 40 % | 30 % | 30 % |
| Meißner-Kaufunger Wald | 33 % | 33 % | 34 % |
| Rhein-Taunus | 80 % | 10 % | 10 % |
| Durchschnitt | 62 % | 15 % | 23 % |

Quelle: Selbsteinschätzung der Naturparks

Ansicht 206: Gewichtung der Aufgabenfelder

Freizeit und Erholung

Das Aufgabenfeld Freizeit und Erholung standen in allen Naturparks an der Spitze. Die Gewichtung schwankte zwischen 33 Prozent und 95 Prozent. Das Aufgabenfeld Natur und Landschaft spielte bei fünf Naturparks keine oder nur eine untergeordnete Bedeutung (0 bis 10 Prozent). Die nachhaltige Regionalentwicklung nimmt bei fünf Naturparkverwaltungen einen bedeutenden Stellenwert ein. Die Mittelwerte zeigen eine deutliche Konzentration der Naturparks auf Freizeit und Erholung. Der traditionelle Schwerpunkt setzt sich so bis heute fort. Die Regionalentwicklung, die seit 2002 als gesetzlicher Auftrag besteht, nimmt bereits ein Viertel der Tätigkeiten der Naturparks ein.

Natur und Landschaft

Das Aufgabenfeld Natur und Landschaft blieb gegenüber dem Aufgabenfeld Freizeit und Erholung untergeordnet. Naturparks sind im Bundesnaturschutzgesetz[323] in einem Abschnitt mit Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten, Nationalparks und Biosphärenreservaten eingeordnet. Hessen hat die Regelungen des Bundesnaturschutzgesetztes weitgehend[324] übernommen. Die deutlichsten Abweichungen in der gesetzlichen Handhabung sind der Verzicht auf einen ausdrücklichen Schutzzweck und der Verzicht auf die Aufstellung von Geboten und Verboten. Damit zielt der Charakter von Naturparks nur sekundär auf Natur- und Landschaftsschutz. Zwar muss die Naturparkarbeit die Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege berücksichtigen[325], doch bleibt als Hauptzweck die Erschließung und Entwicklung als Erholungsraum.

[323] § 16 Absatz 1 BNatSchG (siehe Fußnote 313)

[324] Nicht übernommen wurde aus § 16 Absatz 1 (4) BNatschG der Passus „nach den Grundsätzen und Zielen der Raumordnung und Landesplanung".

[325] § 25 Absatz 2 HENatG (siehe Fußnote 315)

Ansicht 207: Naturpark Hessischer Spessart. Biberdamm. Aufnahme vom 2. Juni 2009.

Nachhaltige Regionalentwicklung

Die Aufnahme der nachhaltigen Regionalentwicklung in den § 25 HENatG zeugt von der Aktualität und Bedeutung dieses Aufgabenfelds. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Naturparks Rhein-Taunus und Habichtswald dessen stärkere Berücksichtigung. Der Naturpark Hessische Rhön legte schlüssig dar, dass ein Netzwerkpartner die nachhaltige Regionalentwicklung abdeckt.

Von Bedeutung ist die Lage eines Naturparks zu Ballungsräumen und Großstädten. Die Naturparks Hochtaunus und Rhein-Taunus (Rhein-Main-Gebiet) sowie Bergstraße-Odenwald (Bergstraße, Rhein-Main-Gebiet, Rhein-Neckar-Gebiet) und Habichtswald (Kassel) haben aufgrund des hohen Besucheraufkommens durch Tagesausflügler vordringlich eine Lenkungsfunktion[326]. Dieser Charakteristik werden die genannten Naturparks durch Gewichtung des Aufgabenfeldes Freizeit und Erholung (60 bis 80 Prozent) gerecht. Demgegenüber war in den Naturparks Hoher Vogelsberg, Hessischer Spessart und Meißner-Kaufunger Wald mit Ausnahme der zentralen Ausflugsziele[327] das Besucheraufkommen geringer. Folgerichtig wurde das Aufgabenfeld Freizeit und Erholung weniger stark gewichtet und der nachhaltigen Regionalentwicklung in der Naturparkarbeit ein breiterer Raum zuteil (30 bis 34 Prozent). Den Naturpark Diemelsee prägt als Besonderheit der Wintersport ohne direkte Nähe eines Ballungszentrums oder einer Großstadt.

[326] Der Vorteil der Lenkungsfunktion liegt in einem Schaffen von geeigneter Infrastruktur (wie Parkplätze oder Wegesysteme für Wanderer und Radfahrer) zum Lenken der Besucherströme.

[327] Hoher Meißner, Hoherodskopf, Wasserkuppe

Ansicht 208: Naturpark Habichtswald. Halbtrockenrasen am Dörnberg. Aufnahme vom 1. April 2009.

## 13.12 Bündelungsfunktion

Die Naturparks hatten keinen nennenswerten Grundbesitz. Somit fehlte der unmittelbare Zugriff auf Flächen und folglich die Möglichkeit zur direkten Steuerung der Entwicklung. Die satzungsgemäßen Ziele wurden umgesetzt über Interessenvertretung bei den Akteuren innerhalb der Naturparkregion, die Einfluss auf die Aufgabenfelder nahmen (Netzwerkarbeit).

Dienstleistungs-funktion

Naturparkarbeit ist in erster Linie Dienstleistung. Naturparks bündeln und koordinieren ihre Aufgaben zwischen Trägern und Dritten. Die Naturparkverwaltungen nahmen ihre Bündelungsfunktion mit unterschiedlicher Intensität wahr. Die Naturparks Hochtaunus, Meißner-Kaufunger Wald, Hoher Vogelsberg, Hessische Rhön und Bergstraße-Odenwald haben viele Kooperationspartner, mit denen regelmäßige Konsultationen stattfinden. Der Naturpark Rhein-Taunus wird darüber zu befinden haben, ob und wie eine Ausweitung der Netzwerkarbeit zu einer besseren Zielerfüllung beitragen kann.

## 13.13 Kostenstruktur der Naturparks

In Ansicht 209 sind die Gesamtkosten der Naturparks verteilt auf die wesentlichen Haushaltspositionen (Naturparkprodukte, Personal und Sonstiges) im Mittel der Jahre 2006 bis 2008 dargestellt.

| Kostenstruktur | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Naturpark-produkte | Personal | Sonstiges[1] | Gesamt-kosten |
| Bergstraße-Odenwald | 458.613 € | 452.334 € | 278.463 € | 1.198.411 € |
| Diemelsee | 55.880 € | 41.229 € | 59.076 € | 156.185 € |
| Habichtswald | 24.269 € | 170.344 € | 35.859 € | 230.472 € |
| Hessische Rhön | 39.992 € | 115.709 € | 8.042 € | 163.743 € |
| Hessischer Spessart | 21.700 € | 67.463 € | 35.079 € | 124.242 € |
| Hochtaunus | 48.610 € | 269.432 € | 128.215 € | 446.256 € |
| Hoher Vogelsberg | 39.200 € | 108.449 € | 110.015 € | 257.664 € |
| Meißner-Kaufunger Wald | 55.391 € | 44.318 € | 98.424 € | 205.970 € |
| Rhein-Taunus | 40.350 € | 112.191 € | 27.832 € | 180.373 € |
| Summe | 784.005 € (27 %) | 1.381.469 € (47 %) | 781.005 € (27 %) | 2.946.478 € (100 %) |

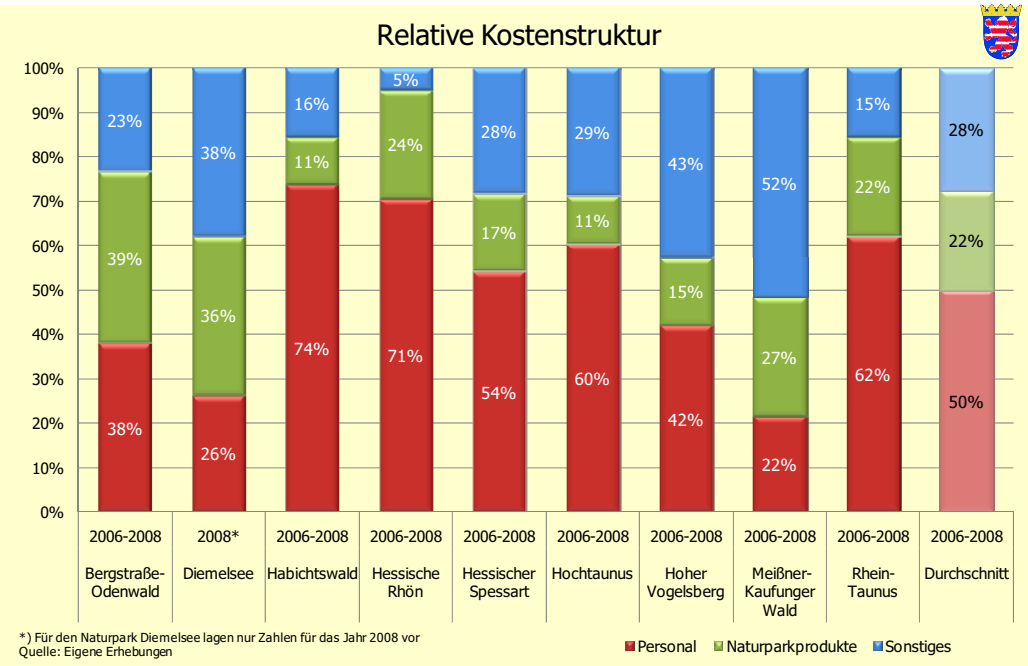
1) Sonstige Kosten der Naturparks im Verwaltungshaushalt sind:
Geschäftsausgaben und Verwaltungsausgaben, Versicherung, Gebäudeausstattung, Finanzausgaben (Zinsen, Gebühren).
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Jahresrechnung 2006 bis 2008

Ansicht 209: Kostenstruktur

Kosten Naturparkprodukt

Ein Anhaltspunkt für die Analyse der Naturparkarbeit ist die Bewertung der Naturparkprodukte.[328] Dabei steht der Begriff Naturparkprodukt für Produkte und Dienstleistungen eines Naturparks und für die Naturparkeinrichtungen. Mit Hilfe der Naturparkprodukte werden die Aufgaben und Ziele des Naturparks wie naturnahe Freizeit und Erholung, Natur- und Landschaftsschutz sowie nachhaltige Regionalentwicklung erreicht. Der Kostenanteil der Naturparkprodukte drückt aus, welcher Anteil des gesamten Haushalts für sie aufgewendet wurde. Ein hoher Produktkostenanteil ist erstrebenswert, da dadurch der Verwaltungskostenanteil gering ausfällt. Ansicht 210 zeigt die Spannweite im Vergleichsring, sie beträgt rund 10 bis 40 Prozent.

[328] Naturparkprodukte sind: Parkplätze, Wanderwege, Lehrpfade, Rastplätze, Schutzhütten, Loipen, Exkursionen, Veröffentlichungen, Instandhaltungsarbeiten für Dritte, Anlage von Gehölzflächen, Umweltpädagogik und weiteres.




Ansicht 210: Relative Kostenstruktur

Personalkosten

Die Personalkosten[329] machen im Mittel die Hälfte der Gesamtkosten aus und sind bis auf die Naturparks Diemelsee, Meißner-Kaufunger Wald und Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald deutlich höher als die Kosten für die Naturparkprodukte. Der Naturpark Habichtswald hatte bei einer vergleichsweise geringen Naturparkfläche mit 74 Prozent den größten Anteil bei den Personalkosten.[330]

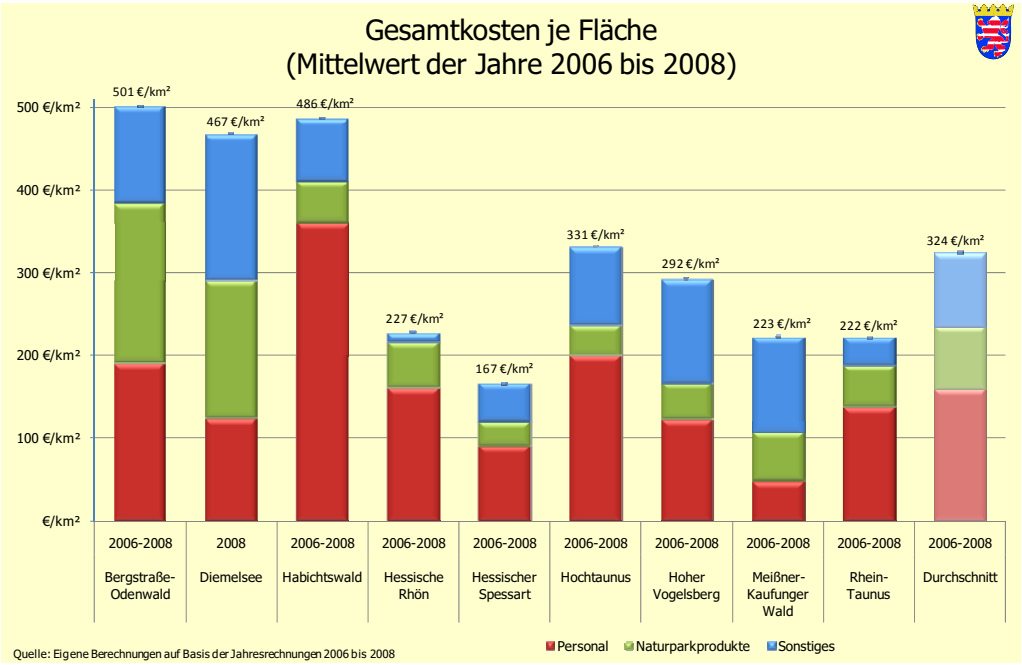
Die Personalkosten für Wartung, Erneuerung und Pflege waren den Naturparkprodukten nicht zugeordnet. Das Unterkonto Naturparkprodukte stellte nur die Materialkosten dar. Dies erklärt den geringen rechnerischen Anteil der Naturparkprodukte an den Gesamtkosten.

Gesamtkosten

Die Kennzahl Gesamtkosten je Fläche zeigt, welche Ausgaben der Naturpark bezogen auf einen Quadratkilometer seines Naturparkgebiets hatte. Überprüft wurde, ob ein funktionaler Zusammenhang zwischen Kosten und Größe eines Naturparks besteht.

329 Die Naturparks ließen Leistungen für die Pflege der Naturparkeinrichtungen teilweise über die Bauhöfe der Mitgliedskommunen erbringen. Eine Verrechnung der Leistungen wurde nicht vorgenommen.

330 Die Fläche des Naturparks Habichtswald betrug 47.428 Hektar und war damit die zweit kleinste im Vergleich. Die Personalausstattung im Prüfungszeitraum führte zu den dritthöchsten Personalausgaben in Höhe von 168.200 € im Jahr 2008.




Ansicht 211: Gesamtkosten je Fläche

Die durchschnittlichen Gesamtkosten betrugen 324 €/km². Bei den Naturparks Hessischer Spessart und Rhein-Taunus korrespondierte der deutlich unter dem Durchschnitt liegende Wert mit dem vor Ort erhobenen Zustand der Einrichtungen. Die beiden Naturparks hatten im Prüfungszeitraum keine größeren Anschaffungen getätigt. Die Naturparks Meißner-Kaufunger Wald und Hessische Rhön hatten ebenfalls geringe Kosten je Quadratkilometer. Da in beiden Fällen die Zustandsanalyse keine oder nur geringe Mängel erbrachte, kann von einem effektiven Mittel- und Personaleinsatz ausgegangen werden.

Der Naturpark Habichtswald mit seiner kleineren Fläche hatte annähernd gleich hohe Kosten je Quadratkilometer (486 €/km²) wie der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald mit der größten Fläche im Vergleichsring (501 €/km²). Im Naturpark Habichtswald trugen die Personalkosten wesentlich zu dem hohen Wert bei. Der Naturpark Diemelsee (467 €/km²) erneuerte bis zum Jahr 2008 seine Möblierung vollständig, was hohe Kosten verursachte. Vergleichbares lässt sich beim Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald erkennen. Hier wurden seit dem Jahr 2005 viele Ersteinrichtungen[331] vorgenommen. Dies korrespondiert mit einem vergleichsweise guten Zustand der Einrichtungen.

Es besteht kein linearer Zusammenhang zwischen der Größe und den Kosten des Naturparks. Eine wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung durch eine Zusammenlegung von Naturparks ist demnach nicht erkennbar.

Die regionale Wertschöpfung durch die Naturparkarbeit ist objektiv wegen der vielen Unwägbarkeiten nicht ermittelbar. Die Naturparks hatten zudem keine umfassenden Informationen zu Besucher- und Übernachtungszahlen sowie über Bruttoumsatz oder Wertschöpfung[332] je Besucher. Die Erfassung der Übernachtungszahlen im Naturpark Meißner-Kaufunger Wald oder die Zählung der Besucher des Informationszentrums auf dem Hoherodskopf im Naturpark Hoher Vogelsberg sind Ansätze, die zur Bildung von Kennzahlen dienen können. Weitere Elemente der Naturparkarbeit, die hierfür herangezogen werden können, sind geführte Wanderungen oder die Zusammenarbeit mit der Gastronomie. Die Ergebnisse können der Geschäftsführung als Steuerungsinstrument für die Ausrichtung und die Maßnahmen des Naturparks dienen, auch

331 Zu Ersteinrichtungen zählen Infoportale und Geopfade. Die Einrichtungen basieren auf dem Aktionsplan für den Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald der Jahre 2005 bis 2008.

332 Ökonomische Effekte von Großschutzgebieten, Untersuchung der Bedeutung von Großschutzgebieten auf den Tourismus und die wirtschaftliche Entwicklung der Region, BfN-Skripten 135 (2005), Bonn

wenn es nicht möglich erscheint, umfassende qualitätsgesicherte Zahlen über den merkantilen Erfolg von Naturparkarbeit nachzuweisen. In allen Naturparks führte die Struktur der Zahlenwerke dazu, dass entscheidungsrelevante Informationen[333] fehlten. Um die Steuerung zu verbessern, sollten Kosten sachgerecht zugeordnet und geeignete Kennzahlen entwickelt werden. Der Erfolg von Naturparkarbeit wird trotz aller zu entwickelnder Steuerungskennzahlen stets auch und gerade anhand subjektiver Parameter zu messen sein; es ist Sache der politisch verantwortlichen Gremien, den Umfang der bereitzustellenden Mittel festzulegen und zu kontrollieren.

## 13.14 Einzelaspekte der Naturparkarbeit

Naturpark-einrichtungen

In den Naturparks Rhein-Taunus, Hessischer Spessart und Hessische Rhön zeigten sich Mängel in der Unterhaltung der Naturparkeinrichtungen.[334]

Ansicht 212: Naturpark Hessischer Spessart. Parkplatz Sieben Wege. Aufnahme vom 2. Juni 2009.

Wanderwege

Kernelement der Infrastruktureinrichtungen sind Wanderwege. Sie lassen die Erholung und Freizeitgestaltung zu und gleichzeitig das Natur- und Landschaftserlebnis. In allen Naturparks bestand ein umfangreiches Wanderwegenetz. Die Erschließung, das heißt die Verkehrsanbindung und Parkmöglichkeiten, war in allen Naturparks ohne erkennbare Mängel. Die Wanderwege lassen sich in zwei Kategorien unterteilen, zum einen in die Strecken- oder Fernwanderwege mit unterschiedlichen Start- und Zielpunkten und zum anderen die Rundwanderwege.

In den letzten Jahren wurden zur besseren touristischen Vermarktung Prädikate für qualitativ hochwertige Wanderwege entwickelt.[335] Die Zertifizierung führt zu einer Differenzierung des in allen Naturparks umfangreichen Angebots von Wanderwegen. Dessen Attraktivität wird gesteigert: Der Erholungssuchende kann sich besser und

---

333 Dies können sein: Definition von Alleinstellungsmerkmalen für die Vermarktung des Naturparks. Angemessenheit des Personaleinsatzes. Effektivität der Netzwerkarbeit. Entscheidung zwischen Eigen- und Fremderledigung.

334 Bänke, Sitzgruppen, Wandertafeln

335 Es gibt in Deutschland zwei Prädikate für Wanderwege. Beide sind für drei Jahre gültig:

Qualitätsweg „Wanderbares Deutschland": Zertifizierung durch den Deutschen Wanderverband. Zertifiziert werden Wanderwege ab 20 km Länge, also Streckenwanderwege und/ oder Fernwanderwege. Geprüft werden neun Kernkriterien und 23 Wahlkriterien in den Bereichen Wegeformat, Wanderleitsystem, Natur/ Landschaft, Kultur und Zivilisation.

Deutsches Wandersiegel „Premiumweg": Zertifizierung durch das Deutsche Wanderinstitut. Schwerpunkt sind Rundwanderwege ab 6 km, jedoch keine Limitierung der Länge. Kernbestandteil sind 34 Kriterien, die für jeden Kilometer Wegs die Aufnahme von knapp 200 Merkmalen zum Wegeformat, zur Landschaft, ihren kulturellen Sehenswürdigkeiten und zivilisatorischen Barrieren, zum Wanderleitsystem und zu den Makrostrukturen des Umfelds verlangen.

schneller orientieren. Premiumwanderwege führen zu einer Lenkung der Besucherströme und tragen zur Zielerfüllung der Naturparks wesentlich bei.

Diese Entwicklungsrichtung verfolgten die Naturparks mit unterschiedlicher Intensität. Der Naturpark Meißner-Kaufunger Wald konzentrierte das betreute und beworbene Wegesystem auf Premiumwanderwege (Rundwanderwege). Auch die Naturparks Hoher Vogelsberg und Hessische Rhön haben mehrere Premiumwanderwege. Demgegenüber finden sich in den Naturparks Hochtaunus, Rhein-Taunus, Habichtswald und Hessischer Spessart keine selbst betreuten Premiumwanderwege (Rundwanderwege).

Wenn man sich wie im Naturpark Meißner-Kaufunger Wald auf wenige hochwertige Wegesysteme konzentriert, kann auch mit geringen Mitteln eine gute Naturparkarbeit auf großer Fläche gelingen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Naturparks, qualitativ hochwertige Wanderwegesysteme einzurichten.

Ansicht 213: Naturpark Meißner-Kaufunger Wald. Premiumwanderweg Kripp- und Hielöcher. Aufnahme vom 21. April 2009.

Wandertafeln

Die Herstellung von Wandertafeln zeigte erhebliche Kostenunterschiede. Sie reichten je Tafel von 300 € (Meißner-Kaufunger Wald) bis zu 2.000 € (Habichtswald). Von Hand hergestellten Tafeln (Ansicht 214) mangelte es vielfach an klaren Orientierungsmöglichkeiten (Kartenhintergrund, Bilder, Texte).

Ansicht 214: Naturpark Habichtswald. Handgefräste und bemalte Hinweistafel. Aufnahme vom 31. März 2009.

Mit dem System der Hinweistafeln können topografische Hintergrundkarten mit Bildern und Grafiken verbunden werden (Ansicht 215). Die Tafeln zeichnen sich durch einen hohen Informationsgehalt und eine hohe Qualität aus (gute Orientierung im Gelände, Visualisierung von Zielen und Attraktionen).

Ansicht 215: Naturpark Meißner-Kaufunger Wald. Hinweistafel mit ansprechender Darstellung in Frankershausen. Aufnahme vom 21. April 2009.

Da die deutlich günstigere Variante zudem auf einem gestalterisch sehr flexiblen System basiert (Druck auf Verbundplatte[336]), empfiehlt die Überörtliche Prüfung, diese zu verwenden.

[336] So als Aluminiumverbundplatte, Vorder- und Rückseite Aluminium, Kernmaterial Polyäthylen; Vorderseite bedruckt und lackiert.

Besucherzentrum

Ein Besucherzentrum bildet einen Anziehungspunkt. Es dient der Besucherlenkung und der Information. Folgende Naturparks arbeiten mit eine solchen Einrichtungen: Naturpark Habichtswald, Naturpark Hoher Vogelsberg, Naturpark Hessische Rhön und der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald.

Ansicht 216: Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald. Besucherzentrum am Felsenmeer. Aufnahme vom 1. Juli 2009.

Im Vergleichsring als vorbildlich[337] zu bezeichnen waren die fünf Besucherzentren im Hessischen Teil des Geo-Naturparks Bergstraße-Odenwald[338] an der Grube Messel, im Bioversum Kranichstein, im Restaurant Bunter Löwe in Bensheim, in der Innenstadt von Lorsch und am Felsenmeer in Lautertal-Reichenbach.

Verkehrs-sicherungspflicht

Ursprüngliche Zielsetzung der Naturparks ist es, Freizeit und Erholung zu ermöglichen. Dazu dient der Aufbau von Einrichtungen wie Grillplätzen, Spielplätzen, Parkplätzen und Bänken. Aus dem Aufbau resultieren die Verkehrssicherungspflicht und die Aufwendungen für Unterhaltung, Wartung und regelmäßige Überprüfung der Einrichtungen. Die Naturparks stehen einem geänderten Freizeitverhalten gegenüber. Kleinere Spielplätze werden heute weniger genutzt. Begrenzte Finanzmittel erschweren zudem eine regelmäßige Prüfung und Wartung von Spielgeräten. Daher ist die Entscheidung zwischen dauerhafter Unterhaltung der kleineren Spielplätze mit entsprechender Mittelbindung oder dem Rückbau zugunsten von größeren Spielplätzen zu treffen.

[337] Vorbildlich sind die effektive Besucherlenkung und die umfassenden Informationen über die Einrichtungen und den Naturraum.

[338] Der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald bezeichnet seine Besucherzentren als Infozentren.

Ansicht 217: Naturpark Hoher Vogelsberg. Bismarckturm auf dem Taufstein. Aufnahme vom 6. Mai 2009.

Die Anforderungen an Spielplatzgeräte und Spielplatzböden sind in DIN EN 1176 geregelt. Danach soll eine Überprüfung (Inspektion) der Geräte und Geräteteile mindestens in der Häufigkeit stattfinden wie vom Hersteller angegeben. Zur Vermeidung von Unfällen sollte der Eigner oder Betreiber sicherstellen, dass ein geeigneter Inspektionsplan aufgestellt und eingehalten wird. Man unterscheidet zwischen der visuellen Routine-Inspektion, der operativen Inspektion und der jährlichen Hauptinspektion.[339] Die Verkehrssicherungspflicht der Spielplätze erfüllte der Naturpark Meißner-Kaufunger Wald mithilfe eines Prüfdienstleiters. Die letzte jährliche Inspektion war im Januar 2007. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Naturpark, im Sinne der Rechtssicherheit zum jährlichen Turnus der Prüfungen zurückzukehren. Der Naturpark Hessischer Spessart prüfte die Spielplatzgeräte selbst.

Die Verkehrssicherungspflicht für den Bismarckturm auf dem Taufstein trägt der Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg. Zum Zeitpunkt der Prüfung brachen aus dem Mauerwerk faustgroße Putzbrocken aus. Von 1995 bis einschließlich 2008 waren weniger als 9.000 € für die Unterhaltung des Turms bereitgestellt worden. Bei den offensichtlichen Mängeln zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen dürfte eine Sanierung diesen Betrag bei weitem übersteigen.

Informationsmaterial und Internetpräsenz

Informationsmaterial[340], insbesondere Wanderkarten sind Bestandteil der Erschließung einer Erholungsregion für Wanderer und sonstige Freizeitaktivitäten.[341] Die Internetpräsenz aller Naturparks war zeitgemäß. Vorbildlich mit Informationsmaterial ausgestattet waren die Naturparks Hochtaunus, Meißner-Kaufunger Wald, Hessische Rhön und der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald. Das Kartenmaterial lag dort vollständig und aktuell bereit; es gab sowohl Übersichten über das Gesamtgebiet als auch

[339] Die visuelle Routine-Inspektion dient der Erkennung offensichtlicher Gefahrenquellen, die sich als Folge von Vandalismus, Benutzung oder Witterungseinflüssen ergeben können. Für stark beanspruchte oder durch Vandalismus gefährdete Spielplätze kann eine tägliche Inspektion erforderlich sein.

Die operative Inspektion ist eine detaillierte Überprüfung zur Ermittlung der Betriebssicherheit und der Stabilität der Anlage insbesondere in Bezug auf jedweden Verschleiß. Diese Inspektion sollte alle ein bis drei Monate oder nach Maßgabe der Hersteller-Anweisungen vorgenommen werden.

Bei der dritten Inspektionsart handelt es sich um die jährliche Hauptinspektion. Diese dient zur Feststellung des allgemeinen betriebssicheren Zustandes von Anlage, Fundamenten und Oberflächen. Diese jährliche Hauptinspektion sollte von sachkundigen Personen unter Einhaltung von mindestens der vom Hersteller erteilten Anweisungen vorgenommen werden.

[340] Wanderkarten, Wanderführer, Veranstaltungskalender, thematische Broschüren

[341] hier gemeint: Nordic-Walking, Radwandern und Mountainbiken

Einzelkarten zu Wegen und Wegesystemen. Die Karten waren handlich und damit im Gelände verwendbar. Sie enthielten neben Beschreibungen der Wege zusätzliche Informationen zu Natur, Kultur und Historie der bewanderten Region.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Naturparks Rhein-Taunus und Hessischer Spessart, zeitgemäßes Material zu beschaffen.

## 13.15 Naturparkplan

Naturparkpläne sind ein wichtiges Instrument, um Ziele und Aufgaben der Naturparks umzusetzen. Ein Naturparkplan, der als integriertes Entwicklungskonzept aufgestellt ist und auf einem regionalen Konsens fußt, dient der Naturparkverwaltung und den regionalen Akteuren als Handlungsleitfaden und gemeinsame Arbeitsgrundlage. Bei der Abstimmung und Umsetzung von Maßnahmen mit Politik, Verwaltung und weiteren Akteuren wirkt der Plan als Argumentations- und Entscheidungshilfe, bei der Einwerbung von Projekt- und Fördermitteln als wichtige Grundlage.

- Im Aufgabenfeld Natur und Landschaft standen in keinem Naturpark Ziel- und Messgrößen fest. Eine Erfolgskontrolle beziehungsweise Kosten-Nutzen-Analyse war somit nicht möglich. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt in diesem Aufgabenfeld eine klare Zielbestimmung. Angesichts des geringen Flächeneigentums und der fehlenden administrativen Befugnis ist die Frage der Einflussnahme auf Qualität und Entwicklung von Natur und Landschaft zu beantworten.

- Im Aufgabenfeld Freizeit und Erholung lagen in acht von neun Naturparks keine Ziel- und Messgrößen vor. Der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald unterzog sich einer externen Qualitätsprüfung zur Erlangung des Gütesiegels „Geopark". Dabei werden vorgegebene Kriterien gemessen und in einem Punktesystem bewertet. Die Erlangung des Gütesiegels dokumentiert für den Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald den Erfolg der Arbeit.[342]

- Im Aufgabenfeld „nachhaltige Regionalentwicklung" standen in keinem Naturpark Ziel- und Messgrößen fest. Eine Erfolgskontrolle beziehungsweise Kosten-Nutzen-Analyse war somit nicht möglich.

Kein Naturpark hatte einen Naturparkplan, der dem Leitfaden des VDN[343] entsprach. Demgemäß sollte ein Naturparkplan Bestandsanalyse, Leitbild und Ziele, Projektübersicht sowie Projektplanung umfassen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt ergänzend die Abschnitte „Finanzbedarf" sowie „Evaluierung" in den Naturparkplan aufzunehmen.

Der Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg hatte immerhin einen Rahmenplan. Teil A beinhaltete eine Bestandsaufnahme, eine Analyse und ein Fazit.[344] Teil B soll Konsequenzen für das weitere Handeln darlegen; dieser Teil befand sich in Bearbeitung. Am Weitesten war der Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald, der mit seinem Rahmen-Entwicklungsplan ein geeignetes Instrument zur Planung und Entwicklung seiner Aktivitäten besitzt.

Der Schwerpunkt der Naturparkplanung liegt heute nicht mehr wie in der Gründungsphase der Naturparks in einer aufwendigen Grundlagenermittlung. Diese liegen in allen Regionen in Form von Regionalplänen, Landschaftsrahmenplänen und Flächennutzungsplänen vor. Daher erscheint eine umfangreiche Ausarbeitung der naturräumlichen Gegebenheiten und Planungen, wie sie in den Naturparkplänen der sechziger Jahre zu finden ist, nicht mehr nötig. Der Naturparkplan sollte sich auf Leitbildbestimmung und Maßnahmenplanung konzentrieren. Er sollte einen Zeitraum von drei

[342] Die Auszeichnung „Nationaler GeoPark" wird zertifiziert durch die GeoUnion – Alfred-Wegener-Stiftung zur Förderung der Geowissenschaften. Der Geopark Bergstraße-Odenwald wurde 2004 anerkannt. Nach fünf Jahren (2009) fand eine Überprüfung mit positivem Ergebnis statt.

[343] Verband deutscher Naturparks, Leitfaden für die Praxis, 2002; siehe auch http://www.Naturparks.de/projekte_naturparkplanung.php

[344] Rahmenplan Naturpark Hoher Vogelsberg – Teil A. Nidda, 11. Februar 2009

bis fünf Jahren umfassen. Dadurch ist der Naturparkplan kostengünstig, handhabbar und überschaubar zu erstellen.

Die Überörtliche Prüfung hält es für sachgerecht, einen Naturparkplan als wesentliche Grundlage zukünftigen Verwaltungshandelns zu nutzen. Er ermöglicht einen Austausch und eine Verständigung über die Bedeutung und Qualität des Naturparks, legt Ziele und Maßnahmen zeitlich sowie finanziell fest und schafft mit den Evaluierungsmethoden eine Basis für eine einfache Erfolgskontrolle.

## 13.16 Ausblick

Naturparks erfüllen eine wichtige Aufgabe in der Imagebildung überörtlicher Gebiete in Hessen. Die Wahrnehmung der Kernaufgabe „Erschließung und Entwicklung naturnaher Regionen für Erholung und Freizeitnutzung bei gleichzeitiger Wahrung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege" ist weiterhin aktuell. Dabei spielt eine tragende Rolle, dass naturgebundene Erholungsaktivitäten immer mehr Zuspruch erfahren, wenn auch die herkömmliche Freizeitbeschäftigung Wandern durch Trendsportarten wie Mountainbiken, Laufsport, Nordic-Walking und Wintersport ergänzt oder ersetzt wird.

Ansicht 218: Naturpark Diemelsee. Blick vom Eisenberg auf den Diemelstausee. Aufnahme vom 19. Mai 2009.

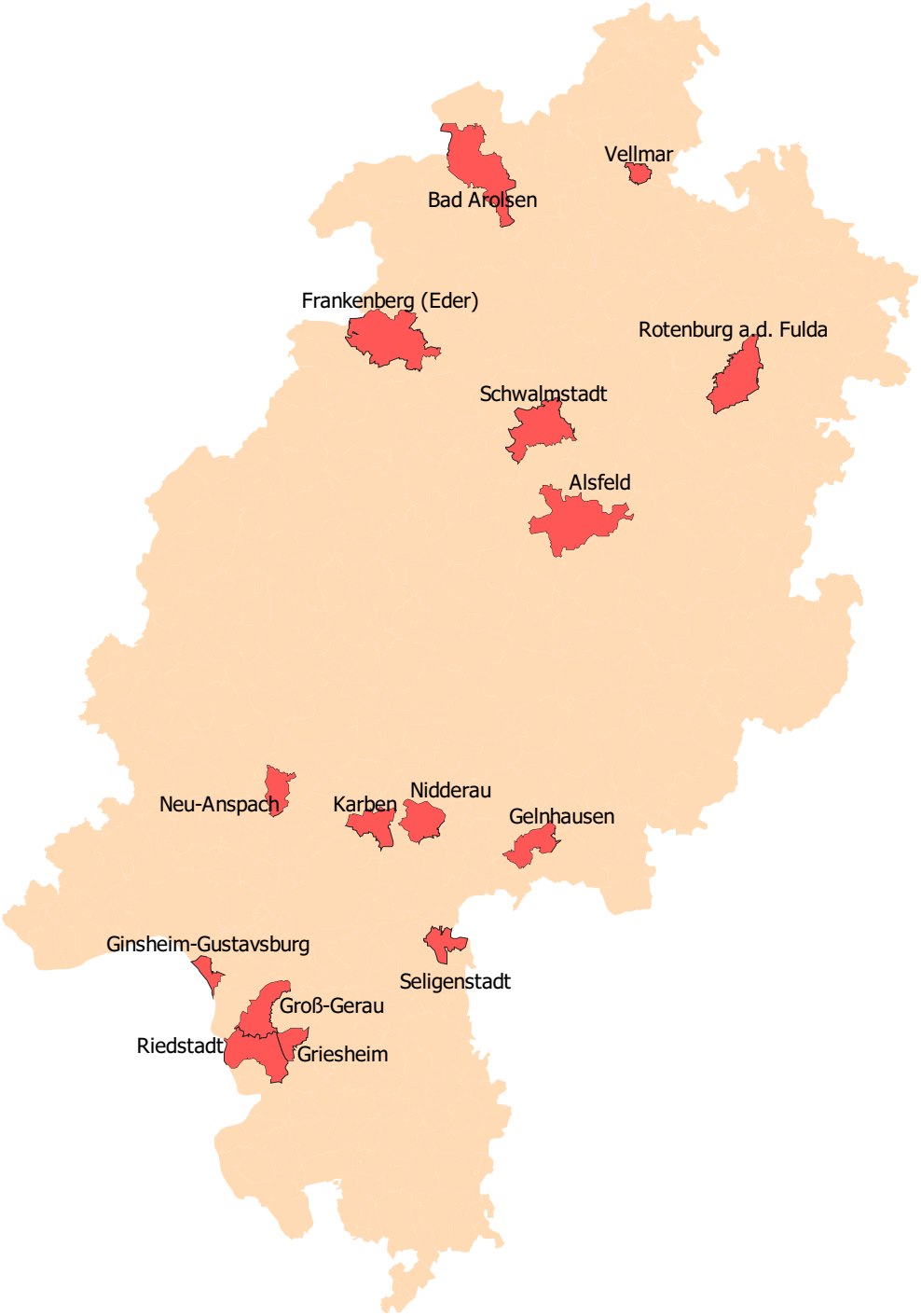
Naturparks haben einen wesentlichen organisatorischen Vorteil. Sie arbeiten über Kommunalgrenzen hinweg. Strategien, Maßnahmen und deren Umsetzung umfassen überörtliche Räume, die Kreis- und teilweise Landesgrenzen[345] überschreiten. Der Naturpark übernimmt hierbei eine wichtige Bündelungsfunktion, die kaum eine andere Institution leisten kann. Der bisherige gesetzliche Rahmen ohne verbindlich einzuhaltende Standards sollte beibehalten werden. Das korrespondiert mit der Freiwilligkeit der kommunalen Aufgabe Naturpark. Demgegenüber benötigen die Naturparks ein Instrument der Eigenkontrolle (Naturparkplan).

[345] Dies betrifft den Naturpark Hessische Rhön (Bayern, Thüringen), den Naturpark Hessischer Spessart (Bayern) und den Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald (Bayern, Baden-Württemberg)

# 14. Einhunderteinundvierzigste Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden"

## 14.1 Geprüfte Körperschaften

Alsfeld, Bad Arolsen, Frankenberg (Eder), Gelnhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Karben, Neu-Anspach, Nidderau, Riedstadt, Rotenburg a.d. Fulda, Schwalmstadt, Seligenstadt, Vellmar




Ansicht 219: „Ordnungsbehörden" - Lage der geprüften Städte und Gemeinden

## 14.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

| | |
|---|---|
| Informationsstand: | Mai 2009 bis Oktober 2009 |
| Prüfungszeitraum: | 2004 bis 2008 |
| Zuleitung der Schlussberichte: | 30. April 2010 |
| Prüfungsbeauftragter: | Booz & Company GmbH, Düsseldorf |

## 14.3 Leitsätze

**Die Ordnungsbehörden setzten eigenverantwortlich und überzeugend unterschiedliche Aufgabenschwerpunkte. In der Ordnungsverwaltung können die Gemeinden kaum Fallzahlen beeinflussen oder eigene Standards setzen. Hingegen haben sie große Handlungsspielräume bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr.** Seite 263

**Die Personalausstattung der Ordnungsbehörden orientierte sich an lokalen Aufgabenschwerpunkten und Standards. Sie lag je 1.000 Einwohner zwischen 0,29 Vollzeitstellen in Vellmar und 0,70 Vollzeitstellen in Groß-Gerau.** Seite 265

**Die Einwohnermeldeämter wiesen mit 0,49 Millionen € (oder 13,8 Vollzeitstellen) die deutlichsten Potentiale für Ergebnisverbesserungen auf. Lange Öffnungszeiten oder mehrere Standorte sind zwar bürgerfreundlich, aber kostspielig.** Seite 268

**In den Straßenverkehrsbehörden gibt es Ansätze, Bearbeitungsstandards zu senken. Hierdurch sind Ergebnisverbesserungen von 0,15 Millionen € möglich.** Seiten 262, 269

**Acht Gemeinden erreichten Überschüsse mit der Überwachung des ruhenden Verkehrs. Die Einnahmen je Verwarnung lagen bei diesen Gemeinden im Durchschnitt über 11 €.** Seite 271

**Bei der Überwachung des fließenden Verkehrs stehen die Gemeinden in Konflikt zwischen Prävention und Wirtschaftlichkeit. Werden viele Fahrzeuge gemessen, sinkt der Anteil der Geschwindigkeitsüberschreitungen. Gleichzeitig steigen Aufwand und Kosten. Werden nur wenige Fahrzeuge gemessen, steigt der Anteil der Geschwindigkeitsüberschreitungen.** Seite 276

**Acht Gemeinden hatten einen freiwilligen Polizeidienst. Sieben Gemeinden verringerten die Einsatzstunden in den Jahren 2004 bis 2008 oder stellten wie Alsfeld, Neu-Anspach und Riedstadt den freiwilligen Polizeidienst ganz ein.** Seite 279

## 14.4 Gliederung

14.5 Geprüftes Risiko ..... 262
14.6 Ergebnisverbesserungen ..... 262
14.7 Rückstände ..... 262
14.8 Überblick ..... 262
14.9 Aufgabenwahrnehmung und Steuerung der Ordnungsbehörden ..... 263
14.10 Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden ..... 265
14.11 Einwohnermeldeamt ..... 266
14.12 Straßenverkehrsbehörde ..... 269
14.13 Allgemeine Gefahrenabwehr ..... 269
14.14 Überwachung des ruhenden Verkehrs ..... 270

14.15 Überwachung des fließenden Verkehrs.....272
14.16 Nichtraucherschutzgesetz und Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden .....276
14.17 E-Government in den Ordnungsbehörden.....277
14.18 Freiwilliger Polizeidienst.....279
14.19 Ausblick .....279

## 14.5 Geprüftes Risiko

Das geprüfte Risiko betrug 9,9 Millionen €. Es umfasste das Rechnungsergebnis der Ordnungsbehörden im Jahr 2008.

## 14.6 Ergebnisverbesserungen

Die jährlichen Ergebnisverbesserungen betrugen 0,8 Millionen € und betrafen die in Ansicht 220 genannten Bereiche.

| Jährliche Ergebnisverbesserungen | |
|---|---|
| Bereich | Ergebnisverbesserungen |
| Einwohnermeldeamt | 485.000 € |
| Überwachung ruhender Verkehr | 111.100 € |
| Überwachung fließender Verkehr | 26.000 € |
| Straßenverkehrsbehörde | 152.000 € |
| Summe | 774.100 € |
| Quelle: eigene Erhebungen | |

Ansicht 220: Jährliche Ergebnisverbesserungen

## 14.7 Rückstände

Es wurden keine Rückstände festgestellt.

## 14.8 Überblick

Das Hessische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG)[346] sowie die dazu ergangene Durchführungsverordnung (HSOG-DVO) sind Grundlage der Arbeit der Ordnungsbehörden.

Die Ordnungsbehörden sind zuständig für die Aufgabenbereiche Ordnungsverwaltung und Allgemeine Gefahrenabwehr. Ansicht 221 zeigt ausgewählte Aufgabenbereiche der Ordnungsbehörden.

| Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörden | | |
|---|---|---|
| Ordnungsverwaltung | Allgemeine Gefahrenabwehr | |
| | Präventiv | Repressiv |
| - Einwohnermeldeamt | - Überwachung Verkehr | - Lärmschutz |
| - Gewerbeamt | - Überwachung Gaststätten | - Gefahrenabwehrverordnung Hunde |
| - Straßenverkehrsbehörde | - Allgemeiner Ordnungsdienst | - Nichtraucherschutz |
| Quelle: eigene Darstellung | | |

Ansicht 221: Ausgewählte Aufgaben der Ordnungsbehörde

[346] Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) in der Fassung vom 14. Januar 2005, GVBl. I 2005, Seite 14, zuletzt geändert durch Gesetz vom 14. Dezember 2009, GVBl. I, Seite 635

Aufgaben Ordnungsverwaltung mit wenig Handlungsspielraum

In der Ordnungsverwaltung können die Gemeinden die Fallzahlen kaum beeinflussen. Die Ordnungsverwaltungen handeln in einem streng geordneten rechtlichen Rahmen auf Initiative der Bürger oder Dritter (Legalitätsprinzip). Möglichkeiten, die Standards zu beeinflussen, bestehen nicht. Wenn das Einwohnermeldeamt eine Anmeldung entgegennimmt, beim Gewerbeamt eine Gewerbeerlaubnis oder in der Straßenverkehrsbehörde ein Genehmigung beantragt wird, muss die Ordnungsbehörde handeln. Sie hat keine Wahl, Wirtschaftlichkeits- oder Zweckmäßigkeitserwägungen anzustellen.

Aufgabenbereich Allgemeine Gefahrenabwehr mit Handlungsspielraum

Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr ist zwischen präventivem und repressivem Handeln zu unterscheiden:

- Mit präventivem Handeln versuchen die Gemeinden, Gefahren zu verhindern. Sie haben Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Intensität, mit der sie dies tun.
- Mit repressivem Handeln greifen die Gemeinden bei einer drohenden oder akuten Gefahr ein. Die Aufgaben werden anlassbezogen wahrgenommen.

Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr haben die Ordnungsbehörden ganz erhebliche Handlungsspielräume, da ihr Eingreifen durchweg dem Opportunitätsprinzip unterliegt. Die Gemeinde entscheidet beispielsweise allein, ob sie eine Hilfspolizei einrichtet oder wie sie sie einsetzt. Sie klärt auch in eigener Kompetenz, ob und in welchem Umfang sie den ruhenden oder fließenden Verkehr überwacht oder nicht. Ihr steht es auch frei, auf die Einhaltung des Nichtraucherschutzes zu dringen oder ausschließlich eingehende Anzeigen zu verfolgen. Die Entscheidung zum Tun oder Lassen ist von Dritten prinzipiell nicht zu beurteilen.

Der Erfolg der Aufgabenwahrnehmung oder -nichtwahrnehmung ist für die Gemeinde kaum messbar. Eher werden subjektive Sicherheitswünsche erfüllt oder Situationen, die gesellschaftlich als nicht adäquat angesehen werden, mit Hilfe des Ordnungsrechts unterbunden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte in der Ordnungsverwaltung das Einwohnermeldeamt und die Straßenverkehrsbehörde. Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr wurde die Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs, die Einhaltung des Nichtraucherschutzgesetzes und die Gefahrenabwehrverordnung Hunde geprüft.

## 14.9 Aufgabenwahrnehmung und Steuerung der Ordnungsbehörden

Die Ordnungsbehörden nahmen ihre Aufgaben entsprechend den gesetzten Standards sachgerecht wahr. Unregelmäßigkeiten oder systematische Beschwerden wurden nicht festgestellt.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, auf welchen Entscheidungsgrundlagen die Gemeinden Handlungsspielräume nutzten und ob sie die Ordnungsverwaltung steuerten. Vor diesem Hintergrund setzte sich die Überörtliche Prüfung mit folgenden Fragestellungen auseinander:

- Lagen quantitative Informationen vor?
- Lagen qualitative Informationen vor?
- Wurden mit schriftlichen Vorgaben die Handlungsspielräume präzisiert?
- Wurden Kennziffern zur Steuerung heranzogen?

| Steuerungsinstrumente der Ordnungsbehörden | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Quantitative Informationen | Qualitative Informationen | Schriftliche Vorgaben | Kennziffern |
| Alsfeld | ✓ | ○ | ✓ | ✓ |
| Bad Arolsen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Frankenberg | ○ | ○ | ✓ | ○ |
| Gelnhausen | ○ | ○ | ✓ | ○ |
| Ginsheim-Gustavsburg | ○ | ✓ | ✓ | ○ |
| Griesheim | ✓ | ✓ | ○ | ○ |
| Groß-Gerau | ✓ | ✓ | ✓ | ○ |
| Karben | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Neu-Anspach | ✓ | ✓ | ✓ | ○ |
| Nidderau | ○ | ○ | ✓ | ○ |
| Riedstadt | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Rotenburg | ○ | ○ | ✓ | ○ |
| Schwalmstadt | ○ | ○ | ✓ | ○ |
| Seligenstadt | ✓ | ✓ | ○ | ○ |
| Vellmar | ✓ | ✓ | ○ | ○ |

✓ = ja, ○ = nein
Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 222: Steuerungsinstrumente der Ordnungsbehörden

Während einige Gemeinden bereits umfassend Steuerungssysteme einsetzten, standen andere noch am Anfang der Entwicklung und nutzten einzelne Instrumente. Bei deren Ausgestaltung stehen die Gemeinden in einem Konflikt zwischen Informationsbedarf und Wirtschaftlichkeit. Die Aufbereitung und Analyse von Informationen bindet Ressourcen und Finanzmittel. Der Verzicht auf entscheidungsrelevante Informationen birgt die Gefahr, Ressourcen nicht sachgerecht und wirtschaftlich einzusetzen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Ausgestaltung der Steuerungsinstrumente zwischen der Ordnungsverwaltung und der Allgemeinen Gefahrenabwehr zu differenzieren:

- Bei der Ordnungsverwaltung handelt der Bürger und nicht die Gemeinde. Sie hat geringe Steuerungsmöglichkeiten. Daher reichen Basisinformationen wie Fallzahlen, Öffnungszeiten und Personaleinsatz sowie daraus abgeleitete Kennzahlen aus.

- Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr handelt die Gemeinde. Die Gemeinde hat erhebliche Steuerungsmöglichkeiten. Neben den Basisinformationen braucht sie detailliertere Informationen, aus denen sie verdichtete Kennzahlen zur Effizienz der Gefahrenabwehr ableiten kann.

Ein gutes Beispiel für Führungsinformationen lieferte Bad Arolsen. Das dortige Führungssystem umfasste

- die Festlegung von Grob- und Feinzielen einschließlich der Beschreibung von Maßnahmen,

- fortlaufende Ergänzungen der Ziel- und Maßnahmenlisten,

- jährliche Zielvereinbarungsgesprächen mit den Mitarbeitern und

- Kennziffernvergleiche mit benachbarten Gemeinden.

Die Überörtliche Prüfung regt an, dass Gemeinden ein pragmatisches, an den örtlichen Anforderungen ausgerichtetes Steuerungssystem aufbauen. Die notwendigen Daten liegen häufig vor oder können ohne größeren Aufwand zusammengestellt werden.

## 14.10 Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden

Personalausstattung der Ordnungsbehörden

In den Ordnungsbehörden der Gemeinden wurde ein identischer Aufgabenkatalog geprüft. Die Geschäftsprozesse, insbesondere in der Ordnungsverwaltung, waren standardisiert und vergleichbar. Die Personalausstattung lag zwischen 5,2 Vollzeitstellen und 16,3 Vollzeitstellen. Im Jahr 2008 hatte Vellmar mit 0,3 Vollzeitstellen bezogen auf 1.000 Einwohner den geringsten Wert, während Groß-Gerau mit 0,7 die meisten Vollzeitstellen hatte. Im Mittel betrug die Personalausstattung 0,5 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner.

Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden im Jahr 2008

| | Einwohner | Personal-ausstattung | VZSt[1] je 1.000 Einwohner | Ausgaben je Einwohner |
|---|---|---|---|---|
| Alsfeld | 17.002 | 7,31 VZSt | 0,43 | 21,50 € |
| Bad Arolsen | 16.404 | 7,55 VZSt | 0,46 | 23,01 € |
| Frankenberg | 18.951 | 10,17 VZSt | 0,54 | 26,83 € |
| Gelnhausen | 21.511 | 6,93 VZSt | 0,32 | 16,11 € |
| Ginsheim-Gustavsburg | 16.084 | 10,76 VZSt | 0,67 | 33,44 € |
| Griesheim | 25.955 | 11,82 VZSt | 0,46 | 22,69 € |
| Groß-Gerau | 23.299 | 16,27 VZSt | 0,70 | 34,92 € |
| Karben | 21.865 | 10,61 VZSt | 0,49 | 24,26 € |
| Neu-Anspach | 14.913 | 7,28 VZSt | 0,49 | 24,41 € |
| Nidderau | 19.894 | 8,98 VZSt | 0,45 | 22,57 € |
| Riedstadt | 21.460 | 8,33 VZSt | 0,39 | 19,41 € |
| Rotenburg | 13.753 | 7,56 VZSt | 0,55 | 31,45 € |
| Schwalmstadt | 18.811 | 11,85 VZSt | 0,63 | 31,50 € |
| Seligenstadt | 20.221 | 9,05 VZSt | 0,45 | 22,38 € |
| Vellmar | 18.229 | 5,23 VZSt | 0,29 | 14,35 € |
| Minimum | 13.753 | 5,23 VZSt | 0,29 | 14,35 € |
| Maximum | 25.955 | 16,27 VZSt | 0,70 | 34,92 € |
| Median | 18.951 | 8,98 VZSt | 0,46 | 23,01 € |

1) Vollzeitstellen
Quelle: eigene Erhebungen, Angaben der Gemeinden

Ansicht 223: Personalausstattung und Ausgaben der Ordnungsbehörden im Jahr 2008

Mit der Personalausstattung je Einwohner korrespondierten die Ausgaben je Einwohner.[347] Im Jahr 2008 waren sie in Vellmar mit 14,35 € am niedrigsten, in Groß-

[347] Die Ausgaben wurden mit 50.000 € je Vollzeitstelle angesetzt. Die berücksichtigten Personalausgaben orientieren sich an den Personalkostensätzen 2008 für Kostenberechnungen/ Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Arbeitnehmerinnen/ Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes EG1-15Ü, herausgegeben von Bundesministerium der Finanzen 12. Februar 2009. Ferner sind anteilige Sachausgaben für Raumkosten, laufende Sachkosten und sonstige Sachgemeinkosten enthalten.

Aufgrund der Personalintensität der Ordnungsbehörden bestand ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Personaleinsatz und den Ausgaben.

Gerau mit 34,92 € am höchsten. Im Mittel lagen die Ausgaben bei rund 23 € je Einwohner.

Zwischen der Personalausstattung der Ordnungsbehörden und der Einwohnerzahl der Gemeinden war kein Zusammenhang erkennbar. Diese Aussage ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass drei Gemeinden (Ginsheim-Gustavsburg, Groß-Gerau und Schwalmstadt) die Dienstleistungen der Ordnungsbehörden an mindestens zwei Standorten anboten. Ferner waren die Öffnungs- und Einsatzzeiten uneinheitlich. Der für die Aufrechterhaltung des Dienstbetriebs bedingte höhere Personaleinsatz an mehreren Standorten kann nicht durch höhere Gebühreneinnahmen refinanziert werden. Als einfaches Beispiel dient die Überlegung, dass niemand einen zweiten Personalausweis beantragt, weil dies an mehreren Standorten des Einwohnermeldeamts möglich ist. Aus dem höheren Personaleinsatz mit mehreren Standorten leitete die Überörtliche Prüfung jährliche Ergebnisverbesserungen zwischen 58.000 € in Schwalmstadt und 114.000 € in Ginsheim-Gustavsburg ab.

## 14.11 Einwohnermeldeamt

Im Wesentlichen sind die Aufgaben der Einwohnermeldeämter in allen Gemeinden identisch. Sie stellen Personalausweise und Pässe aus, bearbeiten An-, Ab- oder Ummeldungen, erteilen Auskünfte oder erstellen und ändern Lohnsteuerkarten. Bei den Fallzahlen gab es zwischen den Jahren 2004 und 2008 nur geringfügige Schwankungen. Die Arbeitsprozesse und die eingesetzten IT-Verfahren waren nahezu identisch. Die Gebühren für Personalausweise und Pässe sind bundeseinheitlich festgelegt.

Ansicht 224: Bürgerbüro der Stadt Vellmar. Aufnahme vom 26. August 2009.

Ansicht 225 zeigt die Personalausstattung und Fallzahlen der Einwohnermeldeämter im Jahr 2008.

| Personalausstattung und Fallzahlen der Einwohnermeldeämter im Jahr 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Körperschaft | Ein-wohner | Personal-ausstattung | Normierte Fallzahl[1] | VZSt je 1.000 Einwohner | Normierte Fallzahl je VZSt |
| Alsfeld | 17.002 | 1,98 VZSt | 5.426 | 0,12 | 2.740 |
| Bad Arolsen | 16.404 | 3,01 VZSt | 4.694 | 0,18 | 1.559 |
| Frankenberg | 18.951 | 3,29 VZSt | 6.149 | 0,17 | 1.869 |
| Gelnhausen | 21.511 | 1,50 VZSt | 7.200 | 0,07 | 4.800 |
| Ginsheim-Gustavsburg | 16.084 | 5,08 VZSt | 5.013 | 0,32 | 987 |
| Griesheim | 25.955 | 4,60 VZSt | 9.100 | 0,18 | 1.978 |
| Groß-Gerau | 23.299 | 5,71 VZSt | 10.299 | 0,25 | 1.804 |
| Karben | 21.865 | 3,38 VZSt | 7.108 | 0,15 | 2.103 |
| Neu-Anspach | 14.913 | 2,80 VZSt | 5.800 | 0,19 | 2.071 |
| Nidderau | 19.894 | 3,33 VZSt | 7.169 | 0,17 | 2.153 |
| Riedstadt | 21.460 | 3,83 VZSt | 8.800 | 0,18 | 2.298 |
| Rotenburg | 13.753 | 2,07 VZSt | 4.551 | 0,15 | 2.199 |
| Schwalmstadt | 18.811 | 3,90 VZSt | 6.114 | 0,21 | 1.568 |
| Seligenstadt | 20.221 | 2,05 VZSt | 6.911 | 0,10 | 3.371 |
| Vellmar | 18.229 | 2,99 VZSt | 7.213 | 0,16 | 2.412 |
| Minimum | 13.753 | 1,50 VZSt | 4.551 | 0,07 | 987 |
| Maximum | 25.955 | 5,71 VZSt | 10.299 | 0,32 | 4.800 |
| Median | 18.951 | 3,29 VZSt | 6.911 | 0,17 | 2.103 |

1) Die normierte Fallzahl entspricht der Zahl der Vorgänge abzüglich der Zahl der ausgestellten Lohnsteuerkarten.
Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 225: Personalausstattung und Fallzahlen der Einwohnermeldeämter im Jahr 2008

Die Personalausstattung der Einwohnermeldeämter lag zwischen 1,50 Vollzeitstellen in Gelnhausen und 5,71 Vollzeitstellen in Groß-Gerau. Die Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner beliefen sich in Gelnhausen auf 0,07 und in Ginsheim-Gustavsburg auf 0,32. Auf eine Vollzeitstelle entfielen in Ginsheim-Gustavsburg 987 Fälle und in Gelnhausen 4.800 Fälle.

Ginsheim-Gustavsburg als nach den Einwohnerzahlen drittkleinste Gemeinde hatte mit 0,32 Vollzeitstellen je 1.000 Einwohner den höchsten Personaleinsatz. Unter der Bedingung, dass die Aufgaben des Einwohnermeldeamts an einem Standort zusammengefasst werden, kann eine Ergebnisverbesserung von 0,11 Millionen € (oder 3,25 Vollzeitstellen[348]) erreicht werden.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Länge der Öffnungszeiten und die Öffnung an Tagesrandzeiten und Samstagen (Ansicht 226).

[348] Der Berechnung der jährlichen Ergebnisverbesserungen wurde ein Gehalt je Vollzeitstelle von 35.000 € zu Grunde gelegt.

| Öffnungsstunden Einwohnermeldeämter im Jahr 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Normierte Fallzahl je VZSt | Wöchentliche Öffnungs-stunden | Öffnungszeiten | | |
| | | | vor 8:00 Uhr | nach 17:00 Uhr | am Samstag |
| Alsfeld | 2.740 | 27,5 | ○ | ✓ | ○ |
| Bad Arolsen | 1.559 | 31,5 | ○ | ✓ | ○ |
| Frankenberg | 1.869 | 45,0 | ✓ | ✓ | ✓ |
| Gelnhausen | 4.800 | 43,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Ginsheim-Gustavsburg[1] | 987 | 31,0 | ○ | ✓ | ✓ |
| Griesheim | 1.978 | 39,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Groß-Gerau[1] | 1.804 | 37,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Karben | 2.103 | 34,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Neu-Anspach | 2.071 | 44,5 | ✓ | ✓ | ○ |
| Nidderau | 2.153 | 32,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Riedstadt | 2.298 | 27,0 | ✓ | ✓ | ○ |
| Rotenburg | 2.199 | 41,5 | ✓ | ✓ | ○ |
| Schwalmstadt[1] | 1.568 | 40,5 | ✓ | ✓ | ✓ |
| Seligenstadt | 3.371 | 28,0 | ○ | ✓ | ✓ |
| Vellmar | 2.412 | 34,5 | ○ | ✓ | ✓ |
| Minimum | 987 | 27,0 | | | |
| Maximum | 4.800 | 45,0 | | | |
| Median | 2.103 | 34,0 | | | |

1) Gemeinde unterhält mehrere Standorte
Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 226: Öffnungsstunden Einwohnermeldeämter im Jahr 2008

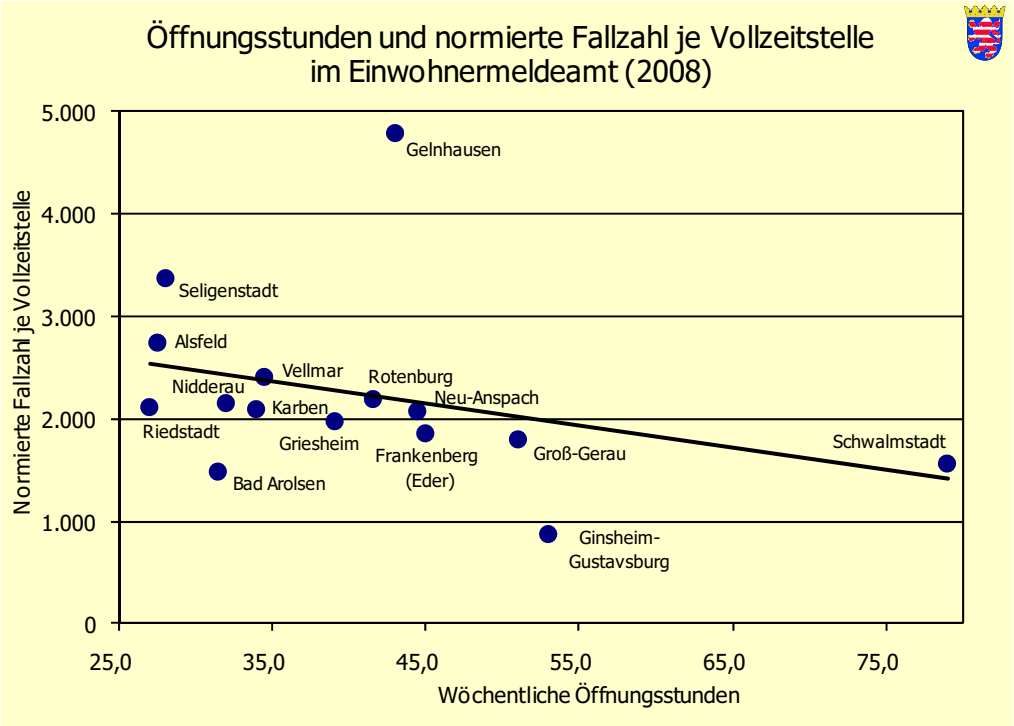
Die Öffnungsstunden lagen zwischen 27 Stunden in Riedstadt und 45 Stunden in Frankenberg (Eder).[349] Die meisten Gemeinden öffneten ihre Einwohnermeldeämter auch in den Abendstunden oder an den Samstagen.

Längere Öffnungsstunden binden Personal

Ansicht 227 zeigt eine negative Korrelation zwischen den Öffnungsstunden und der normierten Fallzahl je Vollzeitstelle.[350] In Ginsheim-Gustavsburg, Groß-Gerau und Schwalmstadt wurden die Öffnungsstunden aller Standorte einbezogen. Eine Ausweitung der Öffnungsstunden birgt die Gefahr, dass der Personaleinsatz ausgeweitet wird und weniger Fälle je Vollzeitstelle bearbeitet werden. Längere Öffnungsstunden führen zu höheren Vorhaltekosten, da Personal eingesetzt wird, das nicht angemessen ausgelastet werden kann. Einwohnermeldeämter haben keine Möglichkeit, ihr Aufgaben- und Leistungsspektrum auszuweiten, um zusätzlich Kunden zu gewinnen und Einnahmen zu steigern. Letztlich steht die Gemeinde vor der Frage, wer auf wen wartet: Wartet der kommunale Bedienstete, gegen die Wartekosten zu Lasten der Allgemeinheit. Wartet der Bürger, gehen die Wartekosten zu seinen Lasten.

[349] In Frankenberg (Eder) war das Bürgerbüro Montag, Dienstag und Mittwoch von 7:30 bis 16:30 Uhr durchgehend geöffnet. Am Donnerstag schloss es um 18:00 Uhr, am Freitag um 13:00 Uhr. Am Samstag öffnete das Bürgerbüro von 10:00 bis 12:00 Uhr.

[350] Aus methodischen Gründen wurden bei dieser Berechnung Extremwerte nicht berücksichtigt.




Ansicht 227: Öffnungsstunden und normierte Fallzahl je Vollzeitstelle im Einwohnermeldeamt (2008)

Außer Alsfeld, Gelnhausen und Seligenstadt können alle Gemeinden den Personaleinsatz in ihren Einwohnermeldeämtern optimieren. Eine Minderung des Personaleinsatzes um insgesamt 13,8 Vollzeitstellen verringert die Personalausgaben um 0,49 Millionen €. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden zu prüfen, ob Öffnungsstunden mit einer geringen Kundenfrequentierung entfallen können.

## 14.12 Straßenverkehrsbehörde

Die Aufgaben der Straßenverkehrsbehörden umfassten vor allem die Genehmigung von Baustellen, die Sondernutzungserlaubnisse, die dauerhaften verkehrsbehördlichen Anordnungen, die Parkausweisen, die Genehmigung von Festumzügen und Veranstaltungen.

Die Fallzahlen lagen im Jahr 2008 zwischen 103 in Bad Arolsen und 1.118 in Seligenstadt. Ein Grund für diesen Unterschied waren lokale Besonderheiten. Die hohe Zahl in Seligenstadt war darin begründet, dass in Folge der hohen Besucherzahl in der historischen Innenstadt vier Anwohnerparkzonen ausgewiesen wurden. Deshalb wurden jährlich über 700 Anwohnerparkausweise ausgestellt. Ferner verzichtete die Stadt ab dem Jahr 2007 darauf, dauerhafte verkehrsbehördliche Anordnungen zu erteilen. Stattdessen wurden mehr Einzelgenehmigungen von Baustellen erteilt. Auch Rotenburg a.d. Fulda setzte dauerhafte verkehrsbehördliche Anordnungen zurückhaltend ein, um Baustellen besser steuern zu können.

## 14.13 Allgemeine Gefahrenabwehr

Unterschiedliche Standards bei der Gefahrenabwehr

Die von den Ordnungsbehörden wahrgenommenen Aufgaben der Allgemeinen Gefahrenabwehr umfassen den allgemeinen Ordnungsdienst, die Überwachung des ruhenden Verkehrs und des fließenden Verkehrs. Bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr können die Gemeinden die Intensität, den Ressourceneinsatz und die Standards der Aufgabenwahrnehmung bestimmen.

Ansicht 228 zeigt die Personalausstattung „Allgemeine Gefahrenabwehr" im Jahr 2008.

| Personalausstattung „Allgemeine Gefahrenabwehr" im Jahr 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Allgemeine Gefahren-abwehr | davon: Allgemeiner Ordnungs-dienst | davon: Überwachung ruhender Ver-kehr | davon: Überwachung fließender Verkehr | Ausgaben je Einwohner |
| Alsfeld | 2,52 VZSt | 0,47 VZSt | 1,50 VZSt | 0,55 VZSt | 7,41 € |
| Bad Arolsen | 3,00 VZSt | 1,60 VZSt | 0,70 VZSt | 0,70 VZSt | 9,14 € |
| Frankenberg | 3,53 VZSt | 0,54 VZSt | 2,33 VZSt | 0,66 VZSt | 9,31 € |
| Gelnhausen | 3,27 VZSt | 1,57 VZSt | 1,70 VZSt | Keine | 7,60 € |
| Ginsheim-Gustavsburg | 2,59 VZSt | 1,13 VZSt | 0,63 VZSt | 0,83 VZSt | 8,05 € |
| Griesheim | 5,45 VZSt | 3,16 VZSt | 0,67 VZSt | 1,62 VZSt | 10,50 € |
| Groß-Gerau | 8,26 VZSt | 4,35 VZSt | 1,51 VZSt | 2,40 VZSt | 17,73 € |
| Karben | 5,60 VZSt | 3,60 VZSt | 0,70 VZSt | 1,30 VZSt | 12,81 € |
| Neu-Anspach | 3,60 VZSt | 2,85 VZSt | 0,25 VZSt | 0,50 VZSt | 12,07 € |
| Nidderau | 3,73 VZSt | 3,23 VZSt | 0,14 VZSt | 0,36 VZSt | 9,37 € |
| Riedstadt | 2,70 VZSt | 1,70 VZSt | 0,70 VZSt | 0,30 VZSt | 6,29 € |
| Rotenburg | 3,81 VZSt | 1,09 VZSt | 1,35 VZSt | 1,37 VZSt | 13,85 € |
| Schwalmstadt | 5,00 VZSt | 1,85 VZSt | 1,00 VZSt | 2,15 VZSt | 13,29 € |
| Seligenstadt | 4,00 VZSt | 1,00 VZSt | 2,25 VZSt | 0,75 VZSt | 9,89 € |
| Vellmar | 1,38 VZSt | 0,87 VZSt | 0,05 VZSt | 0,46 VZSt | 3,79 € |
| Minimum | 1,38 VZSt | 0,47 VZSt | 0,05 VZSt | Keine | 3,79 € |
| Maximum | 8,26 VZSt | 4,35 VZSt | 2,33 VZSt | 2,40 VZSt | 17,73 € |
| Median | 3,60 VZSt | 1,60 VZSt | 0,70 VZSt | 0,70 VZSt | 9,37 € |
| Quelle: eigene Erhebungen und Berechnungen | | | | | |

Ansicht 228: Personalausstattung „Allgemeine Gefahrenabwehr" im Jahr 2008

Unterschiedliche Standards, insbesondere bei den präventiven Maßnahmen, bedingen auch einen unterschiedlichen Personaleinsatz. Während Vellmar mit 1,38 Vollzeitstellen auskam, benötigte Groß-Gerau 8,26 Vollzeitstellen. Das heißt auch, dass Vellmar 3,79 € und Groß-Gerau 17,73 € je Einwohner im Jahr für ihren Sicherheitsstandard ausgaben.

Nach den Prüfungserfahrungen ist rund eine Vollzeitstelle für Gemeinden dieser Größenordnung ausreichend, um den Grundanforderungen der Allgemeinen Gefahrenabwehr zu genügen. Ein erhöhter Personaleinsatz führt auch zu einem erhöhten Finanzbedarf. Die Gemeinden stehen hier vor dem Abwägungsprozess zwischen dem Sicherheitsbedürfnis ihrer Einwohner, das auch von subjektiven Erwartungen geprägt ist, und der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung.

## 14.14 Überwachung des ruhenden Verkehrs

Die Gemeinden überwachten den ruhenden Verkehr mit unterschiedlicher Intensität (Ansicht 229).

| Überwachung ruhender Verkehr im Jahr 2008 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Personal-ausstattung | Ver-warnungen | Einnahmen je Verwarnung | Ergebnis[1] |
| Alsfeld | 1,50 VZSt | 5.455 | 13,59 € | 15.200 € |
| Bad Arolsen | 0,70 VZSt | 4.382 | 5,85 € | -4.200 € |
| Frankenberg | 2,33 VZSt | 10.293 | 6,14 € | -30.800 € |
| Gelnhausen | 1,70 VZSt | 6.616 | 7,96 € | -14.700 € |
| Ginsheim-Gustavsburg | 0,63 VZSt | 2.219 | 16,34 € | 11.500 € |
| Griesheim | 0,67 VZSt | 2.575 | 11,39 € | 2.700 € |
| Groß-Gerau | 1,51 VZSt | 6.746 | 9,16 € | 800 € |
| Karben | 0,50 VZSt | 444 | n.d. | n.d. |
| Neu-Anspach | 0,25 VZSt | 609 | 16,30 € | 400 € |
| Nidderau | 0,14 VZSt | 850 | 14,13 € | 6.100 € |
| Riedstadt | 0,70 VZSt | 1.703 | 9,98 € | -9.500 € |
| Rotenburg | 1,35 VZSt | 3.016 | 8,95 € | -23.900 € |
| Schwalmstadt | 1,00 VZSt | 1.377 | 6,36 € | -27.900 € |
| Seligenstadt | 2,25 VZSt | 11.612 | 12,76 € | 55.500 € |
| Vellmar | 0,05 VZSt | 172 | 11,31 € | -100 € |
| Minimum | 0,05 VZSt | 172 | 5,85 € | -30.800 € |
| Maximum | 2,33 VZSt | 11.612 | 16,34 € | 55.500 € |
| Median | 0,70 VZSt | 2.575 | 10,65 € | 150 € |

n.d. = nicht dokumentiert
1) Zur Berechnung des Ergebnisses wurden von den Einnahmen aus Verwarnungen im ruhenden Verkehr Personal- und Sachkosten abgezogen. Die Personalkosten wurden auf Basis eines Vollzeitstellengehalts von 35.000 € berechnet. Als Sachkosten wurden Portokosten in Höhe von 0,55 € je Verwarnung und eine Fallgebühr von 0,65 € je Verwarnung (zu zahlen an das kommunale Rechenzentrum ekom21) angesetzt.
Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 229: Überwachung ruhender Verkehr im Jahr 2008

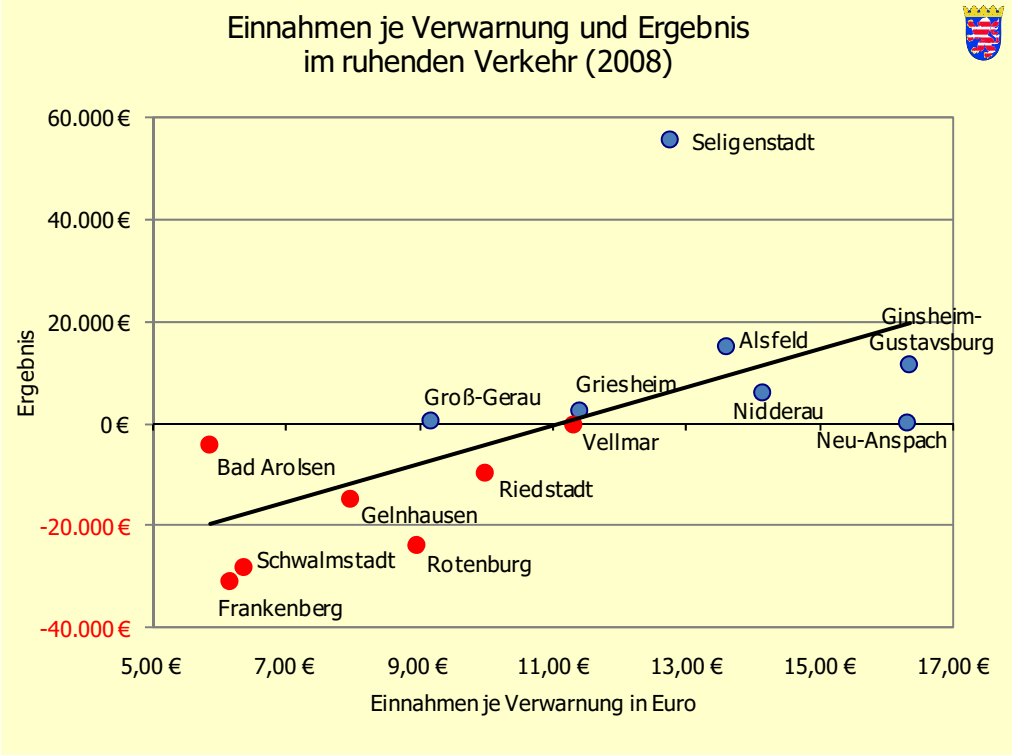
In Vellmar wurden 0,05 Vollzeitstellen und in Frankenberg (Eder) 2,33 Vollzeitstellen eingesetzt. Die Zahl der Verwarnungen lag zwischen 172 in Vellmar und 11.612 in Seligenstadt. Die durchschnittlichen Einnahmen je Verwarnung lagen zwischen 5,85 € in Bad Arolsen und 16,34 € in Ginsheim-Gustavsburg.

Sieben Gemeinden erzielten bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs kein positives Ergebnis. Frankenberg (Eder) erreichte ein negatives Ergebnis von rund 31.000 €. Die Stadt hatte den höchsten Personaleinsatz, nahm aber nur 6,14 € je Verwarnung ein. Seligenstadt hatte als Tourismusstandort mit 55.500 € das beste Ergebnis. Die Stadt hielt viele Parkplätze in der historischen Altstadt vor.

Höhe der durchschnittlichen Einnahme beeinflusst den Saldo

Gemeinden mit positivem Ergebnis bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs nahmen im Median 13,59 € je Verwarnung ein. Gemeinden mit einem negativen Ergebnis realisierten hingegen im Median 7,96 € je Verwarnung. Der niedrige Durchschnittswert je Verwarnung weist darauf hin, dass in diesen Fällen im großen Umfang Verstöße beim Parken, Parken an einer abgelaufenen Parkuhr, Parken ohne Parkscheibe/ Parkschein sowie Parken mit Überschreiten der erlaubten Höchstparkdauer geahndet wurden. Hierfür fällt ein Regelsatz von 5 € an (§ 12 Absatz 2 Straßenverkehrsordnung).

Ansicht 230 zeigt den Zusammenhang der Einnahmen je Verwarnung und das Ergebnis im ruhenden Verkehr im Jahr 2008.




Ansicht 230: Einnahmen je Verwarnung und das Ergebnis im ruhenden Verkehr (2008)

Eine Auswertung der Einnahmen aller Gemeinden ergab rund 11 € je Verwarnung als Schwelle zu einem positiven Ergebnis. Wenn die Gemeinden mit einem negativen Ergebnis (Ansicht 229) dieses ausglichen, verbesserten sie ihre finanzielle Situation um mehr als 0,1 Millionen €.

## 14.15 Überwachung des fließenden Verkehrs

Mit Ausnahme der Stadt Gelnhausen überwachten alle Gemeinden im Prüfungszeitraum die Geschwindigkeit des fließenden Verkehrs. Sie setzten dazu sowohl mobile als auch stationäre Anlagen ein. Griesheim und Karben hatten zudem stationäre Anlagen zur Überwachung von Ampeln. Die Gemeinden hatten Messstellen für die Überwachung des fließenden Verkehrs festgelegt, dokumentiert und jährlich aktualisiert. Sie wurden nach dem Kriterium der Gefahrenabwehr festgelegt.[351] Bei der Ausrichtung der Überwachung des fließenden Verkehrs sind folgende Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

[351] Die Einstufung als Unfallpunkt erfolgt, wenn sich innerhalb eines Jahres auf einem Streckenabschnitt von 500 Meter Länge oder an einem Knotenpunkt mit einer Verkehrsbelastung von bis zu 10.000 Kraftfahrzeugen pro Tag mindestens fünf Unfälle gleichen Typs bzw. zwei Unfälle mit schwerem Personenschaden des gleiche Typs ereignet haben. Bei höherer Verkehrsbelastung sind bis zu acht Unfälle gleichen Typs bzw. drei Unfälle mit schwerem Personenschaden des gleiche Typs maßgebend. Diese Einstufung führt dazu, dass bei den in der Prüfung einbezogenen Gemeinden nahezu keine Unfallpunkte vorliegen. Die Messpunkte wurden daher primär nach dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr (zum Beispiel Messungen vor Kindergärten oder Schulen) vorgenommen (siehe http://www.hsvv.hessen.de/internet/broker.jsp?uMen=a4d40988-bf3a-e111-e76c-d8a438ad1b27).

- Ziel der Überwachung des fließenden Verkehrs ist nach dem Erlass des HMdIuS die Unfallverhütung.[352]
- Eine nicht angepasste Geschwindigkeit war im Jahr 2008 das dritthäufigste Fehlverhalten von Fahrern, das zu einem Unfall führte.[353]

Ansicht 231 zeigt Kennzahlen aus der Überwachung des fließenden Verkehrs mit mobilen Anlagen im Jahr 2008.

| Überwachung fließender Verkehr mit mobilen Anlagen im Jahr 2008 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Mitarbeiter Außendienst[1] | Messzeit in Stunden | Gemessene Fahrzeuge | Überschreitungen | Anteil Überschreitungen |
| Alsfeld | 0,08 VZSt | 101 | 40.903 | 2.369 | 5,79 % |
| Bad Arolsen | 0,30 VZSt | 383 | 88.879 | 3.953 | 4,45 % |
| Frankenberg | 0,33 VZSt | 174 | 65.777 | 2.437 | 3,70 % |
| Gelnhausen[3] | ○ | ○ | ○ | ○ | ○ |
| Ginsheim-Gustavsburg | 0,17 VZSt | 209 | 78.219 | 2.652 | 3,39 % |
| Griesheim | 0,95 VZSt | 645 | 65.734 | 4.870 | 7,41 % |
| Groß-Gerau | 1,60 VZSt | 299 | 24.430 | 2.404 | 9,84 % |
| Karben | 0,50 VZSt | 152 | 31.223 | 2.664 | 8,53 % |
| Neu-Anspach | 0,25 VZSt | 280 | k.A.[2] | 1.946 | ○ |
| Nidderau | 0,10 VZSt | 32 | 4.009 | 469 | 11,70 % |
| Riedstadt | 0,20 VZSt | 24 | 3.600 | 472 | 13,11 % |
| Rotenburg | 0,71 VZSt | 346 | 103.683 | 3.079 | 2,97 % |
| Schwalmstadt | 1,23 VZSt | 532 | 140.414 | 8.241 | 5,87 % |
| Seligenstadt | 0,15 VZSt | 119 | 19.929 | 1.754 | 8,80 % |
| Vellmar | 0,15 VZSt | 205 | 69.847 | 1.597 | 2,29 % |
| Minimum | 0,08 VZSt | 24 | 3.600 | 469 | 2,29 % |
| Maximum | 1,60 VZSt | 645 | 140.414 | 8.241 | 13,11 % |
| Median | 0,28 VZSt | 207 | 65.734 | 2.421 | 5,87 % |

1) Die Tätigkeiten des Außendienstes umfassen sowohl die Vor –und Nachbereitung bei Messungen als auch in geringem Umfang Arbeiten bei stationären Anlagen
2) Die Daten der gemessenen Fahrzeuge wurden nicht dokumentiert
3) Gelnhausen überwachte den fließenden Verkehr nicht
Quelle: eigene Erhebungen

Ansicht 231: Überwachung fließender Verkehr mit mobilen Anlagen im Jahr 2008

Im Jahr 2008 lag der Personaleinsatz zwischen 0,08 Vollzeitstellen in Alsfeld und 1,60 Vollzeitstellen in Groß-Gerau. Der fließende Verkehr mittels mobiler Anlagen wurde in Riedstadt 24 Stunden und in Griesheim 645 Stunden überwacht (Median: rund 200 Stunden). Gemessen wurden zwischen 3.600 Fahrzeuge in Riedstadt und über 140.000 Fahrzeuge in Schwalmstadt. Der Anteil der Fahrzeuge, die die zulässige Geschwindigkeit überschritten, lag zwischen 2,3 Prozent in Vellmar und 13,1 Prozent in Riedstadt.

Zum Teil verbuchten die Gemeinden die Einnahmen aus der Verkehrsüberwachung mit mobilen Geräten und stationären Anlagen auf einem Konto. Für eine Betrachtung der Wirtschaftlichkeit der Überwachung des fließenden Verkehrs wäre es nötig, Einnahmen für die Überwachung mit mobilen Geräten und mit stationären Anlagen auf-

[352] Verkehrsüberwachung durch örtliche Ordnungsbehörden und Polizeibehörden, Erlass des Hessisches Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIuS) vom 30. Januar 2006, StAnz. 2006, Seite 286

[353] Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 7 Verkehr (Verkehrsunfälle) Jahr 2008

gliedern zu können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden, ihre Einnahmen verursachungsgerecht zu verbuchen. Beachtlich ist überdies, dass die Einnahmen aus der Überwachung des fließenden Verkehrs bei der Berechnung des kommunalen Finanzausgleichs nicht berücksichtigt werden.

Ansicht 232: Mobile Geschwindigkeitsüberwachung in Vellmar. Aufnahme vom 26. August 2009.

Ansicht 233 zeigt die Ergebnisse aus der Überwachung des fließenden Verkehrs im Jahr 2008 auf.

| Überwachung fließender Verkehr - Ergebnisse im Jahr 2008 | | |
|---|---|---|
| | Nur mobile Geräte im Einsatz | Mobile Geräte und stationäre Anlagen im Einsatz |
| Alsfeld | 7.000 € | ○ |
| Bad Arolsen | 6.000 € | ○ |
| Frankenberg | 6.000 € | ○ |
| Gelnhausen[1] | ○ | ○ |
| Ginsheim-Gustavsburg | -6.000 € | ○ |
| Griesheim | 9.000 € | ○ |
| Groß-Gerau | ○ | 39.000 € |
| Karben | ○ | 91.000 € |
| Neu-Anspach | ○ | 73.000 € |
| Nidderau | ○ | 37.000 € |
| Riedstadt | ○ | 159.000 € |
| Rotenburg | ○ | 94.000 € |
| Schwalmstadt | 33.000 € | ○ |
| Seligenstadt | ○ | 55.000 € |
| Vellmar | -20.000 € | ○ |
| Minimum | -20.000 € | 37.000 € |
| Maximum | 33.000 € | 159.000 € |
| Median | 6.000 € | 73.000 € |
| 1) Gelnhausen überwachte den fließenden Verkehr nicht<br>Quelle: eigene Erhebungen | | |

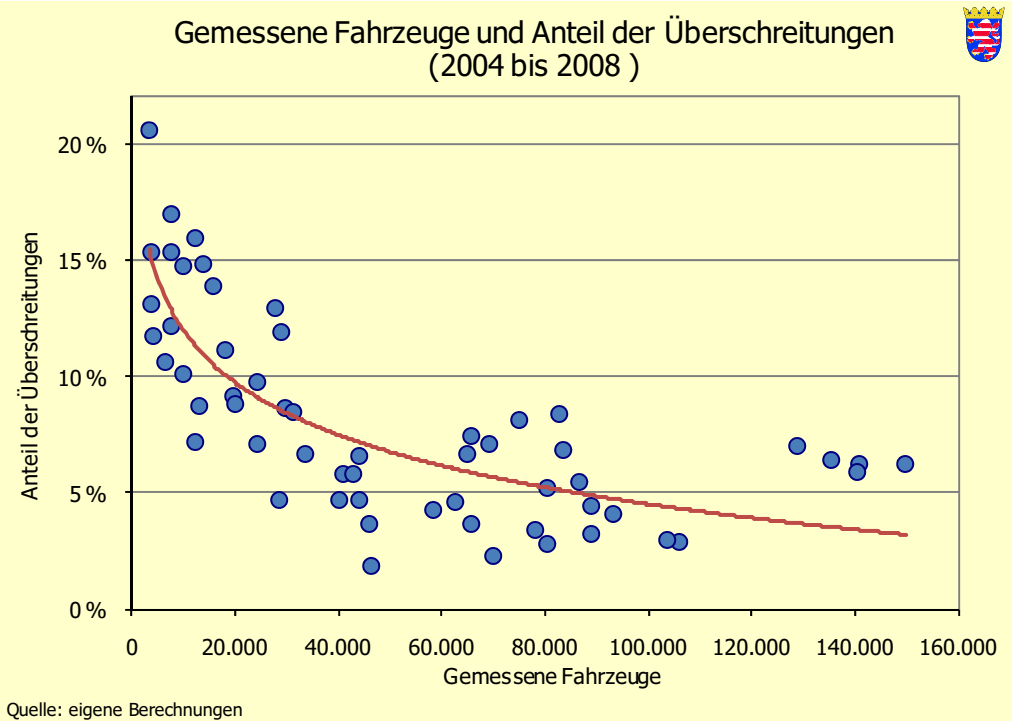
Ansicht 233: Überwachung fließender Verkehr - Ergebnisse im Jahr 2008

Die Gemeinden, die den Verkehr mit stationären und mobilen Anlagen überwachten, erreichten ein höheres Ergebnis als die Gemeinden, die nur mobile Geräte einsetzten. Ihr Ergebnis bewegte sich zwischen 37.000 € in Nidderau und 159.000 € in Riedstadt. In Gemeinden, die ausschließlich mit mobilen Messgeräten arbeiteten, lagen die Ergebnisse zwischen -20.000 € in Vellmar und 33.000 € in Schwalmstadt.

Ansicht 234: Stationäre Messanlage in der Stadt Nidderau. Aufnahme vom 17. August 2009.

Die Auswertung der Leistungs- und Finanzdaten aus der Überwachung des fließenden Verkehrs ergab, dass kein statistischer Zusammenhang zwischen der Zahl der Messstunden oder der gemessenen Fahrzeuge und dem Saldo vorliegt. Eine Empfehlung für eine wirtschaftlich optimale Zahl an Messstunden oder an gemessenen Fahrzeugen ist daher nicht möglich.

Ansicht 235 zeigt, wie die mobile Überwachung des fließenden Verkehrs die Einhaltung von Geschwindigkeitsbegrenzungen beeinflusste. Dazu wurden die Messergebnisse der Überwachung des fließenden Verkehrs der Jahre 2004 bis 2008 ausgewertet.




Ansicht 235: Gemessene Fahrzeuge und Anteil der Überschreitungen (2004 bis 2008)

Mit steigender Zahl gemessener Fahrzeuge sank der Anteil der Fahrzeuge, die die zulässige Geschwindigkeit überschritten. Die Überwachung des fließenden Verkehrs ist damit ein wichtiger Beitrag zur Verkehrssicherheit und zur Unfallverhütung.

Acht Gemeinden arbeiteten bei der Überwachung des fließenden Verkehrs mit benachbarten Städten und Gemeinden zusammen. Sieben davon hatten einen gemeinsamen örtlichen Ordnungsbehördenbezirk. Die Effektivität der Überwachung des fließenden Verkehrs erhöhte sich mit einem höheren Mitarbeitereinsatz. Dadurch wurde statt in einer Schicht in zwei Schichten gemessen und es wurden auch Tagesrandzeiten abgedeckt.

Als nicht wirtschaftlich wurde die Praxis in Nidderau und Riedstadt bewertet. Sie besaßen eigene Messfahrzeuge, setzten diese im Jahr 2008 aber nur 24 beziehungsweise 32 Stunden ein.

Ansicht 236: Verkehrsschild zur Unfallverhütung in der Stadt Nidderau. Aufnahme vom 17. August 2009.

## 14.16 Nichtraucherschutzgesetz und Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden

Das Aufgabenspektrum des allgemeinen Ordnungsdiensts ist vielfältig. Die Überörtliche Prüfung hat das Hessische Nichtraucherschutzgesetz (HessNRSG)[354] und die Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO)[355] untersucht.

Nichtraucherschutzgesetz

Der Magistrat ist für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten beim Nichtraucherschutz zuständig (§ 5 Absatz 3 HessNRSG[356]). Ansicht 237 zeigt die Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes in einem Überblick.

Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes im Jahr 2008

| | Beschluss oder Arbeitsanweisung | Anzeigen | Einnahmen aus Ordnungswidrigkeitsverfahren |
|---|---|---|---|
| Alsfeld | ○ | keine | keine |
| Bad Arolsen | ○ | keine | keine |
| Frankenberg | ○ | keine | keine |

354 Gesetz zum Schutz vor den Gefahren des Passivrauchens (Hessisches Nichtraucherschutzgesetz - HessNRSG) vom 6. September 2007, GVBl. I, Seite 568, zuletzt geändert durch Gesetzes vom 4. März 2010, GVBl. I, Seite 86

355 Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden (HundeVO) vom 22. Januar 2003, GVBl. I, Seite 54

356 § 5 Absatz 3 HessNRSG - Ordnungswidrigkeiten
Zuständig für die Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist der Gemeindevorstand.

| Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes im Jahr 2008 | | | |
|---|---|---|---|
| | Beschluss oder Arbeitsanweisung | Anzeigen | Einnahmen aus Ordnungswidrigkeits-verfahren |
| Gelnhausen | ○ | keine | keine |
| Ginsheim-Gustavsburg | ○ | 3 | 240 € |
| Griesheim | ○ | 1 | Verfahren eingestellt |
| Groß-Gerau | ○ | keine | keine |
| Karben | ○ | keine | keine |
| Neu-Anspach | ○ | 8 | 3.500 € |
| Nidderau | ○ | keine | keine |
| Riedstadt | ○ | keine | keine |
| Rotenburg | ○ | 3 | 200 € |
| Schwalmstadt | ○ | 1 | 68 € |
| Seligenstadt | ○ | 2 | 540 € |
| Vellmar | ○ | 1 | 529 € |
| Summe | | 19 | 5.077 € |
| Quelle: eigene Erhebungen, Angaben der Gemeinden | | | |

Ansicht 237: Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes im Jahr 2008

Die Gemeinden fassten keine schriftlichen Beschlüsse oder Arbeitsanweisungen zur Umsetzung des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes. Im Jahr 2008 gingen in sieben Gemeinden insgesamt 19 Anzeigen aufgrund eines Verstoßes gegen den Nichtraucherschutz ein.

Gefahrenabwehr-verordnung Hunde

Gefährliche Hunde dürfen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde gehalten werden (§ 1 Absatz 3 HundeVO[357]). Die Anwendung und Überwachung obliegt den Gemeinden (§ 16 Absatz 1 HundeVO[358])[359]). Die geprüften Gemeinden stellten im Jahr 2008 insgesamt 127 Erlaubnisse zum Halten gefährlicher Hunde aus. Dies waren im Durchschnitt je Gemeinde rund 8,4 Erlaubnisse. In keinem Fall kam es zu einem Widerruf der Erlaubnis. Ferner wurden 64 Kontrollen von Hunden, zum Beispiel zur Einhaltung des Leinen- und Maulkorbzwangs, vorgenommen.

In allen Gemeinden war der Personalaufwand zur Umsetzung der Vorschriften der HundeVO und des Hessischen Nichtraucherschutzgesetzes so gering, dass ein gesonderter Personalanteil dafür nicht ausgewiesen wurde.

## 14.17 E-Government in den Ordnungsbehörden

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob ausgewählte Prozesse der Ordnungsbehörden elektronisch angeboten wurden (E-Government[360]). Je zwei Geschäfts-

[357] § 1 Absatz 3 HundeVO - Halten und Führen von Hunden
Gefährliche Hunde darf nur halten, wem eine Erlaubnis durch die zuständige Behörde erteilt worden ist.

[358] § 16 Absatz 1 HundeVO - Zuständigkeit
Zuständige Behörde für die Durchführung dieser Verordnung sind die Bürgermeister (Oberbürgermeister) als örtliche Ordnungsbehörden.

[359] § 1 Absatz 3 HundeVO - Halten und Führen von Hunden
Gefährliche Hunde darf nur halten, wem eine Erlaubnis durch die zuständige Behörde erteilt worden ist.

[360] „Mit … E-Government hat die Hessische Landesregierung es sich zum Ziel gesetzt, mit Hilfe elektronischer Medien wie Internet und E-Mail interne Verwaltungsabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Gleichzeitig sollen damit aber auch den Bürgerinnen und Bürgern mehr Informationen und Serviceleistungen über das Internet geboten werden. Statt zeitraubender Behördengänge sind in Zukunft also in vielen Bereichen nur noch ein paar Klicks notwendig." Vergleiche http://www.stk.hessen.de/irj/HStK_Internet?cid=31b50ad9b9e590807a54cc90f28f3f37

prozesse für Bürger (Meldewesen und Fundsachen) und für Gewerbetreibende (Gewerbeanmeldung und Gaststättenkonzessionen) wurden einbezogen. Geklärt wurde die Intensität der Zusammenarbeit. Für die Bewertung die Komplexitätsstufen der öffentlich zugänglichen Websites wurden (Basis-) Information(en), einseitige Interaktion, zweiseitige Interaktion und Transaktion herangezogen.[361] Je nach Komplexitätsstufe wurden ein bis fünf Punkte zugewiesen. Ansicht 238 zeigt die Intensität der E-Government-Angebote.

| Intensität der E-Government-Angebote | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Meldewesen | Fundsachen | Gewerbe | Gaststätten |
| Alsfeld | 1 | 1 | 1 | 1 |
| Bad Arolsen | 2 | 1 | 2 | 2 |
| Frankenberg | 3 | 3 | 3 | 1 |
| Gelnhausen | 3 | 5 | 3 | 3 |
| Ginsheim-Gustavsburg | 3 | 1 | 2 | 2 |
| Griesheim | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Groß-Gerau | 3 | 1 | 3 | 3 |
| Karben | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Neu-Anspach | 3 | 1 | 3 | 3 |
| Nidderau | 1 | 1 | 3 | 1 |
| Riedstadt | 2 | 5 | 2 | 2 |
| Rotenburg | 2 | 1 | 1 | 1 |
| Schwalmstadt | 3 | 5 | 3 | 1 |
| Seligenstadt | 3 | 1 | 3 | 2 |
| Vellmar | 2 | 1 | 3 | 1 |
| Quelle: eigene Erhebungen | | | | |

Ansicht 238: Intensität der E-Government-Angebote

Der Stand Umsetzung bei den elektronisch gestützten Angeboten ist unterschiedlich. Fünf Gemeinden boten lediglich Informationen auf ihren Webseiten an, weitere Aktionen waren nicht möglich. Zehn Gemeinden stellten hingegen Formulare in einem pdf-Format bereit, die von den Bürgern bereits vor dem Besuch der Verwaltung ausgefüllt werden konnten. Am weitesten fortgeschritten war die Umsetzung von E-

[361] Die Bewertung folgt dem Schema der Studie „Online-Verfügbarkeit von Dienstleistungen der öffentlichen Hand", durchgeführt von capgemini im Auftrag der Europäischen Kommission (http://www.de.capgemini.com/m/de/tl/EU_eGovernment_Report_2007.pdf) mit nachstehenden Stufen:

Stufe 0 – Öffentlich zugängliche Website:
Der öffentliche Dienstleister hat eine öffentlich zugängliche Website. Ein Hinweis auf die Ordnungsbehörde ist enthalten (wird mit einem Punkt gewertet).

Stufe 1 – (Basis-)Information(en):
Die erforderlichen Informationen, um das Verfahren zu starten und den auf der Website angebotenen Service zu erhalten, sind online erhältlich (bei Vorliegen wird dies mit einem Punkt gewertet).

Stufe 2 – Einseitige Interaktion:
Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit, Formulare herunterzuladen, um das Verfahren zur Inanspruchnahme des Dienstes zu starten (bei Vorliegen wird dies mit einem Punkt gewertet).

Stufe 3 – Zweiseitige Interaktion:
Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit einer elektronischen Eingabe in ein offizielles elektronisches Formular, um das Verfahren zu beginnen und den Dienst in Anspruch zu nehmen. Dies impliziert, dass es eine Form von Authentifizierung der antragsstellenden Person (natürlich oder juristisch) geben muss, um Stufe 3 zu erreichen (bei Vorliegen wird dies mit einem Punkt gewertet).

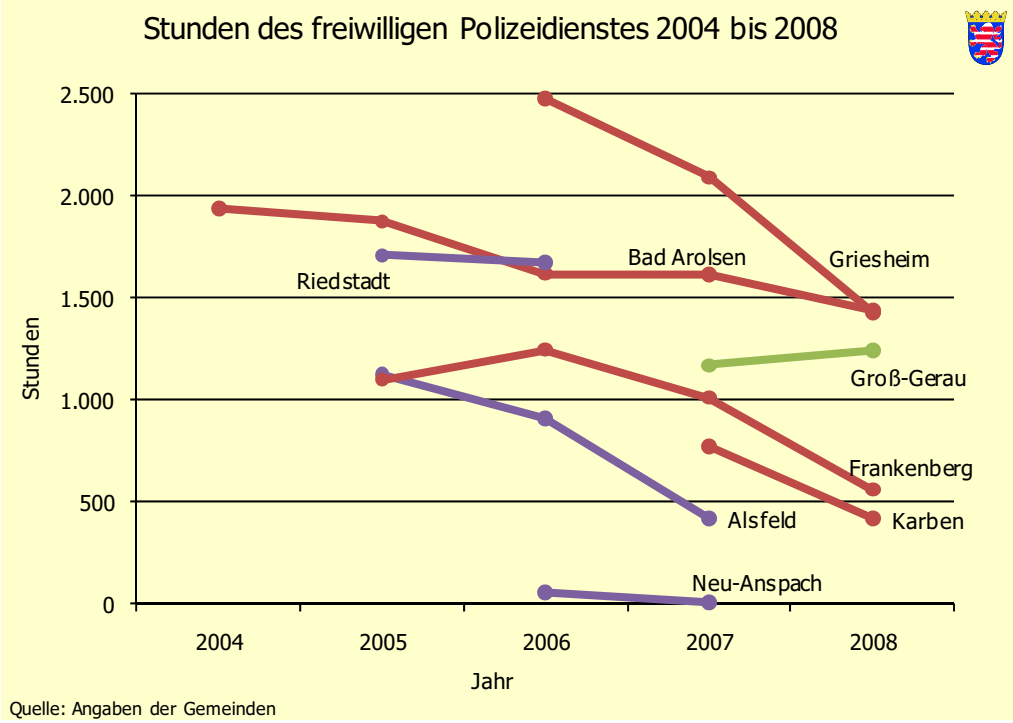
Stufe 4 – Transaktion:
Die öffentlich zugängliche Website bietet die Möglichkeit, den gesamten Vorgang elektronisch abzuwickeln, einschließlich Bescheid und Zustellung. Der Kunde muss keine zusätzlichen Formulare in Papierform einreichen (bei Vorliegen wird dies mit einem Punkt gewertet).

Government im Fundamt von Gelnhausen, Riedstadt und Schwalmstadt. Sie boten durchgängig elektronisch gestützte Verfahren an. Kenntnisse über die Nutzungen dieser Angebote im Vergleich zu den herkömmlichen Verfahren waren in den Gemeinden nicht vorhanden. Mangels qualitätsgesicherter Kennzahlen kann eine Aussage über die Intensität von E-Government von der Überörtlichen Prüfung derzeit nicht getroffen werden.

## 14.18 Freiwilliger Polizeidienst

Gemeinden können mit dem Land Hessen einen Koordinationsvertrag über den Einsatz eines freiwilligen Polizeidiensts schließen. Ziel des Einsatzes des freiwilligen Polizeidiensts war, durch Präsenz, Beobachten und Melden von Wahrnehmungen sowie durch vorbeugende Gespräche mit Bürgern die objektive und subjektive Sicherheitslage in den Städten und Gemeinden zu verbessern. Für die Einsatzplanung war die örtliche Polizeibehörde zuständig.

Ansicht 239 zeigt die acht Gemeinden, die im Prüfungszeitraum einen freiwilligen Polizeidienst hatten.




Ansicht 239: Stunden des freiwilligen Polizeidienstes 2004 bis 2008

Einsatz des freiwilligen Polizeidiensts rückläufig

Bad Arolsen, Frankenberg (Eder), Griesheim und Karben führten die Zahl der geleisteten Stunden zurück. Alsfeld, Neu-Anspach und Riedstadt stellten mit Beschlüssen der Stadtverordnetenversammlungen den freiwilligen Polizeidienst ein. Allein in Groß-Gerau stieg die Zahl der vom freiwilligen Polizeidienst geleisteten Stunden an.

## 14.19 Ausblick

Die Ordnungsbehörden haben bei der Allgemeinen Gefahrenabwehr Handlungsspielräume. Die Prüfung zeigte, dass sie die Handlungsspielräume sachgerecht und bürgerorientiert nutzten.

Auch in Zukunft werden die Ordnungsbehörden Aufgaben wahrnehmen, ohne dass festgelegt ist, in welchem Umfang sie dies tun oder welche Schwerpunkte sie dabei setzen sollen.

Der Aufbau und Weiterentwicklung von Steuerungsinstrumenten kann einen wertvollen Beitrag leisten, diese mit Unsicherheit besetzten Entscheidungen auf eine datengestützte Basis zu stellen.

# ANLAGEN

# 15. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 18 Projekte zu bearbeiten, von denen 10 beendet wurden.

Geprüft wurden 256 Einzelprojekte.

## 15.1 Laufende Prüfungen

140. Vergleichende Prüfung „Gewässerunterhaltung II" bei 21 Verbänden (Gewässerverband Bergstraße, Gewässerverband Salzbödetal, Hessischer Wasserverband Diemel, Unterhaltungsverband Obere Lahn, Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg, Wasserverband Bürstadt, Wasserverband Gersprenzgebiet, Wasserverband Haune, Wasserverband Untere Horloff, Wasserverband Kinzig, Wasserverband Lahn-Ohm, Wasserverband Losse, Wasserverband Lumdatal, Wasserverband Modaugebiet, Wasserverband Mümling, Wasserverband Nidder-Seemenbach, Wasserverband Oberes Lahngebiet, Wasserverband Rodgau-Bieber, Wasserverband Sauerbach, Wasserverband Schwalm, Wasserverband Wohra)

143. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Landkreise" bei fünf Landkreisen (Landkreis Fulda, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Wetteraukreis)

144. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Gemeinden" bei 20 Städten und Gemeinden (Biebergemünd, Biebesheim am Rhein, Birstein, Breuberg, Diemelstadt, Eiterfeld, Gemünden (Wohra), Grävenwiesbach, Großenlüder, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Niddatal, Rockenberg, Sontra, Spangenberg, Staufenberg, Volkmarsen, Wartenberg)

145. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2010: Städte" bei 20 Städten und Gemeinden (Altenstadt, Erlensee, Eschborn, Friedrichsdorf, Freigericht, Geisenheim, Haiger, Hainburg, Idstein, Langenselbold, Langgöns, Münster, Neuhof, Niestetal, Ober-Ramstadt, Schauenburg, Steinau an der Straße, Wald-Michelbach, Weiterstadt, Wettenberg)

146. Vergleichende Prüfung „Vollzug des Kommunalisierungsgesetzes" bei fünf Landkreisen (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Kassel, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Main-Taunus Kreis, Vogelsbergkreis)

147. Vergleichende Prüfung „Betätigung von Städten" bei 12 Städten (Bad Vilbel, Bensheim, Dietzenbach, Hofheim am Taunus, Lampertheim, Langen, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Rodgau, Viernheim)

148. Vergleichende Prüfung „Erziehungshilfen" bei fünf Großstädten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)

149. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement" bei 7 Versorgungs- oder Zusatzversorgungskassen (Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel, Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden)

## 15.2 Beendete Prüfungen

132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte" bei fünf hessischen Großstädten (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden)[362]

[362] Die Prüfungsergebnisse wurden im Zwanzigsten Zusammenfassenden Bericht, LT-Drucks. 18/2632 veröffentlicht.

133. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" bei 25 Städten und Gemeinden (Bad Schwalbach, Bad Soden-Salmünster, Braunfels, Büttelborn, Calden, Dautphetal, Eichenzell, Elz, Eppstein, Erbach, Fritzlar, Fuldatal, Gründau, Hüttenberg, Laubach, Linden, Lorsch, Michelstadt, Mücke, Mühltal, Nauheim, Oestrich-Winkel, Roßdorf, Schlitz, Steinbach (Taunus), Wächtersbach)

134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" bei sieben[363] Landkreisen (Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis)

135. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" bei 30 Gemeinden (Abtsteinach, Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bischoffen, Fischbachtal, Flörsbachtal, Friedewald, Fronhausen, Gemünden (Felda), Herbstein, Hirzenhain, Jesberg, Kefenrod, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Münchhausen, Niederdorfelden, Nüsttal, Oberaula, Romrod, Ronneburg, Ronshausen, Rothenberg, Schwalmtal, Siegbach, Steffenberg, Waldkappel, Wildeck, Wohratal)

136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" bei 29 Städten und Gemeinden (Bromskirchen, Bruchköbel, Cölbe, Edermünde, Elbtal, Feldatal, Frielendorf, Greifenstein, Hadamar, Hochheim am Main, Jossgrund, Kirchhain, Kronberg im Taunus, Künzell, Lautertal (Odenwald), Mainhausen, Nieste, Ottrau, Philippsthal (Werra), Pohlheim, Rasdorf, Reinheim, Rosenthal, Schlüchtern, Schwarzenborn, Seeheim-Jugenheim, Sensbachtal, Wahlsburg, Weißenborn)

137. Vergleichende Prüfung „Jugendämter" bei sieben Sonderstatusstädten (Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda, Gießen, Hanau, Marburg, Rüsselsheim, Wetzlar)

138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" bei neun Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Werra-Meißner-Kreis)

139. Vergleichende Prüfung „Naturparke" bei sieben Zweckverbänden und drei Landkreisen (Zweckverband Naturpark Diemelsee, Zweckverband Naturpark Habichtswald, Zweckverband Naturpark Hessischer Spessart, Zweckverband Naturpark Hochtaunus, Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg, Zweckverband Naturpark Meißner-Kaufunger Wald, Zweckverband Naturpark Rhein-Taunus, Landkreis Fulda als Träger des Naturparks Hessische Rhön, Landkreis Bergstraße als Mitglied im Verein Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e.V., Odenwaldkreis als Mitglied im Verein Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e.V.)

141. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden" bei 15 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Arolsen, Frankenberg (Eder), Gelnhausen, Ginsheim-Gustavsburg, Griesheim, Groß-Gerau, Karben, Neu-Anspach, Nidderau, Riedstadt, Rotenburg a.d. Fulda, Schwalmstadt, Seligenstadt, Vellmar)

142. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" bei 23 Städten und Gemeinden (Babenhausen, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Bebra, Büdingen, Bürstadt, Dreieich, Eltville, Eschwege, Groß-Umstadt, Hattersheim, Herborn, Hofgeismar, Homberg (Efze), Korbach, Limburg, Niedernhausen, Obertshausen, Rödermark, Stadtallendorf, Witzenhausen)

[363] Infolge staatsanwaltschaftlicher Ermittlungsverfahren beim Landkreis Waldeck-Frankenberg hat die Überörtliche Prüfung nach den Üblichkeiten des Hessischen Rechnungshofs die dortige Prüfung unterbrochen. Die 134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" schließt daher mit einem Vergleichsring von sieben Landkreisen.

| Beendete Prüfungen: Besprechungen | | | |
|---|---|---|---|
| | Körper-schaften | Bespre-chungen | Dauer |
| HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN | | | |
| 132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte"[1] | 5 | 17 | 54:43 |
| 133. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" | 26 | 64 | 66:31 |
| 134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Landkreise" | 7 | 27 | 50:36 |
| 135. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" | 30 | 59 | 92:35 |
| 142. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" | 22 | 64 | 111:24 |
| | 90 | 228 | 372:19 |
| FACHPRÜFUNGEN | | | |
| 136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" | 29 | 73 | 102:45 |
| 137. Vergleichende Prüfung „Jugendämter" | 7 | 21 | 47:45 |
| 138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" | 9 | 29 | 74:25 |
| 139. Vergleichende Prüfung „Naturparks" | 10 | 20 | 30:15 |
| 141. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden" | 15 | 36 | 45:55 |
| | 70 | 179 | 301:05 |
| Summe | 160 | 407 | 673:24 |

1) Zwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2632

Ansicht 240: Beendete Prüfungen: Besprechungen

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung innerhalb einer Frist von vier Wochen zu dem Zusammenfassenden Bericht zu äußern.

# 16. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Alle kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise und die wichtigsten kommunalen Verbände sind überörtlich zu prüfen. § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)[364] bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände.

Im Jahr 2009 lebten 23 Prozent der 6.059.581 Hessen in den fünf kreisfreien Städten und 77 Prozent in den kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften war auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG folgende[365]:

5 kreisfreie Städte (§ 4 Absatz 1 Nr. 1 ÜPKKG)

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO[366]:

- 3 Städte von 100.001 bis 250.000
- 1 Stadt von 250.001 bis 500.000
- 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000

421 kreisangehörige Städte und Gemeinden (§ 4 Absatz 1 Nr. 2 ÜPKKG)

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

- 40 Städte und Gemeinden bis 3.000
- 75 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000
- 145 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000
- 129 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000
- 25 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000
- 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

21 Landkreise (§ 4 Absatz 1 Nr. 3 ÜPKKG)

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO[367]:

- 1 Landkreis unter 100.000
- 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000
- 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000
- 11 Landkreise von 200.001 bis 300.000
- 1 Landkreis von 300.001 bis 400.000
- 1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen (§ 4 Absatz 1 Nr. 4 ÜPKKG)

Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main[368] (§ 4 Absatz 1 Nr. 5 ÜPKKG)

---

[364] Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2006, GVBl. I, Seite 666 ff.

[365] Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Hrsg.), Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik; Schuldenstandstatistik; eigene Statistiken

[366] Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, Seite 142 ff.; zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119

[367] Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005 zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 24. März 2010, GVBl. I, Seite 119, 120

Zweckverband Raum Kassel (§ 4 Absatz 1 Nr. 6 ÜPKKG)

Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main (§ 4 Absatz 1 Nr. 7 ÜPKKG)[369]

1 kommunales Gebietsrechenzentrum (§ 4 Absatz 1 Nr. 8 ÜPKKG)

375 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände (§ 4 Absatz 1 Nr. 9 ÜPKKG)

3 Versorgungskassen für Beamte (§ 4 Absatz 1 Nr. 10 ÜPKKG)

4 Zusatzversorgungskassen für Angestellte (§ 4 Absatz 1 Nr. 11 ÜPKKG)

Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen[370] (§ 4 Absatz 1 Nr. 12 ÜPKKG)

[368] Artikel 9 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000, GVBl. I, Seite 542

[369] Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main wurden bis zur Drucklegung dieses Berichts nicht gebildet.

[370] Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen, wurden bis zu Drucklegung des Berichts nicht ermittelt.

# 17. Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Für die in diesem Bericht vorgestellten Projekte wurden geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen festgestellt. Bei den geprüften Risiken handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden, den Prüfungen angepasst, die Ausgaben der Verwaltungs- und/ oder Vermögenshaushalte, das haftende Kapital, das eingesetzte Eigenkapital, ausgereichte Bürgschaften oder die mit einer Aufgabe verbundenen Personal- und Sachkosten zugrunde gelegt. Somit informiert das geprüfte Risiko über die durch die kommunalen Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel.

| Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen | | |
|---|---|---|
| | Geprüfte Risiken | Ergebnisverbesserungen |
| 132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte"[1] | 18,7 Mrd. € | n.a. |
| 133. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Städte und Gemeinden" | 448,7 Mio. € | 20,0 Mio. € |
| 134. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009:Landkreise" | 2,5 Mrd. € | 8,9 Mio. € |
| 135. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Kleine Gemeinden" | 196 Mio. € | n.a. |
| 136. Vergleichende Prüfung „Demografischer Wandel" | 25,3 Mio. € | n.a. |
| 137. Vergleichende Prüfung „Jugendämter" | 76,7 Mio. € | 3,3 Mio. € |
| 138. Vergleichende Prüfung „Rechnungsprüfungsämter II" | 28,5 Mio. € | n.a. |
| 139. Vergleichende Prüfung „Naturparks" | 8,6 Mio. € | n.a. |
| 141. Vergleichende Prüfung „Ordnungsbehörden" | 9,9 Mio. € | 0,8 Mio. € |
| 142. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Mittlere Städte" | 968,4 Mio. € | 27,5 Mio. € |
| Summe | 23,0 Mrd. € | 60,5 Mio. € |

n.a. = nicht ausgewiesen
1) Zwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2632

Ansicht 241: Beendete Prüfungen: Geprüfte Risiken und Ergebnisverbesserungen

Einundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Allein das geprüfte Risiko der im Einundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht veröffentlichten Prüfungen bezifferte 4,3 Milliarden €. Die in diesen Prüfungen festgestellten Ergebnisverbesserungen betrugen knapp 61 Millionen €. Dieser Betrag könnte von den in die Prüfung einbezogenen kommunalen Körperschaften erwirtschaftet werden. Die Bezugsgrößen zur Berechnung der Ergebnisverbesserungen waren zumeist einer anderen kommunalen Körperschaft der gleichen Prüfung entnommen. Damit wurden realistische Wertmaßstäbe zugrunde gelegt.

# 18. Stichwortverzeichnis


A

Abnutzbare Vermögensgegenstände88, 90
Abschreibung.....105, 139
Abschreibungen ..... 89, 139
Abschreibungstabelle.....106, 111
Abtsteinach .....48, 50, 283
Allendorf (Lumda) .... 48, 50, 116, 137, 283
Allgemeine Deckungsmittel ..40, 45, 55
Allgemeiner Ordnungsdienst.....269
Alsfeld.....260, 283
Altenstadt.....282
Amtspflegschaft .....180, 184
Amtsvormundschaft.....180, 184
Angelburg.....48, 50, 79, 137, 283
Anschaffungs- oder Herstellungskosten ..... 88, 129
Anschaffungswert-Prinzip..... 88, 90
Antrifttal.....48, 50, 283
Ausgaben ... 13, 24, 26, 27, 39, 40, 45, 49, 53, 55, 56, 61, 64, 66, 67, 69, 91, 107, 118, 176, 179, 180, 183, 184, 185, 188, 189, 196, 199, 200, 201, 205, 210, 219, 223, 250, 265, 287
Avalprovision .....104

B

Babenhausen..... 52, 54, 117, 283
Bad Arolsen .....260, 283
Bad Hersfeld. 9, 23, 52, 53, 54, 85, 87, 109, 117, 212, 283
Bad Homburg v.d. Höhe 178, 184, 186, 188, 192, 193, 195, 201, 202, 203, 205, 206, 283
Bad Karlshafen.....35
Bad Nauheim ..... 52, 283
Bad Schwalbach..... 41, 43, 74, 93, 95, 119, 121, 212, 283
Bad Soden-Salmünster . 41, 43, 58, 74, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Bad Sooden-Allendorf .....35
Bad Vilbel .....282
Bad Wildungen ...52, 54, 85, 109, 111, 117, 283
Baumaßnahme.....129
Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck.....282
Bebra... 35, 52, 54, 109, 111, 117, 283
Beistandschaft.....180, 184
Bensheim..... 282
Berichterstattung ..... 135
Bewertung 5, 7, 40, 42, 43, 45, 49, 50, 70, 71, 72, 73, 74, 83, 85, 88, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 115, 116, 117, 127, 128, 138, 169, 249, 278, 297
Bewertungsrichtlinie..... 81
Biebergemünd ..... 282
Biebesheim am Rhein..... 282
Birstein ..... 282
Bischoffen.. 48, 50, 115, 116, 137, 283
Braunfels .. 41, 43, 74, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 283
Breuberg..... 282
Bromskirchen .....146, 175, 283
Bruchköbel.....146, 283
Büdingen ... 52, 54, 109, 111, 117, 283
Bündelungsfunktion ..... 259
Bürstadt.....52, 54, 109, 117, 283
Büttelborn41, 43, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 283

C

Calden .... 41, 43, 76, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Cashflow..... 78
Clearingprozesse..... 195
Cölbe.....146, 151, 155, 157, 171, 283
Controlling ..... 130
Controllinginstrument..... 130

D

Darmstadt..... 282
Dautphetal.....41, 43, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Deutscher Rechnungslegungs Standard Nr. 2 ..... 78
dialogicon GmbH ..... 179
Diemelstadt..... 282
Dietzenbach ..... 282
Doppelte Buchführung .23, 50, 70, 118
Doppik.. 39, 78, 81, 83, 112, 113, 130, 135, 136, 137
Doppischer Haushalt ..70, 80, 118, 144
Dreieich 52, 54, 71, 85, 109, 111, 117, 212, 283

Durchführungsverordnung (HSOG-DVO) ..... 262

E

Edermünde ..... 146, 168, 171, 283
Eichenzell 41, 43, 76, 94, 95, 119, 121, 123, 283
Eingliederungshilfe ..... 183, 192
Eingliederungshilfen ..... 183, 191
Einnahmen ... 3, 11, 19, 24, 39, 40, 42, 53, 55, 56, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 118, 147, 155, 176, 213, 222, 223, 261, 268, 271, 272, 273
Einwohnermeldeamt ..... 263
Eiterfeld ..... 282
Elbtal ..... 146, 171, 283
Eltville .....52, 54, 109, 111, 117, 283
Elz .... 41, 43, 74, 76, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Eppstein 41, 43, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Erbach ....41, 43, 76, 93, 95, 119, 121, 124, 283
Ergebnishaushalt ..... 139
Ergebnisrechnung ..... 40, 70, 110, 133
Ergebnisverbesserungen ..... 262, 287
Erlensee ..... 282
Eröffnungsbilanz 3, 5, 7, 9, 15, 23, 70, 71, 73, 74, 77, 80, 81, 82, 83, 86, 88, 90, 91, 92, 96, 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 107, 108, 109, 110, 112, 114, 115, 116, 117, 127, 135, 136, 137, 139, 209, 213, 224, 225
Erstinventur ..... 135
Erträge 40, 56, 61, 113, 118, 119, 132, 133, 139, 158, 213, 222, 223
Erziehungsberatung 183, 184, 193, 207
Erziehungshilfe 13, 179, 181, 183, 184, 186, 194, 195, 199, 206
Eschborn ..... 35, 282
Eschwege ...52, 54, 109, 111, 117, 283

F

Fallzahlen ..... 188, 207
Familienbegleitende Hilfen ... 183, 186, 190
Familienersetzende Hilfen .... 183, 190, 191
Familienlastenausgleich .....55
Familienzentrum ..... 203
Feldatal ..... 146, 283
Finanzanlagen .....5, 91, 92, 101, 102
Finanzausgleich ..... 113
Finanzausgleichsgesetz
§ 37 ..... 60
Finanzbuchhaltung ..... 70
Finanzierungstätigkeit ..... 78
Finanzierungsüberschuss ..... 29
Finanzrechnung ..... 39, 70, 77, 78
Fischbachtal ..48, 50, 79, 84, 116, 137, 283
Flörsbachtal .....48, 50, 137, 283
Frankenberg (Eder) ..... 260, 283
Frankfurt am Main .....34, 282
Freie Träger ..... 183, 205
Freigericht ..... 282
Freiwilliger Polizeidienst ..... 279
Friedewald .....48, 50, 67, 283
Friedrichsdorf ..... 282
Frielendorf ..... 146, 157, 158, 283
Fritzlar .... 41, 43, 76, 93, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Fronhausen .....48, 50, 136, 283
Fulda13, 178, 179, 186, 187, 188, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 199, 202, 205, 214, 222, 243, 269, 283
Fuldatal. 41, 43, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 126, 283
Fundamt ..... 279

G

Ganztagsbetreuung ..... 183, 205
Gefährdung des Kindeswohls . 183, 197
Gefährdungsmeldungen. 193, 194, 195, 197, 199
Gefahrenabwehr ..... 263
Gefahrenabwehrverordnung über das Halten und Führen von Hunden
§ 1 ..... 277
§ 16 ..... 277
Geisenheim ..... 282
Gelnhausen ..... 260, 283
Gemeindevertretung ..... 79, 80, 133
Gemeindevorstand .....73, 80, 82, 211, 212, 225, 276
Gemeinsamer örtlicher Ordnungsbehördenbezirk ..... 276
GemHVO-Doppik
§ 12 ..... 129
§ 2 ..... 45, 77
§ 3 ..... 77
§ 36 ..... 137
§ 38 .....90, 112
§ 39 ..... 113
§ 40 ..... 97
§ 41 ..... 89
§ 4389, 90, 94, 95, 97, 108, 110, 139
§ 50 ..... 98
§ 53 ..... 77

§ 54 ..... 78
§ 59 ..... 73, 90, 92, 93, 101, 102
§ 62 ..... 71
Verwaltungsvorschriften zu § 38 ... 90
Verwaltungsvorschriften zu § 49 .. 92, 101
Verwaltungsvorschriften zu § 59 .. 73, 85, 86, 90, 91, 92, 98, 100, 107, 213
GemHVO-Vwbuchfg (2009)
§ 57 ..... 71
GemHVO-Vwbuchfg-2009 ..... 87, 144
Gemünden (Felda) 48, 50, 79, 137, 283
Gemünden (Wohra) ..... 282
Genehmigungen von Baustellen ..... 269
Generationengerechtigkeit ..... 139
Geo-Naturpark Bergstraße-Odenwald e. V. ..... 283
Geprüftes Risiko ..... 287
Gesamtabschluss 70, 73, 77, 101, 138, 139, 144, 211, 213, 218
Gesamtbilanz ..... 77
Gesamtdeckungsprinzip ..... 55
Gesamtergebnisrechnung ..... 45, 77
Gesamtfinanzrechnung ..... 77, 78
Gestaltungs- und Wahlrechte ..... 71
Gewässerverband Bergstraße ..... 282
Gewässerverband Salzbödetal ..... 282
Gewerbesteuerumlage ..... 24, 55, 113
Gießen .... 45, 178, 180, 186, 188, 192, 193, 194, 195, 196, 201, 202, 205, 210, 283
Ginsheim-Gustavsburg ..... 260, 283
GmbHG
§ 42a ..... 218
Grävenwiesbach ..... 282
Greifenstein ..... 146, 283
Griesheim ..... 260, 283
Großenlüder ..... 282
Groß-Gerau ..... 260, 283
Groß-Umstadt ... 52, 54, 109, 111, 117, 283
Gründau ..... 35, 41, 43, 58, 76, 94, 95, 119, 121, 125, 283
Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung ..... 137, 139

H

Hadamar 146, 151, 153, 155, 167, 283
Haiger ..... 282
Hainburg ..... 282
Hanau ..... 13, 128, 178, 179, 180, 183, 188, 191, 192, 193, 195, 196, 197, 199, 203, 205, 207, 283
Handelsgesetzbuch
§ 249 ..... 112
§ 271 ..... 101
§ 321 ..... 229
Hattersheim 52, 54, 109, 111, 117, 283
Haushaltsausgleich ..... 105, 133, 134
Haushaltsjahr ..... 79, 133
Haushaltslage ... 3, 5, 7, 39, 40, 42, 43, 45, 46, 49, 50, 53, 54, 60, 66, 118, 127, 135, 144, 155, 156, 157, 158
Haushaltsplan ..... 129, 131, 133, 134
Haushaltsplanung ..... 70, 118, 223
Haushaltssatzung ..... 79, 80, 133
Haushaltssicherungskonzept .. 133, 139
Haushaltsstabilität ..... 49, 50, 134, 135
Haushaltswirtschaft .... 5, 9, 23, 39, 42, 49, 50, 69, 70, 71, 72, 78, 85, 86, 87, 88, 108, 118, 126, 131, 134, 144, 213, 223, 224, 227, 229, 237, 297
Heimerziehung ..... 183, 187, 192
Herborn ..... 52, 54, 109, 117, 283
Herbstein ..... 48, 50, 283
Heringen (Werra) ..... 35
Hessische Gemeindeordnung
§ 10 ..... 39
§ 108 ..... 70, 71, 88, 92, 108, 112
§ 112 ..... 213
§ 113 ..... 228
§ 114a ..... 23
§ 114b ..... 133
§ 114d ..... 79
§ 114s ..... 73, 77, 79, 139
§ 114u ..... 218
§ 128 ..... 213, 226, 228
§ 129 ..... 212, 219
§ 131 ..... 212, 215, 230
§ 144s ..... 72
§ 156 ..... 71
§ 38 ..... 285
§ 8 ..... 78, 213
§ 92 ..... 23, 70, 78, 85, 87, 133, 223
§ 97 ..... 79, 80
§114u ..... 228
Hessische Landkreisordnung
§ 25 ..... 285
§ 29 ..... 234
§ 41 Satz 2 Nr. 6 ..... 234
§ 44 ..... 234
§ 52 ..... 212
§ 9 ..... 61
Hessischer Wasserverband Diemel 282
Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung ..... 262
Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch
§ 29 ..... 163

Hessisches Naturschutzgesetz,§ 25 ..... 242, 247
Hessisches Nichtraucherschutzgesetz § 5 Absatz 3 .....276
Hilfen zur Erziehung188, 197, 205, 207
Hirzenhain ..... 48, 50, 79, 283
Hochheim am Main..... 146, 157, 283
Hochtaunuskreis..... 35, 282
Hofgeismar..... 52, 54, 109, 117, 283
Hofheim am Taunus .....282
Homberg (Efze).. 52, 54, 109, 117, 283
Hüttenberg ..... 41, 43, 75, 94, 95, 119, 121, 124, 283

I

Idstein .....282
IDW PS 300 .....228
Interkommunale Vergleichbarkeit ..106
Inventar .....81, 135, 137
Inventur .....81, 135, 136
Inventuranweisung.....81
Inventurleitung ..... 135, 136
Inventurvereinfachung.....137
Investitionstätigkeit ..... 78, 119
Investitionszuschuss ..... 90, 96
Investitionszuweisungen ..... 90, 112

J

Jahresabschluss . 3, 70, 72, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 96, 108, 135, 138, 139, 140, 211, 212, 218, 219, 226, 228, 229
Jahresergebnis..... 23, 77, 92, 285
Jahresrechnung.....49
Jesberg ..... 48, 50, 137, 283
Jossgrund.35, 146, 157, 158, 171, 283
Jugendamt ... 181, 182, 183, 186, 188, 191, 197, 199, 201, 206, 207
Jugendarbeit. 181, 184, 199, 200, 202, 203, 204, 206, 207
Jugendfreizeiteinrichtungen.. 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206
Jugendgerichtshilfe..... 180, 184, 206
Jugendhilfe... 180, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 195, 204, 207
Allgemeiner Sozialer Dienst183, 184, 188, 191, 192, 193, 195, 199, 207
Beistandschaft .....180
Fallstruktur. 186, 190, 191, 192, 193
Fallzahlen..... 187, 188
Gefährdungsmeldungen.....194
Hilfeakte .....195
Hilfeart.....184
Hilfebedarf ..... 188, 189
Hilfeplan.....195
Hilfeplangespräche ..... 193
Inobhutnahme .....193, 194, 195
Schutz des Kindeswohls ..... 197
Sozialpädagogische Familienhilfe 193
Tagesgruppe..... 193
Vereinfachte Hilfen ..... 191
Jugendservicecenter..... 202
Junge Volljährige ..... 183

K

Kapitalflussrechnung ..... 77, 78, 213
Karben.....260, 283
Kassel .....34, 282
Kassenkredite. 3, 5, 29, 30, 31, 34, 35, 55, 57, 59, 60, 66, 69, 143
Kefenrod.....48, 50, 80, 115, 116, 283
Kennzahlen ...3, 13, 71, 118, 122, 130, 131, 133, 144, 179, 196, 207, 251, 264, 273, 279
Kindertageseinrichtungen ..... 183, 191, 197
Kindertagesstätte..... 13, 179, 191
Kindesmissbrauch ..... 181
Kindstötung.....181, 197
Kirchhain..... 146, 151, 155, 283
Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau ..... 282
Kommunaler Finanzausgleich ..... 274
Konnexitätsprinzip..... 139
Konsolidierungsbericht ..... 77
Kontenrahmen..... 77
Korbach 52, 53, 54, 109, 111, 117, 283
Körle.....48, 50, 137, 283
Körperliche Bestandsaufnahme .... 135, 137
Kosten- und Leistungsrechnung ..... 70, 121, 131, 223
Kostenstelle.....131, 132, 133
Kostenstellen...71, 119, 121, 122, 132, 133
Kostenträger ..... 3, 71, 119, 121, 122
Krankenhausbuchführungsverordnung § 5 ..... 103
Kreditbeschaffungskosten ..... 55, 69
Kreis- und Schulumlage.. 5, 47, 55, 61, 62, 63, 65, 113, 114, 117
Kronberg im Taunus.....146, 149, 151, 153, 154, 155, 160, 167, 168, 283
Kultur- und Bildungszentrum..... 203
Kumulierte Fehlbeträge .....61
Kundenfrequentierung..... 269
Künzell... 146, 151, 155, 157, 168, 283

L

Lahn-Dill-Kreis .....35, 282

Lampertheim ..... 282
Landkreis Bergstraße..... 208, 238, 283
Landkreis Darmstadt-Dieburg . 35, 208, 283
Landkreis Fulda. 34, 35, 208, 238, 282, 283
Landkreis Gießen ... 35, 44, 46, 96, 98, 283
Landkreis Groß-Gerau44, 98, 103, 104, 114, 282, 283
Landkreis Hersfeld-Rotenburg 208, 283
Landkreis Kassel ..... 282
Landkreis Limburg-Weilburg35, 44, 46, 96, 98, 127, 283
Landkreis Marburg-Biedenkopf ..... 282
Landkreis Offenbach..... 34, 208, 283
Landkreis Waldeck-Frankenberg ... 282, 283
Langen..... 282
Langenselbold..... 282
Langgöns ..... 282
Laubach 41, 43, 94, 95, 119, 121, 123, 283
Laufende Geschäftstätigkeit .....78
Lautertal (Odenwald)..... 146, 171, 283
Lautertal (Vogelsberg) .....48, 50, 283
Leerstand ..... 169, 170, 171
Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte ....39, 61, 65
Limburg a.d. Lahn ..... 52, 283
Limeshain..... 282
Linden.....41, 43, 76, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Löhnberg..... 282
Lorsch...41, 43, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 256, 283
Ludwigsau .....35

M

Magistrat..... 276
Mainhausen ....146, 151, 153, 155, 283
Main-Kinzig-Kreis 5, 44, 45, 46, 71, 77, 96, 98, 102, 103, 104, 283
Maintal..... 282
Main-Taunus-Kreis ... 5, 35, 44, 46, 98, 103, 282, 283
Marburg .. 13, 178, 179, 186, 188, 189, 191, 192, 197, 201, 203, 205, 206, 210, 283
Mengerskirchen..... 282
Messel..... 282
Messstellen..... 272
Michelstadt..... 41, 43, 76, 94, 95, 119, 121, 124, 125, 283
Mörfelden-Walldorf..... 282
Mücke..... 41, 43, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 126, 283
Mühltal ... 41, 43, 76, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Münchhausen ..... 48, 50, 283
Münster ..... 282

N

Naturpark Hessische Rhön ..... 283
Naturparkprodukt ..... 249
Nauheim ... 41, 43, 54, 76, 94, 95, 109, 117, 119, 121, 123, 124, 283
Neu-Anspach..... 260, 283
Neuhof ..... 282
Neu-Isenburg ..... 282
Niddatal ..... 282
Nidderau..... 260, 283
Niederdorfelden .. 48, 50, 67, 116, 136, 283
Niedernhausen ..52, 54, 109, 111, 117, 283
Nieste..... 146, 151, 155, 169, 283
Niestetal ..... 282
Normiertes Haushaltsergebnis...39, 40, 46, 49
Nüsttal..... 48, 50, 283
Nutzungsdauer 5, 7, 70, 71, 89, 90, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 105, 106, 110, 111, 112, 138
technische ..... 89
wirtschaftliche..... 89

O

Oberaula.....48, 50, 137, 283
Ober-Ramstadt..... 282
Obertshausen....52, 54, 109, 111, 117, 283
Odenwaldkreis.... 44, 46, 96, 104, 127, 128, 238, 283
Oestrich-Winkel .....41, 43, 74, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Offenbach am Main.....34, 282
Öffnungs- und Einsatzzeiten ..... 266
Ordentliches Ergebnis .....39, 40, 45
Ordnungsbehörde..... 262
Ordnungsmäßigkeit..... 135
Ordnungsverwaltung..... 263, 264
Organisationsanweisung..... 82
Ottrau..... 146, 283

P

P & P Treuhand GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft/ Steuerberatungsgesellschaft..... 45
Personalausgaben..... 269

Personalausstattung .....265
Philippsthal (Werra) 146, 168, 171, 283
Pohlheim ..... 146, 151, 155, 160, 283
PricewaterhouseCoopers Aktiengesellschaft .....42
Produktbereich.....130
Produktbeschreibungen ...71, 130, 131
Produkte..71, 118, 119, 121, 122, 130, 131, 132, 249
Produktgruppe .....130
Projektmanagement .....7, 80, 84, 140, 144

R

Rasdorf ..... 146, 158, 283
Realsteuer .....53
Rechnungslegung..... 39, 139
Reinheim ..... 146, 283
Rheingau-Taunus-Kreis....34, 208, 283
Riedstadt..... 260, 283
Rockenberg .....282
Rödermark.52, 54, 109, 111, 117, 212, 283
Rodgau .....282
Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Rechtsanwälte, Steuerberater, .....49
Romrod .....48, 50, 283
Ronneburg..... 48, 283
Ronshausen..... 48, 50, 136, 283
Rosenthal ..... 146, 283
Roßdorf...41, 43, 75, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Rotenburg a.d. Fulda ..... 260, 283
Rothenberg.....48, 50, 283
Rückstellung .....113
Rüsselsheim.... 35, 128, 178, 188, 192, 193, 194, 195, 197, 199, 201, 202, 205, 283

S

Schauenburg .....282
Schlitz .....41, 43, 75, 93, 95, 119, 121, 123, 283
Schlüchtern .....146, 157, 169, 283
Schlüsselzuweisungen.. 55, 61, 66, 128
Schulden 3, 23, 24, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 55, 57, 58, 59, 60, 68, 69, 70, 71, 74, 81, 83, 85, 88, 89, 92, 100, 105, 112, 114, 116, 135, 138, 139, 156, 157, 158, 176, 213, 297
Schulden der Kernhaushalte .....30
Schule ..... 204, 205, 206
Schulsozialarbeit ...191, 200, 204, 205, 206
Schutz des Kindeswohls . 181, 182, 196
Schwalm-Eder-Kreis ..... 44, 46, 98, 99, 104, 283
Schwalmstadt .....260, 283
Schwalmtal..... 48, 137, 283
Schwarzenborn .....146, 160, 283
Seeheim-Jugenheim146, 151, 168, 283
Seligenstadt .....260, 283
Sensbachtal.....146, 283
SGB II
§ 6a ..... 231
Siegbach ..... 48, 50, 283
Sonderregelungen zur Erstellung einer Eröffnungsbilanz für Gemeinden und Gemeindeverbände in Hessen71, 85, 88
Sontra..... 282
Soziale Gruppenarbeit .....183, 191
Sozialgesetzbuch II
§ 6a ..... 231
Sozialgesetzbuch VIII
§ 27 ..... 183
§ 29 ..... 205
§ 35a..... 183
§ 41 ..... 183
§ 78a..... 183
§ 8a ..... 181, 197, 198, 199
Sozialpädagogische Familienhilfe ... 183
Spangenberg .....35, 282
Sparkasse .....5, 92, 93, 103, 104, 286, 297
Stadtallendorf... 52, 54, 109, 111, 117, 283
Stationäre Anlagen..... 272
Staufenberg ..... 282
Steffenberg .....48, 50, 137, 283
Steinau an der Straße..... 282
Steinbach (Taunus).....41, 43, 95, 123, 283
Steuereinnahmen..... 24, 25
Steuerung .....78, 131
Steuerungssysteme..... 264
Strafgesetzbuch
§ 263 ..... 232
Straßenverkehrsbehörde..... 269
Straßenverkehrsordnung
§ 12 Absatz 2 ..... 271
Streetwork .....200, 206

T

Tagesgruppe .....183, 191
Teilhaushalt.....71, 118, 119, 120, 121
Transferleistungen .....64, 186

U

Überwachung des fließenden Verkehrs ..... 269
Überwachung des ruhenden Verkehrs ..... 269
Unterhaltungsverband Obere Lahn 282

V

Vellmar .....260, 283
Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg ..... 282
Vereinfachte Durchschnittswertmethode .....91
Verfügbare allgemeine Deckungsmittel .....55, 56, 57, 67, 142
Vermögensrechnung .....70, 77, 112
Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt ..... 282
Verwaltungshaushalt
Ausgaben.....26
Einnahmen.....24
Viernheim..... 282
Vogelsbergkreis .....35, 208, 282, 283
Volkmarsen ..... 282
Vollzeitpflege ..... 183

W

Wabern .....35
Wächtersbach41, 43, 94, 95, 119, 121, 123, 124, 283
Wahlsburg .....146, 283
Waldkappel..... 35, 48, 50, 283
Wald-Michelbach..... 282
Wartenberg ..... 282
Wasserverband Bürstadt..... 282
Wasserverband Gersprenzgebiet.... 282
Wasserverband Haune..... 282
Wasserverband Kinzig..... 282
Wasserverband Lahn-Ohm ..... 282
Wasserverband Losse ..... 282
Wasserverband Lumdatal..... 282
Wasserverband Modaugebiet ..... 282
Wasserverband Mümling..... 282
Wasserverband Nidder-Seemenbach ..... 282
Wasserverband Oberes Lahngebiet 282
Wasserverband Rodgau-Bieber..... 282
Wasserverband Sauerbach..... 282
Wasserverband Schwalm ..... 282
Wasserverband Untere Horloff..... 282
Wasserverband Wohra ..... 282
Weißenborn .. 146, 149, 153, 157, 158, 160, 283
Weiterstadt ..... 282
Werra-Meißner-Kreis ..... 208, 283
Wettenberg..... 282
Wetteraukreis..... 35, 208, 282, 283
Wetzlar... 13, 178, 179, 180, 186, 187, 188, 189, 194, 195, 197, 201, 202, 206, 207, 283
Wiesbaden .....34, 282
WIKOM AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft... 53
Wildeck.....48, 50, 116, 137, 283
Willingen (Upland) ..... 35
Wirtschaftlichkeit ..... 273
Wirtschaftlichkeitsvergleich..... 130
Witzenhausen....52, 54, 109, 111, 117, 283
Wohratal.....48, 50, 116, 137, 283

Z

Zinsen .... 27, 40, 45, 55, 69, 142, 148, 220
Zusammengefasster Jahresabschluss ..... 73, 77, 78, 101, 213
Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main ..... 282
Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt..... 282
Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Kassel ..... 282
Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden ..... 282
Zuweisungen..... 24, 26, 134
Zweckverband Naturpark Diemelsee ..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Habichtswald ..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Hessischer Spessart ..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Hochtaunus ..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Hoher Vogelsberg..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Meißner-Kaufunger Wald ..... 238, 283
Zweckverband Naturpark Rhein-Taunus ..... 283

# 19. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)[1]

**§ 1 Zuständige Behörde** [1]Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. [2]Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

**§ 2 Personal** [1]Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. [2]Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

**§ 3 Inhalt der Prüfungen** (1) [1]Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. [2]Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

[3]Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.[2]

(2) [1]Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. [2]Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. [3]Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

**§ 4 Gegenstand** (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,
6. der Zweckverband „Raum Kassel",
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von dreihunderttausend Euro übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandsmitglieder einbezogen werden,
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.

(2) [1]Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. [2]Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

**§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht** (1) [1]Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal

---

1 Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, Seite 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2006, GVBl. I, Seite 666 ff.

2 siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO

überörtlich geprüft werden. [2]Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. [3]Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. [4]Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) [1]Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. [2]Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) [1]Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. [2]Beruht das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) [1]Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. [2]Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

**§ 6 Prüfungsergebnis** (1) [1]Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. [2]Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. [3]Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. [4]Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. [5]Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) [1]Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. [2]Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

**§ 7 Unterrichtung und Anhörung** Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

**§ 8 Kostenpflicht** [1]Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. [2]Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

**§ 9 Inkrafttreten** Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

# 20. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften

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
Telefon: (0 61 51) 381 250

Dr. Dieter Bolkenius
Forstdirektor
Stellvertretender Abteilungsleiter
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Peter Meyer
Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 253

Willi Petri
Regierungsdirektor
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 256

Martina Geis
Regierungsoberrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 257

Martin Westermann
Regierungsrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 258

Dr. Hava Erdem
Regierungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Isolde Schatz-Görisch
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Natascha Schmidt
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254