

DER PRÄSIDENT DES
HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS



ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Großstädtebericht

184. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“

Neunundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/5335

Eingegangen am 27. November 2017

Ausgegeben am 28. November 2017

Großstädtebericht

184. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“

Neunundzwanzigster Zusammenfassender Bericht

Impressum

Herausgeber:	Dr. Walter Wallmann Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt poststelle@uepkk.hessen.de rechnungshof.hessen.de
Satz:	Eigensatz
Kartographie:	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung, Referat I3
Druck:	Ph. Reinheimer GmbH, Gagernstraße 9, 64283 Darmstadt
Druckdatum:	7. November 2017
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • und Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.400
Landtagsdrucksache	19/5335

Vorwort

Während die 132. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2009: Großstädte“ für die Haushaltsjahre 2004 bis 2008 im Zeichen der Umstellung von der Kameralistik auf die Doppik stand, wurde in dieser Vergleichenden Prüfung der Schwerpunkt auf die Wirksamkeit bisheriger Konsolidierungsbemühungen sowie das Management des Kommunalen Schutzschirms für die betreffenden Städte gelegt.

Ausgewählte kommunale Leistungen wurden mit dem Ziel analysiert, Ansätze zur Haushaltskonsolidierung zu gewinnen und Ergebnisverbesserungspotenziale aufzuzeigen. Ein besonderes Augenmerk wurde hierbei auf die Hilfen zur Erziehung (SGB VIII) sowie die Tageseinrichtungen für Kinder und die Kindertagespflege gelegt. Weiterhin wurde das Leistungsangebot in den Bereichen Kultur, Sport und Bäderbetrieb, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus untersucht.

Die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der Inneren Verwaltung, die formale Behandlung der Jahresabschlüsse, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandels, die Auslagerung auf externe Aufgabenträger im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung sowie der Arbeitsstand zum kommunalen Gesamtabschluss waren ebenfalls Gegenstände dieser Vergleichenden Prüfung.

Mein Dank gilt der mit der Prüfung beauftragten Gesellschaft, den fünf hessischen Großstädten, aber auch der Abteilung „Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften“. Sie alle trugen zum Gelingen der Prüfung und dieses Berichts bei.

Darmstadt, im November 2017

Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Redaktionelle Hinweise	VII
1. Prüfungsverlauf	8
1.1 Geprüfte Städte	8
1.2 Leitsätze	9
2. Einordnung der hessischen Großstädte	12
2.1 Vergleichbarkeit kreisfreier Städte	12
2.2 Die Großstädte als Teil der kommunalen Familie Hessens.....	12
2.3 Strukturanalyse der hessischen Großstädte	14
2.4 Steuereinnahmen	18
2.5 Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich	21
2.6 Schulden und Kassenkredite	22
3. Finanzen der hessischen Großstädte	25
3.1 Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf.....	25
3.2 Konsolidierungsbedarf	28
3.3 Ergebnisanalyse	30
3.4 Analyse des Eigenkapitals.....	37
3.5 Kredite und Zinsen	38
4. Kommunale Haushaltswirtschaft	43
4.1 Haushalts- und Rechnungswesen	43
4.2 Konsolidierungsmanagement	45
4.3 Haushaltssicherungskonzepte	46
4.4 Unterstützung der Haushaltskonsolidierung durch Landesmaßnahmen.....	48
5. Ansätze zur Haushaltskonsolidierung – Analyse ausgewählter kommunaler Leistungen	54
5.1 Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushalts-belastungen	54
5.2 Hilfen zur Erziehung (SGB VIII)	56
5.2.1 Vorbemerkungen.....	56
5.2.2 Zugangssteuerung.....	60
5.2.3 Fallsteuerung.....	62
5.2.4 Angebotssteuerung	64
5.2.5 Kostensatzsteuerung	67

5.2.6	Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale im Aufgabenbereich Erziehungshilfen.....	73
5.3	Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege	74
5.4	Weitere Potenziale zur Ergebnisverbesserung: Haushaltsbelastungen durch ausgewählte kommunale Leistungen	81
5.5	Ultima Ratio – Anhebung der Realsteuerhebesätze	90
6.	Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns.....	92
6.1	Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung	92
6.2	Gebäudemanagement der städtischen Liegenschaften.....	96
7.	Wirtschaftliche Betätigung.....	98
7.1	Umfang der wirtschaftlichen Betätigung	98
7.2	Prüfungsrechte.....	101
7.3	Beteiligungsverwaltung	105
7.4	Beteiligungsbericht.....	109
7.5	Kommunaler Gesamtabschluss.....	113
8.	Rechtmäßigkeit	117
8.1	Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse.....	117
8.2	Einsatz komplexer Finanzinstrumente.....	122
8.3	Folgekostenberechnungen bei Investitionen	125
8.4	Gebührenhaushalte und Modellfamilie	127
9.	Zusammenfassung und Ausblick	135
10.	Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG).....	138
11.	Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften	140

Redaktionelle Hinweise

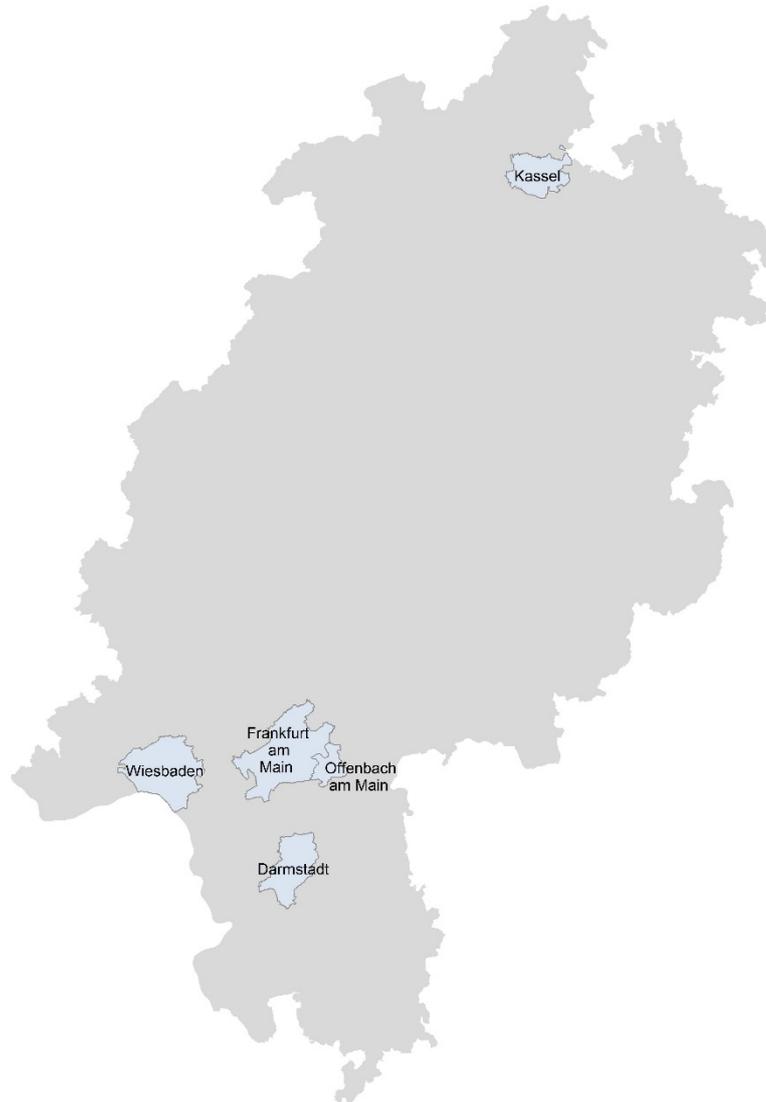
Grundsätzlich werden für die herangezogenen Rechtsquellen die jeweils aktuellen Fassungen in den Fußnoten dargestellt. In Einzelfällen werden die im jeweiligen Prüfungszeitraum oder zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gültigen Vorschriften angegeben.

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

Zur besseren Lesbarkeit wurde darauf verzichtet, die weibliche und die männliche Bezeichnung zu verwenden (so Bürgermeisterin und Bürgermeister). Mit dem männlichen Begriff sind die weibliche und die männliche Person gemeint.

1. Prüfungsverlauf

1.1 Geprüfte Städte



Ansicht 1: „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen in der 184. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ betrug insgesamt 6,1 Milliarden Euro und umfasste die Gesamtaufwendungen der fünf Großstädte im Jahr 2014.¹

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2015 bis März 2016
Prüfungszeitraum:	1. Januar 2010 bis 31. Dezember 2014
Zuleitung der Schlussberichte:	11. Mai 2016
Prüfungsbeauftragter:	PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Saarbrücken

Ansicht 2: „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

¹ Sofern keine Jahresabschlüsse in den Großstädten vorlagen, wurden jeweils die Planzahlen aus den Haushaltsplänen verwendet.

Die in dieser Vergleichenden Prüfung ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich, bezogen auf das Jahr 2014, auf 52,5 Millionen Euro. Darüber hinaus wurden Haushaltsbelastungen für ausgewählte kommunale Leistungen in Höhe von 423,2 Millionen Euro ermittelt. Zudem hätten die Städte durch eine Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den Referenzwert Mehrerträge in Höhe von 34,9 Millionen Euro realisieren können.

Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen für das Jahr 2014	
Ergebnisverbesserungspotenziale	
Erziehungshilfen (SGB VIII) – Optimierung der Kostensatz- und Angebotssteuerung	16,7 Mio. €
Kindertageseinrichtungen - Elternbeiträge in Höhe eines Drittels der Gesamtaufwendungen	35,8 Mio. €
Summe der Ergebnisverbesserungspotenziale	52,5 Mio. €
Belastungen des Haushalts durch ausgewählte kommunale Leistungen	
Kultur	289,4 Mio. €
Sport und Bäderbetrieb	104,2 Mio. €
Volkshochschule	13,2 Mio. €
Wirtschaftsförderung und Tourismus	16,4 Mio. €
Summe der Haushaltsbelastungen	423,2 Mio. €
Realsteuern: Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den Referenzwert	34,9 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2015	

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ansicht 3: Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen für das Jahr 2014

1.2 Leitsätze

Die Haushaltslage der fünf Großstädte war sehr unterschiedlich.

Seite 25 ff.

Frankfurt am Main und Wiesbaden hatten bei hohen Rücklagen und einer vergleichsweise geringen Pro-Kopf-Verschuldung im Prüfungszeitraum keinen Konsolidierungsbedarf.

Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main waren im Jahr 2014 konsolidierungsbedürftig und hoch verschuldet. Sie erhielten allein aus dem kommunalen Schutzschirm Entschuldungshilfen von insgesamt 658,3 Millionen Euro. Den vereinbarten Konsolidierungspfad hielten sie bis zum Prüfungszeitpunkt ein. Kassel konnte den Schutzschirm vorfristig verlassen.

Offenbach am Main

- wies 2012 ein negatives Eigenkapital von 298,6 Millionen Euro aus,
- hatte mit 96,6 Millionen Euro als einzige Stadt auf Basis der ordentlichen Ergebnisse in der mittelfristigen Ergebnisplanung einen primären und mit 583,2 Millionen Euro den höchsten sekundären Konsolidierungsbedarf (perspektivische Entwicklung des Bestandes an Kassenkrediten abzüglich der vorhandenen liquiden Mittel),
- war durch die Abwicklung der Insolvenz der Klinikum Offenbach GmbH mit insgesamt 385,1 Millionen Euro belastet,

Seite 28 f.

Seite 30 f.

Seite 105	<ul style="list-style-type: none"> • hatte deutliche Schwächen im Haushalts- und Rechnungswesen und damit Probleme in der Haushaltssteuerung, • konnte im Prüfungszeitraum keine belastbare Aussage zu den Kosten einzelner kommunaler Leistungen treffen, • hatte keine Beteiligungssteuerung eingerichtet, • hatte eine Überdeckung im Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung von 14,3 Millionen Euro für die Jahre 2010 bis 2014, die zurückzuerstatten ist,
Seite 48 ff.	<ul style="list-style-type: none"> • erhielt aus dem Schutzschirm 211,2 Millionen Euro, aus dem Landesausgleichsstock weitere 40 Millionen Euro und profitiert aus der KFA-Reform mit rund 18,8 Millionen Euro pro Jahr.
Seite 79	<p>Darmstadt</p> <ul style="list-style-type: none"> • gewährte eine 100-prozentige Restkostenabdeckung der zuwendungsfähigen Kosten für freie Träger im Bereich der Kindertageseinrichtungen, ohne dass ein Controlling der gewährten Standards oder ein Vergleich dieser mit den städtischen Standards durchgeführt wurde, • fehlten verlässliche Datengrundlagen zur Ermittlung des Ergebnisses des Gebührenhaushalts Friedhof.
Seite 127 ff.	<p>Kassel</p> <ul style="list-style-type: none"> • hatte den niedrigsten Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2015 mit 490 Prozent, • hatte die höchste Personalaufwandsquote, die höchste Sach- und Dienstleistungsquote sowie die höchste Abschreibungsquote im Vergleich, • konnte als einzige Großstadt eine verbesserte Eigenkapitalentwicklung im Prüfungszeitraum verzeichnen, • konnte eine sachgerechte und nachvollziehbare Erfassung und Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten in der Finanzsoftware nicht gewährleisten, • hatte keine Beteiligungssteuerung eingerichtet, • hatte ein Kalkulationsverhalten für den Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung, dass im wesentlichen Umfang nicht den Anforderungen des KAG entsprach, • konnte alle vertraglichen Bedingungen zur Konsolidierung erfüllen und wurde deshalb am 30. Januar 2017 aus dem Kommunalen Schutzschirm Hessen entlassen.
Seite 18 f.	<ul style="list-style-type: none"> • hatte den niedrigsten Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2015 mit 490 Prozent, • hatte die höchste Personalaufwandsquote, die höchste Sach- und Dienstleistungsquote sowie die höchste Abschreibungsquote im Vergleich, • konnte als einzige Großstadt eine verbesserte Eigenkapitalentwicklung im Prüfungszeitraum verzeichnen, • konnte eine sachgerechte und nachvollziehbare Erfassung und Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten in der Finanzsoftware nicht gewährleisten, • hatte keine Beteiligungssteuerung eingerichtet, • hatte ein Kalkulationsverhalten für den Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung, dass im wesentlichen Umfang nicht den Anforderungen des KAG entsprach, • konnte alle vertraglichen Bedingungen zur Konsolidierung erfüllen und wurde deshalb am 30. Januar 2017 aus dem Kommunalen Schutzschirm Hessen entlassen.
Seite 34	
Seite 135	<p>Frankfurt am Main</p> <ul style="list-style-type: none"> • hatte in 2014 mit 2.451,2 Millionen Euro mehr als die sechzehnfachen Steuererträge von Offenbach am Main, • hielt für die Metropolregion ein stark ausgeprägtes Leistungsangebot in den Bereichen Kultur, Sport und Bäderbetrieb, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus vor.
Seite 18 f.	<p>Wiesbaden</p> <ul style="list-style-type: none"> • hatte als Landeshauptstadt ein stark ausgeprägtes freiwilliges Leistungsangebot, • erhob keine Elternbeiträge für die Halbtagsbetreuung in Kinderkrippen und Kindergärten; insgesamt belief sich das Potenzial aus Elternbeiträgen unter Annahme der Drittelregelung auf 8,8 Millionen Euro.
Seite 81 ff.	
Seite 54 f.	<p>Im Bereich der Erziehungshilfen (SGB VIII) wurden Optimierungspotenziale, insbesondere in der Kostensatz- sowie Fall- und Angebotssteue-</p>
Seite 67 ff.	

rung der Großstädte in Höhe von 16,7 Millionen Euro festgestellt. So führten beispielsweise die geringen vereinbarten Nettojahresarbeitszeiten zu erhöhten Kostensätzen in der ambulanten Erziehungshilfe.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine spezifische Ausbildung der Verwaltungsmitarbeiter zur Verhandlung von Kostensätzen sowie eine sachgerechte Steuerung durch Führungskräfte als maßgebliche Faktoren zur Erzielung einer wirtschaftlichen Erziehungshilfe.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge in Höhe von einem Drittel der Gesamtaufwendungen - die sogenannte Drittelregelung - für die Unterhaltung und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen angemessen ist. Hierdurch könnten Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt 35,8 Millionen Euro realisiert werden. Darüber hinaus wurden Defizite bei der Steuerung der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft festgestellt.

Seite 76

Die Großstädte hielten abhängig von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ein unterschiedlich stark ausgeprägtes Leistungsangebot in den Bereichen Kultur, Sport und Bäderbetrieb, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus vor. Die angebotenen Leistungen aller Großstädte belasteten die Ergebnishaushalte 2014 mit insgesamt 423,2 Millionen Euro. Frankfurt am Main und Wiesbaden hielten dabei als nicht konsolidierungsbedürftige Großstädte die umfangreichsten Leistungsangebote vor. Dies verdeutlichte die besondere Stellung von Frankfurt am Main und Wiesbaden als Metropolregion bzw. Landeshauptstadt.

Seite 54 ff.

Durch die Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den jeweiligen Referenzwert ergäben sich für die konsolidierungsbedürftigen Großstädte (Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main) im Jahr 2014 rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale von 34,9 Millionen Euro.

Seite 54 ff.

Betätigungsprüfungen durch die örtlichen Rechnungsprüfungsämter sowie die Überörtliche Prüfung sollten die Großstädte als Instrument der Steuerungsunterstützung nutzen. Im Rahmen der Berichterstattung werden die Stadtverordnetenversammlungen aufgrund der dezidierten Einblicke in die Beteiligungen als auch die Beteiligungsverwaltung über mögliche Handlungsdefizite und Risiken informiert. In den Gesellschaftsverträgen der maßgeblichen privatrechtlichen Beteiligungen der Großstädte waren die Prüfungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG vielfach nicht gegenüber der Überörtlichen Prüfung eingeräumt.

Seite 101 ff.

Die Großstädte unterlagen durchschnittlich mehr als ein Drittel des Jahres 2014 der vorläufigen Haushaltsführung. So vollendeten die Großstädte die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzungen bis zu 224 Kalendertage (Offenbach am Main) nach Beginn des jeweiligen Haushaltsjahres.

Seite 117 ff.

Bei der Aufstellung von Folgekostenberechnungen für Investitionen wurden in den Großstädten Optimierungspotenziale festgestellt. Lediglich Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden hatten einen standardisierten Prozess für die Abbildung von Folgekostenberechnungen eingerichtet. Keine Großstadt hatte im Prüfungszeitraum eine mindestens mittelfristige Folgekostenberechnung erstellt. Die Großstädte sollten ihre Projektplanung im Sinne eines Lebenszyklusansatzes gestalten. Dies kann ein stärkeres, phasenübergreifendes Kostenbewusstsein

Seite 125 ff.

schon während der Entwurfsplanung bewirken und Anreize zur Kosteneinsparung setzen.

Seite 127 ff.

Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wiesen im Prüfungszeitraum eine Überdeckung in dem Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung auf. Die Überdeckung war in Offenbach am Main mit einem Überschuss von 14,3 Millionen Euro für die Jahre 2010 bis 2014 am höchsten. Im Gebührenhaushalt Friedhofswesen wurde für Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils eine durchschnittliche Unterdeckung von 3 Prozent ermittelt. Frankfurt am Main wies im Durchschnitt eine deutlich höhere Unterdeckung von 12 Prozent auf. Für Darmstadt fehlten verlässliche Datengrundlagen zur Ermittlung des Ergebnisses des Gebührenhaushalts.

2. Einordnung der hessischen Großstädte

2.1 Vergleichbarkeit kreisfreier Städte

In Hessen gibt es mit Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden insgesamt fünf kreisfreie Städte. Sie haben jeweils mehr als 100.000 Einwohner und werden damit als Großstädte eingestuft. In anderen Flächenländern gibt es kreisfreie Städte, die sogar weniger als 100.000 Einwohner haben. Städte dieser Größenordnung sind in Hessen kreisangehörig. Wenn sie mindestens 50.000 Einwohner haben, werden sie als Sonderstatusstädte bezeichnet. In den 13 Flächenländern gibt es insgesamt 63 Städte, die kreisfrei sind und zum 31. Dezember 2015 mehr als 100.000 Einwohner hatten.

In der Gruppe der kreisfreien Städte ist nicht immer eine vollständige Vergleichbarkeit gegeben. Dies gilt vor allem bei Ländervergleichen. Eine Ursache ist, dass im Flächenländervergleich die Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen nicht homogen ist. Hinzu kommen unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen. Im Falle des doppelten Haushaltsrechts führt dies beispielsweise zu Unterschieden in der Bewertung gleicher Sachverhalte.

Innerhalb eines Flächenlandes können bei einem Teil der möglichen Kennzahlen ebenfalls Einschränkungen in der Vergleichbarkeit auftreten. Dies gilt im Besonderen bei sehr großen Unterschieden in der Einwohnerzahl. Im Falle Hessens trifft dies vor allem auf Vergleiche mit der Stadt Frankfurt am Main zu. Frankfurt am Main hat beispielsweise etwa sechs Mal so viele Einwohner wie Offenbach am Main. Tendenziell gilt, dass beispielsweise die zentralörtlichen Funktionen einer Stadt umso ausgeprägter sind, je größer ihre Einwohnerzahl ausfällt. Auch wenn es eine vollkommene Vergleichbarkeit zwischen zwei Städten nicht geben kann, können dennoch derartige Betrachtungen Hinweise auf Verbesserungspotenziale liefern. Hierzu sind jedoch die stadt-spezifischen Besonderheiten in der Interpretation zu berücksichtigen. Es ist daher wichtig, etwaige strukturelle Unterschiede zu beachten. Hierzu wird der Untersuchung von Finanzkennzahlen (Abschnitte 2.4 bis 2.6) eine vergleichende Analyse zur Bedeutung (Abschnitt 2.2) und zu den Strukturen (Abschnitt 2.3) der kreisfreien Städte vorangestellt.

2.2 Die Großstädte als Teil der kommunalen Familie Hessens

Das Land Hessen hat insgesamt 447 Kommunen². Hinsichtlich ihrer Fallzahl von fünf bildeten die kreisfreien Städte somit nur eine kleine Gruppe in der kommunalen Familie Hessens. Wie groß die Bedeutung der kreisfreien Städte

² Gemeinden und Gemeindeverbände, ohne den Landeswohlfahrtsverband Hessen.

für die hessischen Kommunalfinanzen tatsächlich war, wird gleichwohl an den weiteren Kenngrößen deutlich, die in Ansicht 4 aufgeführt sind.

Einordnung der kreisfreien Städte in die kommunale Familie Hessens					
	Maßeinheit	Kreisfreie Städte	Kreisangehörige Städte u. Gemeinden	Landkreise***	Hessen (gesamt, ohne LWV)
Körperschaften	Anzahl	5	421	21	447
Einwohner zum 31. Dezember 2015	Anzahl	1.485.977	4.690.195	4.690.195	6.176.172
	%	24,1	75,9	75,9	100,0
Fläche zum 31. Dezember 2015	km ²	726,0	20.388,9	20.388,9	21.114,9
	%	3,4	96,6	96,6	100,0
Einwohnerdichte zum 31. Dezember 2015	Ew./km ²	2.047	230	230	293
Teilbereinigte Einnahmen der Kernhaushalte 2016	Mio. €	6.378,8	10.000,3	6.723,0	23.102,1
	€/Ew.*	4.293	2.132	1.433	3.741
	%	27,6	43,3	29,1	100,0
Teilbereinigte Ausgaben der Kernhaushalte 2016	Mio. €	6.290,4	9.760,6	6.746,0	22.797,1
	€/Ew.*	4.233	2.081	1.438	3.691
	%	27,6	42,8	29,6	100,0
Finanzierungssaldo 2016	Mio. €	88,4	239,7	-23,0	305,1
	€/Ew.*	59	51	-5	49
Steuereinzahlungen (netto) 2016**	Mio. €	3.633,2	5.524,4	1,6	9.159,2
	€/Ew.*	2.445	1.178	0	1.483
	%	39,7	60,3	0,0	100,0
Investitionskredite und Wertpapierschulden im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2016	Mio. €	2.977,5	5.424,3	3.240,6	11.642,4
	€/Ew.*	2.004	1.157	691	1.885
	%	25,6	46,6	27,8	100,0
Kassenkredite im Kernhaushalt zum 31. Dezember 2016	Mio. €	808,6	2.397,1	3.051,1	6.256,9
	€/Ew.*	544	511	651	1.013
	%	12,9	38,3	48,8	100,0

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt, Statistisches Bundesamt
* Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015
** Inklusive sonstige Gemeindesteuern, aber ohne steuerähnliche Abgaben; nach Abzug der Gewerbesteuerumlage
*** Daten zu den Landkreisen bei Finanzkennzahlen ohne kreisangehörige Städte und Gemeinden (d.h. nur Landkreisverwaltung)
%-Werte zeigen den prozentualen Anteil am hessischen Gesamtwert (ohne LWV)
Teilbereinigte Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssaldo nach kameraler Haushaltssystematik ohne Bereinigung von Zahlungen gleicher Ebene

Ansicht 4: Einordnung der kreisfreien Städte in die kommunale Familie Hessens

Auch finanzwirtschaftlich waren die kreisfreien Städte von zentraler Bedeutung für die gesamten Kommunalfinanzen. Auf ihre Kernhaushalte entfielen 27,6 Prozent der teilbereinigten Einnahmen. Bei den Steuereinzahlungen lag der Anteil der kreisfreien Städte bei 39,7 Prozent. Zu beachten ist bei diesem Wert allerdings die enorme Steuerkraft der Stadt Frankfurt am Main. Frankfurt am Main war die einwohnerkräftigste Stadt Hessens³ und zählte zu den steuerstärksten Städten in Deutschland⁴.

Ansicht 5 zeigt den Finanzierungssaldo für die Jahre 2014 bis 2016. Einen negativen Saldo aus Einnahmen und Ausgaben hatte im Jahr 2016 nur der

³ Vgl. Ansicht 6.

⁴ Vgl. Ansicht 17.

Kernhaushalt von Frankfurt am Main (-80,4 Millionen Euro). Die Salden der übrigen Städte waren positiv. Auch der Stadt Offenbach gelang 2016 ein Finanzierungsüberschuss. Er belief sich auf 47,2 Millionen Euro.

Finanzierungssaldo der kreisfreien Städte						
	Mio. €			€/EW*		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Darmstadt	7,6	-31,7	10,6	49	-204	68
Frankfurt am Main	197,0	73,3	-80,4	269	100	-110
Kassel	-17,3	18,4	28,6	-87	93	145
Offenbach am Main	-18,6	-17,3	47,2	-150	-140	381
Wiesbaden	-16,3	-11,5	82,3	-59	-42	298
Gesamt	152,4	31,1	88,4	103	21	59

Quelle: Eigene Darstellung; Hessisches Statistisches Landesamt

* Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015

Ansicht 5: Finanzierungssaldo der kreisfreien Städte 2014 bis 2016

2.3 Strukturanalyse der hessischen Großstädte

Die Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten werden von verschiedenen strukturellen Rahmenbedingungen determiniert. Diese können von den Städten häufig nicht kurzfristig beeinflusst werden. Die folgende Strukturanalyse untersucht die Grunddaten, die Wirtschaftsstruktur und die soziale Lage der kreisfreien Städte. Dabei werden auch beispielhafte Vergleiche mit kreisfreien Städten anderer Flächenländer durchgeführt.

Grunddaten

Ansicht 6 enthält einzelne Grunddaten zu den kreisfreien Städten. Zu Vergleichszwecken sind Werte zur Summe der kreisfreien Städte der Flächenländer enthalten. Hinsichtlich der Anzahl der Stadtteile ist darauf hinzuweisen, dass diese nicht vergleichbar sind. Grund ist, dass die Städte große Freiheiten bei der Festlegung von Stadtteilen haben. Daher können auch zusammenhängende Siedlungsgebiete aus mehreren Stadtteilen bestehen.

Grunddaten der kreisfreien Städte					
	Einwohner zum 31. Dezember 2015	Fläche zum 31. Dezember 2015	Einwohner- dichte zum 31. Dezember 2015	Stadtteile zum 31. Dezember 2014	Regierungs- bezirk (Aufsicht)
	Anzahl	km ²	Ew./km ²	Anzahl	
Darmstadt	155.353	122,1	1.272	9	Darmstadt
Frankfurt am Main	732.688	248,3	2.951	46	Darmstadt (HMdLuS**)
Kassel	197.984	106,8	1.854	23	Kassel
Offenbach am Main	123.734	44,9	2.756	19	Darmstadt
Wiesbaden	276.218	203,9	1.354	26	Darmstadt (HMdLuS**)
Kreisfreie Städte der Flächenländer*	197.783	133,3	1.378	–	–

Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt; Hessisches Statistisches Landesamt; eigene Berechnungen

* Arithmetisches Mittel der kreisfreien Städte der Flächenländer (d.h. jeweils inklusive der kreisfreien Städte in Hessen)

** Bei den Städten Frankfurt am Main und Wiesbaden übernimmt das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdLuS) die Funktion der Kommunalaufsicht

Ansicht 6: Grunddaten der kreisfreien Städte

In der Gruppe der kreisfreien Städte Hessens fällt Frankfurt am Main eine besondere Stellung zu. Mit 732.688 Einwohnern hatte Frankfurt am Main fast so viele Einwohner wie die übrigen vier kreisfreien Städte zusammen (753.289 Einwohner).

In Ansicht 7 sind Daten zur Wirtschaftsstruktur aufgeführt. Zu Vergleichszwecken sind auch Werte für die Gesamtheit der kreisfreien Städte der Flächenländer enthalten. Um hinsichtlich der Bevölkerungsstärke die Vergleichbarkeit zu erhöhen, sind nur Vergleiche mit kreisfreien Städten ab 100.000 Einwohnern aufgeführt. Zudem werden die kreisfreien Städte nach Einwohnergrößenklassen gruppiert, um die Vergleichbarkeit zu verbessern.

Wirtschaftsstruktur

Wirtschaftsstruktur der kreisfreien Städte				
	Nominales Bruttoinlandsprodukt 2014	Kaufkraft je Haushalt 2015	Anteil der Einpendler*** 2015	Anteil der Auspendler*** 2015
	€/Ew.**	€	%	%
Darmstadt	67.851	47.662	61,3	24,4
Kassel	48.415	34.996	45,9	17,6
Offenbach am Main	37.546	42.413	38,3	39,0
Kreisfreie Städte* mit 100.000 bis 199.999 Ew.	52.773****	42.691	46,1	23,3
<u>Beispiele:</u>				
Heidelberg	52.770	43.849	53,5	18,3
Mülheim/Ruhr	34.619	47.074	32,1	30,3
Osnabrück	45.951	39.044	47,4	20,2
Wiesbaden	58.819	47.561	39,5	25,0
Kreisfreie Städte* mit 200.000 bis 499.999 Ew.	42.490	39.971	32,9	19,7
<u>Beispiele:</u>				
Bonn	74.386	47.145	45,1	18,2
Karlsruhe	59.668	41.133	46,6	18,7
Mannheim	60.507	36.272	52,1	21,0
Frankfurt am Main	92.378	47.112	68,1	16,5
Kreisfreie Städte* ab 500.000 Ew.	58.143	43.523	40,3	17,2
<u>Beispiele:</u>				
Düsseldorf	77.624	49.048	58,6	18,5
Köln	54.753	45.458	34,2	15,2
Stuttgart	79.362	47.899	54,6	19,0

Quelle: Eigene Darstellung; Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Bertelsmann Stiftung
* Arithmetisches Mittel der kreisfreien Städte der Flächenländer (d.h. jeweils inklusive der kreisfreien Städte in Hessen)

** Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2014

*** Ein-/Auspendler in Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren

**** Der Wert wird stark durch die zwei Städte Ingolstadt und Wolfsburg beeinflusst. Ingolstadt und Wolfsburg haben mit 123.087 Euro je Einwohner und 136.695 Euro je Einwohner das höchste Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt aller kreisfreien Städte in Deutschland. Ohne die beiden Städte läge das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt in dieser Einwohnergrößenklasse bei 43.495 Euro je Einwohner.

Ansicht 7: Wirtschaftsstruktur der kreisfreien Städte

Die wirtschaftsstärkste kreisfreie Stadt Hessens war im Jahr 2014 Frankfurt am Main mit 92.378 Euro je Einwohner Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt. Offen-

bach am Main hatte mit 37.546 Euro je Einwohner das geringste Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt. Unter Einbeziehung sämtlicher kreisfreien Städte ab 100.000 Einwohnern, bildete Wolfsburg mit 136.695 Euro je Einwohner den Spitzenwert. Bottrop rangierte mit 20.022 Euro je Einwohner am unteren Ende des Rankings.

Bei der Kaufkraft bildeten Darmstadt (47.662 Euro je Haushalt) und Kassel (34.996 Euro je Haushalt) die Extremwerte unter den hessischen Großstädten. Unter Betrachtung aller kreisfreien Städte ab 100.000 Einwohnern hatte München mit 51.296 Euro je Haushalt den höchsten und Rostock mit 33.614 Euro je Haushalt den niedrigsten Wert.

Die Anzahl der Menschen in einer Stadt schwankt im Laufe eines Tages. Ein wesentlicher Grund sind die Ein- und Auspendler. Abgesehen von Offenbach am Main hatten alle kreisfreien Städte in Hessen im Jahr 2015 mehr Einpendler als Auspendler. Besonders ausgeprägt war der Unterschied in Frankfurt am Main. Die Stadt hatte sowohl den höchsten Einpendleranteil als auch den niedrigsten Auspendleranteil der kreisfreien Städte in Hessen. Wochentags hat Frankfurt am Main damit während der typischen Arbeitszeiten eine deutlich höhere Bevölkerungszahl als der statistisch berichtete Wert von 732.688 Einwohnern. Zeitweise können sich dadurch rund eine Million Menschen in Frankfurt am Main aufhalten.

Einen Einfluss auf die kommunalen Finanzen hat auch die soziale Lage. Vier statistische Kenngrößen zu sozialen Lage werden in Ansicht 8 aufgeführt.

Soziale Lage in den kreisfreien Städten				
	Arbeitslosen- anteil 2015	Kinderarmut 2015	Jugendarmut 2015	Altersarmut 2015
	%	%	%	%
Darmstadt	8,5	20,9	17,1	5,7
Kassel	12,4	24,4	19,7	7,3
Offenbach am Main	13,2	34,3	29,1	8,6
Kreisfreie Städte* mit 100.000 bis 199.999 Ew.	9,6	19,6	15,0	4,3
<u>Beispiele:</u>				
Heidelberg	7,2	10,2	8,8	4,3
Mülheim/Ruhr	10,9	27,8	19,8	4,7
Osnabrück	10,6	23,8	18,9	5,9
Wiesbaden	9,8	24,4	19,7	6,8
Kreisfreie Städte* mit 200.000 bis 499.999 Ew.	11,8	24,4	19,1	4,5
<u>Beispiele:</u>				
Bonn	10,1	20,7	17,0	5,2
Karlsruhe	7,3	13,3	10,4	5,1
Mannheim	7,7	22,0	18,3	5,5
Frankfurt am Main	8,6	21,9	18,9	8,6
Kreisfreie Städte* ab 500.000 Ew.	10,8	21,5	18,3	5,7
<u>Beispiele:</u>				
Düsseldorf	11,0	21,3	19,0	7,7
Köln	12,2	22,9	20,6	7,6
Stuttgart	7,0	13,3	11,7	4,5

Quelle: Eigene Darstellung; Bertelsmann Stiftung

* Arithmetisches Mittel der kreisfreien Städte der Flächenländer (d.h. jeweils inklusive der kreisfreien Städte in Hessen)

Arbeitslosenanteil: Anteil der Arbeitslosen an der Summe der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und Arbeitslosen

Kinderarmut: Anteil der Einwohner bis 14 Jahren, die Leistungen nach SGB II erhalten

Jugendarmut: Anteil der Einwohner von 15 bis 17 Jahren, die Leistungen nach SGB II erhalten

Altersarmut: Anteil der Einwohner ab 65 Jahren, die Grundsicherung nach SGB XII erhalten

Ansicht 8: Soziale Lage in den kreisfreien Städten

Im Vergleich der kreisfreien Städte in Hessen hatte Darmstadt den geringsten und Offenbach am Main den höchsten Arbeitslosenanteil. Bei der Kinder- und Jugendarmut bildeten jeweils Darmstadt und Offenbach am Main den niedrigsten bzw. höchsten Wert. Bei der Kennzahl Altersarmut hatte Darmstadt die geringste sowie Frankfurt am Main und Offenbach am Main die höchste Kennzahlausprägung. Die hessischen kreisfreien Städte lagen bei den Armutskennziffern über den Durchschnittswerten ihrer Größenklasse. Die einzige Ausnahme ist die Kinderarmut in Wiesbaden, die auf dem Durchschnittswert lag.

Bei Einbeziehung aller kreisfreien Städte ab 100.000 Einwohnern hatte Ingolstadt mit 4,1 Prozent den niedrigsten sowie Gelsenkirchen mit 19,4 Prozent

den höchsten Arbeitslosenanteil im Jahr 2015. Für die Kinderarmut bildeten Ingolstadt mit 9,4 Prozent und Gelsenkirchen mit 39,1 Prozent die Extremwerte. Bei der Jugendarmut waren es Ingolstadt mit 6,0 Prozent und Gelsenkirchen mit 31,7 Prozent. Die geringste Altersarmut hatte Jena mit 1,6 Prozent. Die höchste Ausprägung der Kennzahl hatten Frankfurt am Main und Offenbach am Main mit 8,6 Prozent.

Für die Stadt Offenbach am Main zeigten sich aus den statistischen Daten vergleichsweise schwierige wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen. Diese Bedingungen haben einerseits exogenen Charakter. Andererseits sind sie aber auch das Resultat der eigenen Entscheidungen früherer Jahre. So haben die kreisfreien Städte die Möglichkeit, ihre Rahmenbedingungen in gewissen Grenzen selbst zu beeinflussen. Eine wichtige Voraussetzung für eine zielgerichtete Verbesserung sind leistungsfähige Managementsysteme und -strukturen. Sie müssen zeitnah fundierte Informationen für Entscheidungen von Politik und Verwaltungen bereitstellen.

2.4 Steuereinnahmen

Steuern sind eine der wichtigsten Einnahmequellen der kreisfreien Städte. Ihre Steuereinnahmen können die Städte jedoch nicht vollständig selbst beeinflussen. Ein Hebesatzrecht haben sie nur bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer). Zudem haben sie Möglichkeiten, die sonstigen Gemeindesteuern (z. B. Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer) zu beeinflussen. Letztere verzeichnen, ähnlich wie die Grundsteuer A, jedoch in der Regel nur ein vergleichsweise geringes Aufkommen. Weitere wichtige Steuerarten sind für die Städte die nicht direkt steuerbaren Gemeindeanteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer.

Ansicht 9 zeigt für das Jahr 2016 Aufkommens- und Hebesatzdaten zu den beiden wichtigsten Realsteuern (Grundsteuer B und Gewerbesteuer). Darüber hinaus sind Daten zu den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer aufgeführt.⁵

Ausgewählte Steuern der kreisfreien Städte 2016						
	Grundsteuer B		Gewerbesteuer		Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer	Summe
	Aufkommen	Hebesatz	Aufkommen (netto ^{**})	Hebesatz		
	€/Ew. ^{***}	%	€/Ew. ^{***}	%		
Darmstadt	234	535	1.029	425	660	1.924
Kassel	184	490	702	440	525	1.411
Offenbach am Main	223	600	570	440	478	1.271
Kreisfreie Städte* mit 100.000 bis 199.999 Ew.	195	519	653	438	532	1.380
<u>Beispiele:</u>						
Heidelberg	175	470	550	400	565	1.291
Mülheim/Ruhr	241	640	596	520	561	1.398
Osnabrück	196	460	538	440	467	1.202
Wiesbaden	212	492	1.020	454	684	1.916
Kreisfreie Städte* mit 200.000 bis 499.999 Ew.	189	559	536	466	477	1.202
<u>Beispiele:</u>						
Bonn	294	680	692	490	646	1.632
Karlsruhe	156	420	837	430	618	1.611
Mannheim	223	487	894	430	597	1.714
Frankfurt am Main	282	500	2.108	460	758	3.148
Kreisfreie Städte* ab 500.000 Ew.	216	561	926	461	588	1.731
<u>Beispiele:</u>						
Düsseldorf	231	440	970	440	688	1.889
Köln	219	515	1.037	475	586	1.843
Stuttgart	248	520	989	420	682	1.918

Quelle: Eigene Darstellung; Statistisches Bundesamt

* Arithmetisches Mittel der kreisfreien Städte der Flächenländer (d.h. jeweils inklusive der kreisfreien Städte in Hessen)

** Nach Abzug der Gewerbesteuerumlage

*** Berechnungen in Euro je Einwohner mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015

Ansicht 9: Ausgewählte Steuern der kreisfreien Städte 2016

In Ländervergleichen finden sich die Städte und Gemeinden in Hessen regelmäßig in der Spitzengruppe der steuerstärksten Länder.⁶ Einen wesentlichen Anteil daran hat Frankfurt am Main. Von allen kreisfreien Städten in Hessen hatte Frankfurt am Main die höchsten Einnahmen je Einwohner aus der Grundsteuer B, der Gewerbesteuer (netto) und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer. Besonders auffällig war das Netto-Aufkommen der Gewerbesteuer (2.108 Euro je Einwohner). Die geringsten

5 Nicht enthalten sind Daten zur Grundsteuer A und zu den sonstigen Gemeindesteuern, wie der Hundesteuer oder der Zweitwohnsitzsteuer.

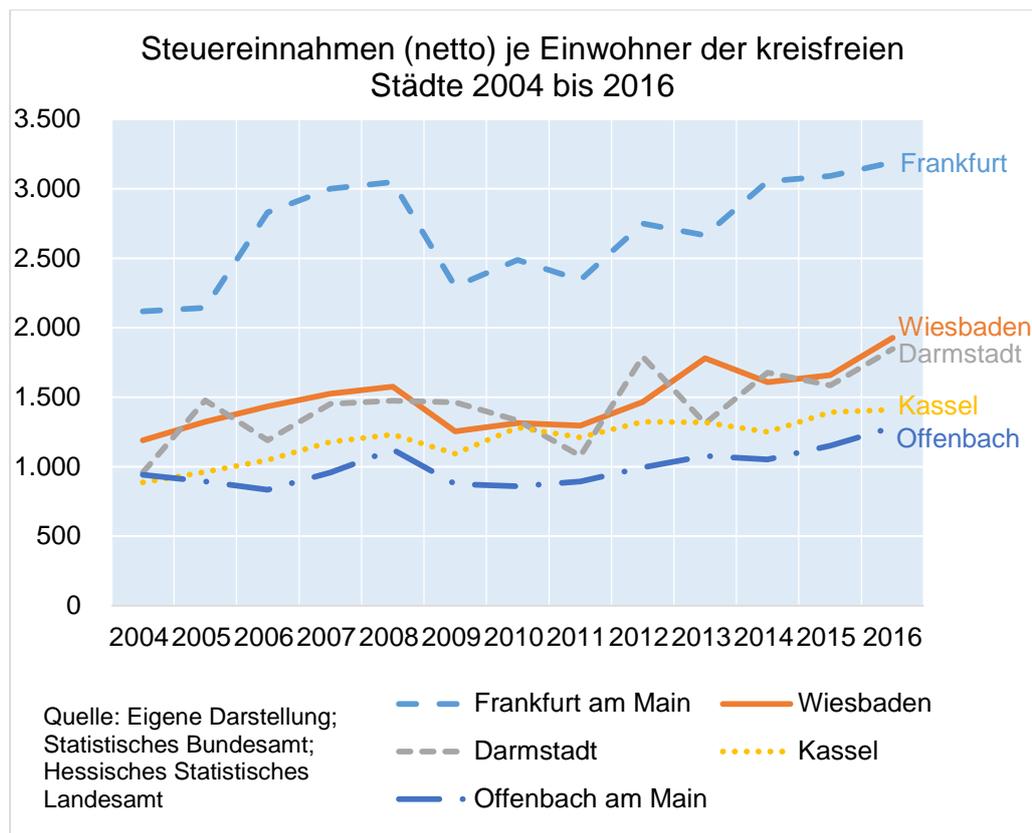
6 Siehe Kommunalbericht 2016, S. 33.

Steuereinnahmen aus der Grundsteuer B hatte Kassel. Bei der Gewerbesteuer (netto) und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer verzeichnete Offenbach am Main das geringste Aufkommen.

Den niedrigsten Hebesatz der Grundsteuer B im Jahr 2016 hatte in der Gruppe der hessischen kreisfreien Städte Kassel mit 490 Prozent. Offenbach am Main bildete mit 600 Prozent den höchsten Wert. Im Jahr 2014 lag der Hebesatz in Offenbach am Main noch bei 500 Prozent. Im Vergleich zu den Hebesätzen der kreisfreien Städte anderer Länder waren die hessischen Werte nicht auffällig. Den Höchsthebesatz der kreisfreien Städte ab 100.000 Einwohner hatte Duisburg mit 855 Prozent. Den geringsten Hebesatz beschloss Regensburg mit 395 Prozent.

Bei den Hebesätzen der Gewerbesteuer war in Hessens kreisfreien Städten eine Spannweite von 425 Prozent in Darmstadt und bis 460 Prozent in Frankfurt am Main festzustellen. Auch die Gewerbesteuerhebesätze waren im Vergleich zu den kreisfreien Städten anderer Flächenländer nicht auffällig. Den Höchstwert der kreisfreien Städte in Deutschland mit mindestens 100.000 Einwohnern hatte Oberhausen mit 550 Prozent. Am niedrigsten fiel der Hebesatz in Ulm und Wolfsburg aus (jeweils 360 Prozent).

In den kreisfreien Städten stiegen die Steuereinnahmen (netto) je Einwohner⁷ seit 2005 tendenziell an (siehe Ansicht 10). Aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise gab es jedoch von 2008 auf 2009 deutliche Rückgänge in den Steuereinnahmen (netto).



Ansicht 10: Steuereinnahmen (netto) je Einwohner der kreisfreien Städte 2004 bis 2016

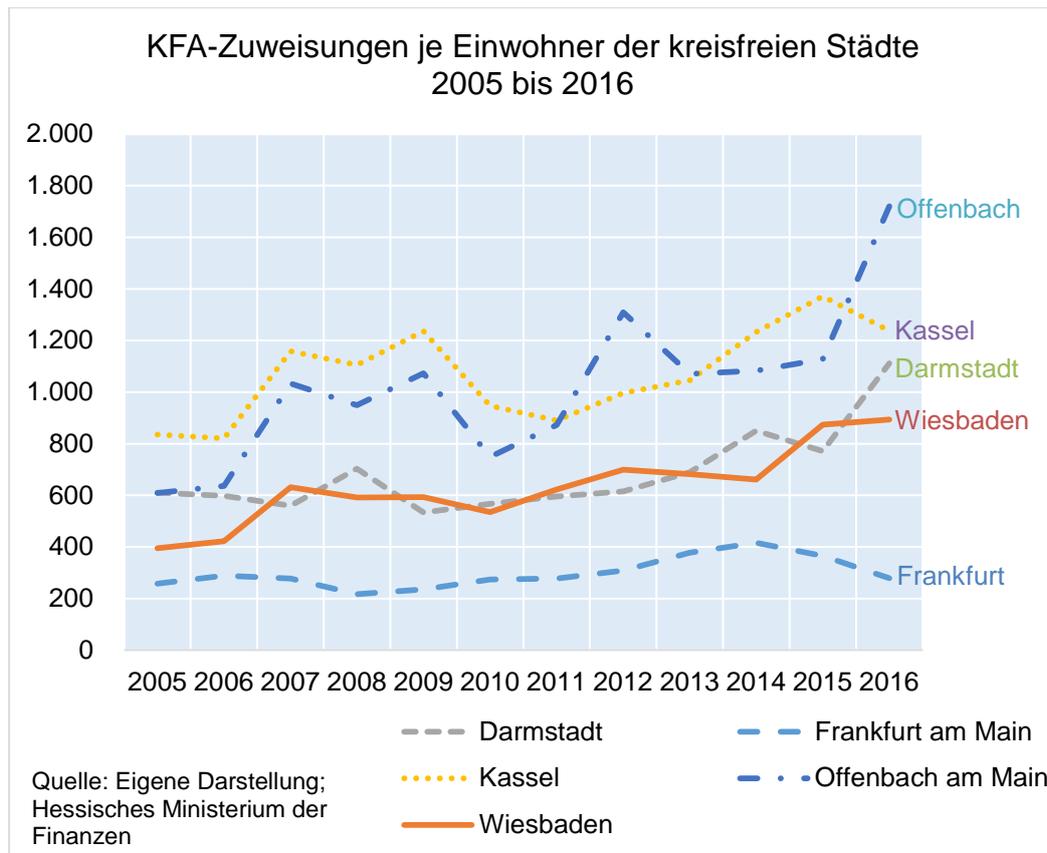
7 Die Steuereinnahmen (netto) in Ansicht 10 setzen sich zusammen aus: Grundsteuer A, Grundsteuer B, Gewerbesteuer (netto), Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer. Die Daten bis 2015 wurden dem Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes entnommen, die Daten des Jahres 2016 entstammen einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes für den Hessischen Rechnungshof. Die Werte in Euro je Einwohner wurden mittels der Einwohnerzahlen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres berechnet (ab 2012 auf Basis des Zensus 2011). Im Falle des Jahres 2016 wird auf die Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015 zurückgegriffen.

Frankfurt am Main war in den Jahren 2004 bis 2016 die steuerstärkste kreisfreie Stadt Hessens. Die Steuereinnahmen (netto) je Einwohner lagen im Durchschnitt etwa doppelt so hoch wie die der übrigen kreisfreien Städte.

2.5 Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich

Die Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich (KFA)⁸ sind neben den Steuern eine der wichtigsten Einnahmequellen der kreisfreien Städte. Die Entwicklung der Zuweisungen je Einwohner⁹ werden für die Jahre 2005 bis 2016 in Ansicht 11 dargestellt. Die Zahlen bis einschließlich 2015 basieren auf dem alten, die Zahlen ab 2016 auf dem neuen Kommunalen Finanzausgleich.

Die höchsten Zuweisungen je Einwohner erhielten die Städte Kassel und Offenbach am Main. Frankfurt am Main hatte in den Jahren 2005 bis 2016 die geringsten Zuweisungen je Einwohner.



Ansicht 11: KFA-Zuweisungen je Einwohner der kreisfreien Städte 2005 bis 2016

Insgesamt wurden den fünf kreisfreien Städten im Jahr 2016 Zuweisungen von 1.069,7 Millionen Euro bewilligt. Hiervon entfielen 662,1 Millionen auf die Schlüsselzuweisungen, 230,9 Millionen Euro auf die Besonderen Finanzzuweisungen und 176,8 Millionen Euro auf die Investitionszuweisungen.

In den Jahren 2005 bis 2016 erhielten alle kreisfreien Städte Schlüsselzuweisungen. Auch die Stadt Frankfurt am Main bekam Schlüsselzuweisungen – obwohl sie eine der steuerstärksten Städte Deutschlands ist.

8 Zu den Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich werden gezählt: Schlüsselzuweisungen, Besondere Zuweisungen, Investitionszuweisungen (Projektförderungen und Pauschalen). Es handelt sich jeweils um die bewilligten Beträge. Quelle: Sonderauswertung des Hessischen Ministeriums der Finanzen für den Hessischen Rechnungshof.

9 Die Berechnung in Euro je Einwohner erfolgt mittels der Einwohnerzahlen zum 30. Juni des jeweiligen Jahres (ab 2012 auf Basis des Zensus 2011). Beim Jahr 2016 werden die Einwohnerzahlen zum 30. Juni 2015 verwendet. Die Daten wurden dem Realsteuervergleich des Statistischen Bundesamtes entnommen.

2.6 Schulden und Kassenkredite

Die Schulden der kreisfreien Städte beliefen sich zum 31. Dezember 2015¹⁰ im Kernhaushalt auf insgesamt 3.994,3 Millionen Euro. Die Schulden setzten sich zusammen aus den Investitionskrediten und den Kassenkrediten. Mit 964,6 Millionen Euro machten die Kassenkredite einen Anteil von 24,1 Prozent an den Kernhaushaltsschulden aus.

Kassenkredite sind Schulden, die eigentlich dazu dienen, kurzfristig die Zahlungsfähigkeit zu sichern. Einige Kommunen nutzen jedoch Kassenkredite zur dauerhaften Finanzierung laufender Defizite. Hohe dauerhafte Kassenkredite sind ein Indikator für das Vorliegen eines konsolidierungsbedürftigen Haushalts. Kassenkredite gelten als eine besonders problematische Form der Verschuldung, da sie im Gegensatz zu den Investitionskrediten nicht durch investiv geschaffenes Vermögen gedeckt sind. Zudem unterliegen die kurzfristigen Kassenkredite einem sehr hohen Zinsänderungsrisiko.

Daten zu den Kassenkrediten der kreisfreien Städte werden für die Jahre 2012 bis 2015 in Ansicht 12 bereitgestellt. Dargestellt werden jeweils nur die Kassenkredite im Kernhaushalt.

10 Zum Redaktionsschluss waren noch nicht für alle kreisfreien Städte in Deutschland Daten zu den Kassenkrediten zum 31. Dezember 2016 verfügbar. Daher wird im Folgenden der Stichtag 31. Dezember 2015 untersucht.

Kassenkredite der kreisfreien Städte				
	Kassenkredite beim öffentlichen Bereich und beim nicht-öffentlichen Bereich im Kernhaushalt zum 31. Dezember			
	2012	2013	2014	2015
	€/Ew.**	€/Ew.**	€/Ew.**	€/Ew.**
Darmstadt	2.285	2.266	1.738	2.207
Kassel	2.304	900	995	668
Offenbach am Main	4.797	4.654	3.568	3.249
Kreisfreie Städte* mit 100.000 bis 199.999 Ew.	1.546	1.560	1.490	1.500
<u>Beispiele:</u>				
Heidelberg	0	0	0	0
Mülheim/Ruhr	4.123	4.388	4.999	5.474
Osnabrück	725	693	788	950
Wiesbaden	0	0	0	18
Kreisfreie Städte* mit 200.000 bis 499.999 Ew.	1.490	1.479	1.572	1.461
<u>Beispiele:</u>				
Bonn	1.609	2.087	2.396	2.177
Karlsruhe	0	0	52	81
Mannheim	0	0	0	0
Frankfurt am Main	338	180	78	113
Kreisfreie Städte* ab 500.000 Ew.	675	685	688	712
<u>Beispiele:</u>				
Düsseldorf	232	207	470	211
Köln	283	371	455	770
Stuttgart	0	0	0	0

Quelle: Eigene Darstellung; Statistische Ämter des Bundes und der Länder

* Arithmetisches Mittel der kreisfreien Städte der Flächenländer (d.h. jeweils inklusive der kreisfreien Städte in Hessen)

** Berechnungen in Euro je Einwohner einheitlich mittels der Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2015

Ansicht 12: Kassenkredite der kreisfreien Städte

Die höchsten Pro-Kopf-Kassenkredite der kreisfreien Städte hatten zum 31. Dezember 2015 die Städte Pirmasens (7.906 Euro je Einwohner), Oberhausen (7.502 Euro je Einwohner) und Kaiserslautern (6.859 Euro je Einwohner). Den hessischen Höchstwert verzeichnete Offenbach am Main mit 3.249 Euro je Einwohner. Deutschlandweit ist dies der fünfzehnthöchste Wert der kreisfreien Städte.

Von den 103 kreisfreien Städten in Deutschland hatten 40 Städte zum 31. Dezember 2015 keine Kassenkredite. 33 Städten¹¹ gelang es, an allen vier Stichtagen in Ansicht 12 kassenkreditfrei zu bleiben.

In Hessen gab es keine kreisfreien Städte ohne Kassenkredite zum 31. Dezember 2015. Die geringsten Kassenkredite verzeichnete Wiesbaden mit 18 Euro je Einwohner. Wiesbaden war zumindest an drei der vier Stichtagen kassenkreditfrei.

11 Es handelt sich um folgende 33 Städte: Amberg, Ansbach, Aschaffenburg, Baden-Baden, Bamberg, Bayreuth, Braunschweig, Chemnitz, Coburg, Dresden, Emden, Erlangen, Heidelberg, Heilbronn, Ingolstadt, Jena, Kaufbeuren, Kempten (Allgäu), Landshut, Leipzig, Mannheim, Memmingen, München, Passau, Pforzheim, Potsdam, Regensburg, Schwabach, Schweinfurt, Straubing, Stuttgart, Ulm und Wolfsburg.

Bei der Interpretation der Kassenkreditentwicklung in Ansicht 12 ist zu beachten, dass ein Absinken der Kassenkreditschulden auch von einem landesseitigen Programm zur Unterstützung konsolidierungsbedürftiger Kommunen herühren kann. Beispiele sind der Kommunale Schutzschirm in Hessen und der Stärkungspakt Stadtfinanzen in Nordrhein-Westfalen.

Von den kreisfreien Städten in Hessen haben Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main am Kommunalen Schutzschirm teilgenommen. Der Kommunale Schutzschirm ermöglichte eine Teilentschuldung durch Ablösung von Investitionskrediten und/oder Kassenkrediten. Die Auswirkungen des Schutzschirms auf die Kassenkredite werden beispielsweise an Kassel deutlich. So erklärt sich die Reduzierung der Kassenkredite von 2012 auf 2013 zu einem wesentlichen Teil durch Entschuldungshilfen des Landes.

Mit dem Projekt „Hessenkasse“ beabsichtigt das Land, die kommunalen Kassenkredite zum 1. Juli 2018 nahezu vollständig zu übernehmen.¹² Die Hessenkasse wäre nach dem Schutzschirm bereits das zweite Entschuldungsprogramm binnen weniger Jahre. Von dem Projekt würden auch die kreisfreien Städte profitieren. Dies gilt im Besonderen für Darmstadt und Offenbach am Main.¹³

12 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung vom 4. Juli 2017.

13 Weitere Informationen zur Hessenkasse finden Sie im Kommunalbericht 2017, S. 23.

3. Finanzen der hessischen Großstädte

Für den Prüfungszeitraum wurde die finanzielle Ausgangslage der hessischen Großstädte untersucht sowie die bestehenden Konsolidierungsbedarfe ermittelt. In diesem Zusammenhang wurden auf Basis der Daten der vorliegenden Jahresabschlüsse und Haushaltspläne die wesentlichen Erträge und Aufwendungen sowie das Eigenkapital und die Schulden der Großstädte analysiert. Neben der formal-quantitativen Betrachtung wurde auch die Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens anhand ausgewählter Aspekte betrachtet.¹⁴

3.1 Haushaltslage und Konsolidierungsbedarf

Die Großstädte sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.¹⁵ Ihnen obliegt die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen.¹⁶ Bei der Leistungserstellung gelten für die Großstädte insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze des § 92 Absatz 2 HGO¹⁷. Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Großstädte nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen.

Haushaltslage

Zur Beurteilung der Haushaltslage wurde zunächst die Entwicklung des ordentlichen Ergebnisses¹⁸ im Prüfungszeitraum betrachtet.

14 In der Einhundertvierundachtzigsten Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2015: Großstädte“ wurde grundsätzlich die zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen im Jahr 2015 gültige Fassung der HGO mit Rechtsstand vom 24. Dezember 2011 verwendet.

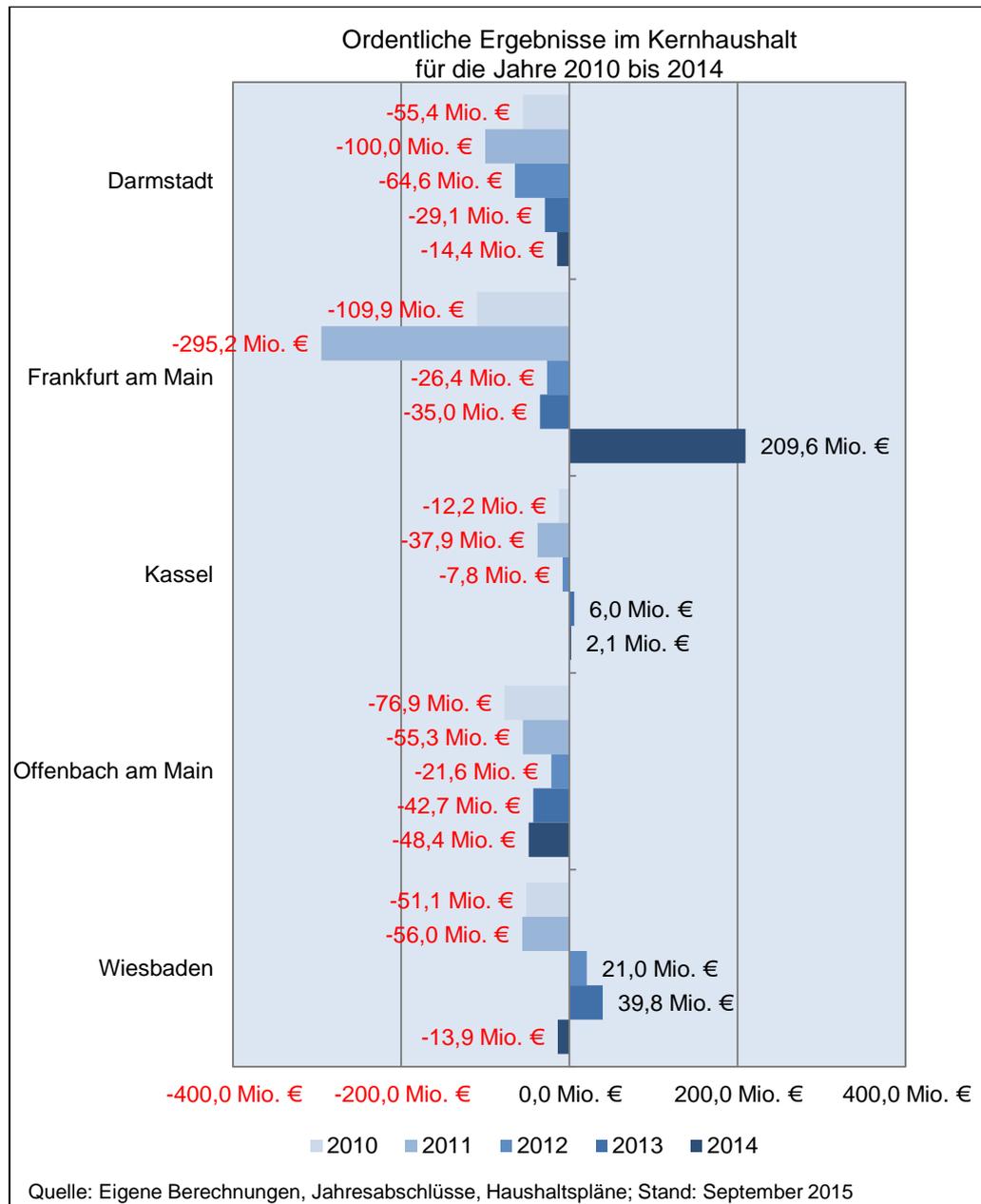
15 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte
Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

16 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu erfüllen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. [...]

17 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich und nach den Grundsätzen der doppelten Buchführung zu führen.

18 Das ordentliche Ergebnis errechnet sich nach § 2 GemHVO wie folgt:

	Ordentliche Erträge
-	Ordentliche Aufwendungen
+	Finanzerträge
-	Zinsen und ähnliche Aufwendungen
=	Ordentliches Ergebnis



Ansicht 13: Ordentliche Ergebnisse im Kernhaushalt für die Jahre 2010 bis 2014

Im Prüfungszeitraum stellten sich die Jahre 2010 und 2011 für alle Großstädte negativ dar, da keine Körperschaft den Haushalt unter Zugrundelegung des ordentlichen Ergebnisses ausgleichen konnte.

Für Offenbach am Main und Darmstadt lagen sogar in allen betrachteten Jahren negative ordentliche Ergebnisse vor. Alleine im Prüfungszeitraum belief sich der kumulierte Fehlbetrag in Offenbach am Main auf 244,9 Millionen Euro.

Positive Entwicklung
der ordentlichen
Ergebnisse

Allerdings war in allen Großstädten im Verlauf der Jahre des Prüfungszeitraums eine positive Tendenz zu erkennen. So verbesserten sich die ordentlichen Ergebnisse im Vergleich der Jahre 2010 und 2014 durchgehend. In Frankfurt am Main und Kassel konnten im Jahr 2014 positive ordentliche Ergebnisse erreicht werden. Auch Wiesbaden konnte in zwei Jahren des Prüfungszeitraums ein positives ordentliches Ergebnis ausweisen, allerdings entstand im Jahr 2014 wieder ein Fehlbetrag.

Für die einzelnen Jahre des Vergleichs leitete die Überörtliche Prüfung aus den zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen¹⁹ vorliegenden Daten eine Einschätzung zur Haushaltslage ab. Hierzu wurde für die einzelnen Jahre des Prüfungszeitraums die Frage nach der Stabilität des Haushalts beantwortet und für den gesamten Prüfungszeitraum ein Gesamturteil gebildet.

Zur Beurteilung der Haushaltslage wurden in einem Mehrkomponentenmodell drei Beurteilungsebenen betrachtet:

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage

- 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung
Entwicklung der ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses.
- 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung
Zum einen wurde der Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten analysiert. Zum anderen wurde der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Ende des jeweils betrachteten Haushaltsjahres ermittelt.
- 3. Beurteilungsebene: Haushalts- und Wirtschaftsführung
Nachrichtlich wurde erhoben, inwiefern die Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht aufgestellt und beschlossen wurden. Zudem wurde ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten war.

Ansicht 14 zeigt die Beurteilung der Haushaltslage für die Großstädte in den einzelnen Jahren sowie die zusammenfassende Bewertung²⁰ der Haushaltslage des Prüfungszeitraums.

Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Zusammenfassende Bewertung
Darmstadt	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Frankfurt	stabil	stabil	instabil	instabil	stabil	noch stabil
Kassel	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Offenbach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wiesbaden	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 14: Vergleichende Darstellung der Haushaltslage in den Jahren 2010 bis 2014

19 Die örtlichen Erhebungen endeten am 11. September 2015.

20 Die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage nimmt die Überörtliche Prüfung anhand folgendem Schema vor:

Gesamturteil	Kapitalerhaltung/ Substanzerhaltung/ Haushalts- und Wirtschaftsführung
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	drei Jahre instabil, zwei Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil (dabei darf das stabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)

Die Haushaltslage über den gesamten Prüfungszeitraum wurde von der Überörtlichen Prüfung zusammenfassend eingeordnet. Dabei hat die Überörtliche Prüfung die fünf Wertungen „stabil“, „hinreichend stabil“, „noch stabil“, „fragil“ und „konsolidierungsbedürftig“ verwendet.

Für Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wurde in den Jahren des Prüfungszeitraums jeweils eine instabile Haushaltslage festgestellt. Diese Städte waren in der zusammenfassenden Bewertung entsprechend als „konsolidierungsbedürftig“ einzustufen. Die Stadt Frankfurt am Main wies in den Jahren 2010 bis 2013 negative ordentliche Ergebnisse aus. Im Jahr 2014 erreichte sie dagegen ein positives ordentliches Ergebnis. Die Stadt Frankfurt am Main konnte in jedem Jahr des Prüfungszeitraums die entstandenen Haushaltsdefizite durch die Inanspruchnahme der bestehenden Rücklage für den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses kompensieren. Ende 2014 belief sich die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses in Frankfurt am Main auf 339,0 Millionen Euro. Frankfurt am Main hatte im Prüfungszeitraum überwiegend stabile Haushaltsjahre und wurde als „noch stabil“ eingestuft. Mit durchgehend stabilen Haushaltsjahren war der Haushalt von Wiesbaden zusammenfassend als „stabil“ zu bewerten.

Die Stadt Wiesbaden wies in den Jahren 2010, 2011 sowie 2014 ordentliche Fehlbeträge aus. In den Jahren 2012 und 2013 erreichte sie ein positives ordentliches Ergebnis. Die Stadt Wiesbaden konnte im Prüfungszeitraum die entstandenen Haushaltsdefizite durch die Inanspruchnahme der bestehenden Rücklage für den Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses kompensieren. Unter Berücksichtigung des jeweiligen Jahresergebnisses hatte die Rücklage zum Ende des Prüfungszeitraums einen Wert von 65,7 Millionen Euro.

Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein (§ 92 Absatz 3 Satz 1 HGO). In der zusammenfassenden Bewertung der Haushaltslage wiesen drei von fünf Großstädten im Prüfungszeitraum konsolidierungsbedürftige Haushalte auf (Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main).

3.2 Konsolidierungsbedarf

Zur Sicherstellung einer funktionierenden kommunalen Selbstverwaltung sind gesunde kommunale Finanzen und – damit einhergehend – ein dauerhaft ausgeglichener Haushalt notwendig. Nur durch dauerhaft ausgeglichene Haushalte ist es den Großstädten möglich, ihre Daseinsfürsorgepflichten für die Bürger sowie kommunalpolitische Ziele langfristig zu erfüllen. Demnach sollte der Ausgleich des Ergebnishaushalts oberste Priorität haben. Sofern ein ausgeglichenes Haushaltsergebnis nicht erreicht werden kann, ist eine Anpassung freiwilliger Standards in Betracht zu ziehen.

Der primäre Konsolidierungsbedarf wurde auf Basis der ordentlichen Ergebnisse in der mittelfristigen Ergebnisplanung, unter Berücksichtigung einer ggf. bestehenden Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses, bestimmt.²¹

Ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis ist der erste Schritt in Richtung stabiler kommunaler Finanzen. Die für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 geplanten ordentlichen Ergebnisse definieren – bei negativem Vorzeichen – den primären Konsolidierungsbedarf der Großstädte.

Primärer
Konsolidierungs-
bedarf

21 Sofern vorhanden, wurde der Stand der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum 31. Dezember 2014 zugrunde gelegt. Dieser wurde zunächst rechnerisch mit dem (ggf. geplanten) Ergebnis des Jahres 2014 und 2015 sowie mit der Summe der geplanten ordentlichen Ergebnisse laut mittelfristiger Ergebnisplanung der Jahre 2016 bis 2018 verrechnet. Sofern nach Verrechnung ein positiver Wert der rechnerischen Rücklage verbleibt, besteht in der Modellrechnung kein primärer Konsolidierungsbedarf. Der betroffenen Körperschaft stehen in diesem Fall weiterhin Rücklagen zum Ausgleich zukünftiger Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis zur Verfügung.

Der sekundäre Konsolidierungsbedarf ermittelte sich auf Grundlage der perspektivischen Entwicklung des Bestandes an Kassenkrediten abzüglich der vorhandenen liquiden Mittel.²² Die strukturelle Verschuldung gibt an, in welcher Höhe die Großstädte Altlasten der Vorjahre vortragen. Diese Kennziffer basiert auf der Annahme, dass die jährlich entstehenden Haushaltsdefizite hauptsächlich durch die Aufnahme von Krediten zur Liquiditätssicherung finanziert werden. Dadurch kumuliert sich im Zeitablauf ein Sockelbetrag aus Krediten, der nicht mehr nachhaltig aus dem Verwaltungsbetrieb abgebaut werden kann. Dagegen können durch den Ausweis positiver ordentlicher Ergebnisse bestehende Kredite zur Liquiditätssicherung zurückgezahlt und damit die Verschuldung abgebaut werden. Auch der Bestand ggf. vorgehaltener liquider Mittel kann zur Tilgung von Kassenkrediten eingesetzt werden. Bei der Bestimmung des Konsolidierungsbedarfs ist insofern zu berücksichtigen, dass über ein ausgeglichenes ordentliches Ergebnis hinaus ausreichend Mittel erwirtschaftet werden müssen, um langfristig die strukturelle Verschuldung zu reduzieren. Die strukturelle Verschuldung ergibt sich aus dem Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung abzüglich ggf. bestehender liquider Mittel zum betrachteten Stichtag. Die rechnerische strukturelle Verschuldung zum Ende der mittelfristigen Haushaltsplanung entspricht dem sekundären Konsolidierungsbedarf.

Die für das Ende des Prüfungszeitraums ermittelten Konsolidierungsbedarfe der Großstädte sind in Ansicht 15 dargestellt.

Konsolidierungsbedarfe der Großstädte					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Primärer mittelfristiger Konsolidierungsbedarf	-	-	-	96,6 Mio. €	-
Sekundärer Konsolidierungsbedarf	197,0 Mio. €	-	154,9 Mio. €	583,2 Mio. €	-

Quelle: Eigene Berechnungen, Haushaltspläne 2015, mittelfristige Ergebnisplanung, Verbindlichkeitenübersicht; Stand: September 2015

Ansicht 15: Konsolidierungsbedarfe der Großstädte

Im Vergleich wurde nur für Offenbach am Main ein primärer Konsolidierungsbedarf festgestellt. Dieser belief sich rechnerisch auf 96,6 Millionen Euro. Darmstadt und Kassel wiesen auf Grundlage der für die Jahre 2015 bis 2018 geplanten ordentlichen Ergebnisse keinen kumulierten Fehlbetrag und damit keinen primären Konsolidierungsbedarf auf. Alle drei Städte waren jedoch strukturell verschuldet. Kassel wies mit 154,9 Millionen Euro den niedrigsten sekundären Konsolidierungsbedarf auf. Für Offenbach am Main wurde mit 583,2 Millionen Euro der höchste sekundäre Konsolidierungsbedarf festgestellt.

Für Frankfurt am Main und Wiesbaden wurde trotz kumulierter Fehlbeträge kein primärer Konsolidierungsbedarf festgestellt, da jeweils rechnerisch genügend Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zur Verfügung standen, um diese vollständig auszugleichen. Auch ein sekundärer Konsolidierungsbedarf bestand aufgrund der positiven Liquiditätslage und der vergleichsweise geringen Kassenkreditverschuldung in den genannten beiden

²² Die für das Jahr 2014 ermittelte Verschuldung ergibt sich aus der Verbindlichkeitenübersicht für das Jahr 2014 zum Stichtag 31. Dezember. Für die folgenden Haushaltsjahre wurde vereinfachend davon ausgegangen, dass sich die Verschuldung auf Grundlage der geplanten ordentlichen Ergebnisse fortschreibt, d.h. – je nachdem welcher Umstand zutrifft – durch Defizite erhöht oder durch Überschüsse reduziert. Die zum Stichtag vorhandenen liquiden Mittel wurden vom Bestand der Kassenkredite abgezogen. Sofern keine Kassenkredite zum Stichtag vorhanden waren oder der Bestand der liquiden Mittel die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite überstieg, wurde davon ausgegangen, dass keine strukturelle Verschuldung vorlag und auf eine weiterführende Berechnung verzichtet.

Großstädten nicht. Insofern wurde die im Rahmen der Analyse der Haushaltslage vorgenommene Einteilung in die Gruppen „konsolidierungsbedürftige“ und „nicht konsolidierungsbedürftige“ Großstädte bestätigt.

3.3 Ergebnisanalyse

Für die Großstädte wurde zunächst untersucht, wie die Entwicklung der wesentlichen Ertrags- und Aufwandspositionen im Prüfungszeitraum war. Ausgewählte Ertrags- und Aufwandsarten wurden im Anschluss daran weiterführend untersucht.

Entwicklung ausgewählter Erträge und Aufwendungen aller Großstädte in den Jahren 2010 bis 2014						
Ergebnispositionen	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	418 Mio. €	421 Mio. €	448 Mio. €	442 Mio. €	462 Mio. €	11%
Kostenersatzleistungen und -erstattungen	136 Mio. €	142 Mio. €	140 Mio. €	130 Mio. €	137 Mio. €	<1%
Steuererträge	2.873 Mio. €	2.674 Mio. €	3.233 Mio. €	3.322 Mio. €	3.655 Mio. €	27%
Transferleistungen	380 Mio. €	427 Mio. €	442 Mio. €	465 Mio. €	490 Mio. €	29%
Laufende Zuweisungen und Zuschüsse, allg. Umlagen	551 Mio. €	570 Mio. €	716 Mio. €	815 Mio. €	827 Mio. €	50%
Sonstige	616 Mio. €	672 Mio. €	579 Mio. €	683 Mio. €	618 Mio. €	<1%
Gesamterträge	4.975 Mio. €	4.906 Mio. €	5.558 Mio. €	5.857 Mio. €	6.187 Mio. €	24%
Personal- und Versorgung	1.013 Mio. €	1.104 Mio. €	1.113 Mio. €	1.176 Mio. €	1.228 Mio. €	21%
Sach- und Dienstleistungen	995 Mio. €	1.005 Mio. €	1.037 Mio. €	1.065 Mio. €	1.049 Mio. €	5%
Abschreibungen	295 Mio. €	300 Mio. €	332 Mio. €	343 Mio. €	343 Mio. €	16%
Zuweisungen und Zuschüsse, Finanzaufwendungen	859 Mio. €	895 Mio. €	972 Mio. €	1.008 Mio. €	1.039 Mio. €	21%
Transferaufwendungen	1.275 Mio. €	1.305 Mio. €	1.323 Mio. €	1.380 Mio. €	1.450 Mio. €	14%
Sonstige	960 Mio. €	896 Mio. €	940 Mio. €	1.015 Mio. €	995 Mio. €	4%
Gesamtaufwendungen	5.397 Mio. €	5.505 Mio. €	5.717 Mio. €	5.987 Mio. €	6.104 Mio. €	13%

Legende: = Ertragspositionen = Aufwandspositionen
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltsplan; Stand: September 2015

Ansicht 16: Entwicklung ausgewählter Erträge und Aufwendungen aller Großstädte in den Jahren 2010 bis 2014

Die Ertragsseite der Ergebnisrechnung wurde in den Großstädten insbesondere durch Zuweisungen, Zuschüsse und Umlagen sowie durch Steuererträge beeinflusst. Diese Positionen erhöhten sich zwischen den Jahren 2010 bis 2014 um 27 Prozent bzw. 50 Prozent. Sie werden in diesem Kapitel hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und Entwicklung näher untersucht.

Auf der Seite der Aufwendungen waren die bedeutendsten Positionen die Transferaufwendungen sowie die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Ihr Betrag erhöhte sich im Prüfungszeitraum um 14 Prozent bzw. 21 Prozent. Für den Bereich der Transferaufwendungen wurden ausgewählte Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Rahmen der Prüfung betrachtet (siehe hierzu Kapitel 5). Die Personal- und Versorgungsaufwendungen wurden in Kapitel 6.1 im Zuge der Beurteilung des Personaleinsatzes in der Allgemeinen Verwaltung

näher untersucht. Darüber hinaus wurden für die wesentlichen Aufwandspositionen in diesem Kapitel Quoten gebildet und je Körperschaft im Zeitverlauf untersucht.

Innerhalb aller Erträge der Großstädte nahmen die Steuererträge die wertmäßig größte Position ein. Die Steuererträge erhöhten sich im Prüfungszeitraum um insgesamt 27 Prozent. Allerdings bestanden zwischen den Großstädten erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Höhe der ausgewiesenen Steuererträge und der Verteilung auf die einzelnen Kategorien. Die Steuererträge ließen sich grundsätzlich in drei wesentliche Kategorien unterteilen und werden in Ansicht 17 dargestellt.

Steuererträge

Steuererträge im Jahr 2014				
	Realsteuern	Gemeindeanteile an Gemeinschaftssteuern	Örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern, Sonstige	Summe der Steuererträge
Darmstadt	200,8 Mio. €	87,2 Mio. €	2,2 Mio. €	290,2 Mio. €
	(69%)	(30%)	(1%)	(100%)
Frankfurt	1.939,8 Mio. €	493,2 Mio. €	18,2 Mio. €	2.451,2 Mio. €
	(79%)	(20%)	(1%)	(100%)
Kassel	181,2 Mio. €	88,0 Mio. €	7,9 Mio. €	277,1 Mio. €
	(65%)	(32%)	(3%)	(100%)
Offenbach	86,2 Mio. €	56,8 Mio. €	3,3 Mio. €	146,3 Mio. €
	(59%)	(39%)	(2%)	(100%)
Wiesbaden	310,5 Mio. €	168,9 Mio. €	10,3 Mio. €	489,7 Mio. €
	(63%)	(35%)	(2%)	(100%)
Summe aller Großstädte	2.718,5 Mio. €	894,1 Mio. €	41,9 Mio. €	3.654,5 Mio. €

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 17: Steuererträge im Jahr 2014

Innerhalb der Steuererträge sind insbesondere die Realsteuern (Grundsteuer und Gewerbesteuer) von gehobener Bedeutung, deren Aufkommen unter anderem von der Höhe der durch die Großstädte festgelegten Hebesätze bestimmt wird. Sie stellten jeweils über die Hälfte der gesamten Steuererträge dar, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen den Großstädten zeigten. So generierte Frankfurt am Main bei etwa 6-facher Einwohnerzahl rund 23-mal höhere Realsteuererträge als Offenbach am Main.

Im Vergleich zu den Realsteuern haben die Kommunen auf die Entwicklung der Einkommensteuer und der Umsatzsteuer erfahrungsgemäß nur eingeschränkten Einfluss. Die Anteile an den Gemeinschaftssteuern sind jedoch für die Erfüllung kommunaler Aufgaben ein wesentlicher Finanzierungsbaustein. In Frankfurt am Main war die Abhängigkeit von den Gemeinschaftssteuern deutlich geringer als in den anderen Großstädten, da Frankfurt am Main im Vergleich zu den anderen Großstädten deutlich höhere Gewerbesteuererträge realisieren konnte. Während der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern in Frankfurt am Main einem Anteil von 20 Prozent der Gesamterträge entsprach, lag dieser Wert in den anderen Großstädten zwischen 30 Prozent in Darmstadt und 39 Prozent in Offenbach am Main.

Neben den oben dargestellten Steuerarten können die Großstädte örtliche Aufwands- und Verbrauchsteuern (z. B. Spielapparatsteuer, Hundesteuer) erheben. Diese machen jedoch nur einen vergleichsweise geringen Anteil an den Gesamtsteuererträgen aus.

Zuweisungen und Zuschüsse

Nach den Steuererträgen waren für die Großstädte im Prüfungszeitraum die vereinnahmten Zuweisungen und Zuschüsse die wertmäßig bedeutendste Ertragsposition. Sie erhöhten sich im Prüfungszeitraum um insgesamt 50 Prozent. Einen wesentlichen Anteil machten die jährlich gewährten Schlüsselzuweisungen des Landes aus, deren Höhe sich im Verhältnis zu anderen Gemeinden nach ihrer Steuerkraft und ihrer auf den Einwohner bezogenen durchschnittlichen Aufgabenbelastung bemisst.

Die Großstädte erhielten im Prüfungszeitraum Schlüsselzuweisungen des Landes in folgender Höhe:

Schlüsselzuweisungen des Landes an die Großstädte in den Jahren 2010 bis 2014						
	2010	2011	2012	2013	2014	Veränderung 2010 bis 2014
Darmstadt	37,6 Mio. €	47,4 Mio. €	56,9 Mio. €	59,6 Mio. €	75,3 Mio. €	100%
Frankfurt	31,9 Mio. €	60,4 Mio. €	82,6 Mio. €	104,2 Mio. €	120,3 Mio. €	277%
Kassel	77,6 Mio. €	80,1 Mio. €	99,5 Mio. €	105,8 Mio. €	110,4 Mio. €	42%
Offenbach	54,5 Mio. €	70,7 Mio. €	82,4 Mio. €	93,3 Mio. €	85,4 Mio. €	57%
Wiesbaden	80,8 Mio. €	104,9 Mio. €	127,5 Mio. €	123,3 Mio. €	110,3 Mio. €	37%
Summe	282,4 Mio. €	363,5 Mio. €	448,9 Mio. €	486,2 Mio. €	501,7 Mio. €	78%

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2015

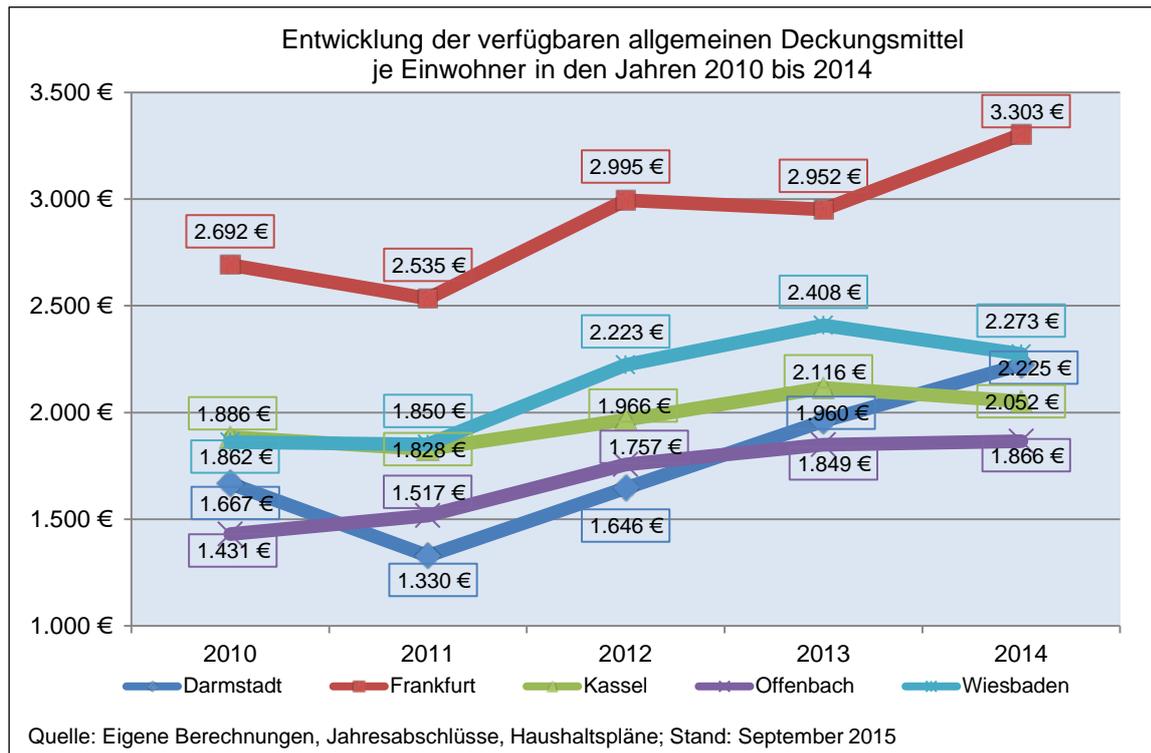
Ansicht 18: Schlüsselzuweisungen des Landes an die Großstädte in den Jahren 2010 bis 2014

Für Frankfurt am Main wurde die mit Abstand höchste Steigerungsrate der Schlüsselzuweisungen im Vergleich festgestellt. Während die Stadt noch im Jahr 2010 den niedrigsten Wert der Großstädte auswies, hatte sie im Jahr 2014 bereits den höchsten Wert erreicht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die im Vergleich hohe Einwohnerzahl von Frankfurt am Main durch Berechnungsmethoden zur Bestimmung der Schlüsselzuweisungen besonders große Auswirkungen auf deren Höhe hat. Dagegen fielen in Wiesbaden mit einer Steigerung von 37 Prozent die Zuwächse bei den Schlüsselzuweisungen deutlich geringer aus. Sie erhöhten sich von 80,8 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 110,3 Millionen Euro im Jahr 2014.

Verfügbare
allgemeine
Deckungsmittel

Die Überörtliche Prüfung verwendet als Gradmesser für die Finanzausstattung der Großstädte die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel, das heißt die nicht zweckgebundenen Erträge, die den Großstädten zur Finanzierung ihrer Aufgaben zur Verfügung stehen, abzüglich der zu zahlenden Krankenhausumlage und der LWV-Umlage.

Ansicht 19 zeigt im Vergleich der Großstädte die Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner für den Zeitraum 2010 bis 2014.



Ansicht 19: Entwicklung der verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner in den Jahren 2010 bis 2014

Alle Großstädte verzeichneten im Prüfungszeitraum Zuwächse bei den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln. Dies korrespondiert mit der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, die sich im betrachteten Zeitraum für das Bundesgebiet darstellte.²³

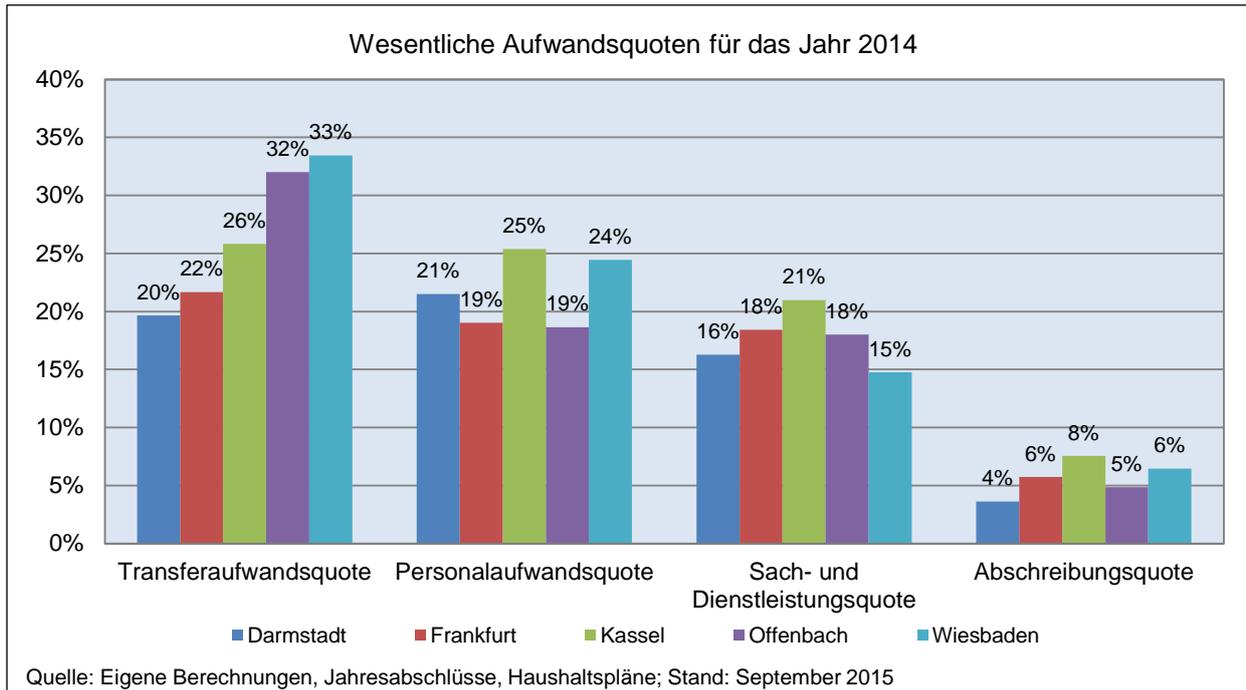
Insbesondere war im Vergleich Frankfurt am Main hervorzuheben, da die Stadt durchgehend die höchsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner auswies. Dagegen hatte Offenbach am Main am Ende des Prüfungszeitraums je Einwohner die niedrigsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel.

Wie in Ansicht 16 zu sehen ist, mussten die Großstädte im Prüfungszeitraum mit steigenden Aufwendungen in den Bereichen Personal und Versorgung sowie Zuweisungen und Zuschüsse sowie besondere Finanzaufwendungen umgehen. Für beide Aufwandspositionen wurde ein Zuwachs von insgesamt 21 Prozent ermittelt. Auch die durchgehend rein wertmäßig bedeutendste Aufwandskategorie Transferaufwendungen erhöhte sich zwischen den Jahren 2010 und 2014 um 14 Prozent.

Entwicklung
ausgewählter
Aufwendungen

23 Siehe Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung – Bruttoinlandsprodukt ab 1970, Vierteljahres- und Jahresergebnisse, veröffentlicht durch das Statistische Bundesamt (www.destatis.de).

Für Zwecke einer vergleichenden Darstellung werden nachfolgend ausgewählte Aufwandskategorien im Verhältnis zu den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Aufwandsquoten) der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt:



Ansicht 20: Wesentliche Aufwandsquoten für das Jahr 2014

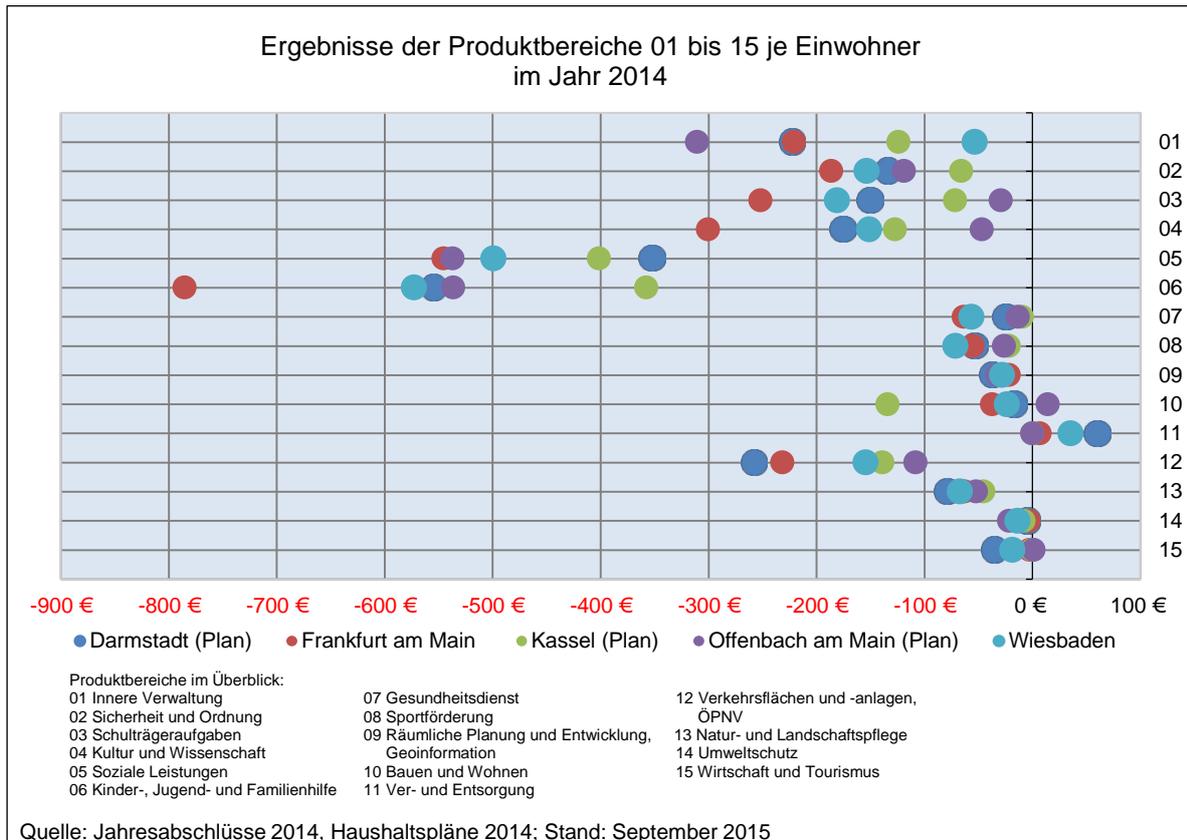
Wiesbaden hatte mit 33 Prozent den höchsten Anteil der Transferaufwendungen an den ordentlichen Aufwendungen im Vergleich der Großstädte.²⁴ In Darmstadt betrug dieser Verhältniswert dagegen nur 20 Prozent. Kassel hatte die höchste Personalaufwandsquote, die höchste Sach- und Dienstleistungsquote sowie die höchste Abschreibungsquote im Vergleich.

Analyse nach
Produktbereichen

Für den Bereich der Transferaufwendungen wurden ausgewählte Sozial- und Jugendhilfeleistungen im Rahmen der Prüfung betrachtet (siehe hierzu Kapitel 5). Die Personal- und Versorgungsaufwendungen werden in Kapitel 6.1 im Zuge der Beurteilung des Personaleinsatzes in der Allgemeinen Verwaltung näher untersucht.

²⁴ Im gleichen Zeitraum stiegen die Erträge aus Transferleistungen der Großstädte um insgesamt 29 Prozent (vergleiche Ansicht 16).

Die Prüfung untersuchte, wie sich die Teilergebnisse der Produktbereiche im Vergleich für das Haushaltsjahr 2014 darstellten. In Ansicht 21 sind zunächst die Teilergebnisse je Einwohner der Produktbereiche 01 bis 15 im Jahr 2014 für die Großstädte dargestellt.²⁵



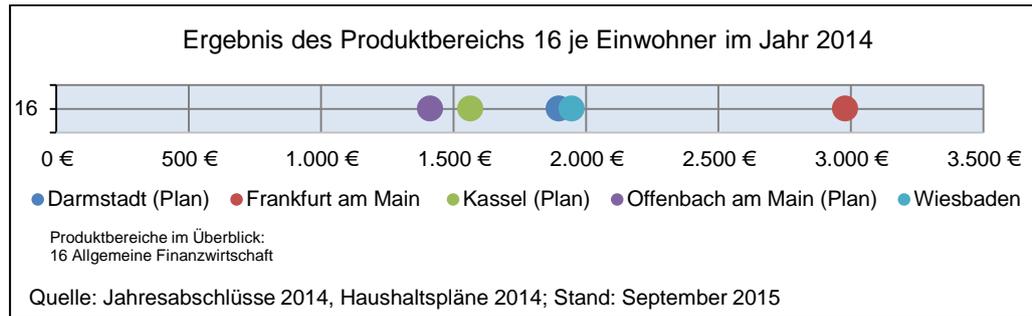
Ansicht 21: Ergebnisse der Produktbereiche 01 bis 15 je Einwohner im Jahr 2014

Aus der Analyse der Produktbereiche ging hervor, dass Frankfurt am Main die höchsten Fehlbeträge in den Bereichen Sicherheit und Ordnung, Schulträgeraufgaben, Kultur und Wissenschaft sowie Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe aufwies. Offenbach am Main wies dagegen mit Ausnahme der Inneren Verwaltung häufig vergleichsweise niedrigere Fehlbeträge auf. Darmstadt wies in den Bereichen Verkehrsinfrastruktur, Natur- und Landschaftspflege sowie Wirtschaft- und Tourismus die höchsten Fehlbeträge der Großstädte aus.

Die größte Bandbreite innerhalb der Produktbereiche ergab sich bei der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zwischen Kassel mit 357 Euro je Einwohner und Frankfurt am Main mit 785 Euro je Einwohner. Damit lag die Differenz der Fehlbeträge bei 428 Euro je Einwohner. Die niedrigste Bandbreite in den Ergebnissen wurde mit 15 Euro je Einwohner für den Produktbereich Bauen und Wohnen (10) festgestellt. Der Produktbereich Ver- und Entsorgung (11) wies von den betrachteten 15 Produktbereichen als einziger in keiner der betrachteten Großstädte einen ordentlichen Fehlbetrag auf.

²⁵ Offenbach am Main hatte in den Jahren 2013 und 2014 zum Teil Erträge und Aufwendungen (Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten) auf zentralen Produkten kumuliert geplant. Diese wurden auf Basis geeigneter und mit der Stadt abgestimmten Schlüsselgrößen auf die einzelnen Produkte bzw. Produktbereiche verteilt, um ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit herzustellen.

In Ansicht 22 werden die Ergebnisse des Produktbereichs Allgemeine Finanzwirtschaft separat dargestellt.

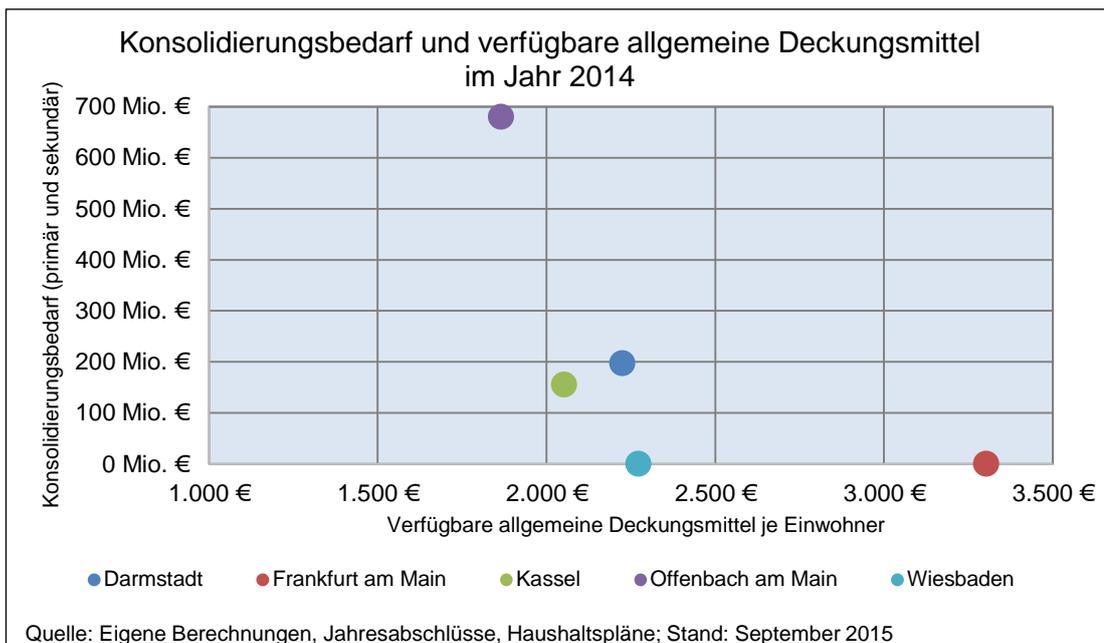


Ansicht 22: Ergebnis des Produktbereichs 16 je Einwohner im Jahr 2014

Zwischenfazit:
Unterschiedliche
Leistungsfähigkeit
der Großstädte

Auch hier zeigte sich die finanzielle Stärke der nicht konsolidierungsbedürftigen Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden. Sie wiesen die höchsten einwohnerbezogenen Ergebnisse in der Allgemeinen Finanzwirtschaft auf, wobei Frankfurt am Main mit 2.978 Euro je Einwohner mit deutlichem Abstand vorne lag. Aus der Gruppe der konsolidierungsbedürftigen Großstädte hatte Offenbach am Main mit 1.411 Euro das niedrigste Ergebnis je Einwohner.

In Ansicht 23 werden zur Verdeutlichung der finanziellen Rahmenbedingungen und damit der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit die Konsolidierungsbedarfe und die verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner vergleichend dargestellt.



Ansicht 23: Konsolidierungsbedarf und verfügbare allgemeine Deckungsmittel im Jahr 2014

In Frankfurt am Main und Wiesbaden lagen im Jahr 2014 mit 3.303 Euro und 2.273 Euro die höchsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner aller Großstädte vor. Gleichzeitig wiesen diese beiden Großstädte keinen primären und/ oder sekundären Konsolidierungsbedarf auf. Vielmehr hatten sie Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses aufgebaut.

Darmstadt und Kassel wiesen verfügbare allgemeine Deckungsmittel je Einwohner in Höhe von 2.225 Euro und 2.052 Euro auf. Dabei planten beide Städte in der mittelfristigen Ergebnisplanung der Jahre 2015 bis 2018 in Summe über alle Jahre mit einem mindestens ausgeglichenen ordentlichen Ergebnis. Ein sekundärer Konsolidierungsbedarf in Höhe von 197,0 Millionen Euro (Darmstadt) bzw. 154,9 Millionen Euro (Kassel) lag aufgrund bestehender Kassenkredite vor.

Die geringsten verfügbaren allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner wies Offenbach am Main mit 1.866 Euro aus. Der primäre und sekundäre Konsolidierungsbedarf der Stadt lag unter Berücksichtigung der mittelfristigen Ergebnisplanung der Jahre 2015 bis 2018 bei insgesamt 679,8 Millionen Euro.

Die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Städte und die bestehenden Konsolidierungsbedarfe hatten Auswirkungen auf die durch die Städte angebotenen Leistungen sowie die Standards der Leistungserbringung. Die durch die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit gegebene Zweiteilung der Großstädte fand sich in vielen der geprüften Aufgabenbereiche wieder.

3.4 Analyse des Eigenkapitals

Die Großstädte haben erstmals zum Eröffnungsbilanzstichtag ihr Eigenkapital als Saldo aus Vermögenswerten und Schulden ermittelt (Reinvermögen). Die ausgewiesenen Jahresergebnisse der Folgeperioden beeinflussen die Entwicklung des Eigenkapitals. Insbesondere im Falle dauerhafter Jahresfehlbeträge kann es zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals kommen. Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital mehr zur Verfügung, ist auf der Aktivseite der Bilanz ein „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen (§ 25 Absatz 5 GemHVO²⁶).

Zur Analyse des Eigenkapitals wurden die Daten der vorliegenden Jahresabschlüsse herangezogen und die Eigenkapitalgrößen ins Verhältnis zur Bilanzsumme der Stadt gesetzt. Die sich so ergebende Eigenkapitalquote zeigt, in welchem Umfang das Vermögen der Großstädte durch Eigenkapital finanziert war. Sie gibt einen Hinweis auf die Abhängigkeit von Fremdkapitalgebern. Je höher die Eigenkapitalquote, desto unabhängiger ist die Stadt tendenziell von externen Kapitalgebern.

Entwicklung der Eigenkapitalquote in den Jahren 2010 bis 2014										
	Darmstadt		Frankfurt		Kassel		Offenbach		Wiesbaden	
Eigenkapitalquote/ bilanzielle Überschuldung										
2010	19%		54%		23%		-13%		53%	
2011	12%		52%		21%		-21%		51%	
2012	7%	↓	50%	↘	22%	↑	-22%	↓	53%	↘
2013	12%		50%		36%		n.v.		53%	
2014	n.v.		51%		36%		n.v.		51%	

Legende:
n.v. = nicht verfügbar
↑ = Differenz von 5 Prozentpunkten oder mehr / ↗ = Differenz von 2 bis 4 Prozentpunkten /
→ = Differenz von +/- 1 Prozentpunkt / ↘ = Differenz von -2 bis -4 Prozentpunkten /
↓ = Differenz von -5 Prozentpunkten oder mehr
Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse; Stand: September 2015

Ansicht 24: Entwicklung der Eigenkapitalquote in den Jahren 2010 bis 2014

Die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit der Großstädte ließen sich auch im Falle der Analyse des Eigenkapitals bestätigen. Sowohl Frankfurt am Main als auch Wiesbaden wiesen mit jeweils 51 Prozent zum Jahresabschlussstichtag 2014 die höchste Eigenkapitalquote im Vergleich auf. In beiden Großstädten war die Eigenkapitalquote im Prüfungszeitraum leicht rück-

Entwicklung des
Eigenkapitals

26 § 25 GemHVO - Ausgleich von Fehlbeträgen des Jahresabschlusses
(5) Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital zur Verfügung, ist in der Vermögensrechnung (Bilanz) auf der Aktivseite der Posten „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ auszuweisen.

läufig. Die Eigenkapitalquote in den konsolidierungsbedürftigen Großstädten lag dagegen jeweils deutlich unter 50 Prozent.

Als einzige Großstadt konnte Kassel eine verbesserte Eigenkapitalentwicklung im Prüfungszeitraum verzeichnen. Die Eigenkapitalquote stieg insbesondere im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme der Entschuldungshilfen des Landes Hessen im Rahmen Schutzschirms (siehe Kapitel 4.4) von 23 Prozent im Jahr 2010 auf 36 Prozent im Jahr 2014. Darmstadt und Offenbach am Main erhielten ebenfalls Entschuldungshilfen aus dem Schutzschirm. Darmstadt hatte im Jahr 2013 erstmals einen Teil der vereinbarten Entschuldungshilfen (103,8 Millionen Euro) abgerufen. Hierdurch konnte die Eigenkapitalquote im Vergleich zum Jahr 2012 um fünf Prozent verbessert werden.

Eine deutlich andere Entwicklung war in Offenbach am Main vorzufinden. Für die Stadt wird sich durch die Vereinbarungen zum kommunalen Schutzschirm keine Verbesserung der Eigenkapitalquote nach Erstellung der Jahresabschlüsse 2013 und 2014 ergeben. Obwohl Offenbach am Main in den Jahren 2013 und 2014 Entschuldungshilfen in Höhe von 186,6 Millionen Euro erhielt, resultierte aus den Geschäftsvorgängen im Rahmen der Veräußerung städtischer Unternehmensanteile der Klinikum Offenbach GmbH im gleichen Zeitraum eine unmittelbare Haushaltsbelastung in Höhe von 292,1 Millionen Euro, welche vollständig durch Fremdkapital zu finanzieren war. Inklusiv der in den Jahren 2010 bis 2012 geleisteten Kapitaleinlagen sowie der Übernahme von Pensionsverpflichtungen erhöhte sich dieser Betrag auf 385,1 Millionen Euro. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass auch die im Jahr 2012 durch Offenbach am Main vereinnahmten Mittel aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 40 Millionen Euro nicht zu einer deutlichen Verbesserung der Haushaltssituation bzw. der Eigenkapitalquote beitrugen.²⁷

Offenbach am Main war die einzige Stadt im Vergleich, die aufgrund der nachhaltig defizitären Haushaltslage im Prüfungszeitraum kein Eigenkapital mehr ausweisen konnte. Insbesondere im Falle dauerhafter Jahresfehlbeträge kann es zu einer Aufzehrung der Residualgröße kommen. Steht für den Ausgleich von Fehlbeträgen kein Eigenkapital mehr zur Verfügung, wird ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag auf der Aktivseite der Bilanz ausgewiesen. Die Stadt ist damit bilanziell überschuldet. Die Quote zur bilanziellen Überschuldung von Offenbach am Main stieg, ausgehend von 13 Prozent im Jahr 2010 auf 22 Prozent im Jahr 2012 an. Aufgrund der geplanten negativen ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2013 und 2014 wird der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag voraussichtlich weiter zunehmen.

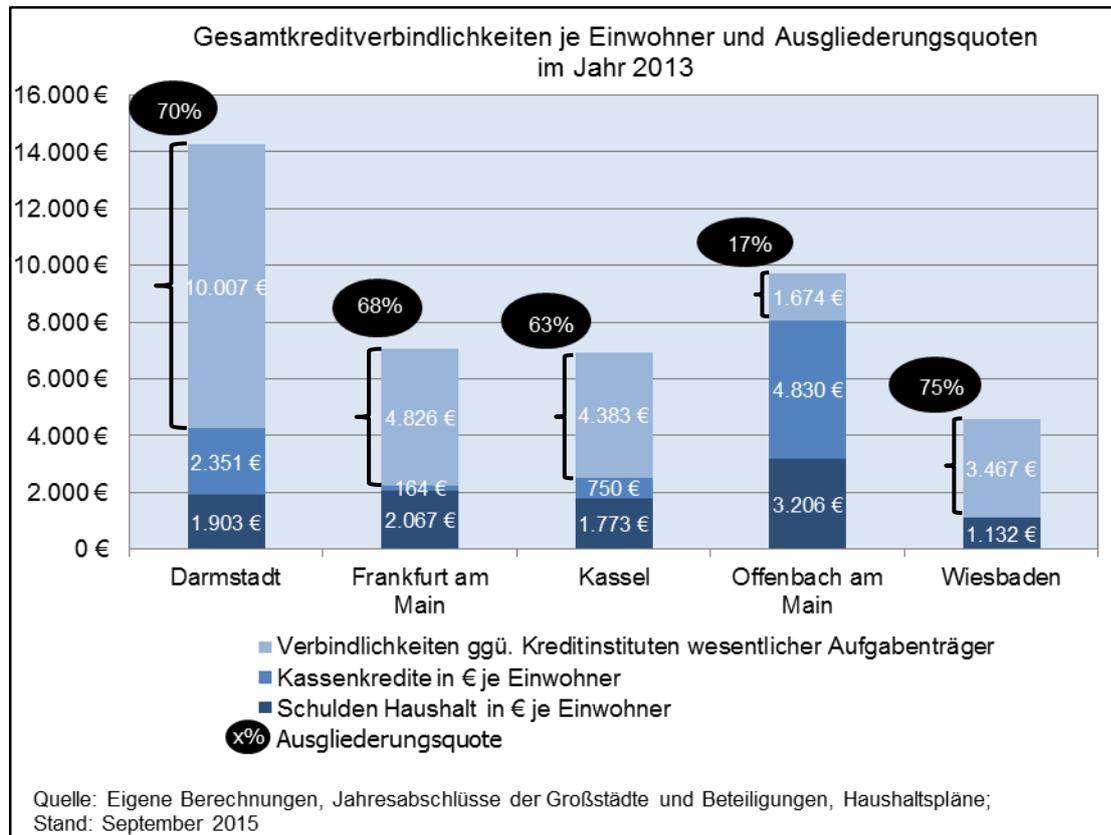
3.5 Kredite und Zinsen

Kredite belasten den Haushalt mit Kreditbeschaffungskosten sowie Zinsen und binden zusätzlich Liquidität für Tilgungsleistungen. Höhere Kreditlasten und damit steigende Zinsaufwendungen erschweren die Haushaltskonsolidierung. Während sich die Kreditbeschaffungskosten und die Zinsaufwendungen auf das Ergebnis auswirken, sind Tilgungsleistungen zahlungswirksam, aber ergebnisneutral. Zinsen, Kreditbeschaffungskosten und Tilgungen schränken auch den Gestaltungsspielraum der Großstädte ein. Den Zinsaufwendungen kommt aufgrund der Auswirkungen auf die Haushaltslage besondere Bedeutung zu:

- Wenn die Zinslast zu einer neuerlichen Kassenkreditaufnahme und somit wiederum höheren Zinsen führt, entsteht eine Schuldenspirale.
- Die Dynamik der Zinsaufwendungen unterliegt den Marktgegebenheiten.

27 Vgl. Kapitel 4.4.

Ansicht 25 stellt die Zusammensetzung der Gesamtkreditverbindlichkeiten der Großstädte nach den Bestandteilen Kreditverbindlichkeiten im Haushalt, Kassenkredite im Haushalt sowie Kreditverbindlichkeiten der wesentlichen Beteiligungen²⁸ jeweils je Einwohner im Jahr 2013 dar und zeigt die entsprechenden Ausgliederungsquoten der Körperschaften.



Ansicht 25: Gesamtkreditverbindlichkeiten je Einwohner und Ausgliederungsquoten im Jahr 2013

Die Spanne der Gesamtkreditverbindlichkeiten²⁹ je Einwohner lag zwischen 14.261 Euro in Darmstadt und 4.599 Euro in Wiesbaden. Die Ansicht verdeutlicht die unterschiedliche Struktur der Kreditverbindlichkeiten. Diese zeigt sich u.a. an dem Verhältnis der Kassenkredite an den Gesamtkreditverbindlichkeiten, welches zwischen 0 Prozent in Wiesbaden und 50 Prozent in Offenbach am Main lag.

Wiesbaden hatte mit 75 Prozent die höchste Ausgliederungsquote. Diese misst den Anteil der Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der maßgeblichen und beherrschten Beteiligungen und dem Sondervermögen an den Gesamtkreditverbindlichkeiten. Auch Darmstadt hatte mit 70 Prozent in ähnlichem Umfang Kreditverbindlichkeiten in den wesentlichen Beteiligungen bilanziert. Dagegen waren in Offenbach am Main nur 17 Prozent der Gesamtkreditverbindlichkeiten außerhalb des städtischen Haushalts den wesentlichen Beteiligungen zuzuordnen.

Kassenkredite dienen im ursprünglichen Sinne der Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe und sind gemäß § 105 HGO³⁰ nach der Festsetzung in

Kassenkredite

28 In die Betrachtung wurden die maßgeblichen und beherrschten Beteiligungen (wesentliche Beteiligungen) der Großstädte einbezogen.

29 Die Gesamtkreditverbindlichkeiten beinhalten alle Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen der Städte gegenüber Kreditinstituten und gegenüber öffentlichen Kreditgebern (investive Verbindlichkeiten), die Verbindlichkeiten der Städte aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung und die Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten der wesentlichen Beteiligungen.

30 § 105 HGO - Kassenkredite

der Haushaltssatzung von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen. Kassenkredite haben sich jedoch zunehmend als dauerhaftes Finanzierungsinstrument etabliert, da die Kommunen diese aufgrund des geringen Zinsniveaus³¹ verstärkt zur Finanzierung ihrer Aufgaben nutzen.

Die Hinweise des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport zu § 105 HGO³² eröffnen den Kommunen die Möglichkeit, Zinssätze für einen mittel- bis langfristigen Zeitraum festzuschreiben, sofern ein derartiger Kassenkreditbedarf abzusehen ist und diese Maßnahme wirtschaftlich erscheint. Darüber hinaus soll eine Kassenkreditaufnahme in begründeten Ausnahmefällen zur Zwischenfinanzierung von Investitionen möglich sein. Mit einer Inanspruchnahme von Kassenkrediten steigt jedoch auch die strukturelle Verschuldung bzw. der sekundäre Konsolidierungsbedarf (siehe Kapitel 3.1). Die konsolidierungsbedürftigen Großstädte sollten im Sinne einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie neben dem Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses (primärer Konsolidierungsbedarf) auch den Abbau des sekundären Konsolidierungsbedarfs forcieren.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass die kreditaufnehmende Körperschaft der Aufsichtsbehörde die Notwendigkeit der ausnahmsweisen Aufnahme langfristiger Kassenkredite umfassend begründen und die Finanzierungsziele konkret benennen sollte. Die Körperschaft sollte im Zuge des Genehmigungsverfahrens darlegen können, dass neben den bestehenden Tilgungsleistungen für Investitionskredite auch die für den Kassenkredit notwendigen Tilgungsleistungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bedient werden können. Andernfalls besteht zum Ende der Zinsbindungsfrist bei vereinbarter Endfälligkeit ein Risiko aus der Unsicherheit der Anschlussfinanzierung bei ggf. verändertem Zinsniveau.

Des Weiteren sollte die Kommune die Informationen zur langfristigen Kassenkreditaufnahme verpflichtend in Haushaltsplan und Jahresabschluss ausweisen.

Im Vergleich der Großstädte lag die Spannweite für den rechnerischen Zinssatz über alle Kassenkredite zwischen 0,15 Prozent und 0,83 Prozent.³³ Offenbach am Main hatte aufgrund seiner hohen Kassenkreditaufnahmen im Jahr 2014 Zinsaufwendungen für Kassenkredite in Höhe von 9,0 Millionen Euro zu tragen. Die Zinssatzsimulation³⁴ zeigte, dass Offenbach am Main bei einer angenommenen Zinssatzerhöhung auf durchschnittlich drei Prozent mit Mehrbelastungen von 9,5 Millionen Euro rechnen müsste. Wiesbaden war aufgrund der geringen Aufnahme von Kassenkrediten in Höhe von 4,9 Millionen € einem deutlich niedrigeren Risiko von Mehrbelastungen aus einer Zinssatzerhöhung ausgesetzt.

(1) Zur rechtzeitigen Leistung ihrer Auszahlungen kann die Gemeinde Kassenkredite bis zu dem in der Haushaltssatzung festgesetzten Höchstbetrag aufnehmen, soweit für die Kasse keine anderen Mittel zur Verfügung stehen. Diese Ermächtigung gilt über das Haushaltsjahr hinaus bis zur Bekanntmachung der neuen Haushaltssatzung.

(2) Der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag bedarf der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

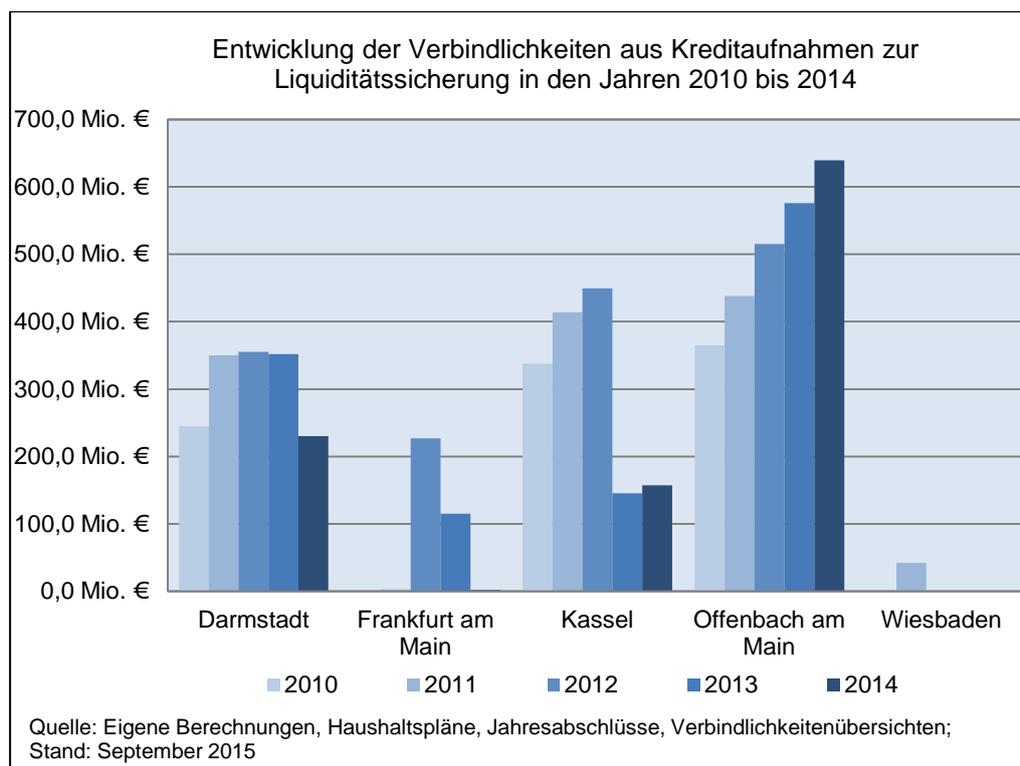
31 Die allgemeine Zinsentwicklung in der Eurozone zeigte seit Mitte des Jahres 2008 sukzessiv fallende Zinsen. Der Referenzzinssatz für Termingelder in Euro im Interbankengeschäft, kurz EURIBOR, sank, ausgehend von seinem hohen Niveau im August 2008, von 5,32 Prozent auf 0,26 Prozent im Februar 2015. Der EURIBOR stellt einen wesentlichen Indikator für die Entwicklung des Zinsniveaus kurzfristiger Kredite dar.

32 Vergleiche Hinweise zur Anwendung der haushaltsrechtlichen Vorschriften der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) zu § 105, Ziffer 5, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport vom 1. Oktober 2013 (StAnz. 42/2013 S. 1295 ff.).

33 Darmstadt 0,15 Prozent, Frankfurt am Main 0,22 Prozent, Kassel 0,21 Prozent, Offenbach am Main 0,83 Prozent, Wiesbaden 0,25 Prozent.

34 Die für einen Zeitraum von über einem Jahr festgeschriebenen Kassenkredite wurden in der Zinssatzsimulation mit einem Fixbetrag für die Zinsaufwendungen berücksichtigt.

In Ansicht 26 wird die Entwicklung der Kassenkredite im Prüfungs- und Planungszeitraum für die Großstädte dargestellt. Es wurden jeweils die Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung zum 31. Dezember des jeweils betrachteten Jahres erhoben.



Ansicht 26: Entwicklung der Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung in den Jahren 2010 bis 2014

Frankfurt am Main und Wiesbaden hatten im Prüfungszeitraum Kassenkredite zur zeitlich begrenzten Überbrückung von Liquiditätsengpässen aufgenommen. So wurde in Frankfurt am Main im Jahr 2012 der Maximalwert in Höhe von 226,7 Millionen Euro erreicht, während in den darauffolgenden Jahren die Kassenkredite nahezu vollständig wieder abgebaut wurden. Wiesbaden hatte zu den Jahresabschlussstichtagen nur in einem Jahr Kassenkredite aufgenommen.

Dagegen wurden in Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main Kassenkredite als dauerhaftes Finanzierungsinstrument genutzt. Offenbach am Main erhöhte den Bestand an Kassenkrediten im Prüfungszeitraum von 364,5 Millionen Euro im Jahr 2010 auf 639,5 Millionen Euro im Jahr 2014 und damit um 75 Prozent. Damit korrespondierten die Höhe der aufgenommenen Kassenkredite und ihre Entwicklung mit der Haushaltslage der Stadt. Jedes weitere defizitäre Haushaltsjahr führt zu einem weiteren Anstieg der Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung.

In Kassel wurde eine deutliche Reduzierung der Kassenkredite im Prüfungszeitraum festgestellt. Während der Betrag der Kreditaufnahmen zur Liquiditätssicherung im Jahr 2012 noch bei 449,4 Millionen Euro lag, waren es im Jahr 2013 nur noch 145,6 Millionen Euro. Diese deutliche Reduzierung resultierte insbesondere aus der Inanspruchnahme von Entschuldungshilfen aus dem kommunalen Schutzschirm³⁵.

35 Auf Grundlage der Schutzschirmvereinbarung wurden Kassenkredite in Höhe von 260,5 Millionen Euro Anfang 2013 abgelöst.

Ansicht 27 zeigt die für das Jahr 2014 durchschnittlich in Anspruch genommenen Kassenkredite, die zugehörigen Zinsaufwendungen sowie den sich daraus ergebenden rechnerischen Zinssatz. Davon abgesetzt sind jeweils die Werte, die auf Kassenkredite mit einer Laufzeit von unter einem Jahr entfallen.

Rechnerischer Zinssatz und Zinsaufwendungen für Kassenkredite im Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
durchschnittlicher Kassenkreditbestand	301,0 Mio. €	85,9 Mio. €	154,7 Mio. €	607,7 Mio. €	4,9 Mio. €
davon mit einer Tilgungsdauer > 1 Jahr	124,6 Mio. €	-	95,0 Mio. €	170,0 Mio. €	-
davon mit einer Tilgungsdauer < 1 Jahr	176,4 Mio. €	85,9 Mio. €	59,7 Mio. €	437,7 Mio. €	4,9 Mio. €
Zinsaufwendungen für Kassenkredite gesamt	8,2 Mio. €	0,2 Mio. €	3,0 Mio. €	9,0 Mio. €	< 0,1 Mio. €
Zinsaufwendungen für Kassenkredite mit einer Tilgungsdauer < 1 Jahr	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €	0,1 Mio. €	3,7 Mio. €	< 0,1 Mio. €
rechnerischer Zinssatz für Kassenkredite insgesamt ¹⁾	2,7 %	0,2 %	2,0 %	1,5 %	0,3 %
rechnerischer Zinssatz für Kassenkredite mit einer Tilgungsdauer < 1 Jahr	0,2 %	0,2 %	0,2 %	0,8 %	0,3 %

¹⁾ Der rechnerische Zinssatz für Kassenkredite insgesamt bildet sich aus dem Verhältnis der Zinsaufwendungen für Kassenkredite gesamt und dem durchschnittlichen Kassenkreditbestand.

Anmerkung: Ausgangswert der Modellrechnung sind der durchschnittliche Kassenkreditbestand im Jahr 2014 und die Zinsaufwendungen für Kassenkredite. Durch eine separate Betrachtung von kurz- und langfristigen Kassenkrediten wurde ein rechnerischer Zinssatz für kurzfristige Kassenkredite (Tilgungsdauer von weniger als 1 Jahr) ermittelt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2015

Ansicht 27: Rechnerischer Zinssatz und Zinsaufwendungen für Kassenkredite im Jahr 2014

Sowohl Frankfurt am Main als auch Wiesbaden nahmen deutlich weniger Kassenkredite in Anspruch als die übrigen Großstädte und hatten deshalb auch niedrigere Zinsaufwendungen zu tragen. Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main hatten aufgrund der höheren Kreditinanspruchnahmen ihre Kreditverträge teilweise mit einer längeren Laufzeit und damit zu höheren Zinssätzen abgeschlossen. Damit bestätigte sich die bereits thematisierte unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Großstädte auch im Umgang mit Kassenkrediten.

Die sich aus dem durchschnittlichen Kassenkreditbestand ergebenden rechnerischen Zinssätze waren in Darmstadt mit 2,7 Prozent am höchsten. Der niedrigste Zinssatz für Kassenkredite wurde in Frankfurt am Main mit 0,2 Prozent festgestellt. Hinsichtlich der Kassenkredite mit einer Laufzeit von unter einem Jahr hatte Offenbach am Main mit 0,8 Prozent den höchsten Zinssatz und damit verbunden auch höhere Refinanzierungskosten als die anderen Großstädte (mit Zinssätzen zwischen 0,2 und 0,3 Prozent) zu tragen.

Die Überörtliche Prüfung weist kritisch auf die bestehenden Risiken aus der Inanspruchnahme von Kassenkrediten zur Finanzierung von bestehenden und zurückliegenden Fehlbeträgen hin. Aufgrund der höheren Inanspruchnahme

von Kassenkrediten drohen Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main deutlich höhere Zinsaufwendungen, sofern sich das allgemeine Zinsniveau zukünftig dem langfristigen Mittel annähert. Höhere Zinsaufwendungen müssten durch Ertragserhöhungen oder Aufwandsreduktionen kompensiert werden.

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

4. Kommunale Haushaltswirtschaft

4.1 Haushalts- und Rechnungswesen

Für Zwecke der zielgerichteten Steuerung ist eine sachgerechte Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens von entscheidender Bedeutung. Die Wirtschaftlichkeit kommunaler Leistungen lässt sich nur auf Basis valider Finanzdaten beurteilen. Ein verlässliches Rechnungswesensystem unterstützt zudem die kommunalen Entscheider bei der Beurteilung finanziell wesentlicher Sachverhalte. Hierzu sollten beispielsweise alle Erträge und Aufwendungen den im Haushalt definierten Produkten verursachungsgerecht zugeordnet werden.

Ausgestaltung des
Haushalts- und
Rechnungswesens

Die Haushaltssteuerung in Offenbach am Main wurde durch deutliche Schwächen im Haushalts- und Rechnungswesen erschwert. Offenbach am Main hatte zum Jahreswechsel 2013 einen Anbieterwechsel bei dem eingesetzten Rechnungswesensystem vollzogen. Erst mit der neuen Softwarelösung wurden die technischen Voraussetzungen geschaffen, um eine produktbezogene Haushaltsauswertung erstellen zu können. Für die Jahre 2010 bis 2012 waren keine rückwirkenden Auswertungen möglich. In den Jahren 2013 und 2014 hatte Offenbach am Main Abschreibungen und Erträge aus der Auflösung von Sonderposten auf zentralen Produkten kumuliert gebucht. Auch die Aufwendungen für die Instandhaltung und Bewirtschaftung der städtischen Hochbauten war auf einem Produkt im Haushalt zentral hinterlegt. Eine verursachungsgerechte und differenzierte Zuordnung der genannten Erträge und Aufwendungen auf die einzelnen Produkte des städtischen Haushalts fand demnach nicht statt.³⁶ Offenbach am Main konnte somit im Prüfungszeitraum keine belastbare Aussage zu den Kosten einzelner kommunaler Leistungen treffen. Die getroffenen Feststellungen sind nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung für die Beurteilung der sachgerechten Ausgestaltung des Haushalts- und Rechnungswesens im Prüfungszeitraum erheblich. Offenbach am Main fehlten wesentliche Informationen aus dem Rechnungswesen, die für eine ordnungsmäßige Haushaltssteuerung notwendig gewesen wären.

Das Fehlen der validen Jahresabschlussdaten führt zu mangelnder Transparenz hinsichtlich der Finanzlage sowie einem Informations- und Steuerungsdefizit. Insbesondere in Offenbach am Main führte dieser Umstand zu einer unsicheren Entscheidungsgrundlage für die Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der Haushaltsplanung.

³⁶ Erst mit der Verbuchung der Ist-Daten am Jahresende fand eine produktgenaue Differenzierung statt. Die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht vor.

Für die weiteren Großstädte wurden derartige Schwächen im Haushalts- und Rechnungswesen nicht festgestellt. So hatten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden ihre Erträge und Aufwendungen, die auf das Vorhalten und Bewirtschaften der Hochbauten entfielen, verursachungsgerecht und differenziert den Produkten zugeordnet.

Interne Leistungsverrechnung

Das interne Rechnungswesen stellt mittels der Kosten- und Leistungsrechnung die Grundlagen zur Steuerung der Körperschaften zur Verfügung. Ein Baustein des internen Rechnungswesens ist die Interne Leistungsverrechnung, welche durch eine Zuordnung von Kosten und Erlösen zu den kommunalen Leistungen die tatsächlichen haushalterischen Auswirkungen inklusive bestehender Gemeinkosten am Entstehungsort ausweist.

Nur Frankfurt am Main und Wiesbaden bildeten in ihrem Haushalt alle wesentlichen internen Leistungsbeziehungen über die Leistungsverrechnung ab. So hatte beispielsweise Frankfurt am Main über Serviceprodukte und Vorprodukte eine dezidierte Verrechnung von Leistungsentgelten für andere Organisationseinheiten und Teilleistungen für ein Produkt anderer Organisationseinheiten sichergestellt. Darüber hinaus waren amtsbezogenen Leitungskostenstellen verrechnet, sofern je Amt mehrere Produkte verantwortet werden. Kalkulatorische Größen, wie die Verzinsung des Anlagenkapitals für gebührenrechnende Einheiten oder rechnerische Mieten, wurden im Rahmen der internen Leistungsverrechnung berücksichtigt.

In Darmstadt und Kassel waren noch nicht alle wesentlichen internen Leistungsbeziehungen über die Leistungsverrechnung abgebildet. So wurden beispielsweise Leistungen der städtischen Organisationsbereiche Personalangelegenheiten, EDV oder Bau- und Liegenschaftsverwaltung für interne Organisationseinheiten nicht durch die interne Leistungsverrechnung erfasst und aufgeschlüsselt.

Im Vergleich der Großstädte war die interne Leistungsverrechnung vor allem in Offenbach am Main schwach ausgestaltet. Im Haushalt der Stadt waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keine wesentlichen internen Leistungsbeziehungen über die Leistungsverrechnung abgebildet. Das Verrechnungsvolumen für den Haushalt 2014 betrug rund 79.330 Euro und wurde unter Zugrundelegung allgemeiner Personalkosten berechnet.

Nur mit einer leistungsadäquaten Zuordnung der Erträge und Aufwendungen auf die Haushaltsprodukte lässt sich der Steuerungsnutzen des doppelten Haushalts ausschöpfen. Die Überörtliche Prüfung erachtet daher eine sachgerechte und valide Ausprägung der internen Leistungsbeziehungen als erforderlich. Nur mittels einer sachgerecht ausgeprägten internen Leistungsverrechnung wird sichtbar, wie hoch die Kosten der jeweiligen kommunalen Leistungen tatsächlich sind. Die so entstehende Transparenz sollte die Entscheidungsgrundlage der kommunalen Entscheidungsträger, beispielweise bei Fragen zur Ausprägung kommunaler Standards der Leistungserbringung, darstellen.

Eine weitere Feststellung wurde zur Forderungs- und Verbindlichkeitenverwaltung der Stadt Kassel getroffen. Die technischen und organisatorischen Voraussetzungen waren nicht geeignet, um eine sachgerechte und nachvollziehbare Erfassung und Darstellung der Forderungen und Verbindlichkeiten in der Finanzsoftware zu gewährleisten. Für die Forderungen bestanden zudem zwischen den Salden für die Sachposten Debitoren und der systemgenerierten Offenen-Posten-Liste im gesamten Prüfungszeitraum ungeklärte Differenzen³⁷, die im Prüfungszeitraum Wertschwankungen unterlagen. Für die Verbindlichkeiten war ein Abgleich von Tilgungs- und Zinszahlungen aus der Fi-

³⁷ Beispielhaft betrugen die Differenzen im Jahr 2013 insgesamt 0,4 Millionen Euro.

nanzsoftware mit der Dokumentation aus der Verbindlichkeitenverwaltung nicht abschließend möglich. Die im Jahresabschluss von Kassel bilanzierten Forderungen und Verbindlichkeiten konnten nicht vollständig nachvollzogen werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Kassel auf Grundlage der getroffenen Feststellungen eine zeitnahe Überprüfung des Forderungsbestands sowie der Prozesse in der Forderungsverwaltung. Die Dokumentation im Forderungsbe-
reich ist so aufzubauen, dass sie für einen sachkundigen Dritten in angemessener Zeit nachvollziehbar ist.

4.2 Konsolidierungsmanagement

Die in Kapitel 3.1 aufgezeigten Konsolidierungsbedarfe stellen die defizitären Großstädte vor die Aufgabe, im Rahmen eines Konsolidierungsmanagements Strukturen zu schaffen und Instrumente einzusetzen, um nachhaltig ihre Haushalte zu stabilisieren und ihre Handlungsfähigkeit zu sichern. Je nach Konsolidierungsbedarf haben die Großstädte aus den vorhandenen Konsolidierungsmöglichkeiten ein Konsolidierungsprogramm zu erstellen, welches, unter Berücksichtigung politischer Schwerpunktsetzung der kommunalen Entscheider, eine dauerhaft stabile Finanzlage sicherstellt. Das erstellte Haushaltssicherungskonzept ist in diesem Zusammenhang, mit der Festlegung eines Zeitrahmens und eines Maßnahmenplans zur Stabilisierung des kommunalen Haushalts, ein elementarer Bestandteil des Konsolidierungsmanagements.

Ein sachgerecht ausgestaltetes Konsolidierungsmanagement umfasst die Steuerung und Kontrolle des Konsolidierungsprozesses. Hierzu gehört insbesondere die Planung, Umsetzung und Wirkungsprüfung von Konsolidierungsmaßnahmen. Insofern sind die Großstädte Darmstadt, Kassel und Offenbach dazu angehalten, regelmäßig zu prüfen, ob die vorgesehenen Konsolidierungsbeiträge der einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen tatsächlich realisiert werden können.

Mit zunehmendem Konsolidierungsbedarf nimmt die Bedeutung des Konsolidierungsmanagements aufgrund der notwendigen langfristigen und damit strategischen Ausrichtung zu. Für konsolidierungsbedürftige Städte ist es insofern wichtig, dass die Datengrundlagen für die Bemessung des Konsolidierungsfortschritts valide und zeitnah vorliegen. In Offenbach am Main führten die eingeschränkten Auswertungsmöglichkeiten und die Qualität der Daten aus dem Haushalts- und Rechnungswesen im Prüfungszeitraum dazu, dass eine strategische Steuerung der Konsolidierung nur eingeschränkt möglich war.

Die Großstädte sollten Strukturen schaffen, die ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement ermöglichen. Folgende Maßnahmen haben sich in diesem Zusammenhang bewährt:

- Zentralisierung der Überwachung des gesamten Haushaltsvollzugs in der Kämmererei.
- Installation einer Umsetzungs- und Erfolgskontrolle der festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen bereits im Haushaltsvollzug, mit dem Ziel Planabweichungen aufgrund unvorhergesehener finanzieller Ereignisse rechtzeitig festzustellen und das Konsolidierungsprogramm unterjährig anpassen zu können.
- Standardisierte Berichterstattung an die Stadtverordnetenversammlung über den Umsetzungsstand des Haushaltssicherungskonzepts und seiner wesentlichen Maßnahmen (Berichtswesen).

Nicht alle Großstädte hatten ein wirkungsvolles Konsolidierungsmanagement installiert. Beispielsweise existierte in Frankfurt am Main und Wiesbaden keine geeignete maßnahmenbezogene Umsetzungskontrolle für die seitens der

Bedeutung des
Konsolidierungs-
managements

Städte definierten Konsolidierungsmaßnahmen. Diese Städte hatten in zwei von fünf Jahren Haushaltssicherungskonzepte erarbeitet, waren allerdings nach dem Ergebnis dieser Prüfung nicht als konsolidierungsbedürftig einzustufen und unterlagen nur in einzelnen Jahren der Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts.³⁸

Dagegen hatten sich die konsolidierungsbedürftigen Großstädte, die dem Kommunalen Schutzschirm beitraten, aufgrund der Verpflichtung zur halbjährlichen Berichterstattung über den Stand der Haushaltskonsolidierung an die Aufsichtsbehörde stärker mit einer internen Umsetzungskontrolle für die festgelegten Konsolidierungsmaßnahmen auseinandergesetzt und eine entsprechende Dokumentation aufgebaut. Insofern haben die Anforderungen des Landes an die Schutzschirmkommunen dazu geführt, dass diese ihr Konsolidierungsmanagement weiterentwickelt haben. Allerdings meldete keine der Großstädte im Rahmen eines standardisierten Berichtswesens an die Stadtverordnetenversammlung die Umsetzung der im Haushaltssicherungskonzept definierten Maßnahmen.

4.3 Haushaltssicherungskonzepte

Weist eine Stadt einen nicht ausgeglichenen Haushalt, Fehlbeträge aus Vorjahren oder Fehlbeträge in der mittelfristigen Ergebnis- und Finanzplanung aus, so unterliegt diese der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts (§ 92 Absatz 4 HGO³⁹). Mit der Pflicht, bei defizitären Haushaltslagen ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wird den betroffenen Großstädten ein geeignetes Instrument an die Hand gegeben, um die notwendige Haushaltskonsolidierung eigenverantwortlich, d.h. unter Wahrung der selbst gesetzten Schwerpunkte, zu gestalten.⁴⁰

Gemäß § 24 Absatz 4 Satz 2 GemHVO⁴¹ hat ein Haushaltssicherungskonzept mindestens folgende Inhalte aufzuweisen:

- Beschreibung der Ursachen für den nicht ausgeglichenen Ergebnishaushalt
- Festlegung notwendiger Maßnahmen zur Erreichung des Konsolidierungsziels
- Festlegung eines Zeitraums, in dem der Ausgleich des Ergebnishaushalts erreicht werden soll

38 Im Prüfungszeitraum bestanden für Frankfurt am Main und Wiesbaden zum Ausgleich unausgeglichener Haushalte keine Verpflichtung zur Aufstellung/ Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts. In den übrigen Jahren des Prüfungszeitraums waren die Haushalte ausgeglichen oder die Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses wertmäßig ausreichend, um unter Zugrundelegung der mittelfristigen Ergebnisplanung ein sich ggf. kumuliert ergebendes Defizit auszugleichen.

39 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(4) Die Gemeinde hat ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen, wenn
1. der Haushalt trotz Ausnutzung aller Einsparmöglichkeiten bei den Aufwendungen und Auszahlungen und Ausschöpfung aller Ertrags- und Einzahlungsmöglichkeiten nicht ausgeglichen werden kann oder
2. Fehlbeträge aus Vorjahren auszugleichen sind oder
3. nach der Ergebnis- und Finanzplanung (§ 101) im Planungszeitraum Fehlbeträge erwartet werden.
Es ist von der Gemeindevertretung zu beschließen und der Aufsichtsbehörde mit der Haushaltssatzung vorzulegen.

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

41 § 24 GemHVO Haushaltsausgleich
(4) 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.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten, den Konsolidierungsbedarf als Basisgröße für eine wirkungsvolle Konsolidierungsstrategie im Zuge der Erstellung/ Fortschreibung des Haushaltssicherungskonzepts zu bestimmen. Der definierte Konsolidierungsbedarf sollte als Zielgröße in das Konsolidierungsmanagement überführt werden. In den Haushaltssicherungskonzepten sind die von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Maßnahmen anzugeben, mit denen der Haushaltsausgleich und die Reduzierung der Fehlbeiträge aus Vorjahren erfolgen sollen.⁴² Mithilfe einer Zeitreihenbetrachtung sollte die Wirkung der Konsolidierungsbeiträge bis zum geplanten Haushaltsausgleich dargestellt werden. Nur durch die Implementierung dieser Kriterien in das Haushaltssicherungskonzept werden die Voraussetzungen für ein nachhaltiges Konsolidierungsmanagement geschaffen.

Die Aufsichtsbehörden sind angehalten, die Haushaltssicherungskonzepte zurückzuweisen oder die inhaltliche Verbesserung als Nebenbedingung zur Genehmigung des Haushalts zu formulieren, wenn die gesetzlichen Vorgaben nicht hinreichend berücksichtigt wurden.⁴³ Dies soll zu einer Qualitätsverbesserung der Haushaltssicherungskonzepte führen.

Die Großstädte mit konsolidierungsbedürftigen Haushalten waren durchgehend im gesamten Prüfungszeitraum zur Aufstellung und Fortschreibung eines Haushaltssicherungskonzepts verpflichtet. Frankfurt am Main und Wiesbaden unterlagen dieser Verpflichtung aufgrund ihrer deutlich besseren Haushaltslage nur in einzelnen Jahren.

42 Neben der Kodifizierung des Haushaltssicherungskonzepts in der Hessischen Gemeindeordnung und in der GemHVO enthält die Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 6. Mai 2010 Vorgaben für die Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzepts. Weiter hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Schreiben vom 3. März 2014 ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte herausgegeben. Diese beziehen sich insbesondere auf das Haushaltssicherungskonzept, die Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüsse sowie die Ausschöpfung der Ertragspotenziale.

43 Vergleiche Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2014): Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, S. 1470) vom 3. März 2014, sogenannter Herbstlerlass.

4.4 Unterstützung der Haushaltskonsolidierung durch Landesmaßnahmen

Das Land Hessen ist nach Artikel 137 Absatz 5 der Hessischen Verfassung⁴⁴ dazu verpflichtet, den Kommunen die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Dabei soll auch die unterschiedliche Finanzkraft der Kommunen berücksichtigt werden. Im Prüfungszeitraum hat das Land Hessen insbesondere konsolidierungsbedürftige Kommunen mit unterschiedlichen Maßnahmen bei der Konsolidierung ihrer Haushalte unterstützt (vor allem durch allgemeine und besondere Finanzausweisungen sowie Entschuldungshilfen). Letztlich sind die Kommunen jedoch dazu verpflichtet, durch eigenständiges Handeln und ein professionelles Konsolidierungsmanagement ihren Konsolidierungsbedarf sukzessive abzubauen.

Neuordnung des
kommunalen
Finanzausgleichs

Mit Urteil vom 21. Mai 2013 hat der Hessische Staatsgerichtshof vor dem Hintergrund der Grundrechtsklage der Stadt Alsfeld wesentliche Vorschriften des Finanzausgleichsgesetzes für mit der Verfassung des Landes Hessen unvereinbar erklärt. Daraufhin wurde der Kommunale Finanzausgleich in Hessen (KFA) ab dem 1. Januar 2016 grundlegend neu geordnet. Insbesondere eine stärkere Orientierung an dem zur Aufgabenwahrnehmung erforderlichen Bedarf der hessischen Kommunen war für die Neugestaltung des Finanzausgleichssystems maßgeblich.

Die Ausgestaltung des KFA hat wesentlichen Einfluss auf die Finanzlage der Großstädte. Von ihr hängen insbesondere die Verteilung von Schlüsselzuweisungen sowie die Höhe der Belastungen aus LWV- und Krankenhausumlage ab. Im Zuge der KFA-Reform wurden vor allem die besonderen Finanzausweisungen für die Allgemeine Investitionspauschale und die Schulbaupauschale ersatzlos gestrichen. Dafür wurden die Schlüsselzuweisungen in vier von fünf Großstädten erhöht und außerordentliche Zuweisungen für Flüchtlinge gewährt. Frankfurt am Main wurde zudem eine zusätzliche Zuweisung für Theater nach § 26 FAG gewährt. Um durch die neue Systematik finanziell benachteiligte Kommunen vor übermäßigen Härten zu schützen, wurde darüber hinaus ein Übergangsfonds eingerichtet, dessen zusätzliche Zuweisungen die Minderzuweisungen teilweise ausgleichen. Diese zusätzlichen Mittel werden in einem Übergangszeitraum von zehn Jahren mit jährlich sinkenden Beträgen gewährt. Unter Zugrundelegung der durchschnittlichen Steuereinnahmen und durch Hinzurechnung der FAG-relevanten Zuweisungen, Umlagen und Übergangsmittel errechnen sich die FAG-relevanten Finanzmittel für die Großstädte.

44 Artikel 137 Hessische Verfassung – Kommunale Selbstverwaltung
(5) Der Staat hat den Gemeinden und Gemeindeverbänden die zur Durchführung ihrer eigenen und der übertragenen Aufgaben erforderlichen Geldmittel im Wege des Lasten- und Finanzausgleichs zu sichern. Er stellt ihnen für ihre freiwillige öffentliche Tätigkeit in eigener Verantwortung zu verwaltende Einnahmequellen zur Verfügung.

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat für die Großstädte unter Zugrundelegung der vorliegenden Planungsdaten eine Modellrechnung aufgestellt und für das Jahr 2016 die Höhe der FAG-relevanten Finanzmittel, die den Großstädten zur Verfügung stehen, nach neuer und alter KFA-Systematik vergleichend gegenübergestellt.

Auswirkungen der KFA-Reform auf die geplanten Zuweisungen und Umlagen der kreisfreien Städte im Jahr 2016					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Rechnerische Nettosteuerereinnahmen im Referenzzeitraum ¹⁾	224,1	2.129,2	255,0	132,3	460,5
Neue KFA-Systematik ab dem Jahr 2016 (Planungsdaten)					
Schlüsselzuweisungen	119,7	35,7	178,5	144,3	183,9
LWV- und Krankenhaus-Umlage	-43,2	-263,4	-53,9	-34,0	-80,6
Besondere Finanzzuweisungen für Theater	-	3,0	-	-	-
Mittel aus Übergangsfonds	0	20,1	0	0	0
Außerordentliche Zuweisung Flüchtlinge	0,5	0,6	0,9	<0,1	0,4
FAG-relevante Finanzmittel neue KFA-Systematik	301,1	1.925,1	380,5	242,7	564,3
Alte KFA-Systematik für das Jahr 2016 (Planungsdaten)					
Schlüsselzuweisungen	77,4	110,6	138,9	101,2	129,5
LWV- und Krankenhaus-Umlage	-37,4	-235,0	-48,9	-29,8	-71,2
Besondere Finanzzuweisungen ²⁾	17,2	57,3	27,8	20,2	32,8
FAG-relevante Finanzmittel alte KFA-Systematik	281,3	2.062,1	372,8	223,9	551,6
Differenz FAG-relevante FAG-Mittel nach neuer und alter KFA-Systematik	19,8	-137,0	7,7	18,8	12,7

¹⁾ Zahlen des Hessischen Ministeriums der Finanzen auf Basis der (prognostizierten) zahlungsorientierten Daten der Steuereinnahmen aus der Landesstatistik. Datenbasis ist das 2. Halbjahr 2014 und das 1. Halbjahr 2015. Die Daten wurden durch das Ministerium am 6. Oktober 2015 veröffentlicht.

²⁾ Enthaltene Zuweisungen sind: Allgemeine Investitionspauschale, Schulbaupauschale, Schullastenausgleich, Soziallastenausgleich, Jugendhilfelausgleich.

Quelle: Eigene Berechnungen, Hessisches Ministerium der Finanzen „Planungsdaten 2016“; Stand: September 2015

Ansicht 28: Auswirkungen der KFA-Reform auf die geplanten Zuweisungen und Umlagen der kreisfreien Städte im Jahr 2016

Für die Großstädte ergab sich hinsichtlich der Auswirkungen der KFA-Reform ein differenziertes Bild. Während Frankfurt am Main im Vergleich zur alten KFA-Systematik, bezogen auf den Referenzzeitraum, über sieben Prozent geringere FAG-relevante Finanzmittel verfügen wird, erhalten alle anderen Großstädte einen höheren Zuweisungssaldo. Offenbach am Main zieht im Vergleich der Großstädte rechnerisch den größten Nutzen aus der neuen KFA-Systematik. Die Stadt wird laut Modellrechnung im Jahr 2016 acht Prozent höhere FAG-relevante Finanzmittel erhalten.

Insgesamt ist festzustellen, dass die bestehenden Unterschiede im Aufkommen der FAG-relevanten Finanzmittel und damit in der Finanzkraft der kreisfreien Städte laut Modellrechnung durch die neue KFA-Systematik verringert werden.

Auf der Grundlage von § 28 Finanzausgleichsgesetz (FAG) richtet das Land Hessen jährlich aus Mitteln des Kommunalen Finanzausgleichs einen Landesausgleichsstock ein. Die Mittel des Landesausgleichsstocks verwendet das Ministerium des Innern und für Sport in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen insbesondere zur Unterstützung finanzschwacher Kommunen, die nicht in der Lage sind, ihren Haushalt auszugleichen.

Der Landesausgleichsstock ist ein nachrangiges Finanzierungsinstrument. Zunächst müssen die Kommunen versuchen, Fehlbeträge durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen abzudecken. Eine Zuweisung kommt nur in Betracht, wenn eine Kommune trotz Ausnutzung aller zumutbaren Einsparmaßnahmen und Ausschöpfung aller zumutbaren Einnahmepotenziale nicht in der Lage ist, Haushaltsdefizite aus eigener Kraft zu vermeiden.

Von den Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock profitierten im Prüfungszeitraum insbesondere die konsolidierungsbedürftigen Städte Darmstadt und Offenbach am Main.

Darmstadt erhielt im Jahr 2014 zur Abdeckung des Fehlbetrags 2011 eine Zuweisung aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 10,5 Millionen Euro. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport begründete die Zuweisung mit den unerwartet hohen Rückzahlungen für Gewerbesteuer, die das Jahresergebnis der Stadt im Jahr 2011 belasteten.

Zum Ausgleich der Rechnungsfehlbeträge 2007, 2009 und 2010 wurden Offenbach am Main Zuweisungen in Höhe von insgesamt 40,0 Millionen Euro gewährt. In der Begründung über die Zuweisung vom 17. Dezember 2012 stellte das Hessische Ministerium des Innern und für Sport klar, dass die Entwicklung des städtischen Haushalts in zukünftigen Jahren unweigerlich zu weiteren Belastungen der Bürger führen muss und die Aufwendungen der Stadt kaum mehr über die gesetzlichen Pflichtaufgaben hinausgehen können. Zudem wurde der Stadt in Anbetracht der Haushaltslage zur Teilnahme am kommunalen Schutzschirm geraten. Mit dieser Zuweisung erhielt Offenbach am Main gemäß Bewilligungsbescheid die höchste jemals gezahlte Einzelzuweisung im Rahmen des Landesausgleichsstocks. Darüber hinaus hatte Offenbach am Main im Jahr 2009 Mittel aus dem Landesausgleichsstock in Höhe von 20,0 Millionen Euro erhalten, von denen bis zu 12 Millionen Euro, trotz der bereits damals angespannten Haushaltssituation, für Maßnahmen rund um das Stadion „Bieberer Berg“ verwandt werden durften.⁴⁵

Aufgrund der heterogenen Haushalts- und Verschuldungslage der Kommunen hat das Land Hessen im Jahr 2012 zudem einen Kommunalen Schutzschirm eingerichtet, um die konsolidierungsbedürftigen Kommunen bei der Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. Mit diesem Programm wurde insgesamt 106 Kommunen die Möglichkeit eröffnet, auf Antrag Zinsdienst- und Entschuldungshilfen des Landes in Höhe von insgesamt 3,2 Milliarden Euro⁴⁶ in Anspruch zu nehmen.⁴⁷ Mit 100 Kommunen, die die Unterstützung des Landes

45 Bescheid über die Gewährung einer Zuweisung aus dem Landesausgleichsstock gem. § 28 Finanzausgleichsgesetz (FAG) zum teilweisen Ausgleich der bis zum Ende des Haushaltsjahres 2007 aufgelaufenen Haushaltsfehlbeträge durch das Hessische Ministerium des Innern und für Sport vom 21. Juli 2009.

46 Hinzu kamen weitere Zinsdiensthilfen aus dem Landesausgleichsstock.

47 § 1 SchuSG - Umfang und Finanzierung der Entschuldungshilfen und Zinsdiensthilfen
(1) Das Land gewährt den in der Anlage zu diesem Gesetz aufgeführten Gemeinden und Landkreisen (Kommunen) auf Antrag für die Ablösung von Investitions- und Kassenkrediten einschließlich solcher Kredite, die für Sondervermögen und Treuhandvermögen nach den §§ 115 und 116 der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind, Entschuldungshilfen von bis zu 2,8 Milliarden Euro. Nicht abgelöst werden Investitions- und Kassenkredite, die im Zusammenhang mit den Beteiligungen an Gesellschaften, anderen privatrechtlichen Vereinigungen oder für rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des Dritten Abschnitts des Sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung aufgenommen worden sind.

beantragten, wurden Verträge mit einem festgelegten Konsolidierungskonzept, das einen Haushaltsausgleich bis spätestens zum Jahr 2020 vorsieht⁴⁸, abgeschlossen. Infolge der Teilentschuldung dieser Kommunen und den damit einhergehenden geringeren Zinsaufwendungen werden die künftigen Haushalte unmittelbar entlastet. Weitere Verbesserungen für die Haushaltslage ergeben sich aus den im Konsolidierungskonzept vereinbarten jährlichen Einsparungen und/ oder Einnahmesteigerungen. In den Schutzschirmvereinbarungen wurden unter anderem Anforderungen an die Darstellung der Konsolidierungsziele, des Konsolidierungspfads sowie des Katalogs der Konsolidierungsmaßnahmen festgehalten. Die im Zuge des Schutzschirmverfahrens erstellte Dokumentation hat hinsichtlich des Standardisierungsgrads für die Entwicklung zukünftiger Haushaltssicherungskonzepte Vorbildcharakter.

Die Gruppe der konsolidierungsbedürftigen Großstädte war grundsätzlich zur Teilnahme am Kommunalen Schutzschirm berechtigt. Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main stellten jeweils einen Antrag auf Aufnahme in das Entschuldungsprogramm. Die wesentlichen Daten zur Teilnahme sind in der folgenden Ansicht aufgeführt.

Daten zum Hessischen Kommunalen Schutzschirm			
	Darmstadt	Kassel	Offenbach
Beitrittsdatum/ Vertragsunterzeichnung	20. Dezember 2012	14. Dezember 2012	18. Februar 2013
Höhe der gewährten Konsolidierungshilfen	186,6 Mio. €	260,5 Mio. €	211,2 Mio. €
Jahr des vereinbarten Haushaltsausgleichs	2017	2018	2022

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2015

Ansicht 29: Daten zum Hessischen Kommunalen Schutzschirm

Darmstadt und Kassel traten dem Hessischen Kommunalen Schutzschirm Ende des Jahres 2012 bei. Offenbach am Main folgte im Februar 2013. Die vereinbarten Entschuldungshilfen beliefen sich auf insgesamt 658,3 Millionen Euro. Während sich Offenbach am Main vertraglich dazu verpflichtete, seinen Haushalt bis zum Jahr 2022 auszugleichen, hatten Darmstadt und Kassel einen kürzeren Zielerreichungszeitraum. Darmstadt verpflichtete sich, seinen Haushalt bis zum Jahr 2017 auszugleichen. Kassel hatte das Jahr 2018 als Zielvorgabe für einen Haushaltsausgleich vereinbart.

Auf Basis der zum Zeitpunkt der Erhebungen verfügbaren mittelfristigen Ergebnisplanung⁴⁹ hat die Überörtliche Prüfung analysiert, inwiefern die dem Kommunalen Schutzschirm beigetretenen Großstädte die Vorgaben des Konsolidierungspfads bis zum Jahr 2018 einhalten können.

Die Großstädte, die dem Kommunalen Schutzschirm beigetreten waren, erfüllten jeweils gemäß den Angaben im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 die Zielvorgaben des Schutzschirmvertrags hinsichtlich des geplanten ordentlichen Ergebnisses bis einschließlich des Jahres 2018. Kassel und Darmstadt gingen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen in ihrer Planung davon aus, dass sie einen Haushaltsausgleich bereits vor dem vereinbarten Ziela-

Einhaltung des
Schutzschirmpfads

§ 2 SchuSG - Entschuldungsbeträge

(1) Die Höchstbeträge der Entschuldungshilfen sind in der Anlage zu diesem Gesetz bestimmt. Die antragsberechtigten Kommunen wurden anhand eines Kennzahlensets auf Grundlage von aus amtlichen Statistiken abgeleiteten Daten über die finanzielle Lage der Kommunen identifiziert.

48 Ausnahmen hiervon stellen Gießen (Konsolidierungszeitraum bis 2021), Offenbach am Main und Rüsselsheim (jeweils bis 2022) dar.

49 Nach dem Stand der Haushaltspläne 2015 im September 2015.

tum erreichen und daher den Kommunalen Schutzschirm vorzeitig verlassen können⁵⁰.

Auch Offenbach am Main lag hinsichtlich der geplanten ordentlichen Ergebnisse in der mittelfristigen Ergebnisplanung bis zum Jahr 2018 teilweise deutlich über dem vorgegebenen Konsolidierungspfad. Allerdings hatte die Stadt in dem mit dem Land vereinbarten zugrundeliegenden Konsolidierungsprogramm zahlreiche Maßnahmen vorgesehen, deren Realisierung in erheblichem Maße von externen, nicht durch die Stadt direkt beeinflussbaren Faktoren abhängt.⁵¹ Es bestand daher ein erhebliches Risiko, dass Maßnahmen aufgrund externer Ereignisse nicht oder nicht im gewünschten Umfang umgesetzt werden können.

Haushalts-
konsolidierung in
Offenbach am Main

Die Haushaltskonsolidierung von Offenbach am Main wurde im Prüfungszeitraum durch erhebliche Belastungen im Zusammenhang mit der städtischen Beteiligung an der Klinikum Offenbach GmbH erschwert. Diese resultierten aus kommunalpolitischen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Vermeidung einer Insolvenz des Klinikums und der anschließenden Veräußerung von 90 Prozent der städtischen Unternehmensanteile. Insgesamt resultierten aus den diesbezüglichen Geschäftsvorgängen im Prüfungszeitraum aufwandsseitige und finanzielle Haushaltsbelastungen in Höhe von 385,1 Millionen Euro, welche aufgrund der Haushaltssituation der Stadt durch Kreditaufnahmen zu finanzieren waren. Trotz Entschuldungshilfen in Höhe von 211,2 Millionen Euro aus dem Hessischen Kommunalen Schutzschirm konnte daher im Prüfungszeitraum faktisch keine Verringerung der Verschuldung bzw. Verbesserung der Eigenkapitalausstattung von Offenbach am Main erreicht werden.

Bei einem rechnerischen Zinssatz von 2 Prozent p.a. resultiert aus den bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen getätigten Maßnahmen eine jährliche Belastung des Ergebnishaushalts aus Zinsaufwendungen in Höhe von 7,7 Millionen Euro. Der Haushalt der Stadt Offenbach am Main wird durch aus dem Sachverhalt resultierende Zinsaufwendungen auf Jahre hinaus belastet werden. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung sind diese Mittel nunmehr durch anderweitige Konsolidierungsmaßnahmen durch die Stadt zu kompensieren. Die durch die Stadt getätigten Maßnahmen trugen somit erheblich zur aktuellen Haushaltssituation der Stadt und dem bestehenden Konsolidierungsbedarf bei.

Offenbach am Main: Veräußerung von Unternehmensanteilen an der Klinikum Offenbach GmbH – Erhebliche Belastungen des städtischen Haushalts

Durch die Klinikum Offenbach GmbH wurden in den Jahren 2010 bis 2012 Jahresfehlbeträge von insgesamt 134,9 Millionen Euro erwirtschaftet. Zur Vermeidung einer Insolvenz der Klinikum Offenbach GmbH beschloss die Stadtverordnetenversammlung in den Jahren 2010 bis 2012 Bareinlagen in die Kapitalrücklage gemäß § 272 Absatz 2 Nr. 4 HGB der Klinikum Offenbach GmbH in Höhe von jeweils 30 Millionen Euro zur Stärkung des Eigenkapitals. Darüber hinaus wurden zum 31. Dezember 2010 Pensionsverpflichtungen in Höhe von 3 Millionen Euro für die ehemaligen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Eigenbetriebs Klinikum Offenbach, die im Wege der Ausgliederung des Eigenbetriebs auf die Klinikum Offenbach GmbH über-

50 Kassel konnte im Januar 2017 den Kommunalen Schutzschirm verlassen.

51 Die drei Maßnahmen mit den höchsten geplanten Konsolidierungsbeiträgen im Haushalts-sicherungskonzept 2014/2015 von Offenbach am Main waren die Erhöhung der Erträge aus der Gewerbesteuer (Die Zahlen wurden pauschal über einen Wachstumszeitraum auf Basis einer Maximalschätzung festgelegt. Die Annahmen erscheinen vor dem Hintergrund der Strukturschwäche der Stadt optimistisch), Verringerung der Aufwendungen aufgrund verminderter Verbandsumlagezahlungen an den Landeswohlfahrtsverband Hessen sowie die Erhöhung der Erträge aus den Schlüsselzuweisungen.

tragen worden waren, durch die Stadt übernommen. Des Weiteren hatte Offenbach am Main zum 31. Dezember 2012 Bürgschaftserklärungen für Verbindlichkeiten der Klinikum Offenbach GmbH in Höhe von 241,1 Millionen Euro abgegeben.

Zum 8. November 2012 beschloss die Stadtverordnetenversammlung die Anteile der Klinikum Offenbach GmbH ganz oder teilweise auf einen oder mehrere Dritte zu übertragen und beauftragte den Magistrat, einen geordneten Verkaufsprozess in die Wege zu leiten, die Übertragung und Abtretung der Geschäftsanteile unterschriftsreif zu verhandeln und der Stadtverordnetenversammlung zur Zustimmung vorzulegen.

Der Veräußerung von 90 Prozent der städtischen Geschäftsanteile wurde durch die Stadtverordnetenversammlung am 2. Mai 2013 zugestimmt. Folgende Rahmenbedingungen wurden für die Anteilsveräußerung vereinbart:

- Der Barkaufpreis für 90 Prozent der Geschäftsanteile entsprach 1 Euro.
- Einbringung einer Liquiditätsstärkung in die Klinikum Offenbach GmbH durch Offenbach am Main mit Vertragsunterzeichnung in Höhe von 25,0 Millionen Euro sowie eine weitere Kapitaleinlage der Stadt aufgrund der Eigenkapitalgarantie zum Übergangsstichtag der Unternehmensanteile in Höhe von 25 Millionen Euro
- Beendigung des bestehenden Energiecontractings zwischen der Energieversorgung Offenbach GmbH und der Klinikum Offenbach GmbH sowie Übernahme der hierfür anfallenden Kosten in Höhe von 24,5 Millionen Euro durch die Stadt Offenbach am Main
- Übernahme der bestehenden Bankverbindlichkeiten der Klinikum Offenbach GmbH in Höhe von 217,7 Millionen Euro durch die Stadt Offenbach am Main

Insgesamt sind aus den vorstehenden Sachverhalten mit Vertragsunterzeichnung unmittelbar aufwandsseitige Auswirkungen auf den städtischen Haushalt in Höhe von 292,1 Millionen Euro zu verzeichnen gewesen, die vollständig durch die Aufnahme von Fremdkapital zu finanzieren waren. Inklusive der in den Jahren 2010 bis 2012 geleisteten Kapitaleinlagen sowie der Übernahme von Pensionsverpflichtungen erhöht sich dieser Betrag auf 385,1 Millionen Euro.

Darüber hinaus bestand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen eine Eventualverbindlichkeit von Offenbach am Main aus der Anteilsveräußerung für Gewährleistungs- und Freistellungstatbestände in Höhe von 10 Millionen Euro (aufgrund eines damaligen Rechtsstreits zu bestehenden Baumängeln).

Des Weiteren wurde der Klinikum Offenbach GmbH mit Unterzeichnung des Vertrags zum Anteilsverkauf ein Gesellschafterdarlehen in Höhe von 34,5 Millionen eingeräumt, welches bis zum 31. Dezember 2023 gestundet wurde. Zins (0,5 Prozent p.a.) und Tilgung fallen mithin frühestens im Jahr 2024 an. Dies jedoch nur, wenn ein ausschüttungsfähiger Gewinn durch die Klinikum Offenbach GmbH erwirtschaftet wird. In diesem Fall werden, entsprechend der Anteilsbesitzverhältnisse, zehn Prozent des Gewinns im Sinne einer Dividendenausschüttung für Zins und Tilgung verwendet. Außerdem verpflichtete sich die Käuferin zur Insolvenzabwendung des Klinikums für zehn Jahre, zur Errichtung eines Sozialfonds mit einem Volumen von 20 Millionen Euro sowie zu Investitionen in Höhe von 110 Millionen Euro.

Bereits im Rahmen der 168. Vergleichenden Prüfung „Gesundheitswesen-Kliniken“ wurde durch die Überörtliche Prüfung darauf hingewiesen, dass die Personalausstattung in der Beteiligungsverwaltung der Stadt Offenbach am Main gering sei und durch eine fehlende Mandatsträgerbetreuung die Beteiligungssteuerung allein von der Kompetenz und dem Engagement der

kommunalen Vertreter im Aufsichtsrat der Krankenhausgesellschaft abhängig war. Der Aufsichtsrat der Klinikum Offenbach GmbH wurde Mitte 2011 von der Geschäftsführung darüber informiert, dass ein Verlust von mehr als 30 Millionen Euro zum Jahresende erwartet werde und das Eigenkapital aller Voraussicht nach unterjährig aufgebraucht werde. Im Rahmen der 168. Vergleichenden Prüfung wurde erhoben, dass trotz dieser dramatischen wirtschaftlichen Lage im Jahr 2011 lediglich fünf Aufsichtsratssitzungen stattfanden. Die Berichts- und Informationsstrukturen wurden sukzessiv im Verlauf des Jahres 2012, d. h. nach dem Prüfungszeitraum der 168. Vergleichenden Prüfung, geändert. Ferner wurden umfangreiche Protokollierungen der Aufsichtsratssitzungen eingeführt.⁵²

5. Ansätze zur Haushaltskonsolidierung – Analyse ausgewählter kommunaler Leistungen

5.1 Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung bieten die Städte ihren Bürgern neben den gesetzlichen Pflichtleistungen auch kommunale Leistungen auf freiwilliger Basis. Die Städte stellen ihren Bürgern dabei regelmäßig öffentliche Einrichtungen zur Verfügung, die in erster Linie für sportliche und kulturelle Zwecke genutzt werden. Die durch die Städte zu finanzierenden Ersatzinvestitionen, Instandhaltungen sowie Kostenübernahmen für die Unterhaltung der Einrichtungen stellen eine erhebliche Belastung für die kommunalen Haushalte dar. Sofern ein Haushaltsausgleich durch die Städte nicht durch andere Maßnahmen erreicht werden kann, ist eine Anpassung bzw. Reduzierung bestehender Standards und eine damit einhergehende Kostenreduzierung bzw. Ergebnisverbesserung unumgänglich. Nur im Falle eines ausgeglichenen Haushalts wird der jährliche Ressourcenverbrauch vollständig durch die heutige Generation ausgeglichen. Die Bürger, die heute den Nutzen aus den Dienstleistungen der Städte ziehen, sollen nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung auch die daraus resultierenden Aufwendungen tragen.

Im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung wurden ausgewählte kommunale Aufgabenbereiche hinsichtlich etwaiger Ergebnisverbesserungspotenziale bzw. bestehender Haushaltsbelastungen durch die Leistungserbringung untersucht. Ansicht 30 beziffert die Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen in den betrachteten Aufgabenbereichen der fünf Großstädte, ausgehend vom Jahr 2014. Die in der Ansicht enthaltenen Werte wurden aus stadtindividuellen Feststellungen und Berechnungen sowie aus der Anwendung von Referenzwerten der Großstädte abgeleitet. Veränderte rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen können dazu führen, dass die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale oder ermittelten Haushaltsbelastungen Wertschwankungen unterliegen. Dies schließt sowohl positive als auch negative Abweichungen vom ausgewiesenen Betrag ein.

⁵² Vgl. Vierundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/7105, Kapitel 7.2.2 (Seite 61), Kapitel 7.2.4 (Seite 65) und Kapitel 7.2.5 (Seite 66).

Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen für das Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Ergebnisverbesserungspotenziale					
Erziehungshilfen (SGB VIII) – Optimierung der Kostensatz- und Angebotssteuerung	0,7 Mio. €	14,2 Mio. €	1,8 Mio. €	-	-
Kindertageseinrichtungen - Elternbeiträge in Höhe eines Drittels der Gesamtaufwendungen	4,8 Mio. €	20,3 Mio. €	1,7 Mio. €	0,2 Mio. €	8,8 Mio. €
Summe der Ergebnisverbesserungspotenziale	5,5 Mio. €	34,5 Mio. €	3,5 Mio. €	0,2 Mio. €	8,8 Mio. €
Belastungen des Haushalts durch ausgewählte kommunale Leistungen					
Kultur	25,4 Mio. €	198,1 Mio. €	21,9 Mio. €	4,7 Mio. €	39,3 Mio. €
Sport und Bäderbetrieb	8,1 Mio. €	63,8 Mio. €	8,1 Mio. €	5,1 Mio. €	19,1 Mio. €
Volkshochschule	0,5 Mio. €	8,1 Mio. €	1,0 Mio. €	1,4 Mio. €	2,2 Mio. €
Wirtschaftsförderung und Tourismus	1,0 Mio. €	11,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0,6 Mio. €	1,1 Mio. €
Summe der Haushaltsbelastungen	35,0 Mio. €	281,1 Mio. €	33,6 Mio. €	11,8 Mio. €	61,7 Mio. €
Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den Referenzwert	14,0 Mio. €		6,6 Mio. €	2,9 Mio. €	11,4 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschlüsse, Haushaltspläne; Stand: September 2015					

Ansicht 30: Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen durch ausgewählte städtische Leistungen für das Jahr 2014

Für Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wurde eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage festgestellt. Die Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen zeigen auf, in welchen Bereichen die Prüfung mögliche Beiträge zur Konsolidierung der Haushalte feststellte. Vor diesem Hintergrund sollten die Großstädte im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung prüfen, inwieweit der bisherige Umfang der analysierten kommunalen Leistungen, unter Berücksichtigung der gesetzlichen oder vertraglich eingegangenen Verpflichtungen, reduziert werden kann. Insbesondere sollten sie hinterfragen, ob sie sich Aufgaben, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, im bestehenden Umfang leisten können, eine wirtschaftlichere Leistungserbringung möglich ist bzw. eine alternative Finanzierung der Leistungserbringung durch angemessene Nutzungsentgelte erfolgen kann. Andernfalls sind die bestehenden kommunalen Leistungen durch die Bürger im Sinne einer Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B bis zur Höhe eines ausgeglichenen Haushalts zu refinanzieren. Die Anhebung der Hebesätze der Realsteuern sollte jedoch grundsätzlich ein nachrangiges Mittel der Haushaltskonsolidierung darstellen. Nur bei ausgeglichenem Haushalt ist ein nachhaltiges Verwaltungshandeln im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit gewährleistet.

Die besondere Stellung von Frankfurt am Main und Wiesbaden als Metropolregion bzw. Landeshauptstadt zeigte sich auch bei Betrachtung der kommunalen Leistungen. Diese Großstädte hielten, im Vergleich zu den konsolidierungsbedürftigen Großstädten, deutlich umfangreichere Leistungen bereit, was sich auch in der Höhe der ermittelten Haushaltsbelastungen zeigte. Auf

Basis ihrer jeweiligen Haushaltslage waren diese beiden Großstädte in der Lage, das bestehende Leistungsangebot vollständig aus den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu finanzieren.

5.2 Hilfen zur Erziehung (SGB VIII)

5.2.1 Vorbemerkungen

Die hessischen Großstädte sind gemäß § 5 Absatz 1 des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB) grundsätzlich örtliche Träger der Jugendhilfe nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII.⁵³ Einen subjektiven Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung haben dabei gemäß § 27 Absatz 1 SGB VIII⁵⁴ Personensorgeberechtigte, wenn „eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist“. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall unter Berücksichtigung des engeren sozialen Umfelds des Kindes oder des Jugendlichen.⁵⁵

Erziehungshilfen des SGB VIII		
ambulant oder stationär	Name der Hilfeart	Rechtsgrundla
Vorrangig ambulante Hilfen	Sonstige Erziehungshilfen	§ 27 SGB VIII
	Erziehungsberatung	§ 28 SGB VIII
	Soziale Gruppenarbeit	§ 29 SGB VIII
	Erziehungsbeistandschaft (EB)	§ 30 SGB VIII
	Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH)	§ 31 SGB VIII
	Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung	§ 35 SGB VIII
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	Erziehung in einer Tagesgruppe	§ 32 SGB VIII
	Vollzeitpflege	§ 33 SGB VIII
	Heimerziehung	§ 34 SGB VIII
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	Hilfen für junge Volljährige	§ 41 SGB VIII
	Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche	§ 35a SGB VIII
Anmerkung: Aufgrund der unterschiedlichen Zuordnung der § 28-Hilfen wurden die § 28-F und Transferaufwendungen aus allen nachfolgenden Vergleichen ausgeklammert. Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: September 2015		

Ansicht 31: Erziehungshilfen des SGB VIII

Auf die Hilfen zur Erziehung (236,8 Millionen Euro) entfiel im Jahr 2014 mit 16 Prozent ein erheblicher Anteil der gesamten Transferaufwendungen der Großstädte (1,5 Milliarden Euro, ver-

Transferleistungen im Vergleich der Großstädte

- 53 § 5 HKJGB - Örtliche Träger der Jugendhilfe, Jugendamt
(1) Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise, die kreisfreien Städte und die nach Abs. 2 zu örtlichen Trägern bestimmten kreisangehörigen Gemeinden.
- 54 § 27 SGB VIII - Hilfe zur Erziehung
(1) Ein Personensorgeberechtigter hat bei der Erziehung eines Kindes oder eines Jugendlichen Anspruch auf Hilfe (Hilfe zur Erziehung), wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.
- 55 § 27 SGB VIII - Hilfen zur Erziehung
(2) Hilfe zur Erziehung wird insbesondere nach Maßgabe der §§ 28 bis 35 gewährt. Art und Umfang der Hilfe richten sich nach dem erzieherischen Bedarf im Einzelfall; dabei soll das engere soziale Umfeld des Kindes oder des Jugendlichen einbezogen werden. [...]

gleiche Ansicht 16). Vor diesem Hintergrund und wegen des erheblichen Steuerungspotenzials wurden die Hilfen zur Erziehung im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung einer vertiefenden Betrachtung unterzogen.

Ansicht 32 stellt die Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung des Jahres 2014, die Anzahl der Jugendeinwohner sowie die Transferaufwendungen je Jugendeinwohner vergleichend dar.

Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung 2014	17,0 Mio. €	134,7 Mio. €	25,5 Mio. €	17,9 Mio. €	41,7 Mio. €
Jugendeinwohner	28.817	139.834	35.619	27.550	57.372
Transferaufwendungen je Jugendeinwohner	591 €	963 €	715 €	648 €	726 €

Anmerkung: Alle nachfolgenden Angaben ohne Aufwendungen und Fallzahlen für Erziehungsberatung (§ 28 SGB VIII).

Quelle: Jahresabschlüsse und Haushaltspläne, Angaben der Jugendämter⁵⁶; Stand: September 2015

Ansicht 32: Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Jahr 2014

Frankfurt am Main hatte im Jahr 2014 absolut mit 134,7 Millionen Euro und je Jugendeinwohner mit 963 Euro die höchsten Transferaufwendungen der Großstädte. Demgegenüber wies Darmstadt die geringsten Transferaufwendungen (17,0 Millionen Euro und 591 Euro je Jugendeinwohner) aus. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass Darmstadt mit sechs Prozent je Jahr im Prüfungszeitraum 2010 bis 2014 die höchste Steigerungsrate der Großstädte bei den Transferaufwendungen für Hilfen zur Erziehung aufwies.

Die Gesamttransferaufwendungen wurden auf die einzelnen Hilfearten heruntergebrochen. Da sich ein isolierter Vergleich der Hilfen aufgrund in Teilen unterschiedlicher Zuordnungen/Steuerungslogiken jedoch schwierig darstellt, wurden für nachfolgende Auswertung Hilfegruppen gebildet:

Laufende Fälle je 10.000 Jugendeinwohner (0 bis 21 Jahre) nach Hilfegruppen im Jahr 2014					
Hilfeart	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Vorrangig ambulante Hilfen	95	106	95	66	69
§ 27 SGB VIII (Hilfe zur Erziehung)	29	31	17	8	50
§§ 29, 30, 31, 35 SGB VIII (Soziale Gruppenarbeit, Erziehungsbeistand, Betreuungshelfer, Sozialpädagogische Familienhilfe, Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung)	66	75	78	58	19
Vorrangig (teil)stationäre Hilfen	83	103	117	128	129
§ 32 SGB VIII (Erziehung in einer Tagesgruppe)	7	14	13	9	20
§ 33 SGB VIII (Vollzeitpflege)	45	22	34	47	70
§ 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform)	31	67	70	72	39
Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen	66	99	39	10	82

56 Die Daten der Hessischen Jugendhilfestatistik wurden nicht eingesetzt, da sich aufgrund der gewählten Erhebungsmethodik signifikante Abweichungen zwischen den durch das Jugendamt gemeldeten und durch die Landesstatistik gemeldeten Daten ergaben.

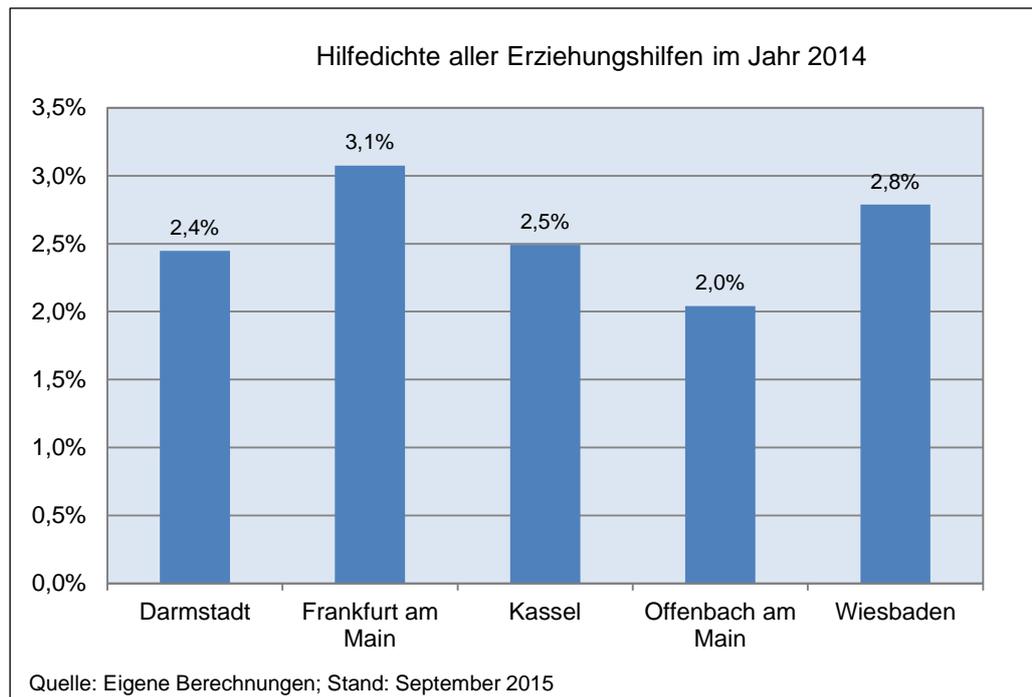
Laufende Fälle je 10.000 Jugendliche (0 bis 21 Jahre) nach Hilfestufen im Jahr 2014					
§ 35a SGB VIII (Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche)	46	56	12	3	11
§ 41 SGB VIII (Hilfe für junge Volljährige, Nachbetreuung)	20	43	27	7	71
Gesamtergebnis	244	308	251	204	280

Anmerkung: In der Stadt Wiesbaden umfassen die Hilfen nach § 27 auch die Hilfen §§ 27, 13. In einigen Städten umfassen die Hilfen nach § 41 auch die Hilfen §§ 41, 13 (nur Wiesbaden) sowie die Hilfen nach §§ 41, 35a SGB VIII (Frankfurt am Main, Kassel und Wiesbaden).
Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Jugendämter; Stand: September 2015

Ansicht 33: Laufende Fälle je 10.000 Jugendliche (0 bis 21 Jahre) nach Hilfestufen im Jahr 2014

Die Stadt Frankfurt am Main wies mit 308 laufenden Fällen je 10.000 Jugendliche den Höchstwert auf. Die geringste Zahl laufender Fälle wurde in Offenbach am Main ermittelt (204). Dabei wies Offenbach in der Kategorie „Vorrangig (teil)stationäre Hilfen“ den zweithöchsten Wert des Vergleichs aus, in den Kategorien „Vorrangig ambulante Hilfen“ sowie „Sowohl ambulante als auch (teil)stationäre Hilfen“ jedoch jeweils den niedrigsten Wert.

- Der Umfang der Hilfestellung in den Städten des Vergleichs wird durch die Hilfedichte beschrieben. Dies ist der prozentuale Anteil aller Hilfen nach den §§ 27 bis 41 SGB VIII an der Zahl der Kinder und Jugendlichen unter 21 Jahren. Die Hilfedichte in den fünf Städten des Vergleichs weist deutliche Unterschiede auf:



Ansicht 34: Hilfedichte aller Erziehungshilfen im Jahr 2014

In der Konsequenz der höchsten Anzahl laufender Fälle je 10.000 Jugendliche wies Frankfurt am Main mit 3,1 Prozent auch die höchste Hilfedichte im Vergleich auf. Die niedrigste Hilfedichte wurde mit 2,0 Prozent für Offenbach am Main ermittelt.

In Ansicht 35 werden die Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen für das Jahr 2014 dargestellt.

Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen im Jahr 2014					
Hilfeart	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	6.048 €	12.300 €	5.549 €	14.952 €	8.786 €
SPFH § 31 SGB VIII	11.123 €	23.410 €	18.943 €	16.915 €	16.450 €
Tagesgruppe § 32 SGB VIII	37.327 €	38.594 €	29.429 €	21.679 €	24.647 €
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	18.681 €	15.935 €	12.467 €	15.371 €	11.294 €
Heimerziehung § 34 SGB VIII	60.096 €	59.256 €	48.911 €	50.113 €	65.746 €

Legende: = Maximum, = Minimum

Anmerkung: Die jährlichen Fallkosten wurden berechnet, indem die Transferleistungen durch die laufenden Fälle dividiert wurden. Es handelt sich hierbei also um keinen absoluten Wert, sondern um einen Referenzwert.

Quelle: Eigene Berechnungen, Angaben der Jugendämter; Stand: September 2015

Ansicht 35: Fallkosten ausgewählter Erziehungshilfen im Jahr 2014

Darmstadt wies in den Hilfearten Erziehungsbeistand sowie Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) mit 6.048 Euro bzw. 11.123 Euro im Vergleich sehr geringe jährliche Fallkosten auf. Die Kosten je Fall in Frankfurt am Main waren in beiden Hilfearten mit 12.300 Euro bzw. 23.410 Euro mehr als doppelt so hoch. Dabei lagen die jährlichen Fallkosten für die Hilfeart Erziehungsbeistand in Offenbach am Main mit 14.952 Euro noch über dem Niveau von Frankfurt am Main.

Die Hilfeart Tagesgruppe wurde durch Offenbach am Main mit den geringsten jährlichen Fallkosten (21.679 Euro) erbracht. In Frankfurt am Main waren die jährlichen Fallkosten mit 38.594 Euro rund 44 Prozent höher.

Die Vollzeitpflege wurde durch die Stadt Wiesbaden im Jahr 2014 mit den geringsten jährlichen Fallkosten erbracht (11.294 Euro). Darmstadt hatte mit 18.681 Euro in dieser Hilfeart die höchsten jährlichen Fallkosten.

Die Heimerziehung konnte in Kassel mit den geringsten jährlichen Fallkosten (48.911 Euro) erbracht werden. In dieser Hilfeart hatte Wiesbaden mit 65.746 Euro die höchsten jährlichen Fallkosten.

Die Höhe der Transferleistungen für Erziehungshilfen wird maßgeblich von drei Faktoren bestimmt:

- Zahl und Art der Fälle,
- Zahl der je Fall abgerufenen Stunden beziehungsweise Betreuungstage sowie die Verweildauer eines Falls in einer Hilfe,
- Höhe des Preises einer Stunde einer Fachkraft (hier: Fachleistungsstundensatz) oder eines Betreuungstags.

Einflussfaktoren auf die Höhe der Transferleistungen für Erziehungshilfen

Hieraus ergeben sich unterschiedliche Möglichkeiten, steuernd auf die Transferleistungen der Großstädte Einfluss zu nehmen:

Arten der Steuerung der Hilfen zur Erziehung				
	Zugangssteuerung	Laufende Fallsteuerung	Angebotssteuerung	Kostensatzsteuerung
Beschreibung	Umgang einer Kommune mit Erstfällen	Umgang einer Kommune mit laufenden Fällen	Aktive Gestaltung eines bedarfsgerechten Erziehungshilfeangebots in der Kommune	Verfahren zur Verhandlung der Kosten einer Betreuungseinheit durch die Kommune
Prüfaspekte	Prozesse und Standards der Erstbewilligung	Prozesse und Standards der Weiterleistung von Fällen; Evaluation, laufendes Management von Fällen; Anpassung des Fallmanagements (lernendes Fallmanagement)	Vorhandensein benötigter beziehungsweise passgenauer Angebote, Angebotsqualität	Gestaltung der Kostensätze (Fachleistungsstunde beziehungsweise Vergütung von Betreuungstagen)

Quelle: Eigene Darstellung; Stand: September 2015

Ansicht 36: Arten der Steuerung der Hilfen zur Erziehung

Die verschiedenen Steuerungsmöglichkeiten werden nachfolgend detailliert ausgeführt. Dabei werden auch die jeweiligen Ausprägungen in den Großstädten sowie bestehende Handlungsfelder beschrieben und benannt.

Berufserfahrung als ein Schlüssel der qualitativen Hilfebewilligung

Bundesweit verfügen Jugendämter insgesamt über eine junge Mitarbeiterschaft. Mit einer jungen Mitarbeiterschaft sind regelmäßig ein hoher Anteil an Teilzeitkräften sowie eine hohe Fluktuation durch Elternzeit verbunden. Zugleich tragen die Mitarbeiter sowohl in fachlicher als auch in fiskalischer Hinsicht eine hohe Verantwortung. Bei modellhafter Betrachtung einer Kommune mit Transferleistungen von 25 Millionen Euro und 50 Mitarbeitern im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) liegt beispielsweise das durchschnittlich bewilligte Volumen je Mitarbeiter bei 0,5 Millionen Euro je Jahr. Außerdem haben Entscheidungen des ASD langfristige Auswirkungen auf Familiengefüge und die Zukunft junger Menschen. Damit rücken interne Fort- und Weiterbildungsmechanismen, Mentoringprogramme und die Prozesse der Einarbeitung neuer Mitarbeiter in ihre Materie mehr noch als bei anderen kommunalen Aufgabefeldern in den Vordergrund.

Alle Großstädte hatten die genannten Mechanismen eingerichtet. Die in der Regel durch Berufserfahrung erlangte Fachlichkeit der Mitarbeiter beurteilt die Überörtliche Prüfung als richtungweisend bei der Beantwortung der Frage nach einer qualitativen Hilfebewilligung.

5.2.2 Zugangssteuerung

- Die Zugangssteuerung bezeichnet den Prozess, der die Verfahrensweise bei Neufällen regelt. Dies umfasst die Frage, ob ein neuer Fall angelegt wird beziehungsweise wie die konkrete Hilfeleistung aussehen soll. Der Prozess umfasst den Eingang der Fallmeldung (z. B. durch die Schule, die Nachbarn, das Fernbleiben von Eltern bei Frühuntersuchungen oder die Mitteilung des Familiengerichts in Scheidungsfällen), einen Erstkontakt, eine sozialpädagogische Eingangsdagnostik (sogenanntes Clearing), ggf. eine Teamberatung und die Entscheidung, wie mit dem Fall im Weiteren verfahren wird.⁵⁷

⁵⁷ Sofern nicht anders vermerkt, basieren die Erkenntnisse zur Zugangssteuerung auf den geführten Interviews sowie der Fallaktenanalyse.

Gesondert sind im Rahmen der Zugangssteuerung die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge (UMF) zu betrachten. Der örtliche Jugendhilfeträger ist gemäß § 42 Absatz 1 SGB VIII⁵⁸ dazu berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen auf der Flucht in seine Obhut zu nehmen, wenn das Kind oder der Jugendliche unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten (§ 42 Absatz 1 Nr. 3 SGB VIII).

Wird ein Fall im Rahmen der Zugangssteuerung fachlich ungenau eingeschätzt oder unzureichend analysiert, sinkt die Chance auf die Bewilligung einer passgenauen Hilfe. Dies kann langwierige und kostenintensive Fallverläufe zur Folge haben. Die Überörtliche Prüfung erachtet daher eine fachliche und effiziente Zugangssteuerung unter Berücksichtigung der genannten Ansätze als Grundstein für einen erfolgreichen Hilfeverlauf. Um eine fallnahe und fachlich differenziertere Steuerung noch effektiver umzusetzen, stehen den Großstädten beispielsweise folgende Ansätze zur Verfügung:



Ansicht 37: Ansätze zur Optimierung der Zugangssteuerung

- Sachgerechte Erhebung der bestehenden Einschränkung der gesellschaftlichen Teilhabe. Dabei ist beispielsweise die Frage zu klären, ob im Einzelfall tatsächlich eine vierzigstündige Betreuung durch einen Integrationshelfer erforderlich ist oder die Teilhabebeschränkung durch eine zwanzigstündige Betreuung gleichermaßen gemildert werden könnte.
- Exakte Definition der durch eine Maßnahme zu erreichenden Verbesserung auf Basis überprüfbarer Merkmale und Überprüfung dieser (z. B. durch Hospitation in Klassenzimmern)
- Bedarfsgerechte Definition der erforderlichen Qualifikation für Integrationshelfer

58 § 42 SGB VIII - Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen
 (1) Das Jugendamt ist berechtigt und verpflichtet, ein Kind oder einen Jugendlichen in seine Obhut zu nehmen, wenn
 1. das Kind oder der Jugendliche um Obhut bittet oder
 2. eine dringende Gefahr für das Wohl des Kindes oder des Jugendlichen die Inobhutnahme erfordert und
 a) die Personensorgeberechtigten nicht widersprechen oder
 b) eine familiengerichtliche Entscheidung nicht rechtzeitig eingeholt werden kann oder
 3. ein ausländisches Kind oder ein ausländischer Jugendlicher unbegleitet nach Deutschland kommt und sich weder Personensorge- noch Erziehungsberechtigte im Inland aufhalten.

- Grundsätzliche Gutachtenerstellung durch das städtische Gesundheitsamt
- Intensive Fortführung der Qualifizierung der zuständigen Mitarbeiter, um langfristig die Belastung der Mitarbeiter durch Steigerung der Fachlichkeit zu reduzieren
- Fortführung interkommunaler Vergleiche mit den Städten, die eine deutlich engere Zugangssteuerung und Kostensatzsteuerung im Bereich der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII) besitzen (z. B. Vergleich der Schnittstelle zum SGB XII, Vergleich der Prüfprozesse des Teilhabetatbestands, Vergleich der Kostensätze/ Qualifikationen der Integrationshelfer)

Prozesse der Zugangssteuerung

Die Prozesse der Zugangssteuerung gestalteten sich in den Großstädten sehr ähnlich. Nach dem Falleingang beim Jugendamt wurde eine Teamberatung der Mitarbeiter des Jugendamts durchgeführt, aus der im Ergebnis eine Erziehungshilfeentscheidung resultierte. Im Anschluss daran wurde der Fall an einen Sachbearbeiter übergeben. Die Überörtliche Prüfung bewertet die Prozesse der Zugangssteuerung im Wesentlichen als sachgerecht.

Der Prozess der Zugangssteuerung in Kassel kann in diesem Zusammenhang als positives Beispiel gelten. Nach dem Falleingang im Jugendamt (während der Sprechstunde, im Vorzimmer, per Gefahrenmeldung o.ä.) wurde der Fall zunächst sozialräumlich zugeteilt. Im Anschluss fanden ein Erstgespräch beziehungsweise weitere Beratungsgespräche mit einem Jugendamtsmitarbeiter statt, welche die Grundlage der sozialpädagogischen Diagnostik bildeten. Sofern der Mitarbeiter einen Bedarf für Erziehungshilfe sah, wurde eine „Kollegiale Entscheidung“ angeregt. Die Dokumentation der „Kollegialen Entscheidung“ enthielt eine fachliche Einschätzung der Hintergründe des Falls, eine sogenannte „Ideensammlung“, wie mit dem Fall weiter verfahren werden sollte und eine Empfehlung. Danach wurden durch den fallzuständigen Mitarbeiter und Familien die erforderlichen Bedarfe und Ziele, die mit einer Hilfe erreicht werden sollen oder können, erarbeitet. Die Vorlage zur „Kollegialen Entscheidung“ wurde mit der Bearbeitung der Ideensammlung und einem Vorschlag über Art, Umfang und anfallende Kosten der Hilfe fortgeschrieben. Je nach Mitarbeiter variierte der Umfang der fachlichen Einschätzung zwischen einer halben und mehreren Seiten. Im Anschluss wurden freie Träger der Jugendhilfe anhand einer anonymisierten Fallvorlage mit einer Aufforderung zur Einreichung eines schriftlichen Angebots angeschrieben. Im Rahmen eines Zweitgesprächs wurden auf Basis der „Ideensammlung“ Bedarfe und Ziele gemeinsam mit den Klienten erarbeitet. Eine sich hieran anschließende ASD-interne, sozialraumspezifische Fachkonferenz beschloss über die Art und den Umfang der Hilfe. Dabei wurden in der Regel zwei bis fünf Angebote je Fall ausgewertet und die Zahl der bewilligten Stunden/Betreuungstage nach fachlichem Ermessen festgelegt.

5.2.3 Fallsteuerung

Die Fallsteuerung umfasst die Überprüfung von Hilfezielen anhand der durch die Leistungserbringer eingereichten Fortschrittsberichte, die Bewilligung der Weiterleistung und die Fallbeendigung. So können während des Fallverlaufs die Art und der Umfang der Hilfe beziehungsweise die Hilfestrategie selbst modifiziert werden. Eine sachgerechte Fallsteuerung kann den Hilfeverlauf dahingehend positiv beeinflussen, dass Hilfeziele schneller beziehungsweise zu einem höheren Zielerreichungsgrad und mit einer möglichst niedrigen Eingriffsintensität erreicht werden. Entsprechend liegt eine sachgerechte Fallsteuerung vor, wenn diese bedarfsgerecht unter wirtschaftlichem Mitteleinsatz und ohne Einschränkungen für das Kindeswohl erfolgt. Ein klares Verständnis seitens des Jugendamts hinsichtlich Historie, Zielen und Lösungsansätzen, deren deutliche Kommunikation gegenüber Leistungsempfängern, freien Trä-

gern oder anderen Akteuren wie Polizei/ Schule sowie eine konsequente Überprüfung der Ergebnisse der Hilfeziele erhöhen die Chance auf einen positiven Hilfeverlauf. Wenig verständlich oder allzu allgemein formulierte Hilfeziele, eine unzureichende Zusammenarbeit mit externen Schnittstellen oder eine mangelnde Überprüfung der Hilfeergebnisse beziehungsweise Hilfeplanziele können jedoch die Verweildauer von Fällen in der Jugendhilfe sowie die Kostenintensität erhöhen.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen gestaltete sich der Prozess der Fallsteuerung in den Großstädten wie folgt: Bei Neufällen wurden Hilfen in der Regel, mit Ausnahme von Kassel, zunächst für sechs Monate bewilligt. In Kassel wurden Hilfen zur Erziehung bei Neufällen auf durchschnittlich ein Jahr bewilligt.

Prozesse der Fallsteuerung

Die Bewilligung von Hilfen zur Erziehung bei Neufällen auf durchschnittlich ein Jahr ist kritisch zu bewerten und sollte künftig vermieden werden, da gerade bei Neufällen der Hilfeverlauf in den ersten Hilfemonaten erfolgsentscheidend ist.

Grundlage für die weitere fachliche Einschätzung und Weiterbewilligung von Hilfeleistungen ist eine umfassende Analyse des Fallverlaufs. Ein aussagekräftiger Hilfeplan und Trägerbericht sind hierfür zwingend erforderlich. Die Zielformulierung und -steuerung sollten durch Schulungen und interne Fallbesprechungen gestärkt werden.

Die Evaluation von Fällen in Offenbach am Main dient als Beispiel guter Praxis für den Prozess der Fallsteuerung. Nach Auskunft der Stadt hat ein internes Fachteam mehrmals jährlich Akten gesichtet und nach ausgewählten Schwerpunkten evaluiert. Die Analysen wurden zur Weiterentwicklung der Organisation, fallübergreifenden Verfahren und inhaltlichen Zielen gemeinsam mit Leistungserbringern und Jugendamtsmitarbeitern genutzt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten, eine vergleichbare Vorgehensweise zur Evaluation bestehender Fälle in den Verwaltungsablauf zu integrieren, um auf der Basis der Evaluationsergebnisse, sofern erforderlich, unmittelbar Maßnahmen zur Gegensteuerung ergreifen zu können.

Im Sinne eines positiven Hilfeverlaufs und des Erreichens der Hilfeziele haben die Nachvollziehbarkeit von Fallverläufen und Entscheidungen der Fallsteuerung in den Trägerberichten große Bedeutung.

Nachvollziehbarkeit von Trägerberichten

Die Trägerberichte der Großstädte waren, mit Ausnahmen, weitgehend einheitlich gestaltet.

Die Aktenführung in Darmstadt kann dabei als Beispiel guter Praxis gelten. Die Stadt untergliederte die Akten in:

- Deckblatt: Auszug aus dem System PROSOZ
- Teil 1: Laufende Unterlagen zum Fall (chronologisch sortiert, u.a. Fortschrittsberichte der Leistungserbringer/ freien Träger)
- Teil 2: Handschriftliche Notizen
- Teil 3: Bescheide, Protokolle, Meldungen
- Teil 4: Rechtliches

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt grundsätzlich eine vollständige Vereinheitlichung der Trägerberichte, um eine gute Nachvollziehbarkeit der Fallkonstellation und -verläufe und damit eine adäquate Steuerungsgrundlage sicherzustellen.

5.2.4 Angebotssteuerung

Die Angebotssteuerung bezeichnet alle Prozesse, welche den Umgang mit dem Angebot nach Art und Umfang betreffen. So kann das Jugendamt als Nachfrager von Jugendhilfeleistungen über die Belegung von Plätzen bei Leistungserbringern ein bestimmtes Angebot fördern oder zurückführen. Auch kann das Jugendamt durch Ausschreibungen oder Qualitätsdialoge neue Angebote initiieren. Eine zentrale Rolle spielt hier die Jugendhilfeplanung, deren Aufgabe es ist, bestehende Angebote und den Bedarf an erforderlichen Angeboten festzustellen sowie die entsprechenden Vorhaben zur Bestandsanpassung zu planen (§ 80 SGB VIII). In den vergangenen Jahren nahmen außerdem die Themen Wirkungsmessung und Evaluation von Hilfen eine zunehmend wichtige Rolle ein. Durch eine sachgerechte und damit fachliche und effiziente Angebotssteuerung können passgenaue Hilfen und innovative Angebote erst vorgehalten werden. Eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern ist hier vielfach erfolgsentscheidend. Bei einem fehlenden oder nicht hinreichend qualitativen Angebot können Hilfen selbst bei einer optimalen Fallsteuerung ergebnislos bleiben. Fall- und Angebotssteuerung können somit nicht isoliert voneinander betrachtet werden. So ist eine sachgerechte Fallsteuerung nur im Rahmen der durch die Angebotssteuerung vorgehaltenen Hilfen möglich.

Angebots- optimierung

Zur Einschätzung der Möglichkeiten zur Angebotsoptimierung wurde eine Fallaktensichtung vorgenommen. Zu diesem Zweck wurden je Stadt 100 Fallakten, insbesondere stationäre Fälle mit ambulanter Vorlaufzeit, angefordert und nach strukturellen Kriterien ausgewertet. Ziel war es, den Fallverlauf zu erfassen und zu identifizieren:

- ob/ inwiefern sich die Hilfeentscheidung logisch aus den gesammelten Informationen ergibt,
- ob/ inwiefern sich eine tatsächliche Verbesserung des Fallverlaufs aus den Interventionen des Jugendamts respektive den Leistungserbringern ergibt oder
- ob/ inwiefern auf Basis der in den Akten vorhandenen Informationen bestimmte Gruppen⁵⁹ an Fällen durch eine strukturelle Veränderung im Hilfesystem (z. B. Prozesse im Jugendamt, Arbeitsweisen der Leistungserbringer, Schnittstelle zu Schulen) einen positiveren Fallverlauf hätten nehmen können.

Somit wurde vor dem Hintergrund der unmittelbaren Zusammenhänge neben der Angebotssteuerung auch die Fallsteuerung in der Fallaktenanalyse beleuchtet. Aus der Bearbeitung wiederkehrender Fallmuster in der Fallsteuerung können Angebotslücken und damit Optimierungspotenziale im Sinne der Angebotssteuerung erkannt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass es sich vorliegend um eine Strukturanalyse der in den Akten vorfindbaren Kriterien handelte.

Als „Strukturfall“ wurde das Vorliegen einer emotionalen, sozialen Schwächung (z. B. Sucht oder Vernachlässigung) definiert. Hier hat das Jugendamt die Aufgabe der Sicherstellung der psychosozialen Entwicklung des Kindes. Dabei ist seine Rolle häufig kompensatorisch, das heißt, dass vor allem das „Herauszügern“ weiterer Schwächungen und die Verhinderung der Heimunterbringung im Vordergrund stehen. Gleichzeitig ist das Jugendamt in der Pflicht, das Familiengefüge zu erhalten.

59 Nicht: Einzelfälle, welche aufgrund einer Fehlentscheidung oder ungünstigen Rahmenbedingungen einen negativen Fallverlauf nahmen.

Die strukturellen Kriterien umfassten:

- Dauer des Falls
 - Datum des ersten und letzten Akteneintrags
- Hinweis: Die Differenz zwischen dem ersten und letzten Eintrag wurde für diese Untersuchung als „Dauer des Falls“ oder „Verweildauer“ definiert.
- Anlass der Hilfe
 - Strukturfall
 - Konfliktfall
- Schweregrad bei Aktenkundigkeit (s. u.)
 - Skala zwischen 1 und 4

Qualitative Auswertungen zu Hilfeplänen, Trägerberichten, Aktenführung, Steuerung des Falls und sonstigen Anmerkungen

Ein „Konfliktfall“ steht indes im Zusammenhang mit verdeckten oder offenen, konflikthafter, interpersonalen, wiederkehrenden Krisen (oftmals während der Pubertät) wie Schulverweigerung, Drogenkonsum oder Delinquenz. Bei Konfliktfällen kann das Jugendamt gerade bei jungen Kindern, z. B. im Rahmen einer Erziehungsbeistandschaft oder der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) gegensteuern. Mit zunehmendem Schweregrad ist hier jedoch die Erfahrung und fachliche Kompetenz der zuständigen Fachkraft ein zentraler Erfolgsfaktor.

Die Schweregrade wurden auf einer Skala zwischen 1 und 4 wie folgt definiert:

1. Es besteht ein erzieherischer Beratungsbedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten.
2. Es besteht ein strukturierender erzieherischer Bedarf auf Seiten des Personensorgeberechtigten ggf. mit aufsuchenden Anteilen.
3. Die psychosoziale Entwicklung des Kindes/ Jugendlichen ist gefährdet.
4. Es besteht das Risiko einer Kindeswohlgefährdung oder eine Kindeswohlgefährdung liegt vor.

Im Durchschnitt bestanden die gesichteten Akten zu zwei Dritteln aus Struktur- und zu einem Drittel aus Konfliktfällen. Der durchschnittliche Schweregrad aller Fälle lag auf einer Skala zwischen 2,5 von 4 bei den Konfliktfällen und 3,3 von 4 bei den Strukturfällen.

In Wiesbaden und Offenbach am Main wurde innerhalb der Fallaktensichtung rund jeder zehnte Fall als optimierbar im Sinne einer veränderten Fall- und Angebotssteuerung eingestuft, in Darmstadt jeder siebte, in Frankfurt am Main und Kassel indes jeder vierte. Ursache der Einstufung von Frankfurt am Main war eine strukturelle Angebotsknappheit im Bereich der komplexen ambulanten Hilfen. So verfügte Frankfurt am Main über Angebote für Hilfen für weniger schwere Fälle, bei denen beispielsweise eine Beratungsleistung ausreichte, als auch über Angebote für besonders schwere Fälle (Heimerziehung). Mittelschwere Fälle, bei denen eine Beratungsleistung oder eine klassische aufsuchende Hilfe (SPFH) nicht ausreichend sind, eine Heimerziehung aber eine Überkompensation darstellen würde, konnten weniger gut versorgt werden. Ein Teil dieser Fälle entwickelte sich aufgrund dieses Versorgungsengpasses zu stationären Hilfen.

Insgesamt wurden 17 Prozent aller gesichteten Fälle als potenziell veränderbar eingestuft. Strukturfälle, insbesondere solche mit einem Schweregrad von

3,5 und mehr, gelten als faktisch nicht beeinflussbar. Diese Art von Fällen stellen klassische Aufgaben der Jugendhilfe dar. Bei Konfliktfällen indes bestanden bei einem deutlich höheren Anteil aller Fälle (in allen geprüften Großstädten) Optimierungspotenziale. Diese bezogen sich allen voran auf den Bereich der komplexen ambulanten Fälle, also der Fälle, welche bei Falleingang über einen Schweregrad von eins bis drei verfügten, sich aber im Laufe der Zeit so lange verschlechterten bis eine Hilfe nach § 33 oder § 34 SGB VIII erforderlich war. Hier wurde im Rahmen der Fallaktenanalyse die Frage gestellt, ob und inwiefern eine strukturelle Veränderung im Hilfesystem einen positiveren Fallverlauf hätte bedingen können (Vermeidung, Verzögerung einer stationären Unterbringung oder erfolgreichere Rückführung).

Entscheidend für eine Optimierung der Angebotssteuerung ist zunächst das Erkennen eines spezifischen Bedarfs. Bei den genannten mittelschweren Konfliktfällen stellt dies eine besondere Herausforderung dar. Noch anspruchsvoller aber ist das Erkennen einer Falldynamik, also die Entwicklung eines Falls des Schweregrads zwei in Richtung Schweregrad drei und die Entwicklung einer geeigneten Gegenstrategie. Hier sind Jugendämter auf besonders erfahrene Fachkräfte angewiesen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt vor diesem Hintergrund bei Konfliktfällen mittleren Schweregrads eine enge, fachliche Diagnostik durchzuführen (Fallsteuerung) und, sofern es die Angebotslage erlaubt, erfahrenen Fachkräften den Vorrang zu geben (Angebotssteuerung). Da hiermit im Einzelfall höhere Fachleistungsstundensätze verbunden sein können, ist eine kurzfristige Überprüfung zu empfehlen. Mit Blick auf die Binnenorganisation kann dies auch die Einrichtung eines Kernteams erfahrener Mitarbeiter bedeuten, die mittelschwere Konfliktfälle entweder schwerpunktmäßig bearbeiten oder regelmäßig einer Aktenprüfung unterziehen. Weiterhin empfiehlt sich, intern zu prüfen, inwiefern der stichprobenhaft in der Fallaktenanalyse identifizierte Angebotsengpass auch in anderen stationären Fällen besteht, um gegebenenfalls angemessen gegenzusteuern.

5.2.5 Kostensatzsteuerung

Das Gesamtvolumen der Transferleistungen für Erziehungshilfen errechnet sich durch Multiplikation der Fallzahlen mit der Verweildauer und dem Preis je Einheit (z. B. die Betreuung eines jungen Menschen je Stunde oder je Betreuungstag). Die Kostensatzsteuerung bezeichnet die Art und Weise, wie das Jugendamt den Preis je Einheit durch Verhandlungen mit den Leistungserbringern, also freien Trägern/ Einrichtungsträgern, beeinflusst (§ 77 SGB VIII).⁶⁰ Dieser Preis je Einheit (hier: Fachleistungsstundensatz) ergibt sich wie folgt: Die durch das Jugendamt als abrechnungsfähig akzeptierten Gesamtkosten des Leistungserbringers werden durch die verhandelte Zahl der Jahresarbeitsstunden aller Fachkräfte des Leistungserbringers dividiert.⁶¹ Zwar werden die Fachleistungsstundensätze in der Regel für die Zukunft verhandelt, jedoch sind die Jugendämter der Großstädte nicht dazu verpflichtet, sämtliche Kostensteigerungen mit dem Verweis auf den vorausschauenden Charakter der Kalkulation des Leistungserbringers anzuerkennen. Somit sind die Jugendämter dazu angehalten, die angesetzten Kosten und Jahresarbeitszeiten sowie weitere Modifikationen des Berechnungsmodells, z. B. durch Einbeziehung von Pauschalen oder Aufschlägen, stets kritisch zu hinterfragen.

In den Modellen zur Ermittlung der Fachleistungsstundensätze wird regelmäßig mit zum Teil geringen Größen wie „Aufschlag von x Minuten Fahrtzeit je Klientenkontakt“ gerechnet. Insofern wird die Relevanz der Kostensatzsteuerung vielfach unterschätzt. Rechnerisch kann jedoch auch ein gering wirkender Aufschlag in Höhe weniger Prozentpunkte auf den Fachleistungsstundensatz die Transferleistungen der Erziehungshilfen um dasselbe Verhältnis erhöhen.

Fachliche Empfehlungen für Grundsätze und Verfahren für die Einzelvereinbarungen von Leistung, Qualitätsentwicklung und Entgelt werden auf Landesebene in der sogenannten Hessischen Rahmenvereinbarung (HRV)⁶² festgehalten (Dritter Abschnitt SGB VIII).⁶³ Die paritätisch mit Vertretern der Leistungserbringer und Leistungsträger besetzte Jugendhilfekommission erlässt Empfehlungen zu Vereinbarungen über die weitere Ausgestaltung der Rahmenvereinbarung und die Tarife (§ 3 Absatz 1 und 2 HRV).⁶⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass der Hessische Städtetag, der Hessische Landkreistag, die Liga der freien Wohlfahrtspflege und die Vereinigungen der sonstigen Leistungserbringer auf Landesebene die Rahmenvereinbarung für Zusatzleistungen im stationären Kontext abgeschlossen haben, ein Austritt aber grundsätzlich möglich ist.

Die Anlage 6 dieser Rahmenvereinbarung umfasst auch detaillierte Vorgaben zur Berechnung von Fachleistungsätzen, welche für alle nachfolgenden Analysen maßgeblich waren. Die in der Anlage benannten Richtwerte wurden für

Prozesse der
Kostensatzsteuerung
und die Hessische
Rahmenvereinbarung

- 60 § 77 SGB VIII - Vereinbarungen über die Höhe der Kosten
Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. Das Nähere regelt das Landesrecht. Die §§ 78a bis 78g bleiben unberührt.
- 61 Abrechnungsfähige Gesamtkosten des Leistungserbringers geteilt durch Jahresarbeitsstunden aller Fachkräfte gleich Fachleistungsstundensatz.
- 62 Hessische Rahmenvereinbarung nach §§ 78 a ff. des Achten Sozialgesetzbuches vom 22.10.2001 in der Fassung vom 01.01.2015.
- 63 Dritter Abschnitt SGB VIII Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung.
- 64 § 3 HRV - Jugendhilfekommission
(1) Die Jugendhilfekommission trifft Vereinbarungen über die weitere Ausgestaltung der Rahmenvereinbarung und die Tarife.
(2) Die Jugendhilfekommission setzt sich zusammen aus: vier Vertretern der Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen, zwei Vertretern der Vereinigungen der sonstigen Leistungserbringer einerseits, drei Vertretern des Hessischen Städtetages und drei Vertretern des Landkreistages andererseits. Für jedes Mitglied ist ein Stellvertreter zu benennen.

die weiteren Modellberechnungen angewandt, da sich Städte erfahrungsgemäß an den dort genannten Werten auch im Bereich ambulanter Hilfen orientieren. Die Fachleistungssätze für den Bereich der ambulanten Hilfen sind grundsätzlich auf Basis des § 77 SGB VIII⁶⁵ frei durch die Städte zu verhandeln. Somit haben die hessischen Städte die Möglichkeit, die Kostensätze der Rahmenvereinbarung in den Kostensatzverhandlungen für ambulante Hilfen zu unterschreiten. Die Kostensätze der Anlage 6 der Rahmenvereinbarung wurden in diesem Bericht lediglich hilfsweise für die Zwecke der Modellrechnung herangezogen. Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden zehn Leistungs- und Entgeltvereinbarungen (inkl. Kostenkalkulationen) je Stadt mit Anbietern ambulanter Hilfen angefordert, darunter je vier Angebote im Segment hoher Leistungsentgelte, vier Angebote im Segment niedriger Leistungsentgelte sowie zwei Angebote mit durchschnittlichen Leistungsentgelten. Die Kalkulationen wurden nach einem einheitlichen Prüfschema analysiert⁶⁶, so dass Unterschiede, beispielsweise in Bezug auf die angesetzten Personal- und Sachaufwendungen, die Jahresarbeitszeit oder Minderzeiten, ermittelt wurden.

Anschließend wurden die Ergebnisse einer Modellrechnung gegenübergestellt. Dabei ist auf Folgendes hinzuweisen:

- In Ansicht 38 sind drei Aspekte abgebildet: erstens Richtwerte in Form von Bandbreiten gemäß der Rahmenvereinbarung, zweitens eine Modellrechnung, also ein angenommener Wert innerhalb der Richtwerte⁶⁷ und drittens die Gegenüberstellung der aus den von den Großstädten eingereichten Unterlagen ermittelten günstigsten und teuersten Werte mit der Modellrechnung.
- Bei den Richtwerten für Leitung/ Verwaltung wurde für die Modellrechnung der Maximalwert angesetzt. Bei den Sachaufwendungen kam der Richtwert der Rahmenvereinbarung zur Anwendung, jedoch wurde hierauf noch einmal ein Zuschlag von 50 Prozent addiert.
- Grundlage für die Personalaufwendungen war eine Fachkraft mit einem jährlichen Arbeitgeberbruttogehalt von 60.000 Euro. Dies entspricht ungefähr einer Zuordnung nach Entgeltgruppe S 12 (Stufe 4)⁶⁸, also einer erfahrenen Fach- oder Leitungskraft.

65 § 77 SGB VIII - Vereinbarungen über die Höhe der Kosten
Werden Einrichtungen und Dienste der Träger der freien Jugendhilfe in Anspruch genommen, so sind Vereinbarungen über die Höhe der Kosten der Inanspruchnahme zwischen der öffentlichen und der freien Jugendhilfe anzustreben. Das Nähere regelt das Landesrecht. Die §§ 78a bis 78g bleiben unberührt.

66 Grundlage war das Kalkulationsblatt gemäß Anlage 3 der Hessischen Rahmenvereinbarung.

67 Die Modellrechnung basiert vollumfänglich auf den Angaben der Anlage 6 der Rahmenvereinbarung. Lediglich bei dem Richtwert für interne Dienste wurde in Ermangelung einer Vorgabe durch die Rahmenvereinbarung der Mittelwert aller geprüften Städte angesetzt.

68 Gemäß Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Sozial- und Erziehungsdienst.

Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze im Vergleich				
	Modellrechnung		Vergleich der hessischen Großstädte	
	Richtwert	Modellrechnung	Günstigster Wert	Teuerster Wert
Personalaufwendungen				
Durchschnittliche Personalaufwendungen je Fachkraft (1,00 VZÄ)	30.000 € bis 70.000 € ¹⁾	60.000 €	47.731 €	62.619 €
Personalaufwendungen für Leitung/ Verwaltung zzgl. Interne Dienste				
in % an den direkten Personalkosten	12,5 - 15 % ²⁾	15 %	21 %	21 %
Leitung/ Verwaltung zzgl. Interne Dienste je Fachkraft		9.000 €	7.764 €	11.922 €
Sachaufwand				
in % an den Gesamtpersonalkosten	10 % ³⁾	15 %	7 %	16 %
Sachaufwendungen je Fachkraft	rund 3.000 € bis rund 12.000 € ⁴⁾	10.350	4.175 €	12.226 €
Nettojahresarbeitsstunden inkl. Berücksichtigung von Minderzeiten und Auslastungspauschalen	1.345 € ⁵⁾	1.345 €	1.238 €	987 €
Differenz der Jahresarbeitszeit der Stadt im Vergleich zur HRV			-8 %	-27 %
Gesamtaufwendungen				
Gesamtaufwendungen je Fachkraft		79.350 €	61.706 €	87.843 €
darunter Personalaufwand		69.000 €	57.530 €	75.616 €
sowie Sachaufwand		10.350 €	4.175 €	12.225 €

Anmerkung: Offenbach am Main wurde nicht in die Kostensatzanalyse einbezogen, da keine entsprechenden Kalkulationen vorlagen. Da das Jugendamt sich nahezu ausschließlich Träger außerhalb der Stadtgrenzen bediente, lag die Zuständigkeit der Kostensatzverhandlung im Regelfall bei einer anderen Kommune.

¹⁾ Erläuterung des Richtwerts: Variabel je nach Qualifikation und Berufserfahrung.

²⁾ Erläuterung des Richtwerts: 7,5 bis 10 Prozent der Personalaufwendungen für Fachkräfte für Leitung/ Verwaltung (siehe Anlage 6 HRV) zuzüglich fünf Prozent der Personalaufwendungen für Fachkräfte für interne Dienste (gemäß § 12 Absatz 18 HRV können hier Personalschlüssel frei vereinbart werden, als Richtwert wurde der Mittelwert aller geprüften Großstädte herangezogen).

³⁾ Erläuterung des Richtwerts: Gemäß Anlage 6 HRV wird ein Pauschalwert von zehn Prozent vorgegeben, jedoch wird für die Modellrechnung ein weiterer hälftiger Aufschlag angenommen (insgesamt 15 Prozent).

⁴⁾ Erläuterung des Richtwerts: Die Werte berechnen sich aus den zuvor gemachten Angaben.

⁵⁾ Erläuterung des Richtwerts: Jahresarbeitsstunden gemäß Anlage 6 HRV.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: September 2015

Ansicht 38: Modellrechnung für Fachleistungsstundensätze im Vergleich

Die einzelnen Positionen der Modellrechnung werden im Folgenden erläutert.

Personalaufwendungen können je nach Qualifikation, Arbeitsinhalten (z. B. therapeutische Anteile) oder Alter/ Betriebszugehörigkeit der durch den freien Träger eingesetzten Fachkräfte stark variieren. Darüber hinaus sind die Jugendämter vielfach dazu angehalten, interne Standards der Leistungserbringer, wie Tariflohn, zu finanzieren (§ 16⁶⁹ i.V.m. § 10 Absatz 3⁷⁰ HRV). Verwie-

69 § 16 HRV - Gültigkeit von Tarif oder Einzelvereinbarung

sen wird dabei auch auf das in der Jugendhilfe bestehende Fachkräftegebot (§ 72⁷¹ i.V.m. § 74 Absatz 1 Ziffer 1⁷² SGB VIII).⁷³ Vor diesem Hintergrund werden die Personalaufwendungen für Fachkräfte aus dem Vergleich ausgeklammert. Sie werden lediglich nachrichtlich ausgewiesen.

Beim Overhead für Leitung, Verwaltung und interne Dienste lagen, mit Ausnahme von Wiesbaden, alle Großstädte im Durchschnitt oberhalb des Maximalwerts der Modellrechnung, was auf einen überdimensionalen Overhead in den Einrichtungen schließen lässt. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Überörtliche Prüfung, im Rahmen künftiger Kostensatzverhandlungen den Overhead genau zu prüfen und auf eine Angleichung der Kostensätze – mindestens – auf die in der Modellrechnung ausgewiesenen Werte hinzuwirken.

Die Großstädte stellten intern die Anforderung an die Leistungserbringer, ihre Leistungen ausschließlich durch festangestellte Mitarbeiter zu erbringen. Der Einsatz von Honorarkräften war nicht vorgesehen. Hintergrund dieses durch die Großstädte definierten Standards war die Prämisse, dass die Qualität der Leistungserbringung bei Honorarverhältnissen leide. Damit nahmen die Großstädte grundsätzlich erhöhte Aufwendungen durch separat ausgewiesene Auslastungspauschalen in Kauf (siehe folgenden Abschnitt „Jahresarbeitszeit und Pauschalen“).

Der öffentliche Jugendhilfeträger fragt am Markt eine Leistung nach Art und Qualität nach. Wie und durch welches Personal diese erbracht wird, ist grundsätzlich Entscheidung des Leistungserbringers. Es ist nicht belegt, dass der Einsatz von Honorarkräften Qualitätseinbußen nach sich zieht. Fachlich qualifizierte Honorarkräfte können z. B. selten nachgefragte Hilfen erbringen. Somit

(1) Die vereinbarten Entgelte sind sowohl für die Einrichtungsträger als auch für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe verbindlich (siehe auch § 78b Abs.1 SGB VIII).

(2) Die vereinbarte Entgeltregelung gilt fort, bis eine tarifliche Erhöhung oder eine neue Einzelvereinbarung zustande kommt.

(3) Der bis zum 30. September des laufenden Jahres festgelegte Tarif ist bindend für die Fortschreibung der Entgeltvereinbarung im Rahmen der jeweiligen Einzelvereinbarung für das Folgejahr.

(4) Einzelvereinbarungen im Sinne des § 10 Abs. 3 sind unabhängig von der Anwendung des Tarifs möglich.

(5) Soll die tarifliche Erhöhung nicht angewendet werden, ist dies bis zum 31. Oktober des laufenden Jahres dem jeweiligen Vereinbarungspartner (Einrichtungsträger oder örtlicher Jugendhilfeträger) mitzuteilen. Danach kann das Verfahren gemäß § 9 dieser Rahmenvereinbarung eingeleitet werden.

70 § 10 Absatz 3 HRV - Vereinbarungszeitraum

(3) Bei einvernehmlich vereinbarten strukturellen Veränderungen sind die Einzelvereinbarungen auf Verlangen einer Vertragspartei für einen zukünftigen Zeitraum prospektiv neu zu verhandeln.

71 § 72 SGB VIII - Mitarbeiter, Fortbildung

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen bei den Jugendämtern und Landesjugendämtern hauptberuflich nur Personen beschäftigen, die sich für die jeweilige Aufgabe nach ihrer Persönlichkeit eignen und eine dieser Aufgabe entsprechende Ausbildung erhalten haben (Fachkräfte) oder auf Grund besonderer Erfahrungen in der sozialen Arbeit in der Lage sind, die Aufgabe zu erfüllen. Soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert, sind mit ihrer Wahrnehmung nur Fachkräfte oder Fachkräfte mit entsprechender Zusatzausbildung zu betrauen. Fachkräfte verschiedener Fachrichtungen sollen zusammenwirken, soweit die jeweilige Aufgabe dies erfordert.

(2) Leitende Funktionen des Jugendamts oder des Landesjugendamts sollen in der Regel nur Fachkräften übertragen werden.

(3) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben Fortbildung und Praxisberatung der Mitarbeiter des Jugendamts und des Landesjugendamts sicherzustellen.

72 § 74 Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII - Förderung der freien Jugendhilfe

(1) Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die freiwillige Tätigkeit auf dem Gebiet der Jugendhilfe anregen; sie sollen sie fördern, wenn der jeweilige Träger

1. die fachlichen Voraussetzungen für die geplante Maßnahme erfüllt und die Beachtung der Grundsätze und Maßstäbe der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung nach § 79a gewährleistet.

73 Das Fachkräftegebot ist für den öffentlichen Träger der Jugendhilfe abschließend in § 72 SGB VIII geregelt, erstreckt sich aber über § 74 Absatz 1 Ziffer 1 SGB VIII auch auf die Leistungserbringer, der die „fachlichen Voraussetzungen“ einer Maßnahme erfüllen muss.

kann flexibel auf bestehende Hilfebedarfe reagiert werden. Darüber hinaus können kleine, neue Träger in der Gründungsphase Festangestellte vielfach nicht finanzieren, sich jedoch über Honorarkräfte erfolgreich am Markt etablieren.

Die Großstädte sollten den Einsatz von Honorarkräften nicht generell ausschließen, um auch selten nachgefragte Hilfen wirtschaftlich anbieten zu können und damit das Risiko künstlicher Angebotsbeschränkungen oder Markteintrittsbarrieren zu verhindern.

Jahresarbeitszeit
und Pauschalen

Die Rahmenvereinbarung beziffert die Jahresarbeitszeit auf 1.344,79 Stunden. Hierin enthalten sind bereits sämtliche Abzüge für Urlaub, Feiertage, Fortbildung, Krankheit und Minderzeiten.⁷⁴ Sie räumt explizit die Möglichkeit der Vereinbarung von Auslastungspauschalen ein. Vorgaben hierzu bestehen jedoch lediglich in Bezug auf Auslastungspauschalen bei voll- und teilstationären Hilfen (§ 14 Absatz 4 HRV).⁷⁵

Die größten Unterschiede zwischen den Großstädten lagen in Bezug auf die vereinbarten Nettojahresarbeitszeiten vor. Die Stadt, die mit ihren Trägern die höchste Nettojahresarbeitszeit verhandelt hatte, lag bei ihrer Nettojahresarbeitszeit 27 Prozent oberhalb der Stadt, die mit ihren Trägern die niedrigste Nettojahresarbeitszeit verhandelt hatte. Die in den Unterlagen der Großstädte vorgefundenen Jahresarbeitszeiten lagen im Durchschnitt 10 Prozent unterhalb der durch die Rahmenvereinbarung empfohlenen Jahresarbeitsstundenzahl.

Zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Großstädten, bei künftigen Vertragsverhandlungen auf eine Erhöhung der Jahresarbeitszeit, mindestens auf das in der Rahmenvereinbarung bereits auf Landesebene akzeptierte und durch alle Vertragsparteien unterzeichnete Niveau, hinzuwirken.

Die Sachaufwendungen in den eingereichten Kalkulationen lagen im Durchschnitt oberhalb der Modellrechnung. Die benannten Sachaufwandssätze sieht die Überörtliche Prüfung zu weiten Teilen als nicht wirtschaftlich an. Sofern die Sachkostenquote oberhalb der in der Modellrechnung ausgewiesenen Werte liegt, sollten die durch die Träger eingereichten Kosten vertieft unter Wirtschaftlichkeitskriterien geprüft und auf eine Anpassung der Kalkulation auf Basis der Modellrechnung hingewirkt werden.

Sachaufwendungen

Innerhalb der HRV ist in § 15 Absatz 2⁷⁶ die Fortschreibung der Entgeltvereinbarung geregelt. Danach sind für die Ermittlung des Tarifs die Kostensteigerungen des laufenden Jahres zugrunde zu legen und zu verhandeln. Diese ergeben sich für die Sachkosten aus dem Verbraucherpreisindex und für die Personalkosten aus den Veränderungen der Personalkosten des laufenden Jahres entsprechend der Regelung des öffentlichen Dienstes für den Kommuntarif.

Pauschale
Steigerungen der
Jugendhilfe-
kommission

Eine Vereinbarung pauschaler Kostensteigerungen bewertet die Überörtliche Prüfung kritisch. Hintergrund ist die große Wirkung, welche selbst eine geringe

74 Siehe Anlage 6 der HRV.

75 § 14 HRV - Inhalt und Verfahren

(4) Bei voll- und teilstationären Leistungsangeboten ist in der Regel eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent zu vereinbaren. Abweichende Vereinbarungen können getroffen werden.

76 § 15 Absatz 2 HRV - Fortschreibung der Entgeltvereinbarung

(1) Für die Ermittlung des Tarifs werden die Kostensteigerungen des laufenden Jahres zugrunde gelegt und verhandelt:

Sachkosten: Verbraucherpreisindex in Hessen zwei Monate vor Tarifabschluss (Stand 31/7).

Personalkosten: Veränderungen der Personalkosten des laufenden Jahres entsprechend der Regelung des öffentlichen Dienstes für den Kommuntarif und gemäß den gesetzlichen Bestimmungen.

Veränderung der Kostensätze in Bezug auf die Transferleistungen der Erziehungshilfen haben kann. Auch wenn eine Pauschalierung die praktikablere Lösung und eine Empfehlung der Jugendhilfekommission darstellt, so verzichtet die Stadt hierdurch auf die Möglichkeit der Einzelnachweisprüfung. Dauerhafte und pauschale Kostensteigerungen sind vielfach nicht plausibel. So können Personalaufwendungen bei Ersatz eines erfahrenen Mitarbeiters auf einer entsprechend hohen Stufe durch eine Neueinstellung mit weniger Berufserfahrung auch sinken. Bei Sachaufwendungen wäre ausschließlich in Ausnahmefällen eine pauschale Steigerung angemessen, wenn sich über Jahre hinweg ihre Zusammensetzung nicht verändert und sich dies im Rahmen einer regelmäßigen Überprüfung durch das Jugendamt bestätigt.

Drei Großstädte orientierten sich bei der Fortschreibung der Entgeltvereinbarungen grundsätzlich an den pauschalen Steigerungen der Jugendhilfekommission, d. h. es wurde eine Grundkalkulation vereinbart, die dann über die Jahre hinweg mit pauschalen Steigerungsraten fortgeschrieben wurde (§ 15 Absatz 2 HRV).⁷⁷

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten im Segment der Vereinbarungen, die über hohe Personalaufwendungen je Mitarbeiter verfügen, die tatsächlichen Aufwendungen zu überprüfen.⁷⁸ Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass das Jugendamt nicht dazu verpflichtet ist, hohe Personalaufwendungen auf Seiten der Leistungserbringer, die sich beispielsweise durch eine Zusatzqualifikation begründen, zu akzeptieren, sofern die Zusatzqualifikation nicht zur Erbringung der durch das Jugendamt angeforderten Leistung zwingend erforderlich ist.

Zusammenfassende
Darstellung zur
Kostensatzsteuerung

Resultat einer sachgerechten Verhandlungspraxis ist es, bedarfsgerechte Hilfen zu erhalten und diese auch in einer Kommune zu halten. Der Preis der angebotenen Hilfe ist das Resultat des inhaltlichen Angebots, seines Umfangs und der Qualität. Die gängige Praxis das unternehmerische Risiko auf den Träger der öffentlichen Jugendhilfe in Form von größeren Pauschalen abzuwälzen, sollte überdacht werden. Hier bietet der § 77 SGB VIII den Kommunen ausreichende Freiheit, Fachleistungssätze an dem Angebot entlang zu verhandeln. Hierzu sind umfangreiche Kenntnisse der Kalkulation sowie pädagogisch inhaltliches Verständnis nötig. Unbedingt sollten die Jugendämter spezielles Personal für die Verhandlung aufbauen. Eine vollständige Übernahme der Vorgaben der Landesrahmenvereinbarung, ohne weitere Verhandlung, oder aber die Forderung landesweit die Fachleistungssätze zu verhandeln, sind abzulehnen. Dieses würde nicht zu einer angebotsnahen Verhandlung der Preise führen, innovative und neue Anbieter benachteiligen und insgesamt die Dynamiken in diesem Markt deutlich abschwächen.

Die Überörtliche Prüfung erachtet landesweite Vorgaben als nicht zielführend, da diese die regionalen Unterschiede nivellieren und voraussichtlich Kommunen aus strukturschwächeren Regionen benachteiligen würden. Des Weiteren würden zentrale Vorgaben in die Verhandlungshoheit der Kommunen eingreifen. Nur in der Kommune können notwendige fachliche Angebote und deren Entwicklung mit dem Träger ausgehandelt werden, nur hier liegt die Kompetenz vor, Angebote nach der erforderlichen Qualität einzuschätzen und zu bepreisen. Ein hinreichend differenziertes Angebot kann das örtliche Jugendamt mit seinem regionalen Wissen um notwendige Bedarfe entwickeln. Von daher sind diese Verhandlungspositionen der Jugendämter zu stärken. Entsprechend sollten die Jugendämter Schulungsmaßnahmen zur Verhandlung und Kostensatzsteuerung vorsehen, um ihre Mitarbeiter in die Lage zu versetzen, bestmögliche Verhandlungsergebnisse und damit Kostensätze zu erreichen. Die Überörtliche Prüfung sieht daher eine spezifische Ausbildung der Verwal-

⁷⁷ Vgl. Fußnote 76.

⁷⁸ Die geprüften Städte, welche Einblicke in die Bücher der Leistungserbringer hatten, konnten im Regelfall wirtschaftliche Vertragsabschlüsse erzielen.

tungsmitarbeiter zur Verhandlung von Kostensätzen sowie eine sachgerechte Steuerung durch Führungskräfte als maßgebliche Faktoren zur Erbringung einer wirtschaftlichen Erziehungshilfe an.

5.2.6 Zusammenfassende Darstellung der Ergebnisverbesserungspotenziale im Aufgabenbereich Erziehungshilfen

Der direkte Vergleich der Aufwendungen der Jugendhilfe zwischen den Großstädten unterliegt aufgrund der Heterogenität der Datenerfassung Einschränkungen. Vor diesem Hintergrund werden im Rahmen der Vergleichenden Prüfung keine Rückschlüsse aus der ausschließlichen Betrachtung der Haushaltsdaten gezogen.

Als Grundlage für Ergebnisverbesserungen werden stattdessen

- für die ambulanten Hilfen die Ergebnisse aus der Analyse der Kostensatzsteuerung herangezogen und
- für die stationären Hilfen die Ergebnisse aus der Fallaktenanalyse im Rahmen der Untersuchung der Angebotssteuerung.

Weitere Ergebnisverbesserungen aufgrund von nicht in diesem Bericht genannten Steuerungsleistungen sind auch unabhängig von der nachfolgenden Berechnung möglich.

Für die Berechnung der Ergebnisverbesserung im Bereich der ambulanten Hilfen wurden zwei Varianten berechnet. Die erste Variante beziffert die zu erwartenden Ergebnisverbesserungen, wenn sich die Stadt an der in der Rahmenvereinbarung ausgewiesenen Jahresarbeitszeit für Fachleistungsstunden orientieren würde. Die zweite Variante geht davon aus, dass die Stadt auch die weiteren im Rahmen der Modellrechnung angesetzten Richtwerte als Maßstab ansetzen würde. Die konkrete Ergebnisverbesserung wurde aus der Multiplikation der ambulanten Leistungen des Jahres 2014 mit dem Mittelwert der Varianten 1 und 2 errechnet. Die Vorgaben der Modellrechnung (und damit auch der Rahmenvereinbarung) gehen somit über den errechneten Mittelwert noch hinaus.

Ergebnisverbesserungen für die ambulanten Hilfen

Die Ergebnisverbesserungen für die stationären Hilfen wurden auf Basis der Ergebnisse der Fallaktenanalyse ermittelt. Je Stadt wurde ein Prozentsatz gegebenenfalls veränderbarer Fälle ermittelt. Die geringsten Werte potenziell veränderbarer Fälle wurden mit zehn bzw. elf Prozent in Offenbach am Main und Wiesbaden ermittelt (darunter auch Einzelfälle, die sich nicht immer auf strukturelle Angebotsengpässe zurückführen ließen). Somit wurde für Offenbach am Main und Wiesbaden selbst kein Potenzial zur Ergebnisverbesserung ermittelt. Berechnet wurde für die übrigen drei Großstädte, welche Anzahl von veränderbaren stationären Fällen bei ihnen jeweils vorzufinden wäre, wenn sie eine mit Offenbach am Main vergleichbare Quote besäßen. Im Anschluss wurde die Differenz zwischen dem Ist-Wert der Stadt und dem Zielwert ermittelt. Die Differenz wurde mit der durchschnittlichen Kostenersparnis bei Ersatz eines stationären Falls durch einen ambulanten Fall multipliziert. Dabei wurden folgende Annahmen getroffen:

- Jährliche Fallkosten eines stationären Falls in Höhe von 40.000 Euro⁷⁹
- Jährliche Fallkosten eines komplexen ambulanten Falls in Höhe von 15.000 Euro
- Demnach: Rechnerische jährliche Ersparnis bei Ersatz eines stationären Falls durch einen ambulanten Fall in Höhe von 25.000 Euro

⁷⁹ Nach den mehrjährigen und bundesweiten Erfahrungen des Prüfungsbeauftragten sind vielfach höhere Werte von 50.000 Euro bis 60.000 Euro vorzufinden.

Für Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel konnten im Rahmen der Vergleichenden Prüfung auf Basis der Modellrechnung⁸⁰ folgende Ergebnisverbesserungspotenziale für ambulante und stationäre Hilfen ermittelt werden:

Modellrechnung: Ergebnisverbesserungen für ambulante und stationäre Hilfen			
Bezeichnung	Darmstadt	Frankfurt	Kassel
Rechnerische Ergebnisverbesserung im Bereich ambulanter Hilfen ¹⁾	491.655 €	8.957.869 €	422.724 €
Rechnerische Ergebnisverbesserung im Bereich stationärer Hilfen	170.343 €	5.272.500 €	1.331.189 €
Summe	661.998 €	14.230.369 €	1.753.913 €

¹⁾ Für die Ermittlung der Ergebnisverbesserung im Bereich der ambulanten Hilfen wurden zwei Varianten berechnet. Die erste Variante beziffert die zu erwartenden Ergebnisverbesserungen, wenn sich die Stadt an der in der Rahmenvereinbarung ausgewiesenen Jahresarbeitszeit für Fachleistungsstunden orientieren würde. Die zweite Variante geht davon aus, dass die Stadt auch die weiteren im Rahmen der Modellrechnung angesetzten Richtwerte als Maßstab ansetzen würde. Die konkrete Ergebnisverbesserung wurde aus der Multiplikation der ambulanten Leistungen des Jahres 2014 mit dem Mittelwert der Varianten 1 und 2 errechnet. Die Vorgaben der Modellrechnung (und damit auch der Rahmenvereinbarung) gehen somit über den errechneten Mittelwert noch hinaus.

Quelle: Eigene Darstellung; Stand: September 2015

Ansicht 39: Modellrechnung: Ergebnisverbesserungen für ambulante und stationäre Hilfen

Durch eine Optimierung der Kostensatz- sowie der Fall- und Angebotssteuerung hätten Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel somit rechnerische Ergebnisverbesserungen von 0,7 Millionen Euro in Darmstadt bis zu 14,2 Millionen Euro in Frankfurt am Main erreichen können.

Insgesamt wurden somit rechnerische Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 16,7 Millionen Euro für Darmstadt, Frankfurt am Main und Kassel durch eine Optimierung der Kostensatz- sowie Fall- und Angebotssteuerung ermittelt.

5.3 Tageseinrichtungen für Kinder und Kindertagespflege

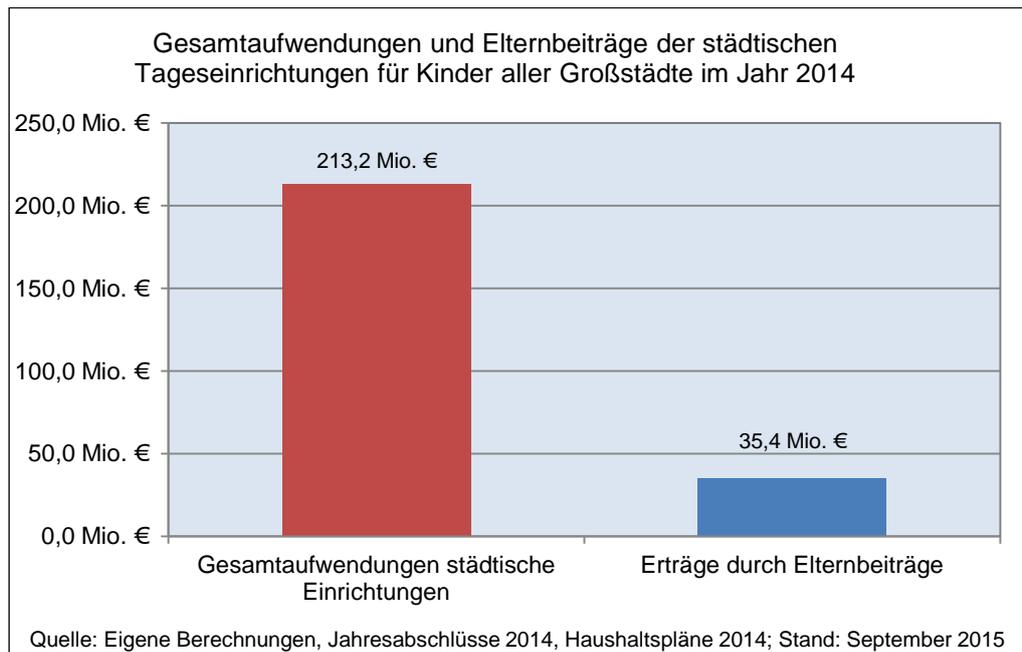
Die Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege machten in den Großstädten durchschnittlich zwischen 6 Prozent (Kassel) und 12 Prozent (Darmstadt) von den Gesamtaufwendungen des Haushalts aus.⁸¹ Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung (§ 25 Absatz 1 HKJGB⁸²). § 25 Absatz 2 HKJGB⁸³ gibt hierbei die unterschiedlichen Einrichtungsformen für die Kinderbetreuung an.

80 Es ist darauf hinzuweisen, dass die Modellberechnung als Grundlage für die Ergebnisverbesserung keine Standard- oder Qualitätseinschränkungen hinsichtlich der Qualifikation oder der Vergütung der Fachkräfte der Leistungserbringer vorsieht. Auch sind hiermit keine Stundenreduzierungen oder anderweitige Kürzungen verbunden. Die Anpassungen beschränken sich auf eine aufgabenkritische Hinterfragung der Jahresarbeitszeiten, des in den Einrichtungen vorgehaltenen Verwaltungsoverheads sowie der Sachaufwendungen.

81 Um eine einheitliche Darstellung und Vergleichbarkeit der Großstädte untereinander zu gewährleisten, wurden zur Erhebung von Angaben zu der Zahl der Tageseinrichtungen für Kinder, der belegten Plätze sowie der durchschnittlichen Betreuungszeiten insbesondere die Daten des Hessischen Statistischen Landesamts herangezogen. Darüber hinaus wurden die Finanzdaten aus dem jeweiligen Rechnungswesensystem der Großstädte genutzt. Sofern die städtischen Kindertageseinrichtungen, wie in Frankfurt am Main und Offenbach am Main, innerhalb eines Eigenbetriebs organisiert waren, wurde insbesondere für die Darstellung der Erträge aus Elternbeiträgen auf die Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe zurückgegriffen.

82 § 25 HKJGB - Tageseinrichtungen für Kinder

Ansicht 40 stellt die Gesamtaufwendungen für die Vorhaltung und den Betrieb der städtischen Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Erträge durch Elternbeiträge als Summe über alle Großstädte dar.



Ansicht 40: Gesamtaufwendungen und Elternbeiträge der städtischen Tageseinrichtungen für Kinder aller Großstädte im Jahr 2014

Der Anteil der Erträge durch Elternbeiträge betrug, gemessen an den Gesamtaufwendungen der städtischen Tageseinrichtungen, durchschnittlich 17 Prozent.

Die Struktur und Höhe der Elternbeiträge war in den Großstädten verschieden ausgestaltet.⁸⁴ Ansicht 41 zeigt die Halbtags- und Ganztagsbeiträge⁸⁵ für die verschiedenen Betreuungsarten im Vergleich.

Elternbeiträge und
Drittelregelung

(1) Tageseinrichtungen für Kinder sind Einrichtungen der Jugendhilfe zur Förderung von Kindern durch Bildung, Erziehung und Betreuung.

83 § 25 HKJGB - Tageseinrichtungen für Kinder
(2) Tageseinrichtungen für Kinder sind insbesondere

1. Kinderkrippen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr,
2. Kindergärten für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt,
3. Kinderhorte für Kinder im Schulalter,
4. altersübergreifende Tageseinrichtungen für Kinder.

84 Darmstadt und Kassel verwendeten Betreuungsstundensätze, welche individuell berechnet wurden. Dagegen hatten Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden Stundentarife festgelegt.

85 Bei der vergleichenden Betrachtung wurden folgende Annahmen modellhaft getroffen:
Halbtags: ohne Betreuung während der Mittagszeit
Ganztags: inklusive einer Betreuung über die Mittagszeit

Struktur der Elternbeiträge ¹⁾ nach Betreuungsangeboten für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich					
	Darmstadt ²⁾	Frankfurt	Kassel ²⁾	Offenbach	Wiesbaden
Kinderkrippe					
Halbtags	n.v.	138 €	105 €	122 €	0 €
Ganztags	210 €	198 €	209 €	188 €	250 €
Kindergarten					
Halbtags	101 €	104 €	88 €	94 €	0 €
Ganztags	238 €	148 €	176 €	206 €	160 €
Hort					
Halbtags	n.v.	104 €	75 €	n.v.	n.v.
Ganztags	171 €	n.v.	155 €	n.v.	160 €

Legende: = Maximum, = Minimum, n.v. = nicht vorhanden

Anmerkungen: Im Rahmen der vergleichenden Prüfung wurden die betrachteten Betreuungszeiten modellhaft und für alle Städte einheitlich im Sinne der Vergleichbarkeit definiert. Die tatsächliche Struktur der Elternbeiträge in den Städten wich von dieser Modellbetrachtung ab.

1) Das Betreuungsangebot „halbtags“ beinhaltet keine Mittagverpflegung. Für die Betreuungsangebote „teiltags“ und „ganztags“ war neben dem Elternbeitrag zusätzlich ein Beitrag für die Mittagverpflegung zu entrichten.

2) Für Darmstadt und Kassel wurden folgende Betreuungszeiten zur Errechnung des Beitragssatzes festgelegt:

- Halbtags: 4 Stunden je Tag
- Teiltags: 6,5 Stunden je Tag
- Ganztags: 8 Stunden je Tag

Quelle: Eigene Erhebungen, Elternbeitragssatzungen; Stand: September 2015

Ansicht 41: Struktur der Elternbeiträge nach Betreuungsangeboten für die städtischen Kindertageseinrichtungen im Vergleich

Im Vergleich der Großstädte fällt auf, dass Wiesbaden für eine Halbtagsbetreuung sowohl in Kinderkrippen als auch in Kindergärten keine Elternbeiträge erhob.⁸⁶ Hingegen war der zu entrichtende Elternbeitrag für eine Ganztagsbetreuung in der Kinderkrippe der höchste im Vergleich.

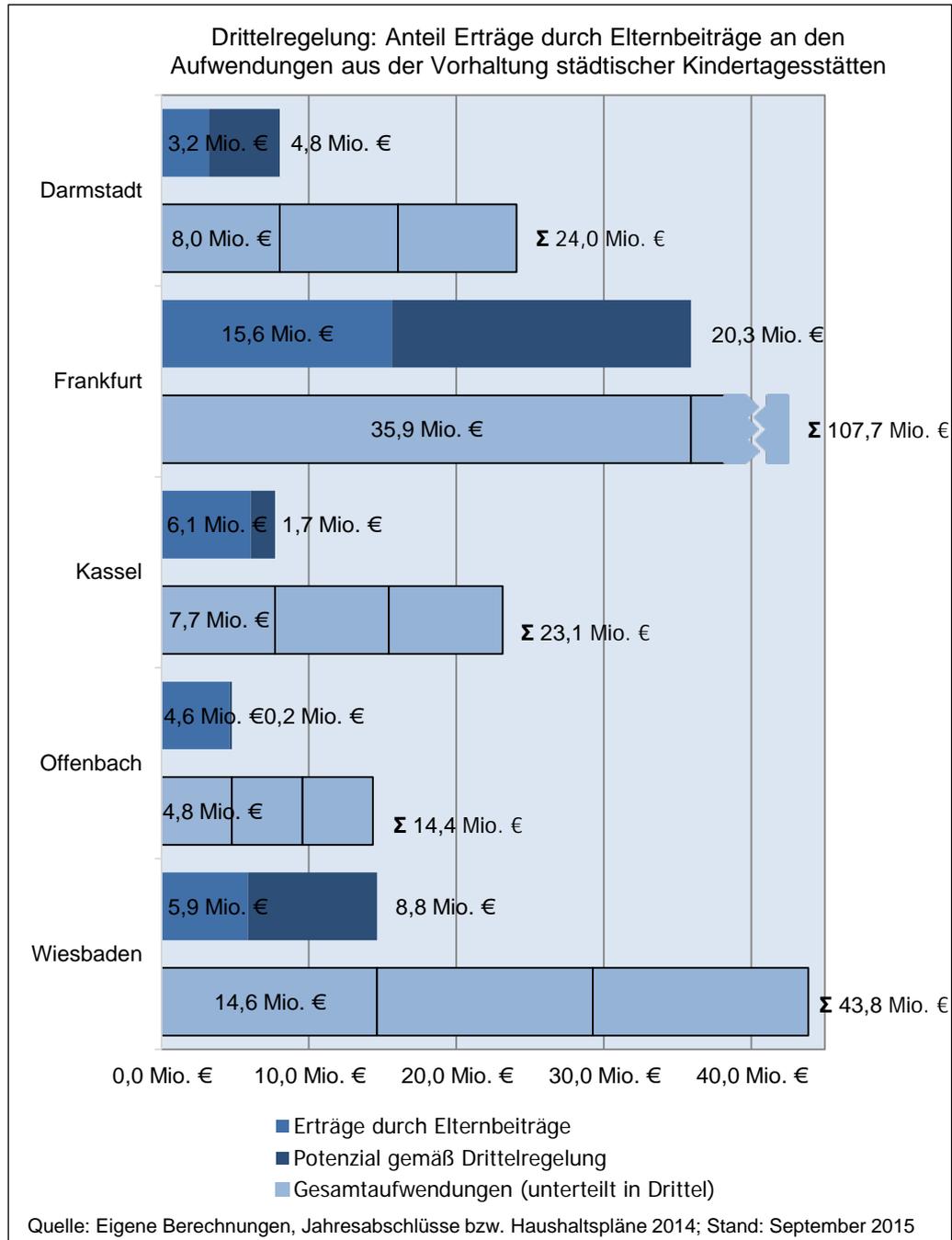
Für die Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder sind Elternbeiträge ein wesentlicher Bestandteil. Dabei vertritt die Überörtliche Prüfung die Auffassung, dass seitens der Städte eine angemessene Kostenbeteiligung von den Einrichtungsnutzern erhoben werden sollte.⁸⁷ Im Rahmen der vergleichenden Prüfung wird eine Kostenbeteiligung durch Elternbeiträge in Höhe von einem Drittel der Gesamtaufwendungen (sogenannte Drittelregelung)⁸⁸ für die Unterhaltung und den Betrieb der Kindertageseinrichtungen als angemessen angesehen.

86 Wiesbaden erhob für die Halbtagsbetreuung in der Kinderkrippe und im Kindergarten für die ersten 5 Stunden ab Beginn der Öffnungszeit keine Elternbeiträge. Dies war Teil der so genannten „Wiesbadener Standards“.

87 Vgl. Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 19/801, Abschnitt 3.4.3. (Seite 68).

88 Ein Verweis auf die Drittelregelung findet sich auch in § 28 HKJGB Absatz 2 wieder.
§ 28 HKJGB - Kostenausgleich
(2) Sofern keine abweichende Vereinbarung getroffen wird, bestimmt sich die Höhe des Kostenausgleichs nach dem auf das Kind entfallenden Anteil an den Betriebskosten der Tageseinrichtung, von dem ein Drittel als Elternbeitrag sowie die auf das Kind entfallende Landesförderung in Abzug zu bringen sind. [...]

Ansicht 42 verdeutlicht das Ergebnisverbesserungspotenzial auf Grundlage der Drittelregelung für das Jahr 2014.



Ansicht 42: Drittelregelung: Anteil Erträge durch Elternbeiträge an den Aufwendungen aus der Vorhaltung städtischer Kindertagesstätten

Im Jahr 2014 lag der Anteil der Elternbeiträge an den Gesamtaufwendungen für die städtischen Kindertageseinrichtungen zwischen 13,3 Prozent (Darmstadt und Wiesbaden) und 32,1 Prozent (Offenbach am Main). Die Großstädte könnten mit einer Steigerung der Elternbeiträge auf ein Drittel der Gesamtaufwendungen eine rechnerische Ergebnisverbesserung⁸⁹ zwischen 0,2 Millionen Euro (Offenbach am Main) und 20,3 Millionen Euro (Frankfurt am Main) erzielen.

89 Die durch eine Erhöhung der Elternbeiträge steigenden Aufwendungen für die Übernahme der Elternbeiträge durch die Stadt gemäß § 90 SGB VIII wurden nicht in die Modellrechnung einbezogen.

Derjenige Teil der Kinderbetreuungskosten, der nicht durch Elternbeiträge oder Landeszuweisungen gedeckt wird, ist über den städtischen Haushalt aus den Allgemeinen Deckungsmitteln zu finanzieren. Jede Realisierung von Ergebnisverbesserungspotenzialen durch Personalanpassungen oder höhere Elternbeiträge entlastet den Gemeindehaushalt und damit letztlich auch die Steuerzahler der Stadt. In diesem Zusammenhang sei jedoch auf die gegensätzliche Wirkung einer Beitragserhöhung in Städten mit einer hohen Quote städtischer Beitragserstattungen hingewiesen.⁹⁰

Die Großstädte gaben im Rahmen der örtlichen Erhebungen an, dass vor allem familienpolitische Gründe gegen eine Erhöhung der Elternbeiträge sprechen. Unter Berücksichtigung der derzeitigen und künftigen Haushaltslage sollten die Großstädte hinterfragen, ob und inwieweit diese eine Erhöhung der Elternbeiträge umsetzen.

Ausgehend von den Mindeststandards des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB), beispielsweise zu Gruppengrößen⁹¹, untersuchte die Überörtliche Prüfung die von den Großstädten definierten Standards. Ansicht 43 zeigt zwei ausgewählte Standards, welche über den im HKJGB beschriebenen Mindeststandards liegen.

Anwendung
zusätzlicher
Standards

Ausgewählte Standards in Tageseinrichtungen für Kinder		
Standard	Leitungsfreistellung	Reduzierung der Gruppengröße
Darmstadt	Auf Basis der Anzahl der Gruppen (durchschnittlich 0,91 VZÄ je Einrichtung)	Kindergarten: 22 Plätze Kinderkrippe: 11 Plätze Altersübergreifende Einrichtung: 18-20 Plätze
Frankfurt	Nach Größe der Kindertageseinrichtung (Staffelung in drei Schritten: 0,75 VZÄ/ 1,00 VZÄ/ 1,25 VZÄ)	Kindergarten: 21 Plätze (20 Plätze im „Sofortprogramm-Standard“) Kinderkrippe: 10 Plätze „Sofortprogramm-Standard“ (sonst keine Reduzierung)
Kassel	n.v.	n.v.
Offenbach	Auf Basis der angebotenen Plätze (1,5 VZÄ je 125 Plätze)	n.v.
Wiesbaden	Auf Basis der Anzahl der Gruppen (bis vier Gruppen: 0,5 VZÄ; ab vier Gruppen: 1,0 VZÄ)	Abhängig von der Anzahl der halbtags betreuten Kinder (zusätzlich zweier „Pufferplätze“ zur Auslastungssteuerung) <ul style="list-style-type: none"> • 0-2 Halbtagsplätze: 20 Plätze • 3-7 Halbtagsplätze: 21 Plätze • 8-12 Halbtagsplätze: 22 Plätze • 13-15 Halbtagsplätze: 23 Plätze
Legende: n.v. = nicht vorhanden		
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015		

Ansicht 43: Ausgewählte Standards in Tageseinrichtungen für Kinder

90 Die durch eine Erhöhung der Elternbeiträge steigenden Aufwendungen für die Übernahme der Elternbeiträge durch die Städte gemäß § 90 SGB VIII wurden nicht in die Modellrechnung einbezogen.

91 § 25d HKJGB - Größe und Zusammensetzung einer Gruppe
Die Gruppengröße in einer Tageseinrichtung darf höchstens 25 gleichzeitig anwesende Kinder betragen. Bei der Berechnung sind
1. Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr mit dem Faktor 1,
2. Kinder vom vollendeten zweiten Lebensjahr bis zum vollendeten dritten Lebensjahr mit dem Faktor 1,5 und
3. Kinder bis zum vollendeten zweiten Lebensjahr mit dem Faktor 2,5 zu berücksichtigen. In Gruppen für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr darf jedoch die Zahl der gleichzeitig anwesenden Kinder zwölf nicht überschreiten.

Die Großstädte leisteten sich zum Teil bedeutende Standards, beispielweise durch die Reduzierung der Kindergartengruppen auf bis zu 20 Plätze (Frankfurt am Main und Wiesbaden). Auch Darmstadt reduzierte ihre Gruppen um drei Plätze im Kindergarten und einen Platz in der Kinderkrippe. Vor dem Hintergrund der als konsolidierungsbedürftig eingestuften Haushaltslage weist die Überörtliche Prüfung auf die finanzielle Bedeutung derartiger Standards hin.

Ansicht 44 stellt die Verteilung der belegten Kindertagesplätze auf städtische Einrichtungen sowie Einrichtungen in freier Trägerschaft vergleichend dar.

Steuerung der Einrichtungen in freier Trägerschaft

Belegte Plätze nach Betreuungsform im Jahr 2014						
Belegte Plätze in Kindertageseinrichtungen		Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Kinderkrippe		1.164	7.057	1.277	747	2.144
Städtischer Anteil in %		6 %	11 %	18 %	12 %	27 %
Kindergarten		4.529	22.074	5.453	3.926	8.844
Städtischer Anteil in %		26 %	30 %	38 %	53 %	31 %
Hort		1.174	9.551	2.435	1.177	1.558
Städtischer Anteil in %		53 %	54 %	58 %	81 %	31 %
Insgesamt		6.867	38.682	9.165	5.850	12.546
davon in städtischer Trägerschaft	Absolut	1.852	12.486	3.719	3.110	3.830
	in %	27 %	32 %	41 %	53 %	31 %

Legende: = Maximum, = Minimum

Anmerkung: In den Auswertungen des Statistischen Landesamts wurden die belegten Plätze auf die jeweiligen Betreuungsformen (Kinderkrippe, Kindergarten, Hort) aufgeteilt. Für die belegten Plätze fand keine Darstellung der Plätze in altersübergreifenden Gruppen statt.
Quelle: Eigene Erhebungen, Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: 1. März 2014

Ansicht 44: Belegte Plätze nach Betreuungsform im Jahr 2014

Mit Ausnahme von Offenbach am Main wurden weniger als die Hälfte der belegten Plätze in Kindertageseinrichtungen in städtischer Trägerschaft vorgehalten. Somit kommt der Steuerung der Einrichtungen in freier Trägerschaft eine große Bedeutung zu. Die Großstädte wiesen eine heterogene Trägerlandschaft im Rahmen des Betriebs von Tageseinrichtungen für Kinder auf. Neben den Kirchen waren gemeinnützige Vereine, Elterninitiativen und karitative Organisationen Träger der Tageseinrichtungen für Kinder.

100-prozentige Restkostenabdeckung für freie Träger in Darmstadt

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen befand sich Darmstadt in der Änderung des Vorgehens bei der Betriebskostenbezuschung freier Träger. Im Magistratsbeschluss vom 26. März 2015 wurden dafür einheitliche und trägerübergreifende Standards für die Kindertageseinrichtungen im Stadtgebiet definiert. Unter anderem wurde die Erhebung eines einheitlichen Elternbeitrags in den verschiedenen Betreuungsbereichen für alle Träger beschlossen.

Aufgrund der vielseitigen Trägerlandschaft und zum Teil variierenden Standards der Träger sicherte die Stadt im Zuge der Einführung einheitlicher Standards (insbesondere des Elternbeitrags) eine 100-prozentige Restkostenabdeckung der abrechnungsfähigen Betriebskosten zu.⁹² Damit war sichergestellt, dass Träger, die über die städtischen Regelungen hinausgehende Standards anboten, diese auch weiter finanzieren konnten. Nach Angaben der Stadt war eine vertragliche Fixierung zur Anwendung der stadteinheitlichen Standards in den individuellen Vereinbarungen mit den Trägern vorgesehen, stand jedoch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch aus. Damit hatte

92 Die kirchlichen Träger von Kindertageseinrichtungen übernahmen aufgrund ihrer eigenen Rechtsverordnung weiterhin einen 15-prozentigen Eigenanteil.

die Stadt kaum eine Möglichkeit einer effizienten Trägersteuerung, insbesondere hinsichtlich gewährter zusätzlicher Standards einzelner Träger sowie der bestehenden vollständigen Restkostenabdeckung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen mit den freien Trägern schnellstmöglich abzuschließen, um stadtweit einheitliche Standards in den Einrichtungen zu implementieren und die 100-prozentige Restkostenabdeckung damit einzustellen.

Die Überörtliche Prüfung stellte im Rahmen der örtlichen Erhebungen fest, dass die Systematik der Bezuschussung der freien Träger in den Großstädten sehr unterschiedlich ausgestaltet war. Beispielhaft wird dies an folgenden zwei Vorgehensweisen verdeutlicht:

- **Platzkostenbezuschussung:** Durch die Bezuschussung der freien Träger auf Basis der belegten Plätze kann eine engmaschige Steuerung, z. B. hinsichtlich der Auslastung und Gewährung abweichender Standards, ermöglicht werden. Zudem reduziert sich der Verwaltungsaufwand, da im Rahmen der Verwendungsnachweisprüfung ausschließlich die belegten Plätze zu kontrollieren sind.
- **Valide Steuerungsgrundlagen:** Eine wirksame Steuerung der Tageseinrichtungen für Kinder in freier Trägerschaft ist nur durch die fortlaufende Erhebung eines validen Datenbestands möglich. Daher erachtet die Überörtliche Prüfung die unterjährige Erhebung von Datengrundlagen (Belegungsdaten, Personalanteile, Gruppengrößen) an mindestens drei ausgewählten Stichtagen im Jahr als sachgerecht.

Steuerungsinstrumente für die Bezuschussung freier Träger von Tageseinrichtungen für Kinder					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Platzkostenbezuschussung	x	✓	x	✓	x
Valide Steuerungsgrundlagen	x	x	x	✓	o

Legende:
 ✓ = wird angewendet
 o = wird teilweise angewendet
 x = wird nicht angewendet
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 45: Steuerungsinstrumente für die Bezuschussung freier Träger von Tageseinrichtungen für Kinder

Frankfurt am Main und Offenbach am Main finanzierten ausschließlich die belegten Plätze der Kindertageseinrichtungen und wendeten damit eine dem KiföG ähnliche Systematiken an. Dagegen basierte die Bezuschussungssystematik in Kassel auf der Gruppengröße und ließ somit auch geringere Steuerungsmöglichkeiten zu.

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die einzelnen von den Großstädten definierten Pauschalbestandteile bei der Bezuschussung der freien Träger nicht gegeben waren. So waren einzelne Pauschalbestandteile in Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden im Rahmen der örtlichen Erhebung nicht nachvollziehbar oder die Datenbasis nicht mehr herzuleiten. Im Interesse einer vollständigen Dokumentation empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Herleitung der in die Bezuschussungssystematik einbezogenen Pauschalgrößen zu gewährleisten.

Für die wirksame Steuerung der Einrichtungen in freier Trägerschaft sollten aus Sicht der Überörtlichen Prüfung valide Datenbasen mittels mehrerer un-

terjähriger Stichtagserhebungen erhoben werden. Von den betrachteten Großstädten hatte nur Offenbach am Main eine monatlich standardisierte Datenabfrage bei den freien Trägern eingerichtet. Um einen aufwendigen Erhebungsprozess bei den Einrichtungen in freier Trägerschaft zu vermeiden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Einrichtung einer Schnittstelle zur städtischen Verwaltungssoftware. Offenbach am Main war die einzige Stadt, die eine systemische Schnittstelle zur digitalen Datenübertragung der freien Träger an die Stadt einsetzte. Darüber hinaus mussten die Einrichtungen in Offenbach am Main die Daten monatlich übermitteln.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Darmstadt, die notwendigen vertraglichen Vereinbarungen mit den freien Trägern abzuschließen, um stadtweit einheitliche Standards in den Einrichtungen zu implementieren. Vor dem Hintergrund der zugesicherten Restkostenabdeckung ist dies von besonderer Bedeutung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten, ein transparentes und nachvollziehbares Berechnungsschema für die Bezuschussung freier Träger zu gewährleisten. Darüber hinaus erachtet es die Überörtliche Prüfung als sachgerecht, analog zu den Bestimmungen des HKJGB und im Sinne einer wirksamen Steuerung, eine Bezuschussungs-Systematik je belegtem Platz anzuwenden. Damit würden letztlich nur die tatsächlich belegten Plätze der freien Träger bezuschusst, womit sich seitens der Träger ein Anreiz einer möglichst hohen Belegung einstellen würde.

5.4 Weitere Potenziale zur Ergebnisverbesserung: Haushaltsbelastungen durch ausgewählte kommunale Leistungen

Ausgewählte kommunale Leistungen wurden betrachtet, die den Bürgern im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit der Großstädte bereitgestellt werden können. Vor diesem Hintergrund untersuchte die Überörtliche Prüfung die Leistungen Kulturförderung, Sportförderung und Bäderbetriebe, Volkshochschule sowie Wirtschaftsförderung und Tourismus. Dabei wurden die jeweiligen Leistungen und die daraus resultierenden Haushaltsbelastungen auf Basis der Jahresabschlüsse 2014 herangezogen. Sofern für das Jahr 2014 kein belastbarer Jahresabschluss vorlag, wurde auf die Plandaten gemäß Haushaltsplan 2014 abgestellt.

Die besondere Stellung von Frankfurt am Main und Wiesbaden als Metropolregion bzw. Landeshauptstadt zeigte sich auch bei der Betrachtung der kommunalen Leistungen. Die beiden Großstädte hielten, im Vergleich zu den konsolidierungsbedürftigen Großstädten, deutlich umfangreichere Leistungsangebote bereit, was sich auch in der Höhe der ermittelten Haushaltsbelastungen zeigte.

Kulturförderung

Durch die Kulturförderung soll grundsätzlich ein attraktives, vielseitiges und kreatives Kulturangebot in der Region unterstützt werden. Der Betrieb von kulturellen Einrichtungen sollte dabei im Verhältnis zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Städte stehen.⁹³ Einrichtungen der Kultur, die regelmäßig von Städten vorgehalten werden, liegen vor allem in den folgenden Aufgabenbereichen vor:

- Museen
- Theater
- Bürgerhäuser
- Musikförderung
- Bibliotheken

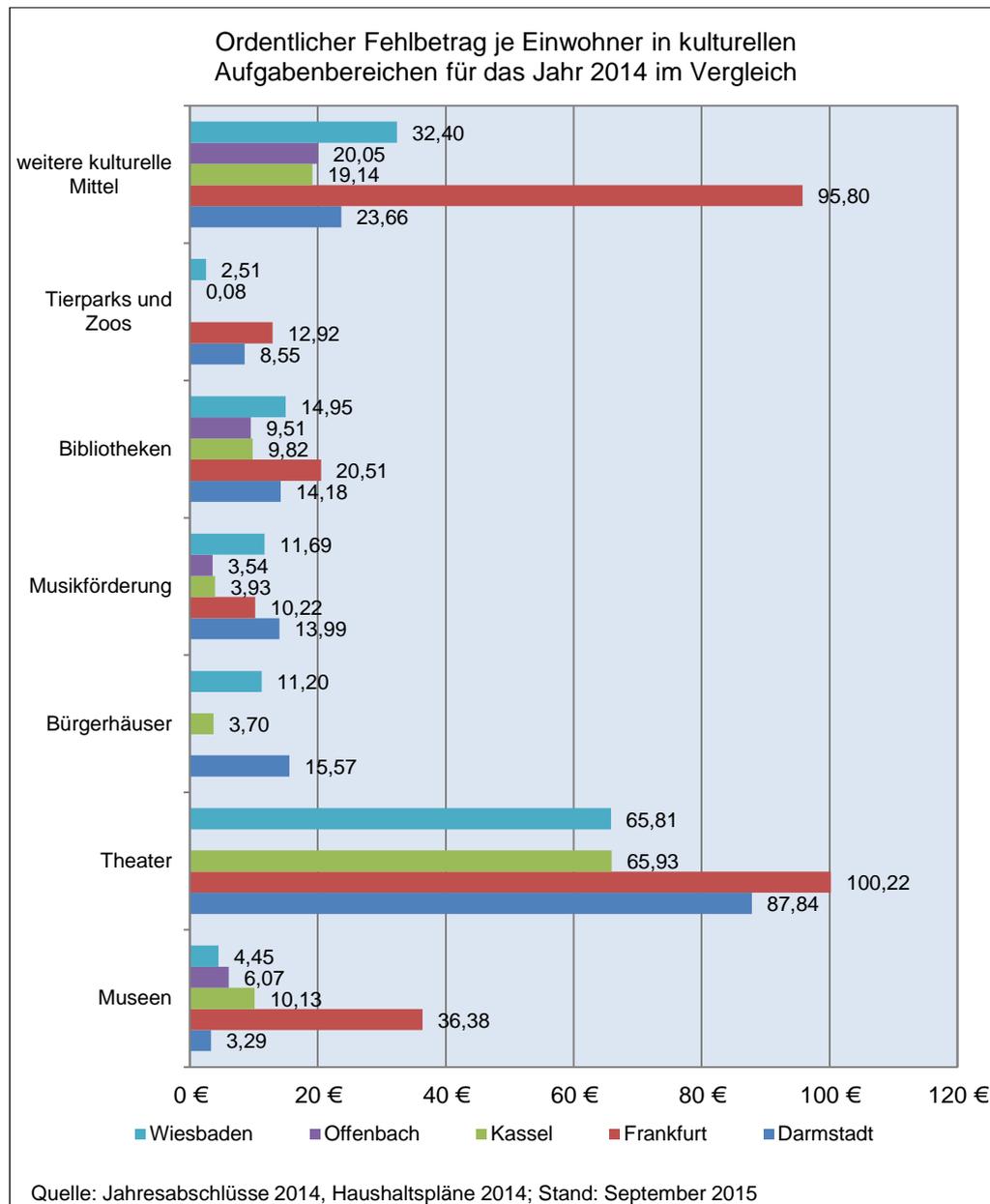
93 § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang
(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.

- Tierparks und Zoos

Neben den dargestellten Aufgabenbereichen wurden weitere kulturelle Förderungen angeboten, die je nach Stadt unterschiedlich ausgestaltet waren. Hierunter fielen vor allem die Förderungen von Künstlern in der Region, Jugend- und Freizeiteinrichtungen, historische Stadtarchive sowie weitere kulturelle Einrichtungen, die durch die Städte betrieben wurden.

Die ordentlichen Fehlbeträge der oben aufgeführten Aufgabenbereiche wurden je Einwohner betrachtet. Darüber hinausgehende eingesetzte Mittel für die Kulturförderung wurden unter dem Aufgabenbereich „weitere kulturelle Mittel“ zusammengefasst.

Für das Jahr 2014 stellten sich die ordentlichen Fehlbeträge in den kulturellen Aufgabenbereichen je Einwohner wie folgt dar:⁹⁴



Ansicht 46: Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner in kulturellen Aufgabenbereichen für das Jahr 2014 im Vergleich

Der höchste ordentliche Fehlbetrag in der Betrachtung der Vergleichsstädte wurde im Segment „Theater“ mit 100,22 Euro je Einwohner bei der Stadt Frankfurt am Main festgestellt. Den niedrigsten Fehlbetrag wies die Stadt Wiesbaden im Segment Tierpark und Zoos mit 2,51 Euro aus.⁹⁵

94 Offenbach am Main hatte die Jahresabschlüsse 2013 und 2014 noch nicht erstellt. In den Haushaltsplänen 2013 und 2014 wurden die Abschreibungen sowie Erträge aus der Auflösung von Sonderposten auf zentralen Produkten kumuliert geplant. Auch die Aufwendungen für die Instandhaltung und Bewirtschaftung der städtischen Hochbauten war auf einem Produkt im Haushalt zentral erfasst. Eine verursachungsgerechte und differenzierte Zuordnung der genannten Erträge und Aufwendungen auf die einzelnen Produkte des städtischen Haushalts fand demnach nicht statt. Um die Vergleichbarkeit der Datengrundlagen zu gewährleisten, wurden im Rahmen des Vergleichs durch den Prüfungsbeauftragten mittels Schlüsselgrößen die problematisierten Erträge und Aufwendungen auf die einzelnen Produkte des Haushaltsplans verteilt. Das Vorgehen wurde mit der Kämmerei der Stadt Offenbach am Main abgestimmt.

95 Für die Stadt Offenbach am Main wurde ein ordentlicher Fehlbetrag von 0,08 Euro je Einwohner ermittelt. Dieser resultierte aus einem Zuschuss der Stadt an den Waldzoo Hain-

In den Großstädten wurden unterschiedlich hohe Mittel für den Bereich Kulturförderung in den einzelnen Aufgabenbereichen aufgewandt. Der Grund für die weite Spanne lag insbesondere darin, dass die Leistungen nicht durch alle Großstädte und in der gleichen Intensität angeboten wurden. Frankfurt am Main kam im Bereich der Kulturförderung durch die Funktion als Metropolregion und aufgrund der hohen finanziellen Leistungsfähigkeit eine hervorgehobene Stellung zu.

Museen

Ansicht 47 zeigt die Besucherzahlen sowie die ordentlichen Ergebnisse der Museumslandschaften der Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014.

Analyse der Museumslandschaften für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Ordentliches Ergebnis	-498.944 € ¹⁾	-26.103.793 €	-1.973.342 €	-734.106 € ¹⁾	-1.224.142 €
Anzahl der Museen	1	7	3	2	2
Besucherzahlen gesamt ²⁾	46.237	526.019 ³⁾	109.053 ⁴⁾	15.455	21.209
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	10,79 €	49,63 €	18,10 €	47,50 €	57,72 €

¹⁾ Aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2014 wurde der Haushaltsplanansatz 2014 zugrunde gelegt.

²⁾ Die Angaben der Besucher basieren auf der Zahl der verkauften Tickets der jeweiligen Museen. Nicht enthalten sind Sonderveranstaltungen wie „Nacht der Museen“ o.ä.

³⁾ Das Historische Museum Frankfurt am Main war seit April 2011 geschlossen. Ein Besuch war nur im sanierten Altbau möglich. Das Museum Judengasse des Jüdischen Museums ist seit Mitte 2014 geschlossen.

⁴⁾ Das Stadtmuseum war seit 15. Februar 2010 geschlossen. Eine kleinere Ausweichstätte war eingerichtet. Darüber hinaus war das Brüder-Grimm-Museum vom 1. September 2009 bis 21. Januar 2012 geschlossen. Zum 1. November 2014 wurde das Museum vollständig geschlossen.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 47: Analyse der Museumslandschaften für das Jahr 2014 im Vergleich

bachtal. Die Stadt hielt keine Tierparks oder Zoos vor. Vor diesem Hintergrund wurde der ordentliche Fehlbetrag der Stadt Wiesbaden als niedrigster Wert ausgewiesen.

In Ansicht 48 werden die Auswirkungen der Theaterbetriebe auf die Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt.

Theater

Analyse der Theaterbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach ¹⁾	Wiesbaden
Ordentliches Ergebnis	-13.341.195 € ²⁾	-71.919.383 €	-12.839.348 €	n.v.	-18.106.011 €
Anzahl der Sparten	3	2	3	n.v.	5
Besucherzahlen gesamt	216.824	386.730	222.726	n.v.	320.632
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	61,53 €	185,97 €	57,65 €	n.v.	56,47 €

Legende: n.v.: nicht vorhanden

¹⁾ Offenbach am Main hielt kein städtisches Theater vor. In unmittelbarer Nähe, z. B. in Frankfurt am Main, waren jedoch umfangreiche Angebote vorhanden.

²⁾ Aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 48: Analyse der Theaterbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich

Den höchsten ordentlichen Fehlbetrag je Besucher verzeichnete Frankfurt am Main mit 185,97 Euro. Die Theaterbetriebe in den Städten Darmstadt, Kassel und Wiesbaden waren als Landesbetriebe organisiert. Die drei Städte hatten mit dem Land Hessen eine über alle drei Städte einheitliche Vereinbarung geschlossen. Danach beteiligten sich die Städte jährlich mit 48 Prozent an den Betriebskosten. Das Land Hessen übernahm 52 Prozent. Der ordentliche Fehlbetrag je Besucher dieser Städte lag zwischen 56,47 Euro in der Stadt Wiesbaden und 61,53 Euro in der Stadt Darmstadt.

In Ansicht 49 werden die Auswirkungen der Musikförderung auf die Großstädte im Vergleich für das Jahr 2014 dargestellt.

Musikförderung

Analyse der Musikförderung für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Ordentliches Ergebnis (Musikschule)	-776.802 € ¹⁾	-3.797.600 €	-259.910 €	-428.645 € ¹⁾	-2.968.377 €
Schülerzahlen Musikschule	1.950	5.816 ²⁾	1.503	1.553	3.531
Ordentlicher Fehlbetrag je Schüler	398,36 €	652,96 €	172,93 €	276,01 €	840,66 €
Ordentliches Ergebnis (Musikakademie)	-635.165 € ¹⁾	-3.535.800 €	-505.451 €	n.v.	-246.413 €
Studierende Musikakademie	124	840 ³⁾	175	n.v.	80
Ordentlicher Fehlbetrag je Studierenden	5.122,30 €	4.209,29 €	2.888,29 €	n.v.	3.080,16 €

Legende: n.v. = nicht vorhanden

¹⁾ Aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

²⁾ Bei Frankfurt am Main umfassten die Schülerzahlen sowohl die Anzahl der Schüler der Musikschule Frankfurt am Main e.V. als auch der Jugendmusikschule Bergen-Enkheim.

³⁾ Die Musikakademie 'Dr. Hoch's Konservatorium' Frankfurt am Main hatte 80 Studierende und 31 Jungstudierende sowie 729 Schüler im Bereich der Nachwuchs- und Erwachsenenbildung.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 49: Analyse der Musikförderung für das Jahr 2014 im Vergleich

Im Bereich der Musikschule sowie der Musikakademie wurden die geringsten ordentliche Fehlbeträge je Schüler bzw. je Studierendem mit 172,93 Euro bzw. 2.888,29 Euro durch Kassel erreicht. Bei den Musikschulen wurde der Höchstwert in Bezug auf den ordentlichen Fehlbetrag je Schüler durch Wiesbaden (840,66 Euro) und bei den Musikakademien in Darmstadt (5.122,30 Euro) ausgewiesen. Offenbach am Main hielt keine Musikakademie vor.

Sport genießt in Hessen einen hohen Stellenwert. Die Verfassung des Landes schreibt die Zuständigkeit des Schutzes und der Pflege des Sports durch das Land sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände fest (Artikel 62a Verfassung des Landes Hessen⁹⁶). Eine klare Festlegung des Umfangs der Aufgabenwahrnehmung ist nicht kodifiziert. Eine genauere Bestimmung lässt sich aus § 19 Absatz 1 der HGO⁹⁷ zur Bereitstellung der erforderlichen öffentlichen Einrichtungen ableiten. Danach haben die kommunalen Gebietskörperschaften die Aufgabe, im Rahmen ihres Wirkungsbereichs und in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die Gemeindeangehörigen erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen. Die Städte haben folglich für die Vorhaltung von Sporteinrichtungen ihre Leistungsfähigkeit zugrunde zu legen. Neben den gesetzlichen Regelungen beinhaltet die Konsolidierungsleitlinie⁹⁸ Hinweise auf Sportförderungsmaßnahmen, die dem Umfang nach als angemessen angesehen werden.⁹⁹

Städte können auch im Rahmen der Sportförderung Bäderbetriebe unterhalten oder sich über vertragliche und gesellschaftliche Vereinbarungen an dem Betrieb solcher Einrichtungen beteiligen.

Der Vergleich zeigte, dass die Förderung des Sports durch die Großstädte unterschiedlich bezuschusst wurde. So reichten die ordentlichen Fehlbeträge von 21,89 Euro je Einwohner in Kassel bis zu 54,97 Euro je Einwohner in Frankfurt am Main.

96 Artikel 62a - Verfassung des Landes Hessen
Der Sport genießt den Schutz und die Pflege des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

97 § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang
(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.
(2) Sie kann bei öffentlichem Bedürfnis durch Satzung für die Grundstücke ihres Gebiets den Anschluss an Wasserleitung, Kanalisation, Straßenreinigung, Fernheizung und ähnliche der Volksgesundheit dienende Einrichtungen (Anschlusszwang) und die Benutzung dieser Einrichtungen und der Schlachthöfe (Benutzungszwang) vorschreiben. Die Satzung kann Ausnahmen vom Anschluss- und Benutzungszwang zulassen. Sie kann den Zwang auf bestimmte Teile des Gemeindegebiets und auf bestimmte Gruppen von Grundstücken oder Personen beschränken.

98 Vgl. Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte und Handhabung der kommunalen Finanzaufsicht über Landkreise, kreisfreie Städte und kreisangehörige Städte und Gemeinden vom 6. Mai 2010 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 21/2010 S. 1470) sowie Ergänzende Hinweise zur Anwendung der Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte vom 6. Mai 2010 (StAnz. 2010, 1470) vom 3. März 2014.

99 Danach soll der Verzicht auf die Erhebung von Gebühren für Sportvereine bei der Nutzung kommunaler Sportstätten nicht als „freiwillige Leistung“ angerechnet werden.

Ansicht 50 zeigt darüber hinaus die finanziellen Auswirkungen der Bäderbetriebe auf die städtischen Kernhaushalte.

Analyse der Bäderbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt ²⁾	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Ordentliches Ergebnis der Stadt	-4.563.641 € ¹⁾ 7)	-24.368.111 € ³⁾	-3.835.433 €	-533.000 € ⁷⁾	-7.604.803 €
Anzahl der Bäder	8 ¹⁾	14	5 ⁴⁾	1 ⁵⁾	8 ⁶⁾
Besucherzahlen	850.661	2.202.253	588.307	-	1.169.192
Ordentlicher Fehlbetrag je Besucher	5,36 €	11,07 €	6,52 €	-	6,50 €

¹⁾ Das Jugendstilbad stand unter Denkmalschutz.

²⁾ Das Panoramabad hatte im Zeitraum 12.05. bis 31.08.2014 nur eingeschränkte Öffnungszeiten. Die Bäder Stadionfreibad und Gartenbad Fechenheim standen unter Denkmalschutz.

³⁾ Das Jahresergebnis der Bäderbetriebe Frankfurt GmbH wurde durch die Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH ausgeglichen. Der Zuschuss stellte keine direkte Haushaltsbelastung dar.

⁴⁾ Im Prüfungszeitraum wurden zwei Bäder geschlossen. Das Auebad ist in der Auswertung enthalten.

⁵⁾ Das Waldschwimmbad wurde durch einen Verein betrieben und durch Offenbach am Main bezuschusst. 2.100 Vereinsmitglieder hatten kostenfreien Zutritt zu dem Bad. Die Besuche der Vereinsmitglieder wurden nicht gezählt.

⁶⁾ Das Thermalbad war im Prüfungszeitraum für 62 Tage geschlossen.

⁷⁾ Aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses 2014 wurde der Haushaltsansatz 2014 herangezogen.

Quelle: Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 50: Analyse der Bäderbetriebe für das Jahr 2014 im Vergleich

Im Bereich Bäderbetriebe bezuschussten die Großstädte im Prüfungszeitraum von einem Bad in Offenbach am Main bis zu 14 Bädern in Frankfurt am Main. Alle Großstädte hatten den Bäderbetrieb aus dem städtischen Haushalt ausgegliedert. Der ordentliche Fehlbetrag lag zwischen 5,36 Euro je Besucher in Darmstadt bis zu 11,07 Euro je Besucher in Frankfurt am Main.

Unterschiede im Bereich der Sportförderung und Bäderbetriebe waren zum einen darauf zurückzuführen, dass die Anzahl und das Angebot an Sportstätten und Schwimmbädern in den Großstädten sehr variierten. Auch der Neubau von Sportanlagen und Bädern belastete den Haushalt der Großstädte zusätzlich. In Kassel und Wiesbaden standen die Sportstätten den Sportvereinen der Stadt darüber hinaus kostenfrei zur Verfügung.

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine angemessene Kostenbeteiligung der Sportstättennutzer als sinnvoll. Die Großstädte sollten in Erwägung ziehen, diese, auch unter Konsolidierungsgesichtspunkten, zu erheben. Darüber hinaus kann eine Kostenbeteiligung, beispielsweise im Sinne einer anteiligen Betriebskostenerstattung, das Kostenbewusstsein der Nutzer schärfen und somit einen weiteren Konsolidierungsbeitrag leisten.

Volkshochschule

Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind nach § 8 Absatz 1 Hessisches Weiterbildungsgesetz (HWBG)¹⁰⁰ verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten.¹⁰¹ Volkshochschulen bieten den Bürgerinnen und Bürgern der Städte Bildungsangebote und Dienstleistungen zur Orientierung, Qualifizierung und Partizipation in individuellen, berufsbezogenen und gesellschaftlichen Lebenswelten und Handlungsfeldern. Die Grundversorgung und das Pflichtangebot bestimmen sich nach den Vorgaben des § 9 HWBG.¹⁰²

Wirtschaftsförderung und Tourismus

In allen Großstädten waren Volkshochschulen eingerichtet, die sich jedoch in unterschiedlichen Organisationsformen befanden. So waren die untersuchten Volkshochschulen sowohl als Eigenbetrieb, als Verein, in interkommunaler Zusammenarbeit als auch als eigenes Amt der Stadt geführt worden. Der Fehlbetrag je Teilnehmer der Großstädte für das Jahr 2014 reichte von 47,07 Euro bei Darmstadt bis hin zu 149,27 Euro bei Frankfurt am Main.

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

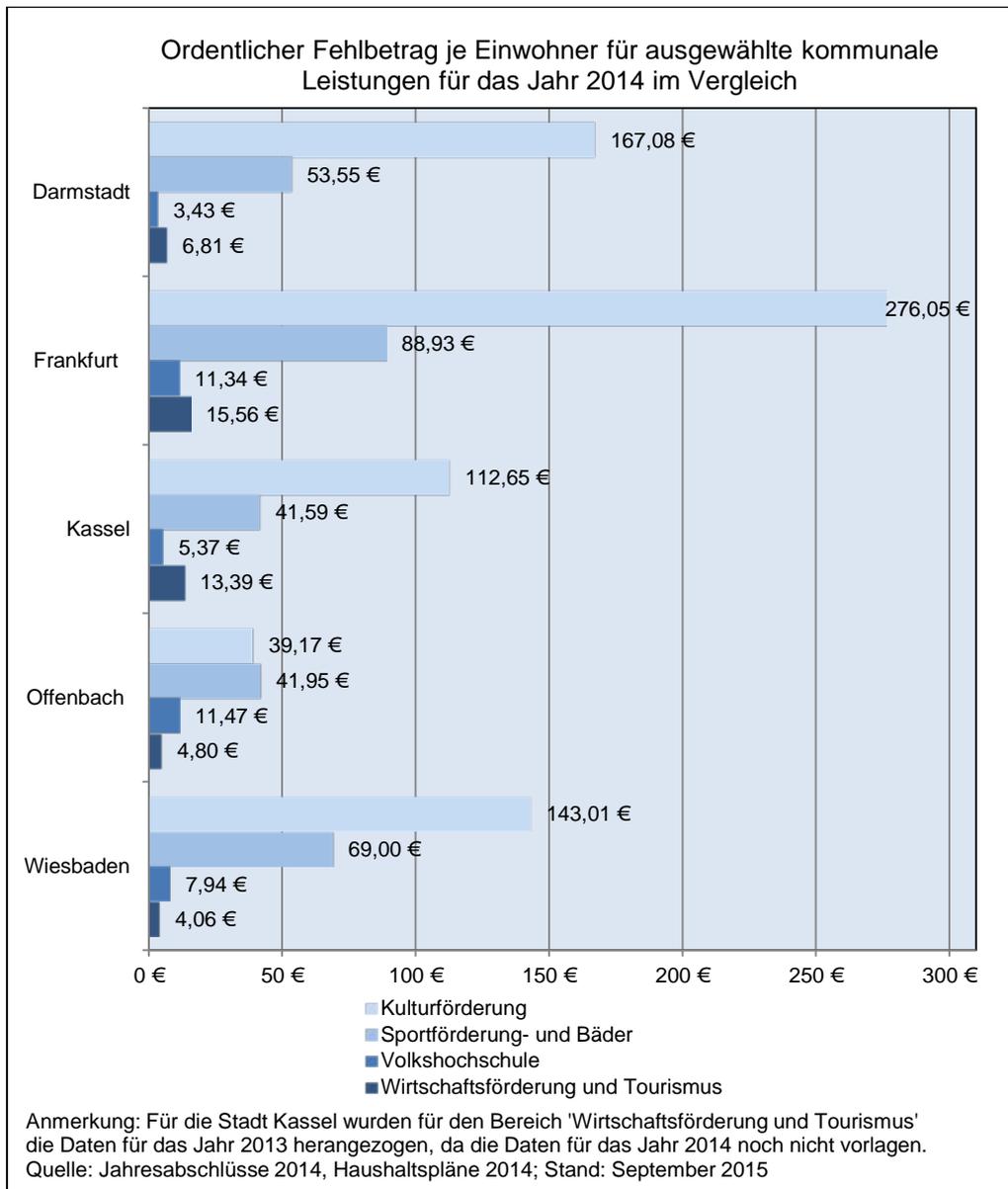
Die Aufgabenbereiche Wirtschaftsförderung und Tourismus wurden durch die Großstädte sowohl selbst verantwortet, als auch vollständig auf Beteiligungsgesellschaften ausgelagert. Die Fehlbeträge je Einwohner in den Großstädten lagen für die Wirtschaftsförderung zwischen 2,16 Euro bei Kassel und 12,16 Euro bei Frankfurt am Main. Im Bereich Tourismus lagen die Fehlbeträge je Einwohner zwischen 0,02 Euro in Offenbach am Main und 11,22 Euro in Kassel.

Ansicht 51 stellt die ordentlichen Fehlbeträge je Einwohner für die ausgewählten kommunalen Leistungen für das Jahr 2014 zusammenfassend dar.

100 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz - HWBG) vom 25. August 2001 (GVBl. I S. 370), zuletzt geändert durch Artikel 12 des Gesetzes vom 24. März 2015 (GVBl. I S. 118).

101 § 8 HWBG - Errichtung und Unterhaltung von Einrichtungen der Weiterbildung
(1) Kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern sind verpflichtet, für ihr Gebiet Einrichtungen der Weiterbildung zu errichten und zu unterhalten

102 § 9 HWBG - Grundversorgung und Pflichtangebot
(1) Die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten wird durch das Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und weitere Angebote nach § 2 gewährleistet.
(2) Zum Pflichtangebot der Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft zählen in der Regel Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der Alphabetisierung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen-, Kultur- und Medienkompetenz. Zum Pflichtangebot gehören auch Bildungsangebote zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft, ebenso Bildungsangebote im Bereich der Gesundheitsbildung, auch soweit sie dem Arbeitsschutz dienen, und Bildungsangebote der Eltern- und Familienbildung, des Gender Mainstreamings sowie für das Ehrenamt und zur sozialen Teilhabe von Menschen mit Behinderungen.
(3) Im geförderten Pflichtangebot der öffentlichen Träger müssen mindestens 25 vom Hundert der Maßnahmen aus den Bereichen Arbeit und Beruf oder Grundbildung oder Schulabschlüsse enthalten sein.
(4) Der Umfang des vom Land geförderten jährlichen Pflichtangebots der öffentlichen Träger bemisst sich nach dem Anteil an den vom Land geförderten Unterrichtsstunden im Verhältnis der Einwohnerzahl des jeweiligen Gebiets zur Gesamteinwohnerzahl des Landes. Als Stichtag für die Einwohnerzahl gilt der 30. Juni des jeweils vorangegangenen Jahres.
(5) Die Förderung der Familienbildung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz des Bundes bleibt unberührt.



Ansicht 51: Ordentlicher Fehlbetrag je Einwohner für ausgewählte kommunale Leistungen für das Jahr 2014 im Vergleich

Die unterschiedliche Haushaltslage der Großstädte zeigte sich auch im Umfang der getätigten Bezuschussung der ausgewählten kommunalen Leistungen. Für Frankfurt am Main und Wiesbaden bestand zum Ende des Prüfungszeitraums kein primärer oder sekundärer Konsolidierungsbedarf. Entsprechend war es diesen beiden Großstädten grundsätzlich möglich, deutlich höhere Haushaltsbelastungen durch die betrachteten ausgewählten städtischen Leistungen auszugleichen.

Doch auch die konsolidierungsbedürftigen Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main hielten umfangreiche kommunale Leistungen vor. Ansicht 52 stellt die Belastungen des ordentlichen Ergebnisses der Großstädte durch die ausgewählten kommunalen Leistungen im Jahr 2014 sowie eine alternative Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer B dar.

Haushaltsbelastungen durch ausgewählte kommunale Leistungen im Jahr 2014					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Hebesatz Grundsteuer B im Jahr 2014	460 %	500 %	490 %	500 %	475 %
Belastung des ordentlichen Ergebnis	35,1 Mio. €	281,2 Mio. €	33,7 Mio. €	11,8 Mio. €	61,8 Mio. €
Hebesatzerhöhung in Prozentpunkten ¹⁾	524	661	459	260	502

¹⁾ Erhöhung der Grundsteuer B zum ergebnisneutralen Ausgleich der Haushaltsbelastungen in Prozentpunkten.
Quelle: Eigene Berechnungen, Haushaltssatzungen, Jahresabschlüsse 2014, Haushaltspläne 2014; Stand: September 2015

Ansicht 52: Haushaltsbelastungen durch ausgewählte kommunale Leistungen im Jahr 2014

Die Großstädte stehen vor dem Hintergrund der bestehenden Konsolidierungserfordernisse vor der Aufgabe, eine grundlegende Zielplanung im Sinne der kommunalpolitischen Handlungsschwerpunkte zu erarbeiten. Hiermit soll festgelegt werden, welche kommunalpolitischen Ziele neben den gesetzlichen Aufgaben für die Stadt im Mittelpunkt stehen. Auf Basis dieser Festlegung kann eine zielgerichtete Ausgestaltung einzelner Konsolidierungsfelder vorgenommen werden. Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main sollten aufgrund der bestehenden Konsolidierungsbedürftigkeit daher hinterfragen, ob sie sich Aufgaben, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, im bestehenden Umfang leisten können, eine wirtschaftlichere Leistungserbringung möglich ist bzw. ob die Leistung durch angemessene Nutzungsentgelte finanziert werden kann. Andernfalls sind die bestehenden kommunalen Leistungen durch die Bürger im Sinne einer Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B bis zur Höhe eines ausgeglichenen Haushalts zu refinanzieren. Nur so ist ein nachhaltiges Verwaltungshandeln im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit gewährleistet.

Um die bestehenden Haushaltsbelastungen auszugleichen, wäre eine Erhöhung der Grundsteuer B zwischen 260 Hebesatzpunkte in Offenbach am Main und 661 Hebesatzpunkte in Frankfurt am Main nötig gewesen.

5.5 Ultima Ratio – Anhebung der Realsteuerhebesätze

Ein Handlungsfeld für ertragsseitige Konsolidierungsmaßnahmen stellt die Anhebung der Realsteuerhebesätze dar. Wie bereits in Kapitel 3.3 festgestellt, handelt es sich bei den Erträgen aus der Gewerbesteuer und der Grundsteuer B um betragsmäßig bedeutende Steuererträge der Großstädte. Das Aufkommen der Realsteuern steht den Großstädten im Falle der Grundsteuer vollständig und bei der Gewerbesteuer, aufgrund der an Bund und Länder abzuführenden Gewerbesteuerumlage, zumindest in überwiegendem Maße zu.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, dass die Städte sich sachgerecht verhalten, wenn sie die Hebesätze – insbesondere bei der Grundsteuer B – nach der Haushaltslage ausrichten. Wenn eine Haushaltskonsolidierung nicht durch andere Maßnahmen realisiert werden kann, sollten die Hebesätze der Grundsteuer B – im Sinne einer Ultima Ratio – so angepasst werden, dass ein Haushaltsausgleich ermöglicht wird. In diesem Zusammenhang kann auch die Nutzung einer Nachhaltigkeitssatzung im Sinne einer politischen Selbstverpflichtung der Kommunalpolitik auf eine generationengerechte Haushaltswirtschaft in Betracht gezogen werden.

Neben den Hebesätzen der Grundsteuer B wurden in dieser Vergleichenden Prüfung auch die Hebesätze der Gewerbesteuer vergleichend analysiert.¹⁰³ In Ansicht 53 wird dargestellt, welche zusätzlichen Ergebnisverbesserungspotenziale für die Großstädte auf Grundlage des Steueraufkommens 2014 durch eine Anhebung der Hebesätze für die Gewerbesteuer auf den Referenzwert möglich wären. Der Referenzwert Frankfurt am Main stellt den Höchstwert in Hessen im Jahr 2014 dar.

	Gewerbesteuer	
Referenzwert (RW)	460% (Frankfurt am Main)	
	Hebesatzanpassung (in Prozentpunkten)	Mehrertrag
Darmstadt	35	14,0 Mio. €
Frankfurt	RW	RW
Kassel	20	6,6 Mio. €
Offenbach	20	2,9 Mio. €
Wiesbaden	20	11,4 Mio. €
Summe		34,9 Mio. €

Ansicht 53: Ergebnisverbesserungspotenziale aus einer Hebesatzanpassung der Gewerbesteuer

Durch die Anhebung der Hebesätze der Gewerbesteuer auf den jeweiligen Referenzwert ergäben sich für die Großstädte, bezogen auf das Steueraufkommen 2014, zusätzliche Ergebnisverbesserungspotenziale von 34,9 Millionen Euro. Die Anpassung der Hebesätze für die Gewerbesteuer würde in den Großstädten somit zu zusätzlichen Erträgen führen, die, sofern erforderlich, für die Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden könnten. Dabei wurden die höchsten rechnerischen Potenziale mit 14,0 Millionen Euro in Darmstadt und 11,4 Millionen Euro in Wiesbaden ermittelt. Angesichts der im Prüfungszeitraum stabilen Haushaltslage und der bestehenden Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses besteht derzeit in Wiesbaden jedoch keine Notwendigkeit für eine Hebesatzanpassung der betrachteten Realsteuer. Die weiteren konsolidierungsbedürftigen Großstädte hätten durch Hebesatzanpassungen rechnerisch 2,9 Millionen Euro (Offenbach am Main) und 6,6 Millionen Euro (Kassel) realisieren können.

103 Die Analyse der Realsteuern und der zugrundeliegenden Hebesätze zeigte im Vergleich, dass die Gewerbesteuer von den Realsteuern die höchste finanzielle Bedeutung für die Großstädte hatte. Die Hebesätze lagen in den Großstädten zwischen 425 und 460 Prozent. Frankfurt am Main war im Jahr 2014 die Körperschaft mit dem hessenweit höchsten Gewerbesteuerhebesatz.

Die Hebesätze für die Grundsteuer B lagen in den Großstädten zwischen 460 und 500 Prozent. Hier bestanden insbesondere im hessenweiten Vergleich deutliche Spielräume für eine Hebesatzanhebung, sofern eine Haushaltskonsolidierung auf anderem Wege nicht gelingt.

6. Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns

6.1 Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung

Bei der Untersuchung der Allgemeinen Verwaltung war von Interesse, mit wie viel Personal die Großstädte Kernaufgaben, die unter der Allgemeinen Verwaltung zusammengefasst wurden, bewältigten. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung umfasst der Bereich der Allgemeinen Verwaltung Aufgaben, die mittelbar dem eigentlichen Zweck der kommunalen Aufgabenerfüllung dienen. Darunter fallen Tätigkeiten, die dem geordneten Verwaltungsablauf durch Betreuung der Gesamtverwaltung dienen, wie beispielsweise die Personalorganisation oder das Rechnungswesen.

Um die Einheitlichkeit des Vergleichs zu wahren, wurden die folgenden standardisierten Produkte für die Allgemeine Verwaltung definiert und abgegrenzt:

- 111 - Verwaltungssteuerung und -service
- 121 – Statistik und Wahlen
- 122 – Ordnungsangelegenheiten
- 511 – Räumliche Planungs- und Entwicklungsmaßnahmen.

Die Mitarbeiter der Allgemeinen Verwaltung wurden auf Kostenstellenebene mit den ihnen zurechenbaren Arbeitszeitanteilen zunächst den oben aufgeführten Aufgabenbereichen und anschließend übergeordnet den finanzstatistischen Produktgruppen zugeordnet. Die besetzten Stellen der Allgemeinen Verwaltung wurden in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) ermittelt.

Um eine Verzerrung der Analyse zu vermeiden, wurden Reinigungskräfte, Hausmeister, Auszubildende, Anwärter, Mitarbeiter in Elternzeit sowie langzeiterkrankte Mitarbeiter, die keine Bezüge mehr erhalten, aus der Betrachtung ausgeklammert. Mitarbeiter in Altersteilzeit wurden aus Vereinfachungsgründen – unabhängig von Arbeits- oder Freistellungsphase – nicht mit einbezogen. Sofern für Zwecke des Vergleichs notwendig, wurden dezentral organisierte Vollzeitäquivalente, denen Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zuzuordnen waren, den definierten Aufgabenbereichen hinzugerechnet. Auslagerungen auf kommunale Beteiligungen wurden bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

Die Überörtliche Prüfung ermittelte für die ausgewählten finanzstatistischen Produktgruppen – mit Bezugnahme auf die Personal- und Versorgungsaufwendungen – Kennzahlen, die geeignet sind, einen Vergleich herzuleiten. In den Großstädten ergaben sich für die Allgemeine Verwaltung folgende Kennzahlen für das Jahr 2014.

Kennzahlenvergleich für die Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2014

	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Anteilige Personal- und Versorgungsaufwendungen	33,8 Mio. €	183,8 Mio. €	41,2 Mio. €	26,0 Mio. €	61,2 Mio. €
Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ	67.667 €	67.960 €	77.064 €	70.210 €	64.305 €
Personal- und Versorgungsaufwendungen je Einwohner	225 €	259 €	213 €	217 €	223 €

Anmerkung: Für die Einwohner und die VZÄ wurde der Stichtag 30. Juni 2014 verwendet.

Quelle: Eigene Berechnungen, Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Kostenstellenübersicht, Personalabrechnungen; Stand: September 2015

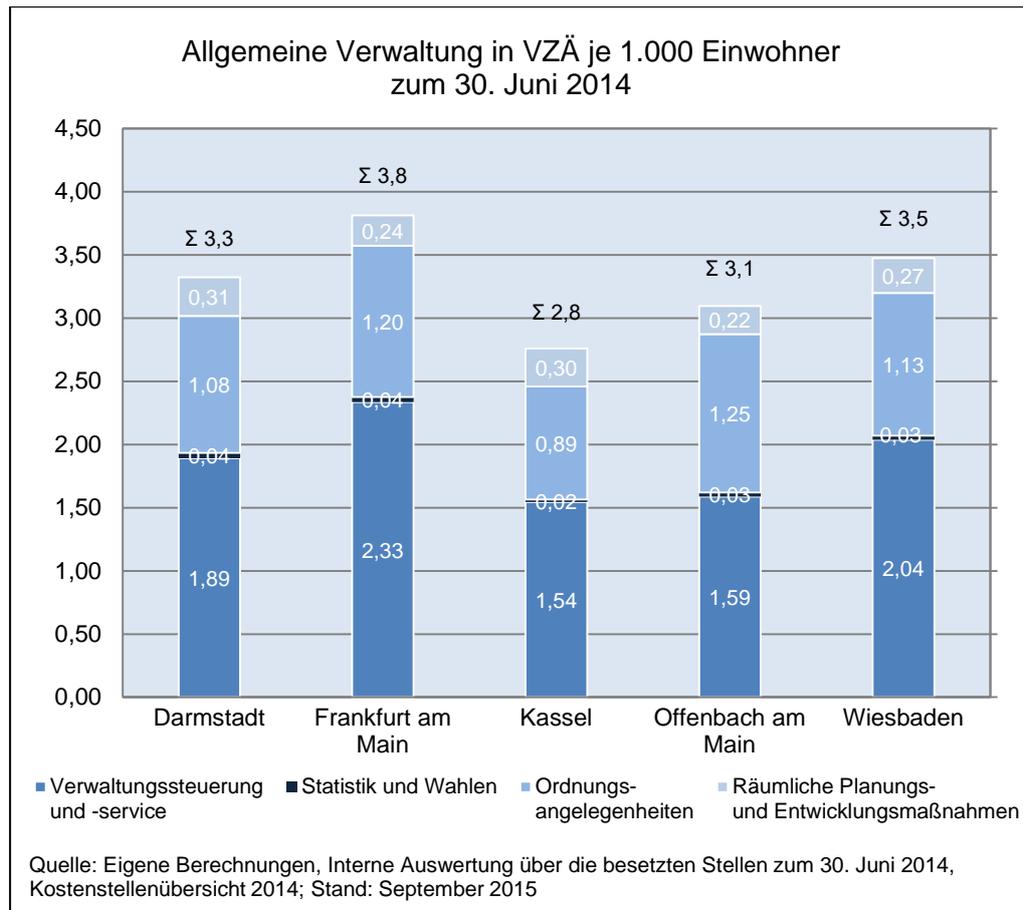
Ansicht 54: Kennzahlenvergleich für die Allgemeine Verwaltung für das Jahr 2014

Die Personal- und Versorgungsaufwendungen der Allgemeinen Verwaltung beliefen sich in den Großstädten für das Haushaltsjahr 2014 auf insgesamt

346 Millionen Euro. Je VZÄ ergaben sich daraus Personal- und Versorgungsaufwendungen für die Allgemeine Verwaltung in Höhe von durchschnittlich 69.441 Euro. Gemessen an der Zahl der Einwohner lagen diese bei 227 Euro je Einwohner.

Im Verhältnis zu den Einwohnern wies Kassel mit 213 Euro je Einwohner die geringsten Personal- und Versorgungsaufwendungen aus. Demgegenüber wies die Stadt jedoch mit 77.064 Euro die höchsten Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ aus. Die höchsten einwohnerbezogenen Personal- und Versorgungsaufwendungen wurden für Frankfurt am Main mit 259 Euro ermittelt.

Ansicht 55 zeigt die VZÄ-Anteile der vier betrachteten standardisierten Produkte.



Ansicht 55: Allgemeine Verwaltung in VZÄ je 1.000 Einwohner zum 30. Juni 2014

Die größten Unterschiede im Vergleich der Großstädte ergaben sich bei den personalintensiven finanzstatistischen Produktgruppen Verwaltungssteuerung und -service sowie Ordnungsangelegenheiten. So reicht die Spanne in der finanzstatistischen Produktgruppe Verwaltungssteuerung und -service von 1,54 VZÄ je 1.000 Einwohner bei Kassel bis hin zu 2,33 VZÄ je 1.000 Einwohner bei Frankfurt am Main. Bei der finanzstatistischen Produktgruppe Ordnungsangelegenheiten lag die Spanne zwischen 0,89 VZÄ je 1.000 Einwohner bei Kassel und 1,25 VZÄ je 1.000 Einwohner bei Offenbach am Main. Die Prüfung zeigte, dass die nicht konsolidierungsbedürftigen Städte Frankfurt am Main und Wiesbaden einwohnerbezogen eine deutlich höhere Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung vorhielten als die konsolidierungsbedürftigen Städte Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main.

Die Analyse zum Personaleinsatz in der Allgemeinen Verwaltung wurde darüber hinaus um weitere Vergleiche ergänzt. Hierzu wurde die Auswertung unterhalb der Produktgruppen in standardisierte Aufgabenbereiche gegliedert.

Kennzahlenvergleich
der Allgemeinen
Verwaltung

Die Kennzahlenbetrachtung schafft die Basis für einen Vergleich der Großstädte in den einzelnen Aufgabenbereichen. Der Vergleich stellt sich für ausgewählte Aufgabenbereiche der Allgemeinen Verwaltung in Ansicht 56 wie folgt dar.

Personaleinsatz in ausgewählten Aufgabenbereichen der Allgemeinen Verwaltung					
Aufgabenbereich	Kennzahlenvergleich				
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Informations- und Kommunikationstechnik (VZÄ je Einwohner in Tausend)	0,26	0,55	0,20	0,21	- ¹⁾
Personaldienste/ -management (VZÄ je Mitarbeiterzahl in Tausend)	27,24	29,37	14,70	19,86	20,18
Service Gesamtverwaltung ²⁾ (VZÄ je Mitarbeiterzahl in Tausend)	7,35	15,00	13,47	15,66	16,95
Allgemeine Sicherheit und Ordnung (VZÄ je Einwohner zuzüglich Pendlerfaktor in Tausend)	0,34	0,40	0,18	0,51	0,52
Kfz-Zulassungen (VZÄ je angemeldete Fahrzeuge in Tausend)	0,14	0,16	0,14	0,29	0,14

¹⁾ Wiesbaden hatte den Bereich der IT auf eine Gesellschaft ausgelagert und wurde daher nicht betrachtet.
²⁾ Unter „Service Gesamtverwaltung“ wurden u.a. folgende Aufgabenbereiche zusammengefasst: Auskunftsteam und Hotline, Ausschreibungs- und Vergabemanagement, Zentrale Datenerfassung/ Archivierung, Zentraler Postbetrieb, Druckerei, Fahrbereitschaft, Registratur.
 Quelle: Eigene Berechnungen, Interne Auswertung über die besetzten Stellen zum 30. Juni 2014, Personalberechnung; Stand: September 2015

Ansicht 56: Personaleinsatz in ausgewählten Aufgabenbereichen der Allgemeinen Verwaltung

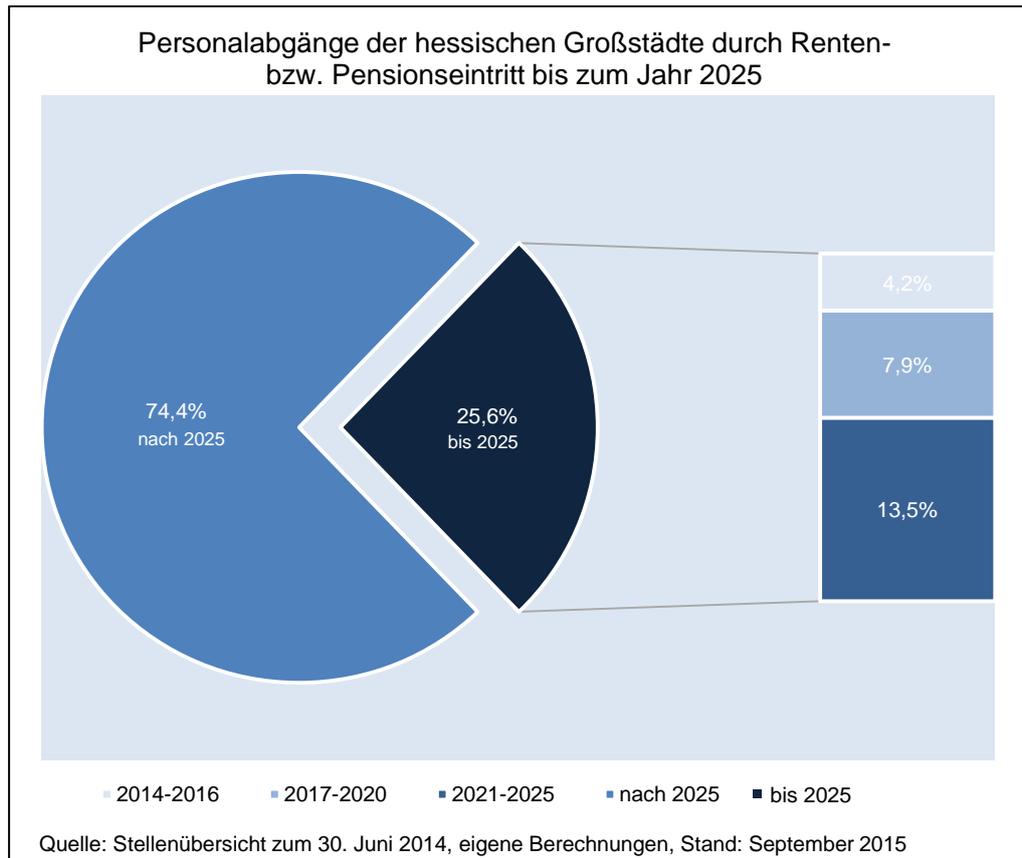
Der Vergleich zeigte, dass durch die Bildung dieser Verhältniszahlen einzelne definierte Aufgabenbereiche ein homogenes Bild aufwiesen. Für die Aufgabenbereiche Informations- und Kommunikationstechnik und Personaldienste/-management hatte Frankfurt am Main die meisten VZÄ je 1.000 Einwohner. Bei den Bereichen Service Gesamtverwaltung sowie Allgemeine Sicherheit und Ordnung wies Wiesbaden die höchsten Kennzahlen auf. Offenbach am Main hatte bei den Kfz-Zulassungen die meisten VZÄ je Einwohner. Kassel hatte im Vergleich bei vier von fünf Aufgabenbereichen den niedrigsten Wert. Lediglich die VZÄ je 1.000 Einwohner für Service Gesamtverwaltung waren in Darmstadt niedriger. Wie Kassel wiesen auch Darmstadt und Wiesbaden bei den Kfz-Zulassungen mit 0,14 VZÄ je 1.000 angemeldete Fahrzeuge den geringsten Wert im Vergleich auf.

Eine qualitative Betrachtung der Allgemeinen Verwaltung ist grundsätzlich nicht Bestandteil einer Haushaltsstrukturprüfung. Insgesamt lassen sich aus der Auswertung Tendenzen erkennen, aber keine Aussagen über den Umfang des angebotenen Service oder die Güte der verwaltungsinternen Prozesse ableiten. Allerdings werden durch die standardisierte Erhebungssystematik und den direkten Vergleich strukturelle Unterschiede innerhalb der Verwaltungen sowie mögliche Verbesserungspotenziale sichtbar.

Die demografische Entwicklung hat, neben den Auswirkungen auf das Stadtgebiet, auch Auswirkungen auf die Kommunalverwaltung. Kontinuierlich werden Teile der Belegschaft altersbedingt ausscheiden, wodurch auch das Fachwissen dieser Mitarbeiter verloren geht. Zusätzlich haben die Kommunal-

Verwaltungen mit Stellenkürzungen, Wiederbesetzungssperren, Ausgliederungen, sinkenden finanziellen Mitteln sowie mit der Konkurrenz der privaten Arbeitgeber zu kämpfen. Dies führt bei den Kommunalverwaltungen zu einem verminderten personellen Handlungsspielraum. Der genannten Entwicklung muss durch geeignete organisatorische Maßnahmen begegnet werden. Unter anderem sollte die Attraktivität des Arbeitgebers gesteigert werden und gleichzeitig der Personalbedarf durch eine permanente Aufgabenkritik sowie eine verstärkte „Interkommunale Zusammenarbeit“ reduziert werden. Auch die Personalbindung und -entwicklung sollte weiter verstärkt und dem Wissensverlust mit Instrumenten wie einem verbesserten Wissensmanagement begegnet werden.

Ansicht 57 zeigt den durchschnittlichen Personalabgang der Großstädte durch Renten- bzw. Pensionseintritt bis zum Jahr 2025.



Ansicht 57: Personalabgänge der hessischen Großstädte durch Renten- bzw. Pensionseintritt bis zum Jahr 2025

Bei allen Großstädten wurde eine Altersstruktur des Personals festgestellt, bei der in den kommenden zehn Jahren im Durchschnitt 25,6 Prozent der Mitarbeiter ausscheidet. Die anstehende Personalfuktuation stellt, neben Chancen für die Konsolidierung des Haushalts, auch Risiken im Hinblick auf den Wissenstransfer dar und sollte aktiv gestaltet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, frühzeitig die notwendige aufgabenkritische Prüfung einer Stellenwiederbesetzung (Zweck- und Vollzugskritik) durchzuführen sowie Maßnahmen zur Sicherstellung des notwendigen Wissenstransfers einzuleiten. Insbesondere die Personalentwicklungsplanung, Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung stellen aus Sicht der Überörtlichen Prüfung die zentralen Instrumente der Personalentwicklung dar, und sollten ausgebaut werden. Damit haben die Großstädte die Möglichkeit, Personal aktiv zu steuern.

Die Großstädte sollten unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten passgenaue Personalbedarfe systematisch ermitteln. Die Überörtliche Prüfung

empfiehlt zudem, Personalentwicklungsinstrumente verbindlich zu formulieren und weiter an die besonderen Herausforderungen (beispielsweise die Haushaltssituation sowie die Altersstruktur der Beschäftigten) anzupassen. Dabei geht es insbesondere darum, zielgerichtet auf örtliche Besonderheiten einzugehen.

6.2 Gebäudemanagement der städtischen Liegenschaften

Die Großstädte sind mit kontinuierlichen Veränderungen des Mitarbeiterbestands in ihren Verwaltungen konfrontiert. Diese Veränderungen haben Auswirkungen auf den Bedarf an Verwaltungsflächen der jeweiligen Stadt.

Flächenmanagement

Mittels eines einheitlichen Raumbelungsplans können die Städte ihren Flächenbedarf abbilden und die Veränderungen analysieren und dokumentieren. Die Verwaltungsgebäude sollten dabei flächenoptimal in Bezug auf die Raumgröße und die Raumbelung genutzt werden. Die Gestaltung und die Größe von Büroflächen unterliegen dabei den Vorgaben der Arbeitsstättenverordnung. Die Arbeitsstättenverordnung wird durch die technischen Regeln für Arbeitsstätten – hier explizit Arbeitsstättenregeln A1.2¹⁰⁴ – in Bezug auf die Flächen konkretisiert. Bei Einhaltung dieser Regelungen ist davon auszugehen, dass die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung erfüllt sind, wobei grundsätzlich auch eine andere Lösung möglich ist, sofern die Sicherheit und der Gesundheitsschutz der Beschäftigten erreicht werden.

Ansicht 58 zeigt, inwieweit in den Großstädten die für ein wirksames Gebäudemanagement notwendigen Grundlagen vorlagen.

Gebäudemanagement der städtischen Liegenschaften					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Flächendeckende Erfassung aller Bruttogrundflächen	o	o	o	o	o
Flächendeckende Erfassung aller Reinigungsflächen	✓	o	o	o	o
Installation eines teilautomatisierten, zentralen Belegungsmanagements	o	●	●	●	o

✓ = liegt vor, o = liegt teilweise vor, ● = liegt nicht vor
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 58: Gebäudemanagement der städtischen Liegenschaften

Der Vergleich zeigt, dass keine der Großstädte über eine vollständige Datengrundlage für die Bruttogrundflächen der städtischen Liegenschaften verfügte. Eine Bemessung der vorgehaltenen Leistungen, z. B. für die Hausmeisterdienste auf einer einheitlichen Datenbasis war damit in den Großstädten nicht möglich. Außerdem hatten die Städte keine Möglichkeit, potenzielle Leerstände frühzeitig zu erkennen und ggf. abzubauen. Eine sachgerechte und effiziente Steuerung der Bewirtschaftung und Belegung der Verwaltungsimmobilien war vor diesem Hintergrund nur eingeschränkt möglich.

104 Die Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR) der Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin konkretisieren die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung (ArbStättV). Die ASR A1.2 "Raumabmessungen und Bewegungsflächen" mit Stand vom September 2013 sind unter folgendem Link abrufbar: http://www.baua.de/de/Themen-von-A-Z/Arbeitsstaetten/ASR/pdf/ASR-A1-2.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (letzter Abruf am 3. Juni 2016).

Für die Reinigungsdienste der Großstädte konnte ebenfalls kein Vergleich durchgeführt werden, da lediglich Darmstadt eine vollständige Datenbasis bereitstellen konnte.¹⁰⁵ Teilweise lagen den Großstädten die Reinigungsflächen für die einzelnen Gebäude nicht vor oder waren aufgrund der dezentralen Organisation der Liegenschaftsbewirtschaftung durch die operativ tätigen Ämter nicht strukturiert aufbereitet. Damit fehlten den Großstädten hier ebenfalls wichtige steuerungsrelevante Daten, um die Flächen kosteneffizient zu bewirtschaften.

Der Vergleich zeigte, dass keine der Großstädte bisher ein teilautomatisiertes Belegungsmanagement eingerichtet hatte. Wiesbaden hatte u.a. Belegungspläne erstellt, aus denen stockwerksweise die Raumorganisation, die Belegung und i.d.R. die Raumgrößen ersichtlich waren. Jedoch war eine teilautomatisierte Auswertung der Daten nicht und damit eine wirksame Belegungsplanung nur eingeschränkt möglich. Darmstadt hatte ebenfalls Übersichten der Liegenschaften mit Ämterzuordnung erstellt. Eine detaillierte Zuordnung der Mitarbeiter auf einzelne Räume bzw. Raumflächen lag jedoch nicht vor.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten die fehlenden Bruttogrund- sowie Reinigungsflächen zu ermitteln und eine einheitliche Struktur der Daten aufzubauen. So können gleichartige Leistungen vereinheitlicht werden, unterschiedliche Ansätze für die Berechnung von zu betreuenden Flächen im Reinigungsdienst und Hausmeisterservice bereinigt sowie Synergien gehoben werden.

Die Notwendigkeit einer zentralen Flächenbewirtschaftung und damit einhergehend die Vorhaltung valider Grunddaten wurde von den Großstädten bereits erkannt und teilweise in konkrete Projekte umgesetzt. Beispielhaft kann hierfür das Projekt „Optimierung des Hochbau- und Liegenschaftsmanagements“ der Stadt Frankfurt am Main angeführt werden. Im Rahmen des Projekts sollten für die nachfolgenden Aufgabenschwerpunkte Soll-Prozesse und Strukturen für ein optimiertes Hochbau- und Liegenschaftsmanagement geschaffen werden:

- Steuerung des Hochbau- und Liegenschaftsmanagements,
- Effektivität der Hochbau- und Liegenschaftsprozesse,
- Datenbereitstellung/ Datenmanagement: Entwicklung eines Informationssystems, welches Projektsteuerung, Ressourcenplanung und strategische Steuerung ermöglicht.

105 Im Rahmen der Interimbekämpfung gab Kassel an, inzwischen über die vollständigen Reinigungsflächen und deren Zuordnung zu verfügen.

7. Wirtschaftliche Betätigung

7.1 Umfang der wirtschaftlichen Betätigung

Die Städte können unter den Voraussetzungen des § 122 Absatz 1 HGO¹⁰⁶ unterschiedliche Gesellschaften gründen oder sich an diesen beteiligen. Sie dürfen nach § 122 Absatz 1 Nr. 2 HGO¹⁰⁷ eine Gesellschaft nur gründen, wenn Haftung und Einzahlungsverpflichtungen begrenzt sind. Demnach ist ein Engagement in Personengesellschaften mit unbegrenzter Haftung für die Verbindlichkeiten der Gesellschaft unzulässig. Insofern finden sich in den Beteiligungsportfolios der Großstädte insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und Aktiengesellschaften (AG). Zudem kommen Sonderformen in Betracht, die sich nicht unter Kapital- oder Personengesellschaften einordnen lassen. Diese können beispielsweise Genossenschaften (eG) sein. Des Weiteren fordert § 122 Absatz 1 Nr. 3 HGO¹⁰⁸ eine angemessene Einflussnahme der Städte auf ihre Beteiligungen.

Unter die maßgeblichen Beteiligungen fallen jene Beteiligungen, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar einen Anteil von 20 bis 50 Prozent der Stimmrechte hält. Zu den beherrschten Beteiligungen zählen jene, an denen die Stadt unmittelbar oder mittelbar mehr als 50 Prozent der Stimmrechte hält. Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die städtischen Beteiligungen, an denen die Städte unmittelbar oder mittelbar mindestens in maßgeblichem Umfang beteiligt waren.

Die Beteiligungsportfolios der Großstädte stellten sich in Bezug auf Struktur und Umfang sehr heterogen dar:

Zahl der Beteiligungen der Großstädte im Vergleich im Jahr 2013					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
1. Grad	15	42	24	6	14
2. Grad	14	45	23	13	11
3. Grad	58	83	28	14	19
4. Grad	31	29	4	-	6
ab 5. Grad	10	7	-	-	-
Summe	128	206	79	33	50

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 59: Zahl der Beteiligungen der Großstädte im Vergleich im Jahr 2013

106 § 122 HGO - Beteiligung an Gesellschaften

(1) Eine Gemeinde darf eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn

1. die Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 vorliegen,
2. die Haftung und die Einzahlungsverpflichtung der Gemeinde auf einen ihrer Leistungsfähigkeit angemessenen Betrag begrenzt ist,
3. die Gemeinde einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder in einem entsprechenden Überwachungsorgan, erhält,
4. gewährleistet ist, dass der Jahresabschluss und der Lagebericht, soweit nicht weitergehende gesetzliche Vorschriften gelten oder andere gesetzliche Vorschriften entgegenstehen, entsprechend den für große Kapitalgesellschaften geltenden Vorschriften des Dritten Buches des Handelsgesetzbuches aufgestellt und geprüft werden.

Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

107 Vgl. Fußnote 106.

108 Vgl. Fußnote 106.

Die Großstädte hielten zum 31. Dezember 2013 zwischen 33 (Offenbach am Main) und 206 (Frankfurt am Main) unmittelbare und mittelbare Beteiligungen. Dabei wurden die Beteiligungsportfolios, insbesondere durch Teilkonzerne mit einer Vielzahl weiterer Tochtergesellschaften geprägt. Hierdurch ergab sich regelmäßig eine erhebliche Anzahl mittelbarer Beteiligungen.

So hielt beispielsweise Frankfurt am Main insgesamt 42 unmittelbare Beteiligungen. Darunter mit der Messe Frankfurt GmbH, Frankfurt Entsorgungs- und Service GmbH, Stadtwerke Frankfurt am Main Holding GmbH und der ABG Frankfurt Holding Wohnungsbau- und Beteiligungsgesellschaft mbH große Teilkonzerne, die wiederum den wesentlichen Anteil der städtischen Beteiligungen ab dem 2. Grad hielten. Vergleichbar stellte sich die Situation in den anderen Großstädten dar. Darmstadt hatte das Beteiligungsmanagement vollständig an die HEAG Holding AG – Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Konzern) ausgelagert. Gleichzeitig wurde der weitüberwiegende Teil der maßgeblichen Beteiligungen ab dem 2. Grad durch die HEAG Holding AG gehalten.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Großstädte wird bei einem Vergleich der Jahresabschlussdaten von Beteiligungen und Städten deutlich. Die Ausgliederungsquote gibt dabei, bezogen auf die jeweilige Kennzahl, das Verhältnis des anteiligen Werts der Beteiligungen zum summarischen Wert von Beteiligungen und Stadt an.

Ausgliederungsquote

Die Ausgliederungsquoten zu Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen, Betriebsleistung sowie Personalaufwand sind Ansicht 60 zu entnehmen.

Ausgliederungsquoten 2013 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)					
in Mio. €	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach ³⁾	Wiesbaden
Bilanzsumme wesentlicher Beteiligungen ¹⁾	3.967,7 Mio. €	9.354,7 Mio. €	1.939,0 Mio. €	484,2 Mio. €	2.411,5 Mio. €
Bilanzsumme Stadt	1.355,5 Mio. €	15.886,5 Mio. €	1.934,3 Mio. €	1.335,8 Mio. €	2.554,1 Mio. €
Ausgliederungsquote - Bilanzsumme	75 %	37 %	50 %	27 %	49 %
Anteiliges Eigenkapital wesentlicher Beteiligungen ¹⁾	652,3 Mio. €	2.707,1 Mio. €	464,0 Mio. €	120,1 Mio. €	658,7 Mio. €
Eigenkapital Stadt	161,5 Mio. €	7.903,2 Mio. €	690,0 Mio. €	-298,6 Mio. €	1.351,8 Mio. €
Ausgliederungsquote - Eigenkapital	80 %	26 %	40 %	-	33 %
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen wesentlicher Beteiligungen ¹⁾	1.498,4 Mio. €	3.385,0 Mio. €	850,6 Mio. €	199,5 Mio. €	949,4 Mio. €
Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen Stadt	637,0 Mio. €	1.564,8 Mio. €	344,2 Mio. €	884,6 Mio. €	347,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahme	70 %	68 %	71 %	18 %	73 %
Betriebsleistung ²⁾ wesentlicher Beteiligungen ¹⁾	2.576,0 Mio. €	4.703,0 Mio. €	1.082,4 Mio. €	336,1 Mio. €	1.165,1 Mio. €
Ordentliche Erträge Stadt	449,6 Mio. €	3.091,9 Mio. €	697,9 Mio. €	322,9 Mio. €	1.039,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Betriebsleistung	85 %	60 %	61 %	51 %	53 %
Personalaufwand wesentlicher Beteiligungen ¹⁾	394,8 Mio. €	1.010,0 Mio. €	247,9 Mio. €	42,5 Mio. €	248,3 Mio. €
Personalaufwand Stadt	105,1 Mio. €	588,5 Mio. €	165,9 Mio. €	66,5 Mio. €	250,2 Mio. €
Ausgliederungsquote - Personalaufwand	79 %	63 %	60 %	39 %	50 %

1) Eigenbetriebe sowie beherrschte und maßgebliche Beteiligungen an Gesellschaften privaten Rechts.

2) Die Betriebsleistung entspricht der Summe aus Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen (ohne Finanzerträge).

3) Offenbach am Main hatte zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keinen Jahresabschluss für das Jahr 2013 erstellt. Alternativ wurden die Bilanz des Jahres 2012 sowie die vorläufige Ergebnisrechnung des Jahres 2013 herangezogen.

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse 2013; Stand: September 2015

Ansicht 60: Ausgliederungsquoten 2013 (Bilanzsumme, Eigenkapital, Verbindlichkeiten, Betriebsleistung, Personalaufwand)

In den zur Ausgliederungsquote betrachteten Kategorien Bilanzsumme (75 Prozent), Eigenkapital (80 Prozent), Betriebsleistung (85 Prozent) sowie Personalaufwand (79 Prozent) wurden die Höchstwerte ausnahmslos durch Darmstadt erreicht. Die höchste Ausgliederungsquote im Bereich Verbindlichkeiten aus Kreditaufnahmen wies Wiesbaden mit 73 Prozent auf. Die geringsten Werte wurden wiederum durch Offenbach am Main erreicht. Eine Berech-

nung der Ausgliederungsquote des Eigenkapitals in Offenbach am Main musste aufgrund des im Jahresabschluss 2012 bestehenden nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrags unterbleiben.

7.2 Prüfungsrechte

Die hessischen Gemeinden sind gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO¹⁰⁹ i.V.m. § 53 Absatz 1 HGrG¹¹⁰ verpflichtet, die Prüfung des Jahresabschlusses auf die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung auszuweiten, soweit sie die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts halten oder der Gemeinde mindestens 25 Prozent und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zustehen.

Weiter sind die Gemeinden gemäß § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO verpflichtet, bei Gesellschaften bei denen sie über mindestens 75 Prozent der Anteile verfügen und damit die Möglichkeit haben, den Gesellschaftsvertrag oder die Satzung zu ändern, dem Rechnungsprüfungsamt sowie der Überörtlichen Prüfung Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG¹¹¹ einzuräumen.

Sofern die Beteiligung einer Gemeinde eine Mehrheitsbeteiligung darstellt oder die Gemeinde lediglich 25 Prozent und zudem mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile hält, soll die Stadt gemäß § 123 Absatz 2 HGO¹¹² darauf hinwirken, dass ihr in den Gesellschaftsverträgen oder Satzungen die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 HGrG eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gelten diese, sofern die Beteiligung 25 Prozent der

109 § 123 HGO - Unterrichts- und Prüfungsrechte

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

1. die Rechte nach § 53 Abs. 1 des HGrG auszuüben,
2. sicherzustellen, dass ihr und dem für sie zuständigen überörtlichen Prüfungsorgan die in § 54 des HGrG vorgesehenen Befugnisse eingeräumt werden.

110 § 53 HGrG - Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, dass das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlussprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen lässt;
2. die Abschlussprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlussprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluss aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlussprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.

111 § 54 HGrG - Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

(1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, dass sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.

(2) Ein vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

112 § 123 HGO - Unterrichts- und Prüfungsrechte

(2) Ist eine Beteiligung einer Gemeinde an einer Gesellschaft keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes, so soll die Gemeinde darauf hinwirken, dass ihr in der Satzung oder im Gesellschaftsvertrag die Befugnisse nach den §§ 53 und 54 des Haushaltsgrundsätzegesetzes eingeräumt werden. Bei mittelbaren Beteiligungen gilt dies nur, wenn die Beteiligung den vierten Teil der Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften mit Mehrheit im Sinne des § 53 des Haushaltsgrundsätzegesetzes beteiligt ist.

Anteile übersteigt und einer Gesellschaft zusteht, an der die Gemeinde allein oder zusammen mit einer anderen Gebietskörperschaft mit Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG beteiligt ist.

Aufgrund fehlender Prüfrechte konnte beispielsweise die HSK, Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH als Beteiligung von Wiesbaden im Rahmen der 168. Vergleichenden Prüfung nicht analysiert werden, da der Überörtlichen Prüfung keine Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG im Gesellschaftsvertrag (nach Teilprivatisierung im Jahr 2012) eingeräumt wurden. Aufgrund einer gesellschaftsvertraglichen Regelung entsprach der Kapitalanteil der Stadt (51,0 Prozent) nicht dem Stimmrechtsanteil der Stadt (48,1 Prozent).

Ansicht 61 zeigt die beschriebenen Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte und ihre unterschiedlichen Fallvarianten.

Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte			
Beurteilung von Beteiligungsverhältnissen der Körperschaft zu Unternehmen in privater Rechtsform in Fallvarianten ¹⁾		Erweiterte Abschlussprüfung § 53 Absatz 1 HGrG	Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG
unmittelbar >50 Prozent der Anteile	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	●
	ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	◐
unmittelbar ≥25 Prozent der Anteile	mit anderer Gebietskörperschaft >50 Prozent der Anteile	●	●
	mit ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	●
	ohne ¾ Stimmrechtsmehrheit	●	◐
	keine gemeinsame Mehrheit mit anderen Gebietskörperschaften	◐	◐
mittelbar >25 Prozent der Anteile	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die unter kommunalem Einfluss steht ²⁾	◐	◐
	Anteile werden von einer Gesellschaft gehalten, die nicht unter kommunalem Einfluss steht ²⁾	○	○
unmittelbare und mittelbare <25 Prozent Anteile		○	○

Legende:
 ●: Pflicht zur Wahrnehmung der Rechte
 ◐: Auf die Wahrnehmung der Rechte soll hingewirkt werden
 ○: Auf die Wahrnehmung der Rechte kann hingewirkt werden
 1) Die Tatbestände müssen je Fallvariante von links nach rechts erfüllt sein.
 2) Unter kommunalem Einfluss steht die Beteiligung, wenn die Körperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften >50 Prozent der Anteile hält.
 Quelle: Eigene Darstellung; Stand: September 2015

Ansicht 61: Voraussetzungen der Unterrichts- und Prüfungsrechte

Im Rahmen der 184. Vergleichenden Prüfung wurde anhand von Stichproben geprüft, ob die Unterrichts- und Prüfungsrechte in den privatrechtlichen Beteiligungen vollständig eingerichtet waren.

Ansicht 62 zeigt die Gesellschaften bei denen die Unterrichtsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG nicht vollständig eingeräumt waren.

Privatrechtliche Beteiligungen der Großstädte mit unvollständigen Prüfungsrechten gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG		
Stadt	Gesellschaft	Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2, Absatz 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG
Darmstadt	HEAG Südhessische Energie AG (HSE)	☐
	bauverein AG	☐
	HEAG mobilo GmbH	☐
	HEAG Kulturfreunde Darmstadt gGmbH	☐
	bauVereint gemeinnützige GmbH	☐
	HEAG Wohnbau GmbH	☐
Frankfurt	Brandschutz-, Katastrophenschutz- und Rettungsdienstzentrum - Grundstücksverwaltungsgesellschaft mbH	●
	Brandschutz-, Katastrophenschutz- und Rettungsdienstzentrum - Grundstücksgesellschaft mbH & Co. KG	●
	Praunheimer Werkstätten gemeinnützige GmbH	☐
	Rebstock Projektgesellschaft mbH	☐
Kassel	documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH	●
	EFN Entsorgungsgesellschaft für Nordhessen mbH	☐
	FiDT Fördergesellschaft für innovative Dienstleistungen und Techniken mbH Kassel	☐
	GNH Gesundheit Nordhessen Holding AG	●
	GWG Gemeinnützige Wohnungsbaugesellschaft der Stadt Kassel mbH	☐
	JAFKA Gemeinnützige Gesellschaft für Aus- und Fortbildung mbH	●
	KVV Kasseler Verkehrs- und Versorgungs-GmbH	●
	NB Nordhessenbus GmbH	●
	Parkhausgesellschaft der Stadt Kassel mbH	☐
	Projektentwicklungsgesellschaft Kassel Unterneustadt und Konversion in Kassel mbH i.L.	●
	Schlachthof Kassel GmbH Co. Verwaltungs KG	●
	TSK Tagungszentrum Stadthalle Kassel GmbH	●
	Wirtschaftsförderung Region Kassel GmbH	☐
	Offenbach	Stadtwerke Offenbach Holding GmbH
EEG Entwicklung Erschließung und Gebäudemanagement GmbH		☐
GBO Gemeinnützige Baugesellschaft mbH		☐
ESO Offenbacher Dienstleistungsgesellschaft mbH		☐
ESO Servicegesellschaft mbH Offenbach		☐
Wiesbaden	WJW Wiesbadener Jugendwerkstatt GmbH	●
	Feierabendheim Simeonhaus GmbH	●
	MBA Wiesbaden GmbH ¹⁾	●
	Kurhaus Wiesbaden GmbH ¹⁾	●
	Wiesbaden Marketing GmbH ¹⁾	●

Rhein-Main-Hallen GmbH	◐
HSK Rhein-Main GmbH	●
HSK Pflege GmbH	◐
HSK, Dr. Horst Schmidt Kliniken GmbH ²⁾	◐
WVV Wiesbaden Holding GmbH	●
ESWE Verkehrsgesellschaft mbH	◐

Legende:

● = Pflicht zur Wahrnehmung der Rechte

◐ = Auf die Wahrnehmung der Rechte soll hingewirkt werden

○ = Auf die Wahrnehmung der Rechte kann hingewirkt werden

¹⁾ Die Anteile an der MBA Wiesbaden GmbH wurden durch den Eigenbetrieb Entsorgungsbetriebe der Landeshauptstadt Wiesbaden und die Anteile an der Kurhaus Wiesbaden GmbH sowie der Wiesbaden Marketing GmbH durch den Eigenbetrieb für Messe, Kongress und Tourismus (TriWiCon) gehalten. Da die Eigenbetriebe keine eigene Rechtspersönlichkeit darstellen, sind die jeweiligen Beteiligungen als unmittelbare Beteiligungen von Wiesbaden zu klassifizieren.

²⁾ § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

[Ansicht 62: Privatrechtliche Beteiligungen der Großstädte mit unvollständigen Prüfungsrechten gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG](#)

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurde festgestellt, dass in 39 privatrechtlichen Beteiligungen die Prüfungsrechte gemäß § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO i.V.m. § 54 HGrG unvollständig eingeräumt waren. Nach den gesetzlichen Vorgaben waren die Großstädte bei 18 Beteiligungen aufgrund der bestehenden Beteiligungsverhältnisse gemäß § 123 Abs. 1 HGO verpflichtet, die Einräumung der Befugnisse nach § 54 HGrG sicherzustellen. Bei 21 Beteiligungen hatten die Großstädte gemäß § 123 Abs. 2 HGO auf eine Einräumung der Prüfrechte hinzuwirken.

Die Großstädte sind verpflichtet die Prüfrechte im Rahmen möglicher anstehender Änderungen der Gesellschaftsverträge oder proaktiv durch eine Anpassung der Gesellschaftsverträge vollständig einzuräumen bzw. auf eine Einräumung hinzuwirken.¹¹³

Im Rahmen der erforderlichen Änderung der Gesellschaftsverträge sollten diese um folgenden Wortlaut ergänzt werden:

„Der beteiligten kommunalen Gebietskörperschaft und dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs – Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften – stehen die Rechte nach § 54 Haushaltsgrundsätze-gesetz zu.“

Die Großstädte sollten die Durchführung von Betätigungsprüfungen durch die örtlichen Rechnungsprüfungsämter sowie die Überörtliche Prüfung als Instrument der Steuerungsunterstützung für Magistrat und Stadtverordnetenversammlung nutzen. Im Rahmen der Berichterstattung werden die Stadtverordnetenversammlungen aufgrund der dezidierten Einblicke der Prüfer in die Beteiligungen sowie die Beteiligungsverwaltung über mögliche Handlungs- und Informationsdefizite informiert. Ihnen liegen somit im Ergebnis von Betätigungsprüfungen Informationen darüber vor, inwieweit Handlungsbedarf im Hinblick auf die kommunale Beteiligungssteuerung oder die Binnensteuerung der Gesellschaften bestehen.

¹¹³ Vgl. Ansicht 61.

7.3 Beteiligungsverwaltung

Gemäß § 10 HGO¹¹⁴ sind die Städte verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen der Städte gesund bleiben. Zur Gewährleistung dieser übergeordneten Verpflichtung ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung die Einrichtung einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung in Bezug auf die wesentlichen kommunalen Beteiligungen erforderlich.

Geschäftsverteilungspläne und Aufgabengliederungspläne dienen dabei der systematischen und übersichtlichen Dokumentation der in einer Organisationseinheit „Beteiligungsverwaltung“ anfallenden Aufgaben.¹¹⁵

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

Die Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie¹¹⁶ bzw. eines Corporate Governance Kodex soll eine transparente, gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung sowie Unternehmensüberwachung im Sinne einer sachgerechten Steuerung der Beteiligungen durch die Gesellschafter gewährleisten. Dabei soll die Leitung und Überwachung der Beteiligungen durch seine Organe verbessert und eine bessere und wirtschaftlichere Erfüllung, der mit der Unternehmensbeteiligung durch die Körperschaften verfolgten Ziele, gewährleistet werden.

Im Rahmen der Steuerungsmöglichkeiten der Großstädte gegenüber ihren Beteiligungen ist die Vorgabe von kurz- und mittelfristigen Zielen ein sachgerechtes Instrument. Bei der Formulierung der Beteiligungsziele ist auf der einen Seite darauf zu achten, dass die Steuerung und Kontrolle der Beteiligung durch die Städte durch eine hinreichende Zielkonkretisierung gewährleistet ist. Auf der anderen Seite soll durch die Bestimmung des Zielkorridors die durchaus gewünschte Flexibilität und Selbstständigkeit der Beteiligung nicht unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

Adäquate Möglichkeiten zur Steuerung der Beteiligungen bieten Zielvereinbarungen bzw. Kontrakte. Kontraktmanagement bezeichnet die Steuerung durch die Kommunalverwaltung über Zielvereinbarungen und reicht von der Zielplanung bis zur Kontrolle der Zielerreichung. Es wird somit als Steuerungs-, Pla-

114 § 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.

115 Vgl. BMI (Hrsg.) (2013): Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung (S. 252 ff.).

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

Vgl. Kommunalbericht 2013 (Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht), November 2014, LT-Drucks. 18/7663 (Seite 49).

nungs- und Controllinginstrument verstanden, bei dem zwischen der Leitung einer Organisationseinheit und einer organisatorisch nachgeordneten Ebene eine verbindliche Absprache über die zu erbringenden Leistungen, die dafür zur Verfügung gestellten Mittel sowie die Art der Berichterstattung über das Ergebnis und eventuelle Abweichungen getroffen wird. Die Beteiligungen können so über Sach- und Finanzziele, ohne direkte Eingriffe in die Fach- und Ressourcenverantwortung, sinnvoll gesteuert und in den „Konzern Stadt“ im Sinne einer Gesamtsteuerung integriert werden. Zielvereinbarungen sollten dabei zwischen der Stadt und der Geschäftsführung der Beteiligungen fixiert werden. Ein adäquates System für Bonus- und Malusregelungen sollte mit den Zielvereinbarungen verknüpft sein.

Die Großstädte sollten im Sinne einer angemessenen Steuerung der Beteiligungen regelmäßig prüfen, in welchem Umfang die an die Beteiligungen gestellten Vorgaben erreicht wurden, ob die vorgegebenen Ziele vor dem Hintergrund sich ändernder Bedingungen aktuell sind und inwieweit die Beteiligungen nach den Vorstellungen der Stadt gesteuert werden können. Aufgabe der Beteiligungssteuerung ist es, die Verantwortungsträger in Politik und Verwaltung bei Planungs-, Lenkungs- und Kontrollaufgaben durch das Sammeln und Aufbereiten wesentlicher Informationen sowie durch die frühzeitige Identifikation von Chancen und Risiken zu unterstützen.

Um eine sachgerechte Steuerung der Gesellschaften und eine Kontrolle der Einhaltung des Wirtschaftsplans zu ermöglichen, sollten Zwischenabschlüsse durch die kommunalen Beteiligungen erstellt werden. Damit wird ein frühzeitiges Gegensteuern bei Abweichungen ermöglicht. Die Zwischenabschlüsse bilden die Grundlage für eine Abweichungsanalyse im Hinblick auf die Planzahlen und geben Auskunft, inwieweit die geplanten Jahresergebnisse durch die Beteiligungen erreicht werden oder ggf. Gegensteuerungsmaßnahmen erforderlich und finanzielle Auswirkungen für die Körperschaft zu erwarten sind. Die elektronische Abfrage und Speicherung von Finanz- und Leistungsdaten der kommunalen Beteiligungen ermöglicht es der Beteiligungsverwaltung dabei, standardisierte Kennzahlenvergleiche und Fortschreibungsanalysen, beispielsweise in Bezug auf die Planungsdaten der Beteiligungen, zu erstellen. Vor dem Hintergrund der umfangreichen Beteiligungsportfolios der Großstädte erscheint dabei der Einsatz einer Fachsoftware als sachgerecht.

Die Großstädte hatten das Beteiligungsmanagement unterschiedlich organisiert. In Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach und Wiesbaden war das Beteiligungsmanagement in der Kernverwaltung angesiedelt. Darmstadt hatte das Beteiligungsmanagement für alle mittelbaren und unmittelbaren Beteiligungen der Stadt auf die HEAG Holding AG - Beteiligungsmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (HEAG) übertragen. Die diesbezüglichen Aufgaben der Gesellschaft waren im Rahmen eines Dienstleistungsvertrags zwischen der Stadt Darmstadt und der HEAG Holding AG festgelegt.

Im Rahmen der Vergleichenden Prüfung wurden die in den Großstädten vorgefundenen organisatorischen Rahmenbedingungen der Beteiligungsverwaltung/ -steuerung vergleichend analysiert.

Organisatorische Rahmenbedingungen für das Beteiligungsmanagement					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Schriftliche Arbeitsanleitungen/ Organisationshandbuch	✓	✓	x	x	✓
Stellenbeschreibung für die Beteiligungsverwaltung/-steuerung	✓	✓	✓	✓	✓
Anwendung einer Beteiligungsrichtlinie/ eines Public Corporate Governance Kodex	✓	✓	x	✓	x
Überprüfung der Einhaltung des PCGK	✓	✓	x	x	x

Legende:
 ✓ = liegt vor
 o = liegt teilweise vor
 x = liegt nicht vor
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2015

Ansicht 63: Organisatorische Rahmenbedingungen für das Beteiligungsmanagement

Schriftliche Arbeitsanweisungen bzw. Organisationshandbücher lagen nur in Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden vor, während Stellenbeschreibungen für das Beteiligungsmanagement durch alle Großstädte vorgelegt werden konnten. Eine Beteiligungsrichtlinie bzw. einen Public Corporate Governance Kodex wendeten Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main an. Besonders positiv zu bewerten ist das Vorgehen von Darmstadt und Frankfurt am Main, welche eine aktive jährliche Überprüfung der Einhaltung der Kodexvorgaben durchführten bzw. eine gemeinsame Entsprechenserklärung von Geschäftsführung und Aufsichtsräten einforderten.

Der Beteiligungsverwaltung der Großstädte lagen die für eine sachgerechte Beteiligungssteuerung erforderlichen Unterlagen und Dokumente, wie Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Protokolle der Gremiensitzungen und Quartalsabschlüsse vor. Darüber hinaus nahmen die Unternehmensbetreuer/innen des Beteiligungsmanagements von Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden an Aufsichtsratssitzungen der städtischen Gesellschaften ohne Stimmrecht teil. Kassel und Offenbach am Main nutzten diese Möglichkeit, welche die Überörtliche Prüfung als sinnvoll und sachgerecht bewertet, nicht.

Beteiligungs-
steuerung

Die Beteiligungssteuerung der Großstädte war unterschiedlich stark ausgeprägt. Dies geht auch aus Ansicht 64 hervor, die darstellt, welche Instrumente der Beteiligungssteuerung durch die Großstädte genutzt wurden.

Instrumente zur Beteiligungssteuerung im Vergleich					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Kontrakte/ Zielvereinbarun- gen	✓	✓	o	o	✓
Zwischenab- schlüsse	✓	✓	o	✓	✓
Abweichungs- analysen	✓	✓	●	●	✓
Elektronische Speicherung von wirtschaftlichen Daten der Beteili- gungen	✓	✓	●	o	✓
Einsatz einer Be- teiligungscontrol- ling-Software	✓	✓	●	●	✓

✓ = liegt vor, o = liegt teilweise vor/ befindet sich in Erstellung, ● = liegt nicht vor
Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2015

Ansicht 64: Instrumente zur Beteiligungssteuerung im Vergleich

Während alle Großstädte Kontrakte/ Zielvereinbarungen und Zwischenabschlüsse vollständig oder zumindest teilweise für Zwecke der Beteiligungssteuerung nutzten, wurden eigenständige Abweichungsanalysen lediglich durch Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden genutzt. Diese Großstädte nutzten gleichzeitig eine Fachsoftware für Zwecke des Beteiligungscontrollings, welche entsprechende Analysen unterstützte.

Insgesamt war das Beteiligungsmanagement von Darmstadt und Frankfurt am Main, im Sinne einer sachgerechten Beteiligungsverwaltung und -steuerung, am stärksten ausgeprägt. Wiesbaden wies ebenfalls eine sachgerechte Beteiligungssteuerung auf. Kassel und Offenbach am Main hatten hingegen keine Beteiligungssteuerung eingerichtet. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements bezogen sich überwiegend auf die Erstellung des Beteiligungsberichts sowie die Sitzungsvorbereitung.

Das als positiv zu bewertende Verfahren der unterjährigen Berichterstattung von Frankfurt am Main wird nachfolgend als Beispiel einer sachgerechten unterjährigen Berichterstattung und Steuerungsunterstützung dargestellt.

Beteiligungssteuerung in Frankfurt am Main

Zur unterjährigen Berichterstattung hatte Frankfurt am Main ein standardisiertes Quartalsberichtswesen installiert. Im Rahmen sogenannter „Controlling-Berichte“ informierte das Beteiligungsmanagement den Stadtkämmerer, den Oberbürgermeister sowie, durch Auszüge des Berichts, Fachdezernentinnen und Fachdezernenten. Die städtischen Beteiligungen waren gemäß Public Corporate Governance Kodex verpflichtet, spätestens am 10. Arbeitstag des auf den Schluss eines Quartals folgenden Monats dem Beteiligungsmanagement einen Quartalsbericht mit folgenden Inhalten vorzulegen:

- Ist-Bilanz
- Plan- und Ist-Gewinn- und Verlustrechnung
- Hochrechnung der Gewinn- und Verlustrechnung auf das Gesamtjahr
- Personalbestand (Personen und Vollzeitäquivalente)

Weitere individuelle, nach Vorgaben des Beteiligungsmanagements zu meldende, Leistungskennzahlen

Darüber hinaus waren in einem Erläuterungsteil die wichtigsten Plan/ Ist-Abweichungen zu erläutern sowie eine Einschätzung abzugeben, ob das geplante Jahresergebnis eingehalten werden kann. Das Beteiligungsmanagement plausibilisierte die Quartalsberichte der Beteiligungen und verfasste hieraus einen Gesamtbericht je Quartal. Dieser war bis zum Ende des auf das Quartalsende folgenden Monats zu erstellen. Das Beteiligungsmanagement stellte in seinem Bericht neben den Ergebnissen der einzelnen Gesellschaften zusammenfassende Daten und Erläuterungen zur Entwicklung der einzelnen Bereiche und des gesamten Teilkonzerns der städtischen Beteiligungen dar.

Im Rahmen des Quartalsberichts war durch die zuständigen Unternehmensbetreuer eine Einschätzung im Sinne einer Ampelfunktion zur Situation des Unternehmens in „rot - Klärungsbedarf“, „gelb - Handlungsbedarf“, „grün - planmäßig“ vorzunehmen. Die Ampelfunktion war dabei individuell durch den Bearbeitenden zu setzen und nicht auf Basis von Kennzahlen automatisiert. Dies führte zu einer ganzheitlichen Betrachtung, da die Bearbeitenden neben den vorliegenden Quartalszahlen auch weitere Rahmenparameter, wie regulatorische Veränderungen etc., in ihre Einschätzung einfließen lassen mussten.

Frankfurt am Main setzte im Beteiligungsmanagement eine Fachsoftware ein, welche als zentrale Datenbank für alle beteiligungsrelevanten Informationen (Unternehmensstammdaten, Besetzung der Gesellschaftsorgane, Bilanzen, Gewinn- und Verlustrechnungen, Mitarbeiterstatistiken, Leistungsdaten etc.) fungierte. Die Eingabe von Wirtschaftsplänen, Quartals- und Jahresabschlüssen erfolgte durch die städtischen Gesellschaften mittels Onlinezugang unmittelbar in der Software. Zur Auswertung der unternehmensbezogenen Daten hatte Frankfurt am Main zahlreiche standardisierte Berichtsauswertungen hinterlegt. In diesem Zusammenhang stand den Unternehmensbetreuer/innen in Frankfurt am Main eine Funktion zur Verfügung, die die Auswertung wesentlicher Gesellschaftsdaten inklusive einer grafischen Aufbereitung innerhalb eines sogenannten Dashboards ermöglichte. Innerhalb der eingesetzten Software lagen die unternehmensbezogenen Informationen ab dem Jahr 2003 vor.

Das dargestellte Vorgehen der Beteiligungssteuerung der Stadt Frankfurt am Main kann als Vorbild dienen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt vor diesem Hintergrund auch anderen hessischen Körperschaften, sich am dargestellten Vorgehen zu orientieren und die genannten Steuerungsinstrumente, unter Berücksichtigung der örtlichen Erfordernisse, auszuprägen und zu implementieren.

7.4 Beteiligungsbericht

Die Großstädte waren im Prüfungszeitraum verpflichtet, einen Beteiligungsbericht gemäß § 123a Absatz 1 HGO¹¹⁷ zu erstellen. Die Beteiligungsberichte sind gemäß § 123 Absatz 3 HGO in der Stadtverordnetenversammlung in öffentlicher Sitzung zu erörtern. Darüber hinaus sind die Einwohner über das Vorliegen des Beteiligungsberichts in geeigneter Form – beispielsweise durch die öffentliche Bekanntmachung in der Regionalzeitung – zu unterrichten.

Im Beteiligungsbericht hat die Gemeinde gemäß § 123a Abs. 1 HGO zur Information der Stadtverordnetenversammlung alle Unternehmen in einer

117 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(1) Die Gemeinde hat zur Information der Gemeindevertretung und der Öffentlichkeit jährlich einen Bericht über ihre Beteiligungen an Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts zu erstellen. In dem Bericht sind alle Unternehmen aufzuführen, bei denen die Gemeinde mindestens über den fünften Teil der Anteile verfügt.

Rechtsform des Privatrechts aufzuführen, an denen sie mit mindestens 20 Prozent unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist.

Gemäß § 123a Absatz 2 Satz 1 HGO¹¹⁸ soll der Beteiligungsbericht mindestens Angaben enthalten über

- den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens (Nr. 1),
- den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen (Nr. 2),
- die Grundzüge des Geschäftsverlaufs, die Ertragslage des Unternehmens, die Kapitalzuführungen und -entnahmen durch die Stadt und die Auswirkungen auf die Haushaltswirtschaft, die Kreditaufnahmen sowie die durch die Stadt gewährten Sicherheiten (Nr. 3),
- sowie das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO für das Unternehmen (Nr. 4).

Der Informationsfunktion des Beteiligungsberichts kann nur durch dessen zeitnahe Erstellung zu den Abschlussstichtagen der dargestellten Jahresabschlussdaten Rechnung getragen werden. Eine gesetzliche Frist für die Erstellung des Beteiligungsberichts existiert nicht. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Erstellung und Veröffentlichung des Beteiligungsberichts dann als sachgerecht, wenn sie in dem Jahr, das auf das Berichtsjahr folgt, vorgenommen wird.

Die Großstädte kamen der gesetzlichen Verpflichtung zur Erstellung von Beteiligungsberichten in jedem Jahr des Prüfungszeitraums nach. Darmstadt, Frankfurt am Main und Offenbach am Main erörterten die Beteiligungsberichte durchgehend im auf das Berichtsjahr folgenden Jahr in der Stadtverordnetenversammlung. Kassel und Wiesbaden führten dies in der Regel erst im ersten Halbjahr des zweiten, auf das Berichtsjahr folgenden, Jahres durch.

Die gemäß § 123a HGO geforderten Mindestinhalte des Beteiligungsberichts waren in den Beteiligungsberichten der Großstädte nahezu vollständig enthalten.

Im Beteiligungsportfolio von Offenbach am Main kam es im Jahr 2013 zu zwei wesentlichen Veränderungen:

- Eröffnung des Insolvenzverfahrens über das Vermögen der Gemeinnützigen Offenbacher Ausbildungs- und Beschäftigungsgesellschaft (GOAB) – 98 Prozent der Unternehmensanteile wurden durch Offenbach am Main gehalten.
- Veräußerung von 90 Prozent der städtischen Unternehmensanteile an der Klinikum Offenbach GmbH zum 30. Juni 2012.

Beide Sachverhalte wurden im Beteiligungsbericht 2013 lediglich im Rahmen einer stichpunktartigen Aufzählung zu Veränderungen im Beteiligungsportfolio dargestellt. Weitergehende Erläuterungen zu Rahmenbedingungen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt waren nicht Gegenstand des Beteiligungsberichts 2013.

118 § 123a HGO - Beteiligungsbericht und Offenlegung

(2) Der Beteiligungsbericht soll mindestens Angaben enthalten über

1. den Gegenstand des Unternehmens, die Beteiligungsverhältnisse, die Besetzung der Organe und die Beteiligungen des Unternehmens,
2. den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks durch das Unternehmen,
3. 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 Sicherheiten,
4. das Vorliegen der Voraussetzungen des § 121 Abs. 1 für das Unternehmen.

Ein städtischer Beteiligungsbericht hat eine Informationsfunktion gegenüber Stadtverordnetenversammlung und Öffentlichkeit. Der Beteiligungsbericht 2013 von Offenbach am Main wurde durch die knappe Sachverhaltsdarstellung diesem Anspruch nicht gerecht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der finanziellen Auswirkungen der unterjährigen Anteilsveräußerung in Bezug auf die Klinikum Offenbach GmbH. Die Überörtliche Prüfung weist darauf hin, dass wesentliche Veränderungen im Beteiligungsportfolio so darzustellen sind, dass diese für einen unbeteiligten Dritten nachvollziehbar sind. Nur so wird der Informationsfunktion des Beteiligungsberichts entsprochen.

Darmstadt stellte auf freiwilliger Basis auch die städtischen Eigenbetriebe im Beteiligungsbericht dar. Die Darstellung des Geschäftsverlaufs und der Ertragslage konnte jedoch nur auf Basis von vorläufigen Jahresabschlüssen erfolgen, da teils erhebliche Rückstände bei der Erstellung der Jahresabschlüsse bestanden und die gesetzliche 6-Monatsfrist zur Erstellung der Jahresabschlüsse nicht eingehalten wurde.¹¹⁹ Dies traf im Beteiligungsbericht 2013 unter anderem auf folgende Eigenbetriebe zu:

- Eigenbetrieb Bäder in Darmstadt (Jahresabschlüsse 2012 und 2013)
- Eigenbetrieb Darmstädter Werkstätten und Wohnungseinrichtungen (Jahresabschluss 2013)
- Eigenbetrieb Bürgerhäuser und Märkte der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Jahresabschlüsse 2012 und 2013)
- Eigenbetrieb Kulturinstitute der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Jahresabschlüsse 2011 bis 2013)
- Eigenbetrieb Immobilienmanagement der Wissenschaftsstadt Darmstadt (Jahresabschlüsse 2011 bis 2013)

Darmstadt sollte darauf hinwirken, dass die Jahresabschlüsse der städtischen Beteiligungen, insbesondere der städtischen Eigenbetriebe, innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Monaten nach Geschäftsjahresende vorliegen, um den Beteiligungsbericht auf Basis valider Daten erstellen zu können. Sofern eine fristgerechte Erstellung nicht erfolgt, ist sicherzustellen, dass im Rahmen der Berichterstattung ausschließlich valide Jahresabschlussdaten genutzt werden. Ein Auseinanderfallen des vorläufigen Jahresergebnisses gemäß dem Beteiligungsbericht 2013 in Höhe von +0,1 Millionen Euro und -4,6 Millionen Euro im Jahresabschluss 2013, wie beim Eigenbetrieb Bäder Darmstadt geschehen, ist nicht sachgerecht und führt zu falschen Rückschlüssen beim Leser. Sofern keine belastbaren Daten vorliegen, sollte daher nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung auf eine Darstellung des Geschäftsverlaufs verzichtet werden.

Frankfurt am Main: Zustimmende Kenntnisnahme des Beteiligungsberichts durch die Stadtverordnetenversammlung in Bezug auf Veränderungen bei mittelbaren Beteiligungen

Der Beteiligungsbericht von Frankfurt am Main wurde ab dem Jahr 2013 „zur Verbesserung der Transparenz und Kontrolle“, über die gesetzlichen Anforderungen aus § 123a HGO hinaus, mit Informationen zur Gründung mittelbarer Beteiligungen ergänzt. Die Stadtverordnetenversammlung nahm den Beteiligungsbericht und die Veränderungen im Bereich der mittelbaren Beteiligungen, § 51 Nr. 11 HGO¹²⁰ folgend, zustimmend zur Kenntnis. Die

119 § 27 EigBGes - Aufstellung, Behandlung und Offenlegung des Jahresabschlusses und des Lageberichts

(1) Die Betriebsleitung hat den Jahresabschluss, den Lagebericht und die Erfolgsübersicht innerhalb von sechs Monaten nach Schluss des Wirtschaftsjahres aufzustellen, unter Angabe des Datums zu unterschreiben und der Betriebskommission vorzulegen.

120 § 51 HGO - Ausschließliche Zuständigkeiten

Zustimmung der Stadtverordnetenversammlung zu Veränderungen im Bereich des mittelbaren Beteiligungsportfolios erfolgte somit nachträglich im Rahmen der Kenntnisnahme des Beteiligungsberichts.

Gemäß § 51 Nr. 11 HGO liegt die alleinige Zuständigkeit für die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie die Beteiligung an diesen bei der Gemeindevertretung. Die Stadtverordnetenversammlung von Frankfurt am Main hat diesbezüglich mit Beschluss vom 20. November 2014 eine Kompetenzabgrenzung zwischen Stadtverordnetenversammlung und Magistrat im Hinblick auf die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von Beteiligungen vorgenommen. Danach werden der Stadtverordnetenversammlung, § 51 Nr. 11 HGO folgend, Gründungen, Erweiterungen, Übernahmen und Veräußerungen von direkten Beteiligungsunternehmen von Frankfurt am Main zur Entscheidung vorgelegt. Eine veränderte Kompetenzverteilung wurde für die mittelbaren städtischen Beteiligungen beschlossen, da es nicht als praktikabel erachtet wurde, der Stadtverordnetenversammlung, neben den Veränderungen bei unmittelbaren Beteiligungen, auch alle Änderungen im Bereich der mittelbaren Beteiligungen vor der endgültigen Umsetzung zur Zustimmung vorzulegen. Dies insbesondere vor dem Hintergrund des vergleichsweise umfangreichen Beteiligungsportfolios von Frankfurt am Main und den kurzen Entscheidungsfristen beim Kauf von Beteiligungsunternehmen im privatwirtschaftlichen Umfeld. Die Kompetenzverteilung bestand somit zwischen dem Magistrat in seiner Gesellschafterfunktion bei den unmittelbaren Beteiligungen als Tagesgeschäft (inkl. der Gründung von mittelbaren Beteiligungen innerhalb des Gesellschaftszwecks des Mutterunternehmens für das der Grundsatzbeschluss der StVV vorliegt) und der Stadtverordnetenversammlung für die Grundsatzentscheidung bzgl. der Gründung aller unmittelbaren Beteiligungen.

Das gewählte Vorgehen wurde dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport als zuständiger Kommunalaufsicht zur Kenntnis gegeben. Die Kommunalaufsicht vertrat die Auffassung, dass mit dem gewählten Verfahren, der mit der gesetzlichen Kompetenzzuweisung verbundenen grundsätzlichen Entscheidungsfreiheit der Stadtverordnetenversammlung entsprochen wird. Sie wies jedoch darauf hin, dass das Recht der Stadtverordnetenversammlung, einer Maßnahme nach § 51 Nr. 11 HGO auch im Bereich des mittelbaren Beteiligungsportfolios im Nachhinein nicht zuzustimmen, unberührt bleibt. Dies würde dazu führen, dass beispielsweise eine gesellschaftlich ordnungsgemäß gegründete Unternehmung bei unterbliebener Zustimmung wieder zu liquidieren wäre. Hieraus resultierende Kosten wären durch Frankfurt am Main zu tragen.

Die Kommunalaufsicht sicherte zu, das gewählte Verfahren von Frankfurt am Main nicht zu beanstanden, sofern der „jährliche Magistratsvortrag“ der Stadtverordnetenversammlung im Folgejahr nach Ablauf des entsprechenden Kalenderjahrs zur Beschlussfassung vorgelegt wird und die entsprechenden Sachverhalte vollständig aufgeführt werden.¹²¹

Vor dem Hintergrund des vergleichsweise umfangreichen Beteiligungsportfolios wählte Frankfurt am Main grundsätzlich ein praktikables Verfahren zur Umsetzung der gesetzlichen Vorschriften. Die Überörtliche Prüfung weist

Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen: [...]

11. die Errichtung, Erweiterung, Übernahme und Veräußerung von öffentlichen Einrichtungen und wirtschaftlichen Unternehmen sowie eine unmittelbare Beteiligung oder mittelbare Beteiligung von größerer Bedeutung an diesen.

121 Schreiben des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport an den Magistrat der Stadt Frankfurt am Main zur Kompetenzabgrenzung Stadtverordnetenversammlung – Magistrat (§ 51 Nr. 11 HGO) betreffend den Bereich der mittelbaren Beteiligungen der Stadt Frankfurt am Main vom 7. August 2014.

jedoch ausdrücklich darauf hin, dass das gewählte Vorgehen ein hohes Risikopotenzial im Falle einer nachträglichen Ablehnung einzelner Veränderungen des Beteiligungsportfolios durch die Stadtverordnetenversammlung birgt. Darüber hinaus ist fraglich, inwieweit eine unvoreingenommene Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung über Einzelsachverhalte vor diesem Hintergrund erfolgen kann.

7.5 Kommunaler Gesamtabschluss

Die Städte haben nach § 112 Absatz 5 HGO¹²² einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die in den Gesamtabschluss einzubeziehenden Aufgabenträger der Gemeinden werden gemeinderechtlich nach der Intensität der „Unternehmensbindung“ unterschieden. So werden je nach Grad der Einflussnahme der Gemeinde auf den Aufgabenträger drei Arten von Beteiligungen für den kommunalen Gesamtabschluss differenziert:

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

In den „Hinweisen zur Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO)“¹²³ wird dargelegt, dass bei einer nachrangigen Bedeutung¹²⁴ für die Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde, an sich einzubeziehende Aufgabenträger in einen Gesamtabschluss nicht einbezogen werden müssen.

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss

Aufgabenträger unter beherrschendem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO¹²⁵ entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den

122 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(5) Der Jahresabschluss der Gemeinde ist mit den Jahresabschlüssen

1. der Sondervermögen, für die Sonderrechnungen geführt werden,
2. der Unternehmen und Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit, ausgenommen die Sparkassen und Sparkassenzweckverbände, an denen die Gemeinde beteiligt ist; für mittelbare Beteiligungen gilt § 290 des Handelsgesetzbuches,
3. der Zweckverbände und Arbeitsgemeinschaften nach dem Gesetz über die kommunale Gemeinschaftsarbeit mit kaufmännischer Rechnungslegung, bei denen die Gemeinde Mitglied ist,
4. der rechtlich selbstständigen örtlichen Stiftungen mit kaufmännischer Rechnungslegung, die von der Gemeinde errichtet worden sind, von ihr verwaltet werden und in die sie Vermögen eingebracht hat,
5. der Aufgabenträger mit kaufmännischer Rechnungslegung, deren finanzielle Grundlage wegen rechtlicher Verpflichtung wesentlich durch die Gemeinde gesichert wird, zusammenzufassen. Die Gemeinde hat erstmals die auf den 31. Dezember 2015 aufzustellenden Jahresabschlüsse zusammenzufassen. Dem zusammengefassten Jahresabschluss ist ein Anhang (Abs. 4 Nr. 1) beizufügen. Die Jahresabschlüsse der in Satz 1 genannten Aufgabenträger müssen nicht einbezogen werden, wenn sie für die Verpflichtung nach Abs. 1 Satz 4 von nachrangiger Bedeutung sind.

123 Vgl. Hinweise zur GemHVO des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222).

124 Im Erlass des Hessischen Ministerium des Innern und für Sport vom 22. Januar 2013 wird als mögliches Indiz zur Bejahung der Nachrangigkeit eine 20 Prozent-Grenze genannt, wobei die Bilanzsummen der einzubeziehenden Aufgabenträger und die Bilanzsumme der Gemeinde in ein Verhältnis zu setzen sind und diese Grenze nicht überschreiten sollten. Vergleiche hierzu Nummer 1.2 der Hinweise zu § 53: „Es kann als nachrangig angesehen werden, wenn die Bilanzsummen der Aufgabenträger, die in den Gesamtabschluss einzubeziehen wären, zusammen den Wert von 20 v. H. der in der Vermögensrechnung (Bilanz) der Gemeinde ausgewiesenen Bilanzsumme nicht übersteigen.“

125 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(7) Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 300 bis 307 des Handelsgesetzbuches in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2481), in die Zusammenfassung nach Abs. 5 mit der Maßgabe einzubeziehen, dass die

§§ 300 bis 307 HGB¹²⁶ mittels der umfangreichen Vollkonsolidierung in den Gesamtabschluss einbezogen. Dabei gehen die Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der voll zu konsolidierenden Aufgabenträgern vollständig in den Gesamtabschluss ein. Die Jahres- bzw. Zwischenabschlüsse der Aufgabenträger werden zu einem Summenabschluss addiert und anschließend die konzerninternen Leistungsbeziehungen im Rahmen von Kapital-, Schulden-, Zwischenergebnis- sowie Aufwands- und Ertragskonsolidierung eliminiert.

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss

Aufgabenträger unter maßgeblichem Einfluss werden gemäß § 112 Absatz 7 HGO¹²⁷ entsprechend der handelsrechtlichen Vorschriften aus den §§ 311, 312 HGB¹²⁸ mittels der Equity-Bewertung in den Gesamtabschluss einbezogen.

Bei Durchführung der Equity-Bewertung werden nicht die einzelnen Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten sowie Aufwendungen und Erträge der Aufgabenträger in den Gesamtabschluss einbezogen, sondern lediglich der Beteiligungsbuchwert und das anteilige Jahresergebnis des Aufgabenträgers in der Gesamtbilanz bzw. Gesamtergebnisrechnung ausgewiesen.

Sonstige Beteiligungen

Soweit die Gemeinde bei Aufgabenträgern über einen Stimmrechtsanteil von weniger als einem Fünftel verfügt, sind diese im Allgemeinen mit den fortgeführten Anschaffungskosten aus dem Einzelabschluss im Gesamtabschluss auszuweisen.

Bestandteile des Gesamtabschlusses

Der Gesamtabschluss besteht aus

- Gesamtbilanz (zusammengefasste Vermögensrechnung – Bilanz)
- Gesamtergebnisrechnung (zusammengefasste Ergebnisrechnung)
- Kapitalflussrechnung
- Gesamtanhang
- Konsolidierungsbericht

Beteiligungsbericht
und
Gesamtabschluss

Natürgemäß bestehen, aufgrund des nahezu identischen Berichtsgegenstands von Beteiligungsbericht und Gesamtabschluss, inhaltlich zahlreiche Überschneidungen. Im Hinblick auf die Bestandteile des Gesamtabschlusses wird dies insbesondere bei der Betrachtung der Inhalte von Konsolidierungsbericht (§ 55 GemHVO¹²⁹) und Beteiligungsbericht (§ 123a HGO¹³⁰) deutlich.

jeweiligen Buchwerte in den Abschlüssen der Aufgabenträger mit denen des Abschlusses der Gemeinde zusammengefasst werden. [...]

126 § 300 HGB - Konsolidierungsgrundsätze, Vollständigkeitsgebot

§ 301 HGB - Kapitalkonsolidierung

§ 302 HGB - (weggefallen)

§ 303 HGB - Schuldenkonsolidierung

§ 304 HGB - Behandlung der Zwischenergebnisse

§ 305 HGB - Aufwands- und Ertragskonsolidierung

§ 306 HGB - Latente Steuern

§ 307 HGB - Anteile anderer Gesellschafter.

127 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(7) [...] Die Jahresabschlüsse der Aufgabenträger nach Abs. 5, bei denen der Gemeinde nicht die Mehrheit der Stimmrechte zusteht, sind entsprechend den §§ 311 und 312 des Handelsgesetzbuches in die Zusammenfassung nach Abs. 5 einzubeziehen.

128 § 311 HGB - Definition, Befreiung

§ 312 HGB - Wertansatz der Beteiligung und Behandlung des Unterschiedsbetrags.

129 § 55 GemHVO - Konsolidierungsbericht

(1) In dem Bericht über den zusammengefassten Jahresabschluss sind darzustellen:

1. ein Gesamtüberblick, bestehend aus

So sind beispielsweise der Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der kommunalen Beteiligungen sowie deren wirtschaftliche/ finanzielle Rahmenbedingungen in beiden Berichtswerken zu erläutern. Ein zusätzlicher Steuerungsnutzen wird durch die bestehende Doppelberichterstattung nicht erreicht.

Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, den hessischen Kommunen eine Zusammenfassung von Gesamtabschluss und Beteiligungsbericht zu ermöglichen und damit dem Beispiel einzelner andere Bundesländer, wie Niedersachsen¹³¹, zu folgen. Eine Zusammenfassung würde es ermöglichen, den Berichtsadressaten einen vollständigen Überblick über das Beteiligungsportfolio und bestehende Leistungsbeziehungen innerhalb eines Dokuments zu geben und würde damit einen zusätzlichen Informationsgewinn darstellen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt § 112 Absatz 8 HGO¹³² wie folgt zu ergänzen:

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 Abs. 5 Satz 1, die nicht in die Zusammenfassung einbezogen sind, anzufügen. Der Konsolidierungsbericht ersetzt den Beteiligungsbericht nach § 123a HGO, wenn er die dortigen Anforderungen erfüllt.

Gemäß § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO sind erstmals zum 31. Dezember 2015 die Jahresabschlüsse der Großstädte und der Aufgabenträger zusammenzufassen. Ungeachtet der gesetzlichen Vorgabe haben einzelne Großstädte bereits zu einem früheren Zeitpunkt auf freiwilliger Basis einen kommunalen Gesamtabschluss aufgestellt.

a) einer Darstellung der wirtschaftlichen und finanziellen Lage der Gemeinde, so dass ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Gesamtbild unter dem Gesichtspunkt der stetigen Erfüllung der Aufgaben vermittelt wird,

b) Angaben über den Stand der Erfüllung des öffentlichen Zwecks der Organisationseinheiten und Vermögensmassen, deren Jahresabschlüsse mit dem der Gemeinde zusammengefasst worden sind,

c) einer Bewertung des zusammengefassten Jahresabschlusses unter dem Gesichtspunkt der dauernden Leistungsfähigkeit,

2. Erläuterungen des zusammengefassten Jahresabschlusses, bestehend aus

a) Informationen zur Abgrenzung des Konsolidierungskreises und zu den angewandten Konsolidierungsmethoden,

b) Erläuterungen zu den einzelnen Positionen des zusammengefassten Jahresabschlusses sowie den Nebenrechnungen,

c) Einzelangaben zur Zusammensetzung globaler Jahresabschlusspositionen,

3. ein Ausblick auf die künftige Entwicklung, insbesondere bestehend aus

a) Angaben über Vorgänge von besonderer Bedeutung, die nach dem Schluss der Konsolidierungsperiode eingetreten sind,

b) Angaben über die erwartete Entwicklung wesentlicher Rahmenbedingungen, insbesondere über die finanziellen und wirtschaftlichen Perspektiven und Risiken und

c) Angaben über die wesentlichen Ziele und Strategien.

(2) Für die Angaben zu den Aufgabenträgern, deren Jahresabschlüsse nach § 112 Abs. 5 Satz 4 der Hessischen Gemeindeordnung nicht in den zusammengefassten Jahresabschluss einbezogen worden sind, gilt § 123a der Hessischen Gemeindeordnung entsprechend.

130 Vgl. Fußnote 118.

131 § 128 NKomVG - Jahresabschluss, konsolidierter Gesamtabschluss

(6) Der konsolidierte Gesamtabschluss wird nach den Regeln des Absatzes 1 aufgestellt und besteht aus einer konsolidierten Ergebnisrechnung, einer Gesamtbilanz und den konsolidierten Anlagen nach Absatz 3 Nrn. 2 bis 4. 2Er ist durch einen Konsolidierungsbericht zu erläutern. Dem Konsolidierungsbericht sind eine Kapitalflussrechnung sowie Angaben zu den nicht konsolidierten Beteiligungen beizufügen. Der konsolidierte Gesamtabschluss ersetzt den Beteiligungsbericht nach § 151, wenn er die dortigen Anforderungen erfüllt.

132 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(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 Abs. 5 Satz 1, die nicht in die Zusammenfassung einbezogen sind, anzufügen.

Haushaltsjahr für die erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses							
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Darmstadt							
Frankfurt							
Kassel							
Offenbach							
Wiesbaden							

Legende:  = erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses,  = fortfolgende Jahre mit kommunalem Gesamtabchluss

Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: September 2015

Ansicht 65: Haushaltsjahr für die erstmalige Aufstellung eines kommunalen Gesamtabchlusses

Die hessischen Großstädte erstellten überwiegend erstmals für das Haushaltsjahr 2015 einen kommunalen Gesamtabchluss und entsprachen damit der rechtlichen Vorgabe aus § 112 Absatz 5 Satz 2 HGO. Lediglich Frankfurt am Main (2009) und Wiesbaden (2012) erstellten fakultativ bereits zu früheren Stichtagen einen Gesamtabchluss.

Die Gesamtabchlüsse 2009 bis 2013 von Frankfurt am Main waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits durch das Revisionsamt geprüft und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Der Gesamtabchluss 2012 von Wiesbaden war zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen durch das Revisionsamt geprüft und durch die Stadtverordnetenversammlung beschlossen. Darüber hinaus wurde der Gesamtabchluss 2013 im Jahr 2015 im Nachgang zu den örtlichen Erhebungen aufgestellt, geprüft und beschlossen.

Frankfurt am Main begann bereits im Jahr 2007 mit der Projektarbeit zur Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses. Der Gesamtabchluss 2009 wurde im Dezember 2010 aufgestellt und dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt. Wiesbaden nahm die Arbeiten zur Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses im Jahr 2009 auf. Im Juni 2014 wurde der Gesamtabchluss dem Revisionsamt zur Prüfung vorgelegt. Es wird deutlich, dass die Großstädte aufgrund der Komplexität der Themenstellung und, je nach Umfang des Konsolidierungskreises und damit einer Vielzahl einzubeziehender Akteure, einen ausreichenden zeitlichen Vorlauf für die Gesamtabchlusserstellung einplanen müssen. Kassel und Darmstadt hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen die Projektarbeiten zur Erstellung des kommunalen Gesamtabchlusses aufgenommen und bereits wesentliche Vorarbeiten der Gesamtabchlusserstellung abgeschlossen. So war die Abgrenzung des Konsolidierungskreises vollzogen sowie eine Gesamtabchlussrichtlinie und ein Kontenrahmen/ Positionenplan zumindest im Entwurf erstellt. Lediglich Offenbach am Main hatte noch keinerlei Projektarbeiten begonnen, da vorrangig die Erstellung der Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 vorangetrieben werden sollte.

Die Großstädte sind angehalten, die Arbeiten zur Erstellung der Jahresabschlüsse und parallel der Erstellung der Gesamtabchlüsse zu priorisieren, um eine fristgerechte Aufstellung der Gesamtabchlüsse bis spätestens neun Monate nach Ablauf des Haushaltsjahres gewährleisten zu können.¹³³

133 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabchluss
(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten, den zusammengefassten Jahresabschluss und den Gesamtabchluss innerhalb von neun Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

8. Rechtmäßigkeit

8.1 Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse

Die rechtzeitige Planung und Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde unterstützt eine solide Finanzwirtschaft. Gleichzeitig ist die Erfüllung der Hessischen Gemeindeordnung ein Aspekt der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Haushaltssatzungen

Die dem Beschluss der Haushaltssatzung durch die Stadtverordnetenversammlung vorausgehenden Schritte (Feststellung, Einbringung, Beratung sowie öffentliche Auslegung und Bekanntmachung des Entwurfs) sollen zeitlich so eingeleitet werden, dass eine fristgerechte Vorlage an die Aufsichtsbehörde und ein Beschluss vor Beginn des entsprechenden Haushaltsjahres möglich sind.

Der Entwurf der Haushaltssatzung soll vor der Beschlussfassung durch die Stadtverordnetenversammlung nach einer öffentlichen Bekanntmachung an sieben Tagen öffentlich ausgelegt werden (§ 97 Absatz 2 HGO¹³⁴). Die Vorgaben an die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung und die Dauer der Auslegung des Entwurfs der Haushaltssatzung wurden von Frankfurt am Main im Prüfungszeitraum eingehalten.

Die Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden (§ 97 Absatz 4 Satz 2 HGO¹³⁵). Nach Beschluss der Stadtverordnetenversammlung und (sofern genehmigungspflichtig) der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde, ist der Haushaltplan nach entsprechender öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung an sieben Tagen öffentlich auszulegen (§ 97 Absatz 5 HGO¹³⁶).

Sofern die Haushaltssatzung zu Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht ist, unterliegt die Stadt der vorläufigen Haushaltsführung (§ 99 HGO¹³⁷).

134 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(2) Der Entwurf der Haushaltssatzung mit ihren Anlagen ist unverzüglich nach der Vorlage an die Gemeindevertretung spätestens am zwölften Tag vor der Beschlussfassung, an sieben Tagen öffentlich auszulegen. Die Auslegung ist vorher öffentlich bekanntzumachen.

135 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

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

136 § 97 HGO - Erlass der Haushaltssatzung

(5) Im Anschluss an die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung ist der Haushaltplan an sieben Tagen öffentlich auszulegen; in der Bekanntmachung ist auf die Auslegung hinzuweisen. Enthält die Haushaltssatzung genehmigungsbedürftige Teile, so ist sie erst nach der Erteilung der Genehmigung bekannt zu machen.

137 § 99 HGO - Vorläufige Haushaltsführung

(1) Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde

1. nur die finanziellen Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind; sie darf insbesondere Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts fortsetzen, für die im Haushaltsplan eines Vorjahres Beträge vorgesehen waren,
2. die Steuern, deren Sätze für jedes Haushaltsjahr festzusetzen sind, nach den Sätzen des Vorjahres erheben,
3. Kredite umschulden.

(2) Reichen die Finanzmittel für die Fortsetzung der Bauten, der Beschaffungen und der sonstigen Leistungen des Finanzhaushalts nach Abs. 1 Nr. 1 nicht aus, so darf die Gemeinde Kredite für Investitionen und Investitionsförderungsmaßnahmen bis zu einem Viertel der in der Haushaltssatzung des Vorjahres festgesetzten Kredite aufnehmen.

(3) Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung für das neue Haushaltsjahr bekannt gemacht ist.

Die Großstädte legten die Haushaltssatzungen mit den genehmigungspflichtigen Teilen in allen Jahren des Vergleichs nicht fristgerecht bei der zuständigen Aufsichtsbehörde zur Genehmigung vor. Außerdem unterlagen die Großstädte ausnahmslos in allen Jahren des Vergleichs zu Jahresbeginn der vorläufigen Haushaltsführung.

Fristenüberschreitung bei Vorlage der Haushaltssatzungen an die Aufsichtsbehörde und öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Großstädte für die Jahre 2010 bis 2014

		Darmstadt	Kassel	Frankfurt	Offenbach	Wiesbaden
Vorlage an die Aufsichtsbehörde ¹⁾ (in Arbeitstagen)	2010	137	111	93	52	39
	2011	48	Doppelhaushalt 2010/2011	18	75	Doppelhaushalt 2010/2011
	2012	55	135	23	65	151
	2013	44	94	28	126	Doppelhaushalt 2012/2013
	2014	42	21	10	144	93
Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung ²⁾ (in Kalendertagen)	2010	246	276	253	174	260
	2011	123	Doppelhaushalt 2010/2011	198	260	Doppelhaushalt 2010/2011
	2012	121	281	209	150	347
	2013	86	224	153	188	Doppelhaushalt 2012/2013
	2014	70	134	84	224	146

Legende: = Vorlage bei Aufsichtsbehörde/ Vollendung der öffentlichen Bekanntmachung nicht fristgerecht

¹⁾ Die Vorlage der Haushaltssatzung soll jeweils zum 30. November des dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres erfolgen. Die Berechnung der Differenz in Arbeitstagen erfolgte auf Grundlage dieses Solldatums und dem Datum der tatsächlichen Vorlage der Haushaltssatzung bei der Aufsichtsbehörde.

²⁾ Die öffentliche Bekanntmachung ist mit dem Ablauf des Tages vollendet, an dem die Auslegung des Haushaltsplans endet. Die Haushaltssatzung sollte zu Beginn des Jahres bekannt gemacht sein. Zur Berechnung der Differenz in Kalendertagen wurde der 1. Januar des jeweiligen Haushaltsjahres als Referenzdatum herangezogen.

Quelle: Eigene Erhebungen, Haushaltssatzungen, Korrespondenz mit der Aufsichtsbehörde, Bekanntmachungen; Stand: September 2015

Ansicht 66: Fristenüberschreitung bei Vorlage der Haushaltssatzungen an die Aufsichtsbehörde und öffentlicher Bekanntmachung der Haushaltssatzung der Großstädte für die Jahre 2010 bis 2014

Die Fristüberschreitungen bei der Vorlage der Haushaltssatzungen betragen im Jahr 2010 zwischen 39 (Wiesbaden) und 137 Arbeitstagen (Darmstadt). Im Jahr 2014 lagen die festgestellten Fristüberschreitungen zwischen 10 (Frankfurt am Main) und 144 Arbeitstagen (Offenbach am Main). Dies war gleichzeitig die höchste Überschreitung im Prüfungszeitraum. Die Großstädte konnten die Fristüberschreitungen in Bezug auf die Vorlage der Haushaltssatzungen bei der Aufsichtsbehörde im Prüfungszeitraum durchschnittlich von 86 Arbeitstagen (2010) auf 62 Arbeitstage (2014) reduzieren. Die Haushaltsgenehmigungen durch die Aufsichtsbehörde ergingen im Jahr 2010 durchschnittlich innerhalb von 84 Arbeitstagen und im Jahr 2014 durchschnittlich innerhalb von 34 Arbeitstagen.

Die Großstädte vollendeten die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung im Jahr 2010 zwischen 174 (Offenbach am Main) und 276 Kalender-

tage (Kassel) nach Beginn des Haushaltsjahres. Im Jahr 2014 lagen die Fristüberschreitungen zwischen 70 (Darmstadt) und 224 Kalendertagen (Offenbach am Main). Durchschnittlich konnten die Großstädte die Fristüberschreitungen von 242 (2010) auf 132 Kalendertage (2014) reduzieren.

Damit unterlagen die Großstädte durchschnittlich mehr als ein Drittel des Jahres 2014 der vorläufigen Haushaltsführung und waren damit in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt, da die öffentliche Bekanntmachung der Haushaltssatzung und damit das formale Verfahren der Haushaltsplanaufstellung erst deutlich nach dem Beginn des Haushaltsjahres abgeschlossen wurde.

Die hessischen Großstädte sind dazu angehalten, ihre Prozesse bei der Vorlage, Genehmigung und öffentlichen Bekanntmachung ihrer Haushaltssatzungen so anzupassen, dass die dargestellten Fristvorgaben eingehalten werden können.

Der Jahresabschluss ist gemäß § 112 Absatz 1 und Absatz 9 HGO¹³⁸ innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen.

Jahresabschlüsse

Bis zum 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres hat die Stadtverordnetenversammlung über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss und gleichzeitig über die Entlastung des Magistrats zu beschließen (§ 114 Absatz 1 HGO¹³⁹). Um diese Frist einzuhalten, soll der Bericht des Rechnungsprüfungsamts über die Prüfung des Jahresabschlusses spätestens bis zum 31. Oktober des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres vorliegen.

Nur auf Basis aktueller Jahresabschlüsse lassen sich die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Stadt und deren Handlungsrahmen ablesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Information stellen für die Stadtverordnetenversammlung eine unsichere Entscheidungsgrundlage dar und erschweren eine verlässliche Haushaltsplanung und -steuerung. Die Überörtliche Prüfung weist regelmäßig auf die Notwendigkeit einer fristgerechten Erstellung der Jahresabschlüsse durch die Städte hin.

138 § 112 HGO - Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(1) 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.

(9) 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.

139 § 114 HGO - Entlastung

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

Ansicht 67 zeigt die Differenz zwischen dem Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse durch die Stadtverordnetenversammlung und dem gemäß HGO vorgeschriebenen Zeitpunkt.

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen ¹⁾)						
	Jahr	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Aufstellung der Jahresabschlüsse ²⁾	2010	840	10	445	901	74
	2011	663	27	346	715	112
	2012	583	3	269	515	116
	2013	-	7	95	-	-2
	2014	-	7	54	-	55
Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse ³⁾	2010	494	58	81	-	246
	2011	339	42	-17	-	245
	2012	185	21	-31	-	31
	2013	-	-	-118	-	-10
	2014	-	-	-	-	-

Legende: = Beschlussfassung nicht fristgerecht, = Beschlussfassung fristgerecht, = Frist zur Beschlussfassung noch nicht abgelaufen

- = Aufstellung/Beschlussfassung stand aus

¹⁾ Arbeitstage: Kalendertage abzüglich Samstags, Sonntags und Feiertage.

²⁾ Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung wurde das Datum des Aufstellungsbeschlusses des Magistrats gewählt.

³⁾ Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Beschlussfassung wird das Datum des Stadtverordnetenbeschlusses gewählt.

Quelle: Eigene Erhebungen, Jahresabschluss, Stadtverordnetenbeschluss; Stand: September 2015

Ansicht 67: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Wiesbaden schaffte es als einzige Großstadt in einem Jahr (2013) ihren Jahresabschluss fristgerecht aufzustellen. Alle weiteren Jahresabschlüsse wurden nicht fristgerecht aufgestellt. Die größten Fristüberschreitungen wurden in Darmstadt und Offenbach am Main festgestellt. Beide Städte konnten ihre zeitlichen Rückstände, die weiterhin erheblich sind, deutlich reduzieren, hatten jedoch die Jahresabschlüsse 2013 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch nicht aufgestellt. Frankfurt am Main stellte die Jahresabschlüsse insgesamt mit der geringsten Fristüberschreitung auf und war insbesondere in den Jahren 2012 (drei Arbeitstage) bis 2014 (sieben Arbeitstage) nur wenige Tage von einer gesetzeskonformen Aufstellung entfernt. Es war somit ersichtlich, dass mit zunehmender Routine in Bezug auf die Jahresabschlusserstellung sowie die Etablierung entsprechender Prozesse durch die Großstädte eine Beschleunigung der Jahresabschlussaufstellung erreicht werden konnte.

In Bezug auf die fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse durch die Stadtverordnetenversammlung verringerten die Großstädte, mit Ausnahme von Offenbach am Main, im Prüfungszeitraum die anfänglich bestehenden Rückstände. Während keine der Großstädte den Jahresabschluss 2010 fristgerecht beschließen konnte, wurden die Jahresabschlüsse 2011 und 2012 in Kassel fristgerecht beschlossen. Außerdem waren die Jahresabschlüsse 2013 von Kassel und Wiesbaden fristgerecht beschlossen worden.

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2014 von Offenbach am Main waren zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen weder geprüft noch beschlossen.

Soweit der vorletzte Jahresabschluss zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung noch nicht erstellt wurde, sind die Städte auf fortgeschriebene Planwerte angewiesen. Mangelnde Transparenz und unzureichende Informationen stellen für die Stadtverordnetenversammlung eine unsichere Entscheidungsgrundlage im Rahmen der Haushaltsplanung dar¹⁴⁰. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung ist im Rahmen eines ganzheitlichen Managements (Ablaufplan, Verantwortlichkeiten, Prüfungsprozess) die fristgerechte Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse, auch im Hinblick auf den zu erstellenden Gesamtabschluss, durch die Großstädte sicherzustellen.

Umgang mit Verpflichtungen zur Gewerbesteuerrückerstattung

Die Überörtliche Prüfung betrachtet im Zusammenhang mit der Analyse der Jahresabschlüsse regelmäßig bilanzielle Sondersachverhalte. Darmstadt hatte im Jahr 2011 hohe Rückerstattungen von Gewerbesteuerzahlungen zu leisten. Die Stadt bildete in den darauffolgenden Jahren für diese Verpflichtungen Rückstellungen und wies damit ein im Vergleich besonderes Bilanzierungsvorgehen auf. Die Prüfung setzte sich daher mit der bilanziellen Darstellung von Verpflichtungen zur Gewerbesteuerrückerstattung auseinander.

Die Gemeinden erheben nach § 19 GewStG Gewerbesteuervorauszahlungen von Gewerbetreibenden, gegenüber denen sie heheberechtigt sind. Die Vorauszahlungen bemessen sich regelmäßig anhand der zuletzt festgesetzten Jahressteuerschuld. Sofern der Gewerbeertrag eines Steuerzahlers in einem Jahr deutlich niedriger ausfällt als im Vorjahr, entstehen der Gemeinde im Rahmen der endgültigen Steuerfestsetzung gegenüber dem Steuerzahler Rückzahlungsverpflichtungen.

Für Verpflichtungen aus derartigen Steuerschuldverhältnissen sind nach § 39 Absatz 1 Nr. 7 GemHVO¹⁴¹ grundsätzlich Rückstellungen zu bilden.¹⁴² Darüber können gemäß § 39 Absatz 2 GemHVO¹⁴³ für andere als in Absatz 1 genannte ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen Rückstellungen gebildet werden. Allerdings bleibt laut den Hinweisen zur GemH-

140 Vgl. Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 19/801, Abschnitt 3.6.

141 § 39 GemHVO – Rückstellungen

(1) Rückstellungen sind zu bilden für folgende ungewisse Verbindlichkeiten und unbestimmte Aufwendungen:

1. die Pensionsverpflichtungen aufgrund von beamtenrechtlichen oder vertraglichen Ansprüchen nach Maßgabe des § 41 Abs. 6,
2. die Beihilfeverpflichtungen gegenüber Versorgungsempfängern sowie Beamten und Arbeitnehmern für die Zeit nach dem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst beziehungsweise Arbeitsverhältnis,
3. die Bezüge- und Entgeltzahlungen für Zeiten der Freistellung von der Arbeit im Rahmen von Altersteilzeitarbeit und ähnlichen Maßnahmen,
4. im Haushaltsjahr unterlassene Aufwendungen für die Instandhaltung von Gegenständen des Sachanlagevermögens, die im folgenden Haushaltsjahr nachgeholt werden sollen,
5. die Rekultivierung und Nachsorge von Abfalldeponien,
6. die Sanierung von Altlasten,
7. unbestimmte Aufwendungen in künftigen Haushaltsjahren bei Umlagen nach dem Finanzausgleichsgesetz vom 23. Juli 2015 (GVBl. S. 298) aufgrund von ungewöhnlich hohen Steuereinnahmen des Haushaltsjahres, die in die Berechnung der Umlagegrundlage einbezogen werden, sowie ungewisse Verbindlichkeiten im Rahmen von Steuerschuldverhältnissen,
8. drohende Verpflichtungen aus Bürgschaften, Gewährleistungen und anhängigen Gerichtsverfahren und
9. drohende Verluste aus schwebenden Geschäften.

(2) Für andere als die in Abs. 1 genannten ungewissen Verbindlichkeiten und unbestimmten Aufwendungen können Rückstellungen gebildet werden, insbesondere für

1. Urlaubsansprüche und geleistete Überstunden,
2. die Aufbewahrung von Geschäftsunterlagen,
3. die Erstellung und Prüfung von Eröffnungsbilanzen und Jahresabschlüssen.

142 Hierbei können die Städte entweder Steuerschuldner oder Steuergläubiger sein.

143 Vgl. Fußnote 142.

VO¹⁴⁴ § 16 Absatz 1 GemHVO¹⁴⁵ davon unberührt. Demnach sind bereits vereinnahmte, durch die Städte zu erstattende Abgaben an den Erträgen abzusetzen, selbst wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Die Rückzahlung wird in diesem Fall dem Jahr wirtschaftlich zugeordnet, in dem sie auch liquiditätsmäßig abfließt. Allerdings bleibt offen, inwiefern die bei den Planungsgrundsätzen der GemHVO verankerte Regelung des § 16 Absatz 1 GemHVO auf die Aufstellung des Jahresabschlusses übertragbar ist.

Die Prüfung belegte eine entsprechende Regelungslücke, da sich in den Jahresabschlüssen der Großstädte hinsichtlich der Abbildung von Rückzahlungsverpflichtungen für vereinnahmte Gewerbesteuerzahlungen Unterschiede ergaben. So hatten Kassel, Frankfurt am Main, Offenbach am Main und Wiesbaden jeweils keine entsprechenden Gewerbesteuerrückstellungen angesetzt und die Rückerstattungen nach den Regelungen von § 16 Absatz 1 GemHVO behandelt.¹⁴⁶ Lediglich Darmstadt hatte Rückstellungen für anstehende Gewerbesteuerrückzahlungen ab dem Jahresabschluss 2012 gebildet. So waren im Jahresabschluss 2013 insgesamt 54,0 Millionen Euro für die entsprechenden Rückzahlungsverpflichtungen bilanziert. Die Stadt gab an, dass nach ihrer Auffassung alle Tatbestandsmerkmale gemäß den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung für die Bildung einer Rückstellung vorlagen und sich bei Unterlassen einer Rückstellungsbildung eine verzerrte Darstellung in der Ergebnisrechnung ergeben hätte.¹⁴⁷

Aufgrund der unterschiedlichen Bilanzierungspraxis der Städte, besteht nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung der Bedarf nach einer eindeutigen Regelung des Umgangs mit Verpflichtungen zur Gewerbesteuerrückerstattung durch den Gesetzgeber in der GemHVO. Die Überörtliche Prüfung befürwortet eine durchgängige Bilanzierung von Rückstellungen in diesen Fällen. Der Gesetzgeber sollte hierzu zeitnah eine Klarstellung herbeiführen.

Das Land Baden-Württemberg hatte anders als Hessen eine verbindliche Regelung zur Bildung von Rückstellungen für Gewerbesteuerrückzahlungsverpflichtungen definiert. Die Bildung von Rückstellungen für absehbare Steuerrückerstattungen bei der Gewerbesteuer ist nach § 41 Absatz 2 GemHVO BW¹⁴⁸ zulässig. Dies gilt insbesondere für Fälle einmaliger außergewöhnlich hoher Gewerbesteuererstattungen, die von der üblichen Schwankungsbreite abweichen.

8.2 Einsatz komplexer Finanzinstrumente

Die schwierige Finanzlage vieler Kommunen kann das Interesse an komplexen Finanzierungsinstrumenten zur Erschließung zusätzlicher Finanzmittel steigern. Die Überörtliche Prüfung hat in der Vergangenheit den Einsatz dieser Finanzinstrumente, wie z. B. Zinssicherungsgeschäfte, Termingeschäfte,

144 Vgl. Hinweise zur GemHVO zu § 39 Nr. 12 Satz 2 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 6/2013 S. 222). Obwohl die Regelung des § 16 Abs. 1 GemHVO aufgrund ihrer Verankerung bei den Planungsgrundsätzen der GemHVO systematisch für die Haushaltsplanung gilt, ist sie nach Auffassung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport auch auf den Jahresabschluss anzuwenden.

145 § 16 GemHVO - Weitere Vorschriften für Erträge und Aufwendungen
(1) Abgaben, abgabenähnliche Erträge und allgemeine Zuweisungen, die die Gemeinde zurückzahlen hat, sind bei den Erträgen abzusetzen, auch wenn sie sich auf Erträge der Vorjahre beziehen. Dies gilt entsprechend für geleistete Umlagen, die an die Gemeinde zurückgezahlt werden.

146 Das Vorgehen der Städte entsprach der Auffassung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport und war rechtlich nicht zu beanstanden.

147 Darmstadt machte sich die Sichtweise des Ministeriums des Innern und für Sport in diesem Fall nicht zu Eigen. Die Stadt ordnete die Anwendbarkeit des § 16 Absatz 1 GemHVO ausschließlich im Abschnitt „Planungsgrundsätze“ der GemHVO ein und verneinte damit eine analoge Anwendung der Vorschrift für Zwecke der Bilanzierung.

148 § 41 GemHVO BW - Rückstellungen
(2) Weitere Rückstellungen können gebildet werden. [...]

Fremdwährungsgeschäfte, Cross-Border-Leasing-Transaktionen oder Sale-and-Lease-Back-Transaktionen in hessischen Kommunen festgestellt.¹⁴⁹

Nach § 108 Absatz 2 HGO¹⁵⁰ haben die Städte bei Geldanlagen auf eine ausreichende Sicherheit zu achten. Spekulativ ist ein Geschäft dann, wenn der Geschäftsabschluss darauf ausgerichtet ist, Gewinne aus zukünftigen Veränderungen der zugrundeliegenden Parameter zu erzielen und dabei ein Risiko in Kauf genommen wird. Um vor diesem Hintergrund den Kommunen einen geeigneten Rahmen vorzugeben, hat das Hessische Ministerium des Innern und für Sport mit Wirkung zum 1. Januar 2009 Richtlinien zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzinstrumenten¹⁵¹ erlassen. Demnach dürfen hessische Kommunen, vor dem Hintergrund des allgemeinen Spekulationsverbots¹⁵² für öffentliche Mittel, entsprechende Geschäfte nur abschließen, wenn diese mit dem Erfordernis der Sicherheit im Einklang stehen. Auch wenn auf einen angemessenen Ertrag zu achten ist, geht die Sicherheit des betrachteten Geschäftes vor. Dieser Rahmen wurde mit der Änderung der HGO zum 1. Januar 2016¹⁵³ durch die Konkretisierung des in § 92 Absatz 2 HGO¹⁵⁴ bereits zuvor verankerten Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Gesetz festgeschrieben. Demnach müssen die Gemeinden die Risiken für ihre Haushaltswirtschaft minimieren und spekulative Finanzgeschäfte unterlassen.

Der Einsatz derivativer Finanzinstrumente ist im Zusammenhang mit dem Zinssicherungsgeschäft für bestehende Kredite oder für beabsichtigte Kreditaufnahmen im Rahmen einer beschlossenen Investitionsplanung zulässig. Der Einsatz ist an die Bedingung geknüpft, dass dem Zinsderivat ein zu sicherndes Grundgeschäft zugrunde liegt (Sicherungsbeziehung). Vor dem Abschluss von Derivaten ist eine eingehende, fachkundige und dokumentierte Beratung und Analyse der Marktsituation erforderlich.¹⁵⁵

Soweit die Städte den Einsatz komplexer Finanzierungsinstrumente beabsichtigen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung allgemeine Richtlinien zur Regelung von Sicherheitsanforderungen, Beschlussfassung und Verwaltung sowie von regelmäßigen Berichtspflichten zu erlassen.

Ansicht 68 stellt den Umgang mit komplexen Finanzinstrumenten in den Großstädten dar.

149 Siehe hierzu: Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/7663, Abschnitt 3.4 (Seite 44 f.) und Zwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 18/2632, Abschnitt 6.4 (Seite 117 ff.).

150 § 108 HGO - Erwerb und Verwaltung von Vermögen, Wertansätze
(2) Die Vermögensgegenstände sind pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten und ordnungsgemäß nachzuweisen. Bei Geldanlagen ist auf eine ausreichende Sicherheit zu achten; sie sollen einen angemessenen Ertrag bringen.

151 Vgl. Richtlinie zu kommunalen Anlagegeschäften und derivativen Finanzierungsinstrumenten vom 18. Februar 2009 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 21/2009 S. 701).

152 Vgl. Ziffer 3 der Hinweise zur HGO zu § 92 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 42/2013 S. 1295):

„Der Haushaltsgrundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit umfasst auch das allgemeine Spekulationsverbot, das sich schon aus der kommunalen Aufgabenstellung (§ 2 HGO) ergibt; diese ist aufgabenbezogen und zielgerichtet. Gewinnerzielung ist keine kommunale Aufgabe.“

153 Gesetz zur Erleichterung der Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene und zur Änderung kommunalrechtlicher Rechtsvorschriften vom 20. Dezember 2015, in GVBl. Nr. 33, 29. Dezember 2015, S. 618 bis 624.

154 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze
(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

155 Vgl. Hinweise zur HGO zu § 103 des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (StAnz. 42/2013 S. 1295).

Umgang mit komplexen Finanzinstrumenten					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Einsatz komplexer Finanzinstrumente	ja, durchgehend	ja, bis 2012	ja, bis 2012	ja, bis 2011	nein
Art der eingesetzten Instrumente	Zinsswaps mit und ohne Sicherungsbeziehungen	Zinsswaps ohne Sicherungsbeziehungen	Zinsswaps mit und ohne Sicherungsbeziehungen	Zinsswaps ohne Sicherungsbeziehungen	-
Erlass von Richtlinien zum Umgang mit Derivaten	ja	ja	ja	nein	ja
Angaben zu Instrumenten im Jahresabschluss	ja	ja	nein	nein	-

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 68: Umgang mit komplexen Finanzinstrumenten

Mit Ausnahme von Wiesbaden hatten alle Großstädte Zinsswaps als komplexe Finanzinstrumente im Prüfungszeitraum eingesetzt. Offenbach am Main hatte den Einsatz derartiger Geschäfte im Jahr 2011 beendet. Frankfurt am Main und Kassel engagierten sich in Zinsswaps bis zum Jahr 2012. Alleine Darmstadt hatte im Prüfungszeitraum durchgehend Zinsswaps im Einsatz.

In Frankfurt am Main, Kassel und Offenbach am Main wurden die Zinsderivate zur Zinsoptimierung eingesetzt. Diese verfügten über keine oder nur über eine schwache Sicherungsbeziehung zu dem zugrundeliegenden Kreditgeschäft und beinhalteten damit auch Verlustrisiken. Darmstadt hatte bis 2013 ein Derivateportfolio eingesetzt, das sowohl Instrumente der Zinsoptimierung als auch Instrumente der Zinssicherung enthielt. Ab dem Jahr 2014 hatte Darmstadt ausschließlich Zinsswaps zur Zinssicherung im Einsatz.

Darmstadt stellte in seinem Bericht über das aktive Zinsmanagement aus dem Jahr 2014 die Ergebnisse des Derivateeinsatzes von 2005 bis 2013 zusammen. Demnach betragen die Zinsentlastungen im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2014 insgesamt 3,2 Millionen Euro. Frankfurt am Main legte in seinem letzten Derivatebericht 2012 dar, dass seit Beginn des Derivateeinsatzes im Jahr 2000 kassenwirksam realisierte Vorteile in Höhe von 24,8 Millionen Euro entstanden waren. Offenbach am Main hatte die eingesetzten Derivate mit einem Verlust in Höhe von 460.000 Euro veräußert. Eine ganzheitliche Abrechnung zu den finanziellen Auswirkungen aus dem Derivateinsatz seit der Aufnahme in 2004 existierte in Offenbach am Main nicht. Die Wirtschaftlichkeit des Einsatzes der Derivate in Kassel ließ sich auf Grundlage der vorgefundenen Dokumentation nicht abschließend beurteilen.

Mit Ausnahme von Offenbach am Main hatten alle Großstädte den Einsatz von Zinsswaps in internen Richtlinien geregelt. Die vorhandenen Richtlinien waren nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung grundsätzlich sachgerecht ausgestaltet. Aus den Prüfungserfahrungen können folgende wesentlichen inhaltlichen Anforderungen an eine entsprechende interne Richtlinie abgeleitet werden:

- Allgemeine und besondere Anforderungen an den Einsatz von komplexen Finanzinstrumenten
- Anforderungen an die Organisation des Zins- und Schuldenmanagements, Definition von Verantwortlichkeiten und Entscheidungswegen
- Ausgestaltung des Verfahrens der Angebotseinholung, Entscheidung über die Angebotsannahme, Abwicklung der Geschäfte

- Abgrenzung zulässiger und unzulässiger Formen des Derivateeinsatzes
- Definition der Instrumente für das Risikomanagement und die Risikosteuerung (Stringente Überwachung, Eskalationswege, Einbindung Revision)
- Dokumentationspflichten hinsichtlich der Verwaltung der Derivate (Nachweis der Sicherungsbeziehung, Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzugehenden Geschäfte gegenüber konventionellen Finanzierungsalternativen)
- Berichtspflichten (regelmäßige Informationen des zuständigen Fachbereichs und darüber hinaus der Stadtgremien über die finanziellen Auswirkungen des Derivateeinsatzes auf den Haushalt)

Die Prüfung untersuchte, inwiefern die eingesetzten Zinsderivate in den Jahresabschlüssen der Großstädte abgebildet wurden. Darmstadt und Frankfurt am Main hatten die von ihnen eingesetzten Derivate im Anhang zu den Jahresabschlüssen vollständig abgebildet. Dagegen hatte Kassel in seinen Jahresabschlüssen keine Angaben zum Derivateinsatz getroffen. Auch Offenbach am Main hatte die Risiken aus den finanziellen Verpflichtungen im Zusammenhang mit den Derivategeschäften in den Jahresabschlüssen 2008 bis 2010 nicht bilanziell berücksichtigt. Da es sich um drohende Verluste aus schwebenden Geschäften handelte, hätte nach § 39 Absatz 1 Nr. 9 GemHVO eine Drohverlustrückstellung in Höhe des negativen beizulegenden Zeitwerts des betreffenden Finanzderivats gebildet werden müssen.

8.3 Folgekostenberechnungen bei Investitionen

Unter Bezugnahme auf die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit des § 92 HGO¹⁵⁶ und des § 7 LHO¹⁵⁷ haben die Städte im Rahmen von Investitionsvorhaben von erheblicher finanzieller Bedeutung gemäß § 12 GemHVO¹⁵⁸ u.a. Wirtschaftlichkeitsvergleiche durchzuführen und die Folgekosten der Investitionen zu ermitteln. Diese Vorgaben sind besonders vor dem Hintergrund der im Prüfungszeitraum als konsolidierungsbedürftig eingestuftes Haushaltslage von Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main (siehe Kapitel 3.1, Seite 25ff.) von zentraler Bedeutung. Ohne Berücksichtigung von Folgekosten werden Investitionsentscheidungen auf nicht hinreichenden Informationsgrundlagen getroffen. Somit können die Entscheidungsträger in den Großstädten die Wirkungen auf künftige Haushalte nicht vollständig einschätzen. Darüber hinaus ist die Planung von Folgekosten eine wesentliche Steue-

156 § 92 HGO - Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. [...]

157 § 7 LHO - Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

(1) Bei Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten.

(2) Für alle finanzwirksamen Maßnahmen sind angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. [...]

158 § 12 GemHVO - Investitionen

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 Abs. 2 sind bei Vorhaben von geringer finanzieller Bedeutung und bei unabweisbaren Instandsetzungen zulässig; jedoch muss mindestens eine Kostenberechnung vorliegen.

rungsgrundlage im Sinne einer kontinuierlichen Überwachung der Einhaltung von geplanten Ausgaben und Aufwendungen.

Wirtschaftlichkeitsberechnungen sollten eine wesentliche Entscheidungsgrundlage beim Beschluss einer Maßnahme darstellen und während des gesamten Planungsprozesses einbezogen werden. Sie ermöglichen darüber hinaus eine permanente Erfolgskontrolle im Umsetzungsprozess von Investitionen.

Im Rahmen der vergleichenden Prüfung wurde untersucht, ob die Großstädte Folgekostenberechnungen für Investitionen durchgeführt haben und inwieweit diese als Entscheidungsgrundlage berücksichtigt wurden. Folgende zwei Kriterien wurden in diesem Zusammenhang überprüft:

- **Standardisierte Erstellung von Folgekostenberechnungen:** Bei der Durchführung eines Investitionsprojekts sollte eine Folgekostenberechnung erstellt werden, die alle Kostenarten (neben Unterhaltungskosten z. B. auch Finanzierungskosten) beinhaltet. Außerdem sollte sie nach einheitlichen und stadtweit geltenden Grundsätzen und Prämissen aufgebaut sein und verpflichtende Anwendung im Planungsprozess finden.
- **Mindestens fünf- bis zehnjähriger Betrachtungshorizont der gesamten Folgekosten:** Folgekosten entwickeln sich nicht statisch. Daher sollte jede Folgekostenberechnung einen mindestens mittelfristigen Betrachtungshorizont (mindestens fünf bis zehn Jahre) abbilden. Im Sinne eines standardisierten und transparenten Prozesses sollten stadtweit Festlegungen zur Darstellung von Steigerungsraten, z. B. bei Energiekosten, getroffen werden.

Die Überörtliche Prüfung analysierte ausgewählte Maßnahmen der Großstädte, insbesondere der städtischen Ämter mit großen Investitionsvolumen. Ansicht 69 stellt u. a. dar, welche Großstädte regelmäßig und standardisiert Folgekostenberechnungen erstellen.

Erstellung von Folgekostenberechnungen					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Standardisierte Erstellung von Folgekostenberechnungen	x	✓	o	✓	✓
Mindestens mittelfristiger Betrachtungshorizont ¹⁾ der gesamten Folgekosten	x	x	x	x	x

Legende:
 ✓ = liegt vor O = liegt teilweise vor x = liegt nicht vor
¹⁾ Als mittelfristig wird ein Zeitraum von mindestens fünf bis zehn Jahren angenommen.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 69: Erstellung von Folgekostenberechnungen

Drei von fünf untersuchten Großstädten hatten einen standardisierten Prozess für die Abbildung von Folgekostenberechnungen, z. B. über standardisierte Formblätter, eingerichtet. Darmstadt hatte als einzige Großstadt keine standardisierte Abbildung von Folgekosten für Investitionsmaßnahmen. Folgekostenberechnungen wurden nach Angaben von Darmstadt nur für Neubaumaßnahmen durchgeführt. Für Erneuerungen bestehender Bauwerke wurde zwar die Entstehung von Folgekosten in der Magistratsvorlage angegeben, jedoch fand keine Quantifizierung der Kosten statt.

Darüber hinaus stellte die Überörtliche Prüfung fest, dass die Großstädte keine mindestens mittelfristigen Folgekostenberechnungen erstellten. Dies hält die Überörtliche Prüfung vor dem Hintergrund der künftigen Haushaltsbelastungen, welche nicht einem statischen Verlauf ausgehend von einer Ein-Jahres-Betrachtung unterliegen, für nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Großstädten eine stärkere Standardisierung bei der Erstellung von Folgekostenberechnungen. Im Rahmen einer internen Handlungsanleitung sollte festgelegt werden, welche Kostengruppen zwingend in die Berechnung einzubeziehen sind. Eine Folgekostenberechnung sollte einen mindestens mittelfristigen, zukünftigen Betrachtungszeitraum (fünf bis zehn Haushaltsjahre) abbilden. Die dabei zu betrachtenden Kostenbestandteile sollten, insbesondere im Bereich Bauunterhaltung oder Energiekosten, vorab definierten Kostensteigerungsraten unterliegen. Die Steigerungsraten können sich beispielhaft an den Auswertungen des Statistischen Bundesamts orientieren.

Die Gegenüberstellung der Folgekosten verschiedener Projektvarianten in einer einheitlichen Übersicht könnte darüber hinaus die Transparenz bei der Entscheidung für eine Bauvariante erhöhen. Dies bedeutet nicht automatisch letztlich immer die kostengünstigste Anschaffungsvariante zu wählen, sondern ggf. sich unterschiedlich entwickelnde Folgekostenverläufe mit in die Entscheidung einzubeziehen. Allerdings ist die Erstellung eines mindestens mittelfristigen Betrachtungshorizontes dafür vorauszusetzen.

Darüber hinaus sollte die gesamte Projektplanung im Sinne eines Lebenszyklusansatzes gestaltet werden. Ziel des Lebenszyklusansatzes im Rahmen der Investitionsrechnung ist es, neben der Ermittlung der Gebäudeerrichtungskosten für Planung und Bau, die bei Investitionsentscheidungen oft ausschließlich im Fokus stehen, den Blick bereits in der frühen Planungsphase auf die weiteren Kostenarten zu richten, die bei einer Immobilie im Laufe der Jahre anfallen.¹⁵⁹ Zur Ermittlung sämtlicher Kosten sind dabei die einzelnen Phasen (Planen, Finanzieren, Bauen, Betreiben, Verwerten) des Lebenszyklus zu betrachten und deren monetäre Auswirkungen aufzuzeigen.

Lebenszyklusansatz

Der Lebenszyklusansatz kann somit ein stärkeres, phasenübergreifendes Kostenbewusstsein schon während der Entwurfsplanung bewirken. Außerdem können Anreize zu Kosteneinsparungen durch die Optimierung von Gebäudegestaltung, -funktion und -einrichtung infolge einer konsequenten Analyse und Berücksichtigung der in und um das Gebäude ablaufenden Prozesse geschaffen und im Zuge eines Lebenszyklusansatzes sichtbar gemacht werden.

8.4 Gebührenhaushalte und Modellfamilie

Die Großstädte erheben Benutzungsgebühren für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtungen (§ 10 Absatz 1 KAG¹⁶⁰). Die Gebührensätze sind so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Kommunale Abgaben dürfen grundsätzlich nur aufgrund einer Satzung erhoben werden (§ 2 KAG¹⁶¹). Der Erlass, die Änderung und die Aufhebung von Satzungen obliegen der Stadtverordnetenversammlung (§ 51 Nr. 6 HGO¹⁶²).

Kostendeckung der
Gebührenhaushalte
Abwasserentsorgung
und Friedhofswesen

159 Vgl. Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drucks. 19/2404, Abschnitt 8.7 (Seite 255 ff.).

160 § 10 KAG - Benutzungsgebühren
(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

161 § 2 KAG - Abgabensatzungen
Kommunale Abgaben dürfen, soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, nur aufgrund einer Satzung erhoben werden. Die Satzung muss den Kreis der Abgabepflichtigen, den die Abgabe begründenden Tatbestand, den Maßstab und den Satz der Abgabe sowie den Zeitpunkt der Entstehung und der Fälligkeit der Schuld bestimmen.

162 § 51 HGO - Ausschließliche Zuständigkeit
Die Entscheidung über folgende Angelegenheiten kann die Gemeindevertretung nicht übertragen: [...]

Entscheidungen über die Festsetzung von Gebührenhöhen können regelmäßig nur auf Basis einer sachgerechten Gebührenkalkulation erfolgen.

Die Prüfung der Gebührenhaushalte umfasste die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen. In Ansicht 70 werden die ermittelten kumulierten Ergebnisse, die Höhe der bestehenden Bilanzposten zum Ergebnisausgleich sowie die durchschnittlichen Kostendeckungsgrade der untersuchten Gebührenhaushalte angegeben.

Ergebnisse und Kostendeckungsgrade für die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Abwasserentsorgung					
Aufgabenerfüllung durch	Stadt Kernhaushalt	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb	Eigenbetrieb
Kumuliertes Ergebnis des Gebührenhaushalts 2010 bis 2014	8,5 Mio. €	-1,4 Mio. €	9,7 Mio. € ¹⁾	14,3 Mio. €	-6,8 Mio. €
Bilanzieller Ergebnisausgleichsposten zum 31. Dezember 2014	5,3 Mio. €	4,7 Mio. €	8,3 Mio. € ¹⁾	14,3 Mio. €	-
Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad 2010 bis 2014	106 %	100 %	107 % ¹⁾	120 %	97 %
Friedhofswesen					
Aufgabenerfüllung durch	Stadt Kernhaushalt	Stadt Kernhaushalt	Externer Dritter ³⁾	Eigenbetrieb	Stadt Kernhaushalt
Kumuliertes Ergebnis des Gebührenhaushalts 2010 bis 2014	n.a. ²⁾	-7,0 Mio. €	- ³⁾	-0,4 Mio. €	-0,7 Mio. €
Bilanzieller Ergebnisausgleichsposten zum 31. Dezember 2014	n.a. ²⁾	-	- ³⁾	0,3 Mio. €	0,2 Mio. €
Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad 2010 bis 2014	n.a. ²⁾	88 %	- ³⁾	97 %	97 %
¹⁾ Zur Bestimmung des Ergebnisses im Gebührenhaushalt und des Kostendeckungsgrads wurde von einer durchschnittlichen Verzinsung des Anlagevermögens in Höhe von 3,5 Prozent ausgegangen. ²⁾ Eine verlässliche Ermittlung des Ergebnisses des Gebührenhaushalts sowie des durchschnittlichen Kostendeckungsgrads war auf Basis der vorgelegten Daten nicht möglich. ³⁾ Für das Friedhofswesen in Kassel lag die Gebührenhoheit bei dem Gesamtverband der Evangelischen Kirchengemeinden in Kassel.					
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015					

Ansicht 70: Ergebnisse und Kostendeckungsgrade für die Abwasserentsorgung und das Friedhofswesen

Die hessischen Großstädte können die Gebührenhaushalte im Kernhaushalt führen oder sich zur Aufgabenerfüllung eigener oder externer Beteiligungen bedienen. Vier der fünf Großstädte hatten die Abwasserentsorgung in Eigenbetriebe ausgegliedert. Nur Darmstadt hatte diesen Gebührenhaushalt im Kernhaushalt geführt. Das Friedhofswesen war dagegen in drei der fünf Großstädte im Kernhaushalt abgebildet. Nur Offenbach am Main hatte auch diese Aufgabe auf seinen Eigenbetrieb übertragen. In Kassel lag die Gebührenhoheit für das Friedhofswesen bei dem Gesamtverband der Evangelischen Kirchengemeinden in Kassel.

Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main wiesen im Prüfungszeitraum eine Überdeckung in dem Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung auf. Dagegen hatte Frankfurt am Main über eine schrittweise Reduzierung vorhandener Ergebnisausgleichsposten eine vollständige Kostendeckung erzielt. Nur Wiesbaden wies für die Abwasserentsorgung im Prüfungszeitraum eine leichte Unterdeckung in Höhe von durchschnittlich 97 Prozent auf. Mit Ausnahme von Wiesbaden hatten alle Großstädte aus den Überschüssen des Gebührenhaushalts einen bilanziellen Posten für den zukünftigen Ergebnisausgleich gebildet.

Nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG sind Kostenüberdeckungen innerhalb der folgenden fünf Jahre nach dem Ende des Kalkulationszeitraums auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden. Kostenüberdeckungen können zu einer Ungültigkeit der Gebührensatzregelung führen, sofern ihr Ausmaß nicht nur unerheblich ist. Dauerhafte Kostenunterdeckungen dagegen stellen eine indirekte Subventionierung des Gebührenhaushalts dar und sind nach dem Kostendeckungsprinzip des KAG unzulässig. Um Rechtssicherheit zu schaffen, sind die Gebührensätze nach den Vorgaben des KAG regelmäßig zu kalkulieren. Die Großstädte, für die eine Kostenüberdeckung sowie bestehende Ergebnisausgleichsposten ermittelt wurden, müssen zukünftig für ausgeglichene Gebührenhaushalte sorgen und die Ergebnisausgleichsposten zeitnah über die Festlegung angemessener Gebührensätze auflösen.

Die Überdeckung in der Abwasserentsorgung war in Offenbach am Main mit einem Überschuss von 14,3 Millionen Euro für die Jahre 2010 bis 2014 am höchsten. Offenbach am Main hatte bereits auf die getroffenen Feststellungen reagiert und durch die Stadtverordnetenversammlung am 18. Juni 2015 eine Senkung der Gebühren für die Abwasserentsorgung zum 1. Januar 2016 mit einem Kalkulationszeitraum von drei Jahren beschlossen. Die Anpassung der Gebührensätze war darauf ausgerichtet, die entstandenen Überdeckungen abzubauen.

Für das Friedhofswesen wurden in Offenbach am Main und Wiesbaden leichte Unterdeckungen ermittelt. Gleichzeitig wurde in diesen Städten noch ein bilanzieller Posten für den Ergebnisausgleich ausgewiesen. Demgegenüber wies Frankfurt am Main im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2014 eine Kostendeckung von 88 Prozent und damit eine höhere Unterdeckung auf.

Für Darmstadt fehlten verlässliche Datengrundlagen zur Ermittlung des Ergebnisses des Gebührenhaushalts. Der Stadt fehlten somit wesentliche Informationen zur Steuerung des Gebührenhaushalts. Es bestand nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung somit dringender Handlungsbedarf, um Rahmenbedingungen zu schaffen, die es Darmstadt ermöglichen, die vorhandenen Informationsdefizite zeitnah zu beseitigen und den Gebührenhaushalt Friedhofswesen regelmäßig kalkulieren zu können.

Kalkulation der
Gebührenhaushalte

Zur Ermittlung kostendeckender Benutzungsgebühren haben die Städte regelmäßig Gebührenkalkulationen vorzunehmen. Durch Veranschlagung der voraussichtlich anfallenden ansatzfähigen Kosten lassen sich die Gebührenbedarfe ermitteln. Unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Zahl der maßstabsbezogenen Leistungseinheiten ergeben sich die Gebührensätze. Die Städte haben zur Ermittlung der zur Kostendeckung der Einrichtung notwendigen Gebührensätze im Voraus nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen und unter Beachtung der Vorgaben des Kommunalabgabengesetzes Kalkulationen anzufertigen. Nach Abschluss der Leistungserbringung sollte durch eine Nachkalkulation der Stadt festgestellt werden, inwiefern die veranschlagten Gebührensätze geeignet waren, die Kosten der Einrichtung zu decken oder ob ggf. eine Über- oder Unterdeckung im Gebührenhaushalt vorliegt. Gesetzlich besteht für die Städte bei der Definition des Kalkulationszeitraums ein Ermessensspielraum von bis zu fünf Jahren (§ 10 Absatz 2 Satz 6 KAG). Sofern

Kostenüberdeckungen entstanden sind, müssen diese nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG innerhalb der folgenden fünf Jahre nach dem Ende des Kalkulationszeitraums ausgeglichen werden. Kostenunterdeckungen sollen gemäß § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG innerhalb des gleichen Zeitraums ausgeglichen werden.

Die Städte können bei der Kalkulation der Gebühren hinsichtlich mehrerer Variablen Ermessen ausüben und damit den Kostendeckungsgrad des Gebührenhaushalts bzw. die Gebührenhöhen beeinflussen. Ein Beispiel für eine solche Variable ist der Zinssatz für die Verzinsung des Anlagenkapitals, der für jeden Gebührenhaushalt zu bestimmen ist. Grundsätzlich ist die Verzinsung des Anlagekapitals mit einem marktüblichen Zinssatz vorzunehmen. Aber auch die individuellen Verhältnisse der Kommune, wie beispielsweise der Anteil der Finanzierung aus Eigen- und Fremdmitteln, können bei der Festlegung des Zinssatzes Berücksichtigung finden.

Als weiteres Beispiel für eine Ermessensvariable im Bereich der Gebührenhaushalte ist der Grünanteil für das Friedhofswesen zu nennen. Da Friedhöfe im weiteren Sinne auch Grün- und Parkanlagen sind und damit der Allgemeinheit auch als Orte der Erholung dienen, ist ein Anteil der Gesamtaufwendungen im Rahmen sachgemäßer Ausübung eines Ermessensspielraums durch den Friedhofsträger festzulegen (Grünanteil). Die Aufwendungen im Zusammenhang mit dem Grünanteil sind in den gebührenfähigen Gesamtaufwendungen im Rahmen der Gebührenkalkulation nicht zu berücksichtigen. Insbesondere die Lage, Fläche und Ausstattung der einzelnen Friedhöfe kann Einfluss auf den Grünanteil haben.

Die Prüfung untersuchte das Kalkulationsverhalten der Städte für die Gebührenhaushalte Abwasserentsorgung und Friedhofswesen.

Ansicht 71 zeigt, für wie viele Jahre des Prüfungszeitraums Vorkalkulationen und Nachkalkulationen in den untersuchten Gebührenhaushalten von den Großstädten erstellt wurden. Zudem wird eine Einschätzung über die Erfüllung der Mindestanforderungen des KAG auf Basis der letzten Kalkulation des Prüfungszeitraums gegeben.

Kalkulationsverhalten und Qualität der Kalkulationen in der Abwasserentsorgung und im Friedhofswesen					
	Darmstadt	Frankfurt	Kassel	Offenbach	Wiesbaden
Abwasserentsorgung					
Prognosezeitraum für die Vorkalkulationen	1 bis 3 Jahre	3 Jahre	1 Jahr	5 Jahre	1 bis 3 Jahre
Zeitraum für die Nachkalkulationen	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
Erfüllung der Mindestanforderungen des KAG in der Kalkulation	größtenteils erfüllt	vollständig erfüllt	nicht vollständig erfüllt	größtenteils erfüllt	größtenteils erfüllt
Kalkulationszinssatz für die Verzinsung des Anlagekapitals ¹⁾	Pauschaler Zinssatz (5,00 %)	Gewichteter Mischzinssatz EK und FK (2,60 %)	keine Festlegung im Rahmen der Kalkulation	Gewichteter Mischzinssatz EK und FK (4,89 %)	Gewichteter Mischzinssatz EK und FK (4,57 %)
Friedhofswesen					
Prognosezeitraum für die Vorkalkulationen	keine Kalkulation erstellt	1 Jahr	_2)	1 Jahr	1 Jahr
Zeitraum für die Nachkalkulationen		keine Nachkalkulation erstellt		3 Jahre	keine Nachkalkulation erstellt
Erfüllung der Mindestanforderungen des KAG in der Kalkulation		vollständig erfüllt		nicht vollständig erfüllt	nicht vollständig erfüllt
Kalkulationszinssatz für die Verzinsung des Anlagekapitals ¹⁾		Durchschnittlicher Prognosezins (4,25 %)		keine Festlegung im Rahmen der Kalkulation	Gewichteter Mischzinssatz EK und FK (4,57 %)
Nicht gebührenfähiger Grünanteil		30 % ³⁾		31 %	20 %

¹⁾ Grundlage war die letzte im Prüfungszeitraum erstellte Kalkulation. Wiesbaden ermittelte beispielsweise den gewichteten Mischzinssatz zur Verzinsung des Anlagekapitals für die Abwasserentsorgung aus der EK-Verzinsung, welche sich an der Umlaufrendite für inländische Inhaberschuldverschreibungen börsennotierter Bundeswertpapiere mit einer Restlaufzeit von 15 bis 30 Jahren (Basisjahr 1998) orientierte, und der FK-Verzinsung, welche auf Basis des durchschnittlichen Fremdkapitalzins des Kreditportfolios der ELW, ermittelt wurde. Eine eindeutige Abgrenzung des Kalkulationszeitraums war aus der vorgelegten Dokumentation nicht ersichtlich.

²⁾ Für das Friedhofswesen in Kassel lag die Gebührenhoheit bei dem Gesamtverband der Evangelischen Kirchengemeinden in Kassel.

³⁾ Grundsätzlicher Abschlag in Höhe von 30 Prozent (Magistratsbeschluss von Darmstadt vom 11. Dezember 1990).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 71: Kalkulationsverhalten und Qualität der Kalkulationen in der Abwasserentsorgung und im Friedhofswesen

Kassel war die einzige der Großstädte, die im Prüfungszeitraum die Mindestanforderungen des KAG an die Gebührenkalkulationen für die Abwasserentsorgung nicht mindestens größtenteils erfüllte. So waren beispielsweise in der Vorkalkulation 2014 die angesetzten Kostenpositionen nicht detailliert aufgeschlüsselt und die Datenherkunft nicht eindeutig dokumentiert. Zudem ermittelte die Stadt die kalkulatorischen Abschreibungen nicht auf Grundlage

eines fortlaufenden Anlagennachweises. Die Verteilung der gebührenfähigen Kosten auf die Kostenträger sowie der Anteil der nicht umlagefähigen Oberflächenentwässerung wurden darüber hinaus nicht regelmäßig auf Aktualität geprüft. Zuletzt berechnete Kassel die kalkulatorischen Zinsaufwendungen nicht auf Basis des eigenfinanzierten Anlagenkapitals. Für die anderen Großstädte entsprach das Kalkulationsverhalten für den Gebührenhaushalt Abwasserentsorgung in wesentlichem Umfang den Anforderungen des KAG.

Für das Friedhofswesen hatte nur Offenbach am Main Vorkalkulationen und Nachkalkulationen im Prüfungszeitraum erstellt. Frankfurt am Main und Wiesbaden hatten dagegen ihren Gebührenhaushalt im Prüfungszeitraum nur vorkalkuliert, aber keine Nachkalkulationen aufgestellt. In Darmstadt wurden die Gebührensätze des Gebührenhaushalts Friedhofswesen im Prüfungszeitraum weder vor- noch nachkalkuliert. Nach Angaben des zuständigen Fachamtes war die Erstellung einer Gebührenbedarfsberechnung aufgrund fehlender Datengrundlagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht möglich. Darmstadt fehlten damit wesentliche Informationen zur Steuerung des Gebührenhaushalts Friedhofswesen und zur vollständigen Erfüllung ihrer gesetzlichen Verpflichtungen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Gebührenkalkulation wurden für das Friedhofswesen in Offenbach am Main und in Wiesbaden noch nicht alle Mindestanforderungen des KAG erfüllt. Wiesbaden hatte beispielsweise die kalkulatorischen Abschreibungen nicht auf Grundlage eines fortlaufend aktualisierten Anlagenverzeichnisses ermittelt. Zudem berechneten Offenbach am Main und Wiesbaden die kalkulatorischen Zinsaufwendungen nicht auf Basis des zugrundeliegenden Anlagenkapitals. Nur Frankfurt am Main konnte in der vorgelegten Vorkalkulation eine vollständige Erfüllung der Mindestanforderungen des KAG nachweisen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, jährliche Vorkalkulationen mit einem Kalkulationszeitraum von bis zu drei Jahren durchzuführen. Auf Basis der Vorkalkulation ist zu bestimmen, inwiefern die bestehenden Gebührensätze kostendeckend bzw. ob Gebührenanpassungen notwendig sind. Die Vorkalkulationen sollten hinsichtlich ihrer Ergebnisse durch jährliche Nachkalkulationen evaluiert und auf dieser Basis fortgeschrieben werden.

Im Vergleich ergab sich eine Spanne von Zinssätzen für die Verzinsung des Anlagenkapitals zwischen 2,6 Prozent (Frankfurt am Main Abwasserentsorgung) und 5,0 Prozent (Darmstadt Abwasserentsorgung). Während Darmstadt seinen Zinssatz pauschal festlegte und über den gesamten Prüfungszeitraum unverändert ließ, passte Frankfurt am Main auf Grundlage der aktuellen Gewichtung von Eigen- und Fremdkapital den Zinssatz jährlich an. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, sich für Zwecke der rechtssicheren Bestimmung des Zinssatzes am durchschnittlichen Marktzins zu orientieren, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt.¹⁶³ Der Zinssatz ist demzufolge auch regelmäßig zu aktualisieren.

Bei der Festlegung des Grünflächenanteils der Großstädte wurde eine Spanne von 21 Prozent festgestellt. Während Wiesbaden 10 Prozent ihrer Flächen als Grün- und Parkanlagen deklarierte, waren es in Frankfurt am Main 31 Pro-

Verzinsung des
Anlagenkapitals

Spanne für den
festgelegten
Grünflächenanteil

¹⁶³ Als Orientierungswert könnte ein marktüblicher Zins gemäß § 253 Absatz 2 HGB herangezogen werden. Hiernach sind Rückstellungen für Altersversorgungsverpflichtungen oder vergleichbare langfristig fällige Verpflichtungen pauschal mit dem durchschnittlichen Marktzinssatz abzuzinsen, der sich bei einer angenommenen Restlaufzeit von 15 Jahren ergibt. Dieser Zins wird monatlich von der Deutschen Bundesbank festgestellt und veröffentlicht. Zum 31. Dezember 2015 betrug dieser durchschnittliche Marktzins 3,89 Prozent je Jahr.

Vgl. hierzu Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht), Oktober 2014, LT-Drucks. 19/801 (Seite 100).

zent. Die Festlegung des Grünflächenanteils liegt, unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten, im Ermessen der Städte.

Die Entscheidungen hessischer Verwaltungsgerichte problematisieren den Frischwassermaßstab als alleinige Grundlage für die Erhebung der Abwassereinleitungsgebühren. So hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 2. September 2009 die Verwendung des einheitlichen Frischwassermaßstabs zur Bemessung der Abwassergebühren für unzulässig erklärt. Rechtssicherheit gewährt daher die Einführung getrennter Gebühren für die Schmutz- und die Niederschlagswasserbeseitigung. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat hierzu keinen Umstellungszeitraum benannt.

Gesplittete
Abwassergebühr

Frankfurt am Main wendete im Prüfungszeitraum zur Bemessung der Abwassergebühren den einheitlichen Frischwassermaßstab an. Danach entsprach das Gebührenmodell des Eigenbetriebs zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht den aktuellen rechtlichen Vorgaben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Frankfurt am Main eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen.

Der Eigenbetrieb Stadtentwässerung Frankfurt am Main gab an, bereits Vorbereitungen getroffen zu haben, um zeitnah eine gesplittete Abwassergebühr einführen zu können. Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war noch keine entsprechende politische Entscheidung über die Gebührensatzung getroffen und damit noch kein Datum zur Umstellung des Gebührenmodells bekannt. Die Betriebsleitung ging davon aus, dass bis zur Einführung eines geteilten Gebührenmaßstabs das bisherige Gebührenmodell aufrechterhalten werden kann.

Die Prüfung betrachtete die kommunalen Einnahmen aus dem Blickwinkel der Einwohner und stellte die Belastungen aus Steuern, Gebühren und Beiträgen für ausgewählte Aufgabenbereiche dar:

Modellfamilie

- Abwassergebühren (alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem Abwasservolumen von 150 m³/ Jahr bzw. einer versiegelten Fläche von 100 m²),
- Gebühren Wasserversorgung (alle Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren bei einem Wasserbezug von 150 m³/ Jahr),
- Abfallgebühren (Grund-, Verbrauchs- und Verwaltungsgebühren je Monat für die Entsorgung von 120 Litern Restmüll (inkl. eventueller Biotonne)), unterstellt wurde die Wohnlage in einem freistehenden Einfamilienhaus,
- Gebühren Bestattungswesen (Kosten einer Bestattung im Erdreihengrab mit Nutzung der Friedhofseinrichtungen sowie nachgelagerte Grabmiete und Nutzungsgebühren bei einem angenommenen Todesfall mit Faktor 0,1),
- Elternbeiträge Kindertagesstätten (die jährlichen Kosten für die Vormittagsbetreuung eines Kindes im Kindergartenalter bzw. die jeweils kürzeste Betreuungsdauer, die in der Stadt vereinbart werden kann) und
- Grundsteuer B (bei einem Messbetrag von 100 Euro).

Auf Basis der dargestellten Prämissen wurde die Belastung einer Modellfamilie¹⁶⁴ in den Großstädten betrachtet.

¹⁶⁴ Die Modellfamilie besteht aus zwei Erwachsenen und zwei Kindern (eines davon im Kindergartenalter) und bewohnt ein Einfamilienhaus.

In Ansicht 72 ist die gesamte Gebühren- und Realsteuerbelastung der Modellfamilie nach den einzelnen Bereichen separiert dargestellt.

Gebühren, Beiträge und Realsteuern der Modellfamilie für das Jahr 2014							
Stadt	Abwasserentsorgung	Wasserversorgung	Abfallentsorgung	Kinderbetreuung	Bestattung	Grundsteuerzahllast	Summe
Ergebnisse der aktuellen Prüfung für das Jahr 2014							
Darmstadt	425 €	230 €	189 €	1.212 €	188 €	460 €	2.704 €
Frankfurt	264 €	275 €	263 €	1.248 €	221 €	500 €	2.771 €
Kassel	440 €	322 €	202 €	1.056 €	221 €	490 €	2.731 €
Offenbach	383 €	324 €	115 €	1.128 €	181 €	500 €	2.631 €
Wiesbaden	393 €	377 €	126 €	0 € ¹⁾	143 €	475 €	1.514 €

Legende: = Maximum, = Minimum
¹⁾ Beitragssatz für die Halbtagesbetreuung im Kindergarten.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2015

Ansicht 72: Gebühren, Beiträge und Realsteuern der Modellfamilie für das Jahr 2014

Im Vergleich zu den anderen hessischen Großstädten wies Kassel die höchsten Gebühren bei der Abwasserentsorgung und den Bestattungskosten auf. Unter den Großstädten mit Kindergartengebühren (Wiesbaden ausgenommen), hatte Kassel den niedrigsten Beitrag. Insgesamt wurde die Modellfamilie in Kassel am zweithöchsten belastet. Die höchste Belastung wurde in Frankfurt am Main mit 2.771 Euro gemessen. Dagegen hatte Wiesbaden aufgrund der beitragsfreien Halbtagesbetreuung im Kindergarten mit 1.514 Euro die niedrigste Belastung im Vergleich.¹⁶⁵

¹⁶⁵ Wäre für die Modellfamilie von einem Kind in Ganztagsbetreuung ausgegangen worden, wären Elternbeiträge seitens Wiesbaden in Höhe von 1.920 Euro im Jahr erhoben worden. Damit hatte Wiesbaden hinter Frankfurt am Main (1.776 Euro) die zweitniedrigsten Beiträge für die ganztägige Kindertagesbetreuung. Die Beiträge in Kassel (2.112 Euro), Offenbach am Main (2.472 Euro) und Darmstadt (2.856 Euro) waren zum Teil deutlich höher.

9. Zusammenfassung und Ausblick

Die fünf Großstädte waren hinsichtlich ihrer Haushaltslage und der finanziellen Leistungsfähigkeit in zwei Gruppen zu unterteilen. Während Frankfurt am Main und Wiesbaden keinen Konsolidierungsbedarf bei hohen Rücklagen und einer geringen Verschuldung auswiesen, waren die Schutzschirmstädte Darmstadt, Kassel¹⁶⁶ und Offenbach am Main konsolidierungsbedürftig und wiesen eine hohe Verschuldung aus. Offenbach am Main wies zudem als einzige Großstadt einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von 298,6 Millionen Euro aus. Dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit, welcher dauerhaft ausgeglichene Jahresergebnisse vorsieht, wurde mithin nicht entsprochen. Sofern eine Haushaltskonsolidierung nicht erfolgt, besteht das Risiko einer finanziellen Handlungsunfähigkeit und einer nicht kalkulierbaren Belastung künftiger Generationen. Langfristig haben die Großstädte durch geeignete Maßnahmen ihren Haushalt zu stabilisieren. Grundsätzlich sind ausgeglichene Haushaltsergebnisse zu erzielen, um das Eigenkapital dauerhaft zu erhalten. Sofern keine angemessene Eigenkapitalausstattung besteht, sind positive Jahresergebnisse bis zum vollständigen Abbau der strukturellen Verschuldung und damit zum Aufbau von Eigenkapital zu erzielen. In Betrachtung der mittelfristigen Ergebnisplanung gingen mit Ausnahme von Frankfurt am Main¹⁶⁷ alle Großstädte von sich mittelfristig verbessernden ordentlichen Ergebnissen aus. Damit einhergehend konnten Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main die Zielvorgaben der Schutzschirmvereinbarungen im Planungszeitraum einhalten.

Frankfurt am Main berücksichtigte in der mittelfristigen Ergebnisplanung der Jahre 2015 bis 2018 negative ordentliche Ergebnisse von insgesamt 177,4 Millionen Euro. Bei einer Realisierung der geplanten Ergebnisse würde die Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses bis zum 31. Dezember 2018 auf 370,5 Millionen Euro reduziert. Damit würde Frankfurt am Main zwar weiterhin eine hohe Rücklage ausweisen. Sollte sich der Trend negativer Jahresergebnisse jedoch über den Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung hinaus fortsetzen, wäre Frankfurt am Main rechnerisch im Jahr 2028 konsolidierungsbedürftig.¹⁶⁸

Offenbach am Main zeigte im Prüfungszeitraum erhebliche Defizite in der Haushaltssteuerung. So fand bis zum Jahr 2014 in Teilen keine verursachungsgerechte und differenzierte Zuordnung der Erträge und Aufwendungen auf die einzelnen Produkte des städtischen Haushalts statt. Mit der Haushaltsplanung 2015 wurde erstmalig eine produktgenaue Differenzierung geschaffen. Die hierdurch geschaffene Transparenz gilt es nunmehr im Rahmen der Haushaltskonsolidierung zu nutzen.

Zwar ist eine künftige Verbesserung der Ertragslage vor dem Hintergrund der Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs und auf Basis der vorgestellten Berechnung für das Jahr 2016 in Darmstadt, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden zu erwarten.¹⁶⁹ Die Großstädte müssen jedoch auch die eigenen Anstrengungen forcieren, um ihre finanzielle Leistungsfähigkeit zu er-

¹⁶⁶ Kassel wurde am 30. Januar 2017 aus dem Kommunalen Schutzschirm vorzeitig entlassen.

¹⁶⁷ Über den mittelfristigen Betrachtungszeitraum ergab sich ein kumulierter Fehlbetrag, der rechnerisch vollständig durch die zum Ende des Prüfungszeitraums vorhandenen Rücklagen ausgeglichen werden kann.

¹⁶⁸ Dabei wurde der Mittelwert der geplanten ordentlichen Ergebnisse der Jahre 2015 bis 2018 für die Trendfortschreibung berücksichtigt. Der Zeitpunkt der Konsolidierungsbedürftigkeit wurde dabei ausgehend vom Stand der Rücklage aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses zum 31. Dezember 2018 ermittelt.

¹⁶⁹ Frankfurt am Main muss als einzige Großstadt mit reduzierten Finanzmittelzuflüssen des Landes durch die Neuordnung des Kommunalen Finanzausgleichs rechnen.

halten bzw. wiederzuerlangen. Dies bedeutet auch, dass die ausgelagerten kommunalen Beteiligungen einen Beitrag zur städtischen Konsolidierung erbringen müssen.

Unabhängig von bestehenden Konsolidierungsbedarfen wurden für alle Großstädte Ergebnisverbesserungspotenziale und Haushaltsbelastungen berechnet. Besonders Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main stehen aufgrund ihrer konsolidierungsbedürftigen Haushaltslagen vor der Herausforderung, einen Ausgleich des ordentlichen Ergebnisses dauerhaft zu erreichen und bestehende Altfehlbeträge abzubauen. Insbesondere in Offenbach am Main wird sich mit der Aufstellung der Jahresabschlüsse 2013 und 2014 die konkrete Vermögenssituation nach der Veräußerung der städtischen Unternehmensanteile an der Klinikum Offenbach GmbH zeigen. Darüber hinaus stand in Offenbach am Main dem höchsten Konsolidierungsbedarf das geringste Ergebnisverbesserungspotenzial gegenüber. Perspektivisch ist jedoch die Möglichkeit eines Haushaltsausgleichs rechnerisch in allen konsolidierungsbedürftigen Großstädten gegeben.

Die Großstädte sollten hinterfragen, ob sie sich Aufgaben, zu denen sie nicht gesetzlich verpflichtet sind, im bestehenden Umfang leisten können, eine wirtschaftlichere Leistungserbringung möglich ist bzw. eine alternative Finanzierung der Leistungserbringung durch angemessene Nutzungsentgelte erfolgen kann. Andernfalls sind die bestehenden kommunalen Leistungen durch die steuerpflichtigen Bürger im Sinne einer Ultima Ratio durch Anpassung des Hebesatzes für die Grundsteuer B bis zur Höhe eines ausgeglichenen Haushalts zu refinanzieren. Nur so ist ein nachhaltiges Verwaltungshandeln im Sinne der intergenerativen Gerechtigkeit gewährleistet.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung beinhaltet ein nachhaltiges Konsolidierungsmanagement auch den Abbau des sekundären Konsolidierungsbedarfs, also der dauerhaft in Anspruch genommenen Kassenkredite abzüglich der liquiden Mittel. Mit einem sukzessiven Abbau der Kassenkredite¹⁷⁰ würden sich Darmstadt, Kassel und Offenbach am Main auf der einen Seite durch einen sinkenden Zinsaufwand stetig entlasten und auf der anderen Seite einem potentiellen Zinsänderungsrisiko durch steigende Zinsen entgegen-treten.

Die Großstädte sind vor diesem Hintergrund dazu aufgefordert, den Abbau der Schulden zu forcieren und damit direkt zur Zukunftssicherung durch eine stabile Finanzlage beizutragen.

¹⁷⁰ Aufgrund anhaltend hoher Kassenkredite kündigte die Landesregierung am 4. Juli 2017 das Programm Hessenkasse an. Die Hessenkasse sieht vor, den hessischen Kommunen zum 1. Juli 2018 nahezu ihre kompletten Kassenkredite im Kernhaushalt abzunehmen.

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

Gesetz vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 8. März 2011, GVBl. I, Seiten 153, 159

§ 1 Zuständige Behörde¹⁷¹

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen¹⁷²

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder

mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.¹⁷³

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main,¹⁷⁴
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,¹⁷⁵
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main,¹⁷⁶
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,¹⁷⁷
10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften

173 [Siehe hierzu § 123 Absatz 1 Satz 1 Nr. 2 HGO]

174 § 4 Absatz 1 Nr. 5 zuletzt geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 152)

175 § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

176 § 4 Absatz 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

177 § 4 Absatz 1 Nr. 9 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

171 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

172 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

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.¹⁷⁸

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht¹⁷⁹

(1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit

sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

178 § 4 Absatz 1 Nr. 12 eingefügt durch Gesetz zur Erweiterung von organisationsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der Wahrnehmung von Aufgaben nach dem Zweiten und Zwölften Buch Sozialgesetzbuch und zur Änderung anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 14. Dezember 2006 (GVBl. I, S. 666 ff.)

179 § 5 Absatz 1 Satz 4 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.)

11. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften



Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt
Telefon: (0 61 51) 381 251
Telefax: (0 61 51) 381 255
E-Mail: poststelle@uepkk.hessen.de

Dr. Ulrich Keilmann
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter
Telefon: (0 61 51) 381 250

Martina Geis
Ministerialrätin
Stellv. Abteilungsleiterin
(bis 31. Januar 2017)

Stefan Nickel
Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
(seit 1. August 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 257

Dr. Hava Erdem
Regierungsdirektorin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 259

Daniel Becker
Forstoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 252

Günter Wagner
Regierungsoberrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 520

Heike Weyell
Regierungsrätin
Projektleiterin
Telefon: (0 61 51) 381 260

Dr. Andreas Burth
Regierungsrat
Projektleiter (bis 31. Oktober 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 258

Mark Salama
Regierungsdirektor
Projektleiter (seit 1. Februar 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 256

Adolf Dick
Oberrechnungsrat
Projektleiter
Telefon: (0 61 51) 381 307

Konstanze Berlit
Amtfrau
Projektleiterin (seit 1. Juni 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 253

Nina Matthes
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 251

Natascha Ehret
Verwaltungsangestellte
Telefon: (0 61 51) 381 254

Rajana Höhne-Ohlerich
Verwaltungsangestellte
(seit 1. Juni 2017)
Telefon: (0 61 51) 381 522