



# DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

# Kommunalbericht 2018

Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht

---

Hessischer Landtag

19. Wahlperiode

Drucksache 19/6812

Eingegangen am 10. Dezember 2018

Ausgegeben am 13. Dezember 2018

## Impressum

Herausgeber:	Dr. Walter Wallmann Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften • Eschollbrücker Straße 27 64295 Darmstadt  poststelle@uepkk.hessen.de rechnungshof.hessen.de
Satz:	Eigensatz
Druck:	AC medienhaus GmbH, Ostring 13, 65205 Wiesbaden
Druckdatum:	6. Dezember 2018
Auslieferung:	Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs • Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •  und  Kanzlei des Hessischen Landtags, Postfach 3240, 65022 Wiesbaden
Auflage:	1.300
Landtagsdrucksache	19/6812

## Vorwort

Die hessischen Kommunen sind heterogen hinsichtlich ihrer Fläche, ihrer Einwohnerzahl und ihres Aufgabenkatalogs. Auch bei der Finanzlage zeigen sich Unterschiede. Während es 335 Kommunen im Jahr 2017 gelang, einen Finanzierungsüberschuss zu erzielen, verzeichneten noch immer 113 Kommunen Defizite. Der kommunale Schuldenstand sank insgesamt um 557 Millionen Euro auf 17.363 Millionen Euro. Die Heterogenität der hessischen Kommunen zeigt sich auch bei der Inanspruchnahme von Kassenkrediten: Zehn Kommunen hatten mehr als 50 Prozent der Kassenkredite aller 448 Kommunen aufgenommen.

Ziel unserer Prüfungen ist es, diese unterschiedlichen Ausgangslagen vergleichbar zu machen, um so den Kommunen Erfolgsfaktoren für gutes Verwaltungshandeln an die Hand geben zu können. Dadurch sollen alle Kommunen Handlungsspielräume gewinnen, denn die ausgesprochenen Empfehlungen richten sich wie in jedem Jahr nicht nur an die geprüften kommunalen Körperschaften, sondern können für alle Kommunen hilfreich sein.

Unterschiede im kommunalen Raum werden zudem mit dem Kommunalmonitor transparent. Er ermöglicht es, sich über relevante Daten und Prüfungen der hessischen Städte und Gemeinden im Internet zu informieren.

Im Kommunalbericht 2018 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen sowie vier Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 107 kommunale Körperschaften in die Prüfungen einbezogen.

Bei den Haushaltsstrukturprüfungen lag der Fokus zum einem auf der Frage, wie die Haushaltskonsolidierung gelingen kann. Unsere Handlungsempfehlungen würden bei vielen Kommunen bereits zu einem Ausgleich führen. Eine weitere Prüfung beschäftigte sich mit der Siedlungsstruktur. Es wurden mögliche Vor- und Nachteile, die sich aus der zu versorgenden Gemeindefläche ergeben könnten, identifiziert, analysiert und schließlich ein Siedlungsindex definiert. Mit der turnusmäßigen Prüfung des Landeswohlfahrtsverbands Hessen haben wir Optimierungspotenziale aufgezeigt.

Themen der Fachprüfungen waren die Betätigung bei kommunalen Wohnungsbauunternehmen und bei Verkehrsgesellschaften sowie das Personalmanagement und die Stadtentwicklung.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Körperschaften, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften und den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung für die konstruktive und professionelle Diskussion. Nur durch das faire Zusammenwirken aller Beteiligten waren der Erfolg der Prüfungen und das Gelingen des Kommunalberichts 2018 möglich.

Darmstadt, im Dezember 2018



Dr. Walter Wallmann  
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

## Inhaltsverzeichnis

<b>Impressum</b> .....	<b>II</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>III</b>
<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>Redaktionelle Hinweise</b> .....	<b>IX</b>
<b>LEITSÄTZE</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Leitsätze</b> .....	<b>3</b>
1.1 „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ – 201. Prüfung .....	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ – 203. Vergleichende Prüfung .....	5
1.3 „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ – 207. Vergleichende Prüfung .....	7
1.4 „Kommunaler Wohnungsbau“ – 196. Vergleichende Prüfung .....	9
1.5 „Personalmanagement II“ – 204. Vergleichende Prüfung .....	11
1.6 „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ – 205. Vergleichende Prüfung .....	13
1.7 „Stadtentwicklung“ – 206. Vergleichende Prüfung .....	15
<b>HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN</b> .....	<b>17</b>
<b>2. Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2017</b> .....	<b>18</b>
2.1 Haushaltssituation.....	18
2.2 Beratung der Nicht-Schutzschirmkommunen .....	19
2.3 Verschuldung .....	21
2.3.1 Schulden der Kernhaushalte .....	21
2.3.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs .....	24
2.4 Einnahmen.....	26
2.4.1 Bereinigte Einnahmen .....	26
2.4.2 Steuereinnahmen .....	28
2.5 Ausgaben.....	29
2.5.1 Bereinigte Ausgaben .....	29
2.5.2 Personalausgaben.....	31
2.6 Kommunalmonitor .....	34
2.7 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick.....	35
<b>HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN</b> .....	<b>37</b>
<b>3. „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ –     201. Prüfung</b> .....	<b>38</b>

3.1	Vorbemerkung.....	38
3.2	Leitsätze.....	39
3.3	Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands.....	40
3.4	Haushalt.....	49
3.5	Fachaufgaben.....	57
3.6	Analyse und Steuerung der Fachaufgaben.....	61
3.7	Schulträgeraufgaben.....	68
3.8	Dokumentenmanagementsystem.....	72
3.9	Vergabeverfahren.....	74
3.10	Zusammenfassung und Ausblick.....	75
<b>4.</b>	<b>„Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ –</b>	
	<b>203. Vergleichende Prüfung.....</b>	<b>78</b>
4.1	Vorbemerkung.....	78
4.2	Leitsätze.....	80
4.3	Siedlungsstruktur.....	81
4.3.1	Zielsetzung und Vorgehensweise.....	81
4.3.2	Messung der Siedlungsstruktur und Einordnung (Stufe 1).....	82
4.3.3	Statistische Untersuchung der Siedlungsrelevanz (Stufe 2).....	85
4.3.4	Empfehlung im Zusammenhang mit der Siedlungs- struktur (Stufe 3).....	95
4.4	Entwicklung der Kommunalfinanzen.....	100
4.4.1	Mehrkomponentenmodell.....	100
4.4.2	Stand der Rechnungslegung.....	103
4.4.3	Schulden.....	104
4.5	Konsolidierungsbereiche.....	106
4.5.1	Allgemeine Verwaltung.....	106
4.5.2	Kindertagesbetreuung.....	108
4.5.3	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen.....	111
4.5.4	Gebührenhaushalte.....	112
4.5.5	Hebesätze der Realsteuern.....	114
4.6	Ausblick.....	116
<b>5.</b>	<b>„Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ –</b>	
	<b>207. Vergleichende Prüfung.....</b>	<b>118</b>
5.1	Vorbemerkung.....	118
5.2	Leitsätze.....	120
5.3	Finanzielle Ausgangslage.....	121
5.4	Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Aufwandsseite.....	127
5.5	Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Ertragsseite ....	144

5.6	Zusammenfassung und Ausblick .....	154
<b>FACHPRÜFUNGEN .....</b>		<b>159</b>
<b>6.</b>	<b>„Kommunaler Wohnungsbau“ – 196. Vergleichende Prüfung .....</b>	<b>160</b>
6.1	Vorbemerkung .....	160
6.2	Leitsätze.....	162
6.3	Strukturdaten zum Wohnungsbau .....	163
6.4	Steuerung der Beteiligungen .....	171
6.5	Haushaltslage der Kommunen.....	176
6.6	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte .....	187
6.7	Ausblick.....	189
<b>7.</b>	<b>„Personalmanagement II“ – 204. Vergleichende Prüfung .....</b>	<b>194</b>
7.1	Vorbemerkung .....	194
7.2	Leitsätze.....	196
7.3	Prüfbereiche des Personalmanagements .....	197
7.4	Personalorganisation .....	198
7.5	Personalbedarfsplanung .....	202
7.6	Personalwirtschaft.....	205
7.7	Personalentwicklung .....	209
7.8	Personalverwaltung und -abrechnung .....	212
7.9	Personalcontrolling .....	212
7.10	Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bürgerbüro .....	215
7.11	Reifegrad Personalmanagement .....	219
7.12	Ausblick.....	222
<b>8.</b>	<b>„Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ – 205. Vergleichende Prüfung .....</b>	<b>224</b>
8.1	Vorbemerkung .....	224
8.2	Leitsätze.....	226
8.3	Rechtliche Grundlagen .....	227
8.4	Organisation des ÖPNV in Hessen.....	230
8.4.1	Verkehrsverbünde .....	230
8.4.2	Organisation des lokalen ÖPNV in den Kreisen.....	231
8.4.3	Lokale/Gemeinsame Nahverkehrsorganisationen.....	232
8.4.4	Aufgaben und Personal der Nahverkehrsorganisationen.....	234
8.5	Qualität des ÖPNV.....	236
8.6	Aufwendungen für den ÖPNV.....	249
8.7	Finanzierung des ÖPNV .....	252

---

8.8	Steuerung und Kontrolle durch Aufgabenträger.....	257
8.9	Beihilfen- und Vergaberecht.....	258
8.10	Schülerbeförderung.....	263
8.11	Ausblick.....	264
<b>9.</b>	<b>„Stadtentwicklung“ – 206. Vergleichende Prüfung.....</b>	<b>266</b>
9.1	Vorbemerkung.....	266
9.2	Leitsätze.....	267
9.3	Prüfungsansatz .....	268
9.4	Maßnahmen der Stadtentwicklung.....	269
9.4.1	Sektorale Themenfelder .....	271
9.4.2	Maßnahmentypen.....	272
9.4.3	Räumliche Bezugsebene .....	274
9.5	Aufgabenwahrnehmung.....	279
9.5.1	Prozessmodell „Stadtentwicklung betreiben“.....	279
9.5.2	Aufbauorganisation der Stadtentwicklung .....	285
9.5.3	Personeller Ressourceneinsatz .....	288
9.6	Finanzierung .....	291
9.7	Zusammenfassung.....	294
9.8	Ausblick.....	296
<b>ANLAGEN.....</b>	<b>.....</b>	<b>299</b>
<b>10.</b>	<b>Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften .....</b>	<b>300</b>
<b>11.</b>	<b>Prüfprogramm .....</b>	<b>301</b>
11.1	Beendete Prüfungen .....	301
11.1.1	Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen.....	301
11.1.2	Prüfungsbeauftragte .....	303
11.2	Laufende Prüfungen.....	307
<b>12.</b>	<b>Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) .....</b>	<b>310</b>
<b>13.</b>	<b>Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften.....</b>	<b>312</b>



## 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.



# LEITSÄTZE



## 1. Leitsätze

### 1.1 „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ – 201. Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 3 ab Seite 38.

**In Summe hat die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 17,3 Millionen Euro ermittelt.**

- **Durch eine Verstärkung der Fallsteuerung kann ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 16,6 Millionen Euro erzielt werden. Dies beinhaltet die Etablierung eines Fachcontrollings.** Seite 68
- **Durch ein Dokumentenmanagementsystem im LWV kann ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 670.000 Euro erzielt werden.** Seite 72

**Die Struktur des Beteiligungsmanagements und die eingesetzten Instrumente waren zweckmäßig und angemessen.** Seite 43

**Die Aufwendungen des LWV waren zu rund 89 Prozent durch Transferleistungen in Höhe von 1.752 Millionen Euro geprägt.** Seite 56

**Der Integrierte Teilhabeplan (ITP) als Kernelement der Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen (PerSEH) war ein entscheidendes Element der Fallsteuerung. Es sollte daher durch gezielte Schulungen der Leistungserbringer in seiner Steuerungswirkung verbessert werden.** Seite 62

**Im LWV war kein einheitliches Wissensmanagement implementiert. Da das Mitarbeiterwissen einen hohen strategischen Wert besitzt, sollte eine lernende Organisation angestrebt werden, die den Wissenstransfer auf Ebene der Fachbereiche sicherstellt.** Seite 65

**Die Digitalisierung und Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) erfordern Änderungen. Dies kann durch stringente Zielsetzungen und transparente Controllingmechanismen, eingebettet in ein Führungsinformationssystem, gelingen.** Seite 67

**Für die Schulträgeraufgaben empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die geänderten Rahmenbedingungen (schwankende Schülerzahlen, Inklusion und Zuwanderung) in die Planung miteinzubeziehen.** Seite 68



---

## 1.2 „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ – 203. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 4 ab Seite 78.

**Siedlungsstruktur beschreibt ein mehrdimensionales Phänomen. Die Überörtliche Prüfung bildete dieses Phänomen durch drei Indikatoren in einem Siedlungsindex ab und untersuchte die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.** Seite 81 ff.

**Bei der Untersuchung aller Aufgabenbereiche stellte die Überörtliche Prüfung bei den Pflichtaufgaben Feuerwehr und Straßen statistisch nachweisbare monetäre Nachteile für zersiedelte Gemeinden fest.** Seite 85 ff.

**Erhöhte monetäre Belastungen der Bürger zersiedelter Gemeinden aufgrund des Kostendeckungsprinzips nach § 10 Absatz 1 KAG wies die Überörtliche Prüfung in den Gebührenhaushalten Abwasser und Wasser statistisch nach.** Seite 93 ff.

**Für das untersuchte Jahr 2016 war ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Stabilität auf Gesamthaushaltsebene nicht nachweisbar. Ein Grund ist das Gebot zum Haushaltsausgleich nach § 92 Absatz 4 HGO: Mehrbelastungen an einer Stelle werden durch Minderbelastungen an anderer Stelle kompensiert.** Seite 94 ff.

**Punktuelle Verbesserungen der Förderung des ländlichen Raums im kommunalen Finanzausgleich sind durch die Heranziehung des Siedlungsindex zur Feinabstimmung denkbar.** Seite 95 ff.

**Die Haushaltslage verbesserte sich in den Jahren kontinuierlich. In 2016 wiesen 31 Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt aus. Von den 40 geprüften Gemeinden wurde die Haushaltslage für den Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 bei 28 als fragil oder konsolidierungsbedürftig, bei sieben als hinreichend stabil und bei fünf als stabil beurteilt.** Seite 102 ff.

**Die Gesamtschulden stiegen im Prüfungszeitraum um 12 Millionen Euro auf 538 Millionen Euro. Die Kassenkredite verringerten sich um 27 Millionen Euro auf 159 Millionen Euro.** Seite 104 ff.

**Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof wiesen im Kalkulationszeitraum 2012 bis 2016 insgesamt 37,6 Millionen Euro Kostenunterdeckungen aus. Davon entfielen 20,5 Millionen Euro auf den Bereich Abwasser.** Seite 112 ff.

**Bei 38 Gemeinden war durch die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale (ohne Erhöhung der Realsteuerhebesätze) ein Haushaltsausgleich möglich. Lediglich zwei Gemeinden mussten hierzu zusätzlich die Hebesätze der Grundsteuer B anheben.** Seite 114 ff.

**16 Gemeinden stellten den Jahresabschluss 2016 bis Ende 2017 auf, bei fünf war die Erstellung fristgerecht. In nur neun Gemeinden lag ein geprüfter Jahresabschluss 2014 vor. Der Prüfungsstau war erheblich.** Seite 102



### 1.3 „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ – 207. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 5 ab Seite 118.

**Die untersuchten Kommunen gaben an, keinen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2017 planen zu können.** Seite 121

**Rodenbach hatte mit vier von fünf stabilen Haushaltsjahren im Prüfungszeitraum insgesamt eine stabile Haushaltslage. Schöneck, Siegbach und Trebur hatten nur in 2016 einen stabilen Haushalt. Ihre Haushaltslage war insgesamt fragil. Die verbleibenden 15 Kommunen<sup>1</sup> wiesen im Prüfungszeitraum eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf.** Seite 123

**Bischofsheim, Erlensee, Heusenstamm, Messel, Neckarsteinach, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms und Trebur erreichten in 2016 den Haushaltsausgleich im Rechnungsergebnis, wenn sie ihre Rücklagen einbeziehen.** Seite 126

**Büttelborn, Hosenfeld, Langen, Naumburg, Nidderau und Niederdorfelden können ihren Konsolidierungsbedarf aus dem Jahr 2016 durch die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale ausgleichen.** Seite 143

**Eppstein, Morschen und Tann (Rhön) müssten zum Haushaltsausgleich zusätzlich auf ertragsseitig ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale sowie eine Anhebung der Realsteuerhebesätze der Grundsteuer B zurückgreifen.** Seite 153

**Somit könnten alle Vergleichskommunen ihren Konsolidierungsbedarf aus 2016 ausgleichen.** Seite 153

**Die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale beziehen sich auf den Personaleinsatz in der allgemeinen Verwaltung (1,8 Millionen Euro) und in Kindertageseinrichtungen (7,6 Millionen Euro) sowie auf Infrastrukturleistungen (11,3 Millionen Euro).** Seite 127 ff.

**Die ertragsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich aus Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung (6,7 Millionen Euro), Gebühren (3,0 Millionen Euro) und aus der Anhebung der Realsteuerhebesätze der Grundsteuer B (1,1 Millionen Euro).** Seite 144 ff.

---

<sup>1</sup> Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Solms, Tann (Rhön)



## 1.4 „Kommunaler Wohnungsbau“ – 196. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 6 ab Seite 160.

**Die untersuchten zehn Städte lagen alle im erweiterten Bereich des Ballungsraums Rhein-Main. In den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden ist eine gegenüber dem Betrachtungszeitraum höhere Wohnungsbautätigkeit erforderlich, um die entstandenen Wohnungsdefizite abzubauen.**

Seite 171

**Die höchsten Anteile an Gebäudenutzfläche der bis 1978 gebauten Wohnungen am Wohnungsbestand wiesen Gießen (91,7 Prozent), Rüsselsheim am Main (83,9 Prozent) und Hattersheim am Main (81,4 Prozent) auf. Die Städte Rüsselsheim am Main und Gießen waren in der Modernisierung der Wohnungsbestände am weitesten vorangeschritten. Sie wiesen die höchsten Anteile bis 1978 errichteter Wohnungen auf und erreichten einen im Vergleich besseren Energieverbrauch. Der aus dem Energiebedarf abgeleitete Modernisierungsbedarf der wohnungswirtschaftlichen Beteiligung ist in Darmstadt am höchsten.**

Seite 169

**Die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main hielten Anteile an wohnungswirtschaftlich tätigen Genossenschaften. Die Beteiligungsquote der Städte überstieg das jeweilige Stimmrecht der Kommunen in der Generalversammlung. Somit verfügten die Städte nicht über einen angemessenen Einfluss auf die Genossenschaften gemäß § 122 Abs. 1 Nr. 3 HGO.**

Seite 171

**Die Stadt Gießen gründete eine Wohnbaugenossenschaft ohne Einbindung der Stadtverordnetenversammlung.**

Seite 172

**Die (über die Bilanzsumme gewichtete) Eigenkapitalquote der GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen mbH betrug 7,2 Prozent und war die niedrigste im Vergleich. Ebenfalls niedrige Eigenkapitalquoten wiesen die SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH mit 14,1 Prozent, die GeWeGe Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH mit 14,4 Prozent sowie die Bad Nauheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH mit 16,3 Prozent aus. In Zukunft ist auf eine angemessene Ausstattung mit Eigenkapital zu achten.**

Seite 183

**Nur die Wohnungsbauunternehmen von Darmstadt, Hattersheim am Main, Idstein und Wiesbaden beantragten Fördermittel aus dem Programmteil Wohnraum des Kommunalinvestitionsprogramms. Weder die anderen Wohnungsbauunternehmen noch die zehn Kommunen beantragten Fördermittel aus diesem Programmteil.**

Seite 186

**Die Gemeinnützige Baugenossenschaft Rüsselsheim eG und die GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen mbH räumten keine Prüfungs- und Unterrichtsrechten ein. Angeforderte Unterlagen wurden nicht zur Verfügung gestellt. Die Prüfungs- und Unterrichtsrechte sind vollständig einzuräumen.**

Seite 187



## 1.5 „Personalmanagement II“ – 204. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 7 ab Seite 194.

**Die Ergebnisverbesserungspotenziale betragen rund zehn Millionen Euro. Die Kommunen können mit einem aktiv gestalteten Personalmanagement einen Beitrag zur Effizienz sowie zur Leistungs- und Zukunftsfähigkeit erbringen.**

Seite 201

**Von einem wirkungsvollen Personalmanagement profitieren Kommunen,**

Seite 219 f.

- **in denen Instrumente zur Personalentwicklung konzipiert und systematisch angewendet werden,**
- **in denen steuerungsrelevante Kennzahlen regelmäßig vorgehalten und in der Verwaltung kommuniziert werden und**
- **die eine strategische Personalplanung erarbeitet und verwaltungsweit umgesetzt haben.**

**Die Größe der Personalverwaltungen schwankte zwischen 1,6 und 5,7 Vollzeitäquivalenten und war auf unterschiedliche Arbeitsweisen und Standards der Aufgabenwahrnehmung zurückzuführen. Interkommunale Zusammenarbeit im Personalbereich wurde nicht realisiert.**

Seite 198

**Personalbedarfsbemessungen für die Gesamtverwaltung wurden in keiner geprüften Körperschaft erstellt. Büdingen, Heppenheim, Königstein im Taunus, Michelstadt, Reinheim und Seeheim-Jugenheim waren nicht in der Lage, einen aufgabenbezogenen Personalbedarf auf Basis von systematischen Personalbedarfsbemessungen nachzuweisen.**

Seite 202 ff.

**Die Personalausstattung in der Kernverwaltung schwankte zwischen 2,43 und 5,70 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner und zeigt den Gestaltungsspielraum der Kommunen, den sie durch aktives Personalmanagement beeinflussen können.**

Seite 205 ff.

**Mehr als jeder vierte Beschäftigte scheidet in den nächsten zehn Jahren altersbedingt aus der Verwaltung der geprüften Körperschaften aus. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und eine Planung für eine mögliche Wiederbesetzung vorzunehmen.**

Seite 202 ff.

**Bruchköbel, Griesheim, Heppenheim, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim hatten mit ihren Dienstvereinbarungen zur leistungsorientierten Bezahlung nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“ dem originären Leistungsgedanken der tarifrechtlichen Regelung nicht entsprochen.**

Seite 207 ff.

**Verbindlich formulierte Personalentwicklungsinstrumente wiesen Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen und Groß-Gerau auf. Art und Umfang der eingesetzten Instrumente zur Personalentwicklung waren unterschiedlich ausgeprägt.**

Seite 212 f.

**Personalwirtschaftliche Kennzahlen als Basis für eine Steuerung des kommunalen Personalkörpers wurden in zwölf der geprüften Kommunen regelmäßig durch die Personalverwaltung zur Verfügung gestellt (Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen, Groß-Gerau, Heppenheim, Herborn, Karben,**

Seite 212 f.

**Königstein im Taunus, Künzell, Mühlheim am Main, Riedstadt und Seeheim-Jugenheim). Die Verknüpfung von Zielen für das Personalwesen und Kennzahlen war die Ausnahme.**

Seite 219 ff.

**Das Reifegradmodell zeigt, dass Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen, Herborn und Karben einen hohen Reifegrad im Personalmanagement vorweisen können.**

## 1.6 „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ – 205. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 8 ab Seite 224.

**Bei den geprüften Landkreisen ergaben sich durchschnittliche jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich des lokalen ÖPNV in Höhe von rund 13,8 Millionen Euro.**

Seite 234 ff.

**Die Finanzierung der Bus-Verkehrsleistungen und die Aufgabenverteilung waren abhängig von der Einordnung als „regionalem“ (in Zuständigkeit des RMV) oder „lokalem“ ÖPNV (in Zuständigkeit der Landkreise). Die Einordnung war historisch gewachsen und sachlich nicht mehr nachvollziehbar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine sachgerechte und klarere Zuständigkeitsverteilung umzusetzen.**

Seite 231

**Unterschiedliche Raumstrukturen führten zu unterschiedlichen Anforderungen an die Steuerung des ÖPNV im ländlichen Raum (Odenwaldkreis) oder im urbanen Verdichtungsraum (Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach). In Ballungsräumen war die Anschlusssicherung und Qualität des ÖPNV elementar, um einen Anreiz zum Umstieg auf den ÖPNV zu geben und die Pendlerströme zu bewältigen. Hierfür waren Qualitätskontrollen, die Durchsetzung der Qualitätsvorgaben und eine sorgfältige Vorbereitung bei Betriebsaufnahmen ausschlaggebend.**

Seite 234

**Beim Main-Taunus-Kreis kamen Verkehre in Folge von nicht ausreichend vorbereiteten Betriebsaufnahmen neuer Anbieter zeitweise komplett zum Erliegen. Zudem bestanden hier und beim Landkreis Offenbach Defizite bei der Durchsetzung der Qualitätsvorgaben. Die Möglichkeiten der Landkreise zur Beeinflussung der Qualität wurden hier nicht ausreichend genutzt.**

Seite 239

**Zu kurze Laufzeiten der Verträge (Main-Taunus-Kreis) oder zu geringe Leistungsvolumina in den vergebenen Linienbündeln (Landkreise Limburg-Weilburg, Offenbach) führten zu höheren Kosten der Verkehrsleistungen.**

Seite 237

**Um Doppelzuständigkeiten wie beim Landkreis Offenbach zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und der lokalen Nahverkehrsorganisation zu vermeiden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung für die operativen Aufgaben aus Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsaspekten auf die Ressourcen der jeweiligen Nahverkehrsorganisation zurückzugreifen.**

Seite 233

**Der Odenwaldkreis hat mit dem Programm „Garantiert mobil“ eine innovative Lösung entwickelt, die durch die Nutzung alternativer Bedienformen ein Modell für eine wirtschaftliche Grundversorgung im ländlichen Raum darstellen kann.**

Seite 244

**Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises (OREG mbH) nahm trotz Ausübung weiterer wirtschaftlicher Tätigkeiten keine komplette buchhalterische Trennung der beihilfenrechtlich verschieden zu bewertenden Aktivitäten vor. Dies war beihilfenrechtlich problematisch. Auch beim Landkreis Darmstadt-Dieburg entsprach das Rechnungswesen der Nahverkehrsorganisation DADINA im Prüfungszeitraum nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung.**

Seite 260

Seite 261

**Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Odenwald nahmen Direktvergaben von Verkehrsleistungen unter Missachtung des Vergaberechts vor.**

Seite 236

**Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte im Prüfungszeitraum die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV durch Leistungskürzungen im Verkehrsangebot in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden erhöht. Unwirtschaftlich war hingegen der nicht vertragsgemäße Umgang des Kreises mit Leistungsstörungen bei den Verkehrsunternehmen.**

---

## 1.7 „Stadtentwicklung“ – 206. Vergleichende Prüfung

Die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung finden sich in Textziffer 9 ab Seite 266.

**Für die Stadtentwicklung gibt es keine „Blaupausen“. Vielmehr ist der Handlungsbedarf strukturiert über alle Interessengruppen der Stadtgesellschaft zu ermitteln und dieser an einem Leitbild oder an strategischen Zielen auszurichten.** Seite 274 ff.

**Die Städte sollten in Zukunft verstärkt auf eine breitere räumliche Bezugsebene der Maßnahmen der Stadtentwicklung achten und im Idealfall das gesamte Stadtgebiet einbeziehen.** Seite 274 ff.

**Die Aufgaben der Stadtentwicklung sollten von denen der Stadtplanung abgegrenzt werden. Dabei sollte insbesondere auf die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (Prinzip der Kongruenz) geachtet werden.** Seite 285 f.

**In der Stadtentwicklung sollte fachlich ausgebildetes Personal eingesetzt und dabei die Erfahrungcluster berücksichtigt werden. Fortbildungen sind besonders relevant, um die „Augenhöhe“ zu den externen Planern und Partnern zu erhalten.** Seite 288 ff.

**In Rodgau, Maintal, Dietzenbach und Nidderau lag die Eigenfinanzierungsquote bei 80 Prozent und mehr. Insbesondere diesen Städten empfiehlt die Überörtliche Prüfung, in Zukunft verstärkt Alternativen zur Haushaltsfinanzierung bei Maßnahmen der Stadtentwicklung zu prüfen.** Seite 291 ff.

**Zukünftig sollte eine noch proaktivere Prüfung der Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln im Bereich der Stadtentwicklung erfolgen. Dabei ist der Eigenanteil der Stadt sowie der interne Aufwand für die Fördermittelbeantragung zu ermitteln und im Rahmen der politischen Beschlussfassung transparent zu machen, um Fehlanreize auch in Zukunft zu minimieren.** Seite 293

**Der Begriff der integrierten Stadtentwicklung wird im Zeitalter der Digitalisierung in doppelter Hinsicht verändert. Zum einen führt dies zu einer stärkeren Vernetzung der Politik- und Handlungsfelder, zum anderen zu neuen und anderen Dialog- und Beteiligungsprozessen.** Seite 296

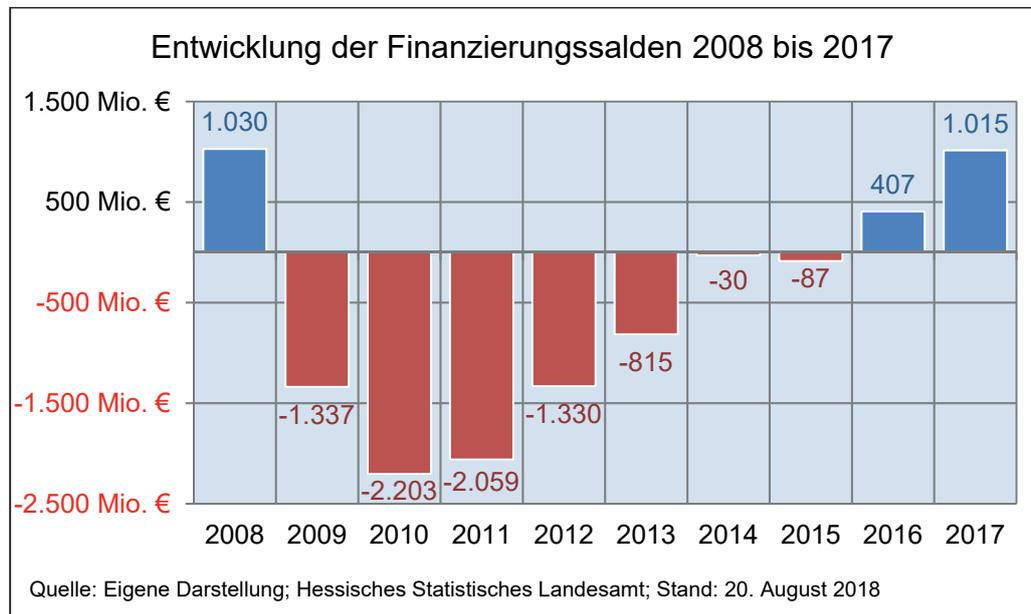


# **HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN**

## 2. Lage der hessischen Kommunalfinanzen im Jahr 2017

### 2.1 Haushaltssituation

In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Kommunen<sup>2</sup> 2017 einen positiven Finanzierungssaldo<sup>3</sup> von 1.015 Millionen Euro (Ansicht 1).<sup>4</sup>



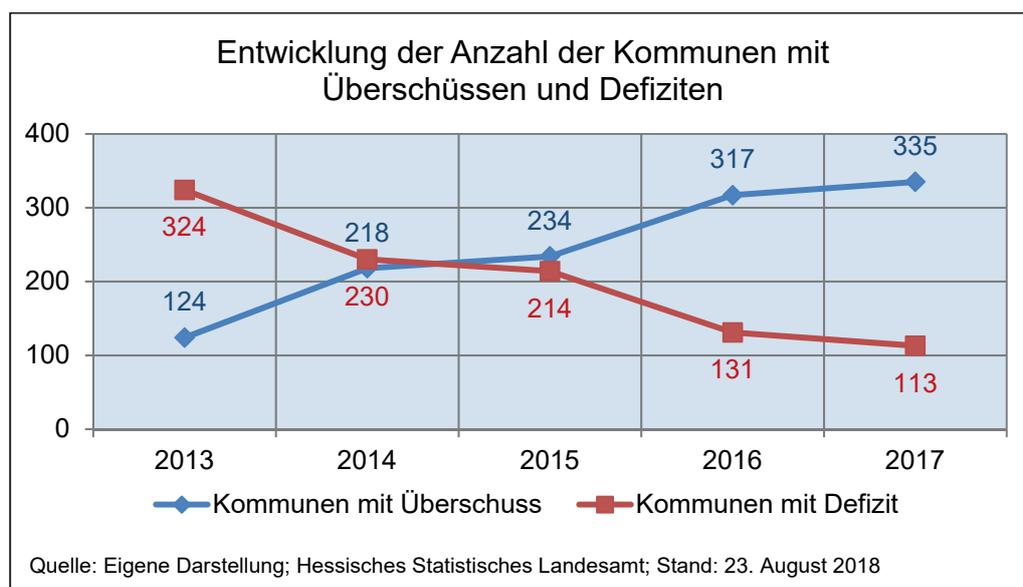
Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden 2008 bis 2017

Im Vorjahr belief sich der Finanzierungssaldo auf 407 Millionen Euro. Der Finanzierungssaldo verbesserte sich damit um mehr als 600 Millionen Euro. Diese Verbesserung gelang, obwohl sich der Finanzierungssaldo der Stadt Frankfurt am Main von 73 Millionen Euro (2015) auf -69 Millionen Euro (2016) abermals auf -165 Millionen Euro (2017) verschlechterte. Frankfurt am Main war mit 742.175 Einwohnern zum 30. Juni 2017 die mit Abstand bevölkerungsstärkste Stadt Hessens. In keiner anderen Kommune verschlechterte sich der Finanzierungssaldo im Vergleich zum Vorjahr stärker.

Die größte Verbesserung gegenüber dem Vorjahr verzeichnete der Landkreis Offenbach. Dessen Finanzierungssaldo verbesserte sich von -18 Millionen Euro (2016) auf 30 Millionen Euro (2017). Neben der Verbesserung des Durchschnittswerts setzt sich auch im Jahr 2017 der Trend fort, dass die Anzahl der Kommunen mit negativem Finanzierungssaldo zurückgeht (Ansicht 2). In den Jahren 2013 und 2014 gab es noch mehr Kommunen mit Defiziten als solche mit Überschüssen im Finanzierungssaldo. Zwischen dem Jahr 2013 und dem

- 2 Die insgesamt 448 Kommunen setzen sich zusammen aus fünf kreisfreien Städten, 21 Landkreisen, 421 kreisangehörigen Gemeinden und dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV). Die Fusion der bisherigen Stadt Beerfelden und den Gemeinden Hesseneck, Rotenberg und Sensbachtal im Odenwaldkreis zur neuen Stadt Oberzent erfolgte zum 1. Januar 2018. Sie ist daher an dieser Stelle nicht berücksichtigt.
- 3 Finanzstatistisch können Ergebnishaushalt und -rechnung gegenwärtig nicht nachgezeichnet werden. So werden in der Finanzstatistik insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge (Kassenwirkungsprinzip).
- 4 Der kommunale Finanzierungssaldo 2017 von 1.015 Millionen Euro (2016: 407 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 21.471 Millionen Euro (2016: 20.409 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 20.456 Millionen Euro (2016: 20.002 Millionen Euro). Quelle: Auswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes. Die Daten zum Finanzierungssaldo der Jahre 2008 bis 2016 basieren auf der Rechnungsstatistik, die Daten des Berichtsjahrs 2017 dagegen auf der Kassenstatistik.

Jahr 2017 hat sich die Anzahl von Kommunen mit Defiziten im Finanzierungssaldo allerdings permanent reduziert. Seit 2015 gibt es wieder mehr Kommunen mit einem Überschuss im Finanzierungssaldo als solche mit einem Defizit.



Ansicht 2: Entwicklung der Anzahl der Kommunen mit Überschüssen und Defiziten

Insgesamt haben trotz der guten Entwicklung von den 448 hessischen Kommunen 113 auch im Jahr 2017 Finanzierungsdefizite im Kernhaushalt, die sich auf zusammen -464 Millionen Euro summierten.<sup>5</sup> Defizitäre Kommunen sollten weiterhin alle Anstrengungen für die Haushaltskonsolidierung unternehmen, um den dauerhaften Haushaltsausgleich sicherzustellen, wie es die Hessische Gemeindeordnung als Regelfall für die kommunale Haushaltswirtschaft fordert (§ 92 Absatz 4 HGO<sup>6</sup>).

## 2.2 Beratung der Nicht-Schutzschirmkommunen

Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist auch in wirtschaftlich guten Zeiten unabdingbar. Das gilt nicht nur für die noch immer unter dem kommunalen Schutzschirm befindlichen besonders konsolidierungsbedürftigen Kommunen. Es ist ein Gebot für alle Körperschaften. Insofern ist es ein gutes Zeichen, dass trotz der aktuell guten Konjunkturlage zahlreiche Kommunen das freiwillige Angebot des Landes für eine kostenlose Konsolidierungsberatung in Anspruch nehmen. Bis zum 15. November 2018 fanden 117 Beratungsgespräche<sup>7</sup> der Stabsstelle für Nicht-Schutzschirmkommunen (NSK) statt.

5 Demgegenüber wiesen 335 Kommunen Finanzierungsüberschüsse auf, die sich auf insgesamt 1.479 Millionen Euro summierten. Bei den Angaben zu den Fallzahlen wurde für die Jahre 2013 bis 2016 auf die Rechnungsstatistik, für 2017 auf die Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen.

6 Nach § 92 Absatz 4 HGO besteht die rechtliche Verpflichtung, den Haushalt in jedem Haushaltsjahr im ordentlichen Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren auszugleichen. In methodischer Hinsicht ist an dieser Stelle zu beachten, dass der statistische Wert des Finanzierungssaldos Zahlungsströme erfasst, während das Erfordernis zum Haushaltsausgleich auf das ordentliche Ergebnis, mithin auf ressourcenverbrauchsorientierte Größen (Ergebnishaushalt und -rechnung), abstellt.

7 Darunter 21 Zweit- und zwei Drittggespräche.



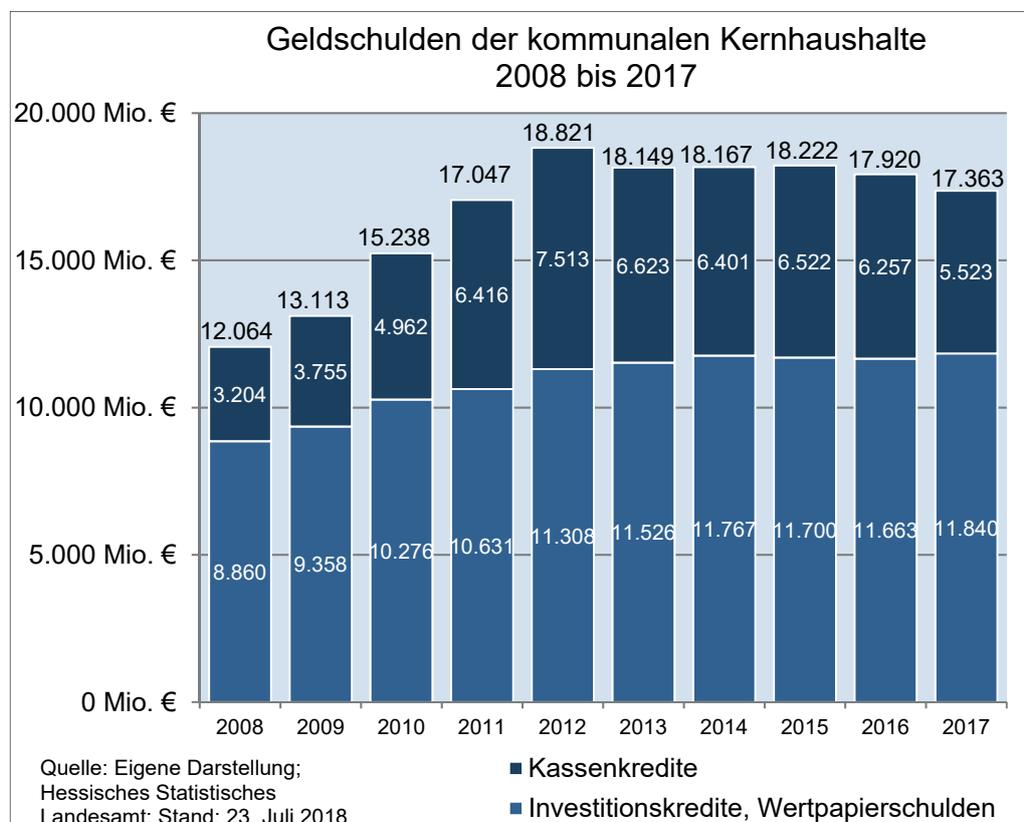
Ansicht 3: Beratene Kommunen nach Regierungsbezirken zum 15. November 2018

Ansicht 3 zeigt, dass das Angebot sowohl in Nord-, als auch in Mittel- und Südhessen gut in Anspruch genommen wird. Konsolidierungsgespräche mit der Stabsstelle NSK bieten auch Kommunen mit ausgeglichenem Haushalt die Chance, prospektiv Konsolidierungsoptionen auszuloten.

## 2.3 Verschuldung

### 2.3.1 Schulden der Kernhaushalte

Ansicht 4 stellt die Entwicklung der Geldschulden<sup>8</sup> in den kommunalen Kernhaushalten der letzten zehn Jahre dar.



Ansicht 4: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2008 bis 2017

In den Jahren 2008 bis 2012 stiegen die Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte deutlich von 12.064 Millionen Euro auf 18.821 Millionen Euro an.<sup>9</sup> Nach einem Rückgang der Kommunalschulden auf 18.149 Millionen Euro im Jahr 2013<sup>10</sup> waren die beiden Folgejahre nahezu konstant. Im Jahr 2016 sanken die Schulden um 300 Millionen Euro auf 17.920 Millionen Euro. Das Jahr

8 Die Geldschulden umfassen die Wertpapiersschulden, Investitionskredite und Kassenkredite.

9 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2008 bis 2017 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts zurückgegriffen. Implizite Schulden wie Rückstellungen sind nicht berücksichtigt. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapiersschulden und Kassenkredite beim nicht-öffentlichen Bereich als auch beim öffentlichen Bereich. Die Schuldendaten werden dabei einer Bruttobetrachtung unterzogen. Das heißt, bei den Schulden beim öffentlichen Bereich erfolgt auch dann keine Saldierung, wenn sich beispielsweise eine Kommune bei einer anderen Kommune verschuldet hat. Zu beachten ist weiterhin, dass sich ab dem Berichtsjahr 2010 ein Systemwechsel in der Schuldenstatistik vollzog, der die intertemporale Vergleichbarkeit nach Angaben des Hessischen Statistischen Landesamts unter Umständen beeinträchtigen kann.

Der Anstieg der Schulden in den Jahren 2008 bis 2012 ist teilweise auf die Finanz- und Wirtschaftskrise zurückzuführen, einerseits durch die signifikanten Mindereinnahmen der Kommunen, andererseits aber auch durch von Bund und Land gestartete Konjunkturprogramme, die zur vermehrten Aufnahme von Investitionskrediten führten.

10 Hinsichtlich des Rückgangs von 2012 auf 2013 ist darauf hinzuweisen, dass dieser teilweise dadurch verursacht wurde, dass das Land im Zuge des Kommunalen Schutzschirms einen Teil der kommunalen Schulden übernommen hat.

2017 ist von einer noch deutlicheren Schuldenreduzierung geprägt. Die Kernhaushaltsschulden sanken um 557 Millionen Euro auf den Endjahresstand von 17.363 Millionen Euro.

Von den 447 hessischen Kommunen (ohne Landeswohlfahrtsverband) wiesen nur acht Kommunen zum 31. Dezember 2017 im Kernhaushalt Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Es handelte sich hierbei um die kreisangehörigen Städte und Gemeinden Eschborn (58 Euro je Einwohner), Ludwigsau (62 Euro je Einwohner), Jossgrund (62 Euro je Einwohner), Wabern (62 Euro je Einwohner), Gründau (63 Euro je Einwohner), Erzhausen (64 Euro je Einwohner), Hainburg (79 Euro je Einwohner) und Wehrheim (94 Euro je Einwohner).

Die am geringsten verschuldete Sonderstatusstadt<sup>11</sup> war Fulda mit 862 Euro je Einwohner. Von den kreisfreien Städten hatte die Landeshauptstadt Wiesbaden die niedrigste Verschuldung im Kernhaushalt (1.227 Euro je Einwohner). In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Landkreis Fulda mit 389 Euro je Einwohner die geringste Verschuldung.

Den höchsten Schuldenstand im Kernhaushalt hatte Ende 2017 die kreisangehörige Stadt Heringen (Werra) mit 10.691 Euro je Einwohner. Zusammen mit der Stadt Bad Karlshafen (10.326 Euro je Einwohner) ist die Stadt Heringen (Werra) die einzige hessische Kommune mit einem Kernhaushaltsschuldenstand von mehr als 10.000 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Rüsselsheim am Main mit 5.128 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Offenbach am Main wies mit 7.248 Euro je Einwohner den Höchstwert der kreisfreien Städte aus. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 3.225 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Die Kassenkredite machten zum 31. Dezember 2017 insgesamt 31,8 Prozent der Kernhaushaltsgeldschulden aus (Vorjahr: 34,9 Prozent). Lediglich 198 Kommunen und damit nur 44 Prozent aller hessischen Kommunen hatten in ihrem Kernhaushalt keine Kassenkredite.<sup>12</sup> Im Vorjahr waren es 162 Kommunen. Kassenkredite dienen in ihrer ursprünglichen Funktion lediglich der Liquiditätssicherung. Angesichts des anhaltend niedrigen Zinsniveaus kann nicht ausgeschlossen werden, dass Kassenkredite von einzelnen Kommunen auch zur Finanzierung von Investitionen zweckentfremdet wurden.

Insgesamt hatten 61 Kommunen in Hessen Ende 2017 Kassenkredite von über 1.000 Euro je Einwohner (Vorjahr: 72 Kommunen). Die höchsten Kassenkredit-schulden hatte bei den kreisangehörigen Gemeinden die Stadt Bad Karlshafen mit 4.440 Euro je Einwohner. Von den sieben Sonderstatusstädten wies Rüsselsheim am Main die größten Kassenkreditbestände auf (3.315 Euro je Einwohner). Unter den kreisfreien Städten bildete Offenbach am Main mit 2.883 Euro je Einwohner den Höchstwert.<sup>13</sup> In der Gruppe der Landkreise verzeichnete der Rheingau-Taunus-Kreis mit 1.781 Euro je Einwohner den höchsten Bestand.

---

11 Sonderstatusstädte sind kreisangehörige Gemeinden. Sie haben eine Einwohnerzahl zwischen 50.000 Einwohner und 100.000 Einwohner. Gegenwärtig gibt es sieben Sonderstatusstädte. Im Unterschied zu den anderen kreisangehörigen Gemeinden nehmen Sonderstatusstädte einzelne Aufgaben selbst wahr, die bei anderen kreisangehörigen Gemeinden seitens der Landkreise wahrgenommen werden.

12 Unter den 198 Kommunen ohne Kassenkredite im Kernhaushalt sind der Landeswohlfahrtsverband (LWV) als Höherer Kommunalverband, eine kreisfreie Stadt (Wiesbaden), zwei Landkreise (Landkreis Fulda und Main-Taunus-Kreis), vier Sonderstatusstädte (Bad Homburg vor der Höhe, Fulda, Marburg und Gießen) und 190 weitere kreisangehörige Gemeinden.

13 Daneben hatte Offenbach am Main Ende 2017 noch ein Schuldscheindarlehen von insgesamt 186 Mio. Euro, das methodisch zu den Investitionskrediten gezählt wurde, künftig jedoch zu den Kassenkrediten.

**Sondersachverhalt: Hessenkasse**

Aufgrund anhaltend hoher Kassenkredite hat der Landtag am 25. April 2018 das Gesetz zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG)<sup>14</sup> beschlossen. Nach Stand zum Ende der Antragsfrist nehmen 171 Kommunen am Kassenkreditentschuldungsprogramm der Hessenkasse teil. Weitere 247 nehmen am Investitionsprogramm der Hessenkasse teil. Acht Kommunen profitieren von beiden Programmen.<sup>15</sup>

Das Entschuldungsprogramm der Hessenkasse sieht vor, den teilnehmenden hessischen Kommunen zum 1. Juli 2018 nahezu ihre kompletten (echten) Kassenkredite im Kernhaushalt abzunehmen. Sie ist damit nach dem im Jahr 2012 gestarteten Schutzschirm das zweite kommunale Entschuldungsprogramm binnen weniger Jahre.

Insgesamt sollen durch das Entschuldungsprogramm der Hessenkasse kommunale Kassenkredite von rund 4.929 Millionen Euro übernommen werden.<sup>16</sup> Das Programm wird durch Eigenbeiträge der teilnehmenden Kommunen von 25 Euro je Einwohner und Jahr der Laufzeit mitfinanziert werden. Die Dauer der kommunalen Beitragszahlung richtet sich nach dem jeweiligen Entschuldungsbetrag. Die Finanzierung erfolgt größtenteils aus dem Landeshaushalt. Die Mittel aus dem Landeshaushalt sind zum Teil aber ebenfalls als kommunale Mittel einzustufen.

Ziel der Hessenkasse ist es, das Problem der Kassenkredite dauerhaft zu lösen. Um dies sicherzustellen, werden haushaltsrechtliche Vorschriften verschärft. Zusätzlich soll die Kommunalaufsicht strenger darauf achten, dass die Vorschriften tatsächlich eingehalten werden. Die Überörtliche Prüfung begrüßt dies.

Zusätzlich zur Kassenkreditentschuldung sieht die Hessenkasse ein im Wesentlichen aus dem Landeshaushalt finanziertes Investitionsprogramm vor. Bei dem Investitionsprogramm beteiligen sich auch die Kommunen. Der kommunale Eigenanteil liegt bei zehn Prozent. Mit diesem Anteil bietet das Programm den Kommunen ein Investitionsvolumen von über 697 Millionen Euro.<sup>17</sup>

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Investitionen nur dann zu tätigen, wenn die Folgekosten richtig berechnet und dauerhaft finanziert werden können. Dies gilt sowohl für geförderte als auch für eigenfinanzierte Investitionen. Sofern Folgekosten nicht dauerhaft getragen werden können, rät die Überörtliche Prüfung dazu, die Mittel aus dem Investitionsprogramm für die Instandhaltung und Geldschuldentilgung einzusetzen. Das Zuschusskontingent kann bis zur Hälfte zur Tilgung von Investitionskrediten genutzt werden.

14 Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Nr. 5 (8. Mai 2018), S. 59 ff.

15 Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessenkasse – Kommunen müssen noch weniger zum Abbau der eigenen Schulden beitragen, Pressemeldung vom 26. Juni 2018.

16 Vgl. Artikel 2 § 6 Absatz 7 des Gesetzes zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018 GVBl., S. 59 und Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessenkasse - Gesamtübersicht Entschuldungs- und Investitionsprogramm, Stand 13. September 2018.

17 Das Investitionsvolumen setzt sich aus dem Landeszuschuss von rund 627 Millionen Euro und dem kommunalen Eigenanteil von knapp 70 Millionen Euro zusammen. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Hessenkasse - Gesamtübersicht Entschuldungs- und Investitionsprogramm, Stand 13. September 2018.

### 2.3.2 Schulden der Kernhaushalte und FEUs

Bei der Analyse der kommunalen Geldschulden ist zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der Kernhaushalte den Kommunen zurechenbare Schulden der öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) bestehen.<sup>18</sup> Insgesamt waren Ende des Jahres 2016 Geldschulden von rund 16,2 Milliarden Euro aus den Kernhaushalten hessischer Kommunen ausgelagert.<sup>19</sup>

Knapp 50 Prozent der Geldschulden sind ausgegliedert

Unter zusätzlicher Berücksichtigung der ausgelagerten Schulden steigt die Gesamtverschuldung in zahlreichen Kommunen dramatisch an. Werden neben den Schulden der Kernhaushalte zusätzlich die ausgelagerten Schulden betrachtet, spricht man von den integrierten Geldschulden. Sie liegen Ende des Jahres 2016 bei 33,1 Milliarden Euro. Damit beträgt die Auslagerungsquote der Geldschulden knapp 50 Prozent.

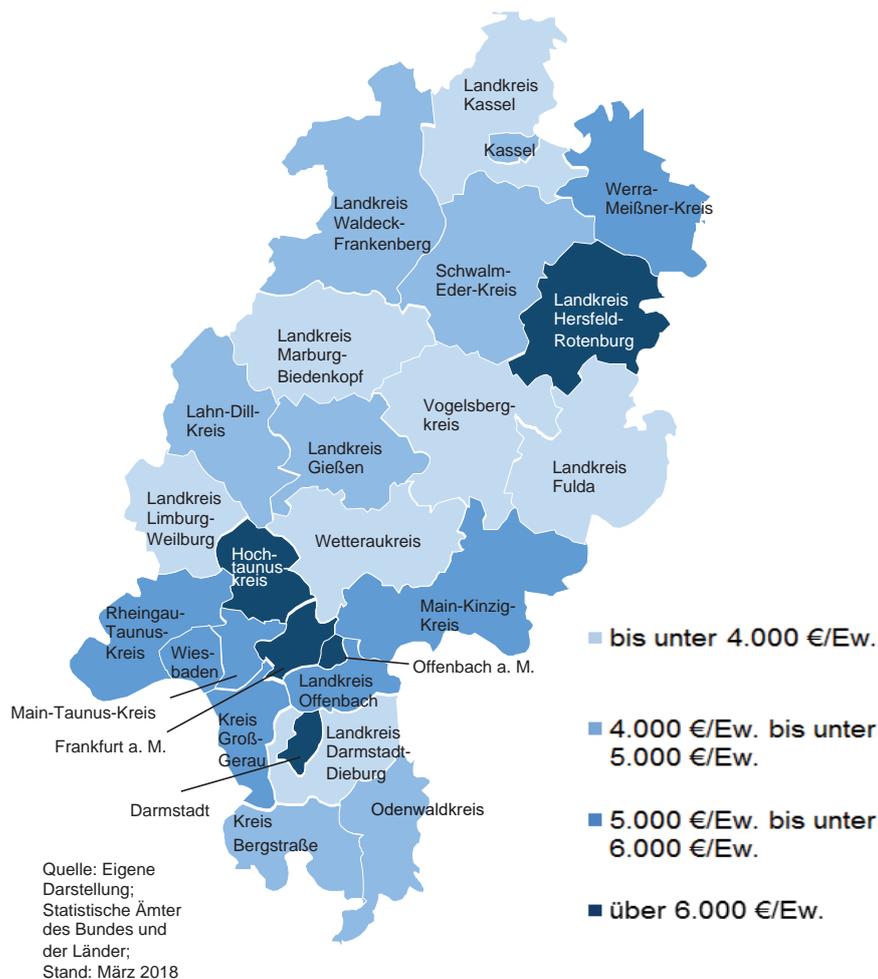
Interkommunal vergleichbar werden die integrierten Geldschulden bei Betrachtung der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise. Bei Letzteren werden die integrierten Geldschulden der kreisangehörigen Gemeinden mit denen des entsprechenden Landkreises addiert. Die Gesamtkreise sind in Bezug auf die Aufgaben mit den kreisfreien Städten vergleichbar.

Ansicht 5 stellt die integrierten Schulden der kreisfreien Städte und der Gesamtkreise für den 31. Dezember 2016 dar. Die kreisfreien Städte und Gesamtkreise mit dunklerer Schattierung weisen eine vergleichsweise hohe Pro-Kopf-Verschuldung auf.

---

18 Statistisch können nur FEUs im öffentlichen Mehrheitsbesitz berücksichtigt werden. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31. Dezember 2016.

19 Dies sind ausschließlich Schulden beim nichtöffentlichen Bereich. Die Schulden beim öffentlichen Bereich sind nicht enthalten.

Integrierte Geldschulden der kreisfreien Städte  
und Gesamtkreise am 31.12.2016 je Einwohner

Ansicht 5: Integrierte Geldschulden der kreisfreien Städte und Gesamtkreise am 31.12.2016 je Einwohner

Den höchsten Wert aller hessischen Kommunen erreicht die Stadt Darmstadt. In dieser kreisfreien Stadt liegen die integrierten Geldschulden bei 14.989 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert erreicht Darmstadt auch deutschlandweit den Spitzenwert unter den kreisfreien Städten bei den integrierten Geldschulden.<sup>20</sup> Mehr als 77 Prozent der Darmstadt zurechenbaren Schulden sind im Kernhaushalt nicht sichtbar. Mit 4.999 Euro je Einwohner weist die Stadt Kassel den niedrigsten Wert je Einwohner unter den kreisfreien Städten in Hessen aus. Bei den Gesamtkreisen<sup>21</sup> reichen die Werte zu den integrierten Schulden von 2.776 Euro je Einwohner im Landkreis Fulda bis zu 6.555 Euro je Einwohner im Hochtaunuskreis.

Neben den von der Statistik berichteten, quantifizierbaren Geldschulden inner- und außerhalb des Kernhaushalts müssten zudem die sogenannten impliziten Schulden der Kommunen hinzugerechnet werden. Hierzu zählen insbesondere

20 Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände – Anteilige Modellrechnung für den interkommunalen Vergleich, Stand 31. Dezember 2016, S. 19.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass ein Teil der Schulden auf Energie- und Verkehrsbetriebe entfallen und dass den Schulden auch Vermögenswerte gegenüberstehen.

21 Bei den Gesamtkreisen werden die Landkreise und die zugehörigen kreisangehörigen Gemeinden als statistische Einheit zusammen betrachtet.

die bilanzierten Rückstellungen. Ohne Kenntnis dieser den Kommunen zuzurechnenden impliziten Schulden bleibt das Bild der kommunalen Gesamtverschuldung unvollständig.

Ähnliches gilt für das kommunale Vermögen. Statistisch sind derzeit ausschließlich Daten zum Stand des Finanzvermögens abrufbar. Damit bleiben weite Teile des kommunalen Vermögens statistisch nicht quantifizierbar.

Ein aussagekräftigeres Bild über die Gesamtverschuldungs- und Vermögenssituation lässt sich insofern erst auf Basis der Gesamtabchlüsse gewinnen. Deren Aufstellung ist erstmals zum Stichtag 31. Dezember 2015 vorzunehmen (§ 112 Absatz 5 Satz 2 HGO). Bislang liegen noch keine flächendeckenden Gesamtabchlüsse zu diesem Stichtag vor.

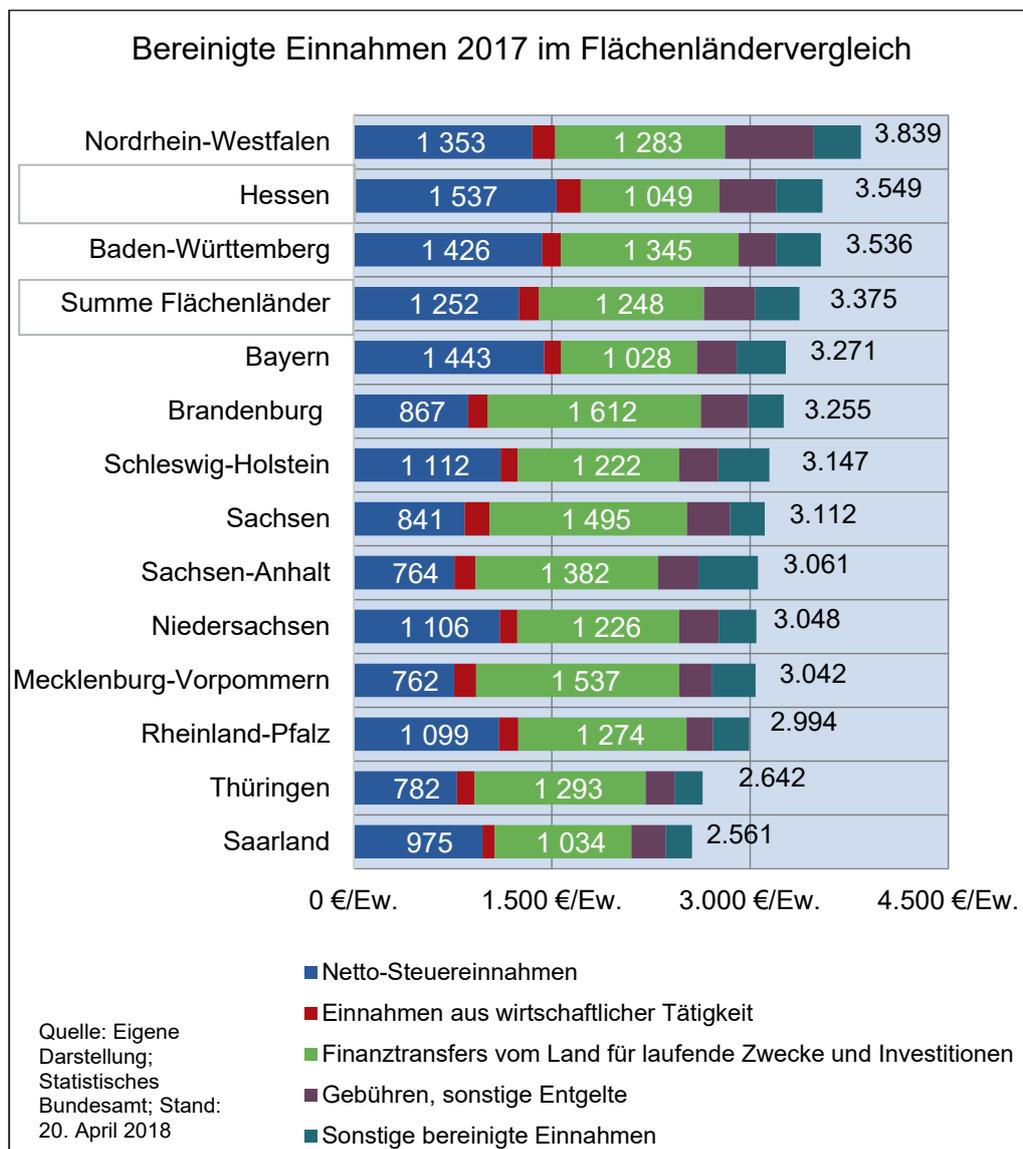
## 2.4 Einnahmen

### 2.4.1 Bereinigte Einnahmen

In Hessen lagen nach der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes die bereinigten Einnahmen<sup>22</sup> der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors im Jahr 2017 bei 22.104 Millionen Euro (Vorjahr: 20.949 Millionen Euro). Ansicht 6 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich. Die hessischen Kommunen hatten im Bundesvergleich mit 3.549 Euro je Einwohner die zweithöchsten Einnahmen.

---

22 Bei den bereinigten Einnahmen handelt es sich um die Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung, vgl. Statistisches Bundesamt (2016), Finanzen und Steuern - Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 2 f.



Ansicht 6: Bereinigte Einnahmen 2017 im Flächenländervergleich

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen sind die Netto-Steuerereinnahmen<sup>23</sup> von 1.537 Euro je Einwohner. Sie sind die höchsten im Flächenländervergleich. Aus diesem Grund konnten die Finanztransfers vom Land<sup>24</sup> mit 1.049 Euro je Einwohner geringer als in anderen Ländern ausfallen (Vorjahr: 950 Euro je Einwohner). Ein umgekehrtes Bild zeigte sich in den ostdeutschen Flächenländern. Dort mussten die geringen Steuerereinnahmen durch höhere Finanztransfers vom Land ausgeglichen werden.

Bei den Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit erzielten die Kommunen in Hessen mit 182 Euro je Einwohner die zweithöchsten Einnahmen. Lediglich in Sachsen konnte der Wert mit 188 Euro je Einwohner knapp übertroffen werden. Im Durchschnitt lagen die Kommunen der Flächenländer bei 152 Euro je Einwohner.

Mit 428 Euro je Einwohner hatten die hessischen Kommunen ebenfalls die zweithöchsten Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Nur die

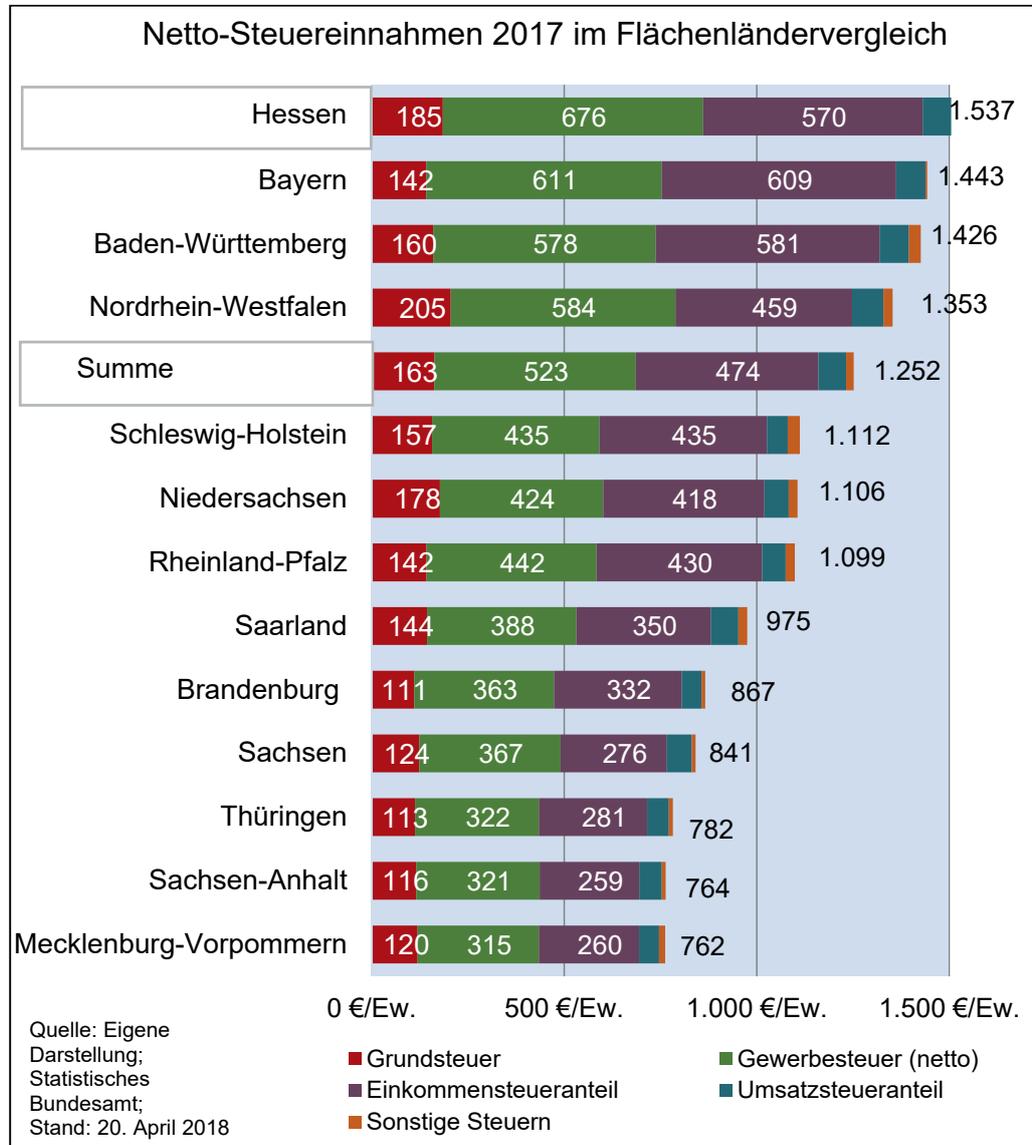
23 Die Netto-Steuerereinnahmen berechnen sich als die Einnahmen aus Steuern abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage.

24 Zu den Finanztransfers vom Land zählen zum Beispiel die Schlüsselzuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich.

nordrhein-westfälischen Kommunen verzeichneten mit 672 Euro je Einwohner höhere Einnahmen aus Gebühren und sonstigen Entgelten. Der Durchschnitt der Flächenländer lag bei 389 Euro je Einwohner.

### 2.4.2 Steuereinnahmen

Die Steuern sind die wichtigste Einnahmequelle der hessischen Kommunen. Im Jahr 2017 machten die Netto-Steuereinnahmen 43,3 Prozent der bereinigten Einnahmen aus.



Ansicht 7: Netto-Steuereinnahmen 2017 im Flächenländervergleich

Die Netto-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2017 auf insgesamt 9.573 Millionen Euro.<sup>25</sup> Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen ist die Gewerbesteuer. Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer machten 44 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen des Jahres 2017 aus. In allen anderen Flächenländern war die prozentuale Bedeutung der Gewerbesteuer für die Gesamtsteuereinnahmen geringer. Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen auf 37,1 Prozent der

25 In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuereinnahmen bei 95.855 Millionen Euro.

Netto-Steuereinnahmen. Damit war der Einkommensteueranteil die zweitwichtigste Steuerart. Das ist in allen Flächenländern mit Ausnahme von Baden-Württemberg der Fall. In Baden-Württemberg übersteigt im Jahr 2017 der gemeindliche Einkommensteueranteil das Netto-Gewerbesteueraufkommen.

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer waren innerhalb Hessens sehr heterogen verteilt. Besonders hohe Gewerbesteuereinnahmen hatte die Stadt Frankfurt am Main. In der mit Abstand einwohnerstärksten Stadt lag das Netto-Gewerbesteueraufkommen 2017 bei 1.477.287.176 Euro. Das entspricht einem Anteil von rund 35 Prozent des gesamten Netto-Gewerbesteueraufkommens in Hessen. Der Einwohneranteil der Stadt an allen Einwohnern des Landes liegt hingegen nur bei knapp 12 Prozent. Frankfurt am Main ist insgesamt ein Beispiel dafür, dass hohe (Steuer-)Einnahmen allein noch kein Garant für Finanzierungsüberschüsse sind. Mit -165.284.623 Euro weist die Stadt das mit weitem Abstand schwächste Finanzierungssaldoergebnis aller hessischen Kommunen aus.<sup>26</sup>

Hohe  
Steuereinnahmen  
allein sind kein  
Garant für  
Überschüsse

Ein Merkmal des Einkommensteueranteils und des Umsatzsteueranteils ist, dass die Gemeinden ihre Einnahmen daraus nicht direkt steuern können. Demgegenüber können die Gemeinden bei den Realsteuern (Grundsteuer A und B sowie Gewerbesteuer) und den sonstigen Steuern (etwa Hundesteuer, Zweitwohnsitzsteuer, Vergnügungssteuer) die Hebe-/Steuersätze festsetzen und dadurch ihre Einnahmen unmittelbar beeinflussen. Vor diesem Hintergrund ist bemerkenswert, dass im Jahr 2017 in 367 der 426 Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil das Netto-Gewerbesteueraufkommen übersteigt. In 86 Prozent der Städte und Gemeinden ist damit eine nicht durch sie selbst unmittelbar beeinflussbare Steuerart am aufkommenstärksten.

## 2.5 Ausgaben

### 2.5.1 Bereinigte Ausgaben

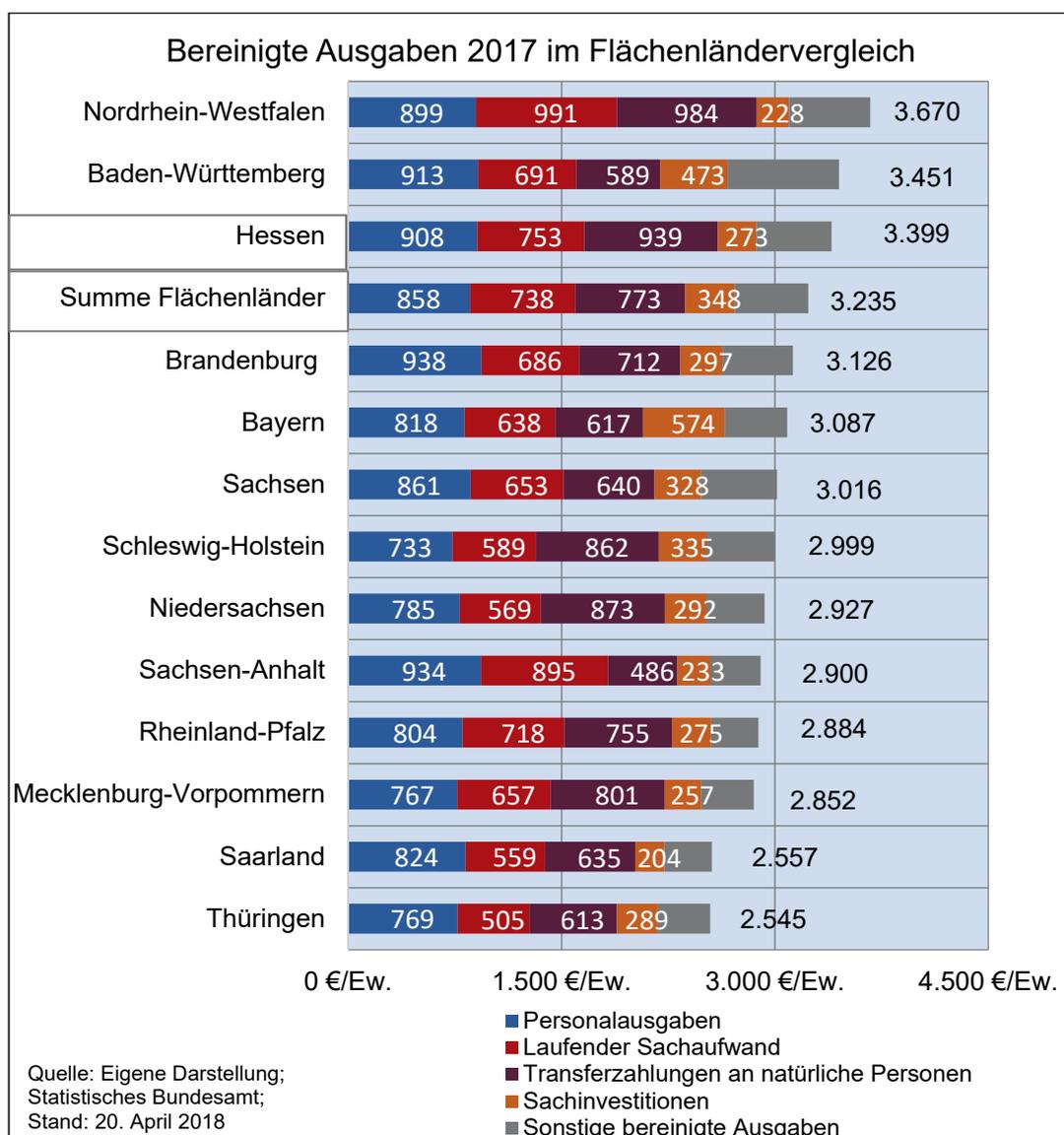
Gemäß der Kassenstatistik des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben<sup>27</sup> der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2017 in Hessen bei 21.172 Millionen Euro (2016: 20.748 Millionen Euro).

Die drei wichtigsten Ausgabearten waren der laufende Sachaufwand mit 22,1 Prozent, die Personalausgaben mit 26,7 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 27,6 Prozent. Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen.

---

26 Das zweit höchste Defizit im Finanzierungssaldo realisiert im Jahr 2017 der Hochtaunuskreis mit knapp -38 Millionen Euro.

27 Bei doppisch rechnenden Kommunen handelt es sich um Auszahlungen, nicht um Ausgaben.



Ansicht 8: Bereinigte Ausgaben 2017 im Flächenländervergleich

Wie aus Ansicht 8 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2017 mit 3.399 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Ausgaben je Einwohner. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen mit 3.451 und 3.670 Euro je Einwohner.

Die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen belaufen sich auf 273 Euro je Einwohner. Sie fielen damit wesentlich niedriger aus als beispielsweise bei den Spitzenreitern Baden-Württemberg (473 Euro je Einwohner) oder Bayern (574 Euro je Einwohner) und liegen sogar unter dem Flächenländerdurchschnitt von 348 Euro je Einwohner.<sup>28</sup>

In den kommenden Jahren wird sich das Bild bei den Investitionen aufgrund bereits beschlossener Investitionspakete aufhellen. Die Kommunalinvestitions-

<sup>28</sup> Zu beachten ist, dass aus Gründen der Datenverfügbarkeit nur die Kernhaushalte und die FEUs des Staatssektors einbezogen sind. Es fehlen mithin die FEUs des Marktsektors. Diese methodische Einschränkung ist bedeutsam, da die meisten kommunalen FEUs nicht den FEUs des Staatssektors, sondern den FEUs des Marktsektors zugerechnet werden. Typische Beispiele für FEUs des Marktsektors sind kommunale Krankenhäuser, Verkehrsunternehmen sowie Ver- und Entsorgungsunternehmen (Wasser, Abwasser, Abfall).

programme I (KIP I) und II (KIP II) werden ihre volle Wirkung erst noch entfalten.<sup>29</sup> Die Hessenkasse sieht wiederum ein neues Investitionsprogramm vor. Vor dem Hintergrund dieser Investitionsprogramme, der aktuell sehr guten konjunkturellen Lage in Begleitung mit niedrigen Zinsen und der hohen eigenen Steuererträge sowie Schlüsselzuweisungen der Kommunen ist von einem deutlichen Zuwachs bei den Kommunalinvestitionen auszugehen.

### 2.5.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der hessischen Kommunen. Im Jahr 2017 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 5.653 Millionen Euro (Vorjahr: 5.435 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2017 arbeiteten insgesamt 114.557 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.<sup>30</sup> Hiervon waren 11,2 Prozent Beamte und 88,8 Prozent Arbeitnehmer<sup>31</sup>. Ansicht 9 zeigt die Altersstruktur des kommunalen Personals zum 30. Juni 2017.

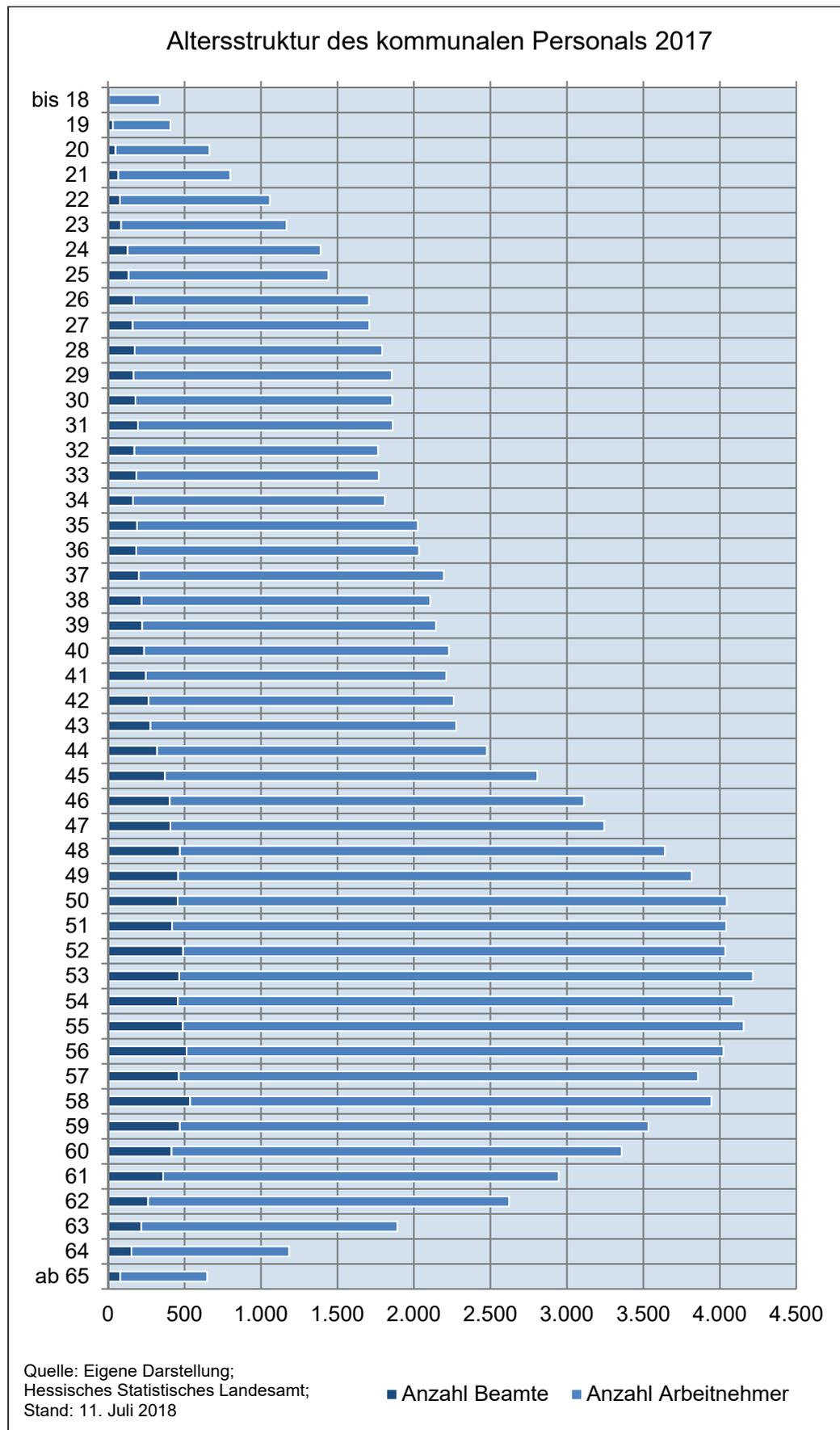
---

29 Beim KIP I konnten bis Mitte August 2018 mehr als 3.035 Maßnahmen als förderfähig eingestuft werden. Das Fördervolumen der förderfähigen Maßnahmen beträgt derzeit rund 712 Millionen Euro von insgesamt rund 725 Millionen Euro. Davon wurden im Bundes- und Landesprogramm bislang erst rund 158 Millionen Euro abgerufen. Ein erhöhter Mittelabruf wäre wünschenswert, da die Maßnahmen im KIP I bis spätestens Ende 2020 beendet sein müssen. Für das KIP II konnten bis Mitte August 2018 bisher 63 Maßnahmen als förderfähig eingestuft werden. Das Fördervolumen der förderfähigen Maßnahmen beträgt derzeit rund 42 Millionen Euro von insgesamt rund 558 Millionen Euro. Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen: Ergebnisprotokoll der 18. AG Kommunalinvestitionsprogramm, erstellt am 22. August 2018

30 Dies entsprach 97.365 Vollzeitäquivalenten, darunter 92.859 VZÄ bei Kernhaushalten und Eigenbetrieben.

Betrachtet wurden die Kernhaushalte, Eigenbetriebe, Zweckverbände und rechtlich selbständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform unter kommunaler Aufsicht. Die ohne Bezüge Beurlaubten und geringfügig Beschäftigte wurden nicht einbezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt (Sonderauswertung für den Hessischen Rechnungshof aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, letzte Aktualisierung 11. Juli 2018).

31 Bei den Arbeitnehmern handelte es sich zumeist um Tarifbeschäftigte.

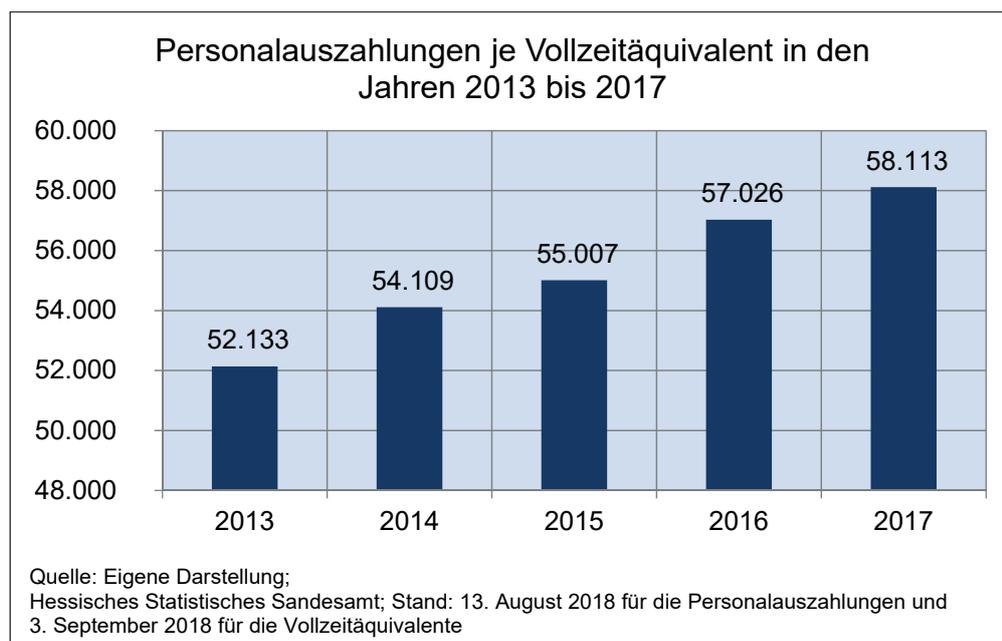


Ansicht 9: Altersstruktur des kommunalen Personals 2017

Die demographische Entwicklung führt in Deutschland dazu, dass in den kommenden Jahren ein Großteil der arbeitenden Bevölkerung in den Ruhestand eintritt. Von diesem Trend konnten sich die Kommunen nicht abkoppeln.

Wie Ansicht 9 zeigt, werden in den nächsten 10 bis 15 Jahren viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2017 waren 46 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Kommunen sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

Chancen ergeben sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung frei werdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Der Blick auf die durchschnittlichen Personalauszahlungen je Vollzeitäquivalent verdeutlicht die monetäre Bedeutung. Die Personalauszahlungen sind der größte Bereich, der neben anteiligen Auszahlungen für Büroausstattung etc. beim Wegfall von Personal eingespart wird.



Ansicht 10: Personalauszahlungen je Vollzeitäquivalent in den Jahren 2013 bis 2017

Ansicht 10 zeigt, dass die durchschnittlichen Personalauszahlungen je Vollzeitäquivalent (VZÄ) von 52.133 Euro im Jahr 2013 auf 58.113 Euro im Jahr 2017 gestiegen sind.<sup>32</sup> Das entspricht einem Anstieg von 11,5 Prozent.

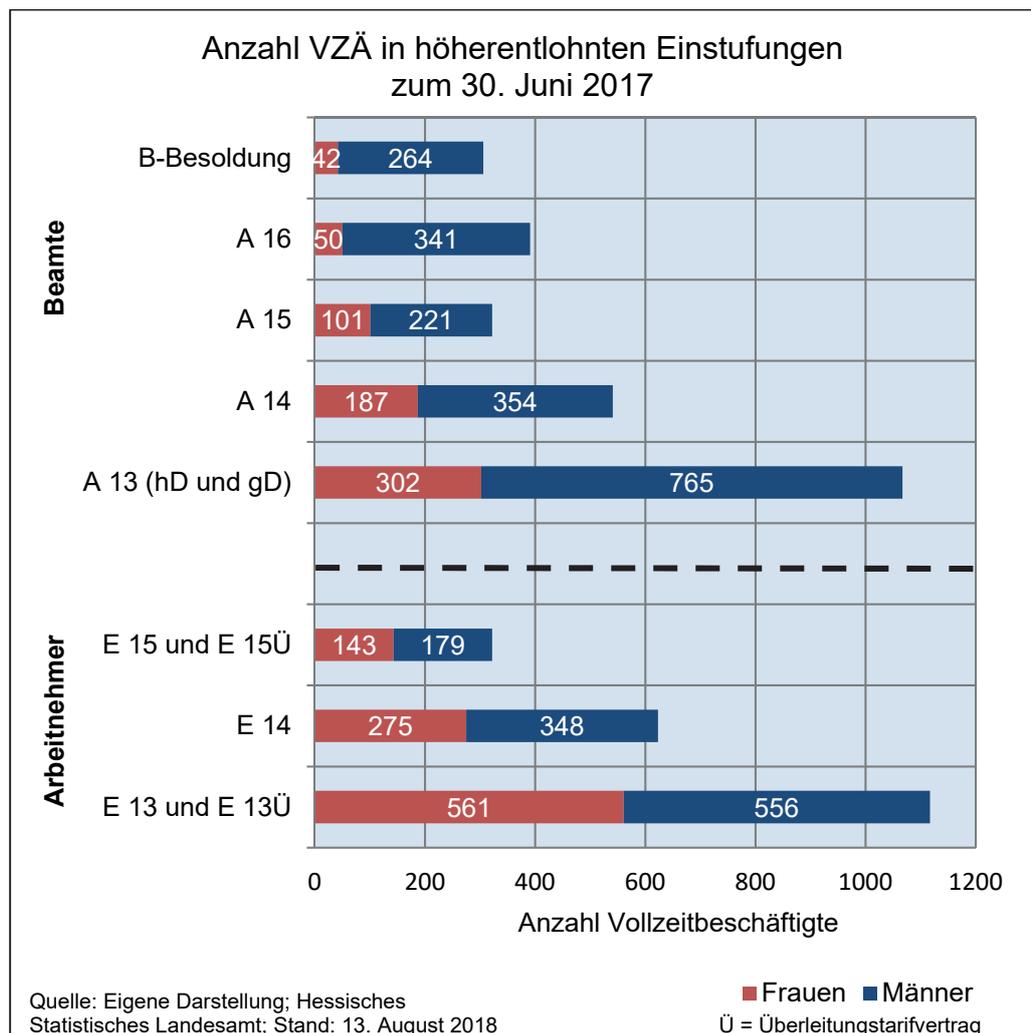
Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumina sowie das Fach- und Prozesswissen der Ruheständler zu kompensieren. Dem können die Kommunen unter anderem durch interkommunale Kooperationen, Aus- und Weiterbildung sowie IT-gestützte Arbeitsverdichtung entgegenwirken.

Darüber hinaus wird der Personalgewinnung eine höhere Bedeutung zukommen. Bei der Personalgewinnung stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich. Ein bedeutendes Potenzial gibt es hier auch auf kommunaler Seite bei der Gewinnung weiblicher Führungskräfte. So arbeiten in den hessischen Kommunalverwaltungen zum 30. Juni 2017 insgesamt 92.859 Vollzeitäquivalente, darunter 53.644

<sup>32</sup> Die Personalauszahlungen der Jahre 2013 bis 2016 entstammen einer Sonderauswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes aus der Rechnungsstatistik, die Personalauszahlungen 2017 einer Sonderauswertung aus der Kassenstatistik. Die Fallzahl der Vollzeitäquivalente entstammen der Personalstandstatistik des Hessischen Statistischen Landesamtes. Geringfügig Beschäftigte und ohne Bezüge Beurlaubte wurden nicht einbezogen. Erfasst sind bei den Personalauszahlungen und den VZÄ die Kernhaushalte der Kommunen.

weibliche VZÄ. Das entspricht einer Frauenquote von 58 Prozent. Kommunalverwaltungen scheinen insofern für Frauen durchaus ein attraktiver Arbeitgeber zu sein.

In den oberen Entlohnungsbereichen sieht das Bild indes deutlich anders aus, wobei die Zahlen mit Einschränkungen zu interpretieren sind. So werden die Fallzahlen in höheren Entlohnungsbereichen nicht allein durch die örtliche Personalpolitik beeinflusst, sondern bei den Hauptverwaltungsbeamten ebenfalls durch Wahlen. Gleichwohl machen die Zahlen eine Unterrepräsentation weiblicher Führungskräfte deutlich. Ansicht 11 zeigt, dass sowohl bei den Beamten als auch bei den Arbeitnehmern der Frauenanteil in nahezu allen höheren Entlohnungsbereichen zum 30. Juni 2017 bei deutlich unter 50 Prozent liegt. Lediglich bei der Einstufung E 13/E 13Ü liegt der Frauenanteil mit 50,2 Prozent leicht darüber. Bei den Beamten ist die Überrepräsentanz der Männer bei den höherentlohten Einstufungen noch einmal deutlicher ausgeprägt als bei den Arbeitnehmern.



Ansicht 11: Anzahl VZÄ in höherentlohten Einstufungen zum 30. Juni 2017

## 2.6 Kommunalmonitor

Die Überörtliche Prüfung hat am 14. September 2018 ein interaktives Karten- und Informationstool für Bürger, Politik und Verwaltung gestartet: den Kommunalmonitor. Damit können sich Interessierte über relevante Daten jeder einzelnen hessischen Kommune und über alle diese auch im Vergleich informieren.

Der Kommunalmonitor soll es Bürgerinnen und Bürgern, Politik und Verwaltung ermöglichen, sich schnell und unkompliziert einen Überblick über wichtige

Kennzahlen der hessischen Kommunen zu verschaffen. Dabei stehen die Nutzerfreundlichkeit und Übersichtlichkeit im Vordergrund. Der Kommunalmonitor ist eine interaktive Karte aller hessischen Kommunen. Die Karte bietet die Möglichkeit, verschiedene Kennzahlen wie beispielsweise den Finanzierungssaldo oder die Bevölkerungsdichte auszuwählen. Durch unterschiedliche Farbabstufungen in der Karte kann auf diese Weise schnell überblickt werden, wie sich eine einzelne Kommune im Vergleich mit allen hessischen Kommunen positioniert. Herzstück des Kommunalmonitors ist der schnelle Zugriff auf einzelne Prüfungen. Über einen Klick auf die entsprechende Kommune werden diejenigen Zusammenfassenden Berichte angezeigt und sind als Download abrufbar, die sich mit der betreffenden Körperschaft beschäftigt haben.

Der Kommunalmonitor ist im Internet über die Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs abrufbar.<sup>33</sup>

## 2.7 Aktuelle Entwicklungen und Ausblick

Nach dem Finanzplanungserlass 2019<sup>34</sup> ist ertragsseitig mit einer weiteren Stabilisierung der Kommunalhaushalte zu rechnen. Sowohl bei den Steuererträgen als auch bei den Schlüsselzuweisungen wird mit einem weiteren Wachstum gerechnet. Die Zinsen sind noch immer niedrig. Und gleichzeitig werden mit der Hessenkasse die in der Vergangenheit aufgelaufenen und risikobehafteten Kassenkredite seitens des Landes abgelöst – zumindest dann, wenn sie nicht ohnehin durch in der jeweiligen Kommune vorhandene Liquidität gedeckt sind oder von diesen selbständig kurzfristig zurückgeführt werden können. Die kommunalen Investitionsprogramme und das Investitionspaket der Hessenkasse ergänzen die Reihe der guten Rahmenbedingungen. Buchhalterisch können Kommunen zusätzlich einmalig die bis Ende 2018 nicht abgedeckten Fehlbeiträge mit dem Eigenkapital gemäß § 25 Abs. 3 GemHVO im Jahresabschluss 2018 verrechnen. Diese Option wird als „Resettaste“ bezeichnet. Sie soll einen Neubeginn ermöglichen.

Vorteilhafte  
Rahmen-  
bedingungen

Die vorteilhaften Rahmenbedingungen dürfen aus Sicht der Überörtliche Prüfung nicht dazu verführen, die vielerorts weiterhin dringend notwendigen Bemühungen der Haushaltskonsolidierung einzustellen. Im Gegenteil: Kommunalhaushalte werden regelmäßig in guten und nicht in schlechten Zeiten ruiniert. Die Kommunen sind vor dieser Kulisse angehalten, künftig ihre Haushaltswirtschaft streng an den gesetzlichen Anforderungen auszurichten. Und Finanzaufsichtsbehörden sind aufgefordert, die Einhaltung dieser Maßstäbe einzufordern. Das gilt gerade für die zum 1. Januar 2019 in Kraft tretenden Erneuerungen der HGO und der GemHVO durch das HessenkasseG. Sie haben zum Ziel, Beeinträchtigungen der finanziellen Leistungsfähigkeit abzuwenden.

Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass grundsätzlich alle Kommunen im Jahr 2019 und im darüber hinausgehenden Finanzplanungszeitraum den jahresbezogenen Haushaltsausgleich im Ordentlichen Ergebnis darstellen. Er ist das Leitziel im Sinne generationengerechter Kommunalfinanzpolitik. Auf der Liquiditätsebene sollte es begleitend selbstverständlich sein, dass der Zahlungsmittelüberschuss zur Erwirtschaftung der Kredittilgung und etwaiger Eigenbeiträge an die Hessenkasse ausreicht (§ 92 Abs. 5 Nr. 2 HGO n.F. mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2019; § 3 Abs. 3 GemHVO n.F. mit Inkrafttreten zum 1. Januar 2019).

---

33 <https://rechnungshof.hessen.de/b%C3%BCrgerservice/kommunalmonitor>

34 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Kommunale Finanzplanung und Haushalts- und Wirtschaftsführung bis 2022, Schreiben vom 13. September 2018.

Spare in der Zeit,  
dann hast du in der  
Not

Daneben sollten Kommunen jetzt die vorteilhaften Rahmenbedingungen nutzen, um für den Fall wirtschaftlicher Eintrübungen Vorsorge zu treffen. In diesem Sinne sind Haushaltsüberschüsse zur Aufstockung der Ergebnisrücklage zu nutzen. Damit wird ein Eigenkapitalpuffer aufgebaut, damit auf der Ergebnisebene unplanmäßige Ereignisse im Bedarfsfall abgemildert werden können und trotzdem der Haushaltsausgleich gelingt. Das gilt in besonderem Maße für Städte und Gemeinden, die von erheblich schwankenden Gewerbesteuererhebungen betroffen sind. Rücklagen im Ordentlichen Ergebnis helfen, im Ereignisfall Steuererhöhungen oder Leistungskürzungen bei freiwilligen Angeboten zu vermeiden.

Ebenso der Risikoabsicherung dient der neue Liquiditätspuffer.<sup>35</sup> Kommunen sind gut beraten, diesen schnellstmöglich und ggf. über das gesetzliche Mindestmaß hinaus aufzubauen. Damit soll künftig ein Liquiditätskreditbedarf unwahrscheinlicher werden. Das aktuell niedrige Zinsniveau ist aus Sicht der Überörtlichen Prüfung keine Begründung, um auf dieses Instrument der Risikovorsorge zu verzichten. Liquiditätskredite stellen ein Risiko dar und sie stellen auch in Niedrigzinsphasen kein Finanzierungsinstrument wie jedes andere dar. Es ist insofern konsequent, dass der neue § 105 Abs. 1 S. 3 HGO vorsieht, Liquiditätskredite spätestens bis zum Ende des Haushaltsjahres zurückzuführen. Besser wäre, diese risikobehafteten Geldschulden aufgrund ausreichender Liquidität überhaupt nicht aufnehmen zu müssen. Ein in der Vergangenheit mancherorts vorgefundener kontinuierlicher Aufbau von Liquiditätskrediten soll so von vornherein ausgeschlossen werden.

Unabhängig von den gesetzlichen Neuerungen angesichts der Hessenkasse darf gerade in den aktuell glänzenden konjunkturellen Zeiten nicht vergessen werden, dass Risikovorsorge auch bedeutet, dauerhafte Belastungen gar nicht erst entstehen zu lassen. Das gilt in besonderem Maße für das Eingehen langfristiger Verträge, bei Investitionen und für den Umgang mit Investitionsförderungsprogrammen. Die Folgekosten der Investition müssen auch in konjunkturell schwachen Phasen getragen werden können. Sofern Investitionen hingegen bei Abschwächung der Konjunktur zu einer Gefahr für die finanzielle Leistungsfähigkeit werden, ist auf sie nach Möglichkeit und unter Berücksichtigung des Wirtschaftlichkeitsgebots zu verzichten. Folgekostenrechnungen im Sinne des § 12 Abs. 1 GemHVO sind aktuell insofern notwendiger denn je. Ihre Unterlassung ist mit dem Wunsch einer dauerhaft generationengerechten Kommunalfinanzpolitik unvereinbar.

---

35 Zum 1. Januar 2019 wird dem § 106 Abs. 1 HGO durch die Hessenkasse folgender Satz angefügt: „Zur Sicherstellung der stetigen Zahlungsfähigkeit soll sich der geplante Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel in der Regel auf mindestens 2 Prozent der Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre belaufen.“ Diese Vorschrift wird als Liquiditätspuffer bezeichnet.

# **HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN**

### 3. „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ – 201. Prüfung

#### 3.1 Vorbemerkung

Ziel der 201. Prüfung war die Analyse der Haushaltsstruktur des Landeswohlfahrtsverbands hinsichtlich der Haushaltslage, der Feststellung der Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns sowie dem Aufzeigen von quantifizierbaren Ergebnisverbesserungspotenzialen.

Landeswohlfahrtsverband (LWV) Hessen.

Geprüfte  
Körperschaft



Ansicht 12: „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“ – Lage der geprüften Körperschaft

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen informiert über die durch die Erfüllung kommunaler Aufgaben gebundenen öffentlichen Mittel. Die Höhe weist auf die Bedeutung der geprüften Aufgaben hin.

Das Prüfungsvolumen beträgt 2.463 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus

- den Aufwendungen der Ergebnisrechnung: 1.867 Millionen Euro und
- den Aufwendungen der Beteiligungen: 596 Millionen Euro.

Durch die Umsetzung der Empfehlungen entstehen jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale. Deren Summe beläuft sich auf 17,3 Millionen Euro. Die Zusammensetzung dieses Potenzials ist in Ansicht 13 dargestellt.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Aufwendungen für Dokumentenmanagementsystem	0,7 Mio. €
Zielwert Steueroptimierung (1 Prozent der Transferaufwendungen)	16,6 Mio. €
<b>Summe</b>	<b>17,3 Mio. €</b>

Quelle: Eigene Berechnungen, Haushaltsplan 2016, Haushaltsansatz der Transferaufwendungen 2016; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 13: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Mai 2017 bis Mai 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis Oktober 2017
Zuleitung des Schlussberichts:	4. Mai 2018
Prüfungsbeauftragter:	Rödl & Partner GbR, Wirtschaftsprüfer, Steuerberater, Rechtsanwälte, Nürnberg (vgl. S. 304)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 14: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

3.2	Leitsätze.....	39
3.3	Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands .....	40
3.4	Haushalt .....	49
3.5	Fachaufgaben .....	57
3.6	Analyse und Steuerung der Fachaufgaben.....	61
3.7	Schulträgeraufgaben.....	68
3.8	Dokumentenmanagementsystem .....	72
3.9	Vergabeverfahren .....	74
3.10	Zusammenfassung und Ausblick .....	75

Gliederung

### 3.2 Leitsätze

**In Summe hat die Überörtliche Prüfung ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 17,3 Millionen Euro ermittelt.**

- **Durch eine Verstärkung der Fallsteuerung können 16,6 Millionen Euro erzielt werden. Dies beinhaltet die Etablierung eines Fachcontrollings.**
- **Durch ein Dokumentenmanagementsystem im LWV kann ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 670.000 Euro erzielt werden.**

Seite 68

Seite 72

**Die Struktur des Beteiligungsmanagements und die eingesetzten Instrumente waren zweckmäßig und angemessen.**

Seite 43

Seite 56

**Die Aufwendungen des LWV waren zu rund 89 Prozent durch Transferleistungen in Höhe von 1.752 Millionen Euro geprägt.**

Seite 62

**Der Integrierte Teilhabeplan (ITP) als Kernelement der Personenzentrierten Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen (PerSEH) war ein entscheidendes Element der Fallsteuerung. Es sollte daher durch gezielte Schulungen der Leistungserbringer in seiner Steuerungswirkung verbessert werden.**

Seite 65

**Im LWV war kein einheitliches Wissensmanagement implementiert. Da das Mitarbeiterwissen einen hohen strategischen Wert besitzt, sollte eine lernende Organisation angestrebt werden, die den Wissenstransfer auf Ebene der Fachbereiche sicherstellt.**

Seite 67

**Die Digitalisierung und Umsetzung des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) erfordern Änderungen. Dies kann durch stringente Zielsetzungen und transparente Controllingmechanismen, eingebettet in ein Führungsinformationssystem, gelingen.**

Seite 68

**Für die Schulträgeraufgaben empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die geänderten Rahmenbedingungen (schwankende Schülerzahlen, Inklusion und Zuwanderung) in die Planung miteinzubeziehen.**

### 3.3 Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands

Der LWV Hessen ist ein gesetzlicher Zusammenschluss der hessischen kreisfreien Städte und Landkreise. Er ist überörtlicher Träger der Sozialhilfe, Kriegsopferfürsorge und Schwerbehindertenhilfe. Der LWV ist gleichzeitig landesweit Träger von Einrichtungen der Psychiatrie sowie von Heimen für Behinderte und von Förderschulen.

Gesetzliche Grundlagen

Der LWV wurde durch das Gesetz vom 7. Mai 1953 errichtet<sup>37</sup>. Das Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband Hessen ist seit dem 1. Januar 2012 die rechtliche Grundlage des LWV<sup>38</sup>.

Für die Wirtschaftsführung des LWV gelten die Bestimmungen des sechsten Teils der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)<sup>39</sup>. So hat der LWV bei seiner Haushaltsführung die Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit zu beachten. Der LWV erhielt Finanzausweisungen des Landes nach Maßgabe des Finanzausgleichsgesetzes (FAG)<sup>40</sup>. Daneben erzielte er eigene Erträge, wie Kostenerstattungen von Krankenkassen, aus Renten oder Vermögen der Leistungsberechtigten. Soweit diese Erträge nicht ausreichen, finanziert der LWV seine Aufwendungen über eine Umlage von seinen Verbandsmitgliedern.<sup>41</sup>

---

37 Seit 1953 und bis zum Ablauf des Jahres 2011 bildete das Mittelstufengesetz die Rechtsgrundlage für den Landeswohlfahrtsverband: Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband (Mittelstufengesetz) vom 7. Mai 1953, GVBl. S. 93, letzte Änderung vor dem Änderungsgesetz vom 16. September 2011 durch Artikel 26 b des Gesetzes vom 21. März 2005, GVBl. I, S. 229.

38 Gesetz über die Regierungspräsidien und Regierungsbezirke des Landes Hessen und zur Änderung anderer Rechtsvorschriften vom 16. September 2011, GVBl. I, S. 420. Das Gesetz wurde am 16. September 2011 verkündet und trat am 1. Januar 2012 in Kraft. Mit dem Änderungsgesetz wurde auch der Name des Gesetzes von „Gesetz über die Mittelstufe der Verwaltung und den Landeswohlfahrtsverband“ geändert in „Gesetz über den Landeswohlfahrtsverband“ (LWVG, in der Fassung vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618).

39 Vgl. § 16 Abs. 1 LWVG

40 Vgl. § 14 Abs. 1 LWVG

41 § 14 Abs. 2 LWVG

Als Träger von Förderschulen mit überregionalen Einzugsgebieten gemäß § 139 Hessisches Schulgesetz (HSchG)<sup>42</sup> betreibt der LWV folgende Schulen:

LWV als  
Schulträger

- Schulen mit dem Förderschwerpunkt Hören und Sehen,
- Schulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale sowie geistige Entwicklung und
- Schulen mit dem Förderschwerpunkt kranke Schülerinnen und Schüler.

Der LWV ist zuständig für den Bau, den Unterhalt und die Ausstattung der Schulgebäude sowie die Verwaltung.

Daneben nimmt der LWV folgende weitere Aufgaben wahr:

- den Betrieb eines Archivs,
- die Herausgabe der historischen Schriftenreihe,
- die Pflege musealer Sammlungen und
- die Betreuung und Unterhaltung der auf seinen Flächen befindlichen Gedenkstätten, Kirchenbauten und Grabanlagen für Opfer von Kriegen und Gewalt.

Die Verbandsversammlung ist das oberste Organ des Verbandes und trägt somit einen maßgeblichen Anteil an der Gestaltung der sozialen Infrastruktur in Hessen. Der Verwaltungsausschuss ist die Verwaltungsbehörde des LWV Hessen. Er organisiert nach den Beschlüssen der Verbandsversammlung im Rahmen der bereitgestellten Mittel die laufende Verwaltung des Verbandes und führt die den LWV Hessen betreffenden Gesetze und Verordnungen der obersten Bundesbehörden und des Landes Hessen aus. Für diese Gremien fielen im Jahr 2016 Aufwendungen in Höhe von 458.493 Euro an. Dieser Betrag umfasst die Aufwendungen für Aufwandsentschädigungen, Verdienstausfälle und Reisekosten der Gremienmitglieder. Die Höhe dieser Erstattungen bemaß sich nach der Satzung des Landeswohlfahrtsverbands über die Entschädigung ehrenamtlich Tätiger (Entschädigungssatzung)<sup>43</sup>.

Organe des LWV

Die Aufwandsentschädigungen, Verdienstausfälle und Reisekosten wurden für 88 Gremienmitglieder ausgezahlt. Davon waren 13 Personen Mitglieder des Verwaltungsausschusses und 75 Personen Mitglieder der Verbandsversammlung. Somit wurden durchschnittlich 5.210 Euro je Gremienmitglied im Jahr 2016 aufgewendet. Für Mitglieder der Verbandsversammlung betrug dieser Wert durchschnittlich 4.530 Euro je Mitglied. Für Mitglieder des Verwaltungsausschusses lag der Wert bei durchschnittlich 9.160 Euro.

Durch die Hauptsatzung der Verbandsversammlung kann bis spätestens 15 Monate vor Ablauf der Wahlzeit dessen Mitgliederzahl herabgesetzt werden.<sup>44</sup> Die neue Mitgliederzahl kann 65 oder 55 betragen. Die Änderung ist mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln der gesetzlichen Zahl der Mitglieder zu beschließen. Sie gilt ab der nächsten Wahlzeit.

Durch eine Verringerung der Mitgliederzahl der Verbandsversammlung um 20 Mitglieder können die Aufwendungen für die politischen Gremien verringert werden. Der Landeswohlfahrtsverband hat von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch gemacht.

---

42 Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz - HSchG -) in der Fassung vom 30. Juni 2017 (GVBl. S. 150)

43 Satzung des Landeswohlfahrtsverbandes Hessen über die Entschädigung ehrenamtlich Tätiger (Entschädigungssatzung) i. d. F. v. 27. Juli 2007, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung vom 29. März 2017

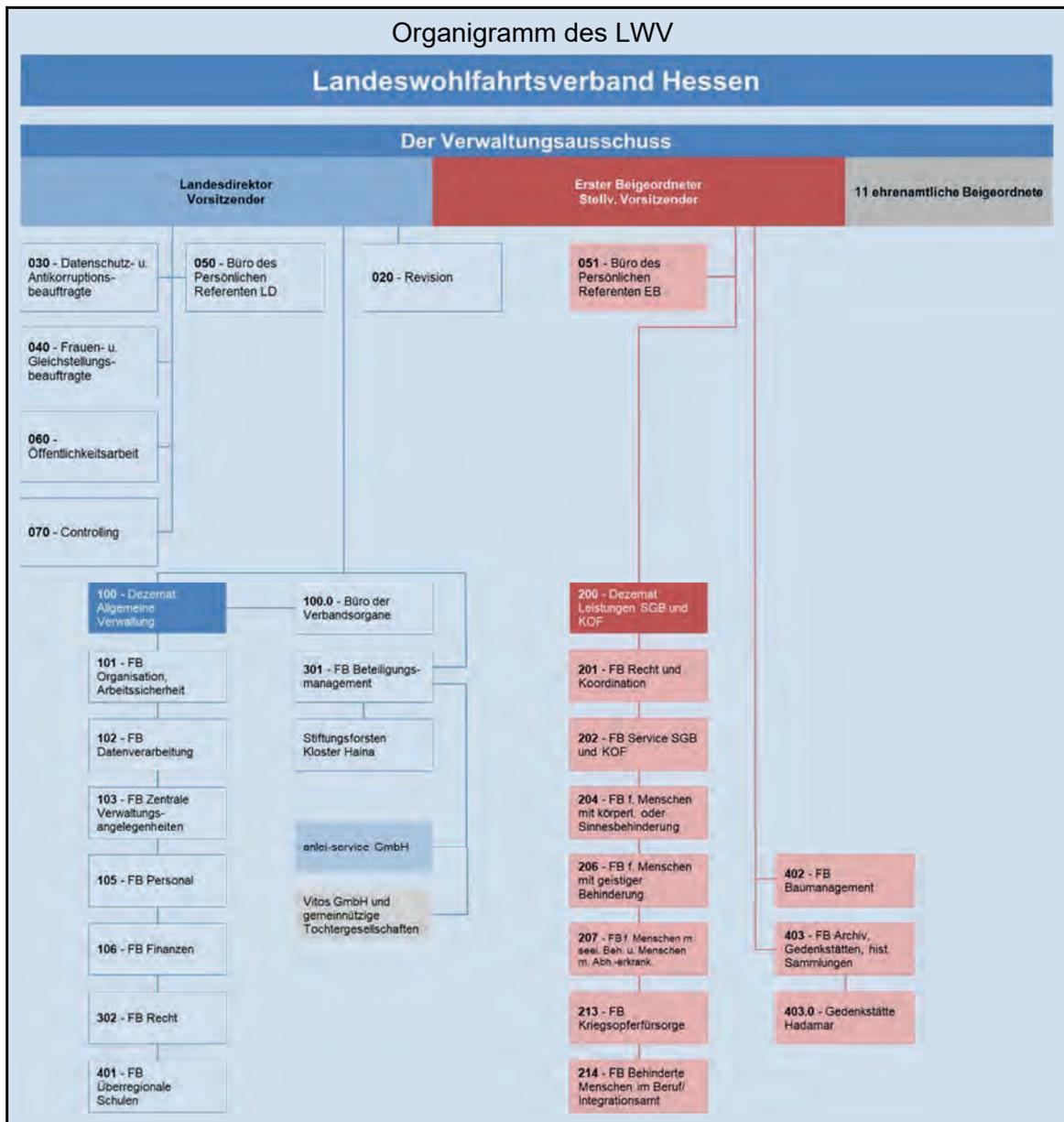
44 § 5 Abs. 1 Satz 2 LWVG

Aufbauorganisation

Der LWV setzte sich aufbauorganisatorisch aus den folgenden Einheiten zusammen:

- Der Hauptverwaltung und den drei Regionalverwaltungen,
- 14 Schulen und
- den medizinischen Einrichtungen (Kliniken, Tagesstätten, Ambulanzen, betreutes Wohnen, Übergangseinrichtungen).

Dies wird in Ansicht 15 grafisch dargestellt.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Unterlagen des LWV; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 15: Organigramm des LWV

Die medizinischen Einrichtungen waren organisatorisch in einer Holdingstruktur unterhalb der Vitos GmbH zusammengefasst.

Die Hauptverwaltung des LWV gliederte sich in die zwei Dezernate „Leistungen Allgemeine Verwaltung“ und „Leistungen SGB und KOF“<sup>45</sup>. Beim Landesdirektor war die Revision als Stabsstelle angesiedelt.

Ansicht 16 zeigt die Stellenanzahl der Zentralverwaltung des Landeswohlfahrtsverbands.

Stellenanzahl in der Zentralverwaltung des LWV			
	Anzahl Beamte	Anzahl Arbeitnehmer	Summe
Zahl der tatsächlich besetzten Stellen am 30. Juni 2016	450,0	411,0	861,0
Stellenplan 2016	461,0	438,0	899,0
Stellenplan 2017	486,0	479,5	965,5

Quelle: Stellenplan 2017, interner Datenbestand des LWV; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 16: Stellenanzahl in der Zentralverwaltung des LWV

Die Anzahl der Stellen der Zentralverwaltung des LWV setzen sich im Stellenplan 2017 aus 486 Stellen für Beamte und 479,5 Stellen für Arbeitnehmer zusammen. Die Stellenmehrung war durch die steigenden Fallzahlen bedingt.



Quelle: LWV Hessen (<https://www.lwv-hessen.de/>); abgerufen am 14. März 2018

Ansicht 17: Ständehaus des LWV in Kassel

Im Jahr 2008 errichtete der LWV eine Holding (Vitos GmbH). Diese diente zur Steuerung der operativ tätigen Tochtergesellschaften, in denen die medizinischen Einrichtungen des LWV organisiert waren. Unter diese Tochtergesellschaften fielen in erster Linie die folgenden Einrichtungen:

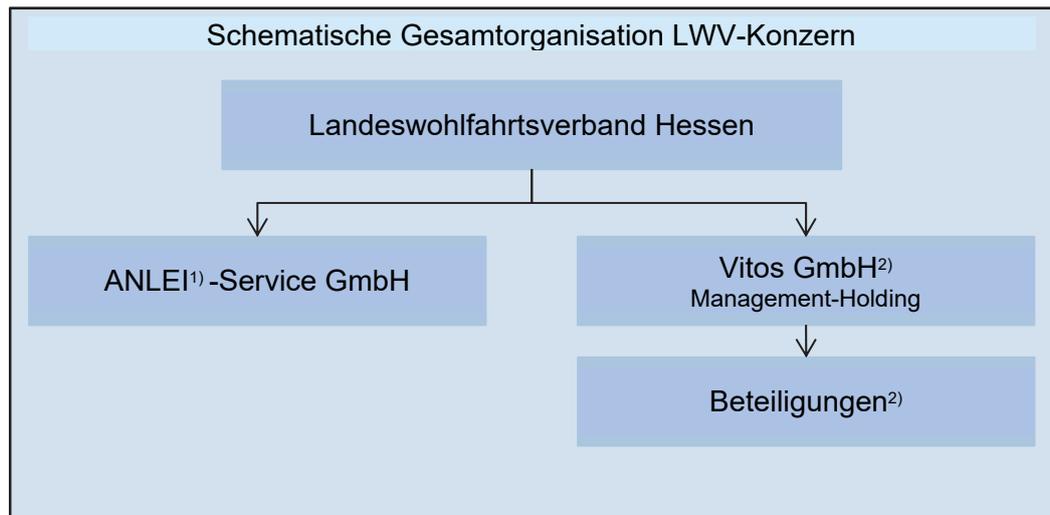
Beteiligungen

- die Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie (KPP),
- die Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie des Kindes- und Jugendalters (KJP)
- die Begleitenden Psychiatrischen Dienste (BPD),

45 SGB: Sozialgesetzbuch/ KOF: Kriegsopferfürsorge

- die Kliniken für Forensische Psychiatrie,
- die Heilpädagogischen Einrichtungen und
- die Orthopädische Klinik.

Aufgabe der Vitos GmbH als Management-Holding war die einheitliche Leitung, Steuerung und Weiterentwicklung von allen Beteiligungen durch Rahmenvorgaben. Darunter fiel die Überwachung innerhalb des Controllings. Darüber hinaus fungierte sie als Schnittstelle zum Beteiligungsmanagement des LWV. Die Aufgabe der Management-Holding umfasste somit die Steuerung der Beteiligungen. Für die strategische Planung und strategischen Entscheidungen war hingegen der LWV selbst zuständig. Für die Gesamtorganisation bestand eine Struktur in drei Ebenen, die in Ansicht 18 dargestellt ist.



<sup>1)</sup> ANLEI: Antragsannahme und Leistungsgewährung

<sup>2)</sup> weitere Beteiligungsstruktur: siehe Ansicht 19

Quelle: Eigene Darstellung; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 18: Schematische Gesamtorganisation LWV-Konzern

Der LWV war alleiniger Gesellschafter der Vitos GmbH. Elf der operativ tätigen Tochtergesellschaften wurden von der Vitos GmbH zu je 94,9 Prozent gehalten. Der LWV war an diesen mittelbar und darüber hinaus mit den verbleibenden 5,1 Prozent unmittelbar beteiligt. Zudem hielt der LWV 100 Prozent der Anteile an der ANLEI-Service GmbH.

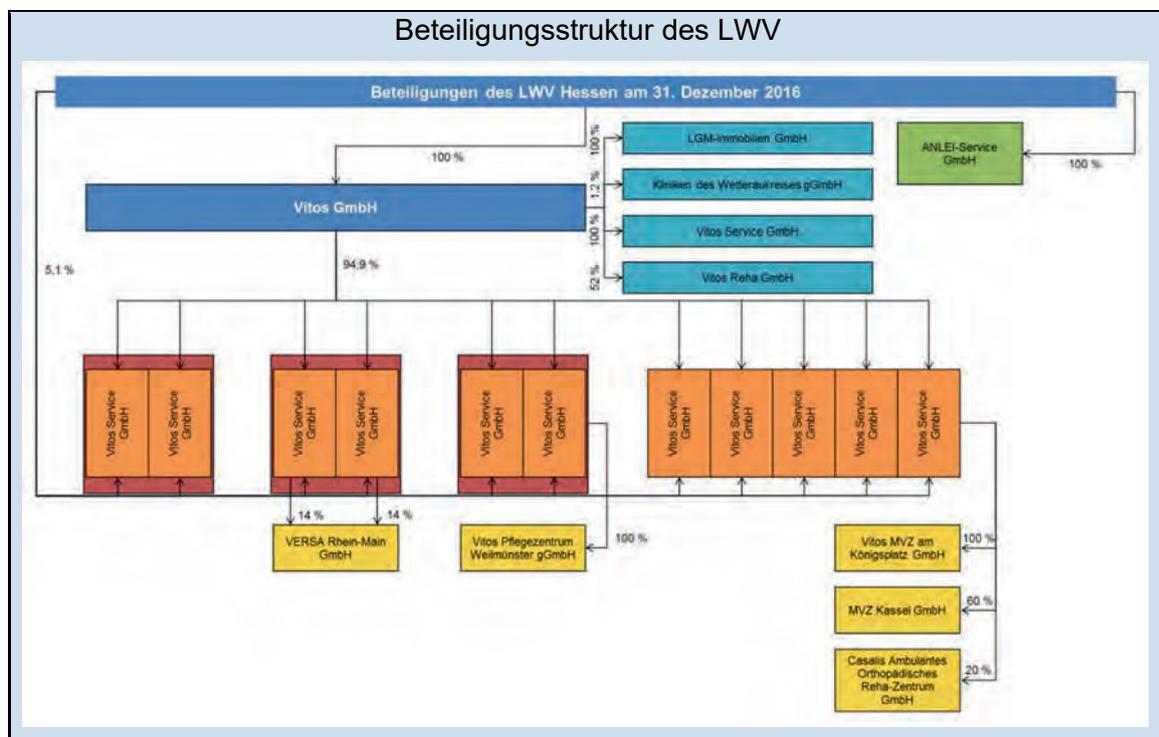
### ANLEI Service GmbH

ANLEI steht für **A**ntragsannahme und **L**istungsgewährung. Die ANLEI-Service GmbH ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft des Landeswohlfahrtsverbands. Aufgabe der ANLEI-Service GmbH ist die Vermarktung und Erbringung von Serviceleistungen der LWV-eigenen Softwareprodukte. Dies umfasst das Projektmanagement, die Anpassung an IT-Infrastrukturen, Beratung, Schulung und Entwicklung. Hervorgegangen ist die Software als zentraler Baustein eines umfassenden Sozialhilfe-Abrechnungs- und Management-Informationssystem, das der LWV entwickelt hat. Das System ist darauf ausgelegt, den Prozess der Bearbeitung von der Antragsannahme bis zur Leistungsgewährung zu unterstützen. Neben dem Landeswohlfahrtsverband setzten die Software die überörtlichen Sozialhilfeträger Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Landschaftsverband Rheinland und das Amt für Versorgung und Integration Bremen ein.

Alle Beteiligungen des LWV außer der ANLEI-Service GmbH waren unterhalb der Vitos GmbH als Holding oder Dachgesellschaft gebündelt. Unter den Tochtergesellschaften der Vitos GmbH fanden sich solche mit weiteren Tochtergesellschaften<sup>46</sup> mit unterschiedlichen Gesellschaftsanteilen.

Die Beteiligungen des LWV wiesen einerseits ein breites Aufgabenspektrum auf. Andererseits war eine Gleichartigkeit von Aufgaben zwischen den verschiedenen Beteiligungen sichtbar. Diese zeigte sich in den gleichen strukturellen Bezeichnungen der Einrichtungen. Um den Anforderungen gerecht zu werden, wurde mit der Vitos GmbH eine Management-Holding-Struktur gesetzt, um die jeweiligen Entwicklungen einheitlich steuern zu können. Die Organisationsstruktur mit einer Holding als Steuerungseinheit von operativen Tochtergesellschaften war Gegenstand der Prüfung und wird im Einzelnen noch beleuchtet. Unabhängig von den Detailfragen erachtet die Überörtliche Prüfung die wirtschaftliche Betätigung des LWV aufgrund der Bündelung von zentralen Funktionen in einer Einheit als zweckmäßig.

Ansicht 19 zeigt die Beteiligungsstruktur des LWV mit der Vitos GmbH als zentrale Steuerungseinrichtung.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Beteiligungsbericht 2016; Stand: 31. Dezember 2016

Ansicht 19: Beteiligungsstruktur des LWV

Ansicht 20 stellt für das Jahr 2016 wirtschaftliche Zahlen der Beteiligungen ins Verhältnis zur Kernverwaltung des LWV, um deren Bedeutung für die innere und äußere Steuerung darzustellen.

46 Einzelgesellschaften aus Sicht der Vitos GmbH, Urenkelgesellschaften aus Sicht des Landeswohlfahrtsverbands Hessen; aus Gründen der Übersichtlichkeit wird auf deren Darstellung verzichtet.

Wirtschaftliche Kennzahlen der Kernverwaltung und seiner unmittelbaren Beteiligungen für das Jahr 2016				
	gesamt	davon		Ausgliederungsquote
		LWV	Summe aller Beteiligungen des LWV (Konsolidierungskreis) <sup>1)</sup>	
Bilanzsumme <sup>2)</sup>	1.524,9 Mio. €	694,3 Mio. €	830,6 Mio. €	54,5%
Aufwendungen	2.463,0 Mio. €	1.867,0 Mio. €	596,0 Mio. €	24,2%
Erträge	2.488,9 Mio. €	1.864,8 Mio. €	624,1 Mio. €	25,1%
Beschäftigte	11.286	1.570	9.716	86,1%

<sup>1)</sup> Enthält die Stiftungsforsten Kloster Haina, die formal ein optimierter Regiebetrieb des LWV ist. Aufgrund besonderer Erlasse des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport wird die Buchhaltung aber außerhalb des Kernhaushalts des LWV nach kaufmännischen Grundsätzen mit eigenständigem Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Prüfung des Jahresabschlusses geführt.

<sup>2)</sup> Der Wert des LWV wurde bereinigt um Anteile an verbundenen Unternehmen, die hier bei der Betrachtung des Verhältnisses von Kern-LWV und Beteiligungen gerade nicht einbezogen werden sollen. Hierbei sind neben den unmittelbaren Beteiligungen des LWV nach der Methode der Vollkonsolidierung alle diejenigen Unternehmen, bei denen die Vitos GmbH direkt oder indirekt die Mehrheit der Stimmrechte besitzt, eingegangen.

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse 2016 Landeswohlfahrtsverband und Stiftungsforsten Kloster Haina, Konzernabschluss 2016 Vitos GmbH; Stand: 22. November 2016

Ansicht 20: Wirtschaftliche Kennzahlen Kernverwaltung und seiner unmittelbaren Beteiligungen für das Jahr 2016

Ansicht 20 zeigt, dass sich aus den Bilanzsummen des LWV und seiner unmittelbaren Beteiligungen eine Ausgliederungsquote von rund 55 Prozent ergibt. In Bezug auf die Aufwendungen und Erträge lag sie bei rund 25 Prozent. Bei der Zahl der Beschäftigten betrug sie 86 Prozent. Diese Verhältnisse heben die wirtschaftliche Bedeutung der Vitos GmbH mit ihren Beteiligungen gegenüber dem Kernhaushalt des LWV hervor. Neben der äußeren Steuerung durch die Vitos GmbH ist daher auch eine Betrachtung der inneren Steuerungsmechanismen in Form des Beteiligungsmanagements angebracht.

#### Beteiligungsmanagement

Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist die Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen. Prüfungsgegenstand waren das etablierte Berichtswesen, die Steuerung der Beteiligungen anhand von Zielen und das Risikomanagement. Die Grundlagen hierfür waren in einer Beteiligungsrichtlinie und einem Kodex für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung geregelt.

In der Beteiligungsrichtlinie<sup>47</sup> legte der LWV die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten aller im Kontext der Beteiligungsstruktur Handelnden fest. So waren darin die Aufgaben des Beteiligungsmanagements geregelt, die die Beteiligungsverwaltung<sup>48</sup> und das Beteiligungscontrolling mit seinem Berichtswesen umfassten.

Zusätzlich verabschiedete der LWV im Jahr 2014 den Kodex für eine gute und verantwortungsvolle Unternehmensführung der Beteiligungsgesellschaften des

47 Stand: 12. August 2013

48 Beteiligungsverwaltung im engeren Sinne, dazu gehörte ebenfalls die Mandatsbetreuung.

LWV.<sup>49</sup> Dieser orientierte sich einerseits am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens selbst und andererseits am Gemeinwohl.

Eine bedeutsame Stellung im Beteiligungscontrolling stellt das Berichtswesen dar. Dieses sollte durch eine ausführliche Begründung von Vorschlägen Transparenz über das Handeln in den Beteiligungen herstellen. Gleichzeitig sollte es sich auf die wesentlichen Informationen für die Berichtsempfänger fokussieren. Das Berichtswesen des Landeswohlfahrtsverbands verdichtete die Informationen von unten nach oben in der Beteiligungsstruktur.<sup>50</sup> Dies wird als zweckmäßig und zielführend erachtet und sollte daher so beibehalten werden.

Berichtswesen

Eine weitere Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist eine Sicherstellung der Konformität des Beteiligungshandelns mit den Zielen der übergeordneten Organisation. Diese Ziele sollten sich in der strategischen und operativen Ausrichtung der Beteiligungen wiederfinden. Auch sollte der Umsetzungsstand der Beteiligungsziele in deren Wirtschaftsplan Eingang finden. Die Umsetzung der Aufgaben und Ziele des LWV in den Beteiligungsgesellschaften wurde über Zielvereinbarungen sichergestellt. Für die Steuerbarkeit der Beteiligungen im Sinne der Ziele des LWV wurden die etablierten Zielvereinbarungsprozesse zwischen dem LWV und der Vitos GmbH als Holding sowie der ANLEI-Service GmbH und darüber hinaus zwischen der Vitos GmbH und deren Tochtergesellschaften als geeignet erachtet. Darüber hinaus war eine Optimierung des Strategieprozesses beschlossen, die den Zielvereinbarungsprozess zeitlich mit dem Wirtschaftsplanungsprozess im Vitos Konzern synchronisiert. Die angestoßene Optimierung wird im Sinne der Abbildung der Zielerreichung als zielführend erachtet.

Steuerung der Beteiligungen

Als Instrument zur Überwachung der Beteiligungen lässt sich ein Risikomanagementsystem nutzen. Neben der Dokumentation von auftretenden Risiken und deren Eigenschaften sollte dieses klare Regelungen zur Risikobewältigung definieren. So kann die übergeordnete Organisation Planabweichungen zeitnah erkennen und Gegensteuerungsmaßnahmen einleiten, ohne den Prozess durch Abstimmungen zu verzögern. Alle Komponenten des Risikomanagements sollten dabei wirkungsvoll ineinandergreifen.

Risikomanagement

Die Vitos GmbH hatte ein Risikomanagementsystem<sup>51</sup> eingerichtet. Dieses erstreckte sich ebenfalls auf ihre Tochtergesellschaften. Aus dem System erhielt der Aufsichtsrat der Vitos GmbH halbjährlich schriftliche Risikoberichte. Diese zählten identifizierte Risiken auf, beschrieben sie und nahmen eine Bewertung dieser vor. Die Verantwortung für die Berichterstellung und die Sammlung relevanter Informationen lag bei der Vitos GmbH selbst. Sie war nicht delegierbar. Damit verknüpft war ein Prozess zur Kommunikation mit relevanten Entschei-

---

49 „Kodex für eine gute Unternehmensführung der Beteiligungsgesellschaften des LWV Hessen“, Beschluss der Verbandsversammlung am 26. März 2014.

50 So waren wirtschaftliche Ergebnisse einzelner Einrichtungen einer Beteiligung zwar im Berichtswesen an die Holding enthalten. Sie waren im Berichtswesen an den LWV und innerhalb des LWV nicht mehr enthalten. Auf dieser Ebene wurden als maßgebliche Steuerungsgröße die einzelnen Gesellschaften betrachtet.

51 Bestehend aus einem konzernweit genutzten Risikomanagementsystem einer Fachfirma, einem Risikomanagement-Handbuch mit beschriebenen Verantwortlichkeiten, Prozessen und Maßnahmen zur Erkennung und Bewältigung der Risiken, halbjährlichen Risikoberichten, ad hoc Risikoberichten sowie Berichtspflichten hinsichtlich besonderer Vorkommnisse an das Beteiligungsmanagement des LWV Hessen und an den Aufsichtsrat, einem Frühwarnsystem für kritische Ereignisse, das konzernweit die Meldung von Beinahe-Zwischenfällen ermöglicht, die standardisiert weiterbearbeitet werden, Serviceverträge mit dem LWV Hessen für die Übernahme von internen Revisionsaufgaben mit jährlich wechselnden Schwerpunkten und einem differenzierten internen Reportingsystem mit wesentlichen Kennzahlen und standardisierten Vorausplanungen.

### Wirtschaftlichkeit der Beteiligungen

Trägern. Dieser war einzuleiten, insofern gravierende negative Entwicklungen festgestellt wurden. Das etablierte Risikomanagementsystem war in einem Handbuch mit beschriebenen Verantwortlichkeiten, Prozessen und Maßnahmen zur Erkennung und Bewältigung der Risiken klar geregelt. Daher wurde es als gut geeignet erachtet, die relevanten Risiken zu erkennen. Dadurch konnte die Geschäftsführung adäquate Strategien zur Vermeidung dieser Risiken initiieren.

Mit Ausnahme von zwei einzelnen Jahresergebnissen<sup>52</sup> erzielten alle unmittelbaren Beteiligungen des LWV in den Jahren 2012 bis 2016 Jahresüberschüsse. Im Jahr 2016 wiesen die Beteiligungen in Summe einen Jahresüberschuss von 27,4 Millionen Euro auf. Dabei bestand zum 31. Dezember 2016 ein Eigenkapital von 475,3 Millionen Euro. Dies entspricht einer Eigenkapitalverzinsung von durchschnittlich 5,8 Prozent. Im Zeitraum 2012 bis 2016 war das Jahresergebnis in dieser Gesamtbetrachtung um 48 Prozent<sup>53</sup> angestiegen. Für das Jahr 2017 wird ein positives Jahresergebnis erwartet.

Abgesehen von Zuführungen der Stiftungsforsten Kloster Haina zu den Deckungsmitteln des Trägerhaushaltes gab es zwischen dem Landeswohlfahrtsverband und seinen Beteiligungen oder zwischen der Vitos GmbH und ihren Beteiligungen

- leistungsbezogene finanzielle Verflechtungen, wenn der Landeswohlfahrtsverband die Einrichtungen belegte, wie er es auch für dritte Einrichtungen tun und dann für die Belegung entsprechend zahlen würde, d.h. der Landeswohlfahrtsverband zahlte hier für die Belegung an seine Beteiligungen,
- pauschale Vergütungen der Vitos GmbH und deren Töchter an den Landeswohlfahrtsverband für interne Dienstleistungen, insbesondere für EDV, Recht, Verbandshauptkasse, Versicherung, Arbeitssicherheit, Interne Revision<sup>54</sup> und
- Verwaltungskosten- und Projektumlagen der Vitos GmbH an ihre Tochtergesellschaften, d.h. die Vitos GmbH erhielt Zahlungen von ihren Beteiligungen.<sup>55</sup>

Die beschriebenen Zahlungsflüsse basierten auf Leistungsverflechtungen, wie sie auch zwischen Unternehmen ohne Beteiligungsverhältnis bestehen könnten.

Es gab in den Jahren 2012 bis 2016 zwischen dem LWV und seinen Beteiligungen weder Gewinnabführungen noch Verlustausgleiche. Dies traf ebenfalls auf die Vitos GmbH und deren Beteiligungen zu. Direkte Zuführungen zum Eigenkapital fanden ebenfalls nicht statt. Die Jahresüberschüsse wurden zur Stärkung des Eigenkapitals thesauriert. Neben der Eigenkapitalstärkung an sich diente dies Investitionen in Klinikneubauten und notwendigen Instandhaltungsarbeiten. Die Jahresfehlbeträge wurden mit der jeweiligen Gewinnrücklage verrechnet.

Die positiven Jahresergebnisse der Beteiligungen des LWV belegten ein wirtschaftliches Arbeiten.

---

52 Vitos Weilmünster gGmbH 2012 und Vitos Orthopädische Klinik Kassel gGmbH 2016

53 Jahresergebnis der Beteiligungen des LWV 2012 gesamt: 18,5 Mio. Euro

54 Prüfungsbericht 2016 Vitos GmbH

55 Prüfungsbericht 2010 Vitos GmbH

### 3.4 Haushalt

Um die Haushaltslage aus doppischer Sicht genauer analysieren zu können, verwendete die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell. In diesem wurden drei Betrachtungsebenen analysiert: die Kapitalerhaltung, die Substanzerhaltung sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung.

Kommunen sind verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Kommunalfinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO). Ihnen obliegt ferner die Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen (§ 92 Abs. 1 HGO). Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden Kommunen nur dann gerecht, wenn sie dauerhaft über die Einzahlungen und Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen leisten müssen.

Daher analysiert die Überörtliche Prüfung die finanzielle Leistungsfähigkeit auf Grundlage ihrer bisherigen Prüfungserfahrungen. Dabei kommt ein Mehrkomponentenmodell zum Einsatz. Verfügt eine Körperschaft über einen stabilen Haushalt, hat sie weitreichende Handlungsfreiheiten. Ist dies nicht der Fall, steht sie vor der Aufgabe, alle Anstrengungen zu unternehmen, um Erträge und Aufwendungen einander anzugleichen.

Das Mehrkomponentenmodell verfügt über drei Betrachtungsebenen. Auf der ersten Beurteilungsebene wird die Kapitalerhaltung geprüft. Dazu wird das Ordentliche Ergebnis als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. Ein negatives Ordentliches Ergebnis ist weniger problematisch, wenn genügend Rücklagen aus den Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen. Schwierig ist die Situation insbesondere dann, wenn bei einem negativen Ordentlichen Ergebnis keine ausreichenden Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind. Daneben wird auf der ersten Beurteilungsebene auch das Jahresergebnis mit herangezogen, das zusätzlich die außerordentlichen Vorgänge betrachtet.

Auf der zweiten Ebene wird die Substanzerhaltung beurteilt. Dabei geht es darum, ob die Körperschaft in der Lage ist, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität für die Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeiten zu erwirtschaften. Schließlich ist noch maßgeblich, dass die Körperschaften ihre Verwaltungsaufgaben ohne Kassenkredite erbringen konnten.

Auf der dritten Ebene wird begutachtet, ob der Jahresabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt, geprüft und beschlossen wurde. Parallel wird die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen, um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können. Es wird dargelegt, ob eine Körperschaft über den dreijährigen Planungszeitraum schon mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant. Dann besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass sie einen nachhaltigen Haushaltsausgleich nicht erreicht.

Ein einzelnes Haushaltsjahr ist insgesamt als „stabil“ zu beurteilen, wenn die Hinweise auf ein stabiles Haushaltsjahr nach den aufgeführten Kriterien überwiegen. Von besonderer Bedeutung sind dabei das Ordentliche Ergebnis sowie eine ausreichende Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Bedienung der Kredittilgung.

Die Haushaltslage wird mit dem Mehrkomponentenmodell über einen Fünf-Jahres-Zeitraum bewertet. Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage in den einzelnen Jahren (jeweils stabil oder instabil) ist die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

Ansicht 21 zeigt die fünf möglichen Bewertungen der Haushaltslage mit stabil, hinreichend stabil, noch stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	
Haushaltslage	Ergebnis
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	mindestens drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein, es sei denn die ersten vier Jahre waren stabil und das letzte Jahr instabil)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	zwei der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 21: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Auf Grundlage des Mehrkomponentenmodells wurde die Haushaltslage des Landeswohlfahrtsverbands im Prüfungszeitraum wie folgt bewertet:

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in den Jahren 2012 bis 2016					
in Mio. €	2012	2013	2014	2015	2016
<b>1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung</b>					
Komponente 1 - ord. Ergebnis	2,72	-1,25	-0,39	25,88	-2,25
Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des ordentlichen Ergebnisses <sup>1)</sup>	47,07	45,89	45,57	71,57	69,38
Saldo der Komponente 1 und 2	49,78	44,63	45,18	97,45	67,13
<b>2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung</b>					
Komponente 3 - Selbstfinanzierung <sup>2)</sup>	32,06	-21,59	12,90	11,62	10,76
Komponente 4 - Liquidität <sup>3)</sup>	394,62	380,88	443,04	417,86	390,78
<b>3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung (nachrichtlich)</b>					
Komponente 5 - Fristgerechte Aufstellung (A) und Beschlussfassung (B) der Jahresabschlüsse <sup>4)</sup>	A: nein B: ja	A: nein B: ja	A: nein B: ja	A: nein B: ja	A: nein B: n.v.
Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>	ja	ja	ja	ja	ja
<b>Beurteilung der Haushaltslage<sup>6)</sup></b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>	<b>stabil</b>
<b>Bewertung</b>	<b>stabil</b>				

**Legende:**  = Stabilitätsbeurteilung positiv,  = Stabilitätsbeurteilung negativ, n.v. = nicht vorhanden

<sup>1)</sup> Stand der Rücklagen des Ordentlichen Ergebnisses laut Jahresabschluss.  
<sup>2)</sup> Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Krediten und inneren Darlehen, Investitionen und Begebung von Anleihen/ wirtschaftlich vergleichbaren Vorgängen für Investitionen.  
<sup>3)</sup> Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.  
<sup>4)</sup> Der Jahresabschluss ist nach § 112 Absatz 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 HGO bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres durch die Verbandsversammlung zu beschließen.  
<sup>5)</sup> Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich liegt vor, wenn nach der mittelfristigen Ergebnisplanung im mehrjährigen Planungszeitraum kumuliert keine Fehlbedarfe erwartet werden.  
<sup>6)</sup> Der Haushalt wurde als „stabil“ eingestuft, sofern auf der ersten Beurteilungsebene das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung ggf. bestehender Rücklagen mindestens ausgeglichen war und auf der zweiten Beurteilungsebene mindestens eine Komponente einen positiven Wert aufwies. Die dritte Beurteilungsebene hat nachrichtlichen Charakter.

Quelle: Eigene Berechnungen, Jahresabschlüsse, Haushaltsplanung; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 22: Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der Haushaltslage des Landeswohlfahrtsverbands Hessen in den Jahren 2012 bis 2016

Im gesamten Prüfungszeitraum wies der Landeswohlfahrtsverband Hessen eine stabile Haushaltslage aus.

Kapitalerhaltung

Im Prüfungszeitraum erzielte der Landeswohlfahrtsverband 2012 und 2015 positive Ordentliche Ergebnisse. Für die anderen Jahre sowie insbesondere das Planjahr 2017 hingegen wurde ein ordentlicher Fehlbetrag ausgewiesen. Der Landeswohlfahrtsverband finanzierte sich zum weit überwiegenden Teil (ca. 68% der ordentlichen Erträge) durch die Verbandsumlage, die von den Trägerkommunen zu leisten ist. Bei der Festsetzung des Hebesatzes wurde die Höhe

der Rücklagen aus den Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses berücksichtigt. Dies galt ebenso für die Haushaltsplanung.

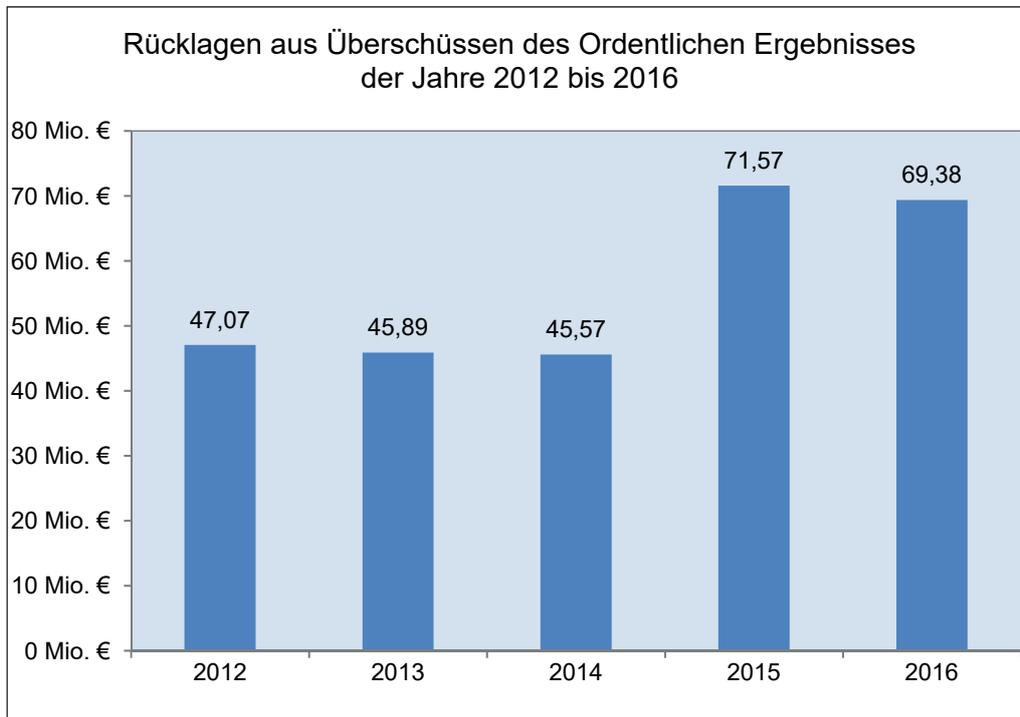
Aus der Gegenüberstellung von ordentlichen Erträgen und Aufwendungen ergibt sich das Verwaltungsergebnis. Unter Addition des Finanzergebnisses berechnet sich das Ordentliche Ergebnis. Das Jahresergebnis wird unter zusätzlicher Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge und Aufwendungen gebildet.

Ansicht 23 zeigt die Jahresergebnisse des LWV im Zeitverlauf der Jahre 2012 bis 2017. Damit wird die wirtschaftliche Situation des LWV im Prüfungszeitraum illustriert.

Ergebnis im Zeitverlauf 2012 bis 2017 (Millionen €)						
Jahre	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ergebnis	Ansatz
Gesamte ordentliche Erträge	1.627,3	1.653,2	1.713,0	1.800,6	1.862,8	1.931,2
Gesamte ordentliche Aufwendungen	1.625,6	1.655,5	1.714,2	1.774,7	1.865,4	1.966,3
Verwaltungsergebnis	1,7	-2,3	-1,2	25,9	-2,6	-35,1
Finanzergebnis	1,0	1,0	0,8	0,0	0,3	-0,5
Außerordentliches Ergebnis	0,2	2,0	4,5	0,8	0,1	0,0
Jahresergebnis	2,9	0,7	4,1	26,7	-2,2	-35,6
Quelle: Jahresabschlüsse 2012, bis 2016, Haushaltsplan 2012 bis 2016: Ergebnis; 2017: Haushaltsansatz; Stand: 22. November 2016						

Ansicht 23: Ergebnis im Zeitverlauf 2012 bis 2017 (Millionen €)

Aus Ansicht 23 ist ersichtlich, dass der Landeswohlfahrtsverband in vier von sechs Haushaltsjahren ein positives Jahresergebnis erzielte. Der Haushaltsausgleich war von der Verbandsumlage<sup>56</sup> abhängig, die rund zwei Drittel der Erträge ausmacht. Für das Haushaltsjahr 2017 wurde ein Jahresfehlbetrag von -35,6 Millionen Euro angesetzt. Dieser ist jedoch durch Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen und außerordentlichen Ergebnisses gedeckt.



Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016; Bilanz jeweils zum 31.12. des Jahres

Ansicht 24: Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses der Jahre 2012 bis 2016

Rücklagen aus den Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre bestanden in jedem Jahr des Prüfungszeitraums. Sie überstiegen dabei ausgewiesene Fehlbeträge. Somit war stets von einer stabilen Haushaltslage auszugehen.

Auf der zweiten Ebene wurde die Substanzerhaltung des LWV ermittelt.

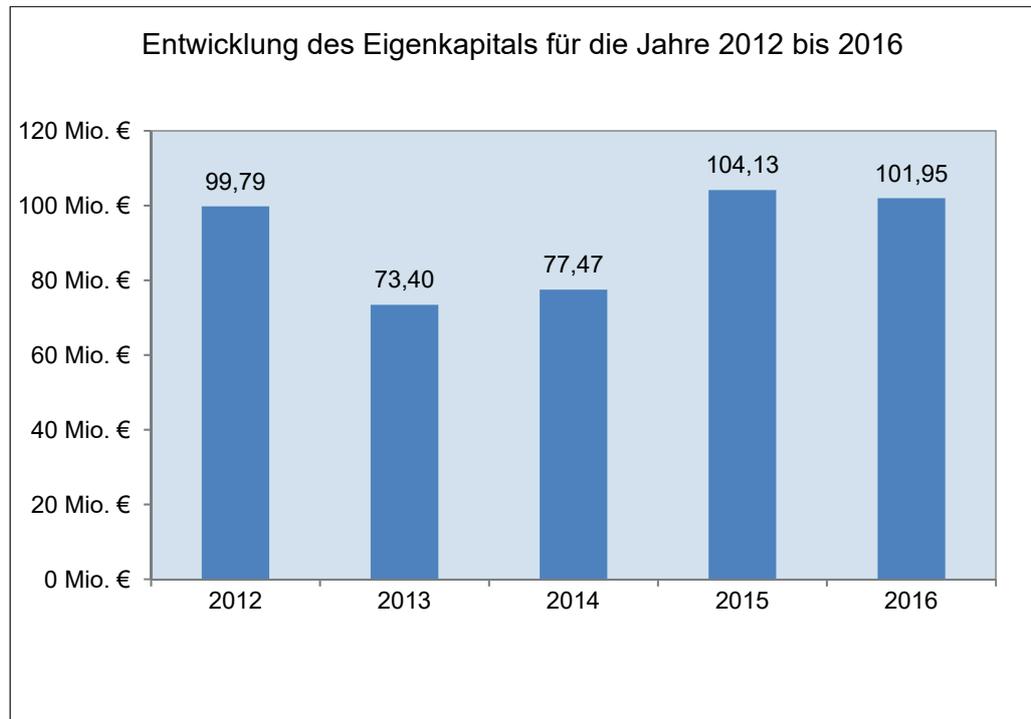
Substanzerhaltung

Ein Indikator für die Substanzerhaltung des LWV ist die Entwicklung des Eigenkapitals. Im Falle dauerhafter Fehlbeträge kann es zu einer Aufzehrung des Eigenkapitals kommen. Können Fehlbeträge dadurch nicht mehr ausgeglichen werden, ist dies in der Bilanz auszuweisen. Der Vermerk „Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag“ ist auf der Aktivseite der Bilanz einzutragen.<sup>57</sup>

56 Vgl. § 14 Abs. 2 LWVG

57 Vgl. § 25 Abs. 5 GemHVO, GVBl. I 2006 S. 235

Ansicht 25 zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals der Jahre 2012 bis 2016. Basis dafür bilden die tatsächlichen und mittelfristig geplanten Jahresergebnisse. Der Berechnung wurde zudem das Eigenkapital der vorliegenden Jahresabschlüsse zugrunde gelegt.



Quelle: Jahresabschlüsse 2012 bis 2016; Stand: 6. Oktober 2017

#### Ansicht 25: Entwicklung des Eigenkapitals für die Jahre 2012 bis 2016

Im Jahr 2013 verzeichnete der Landeswohlfahrtsverband Hessen einen Rückgang des Eigenkapitals um 26 Millionen Euro. Innerhalb der nächsten drei Jahre erreichte das Eigenkapital wieder einen Wert von 100 Millionen Euro. Die Entwicklung des Eigenkapitals des LWV unterlag in der Vergangenheit somit Schwankungen. Ein Substanzverzehr war jedoch insgesamt nicht festzustellen.

Auf der dritten Ebene wurden folgende Sachverhalte nachrichtlich angegeben:

- Wurden die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt?
- Wurden die Jahresabschlüsse des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht nach der Prüfung durch das Revisionsamt von der Verbandsversammlung beschlossen?

Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres aufzustellen<sup>58</sup>. Im Anschluss daran prüft das Revisionsamt diesen. Schließlich hat die Verbandsversammlung im zweiten auf das Haushaltsjahr folgende Jahr über den Jahresabschluss zu beschließen. Die Frist dafür ist der 31. Dezember jenes Jahres. Gleichzeitig beschließt die Verbandsversammlung über die Entlastung des Verwaltungsausschusses.<sup>59</sup>

58 Vgl. § 112 Abs. 1 und Abs. 9 HGO, GVBl. I 2005 S. 142

59 Vgl. § 114 Abs. 1 HGO

In Ansicht 26 ist die Fristgerechtigkeit der Aufstellung und Beschlussfassung über den Jahresabschluss dargestellt.

Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)		
Jahr	Aufstellung <sup>1)</sup>	Beschlussfassung <sup>2)</sup>
2012	103	-131
2013	87	-127
2014	100	-133
2015	88	-136
2016	89	-

Quelle: Legende:  = Beschlussfassung form- und fristgerecht  = Beschlussfassung form-, aber nicht fristgerecht,  = Frist zur Beschlussfassung noch nicht abgelaufen, - = Beschlussfassung stand aus

<sup>1)</sup> Als Soll-Datum der Aufstellung wird der 30. April des dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verwendet. Als Datum der tatsächlichen Aufstellung galt das Druckdatum des Jahresabschlusses.

<sup>2)</sup> Als Soll-Datum der Beschlussfassung wird der 31. Dezember des übernächsten Haushaltsjahres verwendet.

Quelle: Jahresabschluss 2016, Prüfberichte der Revision über die Prüfung der Jahresabschlüsse des Landeswohlfahrtsverbands zum 31. Dezember 2012, zum 31. Dezember 2013, zum 31. Dezember 2014 und zum 31. Dezember 2015; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 26: Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse (Differenz in Arbeitstagen)

Bisher konnte der LWV die Aufstellungsfristen in den Jahren 2012 bis 2016 nicht einhalten. Der LWV stellte diese Jahresabschlüsse mit durchschnittlich rund 93 Arbeitstagen Verzug auf.

Die bis zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen abgelaufenen Fristen zur Beschlussfassung der Jahresabschlüsse wurden vom LWV im gesamten Prüfungszeitraum eingehalten. Dies geschah durchschnittlich rund 132 Arbeitstage vor Fristende.

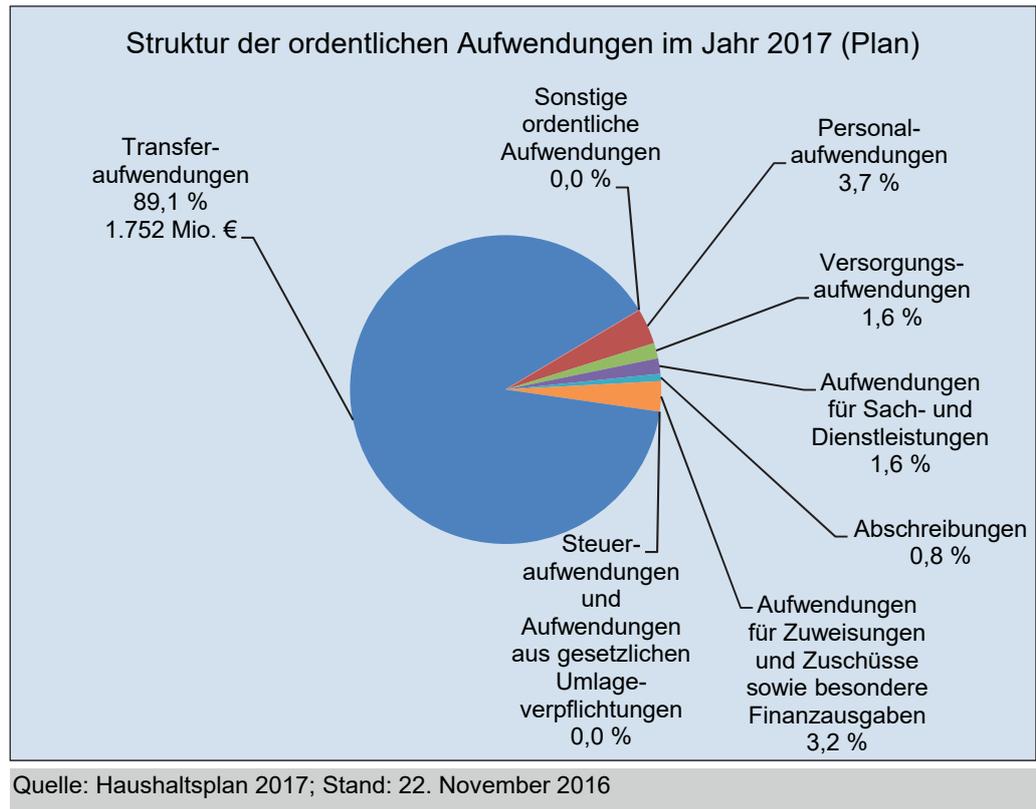
Nach Auskunft des Fachbereichs Finanzen waren die Ursachen der Verzögerung der Aufstellung der Jahresabschlüsse durch zeitliche Abläufe begründet. Darunter fielen die Dezentralisierung der Buchhaltung und die Terminierung der Gremiensitzungen.

Eine fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse ist einzuhalten. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung, interne Prozesse (wie z. B. Abschlussbuchungen), so anzupassen, dass eine fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses stattfinden kann. Die Aufstellung sollte spätestens am 30. April des Folgejahres abgeschlossen sein.

Um einen Überblick über die Steuerungslage im LWV zu gewinnen und finanziell besonders relevante Bereiche hervorzuheben, betrachtete die Überörtliche Prüfung die Ertrags- und Aufwandsstruktur des Verbands.

Struktur der Aufwendungen

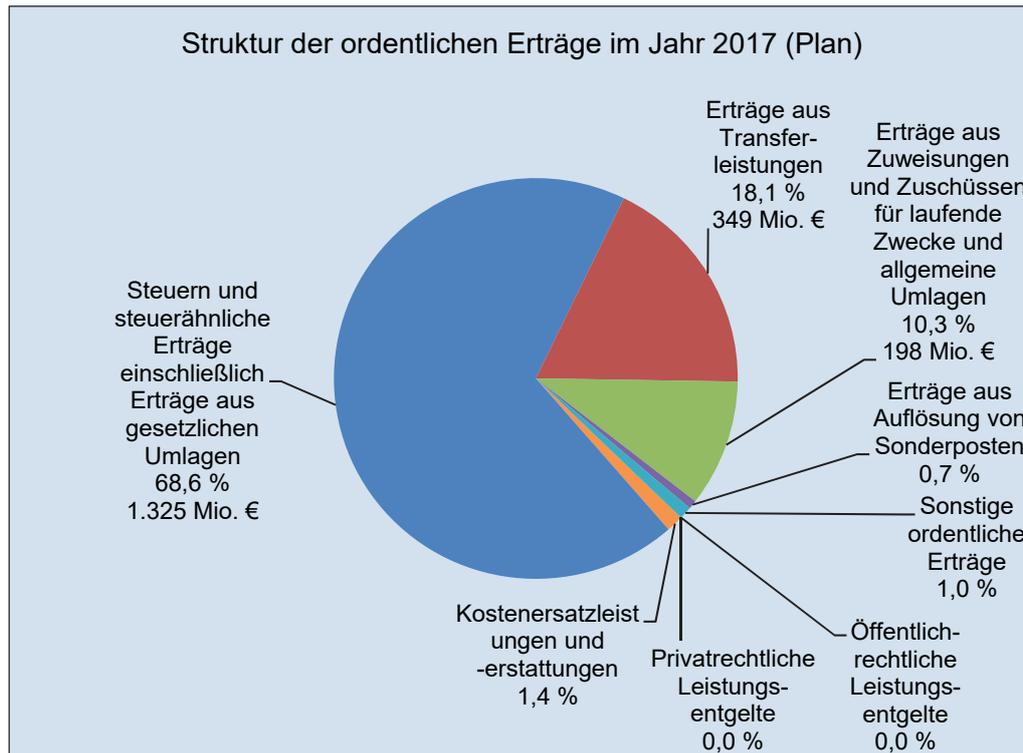
Ansicht 27 zeigt die Struktur der ordentlichen Aufwendungen für das Jahr 2017 (Plan).



Ansicht 27: Struktur der ordentlichen Aufwendungen im Jahr 2017 (Plan)

Im Jahr 2017 betragen die Transferaufwendungen 1.752 Millionen Euro. Mit einem Anteil von 89 Prozent bildeten sie damit den Schwerpunkt der ordentlichen Aufwendungen. Transferaufwendungen sind soziale Leistungen, die anspruchsberechtigte Personen als Geld- oder Sachleistungen erhalten. Demgegenüber waren die übrigen ordentlichen Aufwendungen von untergeordneter Bedeutung.

Die Zusammensetzung der ordentlichen Erträge des LWV ist für das Jahr 2017 (Plan) in Ansicht 28 dargestellt.



Quelle: Haushaltsplan 2017; Stand: 22. November 2016

Ansicht 28: Struktur der ordentlichen Erträge im Jahr 2017 (Plan)

Die ordentlichen Erträge waren durch den Posten „Steuern und steuerähnliche Erträge aus gesetzlichen Umlagen“ geprägt. Diese betragen 1.325 Millionen Euro im Jahr 2017. Die gesetzlichen Umlagen umfassten ausschließlich die Verbandsumlage. Berechnungsgrundlage waren die Steuerkraftmesszahlen und Schlüsselzuweisungen der Kommunen.

Struktur der Erträge

In Anbetracht des hohen Anteils der Transferaufwendungen an den Aufwendungen des LWV ist zu berücksichtigen, dass Transferaufwendungen nur schwer steuerbar sind. Daher werden im folgenden Teil die Fachaufgaben des LWV, welche mit den Transferaufwendungen verknüpft sind, näher beleuchtet.

### 3.5 Fachaufgaben

Der LWV ist aufgrund seines gesetzlichen Auftrags überörtlicher Träger der Sozialhilfe und der Kriegsofopferfürsorge. Die Leistungsempfänger des LWV lassen sich – abgeleitet aus den Aufgaben und Hilfen – nach Merkmalen unterscheiden:

Aufgaben als überörtlicher Träger der Sozialhilfe

- Behinderung oder Beschädigung,
- Verletzung,
- Krankheit und
- anderes<sup>60</sup>

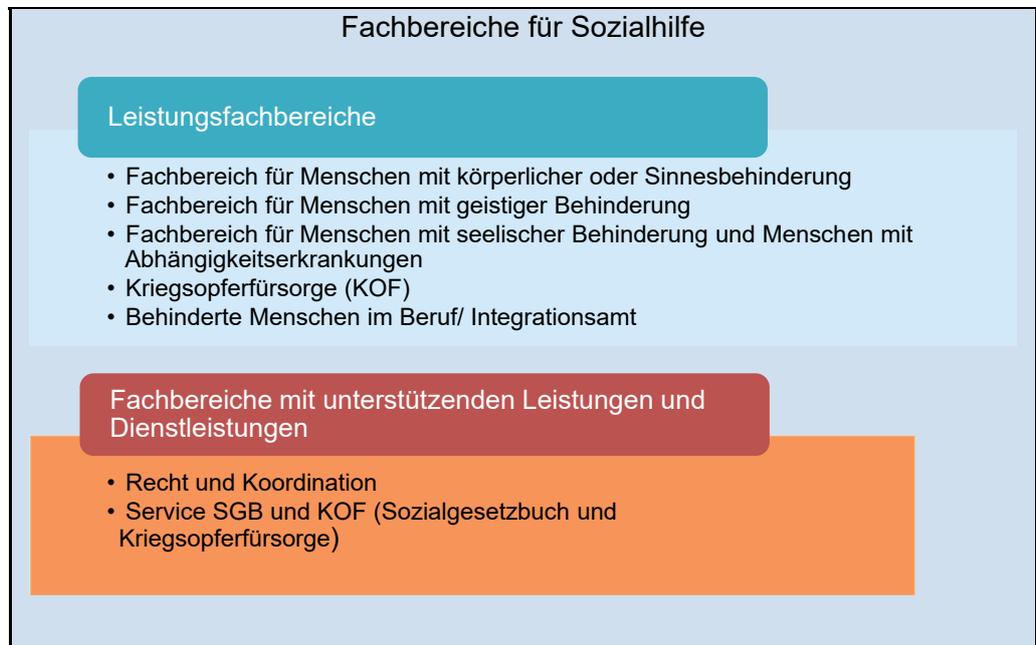
Die Organisation des Dezernats „Leistungen SGB und KOF<sup>61</sup>“ war nach seinen zu erbringenden Sozialleistungen gegliedert. Die Leistungsfachbereiche waren

60 So beispielsweise Erwerbsminderung oder Alter.

61 SGB: Sozialgesetzbuch/ KOF: Kriegsofopferfürsorge

in drei Regionalmanagements unterteilt. Diese befanden sich an den Standorten Kassel, Darmstadt und Wiesbaden. Dadurch sollte eine sozialräumliche und damit wohnortnähere Versorgung sichergestellt werden.

Die Fachbereiche für Sozialhilfe untergliederten sich in Leistungsfachbereiche sowie Bereiche mit unterstützenden Dienstleistungen wie in Ansicht 29 dargestellt.

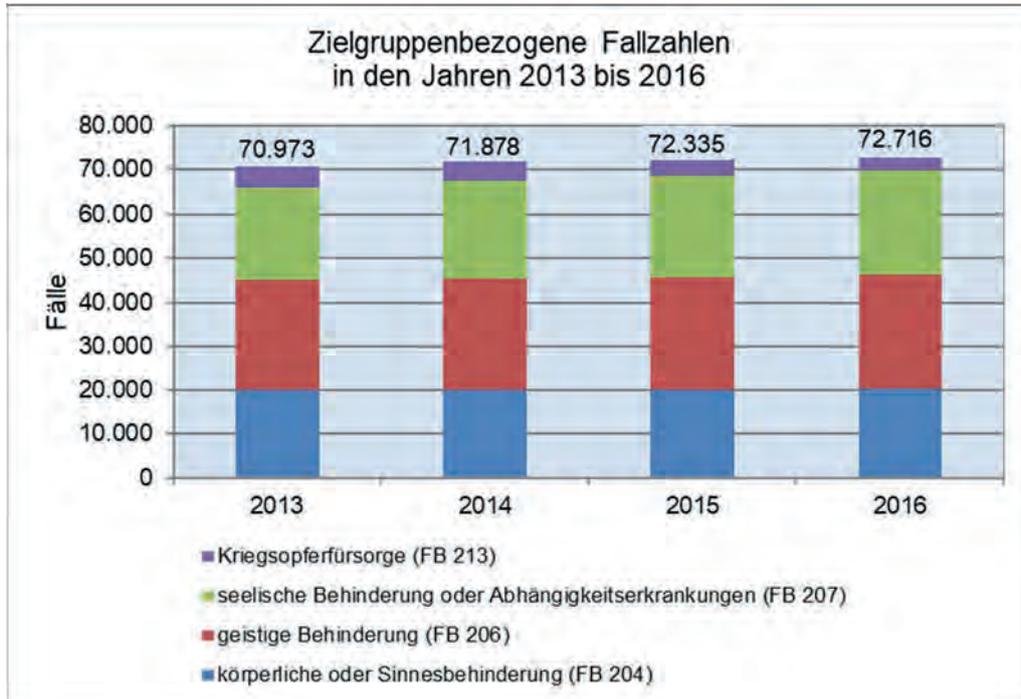


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Unterlagen des LWV, Stand: 6. Oktober 2017

### Ansicht 29: Fachbereiche für Sozialhilfe

Die Leistungsfachbereiche sind für die Erbringung der Leistungen in der Eingliederungshilfe/ Kriegsopferfürsorge, u.a. über die Verbände der freien Wohlfahrtspflege vor Ort verantwortlich. Die Fachbereiche mit unterstützenden Leistungen nehmen administrative und unterstützende Aufgaben wahr.

Die Entwicklung der Fallzahlen in den Leistungsfachbereichen ist in Ansicht 30 dargestellt.<sup>62</sup>



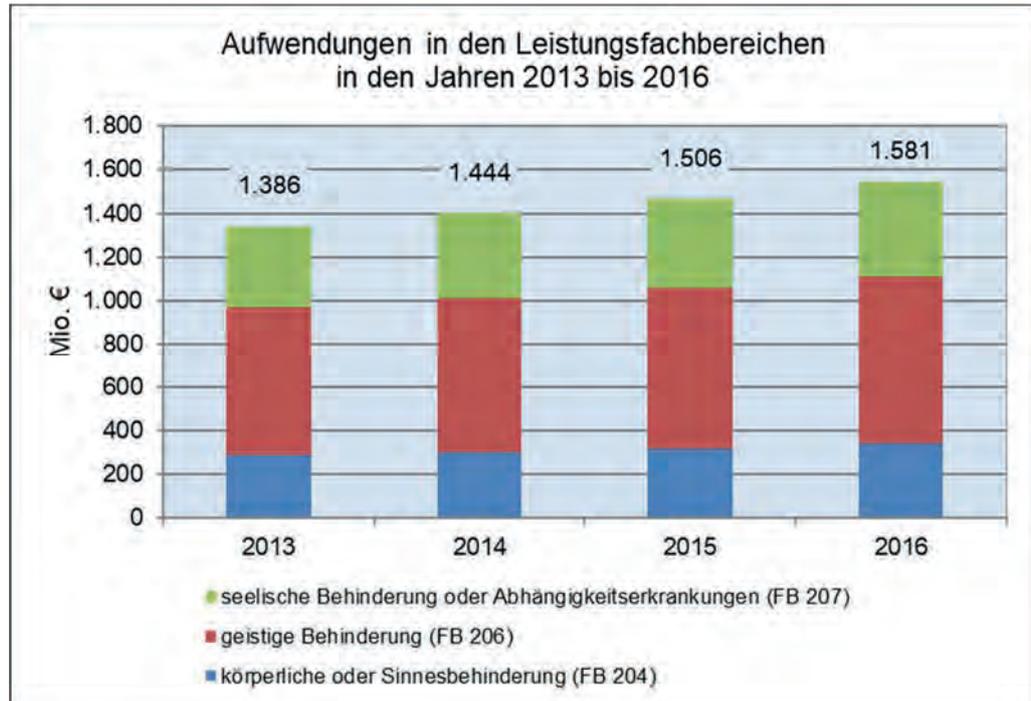
Quelle: Interner Datenbestand LWV, eigene Darstellung; Stand: 6. Oktober 2017  
 Im Jahr 2012 wurden die Fallzahlen in den Fachbereichen nach einer anderen Systematik erhoben. Daher eignen sie sich nicht für einen Vergleich mit den nachfolgenden Jahren und wurden in der weiteren Darstellung nicht berücksichtigt.

Ansicht 30: Zielgruppenbezogene Fallzahlen in den Jahren 2013 bis 2016

Im Jahr 2013 wurden in den Leistungsfachbereichen 70.973 Fälle betreut. Die Fallzahl stieg bis zum Jahr 2016 auf 72.716 Fälle (2,5 Prozent). Im Fachbereich Kriegsopferfürsorge waren die Fallzahlen ab dem Jahr 2013 stetig rückläufig.

62 Der Leistungsfachbereich „Behinderte Menschen im Beruf/ Integrationsamt“ ist für die Integration behinderter Menschen in den Beruf zuständig. Er zielt auf die Beratung sowohl der behinderten Menschen als auch von Arbeitgebern. Damit unterscheidet sich einerseits die Struktur der Leistungen von den anderen Leistungsfachbereichen. Andererseits sind die Fälle heterogen. Aus diesen Gründen wurde dieser Leistungsfachbereich in die nachfolgenden Darstellungen nicht einbezogen.

Die Entwicklung der Aufwendungen in den Leistungsfachbereichen<sup>63</sup> ist in Ansicht 31 dargestellt.



Quelle: Controllingberichte LWV 2013 bis 2016, eigene Darstellung; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 31: Aufwendungen in den Leistungsfachbereichen in den Jahren 2013 bis 2016

Die Aufwendungen stiegen im Betrachtungszeitraum in den drei Leistungsfachbereichen der Sozialhilfe. Den höchsten Anstieg verzeichnete der Fachbereich für Menschen mit geistiger Behinderung. Gleichzeitig waren dort mit 772 Millionen Euro (48 Prozent der Gesamtaufwendungen) die höchsten Aufwendungen im Jahr 2016 festzustellen.

63 In der weiteren Darstellung wurde neben dem Integrationsamt (siehe Fußnote 62) auf die Kriegsopferfürsorge verzichtet, weil dieser Fachbereich einerseits aufgrund der inhaltlichen Ausrichtung im Gegensatz zu den anderen von sinkenden Fallzahlen geprägt und andererseits hinsichtlich der Aufwendungen nur von untergeordneter Bedeutung ist.

### 3.6 Analyse und Steuerung der Fachaufgaben

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Fallzahlen und Aufwendungen für die Fachaufgaben in einem höheren Detaillierungsgrad, um beurteilen zu können, ob der LWV seinen Steuerungsaufgaben in diesem Bereich angemessen nachkam. Ansicht 32 zeigt die Aufwendungen je Fall im Jahr 2016.

Aufwendungen je Fall im Jahr 2016 (in €)			
Hilfearten	Leistungsfachbereiche		
	körperliche oder Sinnesbehinderung (FB 204)	geistige Behinderung (FB 206)	seelische Behinderung und Abhängigkeitserkrankungen (FB 207)
Hilfe zur Pflege (7. Kapitel SGB XII)	35.826	O	35.104
Hilfen zu einer angemessenen Schulbildung/ Ausbildung für einen angemessenen Beruf	53.133	61.626	5.962
Leistungen in anerkannten Werkstätten für behinderte Menschen (§§ 54, 55 SGB XII)	18.622	18.118	15.576
Leistungen zur Teilhabe am Leben in der Gemeinschaft	O	O	25.561
Heilpädagogische Leistungen für Kinder gemäß SGB IX	88.278	76.549	O
Hilfen zu selbstbestimmtem Leben in betreuten Wohnmöglichkeiten	34.332	33.287	15.314
Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten	O	O	47.192
Blindenhilfe/ -geld	4.334	O	O

O = keine Fallzahlen zuordenbar/ keine Zahlen vorhanden  
 Quelle: Interner Datenbestand LWV; Eigene Berechnungen; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 32: Aufwendungen je Fall im Jahr 2016 (in €)

Ansicht 32 zeigt, dass im Jahr 2016 ein Fall in den verschiedenen Fachbereichen zwischen 4.334 Euro und 88.278 Euro kostete. Die große Spreizung ist unter anderem dadurch bedingt, dass die Grundlage der Leistung in den jeweiligen Fachbereichen von Geldleistungen bis zu stationären Unterbringung für schwerstbehinderte und schwerstmehrfachbehinderte Kinder, die noch nicht eingeschult waren, schwankte.

Vor dem Hintergrund des Stellenwerts der Transferleistungen<sup>64</sup> für den Haushalt (siehe Ansicht 27) werden entsprechende Konzepte und Strategien zur Steuerung der Leistungsebene vorgehalten. Trotz der Heterogenität der Leistungen und damit der hohen Spreizung der Aufwendungen je Fall war ein Kern der Untersuchung die Frage, ob eine einheitliche Steuerungslogik vorhanden ist. Maßgeblicher steuerungsseitiger Bedingungsfaktor für die Entwicklung der Transferleistung war das Management der Sozialleistungen auf Einzelfallebene. Hierzu wurden folgende Aspekte untersucht:

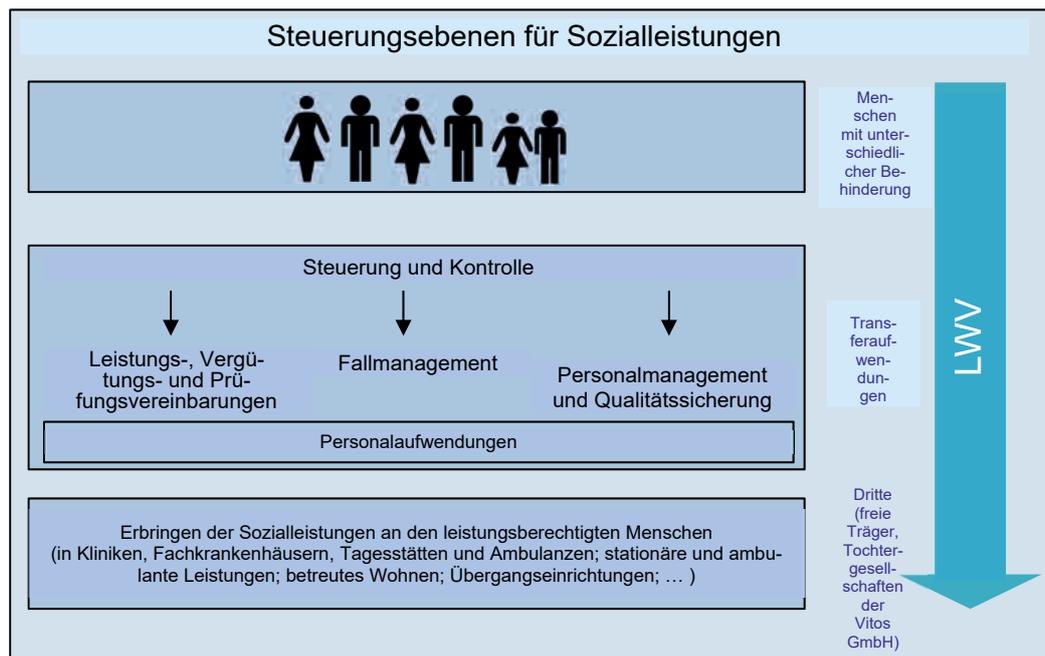
Steuerung

64 Siehe Seite 56.

- Personenzentrierte Steuerung der Eingliederungshilfe in Hessen (PerSEH) mit dem Hauptbestandteil Integrierter Teilhabeplan (ITP) sowie die Umsetzung der Änderungen des Bundesteilhabegesetzes (BTHG),
- Steuerungskomponenten außerhalb der Regionen, die bereits PerSEH einsetzen,
- Wissensmanagement,
- Fallakten,
- Controllinginstrumente.

Fallmanagement der Sozialleistungen

Der Haushalt des LWV wurde maßgeblich durch die Transferleistungen der sozialen Hilfen bestimmt.<sup>65</sup> Damit bei den Transferaufwendungen ein wirtschaftliches Ergebnis erzielt werden konnte, nutzte der LWV drei Steuerungs- und Kontrollebenen. Diese sind in Ansicht 33 zusammengefasst dargestellt.



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Unterlagen des LWV; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 33: Steuerungsebenen für Sozialleistungen

Personenzentrierte Steuerung

Vor Einführung des ITP als künftiges, zentrales Steuerungsinstrument kamen außerhalb der PerSEH- und damit Einsatzregionen des ITP verschiedene weitere Instrumente und Verfahren der Hilfeplanung und Bedarfsermittlung zum Einsatz. Somit existierten regional unterschiedliche Steuerungskonzepte zum Zeitpunkt der Prüfung. Diese sind grundsätzlich abhängig von den zwischen den zuständigen Fachbereichen des LWV Hessen und den beteiligten Kooperationspartnern in den einzelnen Gebietskörperschaften (örtlicher Sozialhilfeträger, Gesundheitsamt, Leistungserbringer) getroffenen Vereinbarungen. Wesentliche Unterschiede ergeben sich aufgrund von Absprachen, die im Rahmen früherer Modellvorhaben (u.a. Gesamtplan, Implementation IBRP (Integrierter Behandlungs-/Rehabilitationsplan), Vorläuferprojekte zu PerSEH) getroffen und beibehalten wurden.

Integrierter Teilhabeplan

Der ITP ist ein Kernelement des PerSEH-Ansatzes. Er soll ausgehend von den Pilotregionen künftig die Grundlage für die Fallsteuerung im Bundesland Hessen sein und damit Schwachpunkte der vorherigen bzw. alternativen Verfahren aufgreifen, u.a. durch verstärkte Berücksichtigung der Wünsche und Ziele des

65 Siehe Seite 56.

Menschen und damit einer Einzelfallzentrierung. Dieser Ansatz kam bei der Feststellung des Hilfebedarfs sowie der Fallfortschreibung zum Einsatz. Dabei wurde er durch die Leistungserbringer erarbeitet. Zum Umgang mit dem ITP gab es Handbücher.<sup>66</sup> Er wurde seit dem Jahr 2008 in folgenden Regionen als Pilot erprobt:

- Landkreis Fulda (flächendeckend),
- Werra-Meißner-Kreis (Leistungen für seelisch behinderte oder suchtkranke und körperbehinderten Menschen),
- Stadt Wiesbaden (einige Leistungsanbieter),
- Wetteraukreis (einige Leistungsanbieter),
- Vogelsbergkreis (ein Leistungsanbieter).

Der ITP hat eine hohe Bedeutung im Zentrum der Fallsteuerung. Zusätzlich sichert er die Datengrundlage für ein tiefgehendes Fachcontrolling. Dies setzt voraus, dass der Plan qualitativ hochwertig befüllt wird. Die Unterschiede in der Qualität machten jedoch einen Schulungsbedarf bei den Leistungserbringern sichtbar. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung dem LWV, sich damit auseinanderzusetzen, wenn Leistungserbringer den ITP mit unterschiedlicher Qualität befüllen oder nicht optimal damit arbeiten. Zusätzlich empfiehlt die Überörtliche Prüfung vor diesem Hintergrund die Einleitung eines strukturierten Prozesses zur Qualitätsentwicklung. Dabei sollten die Leistungssachbearbeiter regelmäßig die Qualität der ITP auswerten. Daraus können gezielte Schulungsbedarfe für Anwender des ITP ermittelt werden. Darunter fällt zum Beispiel die Qualität der Zielformulierungen, insbesondere nach den Kriterien Messbarkeit und Terminierung. Auf diese Weise sollte ein Konzept für die Schulungen erarbeitet werden. Diese Schulungskonzepte sollten in der Federführung des LWV entwickelt und überarbeitet werden. Damit soll regelmäßig auftretenden Defiziten in der Verwendung des ITP schwerpunktmäßig entgegengewirkt werden.

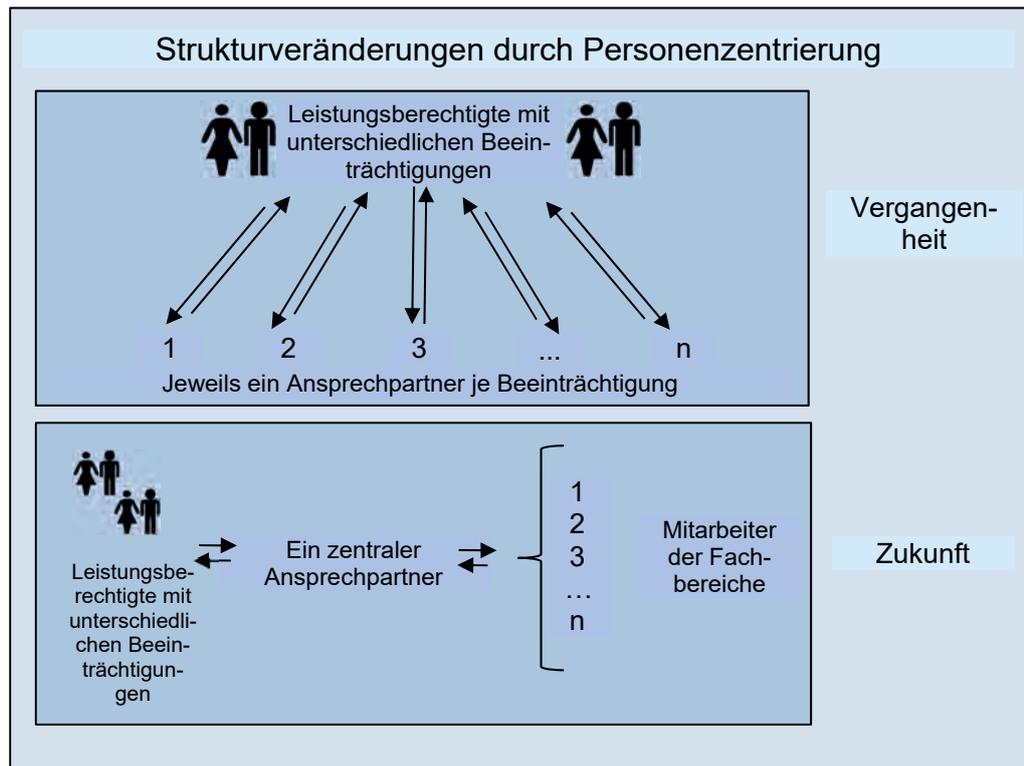
Der Steuerungsansatz PerSEH greift den Grundgedanken der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>68</sup> auf. Insofern kann PerSEH als Grundlage dienen, rechtskonforme Standardisierungen zu erarbeiten. Die Personenzentrierung zielt darauf ab, den Servicegedanken gegenüber den leistungsberechtigten Menschen zu erhöhen. Dies geschieht dadurch, dass für verschiedene Beeinträchtigungen nunmehr ein Ansprechpartner zuständig ist (Ansicht 34). Die Hilfen sollen damit bedarfsgerechter gewährt werden. Zugleich sollen das Verfahren wirtschaftlicher und das Risiko unbegründeter Mehrfachleistungen minimiert werden. Damit entsteht eine Situation, von der alle Beteiligten profitieren können.

PerSEH

---

66 Manual Integrierter Teilhabeplan Hessen (ITP Hessen), Stand 2010; Manual Zeiteinschätzung ITP Hessen, Stand 2010

68 Gesetz zu dem Übereinkommen der Vereinten Nationen vom 13. Dezember 2006 über die Rechte von Menschen mit Behinderungen sowie zu dem Fakultativprotokoll vom 13. Dezember 2006 zum Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, Berlin, den 21. Dezember 2008, BGBl. II, Seite 1419



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Unterlagen des LWV; Stand: 6. Oktober 2017

**Ansicht 34: Strukturänderungen durch Personenzentrierung**

PerSEH befand sich im Prüfungszeitraum in der Erprobung in den Pilotregionen. In den vergangenen Jahren wurde der Steuerungsansatz überarbeitet und konzeptionell geschärft. Im Jahr 2020 wird das Bundesteilhabegesetz (BTHG) in seiner dritten Stufe eingeführt. In diesem Zug sollte der LWV bestehende Steuerungselemente und Konzeptionen mit den neuen gesetzlichen Vorgaben verschmelzen. Dies fand im Prüfungszeitraum in Gestalt von Arbeitsgruppen statt. Aus der Erprobung von PerSEH in den Pilotregionen wurden neue Erkenntnisse zu dessen Schwachstellen gesammelt. Die Arbeitsgruppen sollen diese Erkenntnisse mit den neuen gesetzlichen Anforderungen in Einklang bringen.

Das in den Pilotregionen praktizierte PerSEH-Verfahren wird daher unter Steuerungsgesichtspunkten und unter Berücksichtigung des BTHG weiterentwickelt:

- Die Instrumente zur Bedarfsermittlung werden durch den flächendeckenden Einsatz des ITP für alle Zielgruppen vereinheitlicht.
- Es soll eine individuelle Bedarfsermittlung, Beratung und Unterstützung zur Bedarfsdeckung durch den LWV-Fachdienst stattfinden. Dies betrifft alle Neufälle und Menschen, die ihr Unterstützungssetting relevant ändern wollen („Wechsler“).
- Die bei Fortschreibungen erstellten ITP werden regelhaft durch den LWV-Fachdienst plausibilisiert.
- Hilfeplankonferenzen werden durch Gesamtplan-/ Teilhabekonferenzen abgelöst.
- Die zeitbasierte Vergütung wird in modifizierter Form unter Berücksichtigung der Vorgaben des BTHG eingeführt. Sie unterstützt die personen-

zentrierte Ausrichtung der Leistungserbringung und erlaubt fließende Übergänge zwischen verschiedenen Unterstützungsformen bei sich ändernden Bedarfen.

Die Umsetzung des neuen Ansatzes wird stufenweise nach Regionen stattfinden. Dies betrifft insbesondere die Aktivierung und Einbeziehung niederschwelliger Unterstützungsweisen (nicht-professionelle Hilfen) und sozialräumlicher Ressourcen. Durch die Einbeziehung dieser Ressourcen lassen sich Hilfebedarfe derart antizipieren, dass entweder Hilfen aufgrund von sozialräumlichen Alternativen vermieden werden oder weniger kostenintensive Hilfestrukturen (u.a. Verkürzung Laufzeiten, Hilfeformen) eingesetzt werden. Mit Blick auf die vorgenannten Rahmenbedingungen empfiehlt die Überörtliche Prüfung daher, die Potenziale der erhöhten Personenzentrierung und damit auch der Kostendämpfung zu berücksichtigen. Zudem empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Fortführung der Pläne zur Umsetzung des BTHG wie geplant.

Im Prüfungszeitraum fand bei Neufällen in der Regel die Erstberatung durch den jeweiligen potenziellen Leistungserbringer statt. Durch dieses Vorgehen kann eine Vorprägung im Hilfewunsch entstehen. In § 9 SGB XII ist das gesetzliche Wunsch- und Wahlrecht festgeschrieben.

Beratung bei  
Neufällen und  
Wechseln der  
Hilfeart

Unter Berücksichtigung dieses Rechts kann unter anderem im Zuge einer Beratung auf das Erschließen niederschwelliger Unterstützungsangebote hingewirkt werden. Diese Einbeziehung kann während der Phasen der Bedarfsermittlung oder der Fortschreibung/ Überprüfung des Hilfebedarfs stattfinden. Als Praxisbeispiel lassen sich Informationsveranstaltungen wie Elternabende an Schulen anführen.

Entscheidende Steuerungsimpulse können bei Neuzugängen in das System der Eingliederungshilfe sowie bei Änderungen des Unterstützungssettings gesetzt werden. Die Überörtliche Prüfung legt daher eine Überprüfung der Umsetzung und Wirkung einer verstärkten Beratung auf folgende Aspekte nahe:

- Wie kann eine verstärkte Beratung in die Einzelfallbearbeitung integriert und konzeptionell erschlossen werden?
- Für welche Bedarfslagen kann eine Einflussnahme über Beratung und Umsteuerung in Richtung niederschwelliger Unterstützungsleistungen Wirkung entfalten?

Vor diesem Hintergrund sollte ein Fokus auf die verstärkte Vorfeldberatung der Hilfesuchenden gelegt werden.

Im Zuge der Einführung des BTHG wird es Aufgabe des LWV sein, bestehende Steuerungselemente und Konzeptionen wie PerSEH 2.0 mit den neuen Vorgaben zu verschmelzen. Mit der zunehmenden Digitalisierung ändert sich die Sachbearbeitung maßgeblich. Damit dieser Wandel gelingt, bedarf es klarer Ziele, die bei allen Mitarbeitern bekannt sind und verfolgt werden. Ein klar über alle Hierarchieebenen hinweg kaskadiertes Zielsystem und damit eine hierarchieebenenübergreifende Steuerungslogik zur schnellen Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen existiert nicht. Das gegenwärtige Niveau der wirtschaftlichen Aufgabenwahrnehmung während und nach den Änderungen gilt es gleichsam aufrecht zu erhalten.

Führungsinformationssystem

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine Führungsinfrastruktur in Form eines Führungsinformationssystems zu etablieren.

Das Mitarbeiterwissen besitzt einen hohen strategischen Wert. Dies trifft besonders auf deren Fallsteuerungskompetenzen zu. Mit der Umsetzung des BTHG geht eine Reorganisation von Standards und Verfahrensvorgaben einher. In Verbindung mit den ohnehin weitläufigen und komplexen Aufgabenfeldern wird das Wissensmanagement in der Zukunft umso wichtiger sein. Dabei ist konzept-

Wissensmanagement

tionell zu berücksichtigen, anhand welcher Methoden Wissen bis hin zur untersten Hierarchieebene aufbereitet werden kann. Dadurch wird es anwendbar gemacht. Zum Beispiel kann so die Umsetzung von Grundsatzentscheidungen ganzheitlich gedacht werden. Diese können dann situationsbezogen über ein einheitlich eingesetztes Methodenwerkzeug hin in Vorgaben für die Leistungsbearbeitung übersetzt werden. Ein strukturiertes Wissensmanagementkonzept, welches einheitlich über alle Fachbereiche hinweg angewandt wird, existiert gegenwärtig nicht. Vorhandene fachbereichsindividuelle Lösungen sind noch nicht miteinander harmonisiert.

Zielsetzung sollte eine lernende Organisation sein, die robust gegenüber Änderungen von Rahmenbedingungen ist. Dies sollte einerseits auf neue Rechtsprechungen und andererseits auf die Mitarbeiterfluktuation zutreffen. Das Postulat der Umsetzungsorientierung sollte bei der Konservierung und Umverteilung von Wissen oberste Leitlinie sein.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine konzeptionelle Erschließung des Wissensmanagements und –transfers auf Ebene der Fachbereiche. Vorhandene elektronische Medien sollten dabei unterstützend genutzt werden.

### Fallakten

In den Leistungsfachbereichen 204, 206 und 207 wurde eine Fallaktenprüfung vollzogen. Dadurch sollte der aktuelle Status im Hinblick auf Steuerungsimpulse in der Fallbearbeitung der Eingliederungshilfe zahlenmäßig abgebildet werden. Dabei wurde eine Stichprobe des Aktenbestands auf in einem Prüfraster festgelegte Merkmale hin untersucht. So konnten Aussagen zur Aktenstruktur und zu den Fallverläufen getroffen werden.

In der Stichprobe enthalten waren 520 Akten. Die inhaltliche Zusammensetzung der Fälle beruhte dabei auf der statistischen Verteilung der Hilfearten innerhalb des tatsächlichen Fallbestandes. Je Landkreis oder kreisfreier Stadt ergab sich damit das folgende Verhältnis der Hilfearten:

- Zehn Fälle der sonstigen vollstationären Eingliederungshilfe,
- fünf Fälle des betreuten Wohnens,
- zwei Fälle der Eingliederungshilfe in einer Werkstatt für behinderte Menschen,
- zwei Fälle des trägerübergreifenden persönlichen Budgets sowie
- jeweils ein Fall der vollstationären Hilfe zur Schulausbildung oder der Eingliederungshilfe in einer Tagesförderstätte.

Die zu betrachteten Akten wurden zufällig ausgewählt. In bestimmten Gebietskörperschaften konnten dabei für eine Hilfeart nicht genügend Fälle für das obige Verhältnis ermittelt werden. In diesem Fall wurde auf eine Hilfeform der nächstniedrigeren Ebene zurückgegriffen.

Eine Fallakte aus der Stichprobe konnte nicht beschafft werden. Dafür wurden sechs zusätzliche Akten geliefert, die nicht Teil der Stichprobe waren. Diese wurden ebenfalls geprüft. Dadurch erstreckten sich die geprüften Fälle auf 525 Fallakten. Die Prüfung orientierte sich an einem im Voraus definierten Bewertungsraster mit den Abschnitten Eingangsmanagement sowie Fallmanagement und Wirksamkeit. Bei mehrbändigen Akten lag der Fokus der Prüfung auf dem ältesten und dem neuesten Band. Dies war für die Prüfung der Dokumentation der persönlichen Daten des Leistungsberechtigten notwendig.

Im Prüfungszeitraum wurden das Fachverfahren ANLEI sowie Papierakten gleichzeitig eingesetzt. Damit bestand eine „hybride Falldokumentation“. Bislang bestand keine zentrale, einheitliche Vorgabe, welche Informationen an welchem Ort (ANLEI, Papierakte) abgelegt oder gepflegt werden. Die Bedeutung

der Papierakten wird im Zuge der voranschreitenden Digitalisierung der Verwaltung an Bedeutung verlieren. Gegenüber der Papierakte bietet die elektronische Fallführung einerseits zusätzliche controllingseitige Werkzeuge zur Auswertung. Daneben bewirkt sie, dass die Informationstiefe der Plattform der Leistungssachbearbeiter und Führungskräfte für einen überregionalen Austausch zunimmt.

Aus den Ergebnissen der Prüfung ergaben sich zusammengefasst folgende Ansätze zur Optimierung der Fallsteuerung in der Eingliederungshilfe:

- Die Personalfuktuation im LWV und damit der stetige Bedarf an Einarbeitung ist vor dem Hintergrund noch nicht vollständiger Homogenität in der Praxis der Sachbearbeitung ein erschwerender Faktor für Effektivität und Effizienz der Leistungserbringung. Mithilfe eines durchgängig von einer Person betreuten Sachbearbeitung kann der zuständige Sachbearbeiter aufwandsarm auf ein Maximum an fallrelevanten Informationen zugreifen. Dies erleichtert die Fallsteuerung und die Beurteilung der Wirksamkeit. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher ein Zuständigkeitskonzept, bei welchem ein zentraler Ansprechpartner für die Empfängergruppe zur Verfügung steht.
- Das Fallmanagement ist nicht über alle Fachbereiche hinweg einem einheitlichen Konzept folgend standardisiert. Die fehlende Homogenität erschwert das Einarbeiten in übernommene Fälle und die zentrale Steuerung über Qualitätsstandards und Zielkaskaden. Der Fokus eines zentralen und standardisierten Fallmanagements sollte auf den stationären Hilfearten in der Eingliederungshilfe liegen, wobei im Kontext des Gesamtplanverfahrens stets ambulante Eingliederungshilfen erwogen werden müssen. Dies sollte unter Berücksichtigung der individuellen Beeinträchtigungen, Bedarfe und Ressourcen der Leistungsberechtigten geschehen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher die flächendeckende Vereinheitlichung des Fallmanagements.
- Gegenwärtig existiert kein tiefgehendes, umfassendes Fachcontrollingkonzept. Somit fehlt die Wirkungsorientierung im Steuerungsablauf mit der fachliche Entwicklungen in der Eingliederungshilfe nicht früh genug erkannt werden können. Wirkungsorientierung in der Steuerung kann eine einheitliche Verwaltungspraxis mit gleichen fachlichen Standards und Qualitätsniveaus gewährleisten. Zudem gewährt ein Fachcontrolling einen besseren Überblick zur Nutzung der eigenen Ressourcen. Somit kann die eigene und trägerseitige Effizienz und Effektivität in der Leistungserbringung und -gewährung sichtbar gemacht werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt ein flächendeckendes und einheitliches Fachcontrolling.

Zusammengefasst besteht das Ziel darin, einen Workflow aufzubauen (u.a. Optimierung der Verfahrensabläufe durch verstärkte Orientierung an den Leistungsberechtigten, konsequente Qualitätssicherung und Angemessenheitsprüfung der Transferaufwendungen in der ambulanten Eingliederungshilfe). Dieser gewährleistet zukünftig ein Gesamtplanverfahren mit fachlichen Standards und einheitlicher Aktenführung.

In Summe existiert keine zentrale, über alle Hierarchieebenen hinweg konsistente und miteinander verknüpfte horizontale und vertikale Steuerungslogik. Somit besteht nicht die Möglichkeit, ausgehend von übergeordneten Controllingelementen in die Fallsteuerung einzugreifen. Eine homogenere, zentralere Steuerung entlang einer klaren hierarchischen Logik führt zu Ergebnisverbesserungspotenzialen. Ein solches System erlaubt zunächst eine frühe Identifikation von budgetären Auffälligkeiten. Zugleich können Rückschlüsse auf der Ebene der Einzelfallsteuerung hergestellt werden.

Controlling

Das Fachcontrolling kann u.a. Aufschluss geben über

- Entwicklungspotenziale in den Prozessen (Handlungsreflexion),
- Qualitätsentwicklung,
- fördernde und hemmende Wirkfaktoren,
- angemessene Mittelverwendung und
- Schnittstellenprobleme.

Gleichsam kann vor diesem Hintergrund ein zentral initiiertes Eingreifen stattfinden. Dies führt über die definierten Austauschroutinen zu Änderungen in der Praxis der Leistungserbringung: Es werden die Standards und Verfahrensvorgaben angepasst. Auf Ebene der Regionalmanagements kann so das Prozesscontrolling als Gegenstand eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses ausgebaut werden und führt so letztlich zu Ergebnisverbesserungspotenzialen. Darüber hinaus sollten Gremien des Austauschs nach Steuerungszielsetzungen konzipiert und ausgerichtet werden. Ein Transfer und zugleich die handlungsorientierte Reflexion steuerungsrelevanter Informationen soll so gewährleistet sein.

Mit Blick auf diese Systematik empfiehlt die Überörtliche Prüfung, die Führungsebenen für dieses Thema zu schulen.

Zusammengefasst sollten Logiken des Controllings, der Reflexion und der Optimierung in einen ganzheitlichen Steuerungsansatz einbezogen werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher dazu, einen reorganisierten, ganzheitlichen Steuerungsansatz umzusetzen, in dem erprobte und zu etablierende Mechanismen mitgedacht werden.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Unter diesen Voraussetzungen erwartet die Überörtliche Prüfung als Ergebnisverbesserungsziel zwei Prozent der Transferaufwendungen (Rechengrundlage sind dabei die Transferaufwendungen aus dem Jahr 2016). Dieses Ziel spiegelt einen Bestwert wider und ist im Kontext des Gesamtprojekts anzustreben. Das Fachcontrolling fungiert dabei als wichtiger Baustein der strategischen Gesamtausrichtung. Als ein Element dieser ist es mit weiteren Zielen wie der Etablierung eines Führungsinformationssystems zu verknüpfen. Als jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial sieht die Überörtliche Prüfung allerdings nur ein Prozent, den Medianwert für vergleichbare Ergebnisverbesserungspotenziale. Dies entspricht 16,6 Millionen Euro.

### 3.7 Schulträgeraufgaben

Der LWV nimmt Schulträgeraufgaben im Fachbereich 401 (Überregionale Schulen) und an den Schulstandorten Homberg (Efze), Friedberg und Frankfurt am Main wahr.

Der Landeswohlfahrtsverband hatte für die Schulen in seiner Trägerschaft eine Fortschreibung der Schulentwicklungsplanungen für die jeweiligen Schulformen vorgenommen. Diese hatte er nach der Zuständigkeit des Fachbereichs 401 für alle Schulen des LWV in einem Schulentwicklungsplan zusammengefasst.

Über alle Schulen hinweg hatte vom Jahr 2013 auf das Jahr 2014 eine Verbesserung des Jahresergebnisses stattgefunden. Diese betrug zehn Prozent. Im Folgejahr stieg hingegen das Defizit wieder um rund 16 Prozent an. Das steigende Defizit ist darauf zurückzuführen, dass zusätzliche Investitionen für Baumaßnahmen veranschlagt wurden. Diese waren in den Vorjahren im Finanzhaushalt ausgewiesen worden.

Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Schulträgerschaft hat die Zahl der Schüler der jeweiligen Schulen.

Ansicht 35 zeigt die Schülerzahlen für die Schuljahre 2013/ 2014 bis 2016/ 2017.

Schülerzahlen der Schulen zum Stichtag 1. Oktober des jeweiligen Jahres						
Schuljahr	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	Entwicklung (%)	Mittelwert
<b>Schulen mit dem Förderschwerpunkt Hören und Sehen</b>						
Freiherr-von-Schütz-Schule, Bad Camberg	233	241	225	222	-5	230
Johannes-Vatter-Schule, Friedberg	210	218	213	215	2	214
Hermann-Schafft-Schule, Homberg (Efze)	202	200	202	215	6	205
Johann-Peter-Schäfer-Schule, Friedberg	180	176	180	179	-1	179
Schule am Sommerhoffpark, Frankfurt am Main	192	196	196	189	-2	193
<b>Schulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale sowie geistige Entwicklung</b>						
Schlossbergschule, Wabern	147	142	153	152	3	149
Feldbergschule, Idstein	94	84	88	93	-1	90
Max-Kirmsse-Schule, Idstein	156	127	96	75	-52	114
<b>Schulen mit dem Förderschwerpunkt kranke Schülerinnen und Schüler</b>						
Peter-Härtling-Schule, Riedstadt	92	116	116	116	26	110
Anna-Freud-Schule, Marburg <sup>1)</sup>	86	86	86	86	0	86
Käthe-Kollwitz-Schule, Kassel	55	56	52	60	9	56
Rehbergschule, Herborn <sup>2)</sup>	121	121	127	125	3	124
Heinrich-Böll-Schule, Eltville	45	45	46	38	-16	44
Paula-Fürst-Schule, Hanau <sup>3)</sup>	20	20	21	21	5	21
<sup>1)</sup> Mit Alsfeld erst ab Schuljahr 2013/14. <sup>2)</sup> Mit Außenstellen bis einschließlich Schuljahr 2014/15./ Limburg und Wetzlar danach pro Schuljahr rund 15 Schüler. <sup>3)</sup> Stichtag 15. September Quelle: Interner Datenbestand des Landeswohlfahrtsverbands und eigene Berechnungen; Stand: 6. Oktober 2017						

Ansicht 35: Schülerzahlen der Schulen zum Stichtag 1. Oktober des jeweiligen Jahres

Bei der einen Hälfte der Schulen war ein Anstieg der Schülerzahlen zu verzeichnen und bei der anderen Hälfte ein Rückgang. An der Max-Kirmsse-Schule, Idstein, war ein kontinuierlicher Schülerrückgang zu beobachten.

Der starke Rückgang der Schülerzahlen an der Max-Kirmsse-Schule ist durch deren geänderten Förderschwerpunkt zu erklären. Die Schule bot ursprünglich Förderprogramme zur emotionalen und sozialen sowie zur geistigen Entwicklung an. Ersterer Förderschwerpunkt war jedoch im Prüfungszeitraum auslaufend. Eine Aufnahme neuer Schüler mit diesem Förderbedarf fand somit nicht mehr statt. Gleichzeitig wurden im Jahr 2016 Schüler an andere Schulen mit

diesem Angebot verwiesen. Dadurch entstand neben den Abgängen durch absolvierte Abschlüsse ein zusätzlicher Rückgang.<sup>72</sup>

An der Peter-Härtling-Schule, Riedstadt, sowie der Heinrich-Böll-Schule, Eitville, ließen sich ebenfalls relativ starke Änderungen beobachten. Diese Schulen haben den Förderschwerpunkt kranke Schülerinnen und Schüler. Dort werden in erster Linie junge Menschen unterrichtet, die (teil-)stationäre Hilfeangebote in einer Vitos-Klinik in Anspruch nehmen. Durch die fluktuierende Zahl dieser Leistungsberechtigten werden Schwankungen in der Schülerzahl an diesen Schulen verursacht.<sup>73</sup>

Eine Überprüfung der Änderungen von Rahmenbedingungen wie durch die Themen Inklusion und Zuwanderung bedingt, würde Anpassungen hinsichtlich der Infrastruktur und des Personaleinsatzes bei Bedarf ermöglichen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landeswohlfahrtsverband, den Schulentwicklungsplan regelmäßig im Abstand von maximal drei Jahren fortzuschreiben.

### Verbrauchs- und Betriebskosten

Ein weiterer Faktor sind die Verbrauchs- und Betriebskosten. Sie können nicht proportional zur Entwicklung der Schülerzahlen gesenkt werden. Dies ist u.a. abhängig von der vorhandenen Gebäudestruktur, Nutzung von Fachräumen und Klassenräumen. Daher können sinkende Schülerzahlen zum Anstieg der Verbrauchs- und Betriebskosten je Schüler beitragen - ein Effekt von remanenten Kosten.

Im Umkehrschluss können die Verbrauchs- und Betriebskosten je Schüler durch steigende Schülerzahlen sinken, wenn die Intensität der Gebäudenutzung konstant bleibt.

---

72 Jahresbericht 2016 der Schulen und angegliederten Einrichtungen des LWV Hessen, S. 36

73 Jahresbericht 2016 der Schulen und angegliederten Einrichtungen des LWV Hessen, S. 57

Ansicht 36 stellt die Verbrauchs- und Betriebskosten je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche in den Jahren 2012 bis 2016 dar.

Verbrauchs- und Betriebskosten an Schulen je m <sup>2</sup> Reinigungsfläche im Zeitverlauf 2012 bis 2016 (in €)						
Jahr	2012	2013	2014	2015	2016	Entwicklung (%)
<b>Schulen mit dem Förderschwerpunkt Hören und Sehen</b>						
Freiherr-von-Schütz-Schule, Bad Camberg	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	10	10	8	-16
Johannes-Vatter-Schule, Friedberg	20	18	10	11	10	-48
Hermann-Schafft-Schule, Homberg (Efze)	10	11	9	12	10	-6
Johann-Peter-Schäfer-Schule, Friedberg	34	35	22	27	19	-43
Schule am Sommerhoffpark, Frankfurt am Main	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	15	14	15	-1
<b>Schulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale sowie geistige Entwicklung</b>						
Schlossbergschule, Wabern	nicht ermittelbar	5	5	5	5	6
Feldbergschule, Idstein	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	16	18	11	-29
Max-Kirmsse-Schule, Idstein	nicht ermittelbar	nicht ermittelbar	19	16	14	-23
Quelle: eigene Berechnung; Stand: 6. Oktober 2017						

Ansicht 36: Verbrauchs- und Betriebskosten an Schulen je m<sup>2</sup> Reinigungsfläche im Zeitverlauf 2012 bis 2016 (in €)

Bei Schulen mit dem Förderschwerpunkt Hören und Sehen waren die Verbrauchs- und Betriebskosten je Schüler gesunken. Bei der Schule am Sommerhoffpark und bei der Freiherr-von-Schütz-Schule zeigte sich eine negative Entwicklung der Verbrauchs- und Betriebskosten bedingt durch einen Rückgang der Schülerzahlen. Bei der Johannes-Vatter-Schule und bei der Herrmann-Schafft-Schule war der Rückgang der Verbrauchs- und Betriebskosten auf eine Reduzierung der Reinigungsflächen zurückzuführen. Der Rückgang der Verbrauchs- und Betriebskosten der Johann-Peter-Schäfer-Schule war aus den geprüften Daten (Schülerzahlen und Reinigungsflächen) nicht erklärbar.

Die Veränderungen in den Verbrauchs- und Betriebskosten bei den Schulen mit dem Förderschwerpunkt emotionale und soziale sowie geistige Entwicklung waren nur in zwei von drei Schulen durch Veränderungen in den Schülerzahlen bedingt. Die Entwicklung der Schülerzahlen und der Reinigungsflächen allein war somit kein hinreichender Erklärungsansatz für die Veränderung der Verbrauchs- und Betriebskosten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Landeswohlfahrtsverband, die Entwicklung der Verbrauchs- und Betriebskosten bei der mittelfristigen Investitionsplanung zu berücksichtigen, etwa durch eine Berechnung der Fixkosten je Schüler.

### 3.8 Dokumentenmanagementsystem

Beim Landeswohlfahrtsverband befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) in Umsetzung. Hierzu existierte bereits ein Grobkonzept.

Ein DMS bietet Potenziale zur Optimierung von Prozessen und bildet die sinnvolle Grundlage für zahlreiche weitere IT-Lösungen (beispielsweise digitale Workflows). Die Einführung eines verwaltungsweiten DMS stellt eine notwendige Grundvoraussetzung für langfristig effizientes Verwaltungshandeln dar.

Die Umsetzung liegt im Fachbereich 102 (Datenverarbeitung). Der Fachbereich 101 (Organisation, Arbeitssicherheit) ist nicht direkt in die Umsetzung eingebunden.

Um die wirtschaftlichen Effekte der DMS-Umsetzung ermitteln zu können, wurden die in Ansicht 37 dargestellten Berechnungsprämissen zugrunde gelegt.

Berechnungsprämissen DMS			
		in €	Quelle
<b>Projektkosten</b>			
Projektzeitraum in Jahren	3		Eigener Erfahrungswert
Einbezogene VZÄ	287		Annahme: 1/3 der Stellen der Kernverwaltung
<b>Personalkosten<sup>1)</sup></b>			
Interne Personalkosten (Projekt)	5 VZÄ EG 10 (340.500 € je Jahr)	1.021.500	Eigener Erfahrungswert
externe Personalkosten (Prozesse/ Umsetzung)	100.000 € je Jahr	300.000	Eigener Erfahrungswert
externe Personalkosten (Implementierung/ Customizing)	100.000 € je Jahr	300.000	Eigener Erfahrungswert
<b>Summe</b>		<b>1.621.500</b>	
<b>Sach- und Projektkosten<sup>2)</sup></b>			
Sachkosten (Software)	150 € je VZÄ	43.050	EGovG NRW <sup>5)</sup> A 2.2.1.1.
Sachkosten (Hardware)	250 € je VZÄ	71.750	EGovG NRW A 2.2.1.1.
Projektkosten	500 € je VZÄ	143.500	EGovG NRW A 2.2.1.1.
<b>Summe</b>		<b>258.300</b>	
<b>Schulungskosten<sup>3)</sup></b>			
Schulungs- und Implementierungskosten (intern)	3 Tage pro VZÄ EG 9	235.601	Eigener Erfahrungswert
Schulungs- und Implementierungskosten (extern)	1 ext. Schulungsleiter + 1.000 € Sachkostenpauschale je 10 VZÄ	132.020	Eigener Erfahrungswert
<b>Summe</b>		<b>367.621</b>	

Laufende Kosten <sup>4)</sup>			
Software jährlich	100% Implementierungskosten	43.050	Eigener Erfahrungswert
Hardware jährlich	20% Implementierungskosten	14.350	Eigener Erfahrungswert
Personalkosten Betreuung	1 VZÄ EG 10 pro 200 betroffene VZÄ	97.724	Eigener Erfahrungswert
Summe		155.124	
Potenzial (wirksam nach Abschluss des Projektzeitraums)			
<b>Effizienzrendite 4,8 %</b>	<b>Ø EG 9</b>	<b>829.315</b>	<b>EGovG NRW A 2.2.1.1.</b>

- 1) Anfallend im gesamten Projektzeitraum  
 2) Anfallend im 2. Projektjahr  
 3) Anfallend im 3. Projektjahr  
 4) Anfallend ab der 2. Hälfte des 2. Projektjahres  
 5) EGovG NRW: E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen  
 Quelle: eigene Berechnungen; Stand: 6. Oktober 2017

Ansicht 37: Berechnungsprämissen DMS

Wie der Ansicht entnommen werden kann, wurden zur Kalkulation Werte des EGovG NRW<sup>74</sup> und Erfahrungswerte des Prüfungsbeauftragten herangezogen. Dies wurde notwendig, da relevante Vergleichswerte für das Land Hessen nicht zur Verfügung standen. Darüber hinaus ermöglicht der Vergleich zu anderen Bundesländern, den Untersuchungshorizont zu erweitern.

Nach Abschluss des Projekts ist laut EGovG NRW von einer Effizienzrendite von 4,8 Prozent der Personalkosten für die betroffenen Mitarbeiter auszugehen. Bei einer durchschnittlichen Mitarbeitervergütung nach TVöD-Entgeltgruppe 9 beträgt diese für 287<sup>75</sup> VZÄ 829.315 Euro. Nach Ende des Implementierungsprojekts werden die laufenden Kosten durch die Effizienzrendite übertroffen. Durch das entstehende laufende Potenzial von 674.192 Euro sind die Projektkosten 3,68 Jahre nach Abschluss des Projekts vollständig amortisiert.

Ein effizientes Dokumentenmanagementsystem birgt ein langfristiges, laufendes Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 670.000 Euro. Dies ist in Ansicht 38 dargestellt.

Potenzialermittlung DMS				
	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	langfristig
Potenzial in €	-540.500 €	-876.362 €	-1.063.245 €	674.192 €
Amortisationsdauer	3,68 Jahre			
Quelle: eigene Berechnungen; Stand: 6. Oktober 2017				

Ansicht 38: Potenzialermittlung DMS

Daher ist die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems, insbesondere mit Blick auf weitere davon abhängige Digitalisierungsoptionen (beispielsweise digitale Rechnungsverarbeitung), zu empfehlen.

74 E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen

75 Ein Drittel der Mitarbeiterschaft der Kernverwaltung (konservative Schätzung)

### 3.9 Vergabeverfahren

In Bezug auf die vergaberechtliche Prüfung waren drei Beschaffungsvorgänge zu untersuchen:

- der Neubau der Peter-Härtling-Schule in Riedstadt (nationales Vergabeverfahren nach der VOB/A),
- die Ausführung der Schülerbeförderung für die Johannes-Vatter-Schule und die Johann-Peter-Schäfer-Schule in Friedberg (EU-weites Vergabeverfahren nach der VOL/A-EG) sowie
- die Anmietung einer Wohncontaineranlage für die Internatsschüler der Freiherr-von-Schütz-Schule in Bad Camberg (nationales Vergabeverfahren nach der VOL/A).

Die Prüfung konzentrierte sich dabei auf folgende Elemente:

- die Dokumentation der Wahl des Vergabeverfahrens,
- die Auswahlkriterien und die Termine,
- die Ausgestaltung der Leistungsbeschreibung im Hinblick auf das Gebot der produktneutralen Ausschreibung,
- die Dokumentation der Vergabeentscheidung und
- die Einhaltung von Fristen.

Die VOL/A galt für die Vergabe von öffentlichen Aufträgen über Leistungen (Lieferungen und Dienstleistungen). Sie galt nicht für Bauleistungen, die unter die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) fallen.<sup>76</sup> Die VOB definiert Bauleistungen als Arbeiten jeder Art, durch die eine bauliche Anlage hergestellt, instand gehalten, geändert oder beseitigt wird.<sup>77</sup>

Grundsätzlich gilt, dass nach den eingereichten Angeboten der Zuschlag auf das Angebot erteilt werden soll, das unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte, wie z.B. Qualität, Preis, technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit, Umwelteigenschaften, Betriebs- und Folgekosten, Rentabilität, Kundendienst und technische Hilfe oder Ausführungsfrist als das Wirtschaftlichste erscheint.<sup>78</sup>

In technischen Spezifikationen darf nicht auf eine bestimmte Produktion oder Herkunft oder ein besonderes Verfahren oder auf Marken, Patente, Typen eines bestimmten Ursprungs oder einer bestimmten Produktion verwiesen werden, wenn dadurch bestimmte Unternehmen oder bestimmte Produkte begünstigt oder ausgeschlossen werden.<sup>79</sup>

Das Vergabeverfahren ist zeitnah zu dokumentieren, sodass die einzelnen Stufen des Verfahrens, die einzelnen Maßnahmen, die maßgebenden Feststellungen sowie die Begründung der einzelnen Entscheidung in Textform festgehalten werden.<sup>80</sup>

Für die Bearbeitung und Einreichung der Angebote ist eine ausreichende Angebotsfrist vorzusehen.<sup>81</sup>

In einem Teil der Verfahren wurde ausschließlich der niedrigste Angebotspreis als Kriterium bei der Angebotsauswertung gewählt. Die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit sollte unter Berücksichtigung aller zugehörigen Gesichtspunkte

---

76 § 1 VOL/A.

77 § 1 VOB/A.

78 § 1 VOB/A.

79 § 7 Absatz 8 Satz 1 VOB/A 2012; § 8 Absatz 7 Satz 1 VOL/A EG, § 7 Absatz 3 VOL/A.

80 § 20 Absatz 1 Satz 1 VOB/A 2012; § 20 Absatz 1 VOL/A-EG, § 20 VOL/A, § 2 Abs. 6 HVTG.

81 § 10 Absatz 1 Satz 1 VOB/A 2012; § 10 Absatz 1 VOL/A, § 10 Absatz 1 VOL/A.

geschehen. Es sollte nicht nur der niedrigste Angebotspreis als Zuschlagskriterium angewendet werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen.

Die Entscheidung über das zu bezuschlagende Angebot wurde stellenweise ausschließlich im Hinblick auf das preisliche Ergebnis dokumentiert. Stattdessen sollten alle vier Wertungsstufen hinreichend ausführlich dokumentiert werden. Diese sind:

- die formale Angebotswertung,
- die Eignungsprüfung,
- die Prüfung der Angemessenheit des Preises und
- die Auswahl des wirtschaftlichsten Angebots.

Weiterhin empfiehlt die Überörtliche Prüfung, Vergabeentscheidungen daher nicht nur im Hinblick auf das Preisergebnis zu dokumentieren.

Die Bewertung/ Bepunktung war nicht immer transparent ausgestaltet. Die Bewertungsmethode/ -systematik sollte gegenüber den Bietern offengelegt werden. Ferner empfiehlt die Überörtliche Prüfung deshalb, die Bewertung/ Bepunktung der jeweiligen Zuschlagskriterien transparent zu machen.

Nicht in allen Niederschriften über die Angebotsöffnung (Submissionsprotokoll) waren Preisangaben enthalten. Daher empfiehlt die Überörtliche Prüfung, künftig Preisangaben in die Niederschrift über die Angebotsöffnung aufzunehmen.

### 3.10 Zusammenfassung und Ausblick

Der LWV in seiner Rechtsform als Zweckverband stellt seit vielen Jahren eine bewährte Form als landesweiter Kommunalverband dar. Er nimmt seine Aufgaben sachgerecht wahr. Darüber hinaus schafft die Bündelung der Aufgaben beim LWV die Voraussetzungen für eine erhöhte Effizienz und verbesserten Reaktionsmöglichkeit bei Veränderungsnotwendigkeiten.

Die Umlagenfinanzierung trägt dem Solidarprinzip Rechnung, weil insbesondere kleine Kommunen das notwendige umfassende spezielle Wissen eigener Mitarbeiter nicht oder nicht effizient vorhalten und kurzfristig aufbauen können.

Die fachlichen Aufgaben des Landeswohlfahrtsverbands werden in den kommenden Jahren von vielfältigen neuen Ansprüchen geprägt sein. Ein Grund dafür liegt in der voranschreitenden Umsetzung des BTHG. Die Leitlinien des Gesetzes lauten früh handeln, mehr Selbstbestimmung, mehr Teilhabe. Diese Inhalte bringen neue Anforderungen für die Fallbearbeitung und –steuerung mit sich. Um die strukturellen, inhaltlichen und organisatorischen Themen vorbereiten zu können, wurde vom LWV das „Hausprojekt“ ins Leben gerufen.

Unter den sich ändernden inhaltlichen Rahmenbedingungen muss der LWV weiter nach stetiger Verbesserung der Fallbearbeitung streben. Diese Verbesserung kann nur erreicht werden, wenn klare Zielvorgaben der Verwaltungsführung bestehen, die von motivierten Führungskräften und Mitarbeitern realisiert werden. Hierzu muss deren Wissen effektiv genutzt und um eine solide technische Ausstattung ergänzt werden. In diesem Zusammenhang stellen die Nutzung eines Führungsinformationssystems und der Aufbau eines Wissensmanagements notwendige Veränderungen dar.

Neben der inhaltlichen Entwicklung der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen muss vom LWV auch der Wandel hin zu einer digitalen Verwaltung gemeistert werden. Die Digitalisierung wird die papierlose Sachbearbeitung mit sich bringen. Chancen wie erhöhte Transparenz, erhöhte Geschwindigkeit und einheitliche Strukturierung müssen durch den Einsatz hochfunktionaler Dokumentenmanagementsysteme realisiert werden.

Nur wenn die inhaltlichen Veränderungen gemeistert, die Digitalisierung gewinnbringend realisiert werden und darüber hinaus alle Mitarbeiter die Veränderung aktiv unterstützen, kann die Zukunft des LWV positiv gestaltet werden. Unter diesen Voraussetzungen kann die solide Fallarbeit angesichts und trotz der kommenden Änderungen weiter verbessert werden. Das ausgewiesene Ergebnisverbesserungspotenzial ist das zu erwartende Resultat dieser Weiterentwicklung.



## 4. „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ – 203. Vergleichende Prüfung

### 4.1 Vorbemerkung

#### Prüfungsthema

Ziel der 203. Vergleichenden Prüfung war die Analyse der Siedlungsstruktur bei 40 Gemeinden (Einwohner von 2.557 bis 17.261). Es wurden mögliche Vor- und Nachteile, die sich aus der Struktur der zu versorgenden Gemeindefläche ergeben könnten, identifiziert, analysiert und wissenschaftlich bewertet. Hierbei wurde mit Prof. Dr. Lenk, Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V., wissenschaftlich zusammengearbeitet.

Ein weiterer Aspekt war die Analyse der Haushaltsstruktur, das Aufzeigen von quantifizierbaren Optimierungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen bei den geprüften Gemeinden. Daneben wurden die Rechtmäßigkeit sowie die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte beurteilt.

#### Geprüfte Körperschaften

Ahnatal, Alsfeld, Dautphetal, Diemelsee, Edermünde, Egelsbach, Eichenzell, Erbach, Freiensteinau, Gilserberg, Gladenbach, Grebenhain, Grünberg, Haina (Kloster), Haunetal, Heidenrod, Hessisch Lichtenau, Hünfeld, Kirtorf, Knüllwald, Lohfelden, Ludwigsau, Modautal, Nauheim, Neuberg, Nidda, Poppenhausen (Wasserkuppe), Rockenberg, Schenklengsfeld, Schlüchtern, Schotten, Selters (Taunus), Ulrichstein, Wartenberg, Weimar (Lahn), Weinbach, Wolfhagen, Wöllstadt und Zwingenberg.



Ansicht 39: „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen umfasst die Summe der Erträge der Ergebnishaushalte 2016 der 40 Gemeinden. Es betrug im Jahr 2016 rund 647 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 90,4 Millionen Euro (Ansicht 40).

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2016	
Allgemeine Verwaltung <sup>1)</sup>	5,5 Mio. €
Kindertagesbetreuung	17,0 Mio. €
- Elternbeiträge <sup>2)</sup>	11,3 Mio. €
- Personalausstattung	5,7 Mio. €
Erhebung kostendeckender Gebühren <sup>3)</sup>	37,6 Mio. €
- Abwasserentsorgung	20,5 Mio. €
- Wasserversorgung	5,5 Mio. €
- Friedhofswesen (80% Deckung)	11,6 Mio. €
<b>Gesamt Konsolidierungsbereiche</b>	<b>60,1 Mio. €</b>
Steuereinnahmen (Ultima Ratio) <sup>4)</sup>	30,3 Mio. €
- Grundsteuer A	1,6 Mio. €
- Grundsteuer B	11,9 Mio. €
- Gewerbesteuer	16,7 Mio. €
<b>Gesamt</b>	<b>90,4 Mio. €</b>

Ergebnisverbesserungspotenziale

<sup>1)</sup> Gegenüber dem 0,25 Quantil der Personalkosten 2016

<sup>2)</sup> Grundlage der Berechnung war der Rechtsstand zum Ende des Prüfungszeitraums. Farbliche Hervorhebung wegen der geänderten Rechtslage zum 30. April 2018. Diese sieht vor, ab dem 1. August 2018 den Besuch des Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich freizustellen. Insofern wäre heute dieses EVP nicht mehr in dieser Höhe auszuweisen.

<sup>3)</sup> Gegenüber den Fehlbeträgen der Gebührenhaushalte der Jahre 2012 bis 2016

<sup>4)</sup> Gegenüber dem jeweiligen maximalen Hebesatz des Quervergleichs bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer. Bei der Grundsteuer B gegenüber dem zweithöchsten Wert des Quervergleichs.

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2016; Stand: Juni 2018

Ansicht 40: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2016

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Mai 2017 bis Juni 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2016 für Investitionen: 1986 bis 2015
Zuleitung der Schlussberichte:	2. Juli 2018
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. S. 305)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 41: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

4.2	Leitsätze.....	80
4.3	Siedlungsstruktur .....	81
4.3.1	Zielsetzung und Vorgehensweise .....	81

Gliederung

4.3.2	Messung der Siedlungsstruktur und Einordnung (Stufe 1).....	82
4.3.3	Statistische Untersuchung der Siedlungsrelevanz (Stufe 2).....	85
4.3.4	Empfehlung im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur (Stufe 3).....	95
4.4	Entwicklung der Kommunal Finanzen.....	100
4.4.1	Mehrkomponentenmodell .....	100
4.4.2	Stand der Rechnungslegung .....	103
4.4.3	Schulden.....	104
4.5	Konsolidierungsbereiche.....	106
4.5.1	Allgemeine Verwaltung .....	106
4.5.2	Kindertagesbetreuung .....	108
4.5.3	Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen .....	111
4.5.4	Gebührenhaushalte .....	112
4.5.5	Hebesätze der Realsteuern.....	114
4.6	Ausblick.....	116

## 4.2 Leitsätze

Seite 81 ff.

**Siedlungsstruktur beschreibt ein mehrdimensionales Phänomen. Die Überörtliche Prüfung bildete dieses Phänomen durch drei Indikatoren in einem Siedlungsindex ab und untersuchte die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.**

Seite 85 ff.

**Bei der Untersuchung aller Aufgabenbereiche stellte die Überörtliche Prüfung bei den Pflichtaufgaben Feuerwehr und Straßen statistisch nachweisbare monetäre Nachteile für zersiedelte Gemeinden fest.**

Seite 93 ff.

**Erhöhte monetäre Belastungen der Bürger zersiedelter Gemeinden aufgrund des Kostendeckungsprinzips nach § 10 Absatz 1 KAG wies die Überörtliche Prüfung in den Gebührenhaushalten Abwasser und Wasser statistisch nach.**

Seite 94 ff.

**Für das untersuchte Jahr 2016 war ein statistisch belastbarer Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Stabilität auf Gesamthaushaltsebene nicht nachweisbar. Ein Grund ist das Gebot zum Haushaltsausgleich nach § 92 Absatz 4 HGO: Mehrbelastungen an einer Stelle werden durch Minderbelastungen an anderer Stelle kompensiert.**

Seite 95 ff.

**Punktuelle Verbesserungen der Förderung des ländlichen Raums im kommunalen Finanzausgleich sind durch die Heranziehung des Siedlungsindex zur Feinabstimmung denkbar.**

Seite 102 ff.

**Die Haushaltslage verbesserte sich in den Jahren kontinuierlich. In 2016 wiesen 31 Gemeinden einen ausgeglichenen Haushalt aus. Von den 40 geprüften Gemeinden wurde die Haushaltslage für den Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 bei 28 als fragil oder konsolidierungsbedürftig, bei sieben als hinreichend stabil und bei fünf als stabil beurteilt.**

**Die Gesamtschulden stiegen im Prüfungszeitraum um 12 Millionen Euro auf 538 Millionen Euro. Die Kassenkredite verringerten sich um 27 Millionen Euro auf 159 Millionen Euro.**

Seite 104 ff.

**Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof wiesen im Kalkulationszeitraum 2012 bis 2016 insgesamt 37,6 Millionen Euro Kostenunterdeckungen aus. Davon entfielen 20,5 Millionen Euro auf den Bereich Abwasser.**

Seite 112 ff.

**Bei 38 Gemeinden war durch die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale (ohne Erhöhung der Realsteuerhebesätze) ein Haushaltsausgleich möglich. Lediglich zwei Gemeinden mussten hierzu zusätzlich die Hebesätze der Grundsteuer B anheben.**

Seite 114 ff.

**16 Gemeinden stellten den Jahresabschluss 2016 bis Ende 2017 auf, bei fünf war die Erstellung fristgerecht. In nur neun Gemeinden lag ein geprüfter Jahresabschluss 2014 vor. Der Prüfungstau war erheblich.**

Seite 102

## 4.3 Siedlungsstruktur

### 4.3.1 Zielsetzung und Vorgehensweise

Die Siedlungsstruktur war das wesentliche Prüffeld der 203. Vergleichenden Prüfung. Bereits in der 176. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Größere Gemeinden“ wurde die Siedlungsstruktur behandelt.<sup>82</sup> Rückschlüsse aus dieser Prüfung waren insbesondere wegen der geringen Anzahl der untersuchten Gemeinden nur begrenzt möglich. In der 203. Vergleichenden Prüfung wurden Überlegungen, Ansätze und soweit möglich Daten der 176. Vergleichenden Prüfung sowie der bedarfsorientierte Ansatz des Hessischen Staatsgerichtshofs<sup>83</sup> und des kommunalen Finanzausgleichs 2016<sup>84</sup> aufgegriffen und auf eine geeignete statistische Basis gestellt.

Es wurde untersucht, ob die Siedlungsstruktur Einfluss auf die Haushaltsstabilität oder auf die Wirtschaftlichkeit einzelner Aufgabenbereiche hat. Dabei wählte die Überörtliche Prüfung eine stufenweise Vorgehensweise:

Stufenweises  
Vorgehen zur  
Messung der  
Siedlungsstruktur

- Messung der Siedlungsstruktur (Bestimmung des Siedlungsindex jeder Gemeinde und Einordnung)
- Statistische Untersuchung der Siedlungsrelevanz (Einfluss auf einzelne Aufgabenbereiche und auf den Gesamthaushalt)
- Empfehlung im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur (Bestimmung der monetären Vor- und Nachteile der Siedlungsstruktur)

In der ersten Stufe wurde die Siedlungsstruktur gemessen. Hierzu leistete Prof. Dr. Lenk und sein Team des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. von der Universität Leipzig wissenschaftlichen Beistand. Es wurden drei Indikatoren zur Messung der Siedlungsstruktur festgelegt. Aus ihnen wurde ein auf den Wertebereich 0 bis 1 skaliertes

82 Die 176. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Größere Gemeinden“ wurde im Jahr 2015 abgeschlossen, vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, Seiten 373 und 375.

83 Vgl. Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs im kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld vom 21. Mai 2013, StAnz. 2013, S. 747.

84 Gesetz zur Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Land und Kommunen vom 23. Juli 2015 (GVBl., S. 298).

Siedlungsindex berechnet, der in vier Cluster unterteilt wurde. Der Siedlungsindex 0 ergibt sich für Gemeinden mit höchster Kompaktheit. Der Wert 1 bildet die am stärksten zersiedelten Gemeinden ab.

Die Bestimmung des Siedlungsindex der jeweiligen Gemeinde war Basis für die in der zweiten Stufe vorzunehmende Analyse. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob eine Abhängigkeit zwischen dem Gesamthaushalt sowie den einzelnen Aufgabenbereichen zum Siedlungsindex bestand. Die Abhängigkeit wurde mittels Regressionsanalysen und Signifikanz-Tests nachgewiesen. Bei bestehender statistischer Signifikanz analysierte die Überörtliche Prüfung, ob eine Kausalität zwischen Siedlungsstruktur und den Fehlbeträgen<sup>85</sup> der Aufgabenbereiche bestand.

Sofern Abhängigkeiten nachgewiesen werden konnten, wurden in der dritten Stufe die monetären Vor- und Nachteile der Siedlungsstruktur bestimmt. Dabei errechnete die Überörtliche Prüfung die monetären Vor- bzw. Nachteile für vier Cluster, die nach dem Siedlungsindex gebildet wurden. Aus dieser Berechnung wurde ersichtlich, welche Bedeutung die Siedlungsstruktur für den Haushalt hatte.

Als Folge des Urteils des Hessischen Staatsgerichtshofs ergab sich ein Paradigmenwechsel, der zu einer bedarfsorientierten Ausrichtung des kommunalen Finanzausgleichs führte. Sollte der Einfluss der Siedlungsstruktur wesentlich für die Haushaltswirtschaft der Gemeinde sein, könnte dies einen zusätzlichen Bedarfsansatz rechtfertigen.

Weiterhin wurde geprüft, ob Empfehlungen aus der Prüfung an den Gesetzgeber zur Berücksichtigung eines Mehrbedarfs beim kommunalen Finanzausgleich auszusprechen sind. Bei dieser Prüfung wurde berücksichtigt, dass bereits im bestehenden kommunalen Finanzausgleich eine Sonderförderung für den „ländlichen Raum“ verankert ist. Insofern wurde abgeglichen, ob damit alle zersiedelten Gemeinden auch eine Förderung erhalten.

### 4.3.2 Messung der Siedlungsstruktur und Einordnung (Stufe 1)

Siedlungsstruktur beschreibt ein mehrdimensionales Phänomen, das sich nur über verschiedene Indikatoren abbilden lässt. Die Indikatoren messen verschiedene Aspekte der Siedlungsstruktur, die in einem letzten Schritt zu einem Gesamtmaß, dem Siedlungsindex, zusammengeführt werden können.<sup>86</sup> Der Siedlungsindex ist eine einzelne, aussagekräftige und zugleich praktikable Gesamtmaßzahl, die das Ausmaß der Zersiedlung wiedergibt.

Es wurden folgende drei Indikatoren zusammengefasst:

- Grad der Streuung der Siedlungen:  
Dieser Indikator misst die Verteilung der Gemeindeteile im Gemeindegebiet. Gemessen wird die Dispersion durch den Nächster-Nachbar-Index.<sup>87</sup>
- Grad der urbanen Durchdringung:

Drei Indikatoren zur Messung der Siedlungsstruktur

---

85 Fehlbeträge sind die Jahresfehlbeträge einschließlich typischer auf die Aufgabe entfallender Kosten (z. B. Bauhofleistungen bei Gemeindestraßen). Im Folgenden wird vereinfachend von Jahresfehlbeträgen gesprochen.

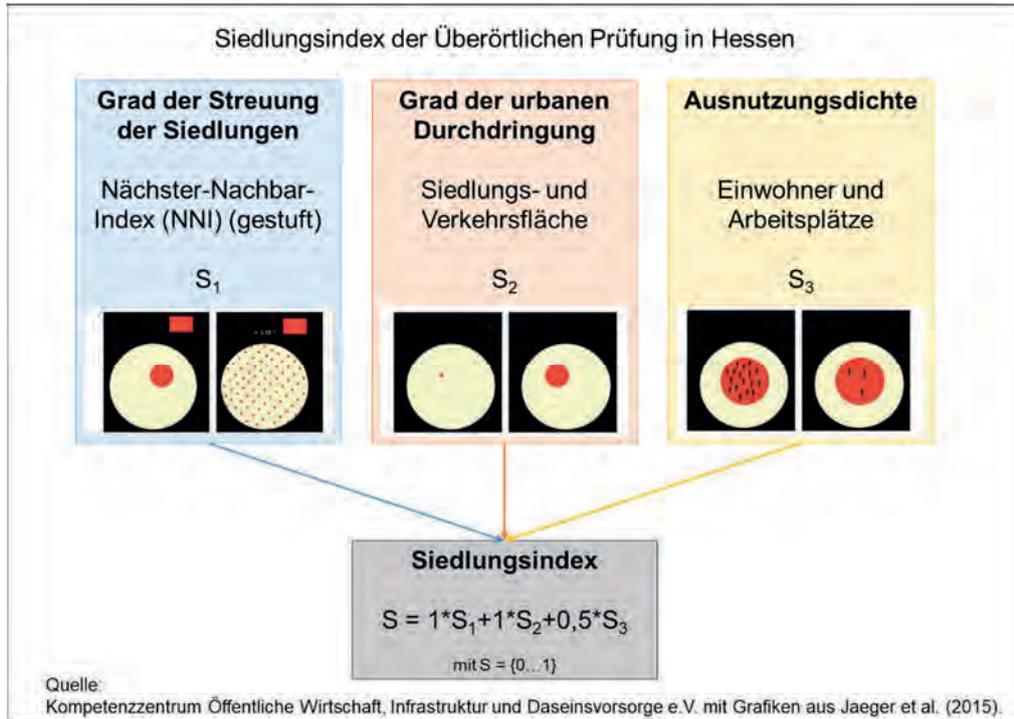
86 Zu den vielfältigen Methoden der Erfassung des Phänomens Zersiedlung vgl. exemplarisch Jaeger et al.: Zersiedelung aus landschaftsökologischer, sozialer und siedlungstechnischer Sicht, in: WSL Berichte – Forum für Wissen, 2015, Heft 33, S. 15 – 25.

87 Eigene Berechnung auf Basis der Daten des Hessischen Landesamt für Bodenmanagement und Geoinformationen; Stand: Dezember 2017.

Dieser Indikator misst den Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Gemeinde.<sup>88</sup>

- **Ausnutzungsdichte:**  
Dieser Indikator misst mittels der Einwohner- und Arbeitsplatzdichte wie intensiv die Siedlungsfläche einer Gemeinde genutzt wird.<sup>89</sup>

Diese drei Indikatoren gehen – wie aus Ansicht 42 ersichtlich – gewichtet<sup>90</sup> in das Gesamtmaß für den Siedlungsindex ein.



Ansicht 42: Siedlungsindex der Überörtlichen Prüfung in Hessen

Das skizzierte Konzept zur Ermittlung des Siedlungsindex greift auf etablierte Maßzahlen und Methoden der Forschung im Bereich Raumordnung und Sozialgeographie zurück. In der Gesamtschau kann der berechnete Siedlungsindex als aussagekräftiger und belastbarer Gradmesser der gemeindlichen Siedlungsstruktur dienen.

Aus den einzelnen Indikatoren der geprüften Gemeinden aus Ansicht 42 errechnete die Überörtliche Prüfung den jeweiligen Siedlungsindex. Er bildete die Ausgangsgröße für weitere Analysen, Bewertungen und Empfehlungen.

Basierend auf der Empfehlung des Kompetenzzentrums Öffentliche Wirtschaft, Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. unterteilte die Überörtliche Prüfung die Kommunen für eine anschauliche Darstellung in vier Cluster. Die Einteilung orientierte sich dabei an dem Siedlungsindex aller hessischen Gemeinden. Da es

88 Eigene Berechnung auf Basis der Daten der Hessischen Gemeindestatistik 2016 des Hessischen Statistischen Landesamts.

89 Eigene Berechnung auf Basis der Daten der Hessischen Gemeindestatistik 2016 des Hessischen Statistischen Landesamts.

90 Für den empirisch berechneten Siedlungsindex S gehen die Maßzahlen wie folgt ein:  
 —  $S_1$  (NNI) mit dem Faktor 1,0,  
 —  $S_2$  (urbane Durchdringung) mit dem Faktor 1,0,  
 —  $S_3$  (Ausnutzungsdichte) mit dem Faktor 0,5 gewichtet, da sie zwei Kenngrößen additiv vereint - die Einwohner und die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort. Um sie gleichgewichtig zu den beiden anderen Hauptkomponenten in den Siedlungsindex eingehen zu lassen, ist eine Halbierung des Einzelgewichts erforderlich.

sich beim Siedlungsindex um eine auf den Wertebereich zwischen 0 und 1 normierte Maßzahl handelt, war die Nutzung des theoretischen Mittelwerts von 0,5 zur Differenzierung naheliegend.<sup>91</sup>

Siedlungsindex				
aufsteigend		Siedlungsindex <sup>1)</sup>	Einwohner <sup>2)</sup>	Fläche <sup>2)</sup>
Egelsbach		0,17	11.494	14,8 km <sup>2</sup>
Nauheim		0,19	10.510	13,8 km <sup>2</sup>
Zwingenberg	<b>C1</b> zentriert < 0,3	0,25	6.928	5,7 km <sup>2</sup>
Lohfelden		0,26	13.591	16,6 km <sup>2</sup>
Neuberg		0,27	5.346	10,5 km <sup>2</sup>
Ahnatal		0,28	7.893	18,0 km <sup>2</sup>
Wöllstadt	<b>C2</b> eher zentriert 0,3 < 0,5	0,31	6.198	15,4 km <sup>2</sup>
Rockenberg		0,33	4.361	16,1 km <sup>2</sup>
Edermünde		0,44	7.218	25,8 km <sup>2</sup>
Eichenzell		0,51	11.019	56,0 km <sup>2</sup>
Wartenberg		0,51	3.947	39,5 km <sup>2</sup>
Erbach		0,55	13.401	61,5 km <sup>2</sup>
Nidda		0,56	17.299	118,4 km <sup>2</sup>
Selters (Taunus)		0,56	8.084	40,5 km <sup>2</sup>
Gladenbach		0,57	12.166	72,3 km <sup>2</sup>
Hünfeld		0,58	15.996	119,8 km <sup>2</sup>
Schlüchtern	<b>C3</b> eher zersiedelt 0,5 < 0,7	0,59	15.827	113,3 km <sup>2</sup>
Dautphetal		0,59	11.584	72,0 km <sup>2</sup>
Grünberg		0,60	13.634	89,2 km <sup>2</sup>
Modautal		0,63	5.100	31,8 km <sup>2</sup>
Alsfeld		0,64	16.142	129,7 km <sup>2</sup>
Weimar (Lahn)		0,65	7.083	47,1 km <sup>2</sup>
Hessisch Lichtenau		0,66	12.100	105,9 km <sup>2</sup>
Wolfhagen		0,67	13.276	112,0 km <sup>2</sup>
Weinbach		0,68	4.419	37,7 km <sup>2</sup>
Kirchheim		0,68	4.093	50,7 km <sup>2</sup>
Poppenhausen		0,70	2.569	40,8 km <sup>2</sup>
Schotten		0,74	10.126	133,6 km <sup>2</sup>
Heidenrod		0,75	7.898	95,9 km <sup>2</sup>
Schenklengsfeld		0,79	4.527	63,8 km <sup>2</sup>
Grebenhain		0,83	4.684	91,6 km <sup>2</sup>
Haunetal		0,84	2.943	54,9 km <sup>2</sup>
Ludwigsau	<b>C4</b> zersiedelt ≥ 0,7	0,85	5.530	111,9 km <sup>2</sup>
Gilsberg		0,89	3.063	61,6 km <sup>2</sup>
Knüllwald		0,90	4.508	100,7 km <sup>2</sup>
Haina (Kloster)		0,94	3.581	91,3 km <sup>2</sup>
Freiensteinau		0,94	3.131	65,7 km <sup>2</sup>
Diemelsee		0,97	4.831	121,6 km <sup>2</sup>
Ulrichstein		0,98	3.017	65,6 km <sup>2</sup>
Kirtorf		0,98	3.222	79,9 km <sup>2</sup>

<sup>1)</sup> normiert auf Land Hessen (Land Hessen = 1)

Quelle: Eigene Erhebungen; Hessisches Statistisches Landesamt, Landesamt für Geoinformation und Bodenmanagement; Stand: Dezember 2017

<sup>2)</sup> Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: Dezember 2017

#### Ansicht 43: Siedlungsindex

- 91 Auch die empirische Verteilung der Ausprägungen des Siedlungsindex in allen hessischen Gemeinden sprach für diese Vorgehensweise. Die Verteilung war dadurch gekennzeichnet, dass sich viele Fälle im mittleren Bereich und wenige an den Rändern befanden (starke Ähnlichkeit zur Normalverteilung). Daher lag es nahe, die weiteren Clustergrenzen zwar symmetrisch jeweils gleich weit entfernt vom Mittelpunkt zu setzen, aber nicht auf mittlerer Entfernung zwischen Mittelwert und Endpunkten. Mit einer Entfernung von jeweils 0,2 Punkten vom Mittelwert war eine Grenzsetzung erreicht, welche einerseits eine aussagekräftige Differenzierung nach der Intensität der Zersiedlung ermöglichte und andererseits eine Besetzung der einzelnen Gruppen zeigte, die angesichts der Raumstrukturen in Hessen plausibel war.

Ansicht 43 zeigt die untersuchten Gemeinden aufsteigend nach ihrem Siedlungsindex sortiert. Je größer der Siedlungsindex, desto größer ist die Zersiedlung.

#### 4.3.3 Statistische Untersuchung der Siedlungsrelevanz (Stufe 2)

Mit den ermittelten Siedlungsindizes wurde der Einfluss der Siedlungsstruktur auf alle Aufgabenbereiche und den Gesamthaushalt 2016 mittels Regressionsanalysen analysiert.

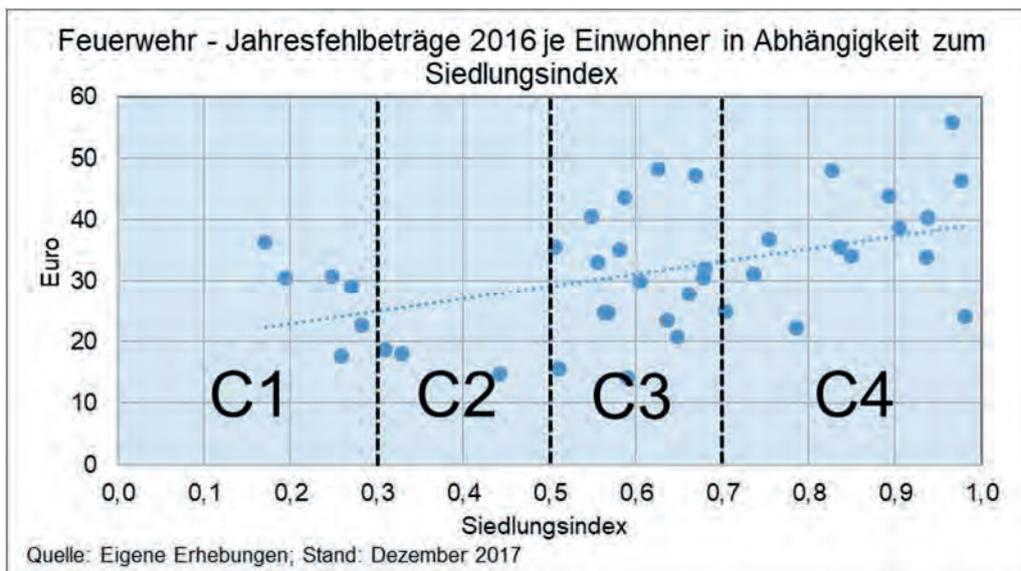
Untersucht wurde, ob die Fehlbeträge der einzelnen Aufgaben von der Höhe des Siedlungsindex abhängig waren und diese Abhängigkeit nicht zufällig bestand.

Es wurde weiterhin geprüft, ob ein statistischer Zusammenhang belastbar war. Ein wichtiges Kriterium war die statistische Signifikanz, die mittels eines sog. t-Tests untersucht wurde. Durch den t-Test wurde sichergestellt, dass die durch die Regressionsanalyse gemessenen Zusammenhänge nicht zufällig auftraten, sondern statistisch belastbar waren.<sup>92</sup>

Im Nachfolgenden werden die Aufgabenbereiche dargestellt, bei denen ein statistischer und kausaler Zusammenhang bestand. Darüber hinaus werden die Bereiche Sport, Kultur und freiwillige Leistungen beschrieben.

Die Abhängigkeit zwischen dem Siedlungsindex und den Fehlbeträgen der Feuerwehr je Einwohner wird in Ansicht 44 dargestellt.

Feuerwehr

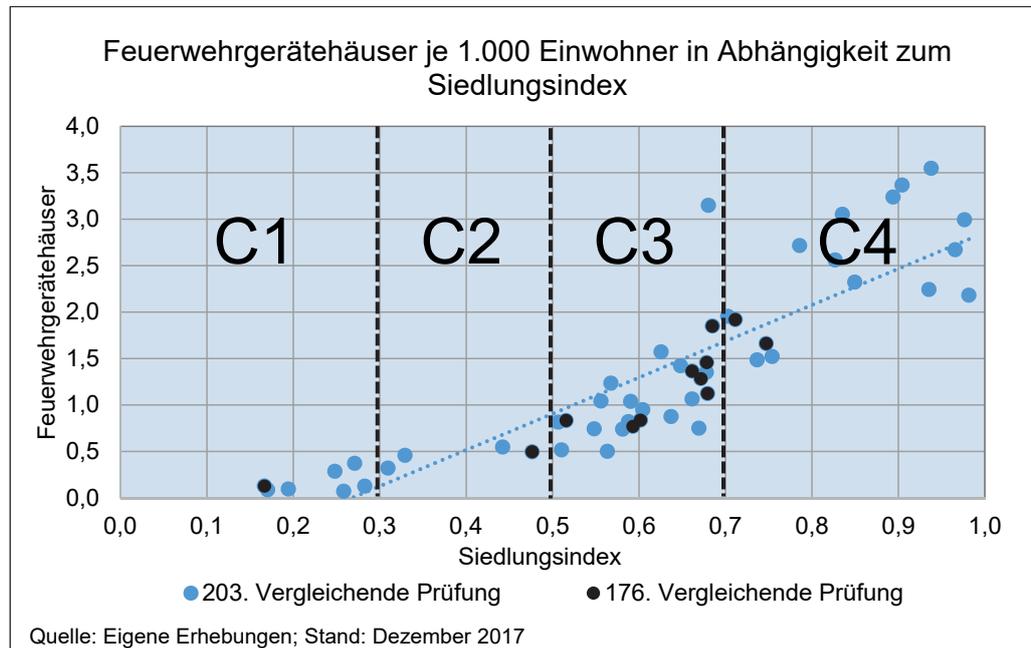


Ansicht 44: Feuerwehr - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 44 zeigt eine Regressionsgerade mit einer positiven Steigung. Dies war als Hinweis zu werten, dass zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Aufgabenbereich Feuerwehr und dem Siedlungsindex ein Zusammenhang bestand. Der statistische Signifikanz-Test bestätigte diesen positiven Zusammenhang.

92 Liegt keine statistische Signifikanz vor, so ist die Richtung und Stärke des Zusammenhangs nicht hinreichend gesichert. Die Regressionsgerade könnte genauso gut ein anderes Vorzeichen oder eine stark abweichende Steigung aufweisen.

Für die Beurteilung, ob zwischen dem Anstieg der Fehlbeträge und dem steigenden Siedlungsindex eine Kausalität vorlag, analysierte die Überörtliche Prüfung in Ansicht 45 die Zahl der Feuerwehrgerätehäuser je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex.



Ansicht 45: Feuerwehrgerätehäuser je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

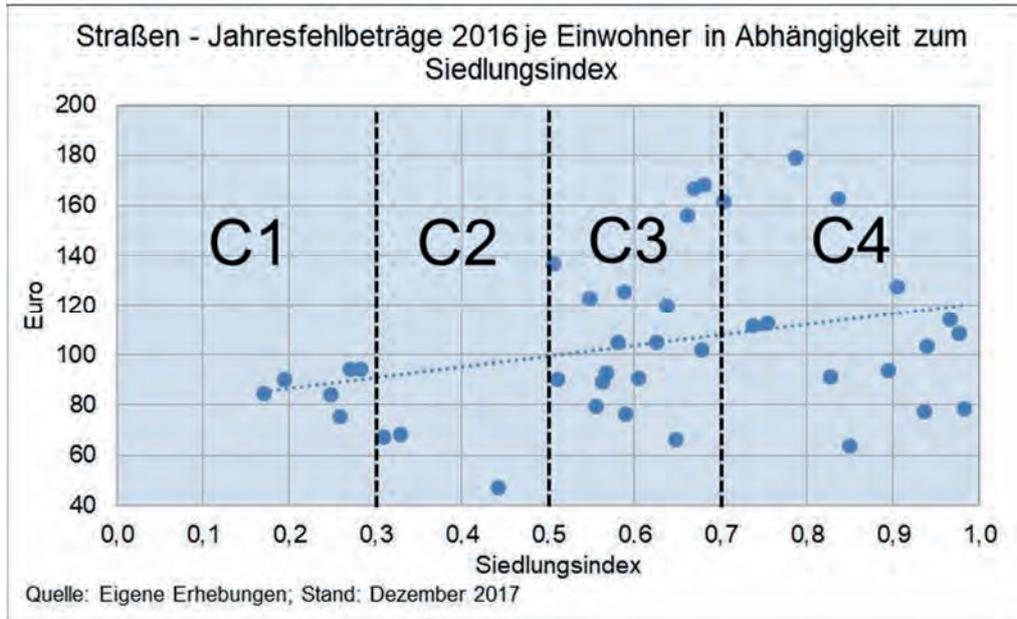
Ansicht 45 zeigt einen starken linearen Zusammenhang zwischen Siedlungsindex und Zahl der Feuerwehrgerätehäuser je 1.000 Einwohner. Zentrierte Gemeinden, die einen Siedlungsindex bis 0,3 aufwiesen (C1), hatten im Durchschnitt 0,17 Feuerwehrgerätehäuser je 1.000 Einwohner. Zersiedelte Gemeinden, die einen Siedlungsindex von über 0,7 aufwiesen (C4), hatten durchschnittlich 2,56 Feuerwehrgerätehäuser je 1.000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich das 15-fache an Feuerwehrgerätehäuser im Vergleich zu wenig zersiedelten Gemeinden.

Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass ein kausaler positiver Zusammenhang zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Aufgabenbereich Feuerwehr und dem Siedlungsindex bestand, der statistisch signifikant war.

Straßen

Zum Aufgabenbereich Straßen zählten der Straßenbau, die Straßeninstandhaltung, Straßenbeleuchtung und Straßenentwässerung. Bei den statistischen Analysen zur Prüfung des Zusammenhangs zwischen den Fehlbeträgen und dem Siedlungsindex untersuchte die Überörtliche Prüfung zunächst einzelne Elemente des Aufgabenbereichs Straßen. Die Ergebnisse dieser Analysen zeigten für die einzelnen Elemente ein gleichförmiges Bild. Deshalb wurde auf eine Differenzierung verzichtet und der Aufgabenbereich Straßen einheitlich betrachtet.

Die Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Aufgabenbereichs Straßen je Einwohner wird in Ansicht 46 dargestellt.

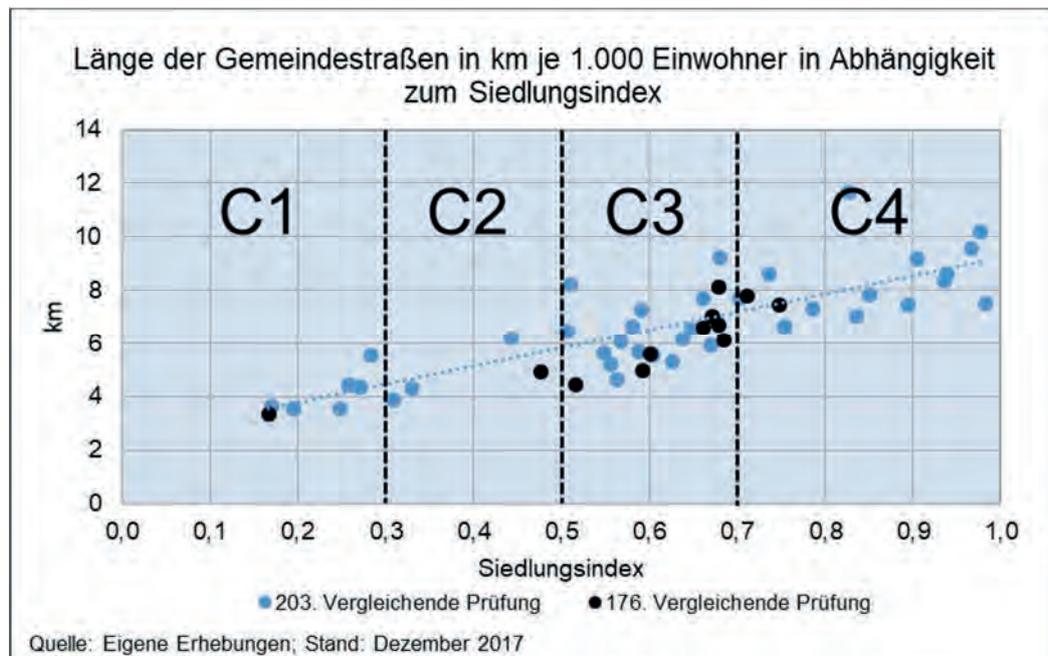


Ansicht 46: Straßen - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 46 zeigt eine Regressionsgerade mit einer positiven Steigung. Dies war als Hinweis zu werten, dass zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Aufgabenbereich Straßen und dem Siedlungsindex ein positiver Zusammenhang bestand<sup>93</sup>. Der statistische Signifikanz-Test bestätigte diesen Zusammenhang.

Für die Beurteilung, ob zwischen dem Anstieg der Fehlbeträge und einem steigenden Siedlungsindex eine Kausalität vorlag, wurde eine Analyse der Straßeninfrastruktur vorgenommen. Hierzu wurde die Länge der Gemeindestraßen in km je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex untersucht.

93 Bezogen auf den Fünfjahreszeitraum 2012 bis 2016 ergab sich die gleiche Feststellung.



Ansicht 47: Länge der Gemeindestraßen in km je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 47 zeigt einen starken linearen Zusammenhang von Straßenlänge und Siedlungsindex. Zentrierte Gemeinden, die einen Siedlungsindex bis 0,3 aufwiesen (C1), hatten im Durchschnitt Straßenlängen von 4,18 km je 1.000 Einwohner. Zersiedelte Gemeinden, die einen Siedlungsindex von über 0,7 aufwiesen (C4), hatten im Durchschnitt 8,40 km Straßen je 1.000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich mehr als das Doppelte an km Straßen je 1.000 Einwohner im Vergleich zu zentrierten Gemeinden. Dieser Zusammenhang war ebenfalls statistisch hoch signifikant.

Zusammenfassend ließ sich feststellen, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Aufgabenbereich Straßen und dem Siedlungsindex bestand, der statistisch signifikant war.

#### Sport, Kultur und freiwillige Leistungen

Der Aufgabenbereich Sport, Kultur und freiwillige Leistungen wurde unterteilt in:

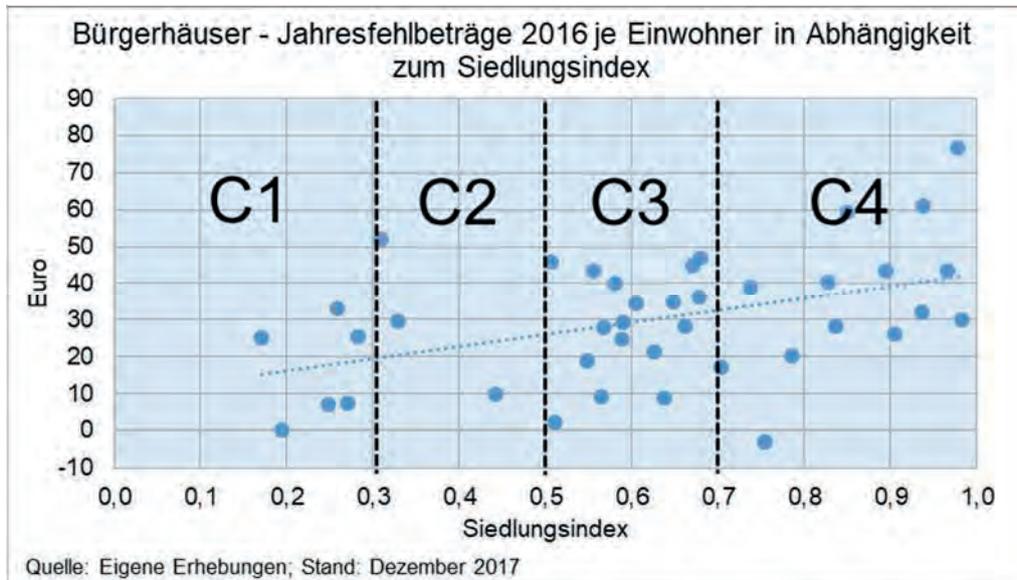
- Bürgerhäuser,
- Sportförderung und
- Sonstige freiwillige Leistungen<sup>94</sup>.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob die jeweiligen Fehlbeträge in Abhängigkeit zum Siedlungsindex standen.

- Bürgerhäuser

Die Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Bereichs Bürgerhäuser je Einwohner ist in Ansicht 48 dargestellt.

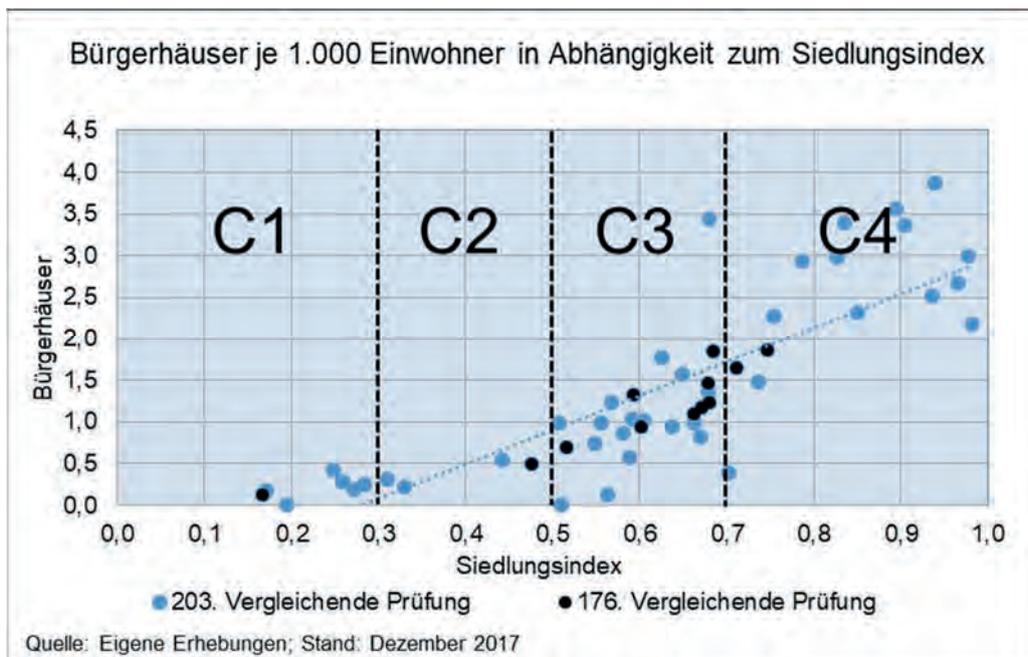
<sup>94</sup> Zu den sonstigen freiwilligen Leistungen zählen Schwimmbäder, Jugendförderung, Wirtschaftsförderung, Tourismus, ÖPNV, Museen, Bücherei, Heimatpflege und Kureinrichtungen. Die Zusammenfassung dieser Einrichtungen zu „sonstigen freiwilligen Leistungen“ ist notwendig, da die einzelnen Bereiche nicht flächendeckend in den Gemeinden anzutreffen sind oder - wie z.B. die Büchereien - wirtschaftlich von untergeordneter Bedeutung sind.



Ansicht 48: Bürgerhäuser - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 48 zeigt eine Regressionsgerade mit einer positiven Steigung. Dies war als Hinweis zu werten, dass zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Bereich Bürgerhäuser und dem Siedlungsindex ein Zusammenhang bestand. Der statistische Signifikanz-Test bestätigte den Zusammenhang.

Für die Beurteilung, ob zwischen dem Anstieg der Fehlbeträge und dem des Siedlungsindex eine Kausalität vorlag, nahm die Überörtliche Prüfung eine Analyse der Infrastruktur an Bürgerhäusern vor. Hierzu ist in Ansicht 49 die Zahl der Bürgerhäuser je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex dargestellt.



Ansicht 49: Bürgerhäuser je 1.000 Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

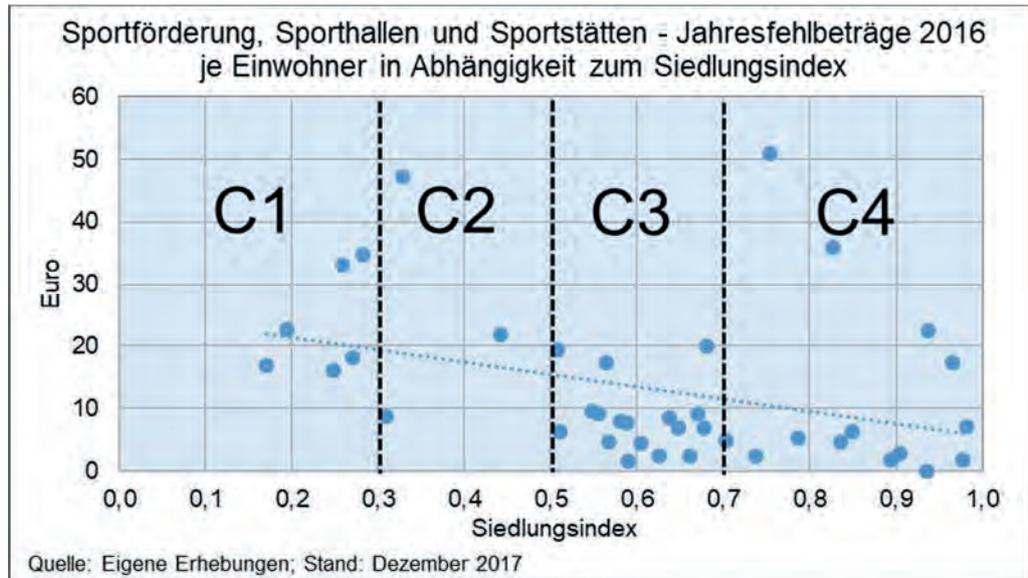
Die Ansicht 49 zeigt einen linearen Zusammenhang zwischen der Zahl der Bürgerhäuser und dem Siedlungsindex. Zentrierte Gemeinden, die einen Siedlungsindex bis 0,3 aufwiesen (C1), hatten im Durchschnitt 0,22 Bürgerhäuser je 1.000 Einwohner. Zersiedelte Gemeinden, die einen Siedlungsindex von über

0,7 aufwiesen (C4), hatten im Durchschnitt 2,64 Bürgerhäuser je 1.000 Einwohner. Somit hatten zersiedelte Gemeinden durchschnittlich das 12-fache an Bürgerhäusern im Vergleich zu zentrierten Gemeinden.

Es ließ sich ein kausaler positiver Zusammenhang zwischen den Fehlbeträgen je Einwohner im Aufgabenbereich Bürgerhäuser und dem Siedlungsindex feststellen, der statistisch signifikant war.

- Sportförderung

Die Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Bereichs Sportförderung je Einwohner ist in Ansicht 50 dargestellt.



Ansicht 50: Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 50 zeigt einen negativen linearen Zusammenhang für den Aufgabenbereich Sportförderung mit dem Siedlungsindex. Das Ergebnis war statistisch signifikant. Die Ursache-Wirkungs-Beziehung (Kausalität) könnte dadurch untermauert werden, dass die Zahl der Sportstätten mit der Erhöhung des Siedlungsindex fallen würde.

Aus diesem Grund untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob zersiedelte Gemeinden über eine geringere Zahl an Sportplätzen und Sporthallen als zentrierte Gemeinden verfügten, um die Kausalität des Siedlungsindex und der Verringerung der Fehlbeträge im Bereich Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten zu prüfen. Bei dieser Untersuchung ergab sich allerdings das Gegenteil. Zersiedelte Gemeinden verfügten tendenziell über mehr Sportplätze und Sporthallen je 1.000 Einwohner als zentrierte Gemeinden. Hieraus war zu schließen, dass keine offensichtliche Kausalität zwischen dem Siedlungsindex und dem Fallen der Fehlbeträge im Aufgabenbereich Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten bestand.

Die fallende Regression lässt sich damit erklären, dass zersiedelte Gemeinden tendenziell das ehrenamtliche Engagement ihrer Bürger einfordern und auch ihre Vereine mit den Kosten der Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten im Vergleich zu zentrierten Gemeinden stärker belasten.

- Sonstige freiwillige Leistungen

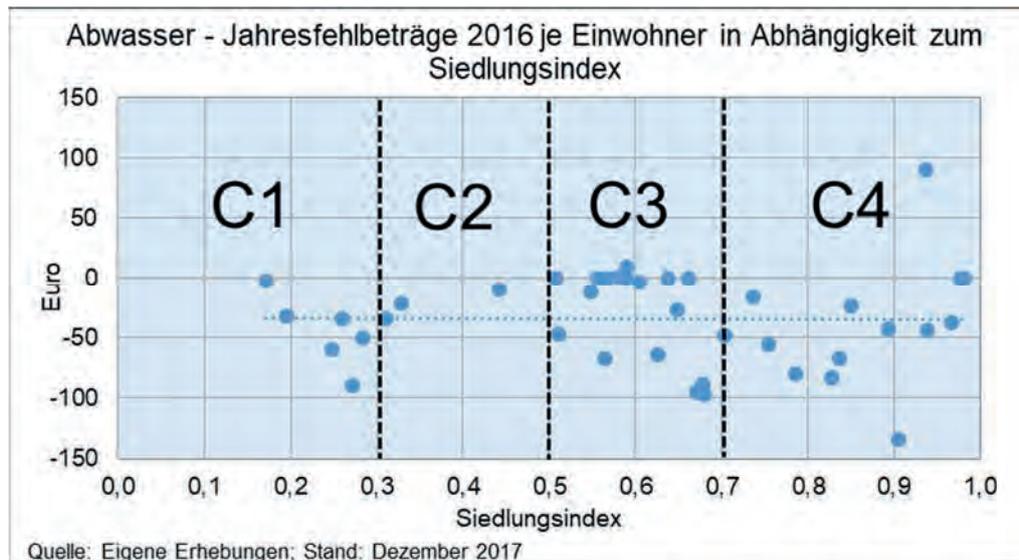
Eine Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Aufgabenbereichs sonstige freiwillige Leistungen je Einwohner lag nicht vor.

- Sport, Kultur und freiwillige Leistungen (Gesamt)

Eine Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Aufgabenbereichs Sport, Kultur und freiwillige Leistungen je Einwohner lag nicht vor. Dieses Ergebnis ließ sich durch eine analytische Betrachtung erklären. Die hohen Aufwendungen, die den stärker zersiedelten Gemeinden durch die Bürgerhäuser entstanden, wurden durch Einsparungen in anderen freiwilligen Bereichen kompensiert. Es ließ sich ein geringerer Fehlbetrag in anderen freiwilligen Bereichen erkennen. Dieser Effekt führte in der Summe dazu, dass sich bei einer Gesamtbetrachtung keine Abhängigkeit des Aufgabenbereichs Sport, Kultur und freiwillige Leistungen zum Siedlungsindex nachweisen ließ.

Die Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und den Fehlbeträgen des Aufgabenbereichs Gebührenhaushalt Abwasser je Einwohner wird in Ansicht 51 dargestellt.

Gebührenhaushalt  
Abwasser und  
Wasser

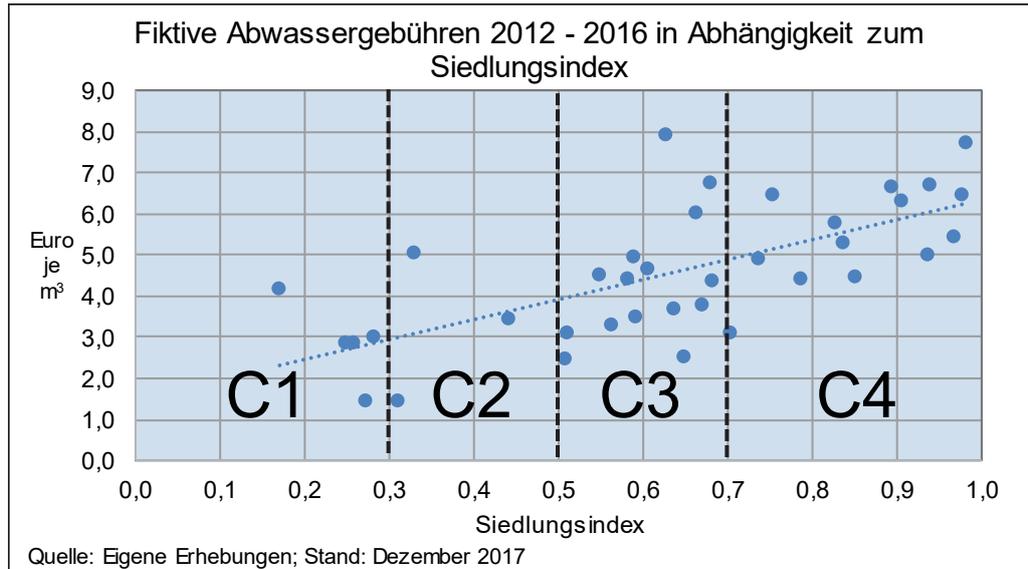


Ansicht 51: Abwasser - Jahresfehlbeträge 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 51 zeigt, dass die Ergebnisse je Einwohner im Bereich des Gebührenhaushalts Abwasser in den Gemeinden stark schwankten. Insgesamt zeigt die Regressionsgerade keine statistisch signifikante Steigung. Damit lag die Vermutung nahe, dass die Siedlungsstruktur keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hatte. Dies war darauf zurückzuführen, dass für den Gebührenhaushalt Abwasser das Kostendeckungsprinzip des § 10 KAG gilt. Das Kostendeckungsprinzip kann dazu führen, dass der Bürger verpflichtet wird, hohe Gebühren zu entrichten, wenn die spezifischen Entsorgungskosten hoch sind. Dies kann zu einer Benachteiligung der Bürger in zersiedelten Gemeinden führen, wenn diese - statistisch belegbar - höhere Gebühren zu entrichten haben als Bürger zentrierter Gemeinden.

Zur Analyse, ob die Bürger in Gemeinden mit einem hohen Siedlungsindex mehr belastet waren, hat die Überörtliche Prüfung für den Gebührenhaushalt Abwasser fiktive Gebühren je Gemeinde ermittelt. Diese fiktive Gebühr war die Gebühr, die für einen Ausgleich des Gebührenhaushalts notwendig gewesen wäre. Die Überörtliche Prüfung nahm für die fiktiven Abwassergebühren der jeweiligen Gemeinden eine Regressionsanalyse vor und unterzog diese einem Signifikanz-Test.

Die Abhängigkeit zwischen Siedlungsindex und einer fiktiven Abwassergebühr wird in Ansicht 52 dargestellt.



Ansicht 52: Fiktive Abwassergebühren 2012 - 2016 in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 52 zeigt eine Regressionsgerade mit einer positiven Steigung. Dies war als Hinweis zu werten, dass zwischen den fiktiven Abwassergebühren und dem Siedlungsindex ein Zusammenhang bestand. Der statistische Signifikanz-Test bestätigte diesen Zusammenhang. Dies war wirtschaftlich erklärbar, denn zersiedelte Gemeinden haben höhere Aufwendungen je Einwohner für die Abwasserentsorgung zu entrichten. Dabei waren bei einigen Gemeinden die hohen Kosten der Abwasserentsorgung auf Investitionen in Kläranlagen bei anderen Gemeinden auf die Investitionen in das Entsorgungsnetz zurückzuführen.

Es ließ sich ein kausaler Zusammenhang zwischen den fiktiven Abwassergebühren (Belastung der Bürger) und dem Siedlungsindex feststellen, der statistisch signifikant war.

Im Bereich Wasser ergab sich tendenziell das gleiche Ergebnis. Auch hier werden die Bürger zersiedelter Kommunen stärker belastet. Auf die Darstellung der Analyse wird verzichtet.

Der Einfluss auf einzelne Aufgabenbereiche ist in Ansicht 53 zusammengefasst.

Einfluss der Siedlungsstruktur auf einzelne Aufgabenbereiche

Zusammenfassung - Einfluss der Siedlungsstruktur auf einzelne Aufgabenbereiche			
Haushaltsbereiche	Ergebnis Regressionsanalyse	Statistisch signifikant	Kausalität
Allgemeine Verwaltung <sup>1)</sup>	fallend	ja	nein
Kinderbetreuung	fallend	ja	nein
Feuerwehr	<b>steigend</b>	<b>ja</b>	<b>ja</b>
Straßen	<b>steigend</b>	<b>ja</b>	<b>ja</b>
Öffentliches Grün und Gewässer	fallend	ja	nein
Sport und Kultur und freiwillige Bereiche (Gesamt)	ohne	nein	-
- Bürgerhäuser	<b>steigend</b>	<b>ja</b>	<b>ja</b>
- Sportförderung, Sporthallen und Sportstätten	fallend	ja	nein
- Sonstige freiwillige Leistungen	ohne	nein	-
Gebührenhaushalte			-
- Abwasser	ohne	nein	-
- Wasser	leicht fallend	nein	-
- Friedhof	leicht steigend	nein	-

<sup>1)</sup> Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Ordnung, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.  
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

Ansicht 53: Zusammenfassung - Einfluss der Siedlungsstruktur auf einzelne Aufgabenbereiche

Ansicht 53 macht deutlich, dass ein statistischer und kausaler Zusammenhang mit dem Siedlungsindex bei den Aufgabenbereichen Feuerwehr und Straßen gegeben ist. Beim Aufgabenbereich Sport, Kultur und freiwillige Leistungen ergab sich bei einer Gesamtbetrachtung kein statistischer Zusammenhang. Der sich bei Bürgerhäusern ergebende steigende statistische Zusammenhang wurde durch einen entsprechend fallenden Zusammenhang bei den Sportstätten und Sporthallen ausgeglichen.

Bei den Gebührenhaushalten Abwasser, Wasser und Friedhof wurde aus Haushaltssicht kein statistischer Zusammenhang errechnet. Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof sind grundsätzlich gemäß § 10 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) kostendeckend zu kalkulieren und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln<sup>95</sup>. Es wurde jedoch festgestellt, dass bei 37 der 40 Gemeinden keine kostendeckenden Gebühren erhoben wurden.<sup>96</sup> Vor diesem Hintergrund wurde für die Bereiche Abwasser und Wasser eine Gebühr fiktiv<sup>97</sup> ermittelt.

95 In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Das sind insbesondere die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) fließen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit ein.

Kostendeckende Gebühren haben wegen der Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens einen bedeutenden Liquiditätseffekt.

96 Vgl. 4.5.4.

97 „Fiktive Gebühren“ ist diejenige Gebührenhöhe, die zum Ausgleich des Gebührenhaushalts nötig gewesen wäre.

Einfluss der Siedlungsstruktur auf die fiktiven Abwasser- und Wassergebühren (Belastung der Bürger)			
Haushaltsbereiche	Ergebnis Regressionsanalyse	Statistisch signifikant	Kausalität
Abwasser	stark steigend	ja	ja
Wasser	steigend	ja	ja

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

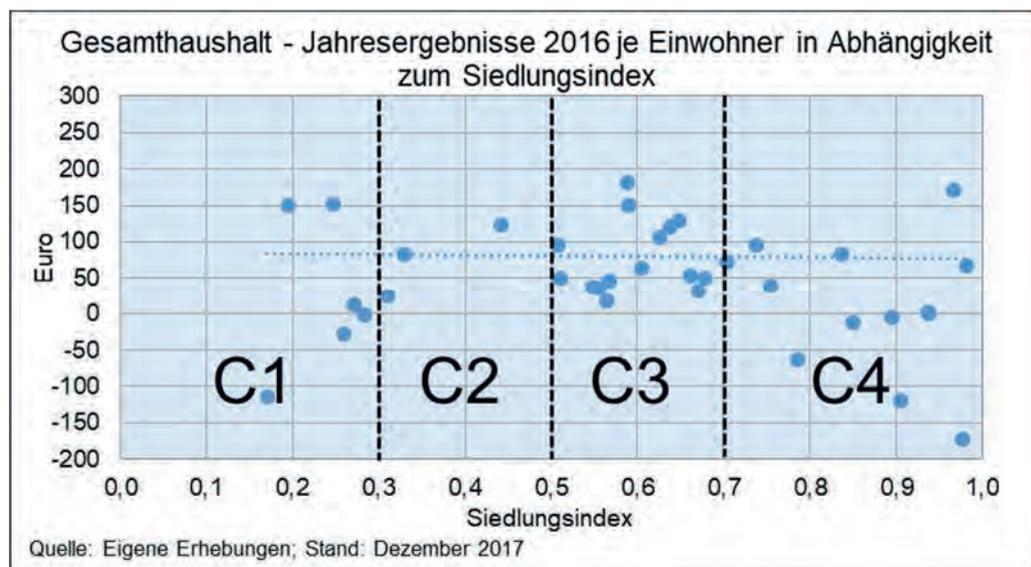
Ansicht 54: Einfluss der Siedlungsstruktur auf die fiktiven Abwasser- und Wassergebühren (Belastung der Bürger)

Die Bürger zersiedelter Gemeinden waren – aufgrund des Kostendeckungsprinzips - durch höhere Gebühren stärker belastet als Bürger zentrierter Kommunen. Der Zusammenhang war statistisch signifikant und kausal.

Neben den einzelnen Aufgabenbereichen wurde der Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Gesamthaushalt betrachtet.

In Ansicht 55 werden die ermittelten Siedlungsindizes (Abszisse) der geprüften Gemeinden mit monetär auf Einwohner relativierte Gesamtergebnisse der Haushalte in Beziehung gesetzt. Aus den einzelnen Punkten, die die jeweilige Gemeinde repräsentieren, errechnet sich durch lineare Regression eine Gerade.

Einfluss der Siedlungsstruktur auf den Gesamthaushalt



Ansicht 55: Gesamthaushalt - Jahresergebnisse 2016 je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex

Ansicht 55 zeigt, dass die Jahresergebnisse des Gesamthaushalts je Einwohner bei den Gemeinden stark streuen. Insgesamt zeigt die Regressionsgerade jedoch nur eine sehr geringe negative Steigung. Bei keiner oder einer geringen Steigung wird kein Einfluss der Siedlungsstruktur auf die Haushaltsstabilität des Gesamthaushalts nachgewiesen. Der Signifikanztest wies ebenfalls keinen statistisch belastbaren Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und der Haushaltsstabilität auf. Es war darauf zurückzuführen, dass der Gesamthaushalt durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren bestimmt wurde. So gilt zunächst die Pflicht zum Haushaltsausgleich (§ 92 Absatz 4 HGO) für alle Kommunen, ob zersiedelt oder zentriert gleichermaßen. Die Siedlungsstruktur war nur ein denkbarer Parameter, so dass sich bei einer Gesamtbetrachtung kein Zusammenhang zwischen der Siedlungsstruktur und dem Ergebnis des Gesamthaushalts

nachweisen ließ. Dieses Ergebnis korrespondierte mit Feststellungen des Gutachtens zum Kommunalen Finanzausgleich in Hessen aus dem Jahr 2012.<sup>98</sup>

#### 4.3.4 Empfehlung im Zusammenhang mit der Siedlungsstruktur (Stufe 3)

Für die Aufgabenbereiche Feuerwehr und Straßen wurden monetäre Nachteile für zersiedelte Gemeinden errechnet. Daraus wurden Empfehlungen hergeleitet.

Für die Cluster 1 und Cluster 2 ergaben sich keine monetären Nachteile durch die Siedlungsstruktur.

In Ansicht 56 wird für die Cluster 3 und 4 eine Berechnung des monetären Nachteils vorgenommen. Hierfür wurde in jedem Cluster der mittlere Siedlungsindex zu Grunde gelegt. Als Basiswert für die Berechnung des monetären Nachteils wurde der mittlere Siedlungsindex der eher zentrierten Gemeinden (Cluster 2) von 0,40 herangezogen. Die monetären Nachteile der Siedlungsstruktur für die Cluster 3 (eher zersiedelt) mit einem mittleren Siedlungsindex von 0,60 und Cluster 4 (zersiedelt) mit einem mittleren Siedlungsindex von 0,85 ergaben sich aus der jeweiligen Differenz zum mittleren Siedlungsindex von Cluster 2 (eher zentriert) mit 0,40.

Auswirkungen der Fehlbeträge von Cluster 3 und 4					
Siedlungsindex	0,4 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 2)	0,6 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 3)	0,85 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 4)	Spanne zwischen Cluster 2 und 3	Spanne zwischen Cluster 2 und 4
Haushaltsbereiche	durchschnittliche Fehlbeträge je Einwohner				
Feuerwehr	27,0 €	31,2 €	36,3 €	4,2 €	9,3 €
Straßen	95,1 €	103,7 €	114,4 €	8,6 €	19,3 €
Summe der signifikanten und kausalen Bereiche ohne Bürgerhäuser				12,8 €	28,6 €
<i>nachrichtlich: Bürgerhäuser</i>	22,7 €	29,3 €	37,6 €	6,6 €	14,9 €
<i>Summe der signifikanten und kausalen Bereiche einschließlich Bürgerhäuser</i>				19,4 €	43,5 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

#### Ansicht 56: Auswirkungen der Fehlbeträge von Cluster 3 und 4

Es ergab sich für Gemeinden im Cluster 3 – ceteris paribus – ein monetärer Nachteil von 12,8 Euro je Einwohner. Bei Einbeziehung der freiwilligen Aufgabe Bürgerhäuser betrug der monetäre Nachteil 19,4 Euro je Einwohner. Für Cluster 4 ergaben sich entsprechende Werte von 28,6 Euro je Einwohner und 43,5 Euro je Einwohner.

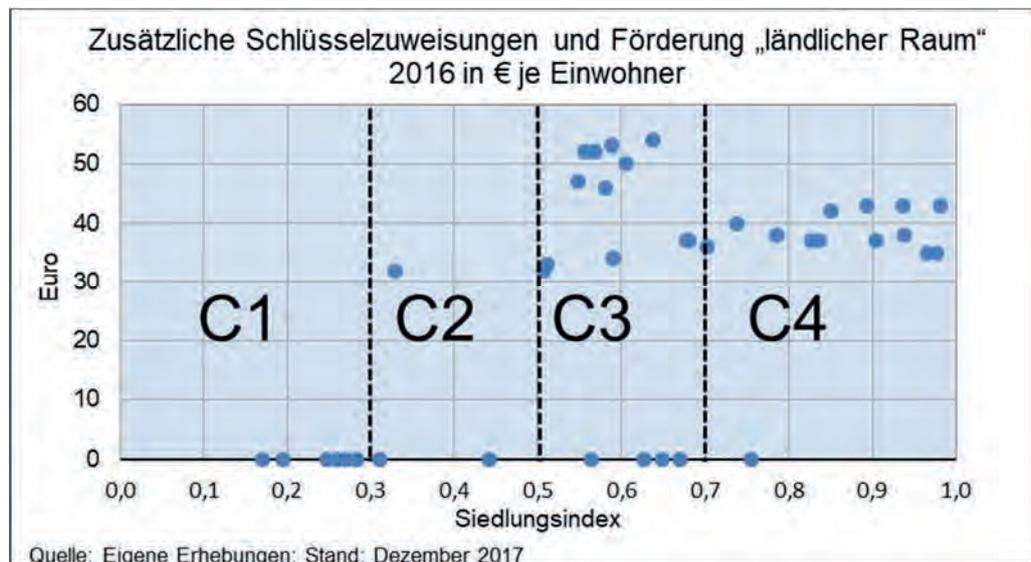
98 Grüttner, André/Hesse, Mario/Lenk, Thomas (2012): Finanzwissenschaftliches Gutachten zur Fortschreibung des Kommunalen Finanzausgleichs in Hessen, Flächenansatz und Demografiansatz, Soziallasten, Leipzig.

Bei der grundsätzlich dem FAG zu Grunde liegenden Bedarfsorientierung ist auf den ersten Blick die Empfehlung auszusprechen, die Berücksichtigung der Zersiedlung als möglichen Sonderbedarf zu prüfen.

Von dieser Empfehlung ist nur dann abzusehen, wenn das reformierte FAG bereits entsprechende Bedarfe berücksichtigt. Tatsächlich wird im neuen § 20 Absatz 2 FAG ein Ergänzungsansatz für Gemeinden im „ländlichen Raum“ in Höhe von 3 Prozent ihrer Einwohnerzahl gewährt. Darüber hinaus wurde eine pauschale Investitionsförderung in § 46 FAG für den „ländlichen Raum“ eingeführt.

Es wurde geprüft, ob die Nachteile der Siedlungsstruktur ganz oder teilweise mit der Förderung für den „ländlichen Raum“ abgegolten waren. Aus den Gesetzesmaterialien war nicht zweifelsfrei zu erkennen, welche zusätzlichen Bedarfe durch die Förderung „ländlicher Raum“ berücksichtigt wurden. Es war davon auszugehen, dass Siedlungsstrukturnachteile zumindest eine wesentliche Schnittmenge für die Einführung der Förderung „ländlicher Raum“ waren.

In Ansicht 57 werden die Förderung nach § 20 Absatz 2 FAG und § 46 FAG je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex für die geprüften Gemeinden abgebildet.



Ansicht 57: Zusätzliche Schlüsselzuweisungen und Förderung „ländlicher Raum“ 2016 in € je Einwohner

Ansicht 57 weist auf einen Zusammenhang zwischen der Förderung des „ländlichen Raums“ gemäß § 20 Absatz 2 FAG und § 46 FAG und dem Siedlungsindex hin. Die Gemeinden, die den Clustern 3 (eher zersiedelt) und 4 (zersiedelt) zuzuordnen waren, erhielten bis auf fünf Gemeinden alle eine Förderung „ländlicher Raum“. Gemeinden der Cluster 1 und 2 erhielten nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung richtigerweise bis auf eine Ausnahme keine Förderung. Bei dieser Ausnahme handelte es sich um die Gemeinde Rockenberg, die zwei Ortsteile hat und in der Nähe von Butzbach liegt. Sie wurde von der Überörtlichen Prüfung als eher zentriert eingestuft. Der Überörtlichen Prüfung hat sich nicht erschlossen, wieso Rockenberg eine Förderung „ländlicher Raum“ erhielt und die Gemeinden Heidenrod, Hessisch Lichtenau, Modautal, Selters (Taunus) und Weimar (Lahn) nicht als „ländlicher Raum“ berücksichtigt wurden.

Die Förderung „ländlicher Raum“ wurde bei der Mehrzahl der Gemeinden gewährt, die wegen Nachteilen aus der Siedlungsstruktur nach den vorliegenden Feststellungen einen Mehrbedarf aufwiesen.

Ansicht 58 zeigt die durchschnittliche Förderung „ländlicher Raum“ für die Cluster 3 und 4.

Förderung „ländlicher Raum“ in Abhängigkeit zum Siedlungsindex je Einwohner		
	Cluster 3	Cluster 4
durchschnittliche Förderung § 20 Abs. 2 FAG	23,5 €	24,1 €
- durchschnittliche Kreis- und Schulumlage auf Ergänzungsansatz	-12,1 €	-12,4 €
= Zufluss Ergänzungsansatz § 20 Abs. 2 FAG (Netto)	11,4 €	11,7 €
+ durchschnittliche Förderung § 46 Abs. 1 FAG	17,4 €	14,9 €
<b>Summe Förderung „ländlicher Raum“ (Netto)</b>	<b>28,8 €</b>	<b>26,6 €</b>

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

Ansicht 58: Förderung „ländlicher Raum“ in Abhängigkeit zum Siedlungsindex je Einwohner

Ansicht 58 zeigt, dass die Förderung von Cluster 3 mit 28,8 Euro je Einwohner über der Förderung von Cluster 4 mit 26,6 Euro je Einwohner lag. Dies war auf die höheren pauschalen Investitionsförderungen gemäß § 46 Absatz 1 FAG zurückzuführen.

In Ansicht 59 wird dargestellt, inwieweit die Förderung des „ländlichen Raums“ den monetären Mehrbedarf von zersiedelten Gemeinden abdeckt. Dabei wurde zwischen dem Mehrbedarf für Gemeinden im Cluster 3 und Cluster 4 unterschieden.

Mehrbedarf aus der Siedlungsstruktur im Vergleich zur Förderung „ländlicher Raum“ je Einwohner		
	Cluster 3	Cluster 4
Netto-Zufluss Förderung „ländlicher Raum“	28,8 €	26,6 €
Mehrbedarf der signifikanten und kausalen Bereiche ohne Bürgerhäuser	12,8 €	28,6 €
Differenz	16,0 €	-2,0 €
<i>nachrichtlich: Bürgerhäuser</i>	6,6 €	14,9 €
<i>Differenz einschließlich Bürgerhäuser</i>	9,4 €	-16,9 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2017

Ansicht 59: Mehrbedarf aus der Siedlungsstruktur im Vergleich zur Förderung „ländlicher Raum“ je Einwohner

Zusammenfassend bedeutet dies, dass durch die Förderung „ländlicher Raum“ bei Cluster 3 (eher zersiedelt) den Gemeinden mehr Mittel zufließen als zum Ausgleich der Nachteile der Siedlungsstruktur notwendig waren. Bei Cluster 4 (zersiedelt) reichte dagegen die Förderung „ländlicher Raum“ nicht aus, um die Nachteile der Siedlungsstruktur auszugleichen.

Bei Berücksichtigung der freiwilligen Leistung Bürgerhäuser reichte die Förderung im Cluster 3 immer noch aus, um die Mehrbedarfe zu decken. Bei den Gemeinden in Cluster 4 verblieb unter Berücksichtigung der Bürgerhäuser eine Unterdeckung von 16,9 Euro je Einwohner.

Die neu in das FAG eingeführte Förderung des „ländlichen Raums“ erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Siedlungsstruktur grundsätzlich als sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung regt bei der Definition des „ländlichen Raums“ an, die Siedlungsstruktur als wesentlichen Grund für einen Mehrbedarf zu berücksichtigen. Dabei ist es denkbar, bei der Konkretisierung der Förderung auf den hier dargestellten Siedlungsindex zurückzugreifen.

Es wurde bei den Gebührenhaushalten Abwasser und Wasser festgestellt, dass eine Benachteiligung der Bürger von Gemeinden mit einem hohen Siedlungsindex vorlag. In Ansicht 60 werden fiktive Gebühren, das heißt Gebühren, die zu erheben wären, um einen ausgeglichenen Gebührenhaushalt zu realisieren, in Abhängigkeit zum Siedlungsindex für Abwasser und Wasser aufgeführt.

Für Cluster 1 und Cluster 2 ergaben sich keine monetären Nachteile durch die Siedlungsstruktur. In Ansicht 60 wird für die Cluster 3 und 4 eine Berechnung des monetären Nachteils (Spanne) vorgenommen. Hierfür wurde in jedem Cluster der mittlere Siedlungsindex zu Grunde gelegt. Als Basiswert für die Berechnung des monetären Nachteils wurde der mittlere Siedlungsindex der eher zentrierten Gemeinden (Cluster 2) von 0,40 herangezogen.

Die monetären Nachteile der Siedlungsstruktur für die Cluster 3 (eher zersiedelt) mit einem mittleren Siedlungsindex von 0,60 und Cluster 4 (zersiedelt) mit einem mittleren Siedlungsindex von 0,85 ergaben sich aus der jeweiligen Differenz zum mittleren Siedlungsindex von Cluster 2 (eher zentriert) mit 0,40.

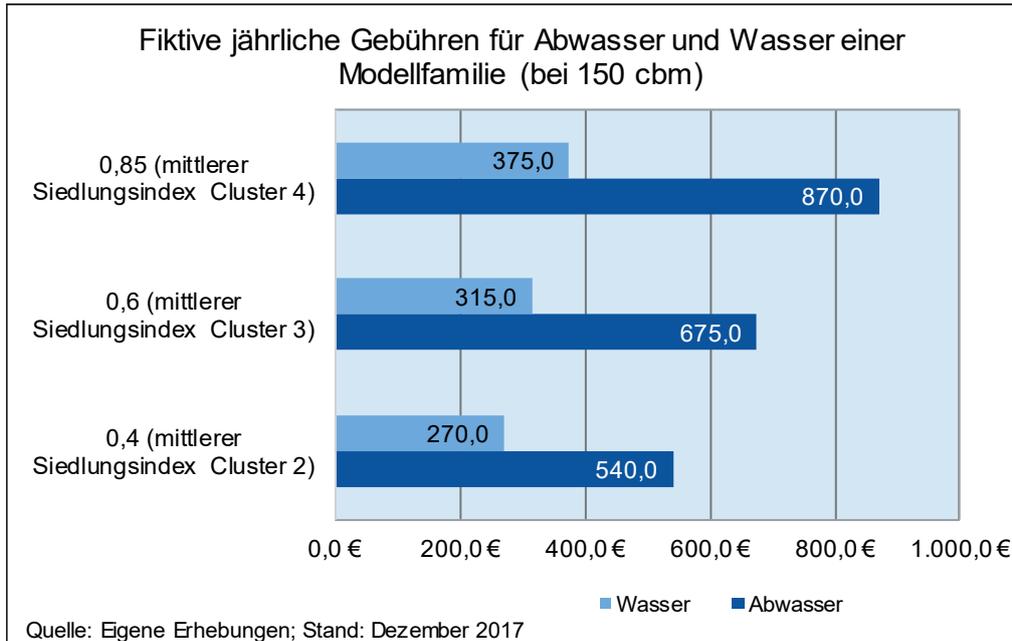
Fiktive Gebühren je m <sup>3</sup> - Mehrbelastung von Cluster 3 und Cluster 4					
Siedlungsindex	0,4 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 2)	0,6 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 3)	0,85 (mittlerer Siedlungsindex Cluster 4)	Spanne zwischen Cluster 2 und 3	Spanne zwischen Cluster 2 und 4
Abwasser	3,6 €	4,5 €	5,8 €	0,9 €	2,2 €
Wasser	1,8 €	2,1 €	2,5 €	0,3 €	0,7 €

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand Juni 2018

Ansicht 60: Fiktive Gebühren je m<sup>3</sup> - Mehrbelastung von Cluster 3 und Cluster 4

Ansicht 60 zeigt, dass die fiktiven Gebühren für Abwasser und Wasser bei eher zentrierten Gemeinden (Cluster 2) mit 3,6 Euro und 1,8 Euro je cbm deutlich unter den Gebühren lagen, die von Bürgern zersiedelter Gemeinden (Cluster 4) mit 5,8 Euro und 2,5 Euro je cbm erhoben werden müssten. Etwas geringer fällt die Spanne zwischen Cluster 2 und Cluster 3 aus.

In Ansicht 61 wurden die monetären Nachteile einer Modellfamilie graphisch dargestellt.



Ansicht 61: Fiktive jährliche Gebühren für Abwasser und Wasser einer Modellfamilie (bei 150 cbm)

In Ansicht 61 sind die fiktiven jährlichen Gebühren dargestellt, die eine Modellfamilie mit einem angenommenen Verbrauch von 150 cbm pro Jahr in einer Gemeinde hätte. Hieraus ergaben sich für Gemeinden im Cluster 4 monetäre Nachteile für eine Familie bei Abwasser von 330,0 Euro und bei Wasser von 105,0 Euro je Jahr im Vergleich zu Cluster 2. Die fiktive Mehrbelastung einer Familie je Jahr in Cluster 3 gegenüber Cluster 2 beträgt 135,0 Euro für Abwasser- und 45,0 Euro für Wassergebühren. Die Bürger zersiedelter Gemeinden waren durch hohe Gebühren - aufgrund des Kostendeckungsprinzips - im Vergleich zu Bürgern nicht zersiedelter Gemeinden benachteiligt.

Es wurde jedoch festgestellt, dass die Siedlungsstruktur der Gemeinden bei den Gebührenhaushalten Abwasser und Wasser keinen Einfluss auf die Ergebnisse der entsprechenden Produkte der Gemeinden hatte. Dies lag an dem in § 10 Absatz 1 KAG verankerten Kostendeckungsprinzip. Fehlt es an einem Einfluss der Siedlungsstruktur auf die Ergebnisse der Produkte, scheiden Maßnahmen zur Beseitigung von Siedlungsstrukturnachteilen über den allgemeinen Finanzausgleich aus.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dem Land Hessen zu prüfen, ob der Nachteil der Bürger auszugleichen ist. Denkbar wäre eine besondere Zuweisung für Investitionen in den Bereichen Abwasser und Wasser zu gewähren, die gebührenentlastend wirkt. Dabei ist weiterhin zu empfehlen, die Höhe der Bezuschussung an der Höhe des Siedlungsindex auszurichten. Dadurch wird erreicht, dass die signifikant zum Siedlungsindex ansteigenden Gebühren teilweise ausgeglichen werden.

#### 4.4 Entwicklung der Kommunalfinanzen

Neben der Beurteilung der Siedlungsstruktur wurde die Haushaltslage der Jahre 2012 bis 2016 bei 40 Kommunen analysiert.

Die Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.<sup>99</sup> Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen aufgrund konjunktureller Einflüsse abzuschwächen.

##### 4.4.1 Mehrkomponentenmodell

Um die Haushaltslage aus doppischer Sicht zu analysieren, entwickelte die Überörtliche Prüfung aus ihren bisherigen Erfahrungen ein Mehrkomponentenmodell. Auf der ersten Beurteilungsebene wird die Kapitalerhaltung geprüft. Dazu wird das Ordentliche Ergebnis als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. Ein negatives Ordentliches Ergebnis ist weniger problematisch, wenn genügend Rücklagen aus den Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen. Schwierig ist die Situation für die Kommune insbesondere dann, wenn bei einem negativen Ordentlichen Ergebnis keine ausreichenden Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind. Daneben wird auf der ersten Beurteilungsebene auch das Jahresergebnis mit herangezogen, das zusätzlich die außerordentlichen Vorgänge betrachtet.

Auf der zweiten Ebene wird die Substanzerhaltung beurteilt. Dabei geht es darum, ob die Körperschaft in der Lage ist, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität für die Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeiten zu erwirtschaften. Schließlich ist noch maßgeblich, dass die Körperschaften ihre Verwaltungsaufgaben ohne Kassenkredite erbringen konnten.

Auf der dritten Ebene wird begutachtet, ob der Jahresabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt, geprüft und beschlossen wurde. Parallel wird die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen, um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können. Es wird dargelegt, ob eine Körperschaft über den dreijährigen Planungszeitraum schon mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant. Dann besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass sie einen nachhaltigen Haushaltsausgleich nicht erreicht.

Ein einzelnes Haushaltsjahr ist insgesamt als „stabil“ zu beurteilen, wenn die Hinweise auf ein stabiles Haushaltsjahr nach den aufgeführten Kriterien überwiegen. Von besonderer Bedeutung sind dabei das Ordentliche Ergebnis sowie eine ausreichende Liquidität aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zur Bedienung der Kredittilgung.

Allerdings reicht die Betrachtung nur eines einzigen Jahres nicht aus, um ein treffendes Bild der Gemeindefinanzen zu zeichnen. Allein die Wirtschaftslage ist zu oft volatil und zudem lokal sehr unterschiedlich. Schon der Wegfall eines wichtigen Gewerbesteuerzahlers kann das Bild drastisch verändern. Daher ist es notwendig, die Haushaltssituation über mehrere Jahre nach dem Mehrkomponentenmodell zu beleuchten. Erst das zeigt, wie die Kommune aufgestellt ist

---

99 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(2) Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

und in welche Richtung sie sich entwickelt. Die Haushaltslage wird daher mit dem Mehrkomponentenmodell über einen Fünf-Jahres-Zeitraum bewertet.

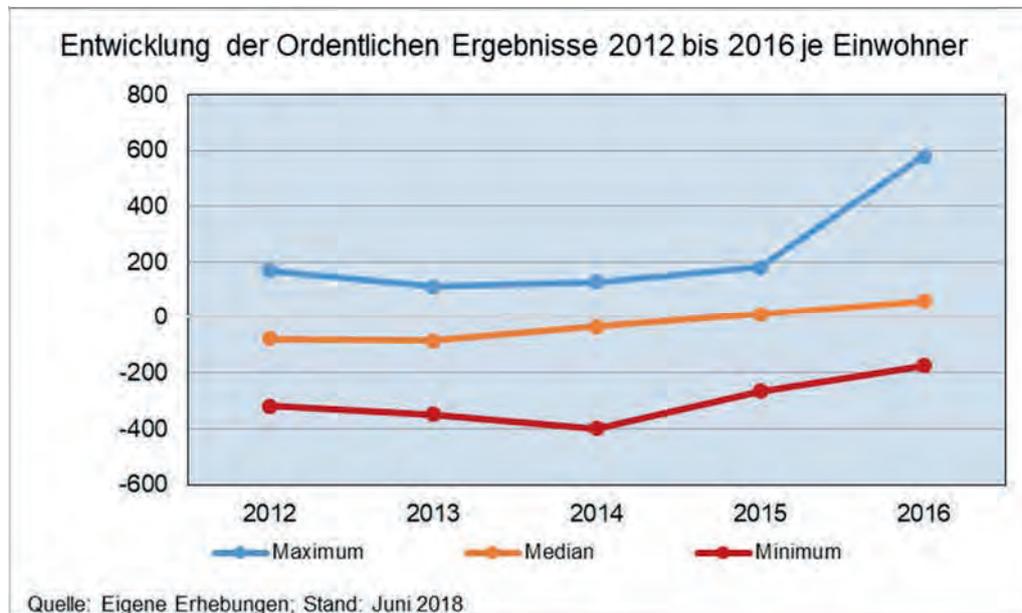
Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage in den einzelnen Jahren (jeweils stabil oder instabil) ist die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen. Ansicht 62 zeigt die fünf möglichen Bewertungen der Haushaltslage mit stabil, hinreichend stabil, noch stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	
Haushaltslage	Ergebnis
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	mindestens drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein, es sei denn die ersten vier Jahre waren stabil und das letzte Jahr instabil)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	zwei der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 62: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Ansicht 63 zeigt die Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse je Einwohner der Vergleichsgemeinden in den Jahren 2012 bis 2016.



Ansicht 63: Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse 2012 bis 2016 je Einwohner

Die Ordentlichen Ergebnisse der Gemeinden des Quervergleichs verbesserten sich in den letzten fünf Jahren deutlich. Lag das ordentliche Ergebnis im Median in 2012 noch bei -77 Euro je Einwohner, wies der Median in 2016 ein positives Ordentliches Ergebnis von 60 Euro je Einwohner auf. Dies stellte im Median eine Verbesserung von 137 Euro je Einwohner in fünf Jahren dar.

Edermünde, Hünfeld und Modautal hatten über den gesamten Prüfungszeitraum ein positives Ordentliches Ergebnis. Egelsbach, Knüllwald, Lohfelden,

Neuberg und Ulrichstein wiesen in keinem der geprüften Jahre ein positives Ordentliches Ergebnis aus.

Die Haushaltslagen der Gemeinden für die Jahre 2012 bis 2016 ergeben sich nach dem Mehrkomponentenmodell zusammenfassend aus Ansicht 64.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage						
	Jahr					Beurteilung der Haushaltslage
	2012	2013	2014	2015	2016	
Ahnatal	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Alsfeld	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Dautphetal	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Diemelsee	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Edermünde	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Egelsbach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Eichenzell	instabil	stabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Erbach	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Freiensteinau	stabil	instabil	instabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Gilserberg	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Gladenbach	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Grebenhain	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Grünberg	stabil	instabil	instabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Haina (Kloster)	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Haunetal	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Heidenrod	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Hessisch Lichtenau	stabil	instabil	instabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Hünfeld	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Kirchheim	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	fragil
Kirtorf	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Knüllwald	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Lohfelden	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Ludwigsau	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	fragil
Modautal	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Nauheim	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Neuberg	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Nidda	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Poppenhausen	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Rockenberg	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Schenklengsfeld	instabil	stabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Schlüchtern	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Schotten	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Selters (Taunus)	instabil	instabil	instabil	stabil	stabil	fragil
Ulrichstein	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wartenberg	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	fragil
Weimar (Lahn)	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Weinbach	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Wolffhagen	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Wöllstadt	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Zwingenberg	stabil	instabil	instabil	stabil	stabil	hinreichend stabil

Quelle: Eigene Erhebungen; Kriterien nach gutachterlichem Ermessen; Stand: Juni 2018

Ansicht 64: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die Haushalte von Dautphetal, Diemelsee, Edermünde, Hünfeld und Modautal bewertete die Überörtliche Prüfung im Vergleichszeitraum als stabil. Egelsbach, Gilserberg, Kirtorf, Knüllwald, Lohfelden, Neuberg und Ulrichstein wiesen Haushalte aus, die in der 5-Jahresbetrachtung als konsolidierungsbedürftig zu bewerten waren. Sieben der 40 Gemeinden hatten zudem eine hinreichend stabile Haushaltslage und 21 der 40 Gemeinden hatten eine fragile Haushaltslage.

Für die Beurteilung der Haushaltslage sind auch der Stand der Rechnungslegung und der Schulden bedeutsam.

#### 4.4.2 Stand der Rechnungslegung

Die Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen zur Rechnungslegung wurden von der Überörtlichen Prüfung überprüft.

Nach § 112 Absatz 9 HGO soll der Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufgestellt werden. Insgesamt konnten 16 Gemeinden einen aufgestellten Jahresabschluss 2016 vorweisen. Grebenhain, Hünfeld, Ludwigsau, Selters (Taunus) und Weinbach wiesen einen fristgerecht aufgestellten Jahresabschluss 2016 nach. Alsfeld, Edermünde, Kirtorf, Nidda und Poppenhausen (Wasserkuppe) lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen hingegen keine aufgestellten Jahresabschlüsse der Jahre 2014 bis 2016 vor.

Aufstellung der  
Jahresabschlüsse

Ohne aktuelle Jahresabschlüsse stehen grundlegende Daten für eine sachgerechte und ordnungsgemäße Haushaltsplanung nicht zur Verfügung.

Fehlende Jahresabschlüsse haben weitere Konsequenzen. Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport konkretisierte mit Erlass vom 30. September 2016<sup>101</sup> für den nachgeordneten Bereich die aufsichtsrechtlichen Vorgaben zur Haushaltsgenehmigung. Demnach wurde für die Genehmigung des Haushalts 2017 ein aufgestellter Jahresabschluss 2015 vorausgesetzt. Die Gemeinden sind zur fristgerechten Aufstellung und Beschlussfassung über die Jahresabschlüsse verpflichtet. Die Gemeinde Weinbach vollzog als einzige Gemeinde im Quervergleich die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2013 bis 2016 fristgerecht.

Die HGO nennt keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt. Damit die Jahresabschlüsse der Gemeinden fristgerecht festgestellt werden können, müssen diese im zweitfolgenden Jahr geprüft sein. Von 40 Gemeinden hatten bis November 2017 nur neun<sup>102</sup> Gemeinden den Jahresabschluss 2014 und nur sechs<sup>103</sup> Gemeinden den Jahresabschluss 2015 geprüft. Es lag ein erheblicher Prüfungstau vor.

Prüfung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden zusammen mit den Rechnungsprüfungsämtern die Erleichterungen aus dem Erlass<sup>104</sup> des HMdIS konsequent für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2015 umzusetzen, um so den Aufstellungs- und Prüfungstau abzubauen.

---

101 Vgl. StAnz 43/2016 S. 1090.

102 Eichenzell, Gladenbach, Haina (Kloster), Hünfeld, Rockenberg, Schotten, Selters (Taunus), Weinbach, Zwingenberg

103 Eichenzell, Gladenbach, Haina (Kloster), Hünfeld, Selters (Taunus), Weinbach

104 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2016): Beschleunigung der Aufstellung und Prüfung von doppischen Jahresabschlüssen für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2013 vom 29. Juli 2014 bzw. für die Haushaltsjahre bis einschließlich 2015 vom 29. Juni 2016.

#### 4.4.3 Schulden

Entwicklung der  
Schulden

Der Schuldenstand gibt Hinweise darauf, inwieweit die Gemeinden in der Vergangenheit fähig waren, Investitionen aus laufenden Einnahmen zu finanzieren. Der Schuldendienst schränkt die Gemeinden finanziell dauerhaft ein und belastet die Liquidität zukünftiger Haushalte. Eine Kreditaufnahme ist nur zulässig, wenn eine andere Art der Finanzierung nicht möglich oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre (§ 93 Absatz 3 HGO<sup>105</sup>).

Die Entwicklung der Verschuldung korrespondiert mit der Haushaltslage. Sie wurde für den Zeitraum 2012 bis 2016 untersucht. Die Schulden im Prüfungszeitraum stiegen von 526 Millionen Euro um 12 Millionen Euro (2,3 Prozent) auf 538 Millionen Euro an. Die Kassenkredite hingegen verringerten sich von 186 Millionen Euro um 27 Millionen Euro (14,5 Prozent) auf 159 Millionen Euro.

Kassenkredite unterliegen infolge ihrer tendenziell kurzen Laufzeit und ihrer oft variablen Zinsstruktur einem erhöhten Zinsänderungsrisiko.<sup>106</sup> Dies gilt insbesondere, da sich zum Zeitpunkt der Prüfung die Zinssätze für Kassenkredite weiterhin auf historisch niedrigem Niveau bewegten.

Schuldenabbau  
durch kommunalen  
Schutzschirm

Die Gemeinden Alsfeld, Egelsbach, Erbach, Gladenbach, Heidenrod, Hessisch Lichtenau, Kirchheim und Nauheim wiesen eine besonders hohe Verschuldung in der Vergangenheit auf. Diese Gemeinden fielen damit unter den kommunalen Schutzschirm des Landes Hessen, der die Sicherung und Wiederherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit zum Ziel hat.

Sie wurden durch Entschuldungs- und Zinsdiensthilfen des Kommunalen Schutzschirmvertrags entlastet, so dass sich hierdurch die Verschuldung um 68 Millionen Euro reduzierte.

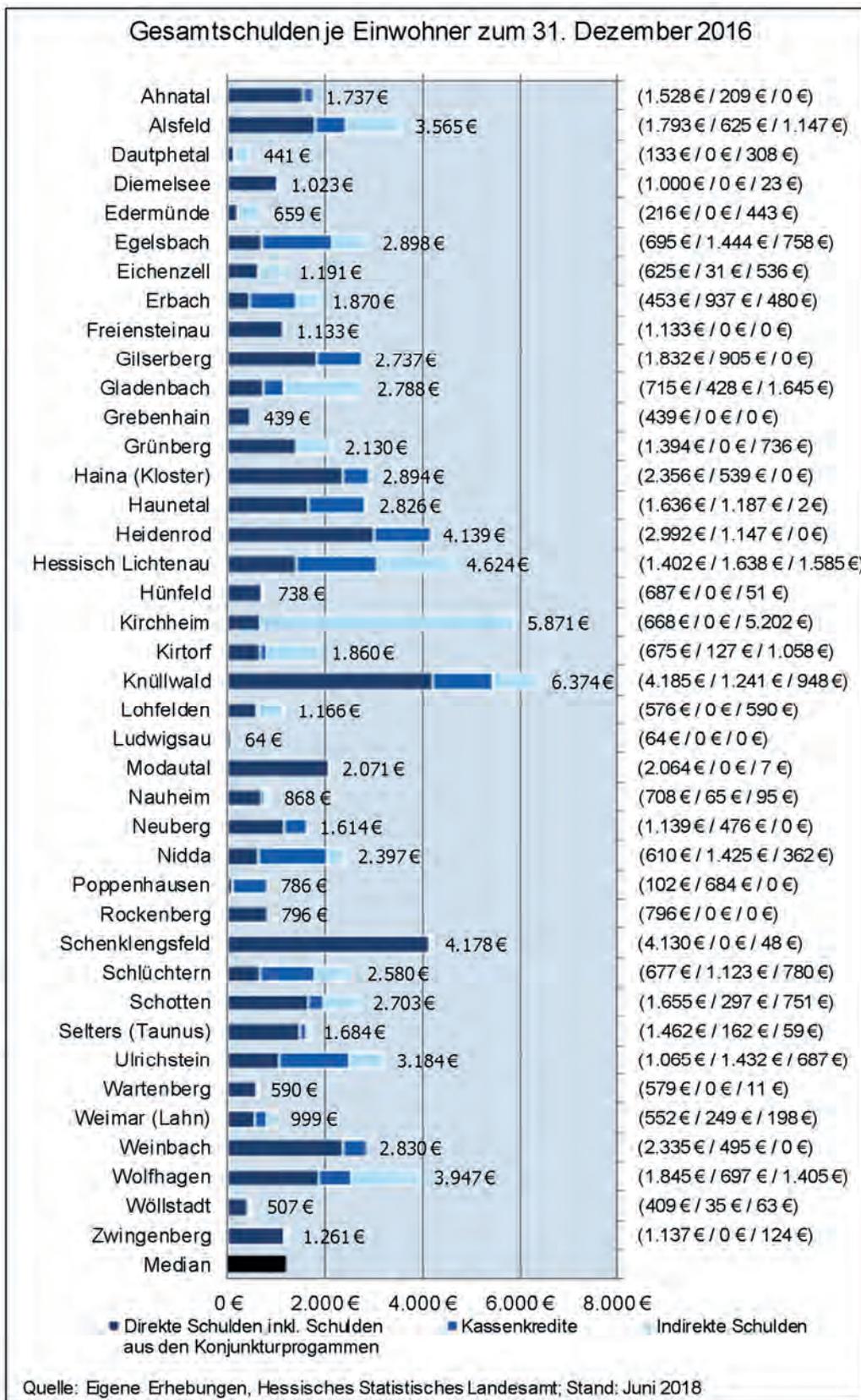
Zur Analyse und Beurteilung der Verschuldungssituation ist es notwendig, sämtliche Schulden einer Gemeinde zu ermitteln. Zu den Gesamtschulden zählen neben den direkten auch die indirekten Schulden aus Beteiligungen. Diese der Gemeinde mittelbar zuzurechnenden Schulden sind in Ansicht 65 stichtagsbezogen zu den Schulden des Kernhaushalts zum 31. Dezember 2016 – unter Berücksichtigung der Beteiligungsquote – anteilig dargestellt.

---

105 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

(3) Die Gemeinde darf Kredite nur aufnehmen, wenn eine andere Finanzierung nicht möglich ist oder wirtschaftlich unzweckmäßig wäre.

106 Vgl. Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 51 ff.



Ansicht 65: Gesamtschulden je Einwohner zum 31. Dezember 2016

Ansicht 65 macht deutlich, dass im Quervergleich Knüllwald mit 6.374 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet war. Eine Verschuldung in ähnlichem Umfang wies Kirchheim (5.871 Euro je Einwohner) auf. Ludwigsau hatte mit einer Verschuldung von 64 Euro je Einwohner den niedrigsten Wert im Quervergleich.

Das Land Hessen bietet den Kommunen, die bis zum 31. Mai 2018 einen Antrag gestellt haben, an, ihre Kassenkredite komplett abzubauen (Hessenkasse)<sup>107</sup>. Hierbei löst die Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) die Kassenkredite bei den Banken ab. Als Eigenbeitrag hat die Kommune in Abhängigkeit von der Höhe der abgelösten Kassenkredite jährlich (maximal 30 Jahre) 25 Euro je Einwohner an die Hessenkasse zu leisten. Die Hessenkasse übernimmt die Zins- und Tilgungsleistungen an die WIBank.

Für finanz- oder strukturschwache Kommunen mit Kassenkrediten unter 100 Euro je Einwohner wird ein Investitionsprogramm aufgelegt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt im Hinblick auf das Zinsänderungsrisiko, die Kassenkredite im Rahmen des Konsolidierungsprogramms „Hessenkasse“ abzubauen. Hierdurch werden Risiken aufgrund steigender Zinsen bei Kassenkrediten beseitigt.

### 4.5 Konsolidierungsbereiche

Die Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Sie ist sparsam und wirtschaftlich zu führen.<sup>108</sup> Die Einhaltung dieses Gebots der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung wurde auf Basis eines Quervergleichs für einzelne Konsolidierungsbereiche der Gemeinden überprüft. Besonders bedeutsam für Haushalte von Gemeinden sind die Aufgabenbereiche Allgemeine Verwaltung und Kinderbetreuung. Sie wiesen die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale auf. Daneben sind die Aufgabenbereiche Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen, Gebührenhaushalte sowie die Gestaltung der Hebesätze für die Realsteuern von Bedeutung.

#### 4.5.1 Allgemeine Verwaltung

Die Personalaufwendungen stellten mit rund 75 Prozent den größten Anteil an den Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung<sup>109</sup> dar. Bei der Untersuchung der Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung wurde deshalb der Fokus der Analyse auf die Personalausstattung gelegt. Diese wurde anhand der „Verwaltungskräfte je 1.000 Einwohner“ gemessen. Die Allgemeine Verwaltung verursachte bei den Vergleichsgemeinden einen wesentlichen Fehlbetrag. Trotz gleicher Verwaltungstätigkeiten ergaben sich große Unterschiede. Ebenso zeigte sich bei der 177. Vergleichenden Prüfung eine effiziente Allgemeine Verwaltung als Erfolgsfaktor für die Haushaltsstabilität der Gemeinden. Bei der 203. Vergleichenden Prüfung ermittelte die Überörtliche Prüfung den Quartilswert von 2,1 Vollzeitäquivalenten (VZÄ)<sup>110</sup> je 1.000 Einwohner. Daraus leitete sich das aus Ansicht 66 ermittelte Ergebnisverbesserungspotenzial ab.

---

107 Vgl. Artikel 2 § 2 Abs.1 des Gesetzes zur Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der hessischen Kommunen bei liquiditätswirksamen Vorgängen und zur Förderung von Investitionen (HessenkasseG) vom 25. April 2018 GVBl., S. 59.

108 Vgl. § 92 HGO, a.a.O.

109 Unter der Allgemeinen Verwaltung fasste die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen: Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Finanzverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung, öffentliche Ordnung, Verwaltung kultureller Angelegenheiten, Bauverwaltung, Städteplanung, Vermessung, Bauordnung.

110 Vgl. zu ähnlichem Referenzwert 175. und 177. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 103 ff. und S 133 ff.

Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung 2016			
	Einwohner	Verwaltungskräfte in VZÄ je 1.000 Einwohner	Ergebnisverbesserungspotenzial <sup>1)</sup>
Ahnatal	7.903	2,47	156.412 €
Alsfeld	15.995	2,86	693.186 €
Dautphetal	11.554	1,96	0 €
Diemelsee	4.867	1,45	0 €
Edermünde	7.301	2,28	63.904 €
Egelsbach	11.540	2,80	456.987 €
Eichenzell	11.042	2,07	0 €
Erbach	13.448	2,08	0 €
Freiensteinau	3.101	2,16	4.271 €
Gilsberg	3.087	2,30	30.206 €
Gladenbach	12.156	2,24	72.957 €
Grebenhain	4.684	2,25	31.411 €
Grünberg	13.694	2,46	269.269 €
Haina (Kloster)	3.565	2,90	162.396 €
Haunetal	2.948	2,08	0 €
Heidenrod	7.890	2,14	303 €
Hessisch Lichtenau	12.211	2,85	520.110 €
Hünfeld	16.223	2,12	0 €
Kirchheim	3.493	2,13	0 €
Kirtorf	3.209	2,33	37.749 €
Knüllwald	4.455	2,82	182.256 €
Lohfelden	13.951	2,34	167.121 €
Ludwigsau	5.596	2,21	25.846 €
Modautal	5.089	2,13	0 €
Nauheim	10.482	2,64	314.009 €
Neuberg	5.388	2,39	81.125 €
Nidda	17.261	2,62	496.138 €
Poppenhausen	2.557	2,48	52.922 €
Rockenberg	4.365	2,34	52.689 €
Schenklengsfeld	4.419	2,66	139.189 €
Schlüchtern	15.855	2,21	65.621 €
Schotten	10.092	2,74	366.851 €
Selters (Taunus)	7.983	2,22	40.427 €
Ulrichstein	3.006	2,56	76.611 €
Wartenberg	3.880	2,42	66.251 €
Weimar (Lahn)	7.035	1,77	0 €
Weinbach	4.440	2,39	67.123 €
Wolfhagen	13.337	2,95	653.441 €
Wöllstadt	6.238	1,80	0 €
Zwingenberg	6.996	2,42	118.950 €
Summe			5.465.731 €

<sup>1</sup> Differenz zum Referenzwert (entspricht dem 0,25 Quantil des Vergleichs = 2,14 VZÄ je 1.000 Einwohner) multipliziert mit Personalkosten von 60.000 € je VZÄ.  
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juni 2018

## Ansicht 66: Ergebnisverbesserungspotenzial - Allgemeine Verwaltung 2016

Die Bandbreite der Verwaltungskräfte je 1.000 Einwohner reichte von 1,45 VZÄ in Diemelsee bis 2,95 VZÄ in Wolfhagen.

Aus der Abweichung zum Referenzwert (2,14 VZÄ je 1.000 Einwohner)<sup>111</sup> wurde für die 40 Gemeinden ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von 5,5 Millionen Euro errechnet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Gemeinden mit einem nicht ausgeglichenen Haushalt, die Gründe für Ergebnisverbesserungspotenziale zu analysieren und diese zu nutzen.

### 4.5.2 Kindertagesbetreuung

Die Kindertagesbetreuung verursacht insgesamt bei den Gemeinden den höchsten Zuschussbedarf im Haushalt. Vor diesem Hintergrund wurden vertiefte Wirtschaftlichkeitsanalysen vorgenommen.

Folgende Wirtschaftlichkeitsdeterminanten bestimmen den Zuschussbedarf wesentlich<sup>112</sup>:

- Fachkräfte je Kind
- Höhe und Kostendeckungsgrad der Elternbeiträge

Anpassung der  
Fachkräfte an den  
gesetzlichen  
Mindeststandard

Die Fachkraftquote wird nach der Anpassung des HKJGB durch das Kinderförderungsgesetz kindbezogen bestimmt (Fachkräfte je Kind). Sie ist abhängig von Alter und Betreuungsdauer der betreuten Kinder. Die Überörtliche Prüfung ermittelte die Fachkraftquote anhand des Mindeststandards des HKJGB und berücksichtigte zuzüglich einen Aufschlag von 10 Prozent für mittelbare pädagogische Arbeit<sup>113</sup> (Sollmaßstab). Die kindbezogene Fachkräftebemessung ermöglicht einen Soll-/Ist-Vergleich, aus dem sich Ergebnisverbesserungspotenziale ableiten lassen.

Elternbeiträge

Für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen können Kostenbeiträge<sup>114</sup> von den Eltern erhoben werden (Elternbeiträge). Die Gemeinden ent-

---

111 Der Referenzwert stellte den Quantilwert (Q 0,25) des Vergleichs dar. Die in den Ansichten des Abschnitts 4.5.1 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 60.000 Euro je Vollzeitäquivalent und Jahr (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

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

113 Die Ausgestaltung der mittelbaren pädagogischen Arbeit und Leitungstätigkeit ist gesetzlich nicht quantifiziert. Die Überörtliche Prüfung berücksichtigte diese mit einem Aufschlag von zehn Prozent auf den gesetzlichen Mindeststandard (vgl. dazu ausführlich die 191. Vergleichende Prüfung im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

114 Elternbeiträge für die Inanspruchnahme von Kindertageseinrichtungen stellen Kostenbeiträge nach § 90 Absatz 1 SGB VIII dar.

§ 90 Absatz 1 SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) – § 90 Pauschalierte Kostenbeteiligung

Für die Inanspruchnahme von Angeboten

1. der Jugendarbeit nach § 11,
2. der allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie nach § 16 Absatz 1, Absatz 2 Nummer 1 und 3 und
3. der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach den §§ 22 bis 24 können Kostenbeiträge festgesetzt werden. Soweit Landesrecht nichts anderes bestimmt, sind Kostenbeiträge, die für die Inanspruchnahme von Tageseinrichtungen und von Kindertagespflege zu entrichten sind, zu staffeln. Als Kriterien können insbesondere das Einkommen, die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit berücksichtigt werden. Werden die Kostenbeiträge nach dem Einkommen berechnet, bleibt die Eigenheimzulage nach dem Eigenheimzulagengesetz außer Betracht. Bei den Elternbeiträgen handelt es sich nicht um eine kommunale Abgabe (Steuer, Gebühr oder Beitrag) im Sinne von § 1 Absatz 1 KAG, insbesondere nicht um eine Benutzungsgebühr im Sinne von § 10 KAG, die für die Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhoben wird.

scheiden nach sozialpolitischen Erwägungen vor Ort, in welcher Höhe sie Erträge durch Elternbeiträge generieren und welchen Anteil darüber hinaus die Solidargemeinschaft zu tragen hat.

Gleichzeitig gehört es zur politischen Verantwortung, dem Gebot des nachhaltigen Haushaltsausgleichs durch sparsames und wirtschaftliches Verwaltungshandeln – und bei defizitären Haushalten insbesondere durch Ausschöpfung aller Ertragspotenziale – zu folgen. Auch das Land Hessen fordert, dass Gemeinden eine soziale Staffelung bis hin zur Freistellung durch eine anderweitige Finanzierung zu kompensieren haben.<sup>115</sup>

Die festgelegten Elternbeiträge dienen auch als Steuerungsinstrument für die Nachfrage nach Betreuungsdauern. Werden die Beiträge nicht nach Betreuungsdauern differenziert, fehlen Anreize, die Anmeldezeiten nach dem tatsächlichen Bedarf auszurichten. Folglich müssen Fachkräfte für die gesamte Anmeldezeit vorgehalten werden, auch wenn sich der tatsächliche Bedarf an Betreuung auf einen kürzeren Zeitraum beschränkt.

Vor diesem Hintergrund wurden die Elternbeiträge untersucht.

Als Sollgröße für die Ermittlung eines Ergebnisverbesserungspotenzials diente die sogenannte Drittelregelung. Sie besagt, dass ein Drittel der Gesamtaufwendungen der Kindertagesbetreuung (Kostendeckungsquote) von den Eltern zu leisten ist<sup>116</sup>. Die Kostendeckungsquote ergibt sich aus der Relation der Elternbeiträge<sup>117</sup> zu den Gesamtaufwendungen der Kindertagesbetreuung.

Beitragsanpassung  
an Drittelregelung

Der Quervergleich ergab für die Kostendeckungsquote eine Bandbreite zwischen 12 Prozent in Schotten und 32 Prozent in Zwingenberg. Der Median lag bei 19 Prozent.

Ansicht 67 zeigt die Fehlbeträge (Zuschussbedarfe) in Relation zur Einwohnerzahl und zu Kinderäquivalenten<sup>118</sup> und stellt das Ergebnisverbesserungspotenzial aus Fachkraftquote und Elternbeiträgen dar.

---

Der Kostenbeitrag nach § 90 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 SGB VIII stellt vielmehr eine öffentlich-rechtliche Abgabe eigener Art dar. Vgl. VGH Hessen vom 4. März 2014 - 5 C 2331/12.N.

115 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (2010): Leitlinie zur Konsolidierung der kommunalen Haushalte „Konsolidierungsleitlinie“ vom 6. Mai 2010, StAnz 21/2010, S. 1470, Ziffer 8.

116 Vgl. 2004 Landesdrucksache 16/2562.

§ 28 HKJGB gibt einen Hinweis auf die Anwendbarkeit der Drittelregelung. Die Berechnung des Kostenausgleichs wird unter der Annahme vorgenommen, dass ein Drittel der Kosten von den Eltern aufgebracht worden ist.

§ 28 Kostenausgleich HKJGB:

(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. (...)

117 einschließlich Bambini-Zuschüsse.

118 Kinder unter drei Jahren wurden wegen höherer Fachkraftschlüssel mit dem Faktor 2 gewichtet. Vgl. 191. Vergleichende Prüfung a.a.O.

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

Kinderäquivalente, Zuschüsse und Ergebnisverbesserungspotenzial in der Kindertagesbetreuung				
	Kinderäquivalente zum 01.03.2017	Zuschuss je Einwohner	Zuschuss je Kinderäquivalent	EVP absolut für das Jahr 2016
Ahnatal	281	151 €	4.260 €	298.391 €
Alsfeld	523	143 €	4.369 €	772.500 €
Dautphetal	536	231 €	4.985 €	829.436 €
Diemelsee	213	129 €	2.955 €	135.076 €
Edermünde	340	172 €	3.698 €	348.373 €
Egelsbach	565	323 €	6.587 €	1.492.771 €
Eichenzell	456	203 €	4.923 €	695.290 €
Erbach	484	141 €	3.904 €	670.539 €
Freiensteinau	126	124 €	3.059 €	126.271 €
Gilsberg	123	155 €	3.878 €	170.394 €
Gladenbach	419	131 €	3.796 €	561.802 €
Grebenhain	165	118 €	3.344 €	193.412 €
Grünberg	520	135 €	3.556 €	536.112 €
Haina (Kloster)	119	135 €	4.038 €	192.954 €
Haunetal	109	111 €	3.003 €	91.394 €
Heidenrod	280	214 €	6.032 €	479.635 €
Hessisch Lichtenau	436	125 €	3.494 €	297.922 €
Hünfeld	552	59 €	1.737 €	162.069 €
Kirchheim	136	120 €	3.075 €	123.269 €
Kirtorf	141	180 €	4.089 €	191.638 €
Knüllwald	170	204 €	5.336 €	274.177 €
Lohfelden	586	236 €	5.620 €	1.254.730 €
Ludwigsau	184	158 €	4.792 €	425.152 €
Modautal	194	120 €	3.157 €	141.082 €
Nauheim	480	235 €	5.137 €	970.270 €
Neuberg	183	203 €	5.966 €	542.438 €
Nidda	555	152 €	4.736 €	627.211 €
Poppenhausen	143	100 €	1.780 €	26.166 €
Rockenberg	179	136 €	3.308 €	102.278 €
Schenklengsfeld	200	178 €	3.934 €	225.754 €
Schlüchtern	484	160 €	5.258 €	748.777 €
Schotten	401	168 €	4.221 €	582.463 €
Selters (Taunus)	328	122 €	2.966 €	372.263 €
Ulrichstein	82	135 €	4.964 €	197.041 €
Wartenberg	157	154 €	3.810 €	246.026 €
Weimar (Lahn)	303	193 €	4.480 €	333.774 €
Weinbach	162	161 €	4.406 €	210.538 €
Wolfhagen	405	153 €	5.029 €	943.912 €
Wöllstadt	259	211 €	5.083 €	310.669 €
Zwingenberg	219	153 €	4.898 €	124.998 €
<b>Summe [Median]</b>		<b>[153 €]</b>	<b>[4155 €]</b>	<b>17.028.967 €</b>

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juni 2018

Ansicht 67: Kinderäquivalente, Zuschüsse und Ergebnisverbesserungspotenzial in der Kindertagesbetreuung

Die Belastung im Haushalt wird über den Zuschussbedarf je Einwohner dargestellt. Der Zuschussbedarf je Einwohner lag zwischen 59 Euro in Hünfeld und 323 Euro in Egelsbach (Ansicht 67). Eine Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Kindertagesbetreuung erfordert eine kindbezogene Kennzahl. Die Kennzahl

„Zuschussbedarf je Kinderäquivalent“, die die tatsächlich betreuten Kinder berücksichtigt, lag zwischen 1.737 Euro in Hünfeld und 6.587 Euro in Egelsbach.

Insgesamt belief sich das aufgezeigte Ergebnisverbesserungspotenzial im Jahr 2016 in der Kindertagesbetreuung auf 17,0 Millionen Euro. Dies betraf mit 11,3 Millionen Euro die Elternbeiträge und mit 5,7 Millionen Euro die Personalausstattung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden eine Analyse der festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. Die sich hieraus abzuleitenden örtlichen Standards sollten hinterfragt werden. Sofern diese nicht politisch gewollt sind, könnte dies auf Steuerungsmängel hindeuten.

### Beitragsfreistellung

Mit Gesetz vom 30. April 2018<sup>119</sup> ist ab 1. August 2018 der Besuch des Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich freigestellt. Dafür erstattet das Land den Kommunen pro Kind 135,60 Euro monatlich für eine sechsstündige Betreuung.<sup>120</sup> Die auf diesen Betreuungszeitraum entfallenden Ergebnisverbesserungspotenziale aus Elternbeiträgen können so ab 1. August 2018 nicht mehr realisiert werden.

#### 4.5.3 Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen

Im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen untersuchte die Überörtliche Prüfung, wie bedeutend die Aufwendungen in den einzelnen Bereichen für die jeweilige Gemeinde waren.

Die geprüften Gemeinden setzten unterschiedliche Schwerpunkte. Bei Leistungen, die dem Grunde nach freiwillig sind, entscheidet die Gemeinde über die Aufgabenerfüllung als solche. Die Fehlbeträge schwankten von 36 Euro je Einwohner in Modautal bis zu 280 Euro je Einwohner in Nidda. Ursächlich für die Fehlbeträge im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen war die vorhandene und zu unterhaltende Infrastruktur. Nidda hatte als einzige Gemeinde des Quervergleichs einen eigenen Kurbetrieb. Dieser führte dazu, dass Nidda mit Abstand den höchsten Fehlbetrag auswies.

Die Sportförderung war mit Ausnahme von Haina (Kloster) flächendeckend anzutreffen. Die Fehlbeträge variierten von 2 Euro je Einwohner (Dautphetal, Gilserberg, Ulrichstein) bis 51 Euro je Einwohner (Heidenrod). Von 40 Gemeinden hatten acht Gemeinden Hallen- und 21 Gemeinden Freibäder. Für die Schwimmbäder stellte die Überörtliche Prüfung in Gladenbach (106 Euro je Einwohner) und Diemelsee (56 Euro je Einwohner) besonders hohe Jahresfehlbeträge je Einwohner fest.

Sport und Schwimmbäder

Alle Gemeinden mit Ausnahme von Nauheim unterhielten Bürgerhäuser. Die Fehlbeträge lagen im Median bei 30 Euro je Einwohner. Ulrichstein hatte bei den Bürgerhäusern mit 77 Euro einen besonders hohen Fehlbetrag je Einwohner. Dieser resultierte aus der hohen Zahl von Einrichtungen bei einer geringen Einwohnerzahl.

Bürgerhäuser

Die Fehlbeträge je Einwohner im Bereich Heimat und Kultur waren in Zwingenberg (39 Euro je Einwohner), Hünfeld und Lohfelden (je 32 Euro je Einwohner) auffällig hoch. Dies resultierte im Wesentlichen aus Aufwendungen für Museen und Kulturpflege.

Heimat und Kultur

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

120 § 32c Abs. 1 HKJGB

Für Knüllwald ermittelte die Überörtliche Prüfung im Bereich Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen einen hohen Fehlbetrag je Einwohner in Höhe von 156 Euro. Dies war insbesondere auf freiwillige Leistungen für Wirtschaftsförderung und Tourismus zurückzuführen. Auf diese entfielen 56 Euro je Einwohner.

Die Gemeinden wendeten 2016 für Sport, Kultur und sonstige freiwillige Leistungen im Median 91 Euro je Einwohner auf. Konsolidierungsbedürftige Gemeinden sollten den Umfang überdurchschnittlicher Aufwendungen auf den Prüfstand stellen, um einen Beitrag für den Haushaltsausgleich zu leisten.

### 4.5.4 Gebührenhaushalte

Die Gebührenhaushalte Abwasser, Wasser und Friedhof sind laut § 10 Absatz 1 Kommunalabgabengesetz (KAG) kostendeckend zu kalkulieren und nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln<sup>121</sup>. Die Überörtliche Prüfung untersuchte, inwieweit kostendeckende Gebührenhaushalte vorlagen und ob die Gemeinden bei ihren Kalkulationen alle vorgegebenen Kosten berücksichtigten.

Für die Beurteilung der Wirkung der Gebührenhaushalte auf die Haushaltsstabilität betrachtete die Überörtliche Prüfung die Ergebnisse kumuliert. Die kalkulatorischen Über- und Unterdeckungen je Einwohner für die Gebührenhaushalte Wasser, Abwasser und Friedhof (80 Prozent)<sup>122</sup> sind in Ansicht 68 dargestellt.

---

121 In den Kalkulationen sind sämtliche Kosten für den Kalkulationszeitraum zu berücksichtigen. Das sind insbesondere die Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung der öffentlichen Einrichtungen sowie Entgelte für Fremdleistungen. Angemessene Abschreibungen sowie die Verzinsung des Anlagekapitals (ohne Berücksichtigung von Erträgen aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter) fließen in die Kalkulation kostendeckender Gebühren mit ein.

Kostendeckende Gebühren haben wegen der Abschreibung und Verzinsung des Anlagevermögens einen bedeutenden Liquiditätseffekt.

122 Die Überörtliche Prüfung fordert grundsätzlich für alle Gebührenhaushalte kostendeckende Gebühren zu erheben. Ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt im Gebührenhaushalt Friedhof von mindestens 80 Prozent wird nicht beanstandet, vgl. 194. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2016: Sonderstatusstädte“, Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 19/5336, S. 122.

Kalkulatorische Kostenunter- und Kostenüberdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2012 bis 2016					
	je Einwohner				absolut
	Abwasser	Wasser	Friedhof (80%)	Ergebnisverbesserungspotenzial <sup>1)</sup>	Ergebnisverbesserungspotenzial <sup>1)</sup>
Ahnatal	101,2 €	2,6 €	-15,0 €	15,0 €	118.603 €
Alsfeld	46,5 €	11,2 €	-31,6 €	31,6 €	505.110 €
Dautphetal	-74,3 €	-100,9 €	-76,1 €	251,3 €	2.903.211 €
Diemelsee	-174,4 €	-6,7 €	-63,5 €	244,6 €	1.190.478 €
Edermünde	-22,7 €	0,0 €	-11,5 €	34,2 €	249.893 €
Egelsbach	2,6 €	0,0 €	-32,6 €	32,6 €	375.991 €
Eichenzell	-89,4 €	0,0 €	-55,7 €	145,1 €	1.602.189 €
Erbach	-51,9 €	14,3 €	-19,8 €	71,7 €	964.561 €
Freiensteinau	33,2 €	-152,5 €	-54,3 €	206,8 €	641.203 €
Gilsberg	-532,9 €	-66,0 €	-46,8 €	645,7 €	1.993.203 €
Gladenbach	-75,4 €	0,0 €	-45,2 €	120,6 €	1.465.170 €
Grebenhain	-3,8 €	-122,3 €	-76,2 €	202,3 €	947.551 €
Grünberg	-54,0 €	4,4 €	-23,6 €	77,6 €	1.061.947 €
Haina (Kloster)	-194,9 €	-17,1 €	-65,7 €	277,7 €	989.608 €
Haunetal	-218,7 €	-5,3 €	-58,3 €	282,3 €	832.234 €
Heidenrod	-468,2 €	-62,5 €	-70,8 €	601,5 €	4.745.333 €
Hessisch Lichtenau	67,6 €	-22,9 €	-23,7 €	46,6 €	568.337 €
Hünfeld	-49,4 €	0,0 €	0,1 €	49,4 €	802.195 €
Kirchheim	-234,6 €	-36,9 €	-53,2 €	324,7 €	1.134.162 €
Kirtorf	-99,7 €	16,5 €	-10,6 €	110,3 €	353.839 €
Knüllwald	-66,4 €	-86,3 €	-78,6 €	231,3 €	1.029.976 €
Lohfelden	0,0 €	27,4 €	-21,8 €	21,8 €	304.487 €
Ludwigsau	-214,1 €	-7,5 €	-31,6 €	253,2 €	1.416.921 €
Modautal	-161,0 €	-16,3 €	-21,0 €	198,3 €	1.008.767 €
Nauheim	-42,4 €	0,0 €	-26,7 €	69,1 €	724.035 €
Neuberg	-161,9 €	0,0 €	-25,3 €	187,2 €	1.008.762 €
Nidda	0,0 €	-6,9 €	-83,0 €	89,9 €	1.550.959 €
Poppenhausen	-269,5 €	-20,3 €	-64,6 €	354,4 €	906.116 €
Rockenberg	25,8 €	34,2 €	-82,1 €	82,1 €	358.198 €
Schenklengsfeld	-119,3 €	127,2 €	-26,3 €	145,6 €	643.447 €
Schlüchtern	92,3 €	28,0 €	0,0 €	0,0 €	0 €
Schotten	14,6 €	8,3 €	-55,0 €	55,0 €	555.274 €
Selters (Taunus)	-27,5 €	-24,7 €	-38,3 €	90,5 €	722.771 €
Ulrichstein	-175,7 €	-289,7 €	-52,2 €	517,6 €	1.556.012 €
Wartenberg	46,0 €	-17,0 €	-24,4 €	41,4 €	160.462 €
Weimar (Lahn)	199,4 €	0,0 €	-15,1 €	15,1 €	106.138 €
Weinbach	-189,4 €	3,7 €	-61,8 €	251,2 €	1.115.066 €
Wolfhagen	15,1 €	0,0 €	0,0 €	0,0 €	0 €
Wöllstadt	74,8 €	-39,2 €	-35,7 €	74,9 €	467.021 €
Zwingenberg	-36,5 €	17,0 €	-44,5 €	81,0 €	566.930 €
<b>Summe</b>					<b>37.646.160 €</b>

<sup>1)</sup> Das Ergebnisverbesserungspotenzial resultiert aus den Kostenunterdeckungen der drei Gebührenhaushalte. Kostenüberdeckungen wurden nicht berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Juni 2018

Ansicht 68: Kalkulatorische Kostenunter- und Kostenüberdeckungen in den Gebührenhaushalten der Jahre 2012 bis 2016

Ansicht 68 zeigt, dass bei 37 der 40 Gemeinden kumuliert keine kostendeckenden Gebühren erhoben wurden.

Alsfeld, Lohfelden, Wartenberg und Wöllstadt wiesen im Quervergleich kumuliert ausgeglichene beziehungsweise nahezu ausgeglichene Gebührenhaushalte aus.

EVP  
Gebührenhaushalte

Die Ergebnisverbesserungspotenziale aller Gemeinden beliefen sich im Kalkulationszeitraum 2012 bis 2016 auf 37,6 Millionen Euro. Der größte Anteil entfiel auf den Abwasserbereich mit 20,5 Millionen Euro (Friedhof 11,6 Millionen Euro, Wasserbereich 5,5 Millionen Euro).

Das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial je Einwohner errechnete die Überörtliche Prüfung für Gilserberg mit 645,7 Euro je Einwohner, gefolgt von Heidenrod mit 601,5 Euro je Einwohner.

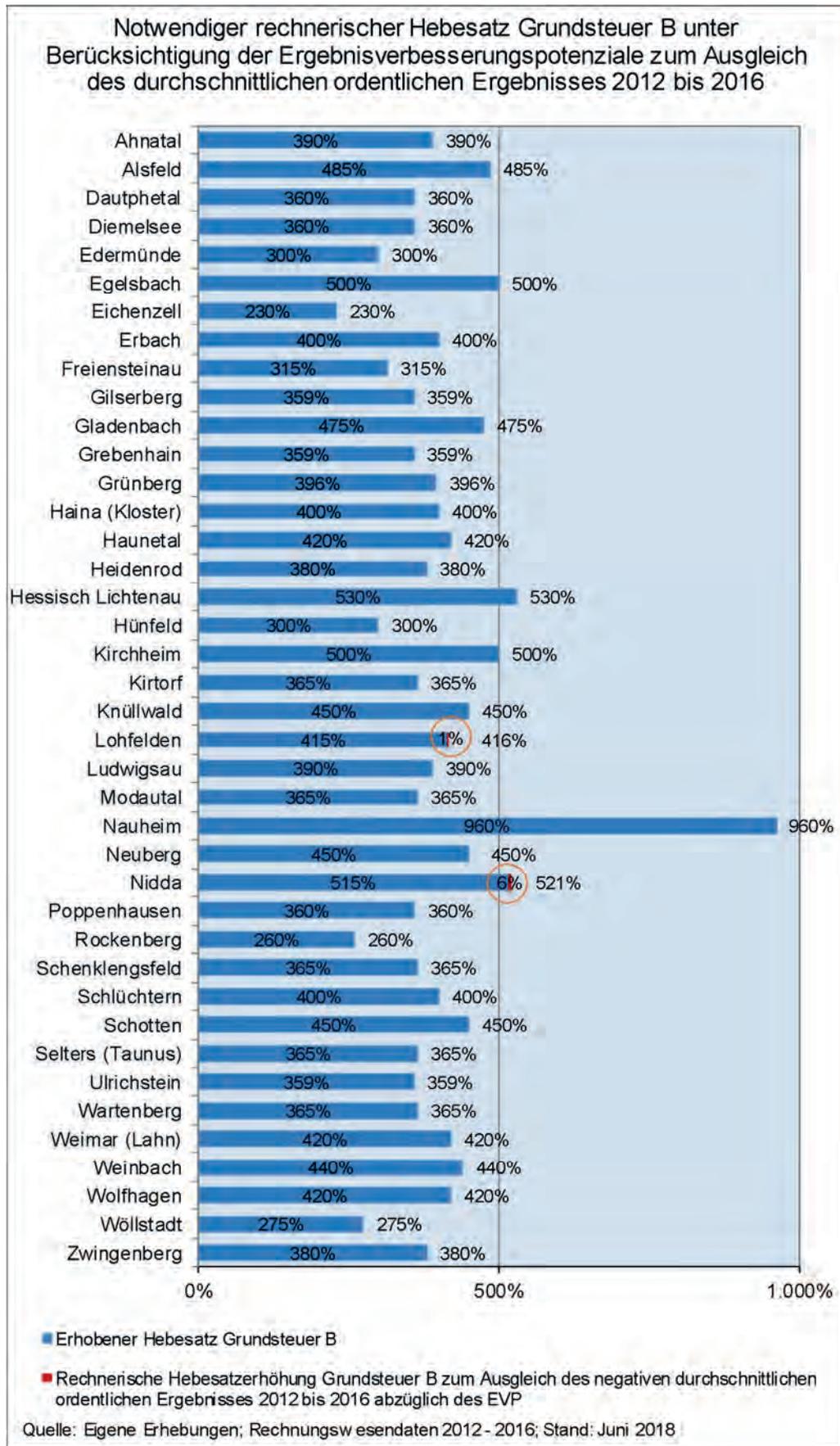
Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Gemeinden, die im 5-Jahreszeitraum einen kumulierten Überschuss oder Fehlbetrag erwirtschafteten, eine Nachkalkulation in den jeweiligen Gebührenhaushalten vorzunehmen. Die bestehenden Kostenüberdeckungen der Jahre 2012 bis 2016 sind in den folgenden fünf Jahren auszugleichen und die Kostenunterdeckungen der Jahre 2012 bis 2016 sollten in den folgenden fünf Jahren ausgeglichen werden.

### 4.5.5 Hebesätze der Realsteuern

Die Erhöhung der Hebesätze bei den Realsteuern ist eine Möglichkeit, zusätzlich Allgemeine Deckungsmittel zu generieren. Die Hebesätze für die Realsteuern wiesen deutliche Bandbreiten auf. Diese beliefen sich bei der Grundsteuer A auf 370 Prozentpunkte, bei der Grundsteuer B auf 730 Prozentpunkte und bei der Gewerbesteuer auf 130 Prozentpunkte. Bei der Grundsteuer B hatte Eichenzell mit 230 Prozent den niedrigsten Wert und Nauheim mit 960 Prozent den höchsten Wert im Quervergleich. Die Gemeinde Nauheim ist eine Schutzschirmgemeinde, die um ihre Schutzschirmziele zu erreichen die Grundsteuer B und die Gewerbesteuer stark erhöhte. Bei der Gewerbesteuer wies im Quervergleich Wöllstadt mit 310 Prozent den niedrigsten Wert und Lohfelden mit 440 Prozent den höchsten Wert aus. Würden die Gemeinden ihre jeweiligen Hebesätze auf den jeweiligen maximalen Hebesatz des Quervergleichs bei der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer und bei der Grundsteuer B auf den zweithöchsten Wert des Quervergleichs anheben, könnten alle Gemeinden Mehreinnahmen von 30,3 Millionen Euro generieren.

Rechnerischer  
Hebesatz der  
Grundsteuer B

Die Überörtliche Prüfung erachtet eine Anhebung der Hebesätze für die Grundsteuer B dann für notwendig, wenn durch andere Konsolidierungsmaßnahmen, insbesondere durch Einsparungen und Effizienzerhöhungen, kein Haushaltsausgleich zu erreichen ist. Ansicht 69 stellt dar, welche Hebesätze die Gemeinden rechnerisch für die Grundsteuer B noch erheben müssten, wenn die genannten Konsolidierungsmaßnahmen bereits realisiert worden wären.



Ansicht 69: Notwendiger rechnerischer Hebesatz Grundsteuer B unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale zum Ausgleich des durchschnittlichen Ordentlichen Ergebnisses 2012 bis 2016

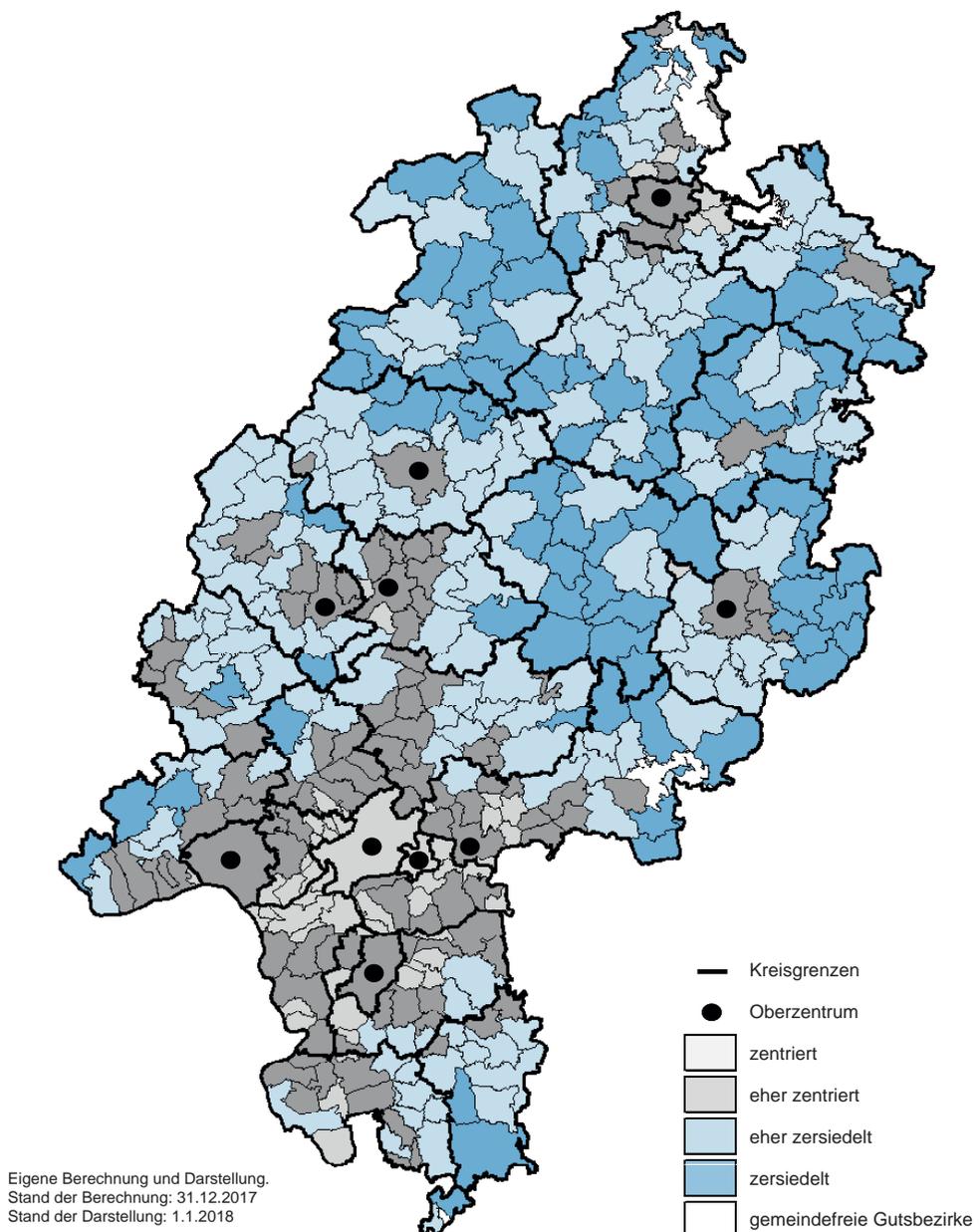
Mit der Umsetzung aller quantifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale wäre bei 38 Gemeinden ein Haushaltsausgleich ohne eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B möglich. Nur Lohfelden und Nidda müssten ihre Grundsteuer B Hebesätze minimal anheben, um einen ausgeglichenen Haushalt auszuweisen.

#### 4.6 Ausblick

Die Siedlungsstruktur beeinflusst kommunale Bedarfe. Die kommunale Bedarfsdeckung ist Kernbestandteil des Urteils des Hessischen Staatsgerichtshofs im kommunalen Grundrechtsklageverfahren der Stadt Alsfeld. Der Siedlungsindex wurde daher anhand der in Abschnitt 4.3 genannten Indikatoren für alle Gemeinden in Hessen ermittelt.

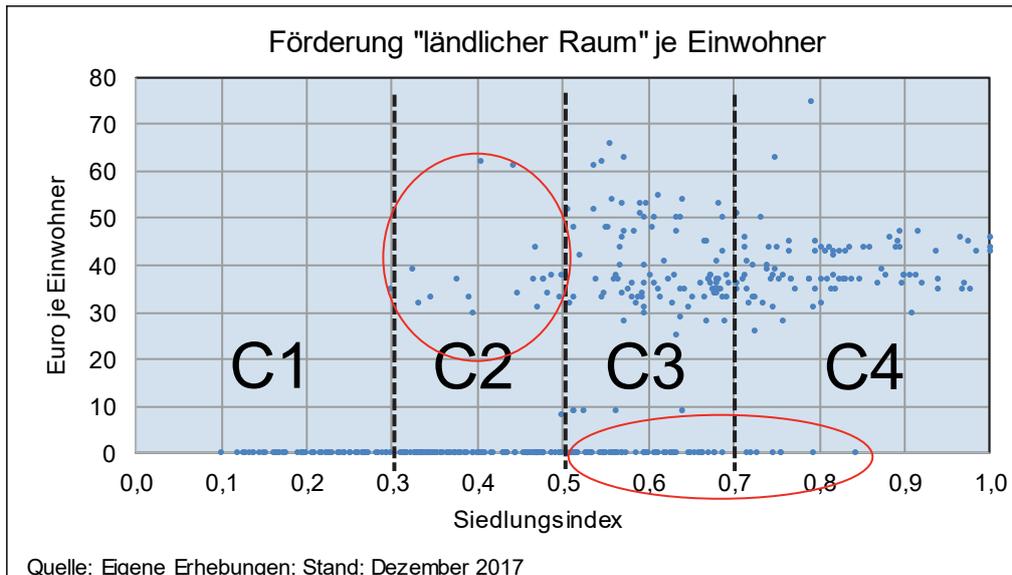
In Ansicht 70 sind alle hessischen Gemeinden entsprechend ihrer Zuordnung zu den vier Clustern graphisch in der Hessenkarte abgebildet.

### Kommunaler Siedlungsindex Hessen



Ansicht 70: Kommunaler Siedlungsindex Hessen

In Ansicht 71 wird die Förderung nach § 20 Absatz 2 FAG und § 46 FAG je Einwohner in Abhängigkeit zum Siedlungsindex für alle hessischen Gemeinden abgebildet.



Ansicht 71: Förderung „ländlicher Raum“ je Einwohner

Ansicht 71 zeigt welche Gemeinden in Abhängigkeit zum Siedlungsindex eine Förderung des „ländlichen Raums“ gemäß § 20 Absatz 2 FAG und § 46 FAG erhielten. Bei den abundanten Gemeinden, die keine Schlüsselzuweisungen und keine pauschale Investitionszuweisung gemäß § 46 FAG erhielten, wurde die Verminderung der Solidaritätsumlage als Förderung angesehen.

Von den Gemeinden, die den Clustern 3 und 4 zuzuordnen waren, erhielten 188 eine Förderung „ländlicher Raum“. 145 Gemeinden der Cluster 1 und 2 erhielten keine Förderung. Das heißt, dass bei 79 Prozent der Gemeinden die Einstufung FAG-Förderung „Ländlicher Raum“ mit den Clustern des Siedlungsindex übereinstimmte.

68 Gemeinden der Cluster 3 und 4 erhielten keine Förderung „ländlicher Raum“, obwohl sie als zersiedelt oder eher zersiedelt anzusehen waren. Hingegen erhielten 20 Gemeinden der Cluster 1 und 2 eine Förderung, obwohl sie als zentriert oder eher zentriert anzusehen waren.

Eine genaue Definition des „ländlichen Raums“ existiert derzeit nicht. Der Siedlungsindex kann künftig als Grundlage für die Förderung des ländlichen Raums dienen. Hierbei ist eine Förderung in Abhängigkeit der Cluster oder auch linear ansteigend denkbar.

## 5. „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ – 207. Vergleichende Prüfung

### 5.1 Vorbemerkung

**Prüfungsthema**

Gegenstand der 207. Vergleichenden Prüfung war eine Analyse der Haushaltsstruktur von 19 Städten und Gemeinden hinsichtlich Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit im Prüfungszeitraum von 2012 bis 2016. Die ausgewählten Kommunen nahmen nicht am Schutzschirm teil. Zudem planten sie den Haushaltsausgleich erst nach dem Jahr 2017. Ziel der Prüfung war es daher, zu ergründen, warum eine frühere Konsolidierung nicht möglich war. Dafür wurde zuerst die Haushaltslage der Kommunen festgestellt. Darauf aufbauend wurden ausgewählte Leistungsbereiche analysiert, die die Aufwendungen und Erträge beeinflussen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Kommunen abgeleitet. Diese sollen den Kommunen als Anhaltspunkte zur weiteren Konsolidierung dienen.

**Geprüfte Kommunen**

Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms, Tann (Rhön) und Trebur



Ansicht 72: „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“ – Lage der Körperschaften

Das Prüfungsvolumen für die 207. Vergleichende Prüfung betrug rund 423,3 Millionen Euro. Es setzt sich zusammen aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der 19 Kommunen im Jahr 2016.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf 31,6 Millionen Euro (siehe Ansicht 73).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale	
Beschreibung	Betrag
Personal Allgemeine Verwaltung (Anpassung an unteren Quartilswert im Vergleich)	1,8 Mio. €
Kinderbetreuung (Personalreduzierung auf den Mindeststandard nach HKJGB zuzüglich 10 Prozent und Erhöhung der Elternbeiträge <sup>1)</sup> )	14,4 Mio. €
Infrastruktur in den Bereichen Bürgerhäuser, Bäder, Sportanlagen und Grünflächen (Annäherung an oberen Quartilswert im Vergleich)	11,3 Mio. €
Gebühren im Kernhaushalt (Erhebung kostendeckender Gebühren im Kernhaushalt und Anhebung der kalkulatorischen Zinssätze in der Gebührenkalkulation auf den oberen Quartilswert im Vergleich)	3,0 Mio. €
Realsteuerhebesätze (Anpassung der Grundsteuer B zur Deckung des übrigen Konsolidierungsbedarfs nach den vorherigen Ergebnisverbesserungspotenzialen)	1,1 Mio. €
<b>Gesamt</b>	<b>31,6 Mio. €</b>
Nachrichtlich:	
Kinderbetreuung (Erweiterung der Kinderbetreuung in der Kindertagespflege und der Schulkinderbetreuung außerhalb von Kindertagesstätten auf den jeweiligen oberen Quartilswert der anteilig betreuten Kinder an allen Kindern der jeweiligen Kommune im Vergleich)	4,5 Mio. €
Gebühren bei Eigenbetrieben/ Eigengesellschaften (Erhebung kostendeckender Gebühren und Anhebung der kalkulatorischen Zinssätze in der Gebührenkalkulation auf den oberen Quartilswert im Vergleich bei Eigenbetrieben/ Eigengesellschaften)	2,3 Mio. €
Einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial: Erhebung satzungsgemäßer Beiträge aus beitragsfähigen Investitionen	0,3 Mio. €
<sup>1)</sup> Berechnet wurde das Ergebnisverbesserungspotenzial bei Weiterbelastung eines Drittels der Aufwendungen an die Eltern unter Beachtung der möglichen Einsparungen durch Anpassung des Personals an den Mindeststandard nach § 25c HKJGB zuzüglich 10 Prozent. Grundlage der Berechnung war der Rechtsstand zum Ende des Prüfungszeitraums. Farbliche Hervorhebung wegen der geänderten Rechtslage zum 30. April 2018. Diese sieht vor, ab dem 1. August 2018 den Besuch des Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich freizustellen. Insofern wäre heute dieses EVP nicht mehr in dieser Höhe auszuweisen. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017	

Ansicht 73: Ergebnisverbesserungspotenziale

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2017 bis April 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	17. Mai 2018
Prüfungsbeauftragter:	KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Frankfurt am Main (vgl. S. 306)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 74: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	5.2 Leitsätze.....	120
	5.3 Finanzielle Ausgangslage .....	121
	5.4 Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Aufwandsseite	127
	5.5 Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Ertragsseite ....	144
	5.6 Zusammenfassung und Ausblick.....	154

## 5.2 Leitsätze

Seite 121	<b>Die untersuchten Kommunen gaben an, keinen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2017 planen zu können.</b>
Seite 123	<b>Rodenbach hatte mit vier von fünf stabilen Haushaltsjahren im Prüfungszeitraum insgesamt eine stabile Haushaltslage. Schöneck, Siegbach und Trebur hatten nur in 2016 einen stabilen Haushalt. Ihre Haushaltslage war insgesamt fragil. Die verbleibenden 15 Kommunen<sup>135</sup> wiesen im Prüfungszeitraum eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf.</b>
Seite 126	<b>Bischofsheim, Erlensee, Heusenstamm, Messel, Neckarsteinach, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms und Trebur erreichten in 2016 den Haushaltsausgleich im Rechnungsergebnis, wenn sie ihre Rücklagen einbeziehen.</b>
Seite 143	<b>Büttelborn, Hosenfeld, Langen, Naumburg, Nidderau und Niederdorfelden können ihren Konsolidierungsbedarf aus dem Jahr 2016 durch die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale ausgleichen.</b>
Seite 153	<b>Eppstein, Morschen und Tann (Rhön) mussten zum Haushaltsausgleich zusätzlich auf ertragsseitig ermittelte Ergebnisverbesserungspotenziale sowie eine Anhebung der Realsteuerhebesätze der Grundsteuer B zurückgreifen. Somit könnten alle Vergleichskommunen ihren Konsolidierungsbedarf aus 2016 ausgleichen.</b>
Seite 127 ff.	<b>Die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale beziehen sich auf den Personaleinsatz in der allgemeinen Verwaltung (1,8 Millionen Euro) und in Kindertageseinrichtungen (7,6 Millionen Euro) sowie auf Infrastrukturleistungen (11,3 Millionen Euro).</b>
Seite 144 ff.	<b>Die ertragsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale ergeben sich aus Elternbeiträgen für die Kinderbetreuung (6,7 Millionen Euro), Gebühren (3,0 Millionen Euro) und aus der Anhebung der Hebesätze der Grundsteuer B (1,1 Millionen Euro).</b>

135 Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Solms, Tann (Rhön)

### 5.3 Finanzielle Ausgangslage

Die untersuchten Kommunen gaben an, keinen Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2017 zu planen. Unausgeglichene Haushalte bedeuten jedoch eine schlechte finanzielle Ausgangslage für das Verwaltungshandeln der Kommunen. Vor diesem Hintergrund wird untersucht, wie sich die Situation für die Kommunen anhand des Rechnungsergebnisses in den Jahren 2012 bis 2016 tatsächlich entwickelt hat und welchen Konsolidierungsbedarf sie ausweisen. In den nachfolgenden Abschnitten werden ausgewählte Aufgabenbereiche im Hinblick auf die hieraus entstehenden Aufwendungen beziehungsweise Erträge analysiert und Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt.

Gemäß § 10 HGO hat die Gemeinde ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. § 92 Absatz 1 HGO regelt weiterhin, dass die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft so zu führen und zu planen hat, dass die stetige Erfüllung Ihrer Aufgaben gesichert ist. Insbesondere soll der Haushalt gemäß § 92 Absatz 4 HGO in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein.<sup>136</sup>

Die Überörtliche Prüfung beurteilte den finanziellen Handlungsspielraum der Kommunen im Prüfungszeitraum auf Grundlage des von ihr entwickelten Mehrkomponentenmodells. Auf dessen ersten Beurteilungsebene wird die Kapitalerhaltung geprüft. Dazu wird das Ordentliche Ergebnis als zentrale Kennzahl zur Beurteilung der Haushaltslage betrachtet. Ein negatives Ordentliches Ergebnis ist weniger problematisch, wenn genügend Rücklagen aus den Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses vorangegangener Jahre vorhanden sind, die zur Deckung des Fehlbetrags im betrachteten Jahr ausreichen. Schwierig ist die Situation für die Kommune insbesondere dann, wenn bei einem negativen Ordentlichen Ergebnis keine ausreichenden Rücklagen zum Haushaltsausgleich vorhanden sind. Daneben wird auf der ersten Beurteilungsebene auch das Jahresergebnis mit herangezogen, das zusätzlich die außerordentlichen Vorgänge betrachtet.

Mehrkomponentenmodell

Auf der zweiten Ebene wird die Substanzerhaltung beurteilt. Dabei geht es darum, ob die Körperschaft in der Lage ist, aus der laufenden Verwaltungstätigkeit ausreichend Liquidität für die Tilgung ihrer Kreditverbindlichkeiten zu erwirtschaften. Schließlich ist noch maßgeblich, dass die Körperschaften ihre Verwaltungsaufgaben ohne Kassenkredite erbringen konnten.

Auf der dritten Ebene wird begutachtet, ob der Jahresabschluss des jeweiligen Haushaltsjahres fristgerecht aufgestellt, geprüft und beschlossen wurde. Parallel wird die mittelfristige Ergebnisplanung eines Jahres herangezogen, um Aussagen zum nachhaltigen Haushaltsausgleich treffen zu können. Es wird dargelegt, ob eine Körperschaft über den dreijährigen Planungszeitraum schon mit kumuliert ordentlichen Fehlbedarfen plant. Dann besteht eine große Wahrscheinlichkeit, dass sie einen nachhaltigen Haushaltsausgleich nicht erreicht.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage in den einzelnen Jahren (jeweils stabil oder instabil) ist die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

---

<sup>136</sup> Der Ergebnishaushalt ist ausgeglichen, wenn die ordentlichen Erträge und die Zins- und sonstigen Finanzerträge mindestens ebenso hoch sind wie der Gesamtbetrag der ordentlichen Aufwendungen und der Zins- und sonstigen Finanzaufwendungen oder wenn der Fehlbedarf im ordentlichen Ergebnis des Ergebnishaushalts und der Fehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Ergebnisrechnung durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Rücklagen ausgeglichen werden können.

Ansicht 75 zeigt die fünf möglichen Bewertungen der Haushaltslage mit stabil, hinreichend stabil, noch stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	
Haushaltslage	Ergebnis
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	mindestens drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein, es sei denn die ersten vier Jahre waren stabil und das letzte Jahr instabil)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	zwei der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 75: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die Ergebnisse der Vergleichskommunen in den drei Beurteilungsebenen für die Jahre 2012 bis 2016 sind auf den Seiten 155 ff. aufgeführt. Die daraus resultierende zusammenfassende Beurteilung ist in Ansicht 76 dargestellt.

Beurteilung der Haushaltslage in den Jahren 2012 bis 2016						
	2012	2013	2014	2015	2016	Zusammenfassende Beurteilung
Bischofsheim	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Büttelborn	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil <sup>1)</sup>	konsolidierungsbedürftig
Eppstein	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Erlensee	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Heusenstamm	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil <sup>1)</sup>	konsolidierungsbedürftig <sup>2)</sup>
Hosenfeld	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Langen	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Messel	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Morschen	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil <sup>1)</sup>	konsolidierungsbedürftig
Naumburg	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Neckarsteinach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Nidderau	instabil	stabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Niederdorfelden	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Rodenbach	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Schöneck	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Siegbach	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil
Solms	stabil	stabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Tann (Rhön)	stabil	instabil	instabil	instabil <sup>1)</sup>	instabil <sup>1)</sup>	konsolidierungsbedürftig
Trebur	instabil	instabil	instabil	instabil	stabil	fragil

<sup>1)</sup> Für die Kommunen standen in den noch nicht aufgestellten Jahresabschlüssen entscheidende Buchungen aus (z.B. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen), durch die sich die Bewertung der Haushaltslage noch ändern könnte. Die entsprechenden Jahre wurden daher grundsätzlich als instabil bewertet.

<sup>2)</sup> Heusenstamm stellte den Jahresabschluss 2016 im Dezember 2017 mit einem positiven ordentlichen Ergebnis auf. Das Jahr 2016 würde somit als stabil bewertet werden. In der zusammenfassenden Beurteilung ergäbe sich eine hinreichend stabile Haushaltslage.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 76: Beurteilung der Haushaltslage in den Jahren 2012 bis 2016

Von den 95 untersuchten Haushalten (fünf Haushaltsjahre für 19 Kommunen) im Zeitraum 2012 bis 2016 waren lediglich 13 einzelne Jahre als stabil zu bewerten. Rodenbach hatte bis auf 2013 nur stabile Jahre. Schöneck, Siegbach und Trebur waren jeweils nur in 2016 stabil. Die stabile Bewertung im Jahr 2016 ist ein Indikator, dass sich die Kommune auf dem Weg der Haushaltskonsolidierung befindet.

Heusenstamm und Solms<sup>140</sup> wiesen jeweils zwei stabile Jahre aus. Nidderau und Tann (Rhön) hatten jeweils ein stabiles Haushaltsjahr. Keines dieser Jahre betraf 2016.

Vier Kommunen<sup>141</sup> gaben an, dass entscheidende Buchungen für die noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse ausstünden. Diese Jahre wurden daher grundsätzlich als instabil bewertet. Die Kommunen Büttelborn, Morschen und Tann (Rhön) wären nach dem Buchungsstand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung als fragil und die Stadt Heusenstamm als hinreichend stabil zu bewerten. Würde das ordentliche Ergebnis aufgrund der ausstehenden Buchungen negativ werden, wäre die Haushaltslage jeweils als konsolidierungsbedürftig einzustufen.

Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage der einzelnen Jahre 2012 bis 2016 des Vergleichs mündet in einer zusammenfassenden Beurteilung der Haushaltslage für den Prüfungszeitraum (vgl. Ansicht 77).

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage		
Beurteilung	Anzahl	Namen der Kommunen
stabil	1	Rodenbach
hinreichend stabil	0	./.
noch stabil	0	./.
fragil	3	Schöneck, Siegbach, Trebur
konsolidierungsbedürftig	15	Bischofsheim, Büttelborn <sup>1)</sup> , Eppstein, Erlensee, Heusenstamm <sup>1)</sup> , Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen <sup>1)</sup> , Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Solms, Tann (Rhön) <sup>1)</sup>
<sup>1)</sup> Für die Kommunen standen in den noch nicht aufgestellten Jahresabschlüssen entscheidende Buchungen aus (z.B. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen), durch die sich die Bewertung der Haushaltslage noch ändern könnte. Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017		

Ansicht 77: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

140 Dargestellt ist der Buchungsstand von Solms zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung. In Abstimmung mit dem Revisionsamt hatte Solms die Ergebnisse der Jahre 2013 bis 2015 noch nicht in das Eigenkapital überführt. Im Jahr 2013 wies die Stadt ein positives Ordentliches Ergebnis aus.

141 Büttelborn, Heusenstamm, Morschen, Tann (Rhön)

## Rodenbach: Die einzige stabile Kommune im Vergleich



Ansicht 78: Rathaus in Rodenbach (Quelle: Gemeinde Rodenbach)

Die Gemeinde Rodenbach erwirtschaftete im Jahr 2012 einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis von 4,7 Millionen Euro. Hierzu trug die Auflösung einer Rückstellung nach dem Finanzausgleichsgesetz in Höhe von 2,6 Millionen Euro bei.

Die Defizite im ordentlichen Ergebnis der Jahre 2013 bis 2015 glich Rodenbach durch die Rücklagen aus dem Überschuss von 2012 aus.

Zur Liquiditätssicherung musste die Gemeinde dennoch in 2013 einen Kassenkredit aufnehmen. Diesen konnte sie in 2014 ablösen.

Im Jahr 2016 erwirtschaftete die Gemeinde schließlich wieder einen Überschuss im ordentlichen Ergebnis von 30 Tausend Euro.

In der Beurteilung der Haushaltslage der einzelnen Jahre des Prüfungszeitraums war nur das Jahr 2013 als instabil einzustufen. Da zudem die letzten drei Jahre des Prüfungszeitraums als stabil zu beurteilen waren, ergibt sich für die Gemeinde Rodenbach als einzige Vergleichskommune eine stabile Gesamtbeurteilung der Haushaltslage.

Ziel für Kommunen sollte es sein, ihren Haushalt, gegebenenfalls unter Einbeziehung von zuvor erwirtschafteten Rücklagen, auszugleichen. Nur so können Kommunen generationengerecht handeln. Durch den Aufbau angemessener Rücklagen erhalten Kommunen zudem Flexibilität in ihrem Verwaltungshandeln und können somit auch unvorhergesehene Aufwendungen auffangen.

Die ausgewählten Kommunen planten im Haushalt 2016 den Haushaltsausgleich erst nach dem Jahr 2017. Im Rahmen der 207. Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, wie sich diese Planung sowie die Konsolidierungsbemühungen auf das Rechnungsergebnis des Jahres 2016 auswirkten.

Konsolidierungsbedarf

Für einen langfristigen Haushaltsausgleich ist das Wissen um den zu bewältigenden Konsolidierungsbedarf wichtig. Der Konsolidierungsbedarf stellt das zur Stabilisierung des Haushalts erforderliche Haushaltsvolumen einer Kommune dar. Er beinhaltet Fehlbeträge aus dem ordentlichen und außerordentlichen Ergebnis sowie Rücklagen, die der Kommune zum Ausgleich der Fehlbeträge zur Verfügung stehen. Der Konsolidierungsbedarf der Vergleichskommunen ist in Ansicht 79 dargestellt.

Konsolidierungsbedarf der Vergleichskommunen <sup>1)</sup>					
	Konsolidierungsbedarf 2016			Erweiterte Betrachtung	
	Konsolidierungsbedarf aus 2016	Rücklagen zum Stand 31.12.2016	Konsolidierungsbedarf 2016 nach Rücklagen	Konsolidierungsbedarf der Jahre vor 2016	Geplanter Konsolidierungsbedarf der Jahre 2017 bis 2020
Bischofsheim	-	-	-	-11.244 T€	-
Büttelborn <sup>2)</sup>	-1.608 T€	-	-1.608 T€	-10.583 T€	-
Eppstein <sup>2)</sup>	-1.598 T€	110 T€	-1.488 T€	-25.247 T€	-932 T€
Erlensee	-	-	-	-14.881 T€	-233 T€
Heusenstamm <sup>2)</sup>	-2.277 T€	8.561 T€	-	-	-67 T€
Hosenfeld	-163 T€	-	-163 T€	-2.381 T€	-
Langen	-143 T€	-	-143 T€	-46.850 T€	-3.497 T€
Messel	-	5.017 T€	-	-4.363 T€	-360 T€
Morschen <sup>2)</sup>	-655 T€	-	-655 T€	-4.616 T€	-301 T€
Naumburg	-417 T€	-	-417 T€	-4.890 T€	-
Neckarsteinach	-	-	-	-2.800 T€	-
Nidderau <sup>2)</sup>	-1.368 T€	995 T€	-373 T€	-6.961 T€	-
Niederdorfelden	-265 T€	-	-265 T€	-865 T€	-153 T€
Rodenbach	-	5.731 T€	-	-	-
Schöneck	-	-	-	-6.141 T€	-
Siegbach	-	-	-	-2.544 T€	-173 T€
Solms <sup>3)</sup>	-	393 T€	-	-1.129 T€	-
Tann (Rhön) <sup>2)</sup>	-438 T€	n.b.	-438 T€	n.b.	-
Trebur	-	1.159 T€	-	-20.300 T€	-974 T€
Summe	-8.932 T€	21.966 T€	-5.550 T€	-165.794 T€	-6.689 T€

= Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen

= Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 selbst unter Berücksichtigung von Rücklagen  
 - = es waren keine Konsolidierungsbedarfe oder Rücklagen aus dem ordentlichen und außerordentlichen Ergebnis zum Ausgleich der Konsolidierungsbedarfe vorhanden

n.b. = nicht bewertbar (aufgrund ausstehender Buchungen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung konnten kein Konsolidierungsbedarf oder Rücklagen ermittelt werden)

<sup>1)</sup> Durch ausstehende Buchungen und weitere Anpassungen im Falle nicht aufgestellter oder nicht geprüfter Jahresabschlüsse können sich die dargestellten Konsolidierungsbedarfe und Rücklagen verändern. Die Kommunen Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Heusenstamm, Hosenfeld, Morschen, Neckarsteinach, Nidderau, Siegbach und Tann (Rhön) hatten den Jahresabschluss für das Jahr 2016 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nicht aufgestellt.

<sup>2)</sup> Die Kommunen gaben an, dass entscheidende Abschlussbuchungen für das Jahr 2016 ausstehen (z.B. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen). Werden ausstehende Buchungen berücksichtigt, besteht die Möglichkeit, dass die Kommunen einen höheren oder niedrigeren Konsolidierungsbedarf ausweisen. Für die Kommunen Eppstein, Nidderau und Tann (Rhön) galt dies auch für das Jahr 2015, wodurch sich ebenso der Konsolidierungsbedarf aus Vorjahren entsprechend ändern kann. Im Jahr 2016 wiesen Büttelborn, Eppstein, Heusenstamm, Morschen und Tann (Rhön) positive vorläufige Ergebnisse aus, planten jedoch im Haushaltsplan mit Fehlbedarfen. Daher wurde für das Jahr 2016 der geplante Fehlbedarf ausgewiesen.

<sup>3)</sup> Dargestellt ist der Buchungsstand zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung. In Abstimmung mit dem Revisionsamt hatte die Stadt Solms die Ergebnisse der Jahre 2013 bis 2015 noch nicht in das Eigenkapital überführt. Unter Berücksichtigung dieser Ergebnisse ergäben sich keine Fehlbeiträge aus Vorjahren.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 79: Konsolidierungsbedarf der Vergleichskommunen

Für das Jahr 2016 wiesen zehn Kommunen<sup>142</sup> Fehlbeträge im Rechnungsergebnis aus. Von diesen Kommunen konnte nur Heusenstamm die Fehlbeträge mit den vorhandenen Rücklagen ausgleichen. Somit hatten, unter Berücksichtigung der Rücklagen, zehn<sup>143</sup> der 19 Vergleichskommunen keine Fehlbeträge im ordentlichen und außerordentlichen Rechnungsergebnis. Sie waren somit besser als in der Haushaltsplanung 2016 vorgesehen.

Über den Konsolidierungsbedarf aus 2016 hinaus gaben in der erweiterten Betrachtung alle Kommunen außer Heusenstamm und Rodenbach Fehlbeträge aus den Jahren vor 2016 an. Neun Kommunen<sup>144</sup> planten Fehlbeträge in den Jahren 2017 bis 2020.

Die Kommunen Büttelborn, Eppstein, Heusenstamm, Morschen, Nidderau und Tann (Rhön) gaben an, dass entscheidende Abschlussbuchungen für das Jahr 2016 ausstehen (z.B. Erträge aus der Auflösung von Sonderposten, Abschreibungen oder Rückstellungen). Werden ausstehende Buchungen berücksichtigt, besteht die Möglichkeit, dass die Kommunen einen höheren oder niedrigeren Konsolidierungsbedarf ausweisen. Für die Kommunen Eppstein, Nidderau und Tann (Rhön) galt dies auch für das Jahr 2015, wodurch sich ebenso der Konsolidierungsbedarf aus Vorjahren entsprechend ändern kann. Den Kommunen stand somit keine valide Planungs- und Steuerungsgrundlage für ihre Haushaltsführung und ihre Konsolidierungsbemühungen zur Verfügung.

Aufgabe aller Kommunen, die Konsolidierungsbedarfe ausweisen, bleibt es, diese auszugleichen, um eine größere Flexibilität in ihrem Verwaltungshandeln zu erreichen.

#### 5.4 Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Aufwandsseite

Um die Haushalte dauerhaft zu stabilisieren, können bisher ungenutzte Ergebnisverbesserungspotenziale gehoben werden. Nach § 92 Absatz 2 Satz 1 HGO ist die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen. Insoweit ist für die Haushaltskonsolidierung zunächst der Blick auf die Aufwendungen der Kommunen zu richten. Erst danach sollten sie ihre Erträge erhöhen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen. Als Erfolgsfaktoren für die Konsolidierung wurden in der 177. Vergleichenden Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“<sup>145</sup> die Bereiche Gebühren, Personalausstattung in der allgemeinen Verwaltung und der Kinderbetreuung, Elternbeiträge, freiwillige Leistungen und Steuern als Ultima Ratio ermittelt. Im Folgenden werden daher zunächst die aufwandsrelevanten Bereiche analysiert und Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet.

Die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite werden am Ende des Abschnitts dem Konsolidierungsbedarf aus dem Jahr 2016 gegenübergestellt.

---

142 Büttelborn, Eppstein, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Morschen, Naumburg, Nidderau, Niederdorfelden und Tann (Rhön)

143 Bischofsheim, Erlensee, Heusenstamm, Messel, Neckarsteinach, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms, Trebur

144 Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Langen, Messel, Morschen, Niederdorfelden, Siegbach, Trebur

145 Vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 4. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 7 f.

In der allgemeinen Verwaltung<sup>146</sup> werden verwaltungsinterne Leistungen erbracht. Im Detail wurden die ausgewählten Teilbereiche Einwohnerwesen, Gewerbeamt, Finanzverwaltung, Personenstandswesen, Gremien und Personalverwaltung analysiert. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen in den ausgewählten Teilbereichen der allgemeinen Verwaltung hatten in 2016 einen Anteil von 13,6 Prozent (17,8 Millionen Euro) am gesamten Personal- und Versorgungsaufwand aller Vergleichskommunen.<sup>147</sup> Im Gegensatz zu den Personalaufwendungen<sup>148</sup> sind die zur Aufgabenerfüllung eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einwohner direkt vergleichbar. In Ansicht 80 sind die VZÄ für die gesamte allgemeine Verwaltung und für die ausgewählten Aufgabenbereiche sowie mögliche Ergebnisverbesserungspotenziale dargestellt.

---

146 Unter der allgemeinen Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen; dabei ist zu beachten, dass einige Aufgaben bei kleineren Körperschaften gegebenenfalls entfallen können:

- Organe, Stabsstellen
- Personalverwaltung
- Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung
- Finanzen und Rechnungswesen
- Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung
- Immobilienmanagement
- Revision

147 Der gesamte Personalaufwand der Kommunen berücksichtigt auch das Personal für die Kinderbetreuung in eigenen Einrichtungen. Ohne diese Berücksichtigung ergäbe sich ein Anteil von 21,7 Prozent.

148 Diese unterliegen verschiedenen, nur bedingt von der Aufgabenerbringung abhängigen Einflussfaktoren wie der Vergütungshöhe.

Personaleinsatz in der allgemeinen Verwaltung 2016 je 1.000 Einwohner									
	VZÄ der gesamten allgemeinen Verwaltung	VZÄ aller ausgewählten Teilbereiche	eingesetzte VZÄ der Teilbereiche						Ergebnisverbesserungspotenzial <sup>1)</sup>
			Einwohnerwesen	Gewerbeamt	Finanzverwaltung	Personenstandswesen	Gemeindeorgane	Personalverwaltung	
Bischofsheim	2,25	1,48	0,28	0,06	0,66	0,12	0,18	0,19	31 T€
Büttelborn	1,98	1,23	0,20	0,06	0,54	0,10	0,12	0,21	-
Eppstein	1,69	0,93	0,14	-	0,44	-	0,14	0,21	-
Erlensee	1,99	1,27	0,18	0,03	0,70	0,09	0,09	0,17	269 T€
Heusenstamm	2,38	1,36	0,26	0,04	0,66	0,08	0,08	0,23	408 T€
Hosenfeld	1,60	1,18	0,52	0,02	0,43	0,03	0,05	0,13	-
Langen	1,78	1,09	0,31	0,03	0,39	0,10	0,06	0,20	551 T€
Messel	2,02	1,30	0,21	0,03	0,68	0,06	0,16	0,17	-
Morschen	2,01	1,72	0,23	0,02	0,84	0,22	0,30	0,12	-
Naumburg	2,25	1,27	0,17	0,01	0,70	0,06	0,18	0,15	-
Neckarsteinach	2,03	1,65	0,20	0,03	0,97	0,15	0,19	0,10	203 T€
Nidderau	2,09	1,20	0,18	0,04	0,57	0,08	0,20	0,14	224 T€
Niederdorfelden	2,14	1,53	0,18	0,15	0,69	0,16	0,17	0,17	159 T€
Rodenbach	2,01	1,07	0,14	0,03	0,46	0,07	0,15	0,22	-
Schöneck	1,49	0,73	0,21	-	0,27	0,06	0,07	0,11	-
Siegbach	2,27	1,57	0,38	<0,01	0,70	0,08	0,30	0,11	-
Solms	1,77	1,05	0,20	0,02	0,47	0,08	0,09	0,21	-
Tann (Rhön)	1,86	1,38	0,17	0,03	0,59	0,09	0,34	0,15	-
Trebur	2,07	1,08	0,15	0,05	0,54	0,06	0,15	0,13	-
Summe	-	-	-	-	-	-	-	-	1.846 T€
Median	2,01	1,27	0,20	0,03	0,59	0,08	0,15	0,17	-
Unteres Quartil	1,82	1,08	0,18	0,02	0,46	0,06	0,09	0,13	-
Oberes Quartil	2,12	1,43	0,24	0,04	0,69	0,10	0,18	0,20	-

= Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 = Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)

<sup>1)</sup> Ergebnisverbesserungspotenzial aus Anpassung an das untere Quartil nach qualitativer Bewertung

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 80: Personaleinsatz in der allgemeinen Verwaltung 2016 je 1.000 Einwohner

Die Vergleichskommunen setzten in der gesamten allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner zwischen 1,49 VZÄ (Schöneck) und 2,38 VZÄ (Heusenstamm) ein. Bezogen auf die ausgewählten Teilbereiche waren dies je 1.000 Einwohner zwischen 0,73 VZÄ (Schöneck) und 1,72 VZÄ (Morschen).

Bezogen auf je 1.000 Einwohner setzten Hosenfeld im Einwohnerwesen (0,52 VZÄ), Niederdorfelden im Gewerbeamt und Personenstandswesen (0,15 und 0,16 VZÄ) sowie Neckarsteinach in der Finanzverwaltung (0,97 VZÄ) vergleichsweise viele VZÄ ein. Im Hinblick auf die Gemeindeorgane hatte Tann (Rhön) bezogen auf die Einwohner mit 0,34 VZÄ die höchste Personalausstattung. In der qualitativen Betrachtung war dies jedoch weiterhin als angemessen zu bewerten. In der Personalverwaltung hatte Heusenstamm mit 0,23 VZÄ je 1.000 Einwohner den höchsten Wert im Vergleich.

Reduzieren die Kommunen ihre Personalausstattung in den ausgewählten Teilbereichen auf den jeweiligen unteren Quartilswert, ergibt sich insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial<sup>149</sup> von 1,8 Millionen Euro. Für die Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde zusätzlich eine qualitative Bewertung berücksichtigt, inwiefern die VZÄ in den Kommunen tatsächlich reduziert werden können. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen auf Grundlage der Ergebnisse der 207. Vergleichenden Prüfung, in den Bereichen mit vergleichsweise viel Personal detaillierte, aufgabenbasierte Organisationsuntersuchungen vorzunehmen, um das Personal nach Möglichkeit zu reduzieren. Ein funktionierendes Personalmanagement ist dabei unabdingbar. Es umfasst insbesondere eine am Leistungsumfang der Kommunen ausgerichtete Personalbedarfsplanung und ein zu Steuerungszwecken eingesetztes Personalcontrolling. Dies unterstützt die Kommunen dabei, zukünftig den Herausforderungen des demographischen Wandels und den gestiegenen Anforderungen an die fachlichen, methodischen und sozialen Kompetenzen ihrer Mitarbeiter zu begegnen und gleichzeitig die Haushaltskonsolidierung im Blick zu behalten.<sup>150</sup>

Aufwandsanalyse  
Kindertages-  
einrichtungen

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen ist durch gesetzliche Vorgaben geregelt, durch die die Aufwendungen bei den Kommunen beeinflusst werden.<sup>151</sup> So benötigen Kindertageseinrichtungen gemäß § 25 Absatz 4 HKJGB und § 45 SGB VIII eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Betreuungsplätzen. Darüber hinaus gibt es gemäß § 25c HKJGB personelle Mindestvorgaben. Um die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen und eine Betriebserlaubnis zu erlangen, müssen die Einrichtungen beziehungsweise ihre Träger entsprechende Ressourcen vorhalten. Diese wirken sich auf die Aufwendungen der Kommune aus. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Aufwendungen für Kindertageseinrichtungen, die Personalausstattung sowie weitere Möglichkeiten der Kinderbetreuung analysiert und Ergebnisverbesserungspotenziale abgeleitet.<sup>152</sup>

In Ansicht 81 wird dargestellt, in welchem Umfang die Kindertageseinrichtungen in eigener und fremder Trägerschaft den Haushalt der Vergleichskommunen im Jahr 2016 belasteten.

---

149 Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ in Höhe von 72.000 Euro zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten). Dieser Wert wurde an den Durchschnitt der Personal- und Versorgungsaufwendungen je VZÄ über alle in die 207. Vergleichende Prüfung einbezogenen Kommunen angelehnt.

150 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“, Seite 194 ff.

151 Vgl. auch § 25 HKJGB

152 Vgl. auch 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 292 ff.

Ergebnisbeitrag der Produkte für Kindertageseinrichtungen 2016 <sup>1)</sup>			
	Jahresergebnis je angemeldetem Kind in eigenen Kindertageseinrichtungen	Jahresergebnis je angemeldetem Kind in fremden Kindertageseinrichtungen	Jahresergebnis gesamt je Einwohner
Bischofsheim	-4.449 €	-4.387 €	-197 €
Büttelborn	-5.343 €	-	-226 €
Eppstein	-2.945 €	-4.514 €	-192 €
Erlensee	-6.722 €	-5.115 €	-302 €
Heusenstamm	-7.002 €	-5.947 €	-239 €
Hosenfeld	-4.004 €	-	-138 €
Langen	-8.695 €	-9.569 €	-335 €
Messel	-5.706 €	-	-213 €
Morschen	-4.612 €	-4.977 €	-159 €
Naumburg	-4.912 €	-2.866 €	-133 €
Neckarsteinach	-8.481 €	-4.121 €	-178 €
Nidderau	-4.872 €	-2.118 €	-230 €
Niederdorfelden	-8.537 €	-1.144 €	-465 €
Rodenbach	-7.662 €	-5.494 €	-276 €
Schöneck	-4.389 €	-3.305 €	-194 €
Siegbach	-4.397 €	-	-88 €
Solms	-4.437 €	-	-157 €
Tann (Rhön)	-	-3.695 €	-126 €
Trebur	-6.537 €	-	-216 €
Median	-5.127 €	-4.387 €	-197 €
unteres Quartil	-6.932 €	-5.115 €	-234 €
oberes Quartil	-4.440 €	-3.305 €	-158 €

= Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 = Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 - = nicht zutreffend  
<sup>1)</sup> Der Ergebnisbeitrag enthält das ordentliche Ergebnis und die interne Leistungsverrechnung. Das außerordentliche Ergebnis wurde aufgrund der Jahresbetrachtung nicht berücksichtigt.  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 81: Ergebnisbeitrag der Produkte für Kindertageseinrichtungen 2016

Bezogen auf die Einwohner belasteten Kindertageseinrichtungen insgesamt die Kommunen im Jahr 2016 mit 88 Euro (Siegbach) bis 465 Euro (Niederdorfelden).

Je angemeldetem Kind in eigenen Kindertageseinrichtungen wendeten die Vergleichskommunen zwischen 2.945 Euro (Eppstein) und 8.695 Euro (Langen) auf. Für Kindertageseinrichtungen in fremder Trägerschaft leisteten die Kommunen Zuschüsse zwischen 1.144 Euro (Niederdorfelden) und 9.569 Euro (Langen) je angemeldetem Kind. Für die Stadt Langen war die Kinderbetreuung in eigenen und fremden Kindertageseinrichtungen bezogen auf die Kinder am teuersten.

Wie in der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ stellte die Überörtliche Prüfung auch im Rahmen dieser Prüfung fest, dass die Kommunen regelmäßig höhere Standards realisieren, als sie nach HKJGB realisieren müssten. Es gibt jedoch auch gelungene Gegenbeispiele.

### **Nidderau und Niederdorfelden begrenzen Zuschüsse an fremde Träger von Kindertageseinrichtungen**

In Nidderau gab es zwei kirchliche Träger von Kindertageseinrichtungen sowie zwei Vereine als freie Träger. In Niederdorfelden gab es einen Verein als Träger für die Kinderbetreuung.

Nidderau und Niederdorfelden legten in Verträgen mit den fremden Trägern die Höhe von Zuschüssen zu den Einrichtungen fest. Mit den kirchlichen Trägern vereinbarte Nidderau die Betriebskosten, abzüglich Elternbeiträge und der zum Betrieb der Einrichtung gewährten Landesmittel, zu 85 Prozent beziehungsweise abzüglich 30.000 Euro zu tragen. Mit den zwei Vereinen vereinbarte Nidderau Höchstbeträge für zuwendungsfähige Ausgaben. Diese betragen jährlich 165.000 Euro beziehungsweise 253.700 Euro. Niederdorfelden hingegen legte einen monatlichen Zuschuss an den Verein in Höhe von 120 Euro je Platz fest und begrenzte diesen auf maximal 65 Plätze.

Im Bereich der Ergebnisbeiträge der Kommunen je Kind in fremden Kindertageseinrichtungen waren Nidderau (2.118 Euro) und Niederdorfelden (1.144 Euro) am vergleichsweise günstigsten.

Insbesondere durch die Begrenzung von Zuschüssen auf absolute Beträge, nahmen Nidderau und Niederdorfelden steuernden Einfluss auf die fremden Träger. Dadurch konnten sie einen Anstieg der negativen Ergebnisbeiträge im Haushalt begrenzen.

Die anderen Kommunen sollten aufgrund ihrer Zuschüsse zu den Betriebskosten fremder Träger steuernden Einfluss auf die Höhe dieser Zuschüsse und/oder der Betriebskosten nehmen. Ein weiterer Ansatzpunkt kann eine Prüfung der angemessenen Eigenleistung der fremden Träger nach § 74 Absatz 1 Nr. 4 SGB VIII sein.<sup>153</sup>

Der Ergebnisbeitrag bei den Kommunen für die Kinderbetreuung in eigenen Kindertageseinrichtungen wird besonders durch den Personalaufwand (84,7 Prozent am ordentlichen Aufwand bezogen auf alle Vergleichskommunen) und somit durch den Betreuungsstandard bestimmt. Im Folgenden wird daher die tatsächliche Personalausstattung der Kindertagesstätten in kommunaler Trägerschaft zum 1. März 2017 mit dem Bedarf an Fachkräften gemäß § 25c HKJGB abgeglichen. In einem zweiten Schritt werden zusätzliche 10 Prozent des Fachkraftbedarfs für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung berücksichtigt.<sup>154</sup> Hieraus ergibt sich das in Ansicht 82 dargestellte Bild.

Personalausstattung kommunaler Kindertageseinrichtungen

153 Zur Prüfung der Angemessenheit der Eigenleistung fremder Träger vgl. Münder, Meysen, Trenczek, Frankfurter Kommentar SGB VIII, Kinder- und Jugendhilfe, 2011 zu § 47, Rn 14, S. 696:

„Nr. 4 erfordert die Erbringung angemessener Eigenleistungen [...] Die Höhe der Eigenleistung richtet sich vornehmlich nach der unterschiedlichen Finanzkraft der privat-gemeinnützigen Träger. Die angemessene Eigenleistung ist Tatbestandsvoraussetzung für die Förderung, sie ist unabhängig von der hinsichtlich der Höhe vorzunehmenden Ermessensentscheidung zu prüfen (vgl. Rn 39). Die Nichtprüfung ist rechtswidrig (BVerwG 17.7.2009 – 5 C 25/08 – E 134, 207 ff, Rn 24).“

154 Vorgehen in Anlehnung an die 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ aus dem Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 292 ff.

Mehr-/ Minderpersonal in der Kinderbetreuung (in VZÄ)			
	Minder-/ Mehrpersonal nach § 25 c HKJGB	Minder-/ Mehrpersonal nach § 25 c HKJGB zuzüglich 10 Prozent	Ergebnisverbesserungspotenzial aus Anpassung der Personalaufwendungen nach § 25 c HKJGB zuzüglich 10 Prozent
Bischofsheim	3,4	-1,3	-
Büttelborn	23,4	17,5	857 T€
Eppstein	13,9	11,7	575 T€
Erlensee	6,3	2,6	126 T€
Heusenstamm	12,9	10,2	498 T€
Hosenfeld	2,3	1,0	49 T€
Langen	89,0	80,0	3.921 T€
Messel	6,1	4,7	230 T€
Morschen	0,3	-0,2	-
Naumburg	0,8	-0,1	-
Neckarsteinach	0,8	0,1	5 T€
Nidderau	4,5	-1,6	-
Niederdorfelden	3,9	1,7	85 T€
Rodenbach	18,4	15,7	768 T€
Schöneck	6,6	2,8	138 T€
Siegbach	0,2	-0,4	-
Solms	5,9	1,5	76 T€
Tann (Rhön)	-	-	-
Trebur	10,2	6,2	304 T€
Summe	-	-	7.632 T€

= Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 = Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 - = nicht zutreffend  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 82: Mehr-/ Minderpersonal in der Kinderbetreuung (in VZÄ)

Alle Kommunen mit eigenen Kindertageseinrichtungen überschritten den gesetzlichen Mindeststandard gemäß § 25c HKJGB.<sup>155</sup> Unter Berücksichtigung zusätzlicher 10 Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung überschritten 13 Kommunen<sup>156</sup> die von der Überörtli-

155 In Tann (Rhön) gab es keine Kindertageseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft.

156 Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Neckarsteinach, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck, Solms, Trebur

chen Prüfung im Sinne des § 26 HKJGB als angemessen angesehene Personalausstattung.<sup>157</sup> Dies belastete die Kommunen mit insgesamt 7,6 Millionen Euro je Jahr.<sup>158</sup> Unter Berücksichtigung der zusätzlichen 10 Prozent unterschritten Bischofsheim, Morschen, Naumburg, Nidderau und Siegbach die als angemessen gesehene Personalausstattung, sodass kein Ergebnisverbesserungspotenzial ermittelt wurde.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, auch unter Berücksichtigung ihrer eigenen Haushaltslage sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit ihrer Bürger, die Personalausstattung in der Kinderbetreuung den gesetzlichen Vorgaben anzupassen.

#### **Langen – größte Kommune und höchste Überschreitung des Mindestbedarfs**

Langen war mit rund 37.000 Einwohnern die mit Abstand größte Vergleichskommune. Alle anderen Kommunen wiesen Einwohnerzahlen zwischen rund 2.000 und 20.000 Einwohnern aus. Aufgrund der Größe nahm Langen somit eine besondere Position im Vergleich ein.

Langen hatte mit zwölf Einrichtungen die meisten Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft. Sie betreute in diesen zum 1. März 2017 insgesamt 961 Kinder. Die Kindertageseinrichtungen waren gemessen an den genehmigten Plätzen zu 97,9 Prozent<sup>159</sup> ausgelastet. Die Kinder wurden im Durchschnitt täglich 8,2 Stunden betreut. Die Betreuungszeit war vergleichsweise hoch und führte dazu, dass die Stadt insgesamt 191,9 VZÄ einsetzte. Hiervon entfielen 12,1 VZÄ auf reine Leitungstätigkeiten, weitere 5,0 VZÄ waren Praktikanten im Anerkennungsjahr. Darüber hinaus befanden sich 15,1 VZÄ noch in der Berufsausbildung und 20,0 VZÄ hatten keine abgeschlossene Ausbildung.

---

157 Der Träger der Tageseinrichtung ist gemäß § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB (inkl. Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich. Dies wurde in der Berechnung mit 10 Prozent der benötigten Fachkraftstunden je Woche berücksichtigt.

158 Die rechnerische jährliche Mehrbelastung basiert auf angenommenen Personalaufwendungen je VZÄ in der Kinderbetreuung in Höhe von 49.000 Euro.

159 Die Mindestauslastung sollte bei 95 Prozent liegen. Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ aus dem Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/ 3908, S. 292 ff.



Ansicht 83: Kita Mittendrin in Langen (Quelle: Stadt Langen)

Nach § 25 c HKJGB und der Vereinbarung zur Integration<sup>160</sup> benötigte Langen zur Betreuung der 961 Kinder 4.014,0 Fachkraftstunden je Woche. Bezogen auf eine Wochenarbeitszeit von 39 Stunden entspricht das einem personellen Mindestbedarf von 102,9 VZÄ. Unter Berücksichtigung zusätzlicher 10 Prozent für Leitungsfreistellung, mittelbare pädagogische Arbeit und sonstige Freistellung ergibt sich eine von der Überörtlichen Prüfung im Sinne des § 26 HKJGB als angemessen angesehene Personalausstattung in Höhe von 111,8 VZÄ.<sup>161</sup> Mit einer Personalausstattung von 191,9 VZÄ überschritt Langen somit die als angemessen ermittelte Personalausstattung um 80,0 VZÄ. Daraus ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial<sup>162</sup> in Höhe von 3,9 Millionen Euro.

Der hohe Personalstandard trägt zum Konsolidierungsbedarf von Langen in Höhe von 50,5 Millionen Euro bei (vgl. Ansicht 79).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalausstattung in der Kinderbetreuung den gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Hierbei sollten die Haushaltslage sowie die finanzielle Leistungsfähigkeit der Bürger berücksichtigt werden.

Neben der Überprüfung der Vertragsbedingungen zu Zuschüssen für fremde Träger und der Anpassung des personellen Mindestbedarfs bei den Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft können Kommunen alternative Be-

Alternative  
Betreuungsarten  
außerhalb von  
Kindertages-  
einrichtungen

160 Vgl. „Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder“ vom 1. August 2014, Nr. 5.1, S. 6

161 Der Betrachtung wurde der personelle Mindestbedarf nach § 25c HKJGB zugrunde gelegt (vor Addition der 15 Prozent für Ausfallzeiten). Es ist zu berücksichtigen, dass der Träger der Tageseinrichtung gemäß § 25a HKJGB für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB (inkl. Vorhalten zusätzlicher Zeiten für die mittelbare pädagogische Arbeit und Leitungstätigkeiten) verantwortlich ist. Dies wurde in der Berechnung mit 10 Prozent der benötigten Fachkraftstunden je Woche berücksichtigt.

162 Vgl. Fußnote 158

treuungsarten anbieten. Solche Alternativen sind besonders die Kindertagespflege und die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen.<sup>163</sup> Durch deren Nutzung können Kindertageseinrichtungen entlastet werden und die Kommunen können den absoluten negativen Beitrag zum Haushalt senken. In den Vergleichskommunen wurden 3,0 Prozent aller betreuten Kinder durch Kindertagespflegepersonen und 18,1 Prozent aller betreuten Kinder in der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen betreut.

Zu den Betreuungsangeboten durch Tagespflegepersonen und der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertagesstätten stellte die Überörtliche Prüfung in der 191. Vergleichenden Prüfung „Kinderbetreuung“ Ergebnisverbesserungsmöglichkeiten gegenüber der Betreuung in eigenen Kindertageseinrichtungen fest. Hierbei ist zu bedenken, dass der Kreis als öffentlicher Träger der Jugendhilfe (§ 5 HKJGB) die Art der Kinderbetreuung steuert und dass die Übernahme der Kosten durch den Landkreis grundsätzlich über die Kreis- und Schulumlage zu refinanzieren ist. Nach den Erkenntnissen der 191. Vergleichenden Prüfung war die Kinderbetreuung über Tagespflegepersonen rund 70-mal günstiger als die Betreuung in Kindertagesstätten. Die Schulkindbetreuung in Kindertageseinrichtungen war für die Kommunen rund neunmal teurer als die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen.<sup>164</sup>

Würde in den Vergleichskommunen, mit Zustimmung des jeweiligen Kreises, das Angebot der Kindertagespflege<sup>165</sup> auf den aus dem Vergleich abgeleiteten Referenzwert von 5,4 Prozent aller in der Kommune betreuten Kinder ausgebaut werden, ergäben sich die in Ansicht 84 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. Gleiches ist für den Ausbau der Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen<sup>166</sup> auf den aus dem Vergleich abgeleiteten Referenzwert von 28,7 Prozent aller in der Kommune betreuten Kinder dargestellt.

---

163 Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen kann beispielsweise über Grundschulen oder Fördervereine organisiert werden. Es gelten somit nicht die hohen Standards gemäß HKJGB für Kindertageseinrichtungen.

164 Vgl. Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 292 ff.

165 Als Referenzwert für die Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde das obere Quartil (5,4 Prozent) der Anteile der durch Tagespflegepersonen betreuten Kinder an der Gesamtzahl der in der jeweiligen Kommune betreuten Kinder herangezogen, maximal jedoch die Zahl der Kinder vor Schuleintritt in den kommunalen Kindertageseinrichtungen der jeweiligen Kommune.

Das Ergebnisverbesserungspotenzial wurde auf Basis des negativen Ergebnisbeitrags je Kind in kommunalen Kindertageseinrichtungen berechnet. Diese Berechnung basiert auf der Annahme, dass die zusätzlichen Kinder für die Kinderbetreuung über Tagespflegepersonen aus eigenen Einrichtungen der Kommune in die Tagespflege wechseln.

166 Als Referenzwert für die Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde das obere Quartil (28,7 Prozent) der Anteile der außerhalb von Kindertageseinrichtungen betreuten Schulkinder an der Gesamtzahl der in der jeweiligen Kommune betreuten Kindern herangezogen, maximal jedoch die Zahl der Kinder nach Schuleintritt in den kommunalen Kindertageseinrichtungen der jeweiligen Kommune.

Das Ergebnisverbesserungspotenzial wurde auf Basis des negativen Ergebnisbeitrags je Kind in kommunalen Kindertageseinrichtungen berechnet. Diese Berechnung basiert auf der Annahme, dass die zusätzlichen Kinder für die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen aus eigenen Einrichtungen der Kommune in die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen wechseln.

Ergebnisverbesserungspotenzial aus alternativen Betreuungsarten				
	Kindertagespflege		Schulkindbetreuung	
	Anzahl wechselnder Kinder von eigenen Kindertageseinrichtungen in die Tagespflege	Ergebnisverbesserungspotenzial aus dem Wechsel in die Kindertagespflege	Anzahl wechselnder Schulkinder von eigenen Kindertageseinrichtungen in die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen	Ergebnisverbesserungspotenzial aus dem Wechsel in die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen
Bischofsheim	-	-	115	452 T€
Büttelborn	36	190 T€	-	-
Eppstein	38	110 T€	189	495 T€
Erlensee	20	133 T€	85	508 T€
Heusenstamm	18	125 T€	-	-
Hosenfeld	1	3 T€	-	-
Langen	40	341 T€	43	335 T€
Messel	10	58 T€	-	-
Morschen	6	27 T€	-	-
Naumburg	9	45 T€	-	-
Neckarsteinach	4	30 T€	-	-
Nidderau	47	224 T€	67	290 T€
Niederdorfelden	12	99 T€	1	8 T€
Rodenbach	-	-	96	651 T€
Schöneck	19	84 T€	58	226 T€
Siegbach	-	-	-	-
Solms	24	106 T€	-	-
Tann (Rhön)	-	-	-	-
Trebur	-	-	-	-
Summe	284	1.576 T€	654	2.965 T€

  = Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
  = Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 84: Ergebnisverbesserungspotenzial aus alternativen Betreuungsarten

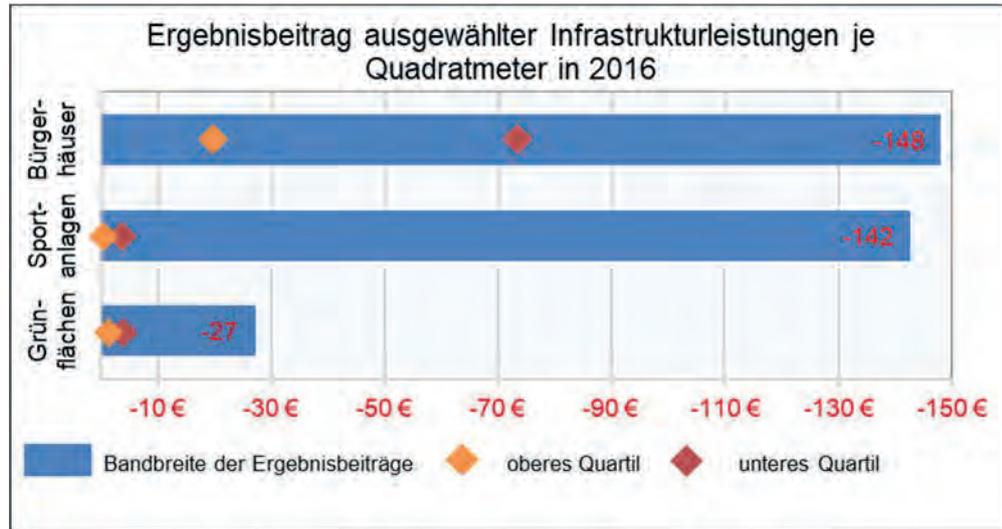
Durch den Wechsel von Kindern in die Tagespflege könnten die Kommunen 1,6 Millionen Euro einsparen. In Bezug auf die Schulkindbetreuung außerhalb von Kindertageseinrichtungen ergäbe sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 3,0 Millionen Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Vergleichskommunen, in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Kreis, alternative Betreuungsformen nach Möglichkeit auszubauen, um ihre direkte Belastung durch die Kindertagesbetreuung zu reduzieren. Wechseln Kinder aus kommunalen Kindertageseinrichtungen in andere Betreuungsarten, müssen die Vergleichskommunen ihre Personalausstattung erneut überprüfen (vgl. Ansicht 82).

Vor dem Hintergrund von Betriebs-, Unterhaltungs- und Instandhaltungsaufwendungen sowie vor dem Hintergrund eines angemessenen Leistungsumfanges für die Bürger wurden in einem weiteren Schritt die Infrastrukturbereiche

Infrastrukturleistungen

Bürgerhäuser, Bäder, Sportanlagen und Grünflächen bezogen auf die Fläche der jeweiligen Einrichtungen und die Einwohner im Detail betrachtet.

Ansicht 85 zeigt die Spannweite sowie unteres und oberes Quartil der Ergebnisbeiträge der Infrastrukturleistungen je Quadratmeter.

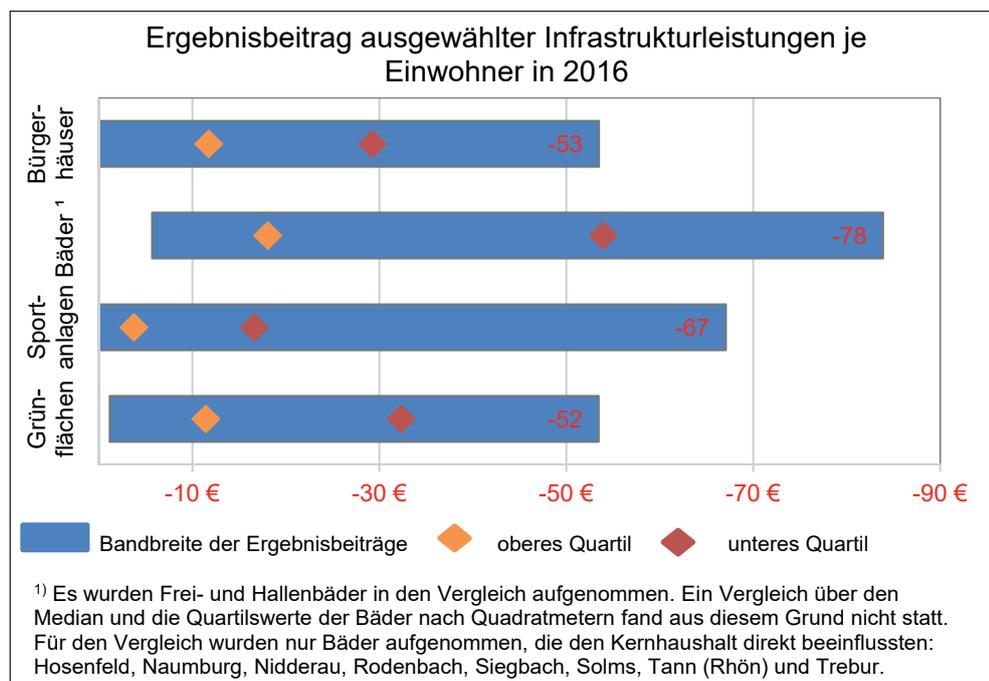


Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 85: Ergebnisbeitrag ausgewählter Infrastrukturleistungen je Quadratmeter in 2016

Bezogen auf die Fläche belasteten die Bürgerhäuser die Kommunen mit bis zu 148 Euro je Quadratmeter, die Sportanlagen mit bis zu 142 Euro je Quadratmeter und die Grünflächen mit bis zu 27 Euro je Quadratmeter. Reduzieren die Kommunen ihre negativen Ergebnisbeiträge auf den jeweiligen oberen Quartilswert je Quadratmeter, können sie die in Ansicht 87 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale in Bezug auf die Unterhaltung der Infrastrukturleistungen erzielen.

Ansicht 86 zeigt die Spannweite sowie unteres und oberes Quartil der Ergebnisbeiträge der Infrastrukturleistungen je Einwohner.



<sup>1)</sup> Es wurden Frei- und Hallenbäder in den Vergleich aufgenommen. Ein Vergleich über den Median und die Quartilswerte der Bäder nach Quadratmetern fand aus diesem Grund nicht statt. Für den Vergleich wurden nur Bäder aufgenommen, die den Kernhaushalt direkt beeinflussen: Hosenfeld, Naumburg, Nidderau, Rodenbach, Siegbach, Solms, Tann (Rhön) und Trebur.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 86: Ergebnisbeitrag ausgewählter Infrastrukturleistungen je Einwohner in 2016

Bezogen auf die Einwohner leisteten sich die Vergleichskommunen einen hohen Standard bei den Bürgerhäusern und Grünflächen von bis zu 53 Euro je Einwohner. Die Sportanlagen waren je Einwohner mit bis zu 67 Euro noch etwas teurer.

Die Frei- und Hallenbäder wurden bezogen auf die Fläche<sup>167</sup> nicht verglichen, belasteten die Kommunen jedoch mit einem negativen Ergebnisbeitrag von bis zu 2.504 Euro je Quadratmeter. Bezogen auf die Einwohner waren sie mit 78 Euro die teuersten ausgewählten Infrastrukturbereiche im Vergleich (vgl. Ansicht 86).

Für die Kommunen, bei denen nicht bereits ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf Basis der Ergebnisbeiträge je Quadratmeter ermittelt wurde (vgl. Ansicht 85), sowie für die Kommunen mit Bädern wurde untersucht, ob der angebotene Leistungsumfang angemessen für die Zahl der Einwohner ist.<sup>168</sup> Reduzieren diese Kommunen ihre negativen Ergebnisbeiträge auf den jeweiligen oberen Quartilswert je Einwohner, können sie die in Ansicht 87 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale erzielen.

---

167 Vgl. Fußnote 1 in Ansicht 86

168 Als potenzielle Nutzer der angebotenen Infrastrukturleistungen wurden alle Einwohner der jeweiligen Kommune angenommen.

Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Reduzierung von Infrastrukturleistungen								
	Unterhaltung der Einrichtung (bezogen auf oberes Quartil je Quadratmeter)			Angemessenheit des Leistungsangebots für die Nutzer (bezogen auf oberes Quartil je Einwohner)				Summe
	Bürgerhäuser	Sportanlagen	Grünflächen	Bürgerhäuser	Bäder <sup>1)</sup>	Sportanlagen	Grünflächen	
Bischofsheim	314 T€	122 T€	242 T€	-	-	-	-	679 T€
Büttelborn	125 T€	676 T€	360 T€	-	-	-	-	1.162 T€
Eppstein	-	-	26 T€	-	-	-	-	26 T€
Erlensee	272 T€	81 T€	56 T€	-	842 T€	-	-	1.251 T€
Heusenstamm	-	1.207 T€	524 T€	-	491 T€	-	-	2.223 T€
Hosenfeld	103 T€	6 T€	-	-	11 T€	-	-	120 T€
Langen	-	263 T€	655 T€	-	-	-	-	918 T€
Messel	-	-	25 T€	-	-	-	-	25 T€
Morschen	-	-	4 T€	-	-	-	-	4 T€
Naumburg	193 T€	-	-	-	304 T€	12 T€	17 T€	527 T€
Neckarsteinach	-	6 T€	193 T€	11 T€	-	-	-	210 T€
Nidderau	321 T€	17 T€	-	-	781 T€	-	-	1.119 T€
Niederdorfelden	35 T€	16 T€	42 T€	-	-	-	-	93 T€
Rodenbach	299 T€	490 T€	131 T€	-	-	-	-	920 T€
Schöneck	228 T€	166 T€	32 T€	-	-	-	-	426 T€
Siegbach	16 T€	-	-	-	-	-	-	16 T€
Solms	276 T€	187 T€	13 T€	-	36 T€	-	-	513 T€
Tann (Rhön)	-	-	-	54 T€	-	-	-	54 T€
Trebur	29 T€	499 T€	436 T€	-	25 T€	-	-	988 T€
Summe	2.212 T€	3.737 T€	2.738 T€	65 T€	2.491 T€	12 T€	17 T€	11.272 T€
	8.687 T€			2.586 T€				

= Kommunen ohne Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 = Kommunen mit Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 unter Berücksichtigung von Rücklagen (vgl. Ansicht 79)  
 - = nicht zutreffend  
<sup>1)</sup> siehe Fußnote 1 in Ansicht 86  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 87: Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Reduzierung von Infrastrukturleistungen

In Bezug auf die Fläche der Einrichtungen wiesen im ersten Analyseschritt, außer Tann (Rhön)<sup>169</sup>, alle Kommunen Verbesserungspotenziale bei den Bürgerhäusern, Sportanlagen und Grünflächen aus. Diese summieren sich auf 8,7 Millionen Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die vergleichsweise teure Unterhaltung ihrer Einrichtungen zu analysieren und die negativen Ergebnisbeiträge nach Möglichkeit zu reduzieren. Die Kommunen sollten hierbei auch prüfen, inwiefern zusätzliche Erträge generiert werden können.

Im zweiten Analyseschritt bezogen auf die Einwohner und somit die Frage, inwiefern das Leistungsangebot angemessen für die Einwohner als potenzielle Nutzer ist, wiesen neun Kommunen<sup>170</sup> Verbesserungspotenziale aus. Diese betragen für die Bürgerhäuser, Bäder, Sportanlagen und Grünflächen insgesamt 2,6 Millionen Euro. Vor dem Hintergrund der Konsolidierungsbemühungen empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, den angebotenen Standard ihrer Leistungen an ihre Größe nach Einwohnern anzupassen.

### Veräußerung von Dorfgemeinschaftshäusern in Tann (Rhön)

Zum Abbau der Kapazitäten beschloss Tann (Rhön) bereits im Jahr 2014, Dorfgemeinschaftshäuser in die Trägerschaft von Vereinen abzugeben. Hilfsweise sollten diese verkauft werden.

In Tann (Rhön) gab es sieben Dorfgemeinschaftshäuser, ein Vereinsheim und die Rhönhalle Tann als Gemeinschaftseinrichtungen. Bezogen auf die Fläche dieser Einrichtungen lag Tann (Rhön) mit 16 Euro im oberen Quartil und war somit vergleichsweise günstig. Bezogen auf die Einwohner lag die Stadt jedoch mit 24 Euro im zweiten Quartil. Dementsprechend leistete sie sich bezogen auf ihre Einwohner einen vergleichsweise hohen Standard.



Ansicht 88: Rhönhalle in Tann (Rhön); Quelle: Stadt Tann (Rhön)

Die Stadt gab an, bereits ein Dorfgemeinschaftshaus im Jahr 2016 für 60.000 Euro verkauft zu haben. Das Dorfgemeinschaftshaus in Hundsbach übertrug die Stadt im Dezember 2016 auf den Schützenverein und vereinbarte, einen Zuschuss von 50 Prozent zu den Nebenkosten zu zahlen. Auch für die Dorfgemeinschaftshäuser Habel und Günthers lagen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung unterzeichnete Verträge für die Übertragung der Einrichtungen

169 Vgl. „Veräußerung von Dorfgemeinschaftshäusern in Tann (Rhön)“, siehe unten.

170 Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Solms, Tann (Rhön), Trebur

auf Vereine vor. Hierdurch reduzierte die Stadt die von ihr zu tragenden Aufwendungen für Nebenkosten wie Strom, Wasser oder Hausmeistertätigkeiten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen zur Reduzierung der Haushaltsbelastung durch Bürgerhäuser zu versuchen, ähnlich wie in Tann (Rhön), die Zahl ihrer Bürgerhäuser zu verkleinern oder Kosten auf Vereine oder andere Partner zu übertragen, die die Einrichtungen nutzen.

Gegenüberstellung  
Konsolidierungs-  
bedarf und EVP

In Ansicht 89 werden den Konsolidierungsbedarfen (vgl. Abschnitt 5.3) die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale aus potenziellen Aufwandsreduzierungen gegenübergestellt.

Ausgleich des Konsolidierungsbedarfs 2016 durch Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite

	Konsolidierungsbedarf 2016 nach Rücklagen <sup>1)</sup>	Ergebnisverbesserungspotenzial			Konsolidierungsbedarf 2016 nach Abzug der Ergebnisverbesserungspotenziale	Nachrichtliches Verbesserungspotenzial Kinderbetreuung in Kindertagespflege und Schulkinderbetreuung außerhalb von Kindertagesstätten (Ansicht 84)
		Personal Allgemeine Verwaltung (Ansicht 80)	Personal Kinderbetreuung (Ansicht 82)	Infrastruktur (Bürgerhäuser, Bäder, Sportanlagen und Grünflächen) (Ansicht 87)		
Bischofsheim	-	31 T€	-	679 T€	-	452 T€
Büttelborn	-1.608 T€	-	857 T€	1.162 T€	-	190 T€
Eppstein	-1.488 T€	-	575 T€	26 T€	-888 T€	605 T€
Erlensee	-	269 T€	126 T€	1.251 T€	-	641 T€
Heusenstamm	-	408 T€	498 T€	2.223 T€	-	125 T€
Hosenfeld	-163 T€	-	49 T€	120 T€	-	3 T€
Langen	-143 T€	551 T€	3.921 T€	918 T€	-	676 T€
Messel	-	-	230 T€	25 T€	-	58 T€
Morschen	-655 T€	-	-	4 T€	-651 T€	27 T€
Naumburg	-417 T€	-	-	527 T€	-	45 T€
Neckarsteinach	-	203 T€	5 T€	210 T€	-	30 T€
Nidderau	-373 T€	224 T€	-	1.119 T€	-	514 T€
Niederdorfelden	-265 T€	159 T€	85 T€	93 T€	-	107 T€
Rodenbach	-	-	768 T€	920 T€	-	651 T€
Schöneck	-	-	138 T€	426 T€	-	310 T€
Siegbach	-	-	-	16 T€	-	-
Solms	-	-	76 T€	513 T€	-	106 T€
Tann (Rhön)	-438 T€	-	-	54 T€	-384 T€	-
Trebur	-	-	304 T€	988 T€	-	-
Summe	-5.550 T€	1.846 T€	7.632 T€	11.272 T€	-1.923 T€	4.541 T€

Farblegende für vorletzte Spalte:

  = Kommunen, die unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreicht hätten

  = Kommunen, die auch unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 nicht erreicht hätten

- = nicht zutreffend

<sup>1)</sup> Vgl. Ansicht 79 mit dortiger Farblegende

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 89: Ausgleich des Konsolidierungsbedarfs 2016 durch Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite

Sechs der neun restlichen Kommunen<sup>171</sup> mit einem Konsolidierungsbedarf im Jahr 2016 könnten ihren Haushalt durch die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale ausgleichen. Für Eppstein, Morschen und Tann (Rhön) bleibt auch unter Berücksichtigung dieser Ergebnisverbesserungspotenziale ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von insgesamt 1,9 Millionen Euro bestehen.

### 5.5 Haushaltskonsolidierung: Feststellungen zur Ertragsseite

Nach einer Reduzierung der Aufwendungen (vgl. Abschnitt 5.4) ist in einem nächsten Schritt die Verbesserung des Ergebnisses durch eine Erhöhung der Erträge in Betracht zu ziehen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden die Teilbereiche Elternbeiträge für die Kinderbetreuung, Gebühren, Beiträge und Realsteuern im Detail analysiert, um Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Erträgen zu identifizieren.

Elternbeiträge für die  
Kinderbetreuung

Neben dem in Abschnitt 5.4 analysierten Betreuungsstandard wird der Ergebnisbeitrag der Kindertagesstätten auch durch die Elternbeiträge beeinflusst, die für die Betreuung erhoben werden. In Anlehnung an § 28 Absatz 2 HKJGB können Kommunen ein Drittel der Aufwendungen für den Betrieb der Einrichtung durch die Erhebung von Elternbeiträgen finanzieren. Im Folgenden werden der Deckungsgrad für das Jahr 2016 und sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenziale dargestellt (vgl. Ansicht 90).

#### **Beitragsfreistellung**

Mit Gesetz vom 30. April 2018<sup>172</sup> ist ab 1. August 2018 der Besuch des Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich freigestellt. Dafür erstattet das Land den Kommunen pro Kind 135,60 Euro monatlich für eine sechsstündige Betreuung.<sup>173</sup> Die auf diesen Betreuungszeitraum entfallenden Ergebnisverbesserungspotenziale aus Elternbeiträgen können so ab 1. August 2018 nicht mehr realisiert werden.

---

171 Vgl. Seite 122 ff.

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

173 § 32c Abs. 1 HKJGB

Deckungsgrad durch Elternbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen 2016				
	Aufwand für eigene Kindertageseinrichtungen (inkl. interne Leistungsverrechnung)	Elternbeiträge <sup>1)</sup>	Deckungsgrad	Ergebnisverbesserungspotenzial aus Erhebung eines Drittels der Aufwendungen <sup>2)</sup>
Bischofsheim	-4.534 T€	900 T€	19,9%	611 T€
Büttelborn	-5.834 T€	1.123 T€	19,3%	536 T€
Eppstein	-2.405 T€	469 T€	19,5%	141 T€
Erlensee	-4.587 T€	794 T€	17,3%	693 T€
Heusenstamm	-3.192 T€	470 T€	14,7%	428 T€
Hosenfeld	-1.132 T€	191 T€	16,9%	170 T€
Langen	-13.348 T€	2.129 T€	15,9%	1.014 T€
Messel	-1.449 T€	370 T€	25,6%	36 T€
Morschen	-299 T€	43 T€	14,3%	57 T€
Naumburg	-696 T€	136 T€	19,5%	96 T€
Neckarsteinach	-662 T€	124 T€	18,7%	95 T€
Nidderau	-5.639 T€	1.374 T€	24,4%	505 T€
Niederdorfelden	-2.571 T€	410 T€	15,9%	419 T€
Rodenbach	-3.965 T€	535 T€	13,5%	531 T€
Schöneck	-3.260 T€	799 T€	24,5%	241 T€
Siegbach	-450 T€	87 T€	19,3%	63 T€
Solms	-3.828 T€	700 T€	18,3%	551 T€
Tann (Rhön)	-	-	-	-
Trebur	-4.781 T€	965 T€	20,2%	527 T€
Summe	-62.633 T€	11.619 T€	-	6.715 T€

  = Kommunen, die unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)  
  = Kommunen, die auch unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 nicht erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)

<sup>1)</sup> Da die Aufwendungen der Mittagsverpflegung in den Aufwendungen enthalten sind, werden die Elternbeiträge inklusive der Entgelte für die Mittagsverpflegung dargestellt. Grundlage der Berechnung der Elternbeiträge war der Rechtsstand zum Ende des Prüfungszeitraums. Die zum 30. April 2018 geänderte Rechtslage sieht vor, dass ab dem 1. August 2018 der Besuch des Kindergartens vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich freigestellt ist. Die auf diesen Betreuungszeitraum entfallenden Ergebnisverbesserungspotenziale aus Elternbeiträgen können so ab 1. August 2018 nicht mehr realisiert werden.

<sup>2)</sup> Bei einer Anpassung der Zahl der Fachkräfte an die gesetzlichen Vorgaben zuzüglich 10 Prozent (vgl. Ansicht 82) würden sich die Personalaufwendungen verringern. In diesem Fall würde sich das Ergebnisverbesserungspotenzial bei einer Weiterbelastung eines Drittels der Gesamtaufwendungen entsprechend um ein Drittel der eingesparten Personalaufwendungen reduzieren. Das an dieser Stelle dargestellte Ergebnisverbesserungspotenzial berücksichtigt die in Ansicht 82 ausgewiesene Anpassung der Zahl der Fachkräfte an die gesetzlichen Vorgaben zuzüglich 10 Prozent.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 90: Deckungsgrad durch Elternbeiträge in eigenen Kindertageseinrichtungen 2016

Die Deckungsgrade der Elternbeiträge aller Vergleichskommunen lagen zwischen 13,5 Prozent (Rodenbach) und 25,6 Prozent (Messel). Somit belastete keine Kommune ein Drittel der Aufwendungen weiter.

In einem ersten Schritt empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen die Personalausstattung (vgl. Ansicht 82) anzupassen. Von den danach für die Kinderbetreuung verbleibenden Aufwendungen sollte ein Drittel über entsprechend angepasste Elternbeiträge für die Kinderbetreuung gedeckt werden. Daraus ergäbe sich für die Kommunen ein zusätzliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 6,7 Millionen Euro.

Das Hessische Ministerium für Soziales und Integration stellte am 24. August 2017 ein neues Konzept zu Kindergartenbeiträgen vor. Nach Gesetzesbeschluss vom Hessischen Landtag vom 26. April 2018 werden die Eltern ab dem 1. August 2018 für das erste bis dritte Kindergartenjahr für jeweils sechs Stunden am Tag von Beiträgen freigestellt.<sup>174</sup> Die sich daraus ergebenden Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung sowie die Belastung der Kommunen waren nicht Gegenstand der 207. Vergleichenden Prüfung. Die zukünftige Entwicklung wird von den Kommunen bei ihren Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung zu berücksichtigen sein. Darüber hinaus bleiben die bisherigen Regelungen für die Kinderbetreuung von Kindern unter drei Jahren bestehen.

#### Gebühren

Für die Gebührenhaushalte Wasserversorgung, Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung, Straßenreinigung und Friedhofs- und Bestattungswesen sind kostendeckende Gebühren zu erheben.<sup>175</sup> Hierfür wurde eine indikative Betrachtung<sup>176</sup> der Kostendeckung vorgenommen. Der Kostendeckungsgrad im Jahr 2016 sowie sich hieraus und aus den kalkulatorischen Zinsen ergebende Ergebnisverbesserungspotenziale sind in Ansicht 91 dargestellt.

---

174 Für das dritte Kindergartenjahr war die Betreuung für fünf Stunden täglich bereits zuvor freigestellt. Vgl. hierzu § 32c HKJGB.

175 Die gesetzliche Grundlage für den betrachteten Prüfzeitraum der Jahre 2012 bis 2016 stellt zum einen die KAG-Fassung vom 10. Februar 2005 sowie zum anderen die KAG-Fassung vom 24. März 2013 dar. Die Gebühren sind nach § 10 Absatz 1 KAG vom 24. März 2013 so bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt sind. Hierbei soll das Gebührenaufkommen die Kosten nicht übersteigen. Zu den Kosten zählen nach § 10 Absatz 2 KAG insbesondere

- Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung,
- Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistung,
- angemessene Abschreibung sowie
- eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

Nach § 10 Absatz 2 KAG sind erwirtschaftete Unter- sowie Überdeckungen innerhalb der darauffolgenden 5 Jahre in der Gebührenkalkulation auszugleichen. Die Kalkulation der Gebühren ist nach § 10 Absatz 2 KAG nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert eine Vor- und Nachkalkulation.

176 Es handelt sich bei der Analyse um eine indikative Berechnung auf Grundlage der gebuchten Erträge und Aufwendungen, interner Leistungsbeziehungen (sofern anwendbar) sowie kalkulatorischer Zinsen. Unter- sowie Überdeckungen außerhalb des Prüfungszeitraums wurden nicht in die Betrachtung einbezogen.

Kostendeckungsgrad 2016 und Ergebnisverbesserungspotenziale aus Gebühren										
	Kostendeckungsgrad 2016 in Prozent					Ergebnisverbesserungspotenzial				Summe
						im Kernhaushalt		bei Eigenbetrieben/ Eigengesellschaften		
	Wasserversorgung	Abwasserentsorgung	Abfallentsorgung	Straßenreinigung	Bestattungswesen	Erhebung kosten- deckender Gebühren	Anhebung des kalku- latorischen Zinssat- zes auf das obere Quartil	Erhebung kosten- deckender Gebühren	Anhebung des kalku- latorischen Zinssat- zes auf das obere Quartil	
Bischofsheim	-	-	100	-	73	82 T€	2 T€	-	-	84 T€
Büttelborn	-	98	104	-	61	131 T€	24 T€	-	-	155 T€
Eppstein	108	91	107	-	66	127 T€	-	234 T€	189 T€	550 T€
Erlensee	-	106	100	-	52	144 T€	32 T€	-	-	176 T€
Heusenstamm	92	118	95	-	108	186 T€	233 T€	-	-	419 T€
Hosenfeld	96	91	-	-	29	47 T€	9 T€	-	-	56 T€
Langen	-	99	102	104	88	-	-	196 T€	293 T€	489 T€
Messel	-	68	-	-	88	346 T€	30 T€	-	-	376 T€
Morschen <sup>1)</sup>	85	78	-	-	180	249 T€	128 T€	-	-	377 T€
Naumburg	87	82	-	-	65	50 T€	-	381 T€	168 T€	599 T€
Neckarsteinach	98	89	-	-	95	15 T€	-	-	-	15 T€
Nidderau	-	-	99	-	92	37 T€	-	-	-	37 T€
Niederdorfelden	-	101	100	-	65	33 T€	40 T€	-	-	73 T€
Rodenbach	-	100	100	-	68	89 T€	-	-	-	89 T€
Schöneck	-	112	106	-	56	122 T€	20 T€	-	-	142 T€
Siegbach	57	77	-	-	26	415 T€	3 T€	-	-	418 T€
Solms	107	106	-	-	45	172 T€	-	-	888 T€	1.060 T€
Tann (Rhön)	97	106	-	-	29	51 T€	54 T€	-	-	105 T€
Trebur	-	91	100	-	56	124 T€	26 T€	-	-	150 T€
<b>Summe</b>	-	-	-	-	-	<b>2.420 T€</b>	<b>601 T€</b>	<b>811 T€</b>	<b>1.538 T€</b>	<b>5.370 T€</b>

  = Kommunen, die unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)  
  = Kommunen, die auch unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 nicht erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)  
 - = nicht zutreffend  
<sup>1)</sup> Morschen konnte Personalkosten nicht eindeutig dem Bestattungswesen zuordnen. Im Verhältnis zu den Aufwendungen, inklusive interner Leistungsverrechnung, überwogen somit die Erträge.  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 91: Kostendeckungsgrad 2016 und Ergebnisverbesserungspotenziale aus Gebühren

Die Betrachtung ergab, dass 37 von 57 Gebührenhaushalten nicht kostendeckend waren. Anhand der indikativen Berechnung kann allein im Kernhaushalt von einem jährlichen Gesamtergebnisverbesserungspotenzial der Kommunen von bis zu 2,4 Millionen Euro im Jahr<sup>177</sup> aus der zukünftigen Erhebung kostendeckender Gebühren ausgegangen werden. Bei Eigenbetrieben beziehungsweise Eigengesellschaften ergäben sich weitere 0,8 Millionen Euro je Jahr.

Weiterhin sollten die Kommunen eine angemessene Verzinsung ihres Anlagekapitals in der Gebührenkalkulation berücksichtigen.<sup>178</sup> Die Vergleichskommunen bezogen kalkulatorische Zinsen zwischen 2 und 6 Prozent in ihre Gebührenkalkulationen ein. Heben die Kommunen ihre kalkulatorischen Zinssätze auf das jeweilige obere Quartil der Gebührenhaushalte an, können sie im Kernhaushalt weitere 0,6 Millionen Euro realisieren. Bei Eigenbetrieben beziehungsweise Eigengesellschaften ergäben sich weitere 1,5 Millionen Euro.<sup>179</sup>

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, kostendeckende Gebühren zu erheben und eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals zu berücksichtigen.

### **Erhebung kostendeckender Gebühren in Hosenfeld**

Hosenfeld steuerte die Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gemäß den gesetzlichen Vorgaben.

In der Wasserversorgung erzielte die Gemeinde einen indikativen Kostendeckungsgrad im Prüfungszeitraum zwischen 96 und 102 Prozent. Sie kalkulierte ihre Benutzungsgebühren der Wasserversorgung vor und nach. Die letzte Vorkalkulation stammte aus dem Jahr 2014 und betraf die Jahre 2015 bis 2017. Die Gemeinde legte Erlöse und Kosten (inklusive kalkulatorischer Zinsen) auf den Gebührenhaushalt in Form der internen Leistungsverrechnung um. Weiterhin berücksichtigte sie in der Vorkalkulation die Unterdeckungen der Jahre 2012 bis 2014. Die letzte Nachkalkulation lag aus dem Jahr 2017 für das Jahr 2015 vor. Überschüsse beziehungsweise Fehlbeträge des Gebührenhaushalts überführte Hosenfeld, ebenfalls über die interne Leistungsverrechnung, in einen Sonderposten zum Gebührenaussgleich. Zum 31. Dezember 2015 hatte dieser einen vorläufigen Stand von 28.746 Euro.<sup>180</sup>

---

177 Zugrunde gelegt wurden die Unterdeckungen des Ergebnisbeitrags des Jahres 2016 nach interner Leistungsverrechnung und, sofern nicht von den Kommunen erfasst, einer kalkulatorischen Verzinsung des Anlagevermögens. Aufgrund der langfristigen Auswirkungen der Gebühren auf das Ergebnis im Friedhofs- und Bestattungswesen sind Verbesserungen des Ergebnisses in diesem Bereich nur sukzessive durch Verbesserung der Kostendeckung für zukünftige Sachverhalte möglich.

178 Zu einem angemessenen kalkulatorischen Zinssatz vgl. Urteil des Hessischer Verwaltungsgerichtshofs vom 8. April 2014, Az. 5 A 1994/12, Rn. 59.  
Zur kalkulatorischen Verzinsung vgl. auch 190. Vergleichende Prüfung „Abwasserverbände“, Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 233.

179 Das obere Quartil im Vergleich lag für die Wasserversorgung bei 4,5 Prozent, bei der Abwasserentsorgung bei 5,5 Prozent, in der Abfallentsorgung bei 5,9 Prozent und im Bestattungswesen bei 5,0 Prozent.

180 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung hatte die Gemeinde den Jahresabschluss für das Jahr 2015 aufgestellt. Der Jahresabschluss für das Jahr 2016 war noch nicht aufgestellt.



Ansicht 92: Erneuerung der Wasserleitung in Hosenfeld (Quelle: Gemeinde Hosenfeld)

Die Abwasserentsorgung behandelte Hosenfeld gleichermaßen wie die Wasserversorgung. Für die Abwasserentsorgung ergab sich für den Prüfungszeitraum ein indikativer Kostendeckungsgrad zwischen 91 und 112 Prozent. Der Sonderposten wies zum 31. Dezember 2015 einen vorläufigen Stand von 137.856 Euro aus.<sup>181</sup>

Durch die Nutzung regelmäßiger Vor- und Nachkalkulationen stellte Hosenfeld sicher, kostendeckende Gebühren zu erheben. Die Buchung von kalkulatorischen Zinsen in der internen Leistungsverrechnung und die Bildung eines Sonderpostens zum Gebührenausgleich trugen zur Steuerung und Konsolidierung im Haushalt bei. Die Überörtliche Prüfung bewertet dies als rechtmäßig und sachgerecht.

Neben Gebühren können Kommunen zur Deckung ihres Aufwands für die Herstellung, Anschaffung, Erweiterung und Erneuerung von öffentlichen Einrichtungen Beiträge nach § 11 KAG erheben. Besonders bei den Straßenbeiträgen haben Kommunen die Wahl zwischen maßnahmenbezogenen und wiederkehrenden Straßenbeiträgen. Entsprechend wurde im Folgenden untersucht, welche Satzungen die Kommunen erlassen hatten und ob diese im Prüfungszeitraum angewendet wurden.

Beiträge

In den Erschließungsbeitragssatzungen definierten 18 Kommunen Eigenanteile an den Investitionssummen im Bereich Erschließung in Höhe von 10 Prozent. Ausnahme hiervon war Messel mit einem Eigenanteil von 15 Prozent in ihrer Satzung vom 1. Juli 1987. Sie gab an, keine beitragspflichtigen Erschließungsmaßnahmen durchgeführt zu haben. Vor dem Hintergrund des Alters der Satzung (31 Jahre) sollte Messel diese auf ihre rechtliche Aktualität prüfen und entsprechend anpassen.

181 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung hatte die Gemeinde den Jahresabschluss für das Jahr 2015 aufgestellt. Der Jahresabschluss für das Jahr 2016 war noch nicht aufgestellt.

In Straßenbeitragssatzungen legten 15 Kommunen<sup>182</sup> maßnahmenbezogene Eigenanteile gemäß § 11 Satz 4 KAG<sup>183</sup> in Höhe von 25 Prozent, 50 Prozent beziehungsweise 75 Prozent für Anlieger-, innerörtliche und überörtliche Straßen fest. Die Mindesteigenanteile für Straßenbeiträge überschritt Bischofsheim, indem die Gemeinde in der Satzung vom 19. Juli 1978 Eigenanteile von 55 Prozent, 65 Prozent und 75 Prozent festlegte. Bischofsheim führte im Prüfungszeitraum keine beitragspflichtigen Maßnahmen in Bezug auf diese Satzung durch. Vor dem Hintergrund des Alters der Satzung (40 Jahre) sollte Bischofsheim diese auf ihre rechtliche Aktualität prüfen und entsprechend anpassen.<sup>184</sup>

Über eine Satzung für die Erhebung wiederkehrender Straßenbeiträge verfügten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung nur Langen, Messel und Morschen.

Im Weiteren wurde analysiert, ob die Kommunen Beiträge gemäß den genannten Satzungen erhoben und ob sie die definierten Eigenanteile einhielten. Das einmalige Ergebnisverbesserungspotenzial aus nicht erhobenen sowie aus zu niedrig erhobenen Beiträgen ist in Ansicht 93 dargestellt.

---

182 Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Naumburg, Neckarsteinach, Niederau, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck, Siegbach, Solms, Tann (Rhön), Trebur

183 Ab 7. Juni 2018 wurde die Maßgabe, Straßenbeiträge zu erheben, von einer Soll- zu einer Kann-Vorschrift geändert. Vgl. hierzu § 11 Absatz 1 Satz 2 KAG.

184 Bischofsheim gab an, zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung eine wiederkehrende Straßenbeitragssatzung zu erstellen. Diese soll ab dem Jahr 2018 eingeführt werden.

Einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial aus Beiträgen			
	Ergebnisverbesserungspotenzial aus schlussgerechneten, aber nicht erhobenen Beiträgen	Ergebnisverbesserungspotenzial aus zu niedrig erhobenen Beiträgen	Summe
Bischofsheim	-	-	-
Büttelborn	11 T€	-	11 T€
Eppstein	-	192 T€	192 T€
Erlensee	-	-	-
Heusenstamm	-	-	-
Hosenfeld	61 T€	7 T€	68 T€
Langen	-	-	-
Messel	-	-	-
Morschen	-	-	-
Naumburg	-	35 T€	35 T€
Neckarsteinach	-	22 T€	22 T€
Nidderau	-	-	-
Niederdorfelden	-	-	-
Rodenbach	-	-	-
Schöneck	-	-	-
Siegbach	-	-	-
Solms	-	-	-
Tann (Rhön)	-	-	-
Trebur	-	4 T€	4 T€
<b>Summe</b>	<b>72 T€</b>	<b>260 T€</b>	<b>332 T€</b>

= Kommunen, die unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)  
 = Kommunen, die auch unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 nicht erreicht hätten (vgl. Ansicht 89)  
 - = nicht zutreffend  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: September 2017

Ansicht 93: Einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial aus Beiträgen

Nicht alle Vergleichskommunen erhoben satzungsgemäß festgelegte Beiträge für die im Prüfungszeitraum relevanten beitragsfähigen Investitionen. Ein einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial aus schlussgerechneten Investitionen, für die keine Beiträge erhoben wurden, ergab sich für Büttelborn und Hosenfeld in Höhe von 71.971 Euro. Für Eppstein, Hosenfeld, Naumburg, Neckarsteinach und Trebur ergab sich zudem ein einmaliges Ergebnisverbesserungspotenzial aus zu niedrig erhobenen Beiträgen in Höhe von insgesamt 260.053 Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Vergleichskommunen, Investitionsmaßnahmen zeitnah nach Abschluss schlusszurechnen und satzungsgemäße Beiträge zu erheben.

Sofern die Kommunen zu geringe Gebühren und Beiträge für ihre Leistungen erheben oder sich einen vergleichsweise hohen Standard in Bezug auf die Verwaltung, Kinderbetreuung oder Infrastrukturleistungen leisten, sollten die zu-

Hebesatzgestaltung

sätzlichen Belastungen durch Steuern ausgeglichen werden. Durch eine Veränderung der Hebesätze können Kommunen die Erträge aus Realsteuern beeinflussen.

Die Anhebung der Grundsteuer B ist als Ultima Ratio zu verstehen, sofern der Haushaltsausgleich nicht durch Einsparungen bei den Aufwendungen und Ertragssteigerungen erreicht werden kann. Ansicht 94 stellt daher den in Abschnitt 5.4 ermittelten Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2016 nach Abzug der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite den in diesem Abschnitt ermittelten Ergebnisverbesserungspotenzialen der Ertragsseite gegenüber. Hiernach verbleibende Konsolidierungsbedarfe könnten durch eine Anhebung der Grundsteuer B ausgeglichen werden.

Ausgleich des Konsolidierungsbedarfs 2016 durch Ergebnisverbesserungspotenziale der Ertragsseite

	Konsolidierungsbedarf 2016 nach Rücklagen und nach Abzug der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite <sup>1)</sup>	Ergebnisverbesserungspotenzial		Konsolidierungsbedarf 2016 nach Abzug der Ergebnisverbesserungspotenziale	Anhebung der Grundsteuer B zur Deckung des restlichen Konsolidierungsbedarfs (in Prozentpunkten zum Hebesatz 2016) <sup>2)</sup>	Anhebung der Grundsteuer B zur Deckung des restlichen Konsolidierungsbedarfs (in Prozentpunkten zum Hebesatz 2017) <sup>2) 3)</sup>	Nachrichtliches Verbesserungspotenzial	
		Elterbeiträge für die Kinderbetreuung (Ansicht 90)	Gebühren im Kernhaushalt (Ansicht 91)				Gebühren bei Eigenbetrieben/ Eigengesellschaften (Ansicht 91)	Erhebung satzungsgemäßer Beiträge (einmaliges Potenzial, Ansicht 93)
Bischofsheim	-	611 T€	84 T€	-	-	-	-	-
Büttelborn	-	536 T€	156 T€	-	-	-	-	11 T€
Eppstein	-888 T€	141 T€	127 T€	-619 T€	130	-	423 T€	192 T€
Erlensee	-	693 T€	176 T€	-	-	-	-	-
Heusenstamm	-	428 T€	390 T€	-	-	-	-	-
Hosenfeld	-	170 T€	56 T€	-	-	-	-	68 T€
Langen	-	1.014 T€	-	-	-	-	489 T€	-
Messel	-	36 T€	376 T€	-	-	-	-	-
Morschen	-651 T€	57 T€	378 T€	-216 T€	295	95	-	-
Naumburg	-	96 T€	50 T€	-	-	-	550 T€	35 T€
Neckarsteinach	-	95 T€	15 T€	-	-	-	-	22 T€
Nidderau	-	505 T€	37 T€	-	-	-	-	-
Niederdorfelden	-	419 T€	73 T€	-	-	-	-	-
Rodenbach	-	531 T€	89 T€	-	-	-	-	-
Schöneck	-	241 T€	142 T€	-	-	-	-	-
Siegbach	-	63 T€	418 T€	-	-	-	-	-
Solms	-	551 T€	172 T€	-	-	-	888 T€	-
Tann (Rhön)	-384 T€	-	104 T€	-280 T€	262	262	-	-
Trebur	-	527 T€	150 T€	-	-	-	-	4 T€
Summe	-1.923 T€	6.715 T€	2.993 T€	-1.116 T€	-	-	2.349 T€	332 T€

Farblegende für Spalte 5 bis 7:

■ = Kommunen, die unter Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwands- sowie Ertragsseite, den Haushaltsausgleich im Jahr 2016 erreicht hätten

- = nicht zutreffend

1) vgl. Ansicht 89 mit dortiger Farblegende

2) Im Jahr 2016 betrug der Hebesatz der Grundsteuer B in Eppstein 400 Prozent, in Morschen 380 Prozent und in Tann (Rhön) 380 Prozent. Für das Jahr 2017 hob Eppstein den Hebesatz auf 535 Prozent und Morschen auf 580 Prozent an.

3) Dargestellt ist die verbleibende Anhebung des Hebesatzes zum Ausgleich des restlichen Konsolidierungsbedarfs, nachdem die Kommune den Hebesatz der Grundsteuer B für das Jahr 2017 bereits angehoben hat.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

Ansicht 94: Ausgleich des Konsolidierungsbedarfs 2016 durch Ergebnisverbesserungspotenziale der Ertragsseite

Für Eppstein, Morschen und Tann (Rhön) ergab sich nach Berücksichtigung der Ergebnisverbesserungspotenziale der Aufwandsseite weiterhin ein Konsolidierungsbedarf in Höhe von 1,9 Millionen Euro.<sup>185</sup> Durch die ertragsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale aus Elternbeiträgen und Gebühren können sie ihren Konsolidierungsbedarf auf 1,1 Millionen Euro reduzieren. Durch die Anhebung der Grundsteuer B als Ultima Ratio um 130 bis 280 Prozentpunkten können die drei Kommunen den Haushaltsausgleich erreichen. Durch eine Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2017 realisierte Eppstein das Ergebnisverbesserungspotenzial bereits vollständig. Morschen realisierte dies anteilig. Gegenüber dem Hebesatz des Jahres 2017 müsste Morschen nur noch um 95 Prozentpunkte erhöhen, um den Haushaltsausgleich zu erreichen.<sup>186</sup>

Hieraus ergibt sich, dass alle Vergleichskommunen den für das Jahr 2016 ermittelten Konsolidierungsbedarf durch die dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale ausgleichen können. Nur drei von 19 Kommunen müssten dafür nach Ansicht 94 auf eine Anhebung der Grundsteuer B zurückgreifen.

### Nachhaltigkeits-satzung

Um eine generationengerechte Haushaltsführung zu gewährleisten, ist es wichtig, die nachhaltige finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommune wiederherzustellen oder zu bewahren. Für eine flexible Hebesatzgestaltung mit dem Ziel einer generationengerechten Haushaltsführung können die Kommunen eine Nachhaltigkeitssatzung erlassen. Es handelt sich dabei um eine Form der freiwilligen Selbstbeschränkung in Haushalts- und Finanzangelegenheiten, in die auch der Bürger einbezogen werden sollte. Fordert der Bürger einen höheren Standard, beispielsweise in der Kinderbetreuung, muss er dafür auch zahlen. Im Jahr 2014 hat Taunusstein als erste hessische Kommune eine Nachhaltigkeitssatzung beschlossen.<sup>187</sup>

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Einführung einer Nachhaltigkeitssatzung zu diskutieren.

## 5.6 Zusammenfassung und Ausblick

Die untersuchten Kommunen gingen nicht davon aus, den Haushaltsausgleich bis zum Jahr 2017 zu erreichen. Es hat sich jedoch gezeigt, dass zehn der 19 Vergleichskommunen bereits im Jahr 2016 ein positives Rechnungsergebnis unter Berücksichtigung der Rücklagen auswiesen. Von den verbleibenden neun Kommunen mit einem Konsolidierungsbedarf hätten im Jahr 2016 sechs Kommunen den Haushaltsausgleich allein durch die aufwandsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale erreichen können. Die anderen drei Kommunen hätten auch auf die ertragsseitig ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale zurückgreifen müssen. Künftig müssen die Kommunen nun ihre Fehlbeiträge aus den Jahren vor 2016 ausgleichen. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird somit weiterhin darin bestehen, die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung fortzusetzen. Unterstützt werden die Kommunen hierbei durch die vom Land erfolgte Übernahme der Kassenkredite im Jahr 2018. Das Angebot sieht vor, die Entschuldung zu organisieren, individuelle Pakete mit berechenbaren Konditionen zu bieten sowie auch Landesgeld für die Tilgung kommunaler Schulden bereitzustellen.

---

185 Vgl. Ansicht 89

186 Die Hebesätze der Grundsteuer B lagen in 2016 in Eppstein bei 400 Prozent und in Morschen sowie Tann (Rhön) bei 380 Prozent. Nach der errechneten Anhebung zum Ausgleich der verbleibenden Konsolidierungsbedarfe lägen die Hebesätze in Eppstein bei 530 Prozent, in Morschen bei 675 Prozent und in Tann (Rhön) bei 642 Prozent.

187 Zur Nachhaltigkeitssatzung vgl. Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 17. September 2014, LT-Drs. 19/801, S. 42.

Anlage: Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016											
		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung		3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung			Beurteilung der jährlichen Haushaltslage <sup>6)</sup>	Zusammenfassende Beurteilung <sup>7)</sup>
		Komponente 1 - Ordentliches Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 – Selbstfinanzierung (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 – Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 - fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 - fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>		
Bischofsheim	2012	-2,8	0,0	-2,8	-1,6	-9,4	321	44	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-3,5	0,0	-3,5	-2,3	-11,6	410	276	●	instabil	
	2014	-1,5	0,0	-1,5	-1,6	-13,0	307	●	●	instabil	
	2015	-0,5	0,0	-0,5	0,2	-11,7	258	○	●	instabil	
	2016	-0,1	0,0	-0,1	0,3	-11,5	●	○	●	instabil	
Büttelborn	2012	-2,5	0,0	-2,5	-0,5	0,9	710	●	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-1,9	0,0	-1,9	-2,7	3,2	732	●	●	instabil	
	2014	-1,9	0,0	-1,9	-0,8	5,1	491	●	●	instabil	
	2015	-0,4	0,0	-0,4	0,7	4,7	●	○	●	instabil	
	2016	1,7	0,0	1,7	0,6	7,5	●	○	●	instabil <sup>8)</sup>	
Eppstein	2012	-3,9	0,3	-3,7	-2,1	-6,5	911	●	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-9,2	0,1	-9,1	-2,4	-10,5	734	●	●	instabil	
	2014	-2,3	0,1	-2,2	-6,1	-15,8	483	●	●	instabil	
	2015	0,4	0,1	0,5	-0,1	-14,9	●	●	●	instabil	
	2016	0,9	0,1	1,0	-1,6	-14,1	●	●	●	instabil	
Erlensee	2012	-2,7	0,0	-2,7	-3,0	-16,8	297	56	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-2,5	0,0	-2,5	-1,8	-16,9	235	335	●	instabil	
	2014	0,4	0,0	0,4	-1,8	-22,0	302	81	●	instabil	
	2015	-0,7	0,0	-0,7	1,1	-20,3	82	○	●	instabil	
	2016	2,4	0,0	2,4	-1,2	-22,2	1	○	●	instabil	
Heusenstamm	2012	-2,1	0,0	-2,1	1,0	-7,1	468	476	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-6,3	10,4	4,1	-4,4	-13,3	594	●	●	instabil	
	2014	-3,2	4,1	0,8	0,5	-13,6	417	●	●	stabil	
	2015	3,8	0,8	4,7	4,3	-9,2	●	○	●	stabil	
	2016	2,1	0,8	3,0	1,4	-10,3	●	○	●	instabil <sup>8)</sup>	
Hosenfeld	2012	-0,9	0,5	-0,3	-0,4	-0,6	663	349	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-1,1	0,0	-1,1	-0,6	-1,1	575	244	●	instabil	
	2014	-0,6	0,0	-0,6	-0,7	-1,0	432	82	●	instabil	
	2015	-0,3	0,0	-0,3	-0,1	0,1	292	○	●	instabil	
	2016	-0,2	0,0	-0,2	-0,0	-0,4	●	○	●	instabil	

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016

		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung		3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung			Beurteilung der jährlichen Haushaltslage <sup>6)</sup>	Zusammenfassende Beurteilung <sup>7)</sup>
		Komponente 1 - Ordentliches Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 – Selbstfinanzierung (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 – Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 - fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 - fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>		
Langen	2012	-13,1	0,0	-13,1	-8,1	-22,5	9	✓✓	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-10,7	0,0	-10,7	-7,6	-23,3	✓✓	✓✓	●	instabil	
	2014	-10,4	0,0	-10,4	-7,4	-32,1	✓✓	✓✓	●	instabil	
	2015	-9,7	0,0	-9,7	-9,7	-38,0	✓✓	✓✓	●	instabil	
	2016	-2,1	0,0	-2,1	1,9	-36,1	✓✓	○	●	instabil	
Messel	2012	-1,0	0,0	-1,0	-0,3	0,3	412	132	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-1,4	0,0	-1,4	-1,1	-0,8	272	✓✓	●	instabil	
	2014	-1,2	0,0	-1,2	-0,8	-1,3	199	✓✓	●	instabil	
	2015	-1,0	0,0	-1,0	-0,6	-2,1	83	✓✓	●	instabil	
	2016	-0,7	0,0	-0,7	-0,0	-2,0	67	○	●	instabil	
Morschen	2012	-1,2	0,0	-1,2	-1,5	-1,6	904	●	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-1,1	0,0	-1,1	-1,3	-1,6	754	●	●	instabil	
	2014	-0,5	0,0	-0,5	-0,7	-1,8	535	●	●	instabil	
	2015	-0,9	0,0	-0,9	-1,3	-3,0	331	○	●	instabil	
	2016	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,3	●	○	●	instabil <sup>8)</sup>	
Naumburg	2012	-1,0	0,0	-1,0	-1,2	-4,9	312	82	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-0,9	0,0	-0,9	-1,2	-6,0	336	185	●	instabil	
	2014	-0,6	0,0	-0,6	-1,0	-6,6	85	✓✓	●	instabil	
	2015	-0,6	0,0	-0,6	-1,1	-7,0	39	✓✓	●	instabil	
	2016	-0,4	0,0	-0,4	-0,5	-7,9	6	○	●	instabil	
Neckarsteinach	2012	-0,9	0,0	-0,9	0,3	-0,7	202	✓✓	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-0,0	0,0	-0,0	0,2	-0,3	161	✓✓	●	instabil	
	2014	-0,5	0,0	-0,5	-0,5	-0,4	149	✓✓	●	instabil	
	2015	-0,3	0,0	-0,3	-0,4	-0,1	163	✓✓	●	instabil	
	2016	-0,0	0,0	-0,0	0,5	0,3	●	○	●	instabil	
Nidderau	2012	-6,6	0,0	-6,6	-6,9	-17,4	514	●	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	1,4	0,0	1,4	0,3	-18,0	149	●	●	stabil	
	2014	-2,7	0,0	-2,7	-1,7	-20,1	163	●	●	instabil	
	2015	-4,2	1,0	-3,2	-6,6	-27,8	●	○	●	instabil	
	2016	-1,5	1,0	-0,5	-1,7	-19,9	○	○	●	instabil	

Mehrkostenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016											
		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung		3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung				
		Komponente 1 - Ordentliches Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 – Selbstfinanzierung (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 – Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 - fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 - fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>		
Niederdorfelden	2012	-0,3	0,0	-0,3	0,3	0,5	305	31	●	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-0,2	0,0	-0,2	0,1	1,1	209	185	●	instabil	
	2014	-0,4	0,0	-0,4	-0,4	-0,4	✓✓	✓✓	●	instabil	
	2015	0,1	0,0	0,1	-0,1	-1,3	✓✓	○	●	instabil	
	2016	-0,3	0,0	-0,3	0,6	-0,9	✓✓	○	●	instabil	
Rodenbach	2012	4,7	8,0	12,6	0,1	0,4	30	✓✓	●	stabil	stabil
	2013	-1,1	6,9	5,8	-0,5	-0,4	31	✓✓	●	instabil	
	2014	-0,6	6,9	6,3	1,9	1,9	✓✓	✓✓	●	stabil	
	2015	-1,0	5,3	4,3	-0,3	1,2	✓✓	○	●	stabil	
	2016	0,0	5,4	5,4	1,1	2,6	✓✓	○	●	stabil	
Schöneck	2012	-0,6	0,0	-0,6	-0,9	-1,7	386	283	●	instabil	fragil
	2013	-1,0	0,0	-1,0	-1,0	-1,5	222	224	●	instabil	
	2014	-1,0	0,0	-1,0	0,3	-1,3	✓✓	●	●	instabil	
	2015	-0,7	0,0	-0,7	-1,5	-2,8	✓✓	○	●	instabil	
	2016	0,8	0,0	0,8	0,7	-2,1	1	○	●	stabil	
Siegbach	2012	-0,5	0,0	-0,5	-0,3	-1,4	395	●	●	instabil	fragil
	2013	-0,6	0,0	-0,6	-0,5	-1,9	741	●	●	instabil	
	2014	-0,2	0,0	-0,2	-0,1	-2,2	490	●	●	instabil	
	2015	0,0	0,0	0,0	-0,2	-2,2	236	○	●	instabil	
	2016	0,0	0,0	0,0	0,1	-2,3	●	○	●	stabil	
Solms	2012	0,5	0,0	0,5	2,6	1,6	572	384	●	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	3,3	0,0	3,3	3,9	3,2	515	●	●	stabil	
	2014	-2,1	0,0	-2,1	-4,3	1,1	412	●	●	instabil	
	2015	-1,4	0,0	-1,4	-3,7	-2,9	217	○	●	instabil	
	2016	0,3	0,0	0,3	-0,1	-2,6	78	○	●	instabil	
Tann (Rhön)	2012	-1,3	1,4	0,1	-0,8	0,3	932	617	●	stabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-0,9	0,1	-0,7	-1,3	-0,8	768	425	●	instabil	
	2014	-0,3	0,0	-0,3	0,0	-1,1	544	●	●	instabil	
	2015	0,2	0,0	0,2	-0,1	-1,6	●	○	●	instabil <sup>8)</sup>	
	2016	0,7	0,0	0,7	0,4	-1,8	●	○	●	instabil <sup>8)</sup>	

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016

		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung		3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung			Beurteilung der jährlichen Haushaltslage <sup>6)</sup>	Zusammenfassende Beurteilung <sup>7)</sup>
		Komponente 1 - Ordentliches Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 - Rücklagen aus Überschüssen des Ordentlichen Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 - Selbstfinanzierung (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 - Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 - fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 - fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Arbeitstagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 - Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>		
Treibur	2012	-6,4	0,0	-6,4	-5,1	-14,5	444	527	●	instabil	fragil
	2013	-4,3	0,0	-4,3	-3,1	-18,4	412	●	●	instabil	
	2014	-3,0	0,0	-3,0	-1,5	-19,5	161	●	●	instabil	
	2015	-1,6	0,0	-1,6	-0,4	-19,5	55	○	●	instabil	
	2016	0,2	0,0	0,2	0,5	-19,1	59	○	●	stabil	

■ und ✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt

■ = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, Angabe in Arbeitstagen

■ und ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt

■ und ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt

<sup>1)</sup> Rücklagen nach § 49 Absatz 4 Ziffer 1.2.1 GemHVO, Stand der Rücklage zum Stichtag 31. Dezember jeweils vor Berücksichtigung der Zuführung oder Inanspruchnahme im Rahmen der Verwendung des Ordentlichen Ergebnisses.

<sup>2)</sup> Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.

<sup>3)</sup> Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.

<sup>4)</sup> Der Jahresabschluss ist nach § 112 Absatz 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 HGO bis zum 31. Dezember des nächsten folgenden Haushaltsjahres durch die Gemeindevertretung zu beschließen.

<sup>5)</sup> Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich liegt vor, wenn nach der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert keine Fehlbedarfe erwartet werden.

<sup>6)</sup> Der Haushalt wurde als „stabil“ eingestuft, sofern auf der ersten Beurteilungsebene das ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung ggf. bestehender Rücklagen mindestens ausgeglichen war und auf der zweiten Beurteilungsebene mindestens eine Komponente einen positiven Wert aufwies. Die dritte Beurteilungsebene hat nachrichtlichen Charakter.

<sup>7)</sup> Vgl. Ansicht 77 auf Seite 124

<sup>8)</sup> Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung standen entscheidende Buchungen aus, zum Beispiel Abschreibungen und Auflösungen von Sonderposten. Aus Vorsichtsgründen wurden diese Jahre deshalb als instabil bewertet.

Quelle: Eigene Erhebung, Stand: September 2017

# FACHPRÜFUNGEN

## 6. „Kommunaler Wohnungsbau“ – 196. Vergleichende Prüfung

### 6.1 Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

Ziel der 196. Vergleichenden Prüfung „Kommunaler Wohnungsbau“ war die Betrachtung der Wohnungsbausituation der einbezogenen Kommunen sowie der Steuerung ihrer Wohnungsbauunternehmen im Prüfungszeitraum vom 1. Januar 2012 bis zum 31. Dezember 2016.

Geprüfte  
Körperschaften

Bad Nauheim, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Idstein, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden.



Ansicht 95: „Kommunaler Wohnungsbau“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 837,3 Millionen Euro. Es setzte sich zusammen aus der Summe des nach Beteiligungsquoten gewichteten Materialaufwands, Personalaufwands, der Abschreibungen, der sonstigen betrieblichen Aufwendungen sowie der Zinsen und ähnlichen Aufwendungen 2016 der in die Prüfung einbezogenen städtischen Wohnungsbauunternehmen.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale beliefen sich auf insgesamt 33,4 Millionen Euro (Ansicht 96).

Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale	
Potenziale der städtischen Wohnungsbauunternehmen:	
Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen	3,7 Mio. €
Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen	8,9 Mio. €
Verminderung von Forderungsausfällen	3,6 Mio. €
Potenziale der Vergleichskommunen:	
Veränderte Ausschüttungspolitik	17,2 Mio. €
<b>Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale insgesamt:</b>	<b>33,4 Mio. €</b>
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Mai 2018	

Ansicht 96: Jährliche Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale

Das jährliche Ergebnisverbesserungspotenzial der städtischen Wohnungsbauunternehmen betrug 16,2 Millionen Euro. Das jährliche Potenzial für die Kommunen aus einer veränderten Ausschüttungspolitik der Wohnungsbauunternehmen lag im Prüfungszeitraum bei 17,2 Millionen Euro.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2017 bis April 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	30. Mai 2018
Prüfungsbeauftragter:	BDO AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Berlin ISP Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V., Hannover (vgl. S. 304)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 97: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

6.2	Leitsätze.....	162
6.3	Strukturdaten zum Wohnungsbau.....	163
6.4	Steuerung der Beteiligungen.....	171
6.5	Haushaltslage der Kommunen.....	176
6.6	Unterrichtungs- und Prüfungsrechte .....	187
6.7	Ausblick.....	189

Gliederung

## 6.2 Leitsätze

Seite 171

Die untersuchten zehn Städte lagen alle im erweiterten Bereich des Ballungsraums Rhein-Main. In den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Rüsselsheim am Main und Wiesbaden ist eine gegenüber dem Betrachtungszeitraum höhere Wohnungsbautätigkeit erforderlich, um die entstandenen Wohnungsdefizite abzubauen.

Seite 169

Die höchsten Anteile an Gebäudenutzfläche der bis 1978 gebauten Wohnungen am Wohnungsbestand wiesen Gießen (91,7 Prozent), Rüsselsheim am Main (83,9 Prozent) und Hattersheim am Main (81,4 Prozent) auf. Die Städte Rüsselsheim am Main und Gießen waren in der Modernisierung der Wohnungsbestände am weitesten vorangeschritten. Sie wiesen die höchsten Anteile bis 1978 errichteter Wohnungen auf und erreichten einen im Vergleich besseren Energieverbrauch. Der aus dem Energiebedarf abgeleitete Modernisierungsbedarf der wohnungswirtschaftlichen Beteiligung war in Darmstadt am höchsten.

Seite 171

Die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main hielten Anteile an wohnungswirtschaftlich tätigen Genossenschaften. Die Beteiligungsquote der Städte war höher als ihr jeweiliges Stimmrecht in der Generalversammlung. Somit verfügten die Städte nicht über einen angemessenen Einfluss auf die Genossenschaften gemäß § 122 Abs. 1 Nr. 3 HGO.

Seite 172

Die Stadt Gießen gründete eine Wohnbaugenossenschaft ohne Einbindung der Stadtverordnetenversammlung.

Seite 183

Die (über die Bilanzsumme gewichtete) Eigenkapitalquote der GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen mbH betrug 7,2 Prozent und war die niedrigste im Vergleich. Ebenfalls niedrige Eigenkapitalquoten wiesen die SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH mit 14,1 Prozent, die GeWeGe Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH mit 14,4 Prozent sowie die Bad Nauheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH mit 16,3 Prozent aus. Bad Nauheim, Gießen und Wiesbaden sollten künftig auf eine angemessene Ausstattung mit Eigenkapital dieser Gesellschaften achten.

Seite 186

Nur die Wohnungsbauunternehmen von Darmstadt, Hattersheim am Main, Idstein und Wiesbaden beantragten Fördermittel aus dem Programmteil Wohnraum des Kommunalinvestitionsprogramms. Weder die anderen Wohnungsbauunternehmen noch die zehn Kommunen beantragten Fördermittel aus diesem Programmteil.

Seite 187

Die Gemeinnützige Baugenossenschaft Rüsselsheim eG und die GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen mbH räumten keine Prüfungs- und Unterrichtsrechte ein. Angeforderte Unterlagen wurden nicht zur Verfügung gestellt. Die Prüfungs- und Unterrichtsrechte sind vollständig einzuräumen.

## 6.3 Strukturdaten zum Wohnungsbau

Die Bevölkerungsentwicklung nach Bundesländern seit 2011 zeigt Ansicht 98.

Einwohnerzahlen

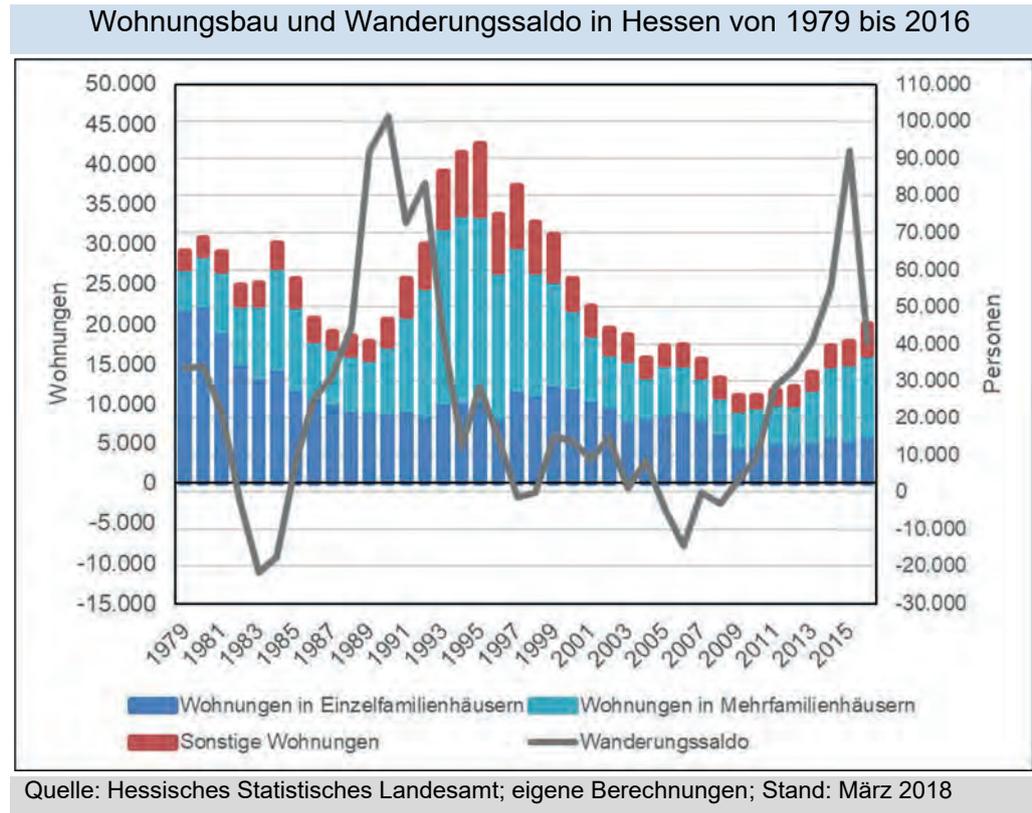
Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2016 nach Bundesländern				
Bundesland	Jahr		Veränderung	
	2011	2016	absolut	in Prozent
Baden-Württemberg	10.512.441	10.951.893	439.452	4,2
Bayern	12.443.372	12.930.751	487.379	3,9
Berlin	3.326.002	3.574.830	248.828	7,5
Brandenburg	2.453.180	2.494.648	41.468	1,7
Bremen	652.182	678.753	26.571	4,1
Hamburg	1.718.187	1.810.438	92.251	5,4
<b>Hessen</b>	<b>5.993.771</b>	<b>6.213.088</b>	<b>219.317</b>	<b>3,7</b>
Mecklenburg-Vorpommern	1.606.899	1.610.674	3.775	0,2
Niedersachsen	7.774.253	7.945.685	171.432	2,2
Nordrhein-Westfalen	17.544.938	17.890.100	345.162	2,0
Rheinland-Pfalz	3.990.033	4.066.053	76.020	1,9
Saarland	997.855	996.651	-1.204	-0,1
Sachsen	4.054.182	4.081.783	27.601	0,7
Sachsen-Anhalt	2.276.736	2.236.252	-40.484	-1,8
Schleswig-Holstein	2.802.266	2.881.926	79.660	2,8
Thüringen	2.181.603	2.158.128	-23.475	-1,1
<b>Deutschland</b>	<b>80.327.900</b>	<b>82.521.653</b>	<b>2.193.753</b>	<b>2,7</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt; Datenbank Destatis, Stand: Mai 2018

Ansicht 98: Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2016 nach Bundesländern

Von 2011 bis 2016 lag Hessen mit einer Einwohnerzunahme von 3,7 Prozent im Vergleich der Bundesländer auf Rang sechs hinter Berlin, Hamburg, Baden-Württemberg, Bremen und Bayern. Die Zunahme der Einwohnerzahl in Hessen beruhte ausschließlich auf dem Wanderungsüberschuss in Höhe von 253.600 Personen aus der Auslandszuwanderung.

Ansicht 99 zeigt die Wanderungsbewegungen in Hessen und die Reaktion des Wohnungsbaus darauf.



Ansicht 99: Wohnungsbau und Wanderungssaldo in Hessen von 1979 bis 2016

Die Ansicht 99 verdeutlicht, wie der Wohnungsbau die Wanderungsbewegungen zeitversetzt abbildet. Auf die Wanderungsverluste in den Jahren 1983 und 1984 folgte der Tiefpunkt der Bautätigkeit mit zeitlicher Verzögerung in den Jahren 1988 und 1989. Auf die starken Wanderungsgewinne von 1989 bis 1992 folgte der Höhepunkt des Wohnungsbaus in den Jahren 1993 bis 1995. Die Reaktion des Wohnungsbaus auf die seit 2011 wieder erhöhten Wanderungsgewinne mit der vorläufigen Spitze im Jahr 2015 war bisher nur vergleichsweise schwach ausgeprägt und indiziert damit eine Wohnungsknappheit nicht nur in den Ballungsräumen, sondern in der Summe für ganz Hessen.

Innerhalb Hessens zeigten sich jedoch regional starke Entwicklungsunterschiede. Ansicht 100 zeigt die Unterschiede in der Bevölkerungsentwicklung in den zehn Städten auf.

Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2016								
	2011	2016	natürliche Bevölkerungsentwicklung			Wanderungssaldo	Veränderung insgesamt	
	Personen		Geburten	Sterbefälle	Saldo		Personen	Prozent
Bad Nauheim	30.313	31.925	1.213	2.433	-1.220	2.832	1.612	5,3
Darmstadt	145.845	157.945	7.818	7.185	633	11.467	12.100	8,3
Frankfurt	676.533	737.826	40.909	29.040	11.869	49.424	61.293	9,1
Gießen	76.059	86.534	4.201	3.435	766	9.709	10.475	13,8
Hanau	87.521	95.422	4.679	4.750	-71	7.972	7.901	9,0
Hattersheim	24.864	27.315	1.402	1.317	85	2.366	2.451	9,9
Hofheim	37.982	39.531	1.721	1.738	-17	1.566	1.549	4,1

Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2016								
	2011	2016	natürliche Bevölkerungsentwicklung			Wanderungssaldo	Veränderung insgesamt	
	Personen		Geburten	Sterbefälle	Saldo		Personen	Prozent
Idstein	23.409	24.573	1.004	1.180	-176	1.340	1.164	5,0
Rüsselsheim	59.307	64.300	3.393	2.993	400	4.593	4.993	8,4
Wiesbaden	270.952	281.142	15.175	13.689	1.486	8.704	10.190	3,8

Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: November 2017

Ansicht 100: Bevölkerungsentwicklung von 2011 bis 2016

Die Einwohnerzunahme konzentrierte sich bis 2016 auf das wirtschaftlich attraktive Rhein-Main-Gebiet und die angrenzenden Kreise. Die höchsten Einwohnerzunahmen zeigten die Städte Darmstadt und Frankfurt am Main. In Wiesbaden stieg die Einwohnerzahl nur um 3,8 Prozent. Die stärkste Bevölkerungssteigerung wies Gießen mit 13,8 Prozent auf.

Vor dem Hintergrund der heterogenen Entwicklung in Hessen erscheint auch die Verteilung der Bevölkerung auf Altersgruppen interessant, die Ansicht 101 zeigt.

Bevölkerung nach Altersgruppen in Prozent					
	unter 18 Jahre	18 bis 29 Jahre	30 bis 49 Jahre	50 bis 64 Jahre	65 Jahre und älter
Bad Nauheim	15,6	12,4	25,7	21,4	24,8
Darmstadt	16,0	21,3	26,8	18,3	17,6
Frankfurt	16,5	16,4	33,3	18,2	15,6
Gießen	14,9	29,6	24,1	16,5	15,0
Hanau	18,4	14,5	27,4	20,4	19,3
Hattersheim	17,5	13,0	28,2	21,5	19,7
Hofheim	18,0	12,0	27,2	22,4	20,3
Idstein	17,2	12,6	25,5	23,8	20,9
Rüsselsheim	18,9	15,0	27,3	19,6	19,3
Wiesbaden	17,8	14,3	27,7	20,2	20,1

Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Berechnungen; Stand: November 2017

Ansicht 101: Bevölkerung nach Altersgruppen in Prozent

Auffällig sind die hohen Werte der Universitätsstädte in Gießen (29,6 Prozent) und Darmstadt (21,3 Prozent) der 18 bis 29-jährigen. Frankfurt am Main ist zwar auch Universitätsstadt. Allerdings wirkt sich hier die Attraktivität der Stadt als Arbeitsstätte für die Altersgruppe der 30 bis 49-jährigen offensichtlich besonders aus (33,3 Prozent). Bad Nauheim dagegen ist offensichtlich als Altersruhesitz der über 65-jährigen sehr attraktiv (24,8 Prozent). Insofern gibt die Altersstruktur der Bevölkerung auch Indizien für die von der Bevölkerung primär nachgefragten Wohnungsbedarfe und Ausstattungsanforderungen.

Einen weiteren wichtigen Hinweis auf die kommunalen Möglichkeiten zum wohnungspolitischen Agieren liefert der Anteil, den die Wohnungen der Stadt und ihrer wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen am gesamten Wohnungsbestand haben. Ansicht 102 zeigt den Anteil der Städte und ihrer wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen am gesamten Wohnungsbestand.

Wohnungsbestand

Wohnungsbestände der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen Ende 2016			
	Wohnungsbestand insgesamt	Wohnungsbestand der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Städte	
		absolut	in Prozent des Gesamtbestands
Bad Nauheim	15.637	1.175	7,5
Darmstadt	78.335	11.860	15,1
Frankfurt	384.609	52.964	13,8
Gießen	44.837	7.596	16,9
Hanau	44.109	4.638	10,5
Hattersheim	12.859	1.694	13,2
Hofheim	18.471	1.654	9,0
Idstein	11.963	940	7,9
Rüsselsheim	29.508	6.334	21,5
Wiesbaden	141.040	13.406	9,5

Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt, Jahresabschlüsse der städtischen Wohnungsbauunternehmen, eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: November 2017

Ansicht 102: Wohnungsbestände der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen Ende 2016

Je größer der Anteil an Wohnungen in öffentlichem Eigentum am Wohnungsbestand, desto größer ist die Chance, Wohnungsnotfälle mit eigenen Wohnungen zu versorgen. Voraussetzung ist der Einsatz dieser Wohnungen - nicht nur der Belegrechtswohnungen - für diese Zwecke.

Die Flüchtlingsunterbringung war eine der zentralen wohnungswirtschaftlichen Herausforderungen der vergangenen Jahre.

Die Flüchtlingsunterbringung in den Vergleichskommunen am 31. Dezember 2016 zeigt die nachfolgende Ansicht 103.

Flüchtlingsunterbringung

Untergebrachte Flüchtlinge Ende 2016				
	untergebrachte Flüchtlinge	davon: in Wohnungen	Anteil Flüchtlinge in Wohnungen in v.H.	Flüchtlinge je 1.000 Einwohner
Bad Nauheim	305	275	90,2	9,6
Darmstadt	2.090	441	21,1	13,2
Frankfurt	4.847	314	6,5	6,6
Gießen	entfällt	entfällt	entfällt	entfällt
Hanau	1.233	413	33,5	12,9
Hattersheim	319	40	12,5	11,7
Hofheim	420	1	0,2	10,6
Idstein	171	171	100	7,0
Rüsselsheim	1.055	363	34,4	16,4
Wiesbaden	3.500	660	18,9	12,4
Durchschnitt	1.549	301	19,4	9,5
Median	1.055	314	21,1	11,7

Quelle: Angaben der Städte; Stand: November 2017

#### Ansicht 103: Untergebrachte Flüchtlinge Ende 2016

Die Stadt Gießen war als Stadt mit einer Erstaufnahmeeinrichtung von der Flüchtlingsaufnahme befreit. In den anderen neun Städten waren im Durchschnitt 9,5 Flüchtlinge je 1.000 Einwohner von den Städten untergebracht. Den höchsten Wert wies Rüsselsheim am Main mit 16,4 auf, den niedrigsten Wert hatte Frankfurt am Main mit 6,6 Flüchtlingen je 1.000 Einwohner.

Der Anteil der in Wohnungen untergebrachten Flüchtlinge gibt einen Hinweis auf die wohnungspolitische Handlungsfähigkeit der Städte und die Wohnungsmarktsituation in der jeweiligen Stadt. Wenn, wie in Idstein 100 Prozent und in Bad Nauheim 90,2 Prozent der Flüchtlinge in Wohnungen untergebracht werden konnten, war die Wohnungsknappheit in diesen beiden Städten niedrig und die Handlungsfähigkeit der Städte groß. Dagegen zeigte sich in Frankfurt am Main eine sehr begrenzte wohnungspolitische Handlungsfähigkeit, wenn nur 6,6 Flüchtlinge je 1.000 Einwohner aufgenommen und davon nur 6,5 Prozent in Wohnungen untergebracht werden konnten.

Der energetische Zustand der Gebäude ist ein zentraler Indikator. Zum einen zeigt er unmittelbar den erforderlichen ggf. übermäßigen Energiebedarf. Zum anderen gibt er mittelbar Aufschluss über den Modernisierungsbedarf. Denn je umfassender die energetische Sanierung erfolgt, desto massiver muss in die Bausubstanz eingegriffen werden und desto sinnvoller ist es, das Gebäude nicht nur energetisch, sondern umfassend zu modernisieren und zu sanieren.

#### Energieverbrauch

Die Energieausweise lagen für die Wohnungen der Kommunen und ihrer wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen vor, soweit sie nicht mit Denkmalschutzstatus belegt oder zum Abriss vorgesehen waren. Diese Gebäude benötigen keinen Energieausweis. Gebäude mit gewerblichen Anteilen wurden nur in die Auswertung einbezogen, wenn für den Wohnungsteil ein separater Energieausweis vorlag.

Ansicht 104 zeigt die Energieverbrauchskennwerte nach Baualterklassen der Vergleichskommunen.

Energieverbrauchskennwerte der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen nach Baualtersklassen											
	vor 1918	1918 bis 1948	1949 bis 1957	1958 bis 1968	1969 bis 1978	1979 bis 1987	1988 bis 1993	1994 bis 2001	2002 bis 2008	2009 und spä- ter	Ge- samt- be- stand
	kWh je m <sup>2</sup> Gebäudenutzfläche und Jahr (kWh/m <sup>2</sup> *a)										
Bundes- durch- schnitt	155,0	159,0	156,8	154,4	147,9	129,6	122,5	115,3	96,1	k.A.	144,8
Bad Nauheim	173,1	156,7	122,9	99,8	81,3	85,3	130,6	103,0	82,1	n.v.	111,7
Darmstadt	214,9	199,7	161,9	157,1	138,8	134,6	131,9	98,3	85,3	37,2	175,2
Frankfurt	217,8	142,0	148,9	141,5	131,3	143,2	139,0	133,6	94,4	36,7	128,4
Gießen	125,7	142,6	118,8	125,9	117,7	152,1	167,5	74,7	31,5	n.v.	124,5
Hanau	197,5	147,8	144,5	134,4	88,3	85,0	134,0	91,9	73,7	66,0	119,9
Hatters- heim	n.v.	n.v.	184,9	132,0	134,0	165,6	202,3	120,4	89,0	39,8	142,7
Hofheim	n.v.	200,4	99,4	129,1	118,6	145,7	93,0	133,4	40,6	29,6	118,0
Idstein	222,0	191,7	188,5	156,6	100,8	127,5	150,6	102,9	85,1	60,4	132,5
Rüssels- heim	n.v.	n.v.	102,2	97,2	98,5	105,1	96,9	65,6	92,1	22,5	95,2
Wiesba- den	126,6	128,7	126,4	123,6	122,8	113,7	119,7	94,4	97,4	34,8	117,5

Quelle: Walberg, D.: Wohnungsbau in Deutschland - 2011 Modernisierung oder Bestandser-  
satz, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., Kiel 2012; Energieausweise der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der zehn hessischen Vergleichsstädte; eigene Berechnungen; k.A. = keine Angabe; n.v. = nicht vorhanden; Stand: November 2017

Ansicht 104: Energieverbrauchskennwerte der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen nach Baualtersklassen

Der Energieverbrauch der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Rüsselsheim am Main war mit rund 95 kWh je Quadratmeter Gebäudenutzfläche und Jahr mit Abstand am niedrigsten. Den höchsten Energieverbrauch wies der Bestand der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Darmstadt mit 175 kWh/m<sup>2</sup>\*a auf.

Die älteren Bestände wiesen höhere spezifische Energieverbräuche auf als die jüngeren Wohnungen. Die in Ansicht 105 ausgewiesene Verteilung des Wohnungsbestands auf die Baualtersklassen beeinflusst daher den spezifischen Durchschnittsverbrauch des Gesamtbestands.

Anteile der Baualtersklassen an der Gebäudenutzfläche der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen											
	vor 1918	1918 bis 1948	1949 bis 1957	1958 bis 1968	1969 bis 1978	1979 bis 1987	1988 bis 1993	1994 bis 2001	2002 bis 2008	2009 und spä- ter	
	Anteil an der Gebäudenutzfläche in Prozent										
Bad Nauheim	7,7	7,6	14,7	26,7	15,7	5,8	9,9	6,3	5,5	n.v.	
Darmstadt	2,0	6,7	27,7	20,0	14,8	8,8	5,1	10,3	2,9	1,7	
Frankfurt	1,8	15,9	19,9	25,5	12,9	4,6	2,0	2,8	2,9	11,7	
Gießen	0,2	6,9	29,4	40,9	14,3	3,4	2,8	1,1	0,9	n.v.	
Hanau	0,7	0,8	18,3	37,3	18,1	8,3	8,0	5,0	1,7	1,9	
Hattersheim	0,0	0,0	24,8	47,1	9,5	4,8	3,0	2,8	2,7	5,3	

Anteile der Baualtersklassen an der Gebäudenutzfläche der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen										
	vor 1918	1918 bis 1948	1949 bis 1957	1958 bis 1968	1969 bis 1978	1979 bis 1987	1988 bis 1993	1994 bis 2001	2002 bis 2008	2009 und spä- ter
Anteil an der Gebäudenutzfläche in Prozent										
Hofheim	0,0	2,5	6,8	39,4	30,6	7,9	1,7	2,0	5,0	4,1
Idstein	1,2	1,4	5,5	44,1	25,9	4,9	1,5	6,2	5,0	4,4
Rüsselsheim	n.v.	n.v.	10,0	44,7	29,2	3,9	6,2	2,3	0,3	3,3
Wiesbaden	1,1	9,5	22,9	28,4	13,6	6,5	4,1	6,6	2,5	4,7
Quelle: Energieausweise der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der zehn Städte; eigene Berechnungen; n.v. = nicht vorhanden; Stand: November 2017										

Ansicht 105: Anteile der Baualtersklassen an der Gebäudenutzfläche der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen

Die höchsten Anteile an Gebäudenutzfläche der bis 1978 gebauten Wohnungen am Wohnungsbestand wiesen Gießen (91,7 Prozent), Rüsselsheim am Main (83,9 Prozent) und Hattersheim am Main (81,4 Prozent) auf.

Der in Ansicht 104 ausgewiesene durchschnittliche Energiebedarf des Bestands resultiert aus der in Ansicht 105 dargestellten Verteilung des Bestands auf die Baualtersklassen und den bisherigen energetischen Modernisierungen. Ein unmittelbarer und durchgehender Zusammenhang zwischen den Anteilen der verschiedenen Baualtersklassen am Bestand und dem durchschnittlichen Energieverbrauch war nicht zu erkennen. Die Unterschiede beruhten auf einem unterschiedlichen Modernisierungsverhalten der Gesellschaften.

Je niedriger der spezifische Energieverbrauch, desto höher ist bei älteren Gebäuden die Wahrscheinlichkeit, dass bereits eine umfassende Sanierung auch der übrigen Gebäude- und Wohnungskomponenten durchgeführt wurde.

Die langfristigen Vermarktungsmöglichkeiten und die erzielbaren Mieten sind abhängig vom Zustand der Wohnungen. Unterlassene Modernisierungen gefährden den langfristigen Erfolg der städtischen Wohnungsbaunternehmen.

Die Stadt Rüsselsheim am Main wies den zweithöchsten Anteil an bis 1978 gebauten Wohnungen und den geringsten Durchschnittsverbrauch auf. Die Wohnungen der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Gießen wiesen den mit Abstand höchsten Anteil an bis 1978 gebauten Wohnungen auf und der durchschnittliche Energiebedarf lag 14 Prozent unter dem Bundesdurchschnitt. Die wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen in diesen beiden Städten waren in der Modernisierung der Wohnungsbestände am weitesten vorangeschritten.

Der Bestand der wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Darmstadt wies den niedrigsten Anteil an bis 1978 errichteten Wohnungen und den mit 175,2 kWh/m<sup>2</sup> höchsten spezifischen Energieverbrauch auf. Dieser spezifische Energieverbrauch lag um 22,8 Prozent über dem der nächstfolgenden Stadt Hattersheim am Main und um 21 Prozent über dem Bundesdurchschnitt. Für die wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen der Stadt Darmstadt war ein hoher Modernisierungsbedarf zu konstatieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die energetische Modernisierung der Bestände vor allem in Darmstadt zu verstärken.

Ein Wohnungsdefizit stellt sich ein, wenn der Anteil der leerstehenden Wohnungen drei Prozent des Wohnungsbestands<sup>188</sup> unterschritten hat. Die Ergebnisse der Analyse der kommunalen Wohnungsmärkte zeigt Ansicht 106.

Kennzahlen zur Wohnungsmarktentwicklung seit 2012 sowie das Wohnungsdefizit Ende 2016							
	Entwicklung 2012 bis 2016			Leerstand beim Zensus 2011	Wohnungsdefizit 2016		Wohnungsbau 2012 bis 2016 je Jahr
	Bevölkerungszunahme	theoretische Zunahme der Zahl an Haushalten	Wohnungsbestandszunahme		Wohnungen	Anteil am Bestand	
				absolut			Prozent
Bad Nauheim	1.612	811	571	3,5	160	1,0	124
Darmstadt	12.100	5.940	3.081	2,6	3.200	4,1	710
Frankfurt	61.293	33.850	18.068	2,7	17.000	4,4	3.771
Gießen	10.475	3.335	2.072	3,4	1.100	2,5	442
Hanau	7.901	2.752	754	4,8	1.200	2,7	226
Hattersheim	2.451	905	667	2,5	300	2,3	138
Hofheim	1.549	938	502	2,8	480	2,6	134
Idstein	1.164	826	574	3,8	170	1,4	124
Rüsselsheim	4.993	1.707	776	3,1	900	3,1	168
Wiesbaden	10.190	4.296	2.046	3,2	2.000	1,4	599

Quellen: Hessisches Statistisches Landesamt, eigene Erhebungen und Berechnungen; Stand: November 2017

Ansicht 106: Kennzahlen zur Wohnungsmarktentwicklung seit 2012 sowie das Wohnungsdefizit Ende 2016

Die Zahl der privaten Haushalte wird von der amtlichen Statistik nicht erfasst. Für die Entwicklung wird unterstellt, dass sich die seit Jahrzehnten zu beobachtende Verkleinerung der Haushalte bei ausreichender Verfügbarkeit von Wohnungen fortgesetzt hätte. Unter Ansatz einer wie zwischen den Großzählungen 1987 und 2011 abnehmenden Haushaltsgröße errechnet sich die „theoretische Zunahme der Zahl an Haushalten“. Diese lag in allen Städten höher als die Wohnungsbestandszunahme.

Der Leerstand zum Zeitpunkt des Zensus variierte zwischen 2,5 Prozent in Hattersheim am Main und 4,8 Prozent in Hanau, wobei Werte unter 3,0 Prozent bereits für das Jahr 2011 ein Wohnungsdefizit anzeigen. Ein Abbau des Leerstands bis etwa ein Prozent des Wohnungsbestands ist möglich. Dann ist allerdings die Fluktuation bereits eingeschränkt, da umzugswillige Haushalte keine neue Wohnung finden und sich Umzugstaus bilden.

Die über der Wohnungsbestandszunahme liegende theoretische Haushaltsbildung stellt zusammen mit der 2011 festgestellten Abweichung des Leerstands

188 Kirchner, J., Rodenfels, M.: Wohnungsbedarfsprognose Frankfurt am Main; 2016; S. 12 „2 bis 3 %: niedriger Leerstand. 3 % Leerstand kann als Schwellenwert zu einem angespannten Markt angesehen werden“.

vom Soll-Wert von drei Prozent das Wohnungsdefizit 2016 dar. Aus der Gegenüberstellung des errechneten Defizits an Wohnungen im Jahr 2016 mit der durchschnittlichen jährlichen Wohnungsbautätigkeit der Jahre 2012 bis 2016 ergibt sich bei allen untersuchten Städten ein Wohnungsbedarf. Frankfurt am Main und Darmstadt wiesen dabei die absolut und relativ höchsten Wohnungsdefizite auf, während auf Bad Nauheim und Idstein die geringsten Defizite entfielen.

In allen Städten - mit Ausnahme von Bad Nauheim und Idstein - ist somit eine gegenüber dem Betrachtungszeitraum höhere Wohnungsbautätigkeit erforderlich, um die entstandenen Wohnungsdefizite abzubauen.

#### 6.4 Steuerung der Beteiligungen

Die Kommunen können ihre Aufgaben individuell und eigenständig ausgestalten, solange sie ihrer Verantwortung zur Steuerung und Überprüfung ihrer Aktivitäten im Einklang mit Gesetzen, Verordnungen und internen Regelungen gerecht werden.

Kommunale  
Wirtschaftstätigkeit

Das verfassungsrechtliche Recht der Kommunen zur wirtschaftlichen Betätigung erlaubt jedoch keine unbegrenzte wirtschaftliche Betätigung. Der wirtschaftlichen Betätigung einer Kommune sind durch die HGO Grenzen gesetzt. Zwar definiert die HGO nicht den Begriff der wirtschaftlichen Betätigung. In § 121 HGO<sup>189</sup> gibt sie jedoch Kriterien vor, die erfüllt sein müssen, damit eine Kommune sich wirtschaftlich betätigen darf.

Wirtschaftliche  
Betätigungen

Bei der Entscheidung einer Kommune zur Gründung eines oder Beteiligung an einem kommunalen Unternehmen stehen der Kommune unterschiedliche Organisationsformen zur Verfügung. Dabei ist grundsätzlich zwischen den Organisationsformen des öffentlichen und des privaten Rechts sowie denen der interkommunalen Zusammenarbeit zu unterscheiden.

Zu den möglichen Organisationsformen des öffentlichen Rechts gehören Eigenbetriebe und rechtsfähige Anstalten. Zu den Organisationsformen des privaten Rechts zählen haftungsbegrenzte Rechtsformen, so GmbH, AG, Genossenschaften (bei Ausschluss unbegrenzter Nachschussverpflichtung) sowie GmbH & Co. KG.

Gemäß § 122 Absatz 1 Nr. 1 und 3 HGO darf eine Gemeinde eine Gesellschaft, die auf den Betrieb eines wirtschaftlichen Unternehmens gerichtet ist, nur gründen oder sich daran beteiligen, wenn sie, neben der Erfüllung der vorgenannten Voraussetzungen des § 121 Absatz 1 HGO, unter anderem auch einen angemessenen Einfluss erhält.

Die Städte Gießen, Hanau und Rüsselsheim am Main beteiligten sich an wohnungswirtschaftlichen Genossenschaften. Die finanzielle Beteiligungsquote der Städte an ihren Genossenschaften überstieg in allen Fällen das den jeweiligen Kommunen in der Generalversammlung zustehende anteilige Stimmrecht nach § 43 Absatz 3 Satz 1 Genossenschaftsgesetz<sup>190</sup> (GenG), weil danach jedes Mitglied nur eine Stimme hat. Somit verfügten die vorgenannten Städte nicht über

Beteiligungen an  
Genossenschaften  
allgemein

189 § 121 Abs. 1 HGO – Wirtschaftliche Betätigung

(1) <sup>1</sup>Die Gemeinde darf sich wirtschaftlich betätigen, wenn

1. der öffentliche Zweck die Betätigung rechtfertigt,
2. die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde und zum voraussichtlichen Bedarf steht und
3. der Zweck nicht ebenso gut und wirtschaftlich durch einen privaten Dritten erfüllt wird oder erfüllt werden kann.

<sup>2</sup>Soweit Tätigkeiten vor dem 1. April 2004 ausgeübt wurden, sind sie ohne die in Satz 1 Nr. 3 genannten Einschränkungen zulässig.

190 § 43 GenG – Generalversammlung; Stimmrecht der Mitglieder

einen entsprechend ihrer Beteiligungsquote angemessenen Einfluss auf die Genossenschaften gemäß § 122 Abs. 1 Nr. 3 HGO. Die Städte legten keine Nachweise für eine diesbezüglich erteilte Ausnahmeregelung durch die Aufsichtsbehörde vor.<sup>191</sup>

Die Städte sind aufgefordert, Maßnahmen einzuleiten, um einen angemessenen Einfluss auf ihre Genossenschaften sicherzustellen.

Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass bei künftigen Beteiligungen an Genossenschaften die Bestimmungen der HGO eingehalten werden.

Wohnbau  
Genossenschaft  
Gießen eG

Im Herbst 2008 startete die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) ein Interessenbekundungsverfahren zur Ausschreibung der in Gießen vormals von amerikanischen Militärkräften genutzten Siedlungen Dulles und Marshall.

Am 9. Februar 2009 gründeten die Wohnbau Gießen GmbH, als Treuhänder für die noch zu gründende Wohnbau Genossenschaft Gießen eG (WBG eG), und die Vivacon AG, Köln ein Bieterkonsortium. Das Bieterkonsortium verständigte sich mit der BImA auf einen Kaufpreis von 19,3 Millionen Euro. Dabei sollte ein Anteil von 7,3 Millionen Euro durch die Vivacon AG und der verbleibende Restbetrag i. H. v. 12,0 Millionen Euro von der zu gründenden WBG eG, einer somit mittelbaren Beteiligung der Stadt Gießen, gezahlt werden. Vor Abschluss des Kaufvertrags vom 24. Juli 2009 zog sich die Vivacon AG aus dem Geschäft zurück und wurde durch einen neuen Kooperationspartner, die Grünberger Terrassen Gießen GmbH, Köln ersetzt.

Am 7. Mai 2009 beteiligte sich die Wohnbau Gießen GmbH als Gründungsmitglied an der Gründung der WBG eG. Sie erwarb einen Genossenschaftsanteil. Eine Anzeige nach § 127a i. V. m. § 122 Abs. 5 HGO beim RP Gießen stellte weder der unmittelbare Gesellschafter, die Wohnbau Gießen GmbH, noch die Stadt Gießen als mittelbare Gesellschafterin. Ein der Beteiligung an der WBG eG vorhergehender Beschluss der Stadtverordnetenversammlung (StVV) der Stadt Gießen lag nicht vor.

Mit Schreiben vom 17. Juni 2009 zeigte der Magistrat der Stadt Gießen dem RP Gießen die Gründung der WBG eG an.

Auf der Grundlage eines Aufsichtsratsbeschlusses der Wohnbau Gießen GmbH zeichnete sie am 31. August 2009 zur anteiligen Kaufpreisfinanzierung weitere 7.499 Genossenschaftsanteile in Höhe eines Gesamtwerts von 6,75 Millionen Euro.

Nach der Gründung der WBG eG unterzeichneten die beiden Vorstände der WBG eG gemeinsam mit dem neuen Kooperationspartner und der BImA am 24. Juli 2009 den Kaufvertrag über die Dulles- und Marshall-Siedlung. Der Kooperationspartner, die Grünberger Terrassen Gießen GmbH, Köln behielt sich gemäß § 19 des Kaufvertrags ein Rücktrittsrecht vom Kaufvertrag vor, welches bis spätestens zum 14. August 2009 durch schriftliche Erklärung ausgeübt werden musste. Der Notar bestätigte der WBG eG mit Schreiben vom 17. August 2009 den Eingang des am 14. August 2009 bei ihm per Fax eingegangenen Rücktritts der Grünberger Terrassen Gießen GmbH vom Kaufvertrag. Für diesen Eventualfall trafen die Unterzeichner des Kaufvertrags im Kaufvertrag dahingehend Vorkehrungen, dass die WBG eG Grundstücke und Gebäude der Siedlungen zum Kaufpreis von 19,3 Millionen Euro zu Alleineigentum erwarb. Die WBG eG zahlte somit auch den Kaufpreisanteil der Grünberger Terrassen

---

(3) <sup>1</sup>Jedes Mitglied hat eine Stimme.

191 § 122 Absatz 1 Satz 2 HGO – Beteiligung an Gesellschaften

(1) <sup>2</sup>Die Aufsichtsbehörde kann von den Vorschriften der Nr. 2 bis 4 in besonderen Fällen Ausnahmen zulassen.

Gießen GmbH in Höhe von 7,3 Millionen Euro. Der Kaufpreis war zum 31. August 2009 fällig. Der Kaufvertrag lag der Stadt Gießen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen nicht vor und wurde vom Vorstand der WBG eG per Mail am 1. März 2017 zur Verfügung gestellt.

Am 28. September 2009 gab die Wohnbau Gießen GmbH eine Patronatserklärung zugunsten der WBG eG mit der Folge ab, dass die WL Bank AG einen Kredit in Höhe von 17,5 Millionen Euro zur Finanzierung des Kaufpreises der Dulles- und Marshall-Siedlung zur Verfügung stellte. Einer der beiden Geschäftsführer unterzeichnete die Patronatserklärung. Der zweite Geschäftsführer unterzeichnete die Patronatserklärung im November 2011.

Im Protokoll der Aufsichtsratssitzung der Wohnbau Gießen GmbH vom 22. Februar 2012 ist die Behandlung des Aufsichtsrats mit der Forderung des RP Gießen als zuständiger Aufsichtsbehörde der Stadt Gießen zur Herstellung eines angemessenen Einflusses der Wohnbau Gießen GmbH auf die WBG eG dokumentiert. Darin stellte der Aufsichtsrat fest, bei der Abstimmung über den Ankauf der Genossenschaftsanteile nicht über den Abschluss einer zeitlich unbefristeten Patronatserklärung über 17,5 Millionen Euro informiert worden zu sein. Darüber hinaus thematisierte der Aufsichtsrat der Wohnbau Gießen GmbH den Beschluss des Aufsichtsrats der WBG eG vom 11. Februar 2012, wonach letztgenannter die Bestellung der beiden Vorstände der WBG eG mit sofortiger Wirkung widerrief und sie bis zur Bestätigung durch die Mitgliederversammlung ihres Amtes als hauptamtliche Vorstände entthob. Die beiden Vorstände der WBG eG waren zeitgleich Geschäftsführer der Patronin Wohnbau Gießen GmbH.

Mit Schreiben vom 14. März 2012 setzte das RP Gießen dem Magistrat eine Frist bis zum 30. Juni 2012 zur Herbeiführung des ausstehenden StVV-Beschlusses zur Gründung der WBG eG oder andererseits zur Einleitung der Rückabwicklung der Beteiligung an der WBG eG.

Am 19. März 2012 beschloss die außerordentliche Mitgliederversammlung der WBG eG die Entlassungen der beiden Vorstände der WBG eG. Damit bestand kein angemessener Einfluss der Wohnbau Gießen GmbH im Vorstand der WBG eG.

Unter der aufschiebenden Bedingung der Genehmigung des RP Gießen beschlossen der Magistrat und die StVV der Stadt Gießen am 12. September 2013 die nachträgliche Legitimierung des Erwerbs der Genossenschaftsanteile an der WBG eG durch die Wohnbau Gießen GmbH. Daraufhin erteilte das RP Gießen am 21. Oktober 2013 die aufsichtsbehördliche Ausnahmegenehmigung und bestätigte dem Magistrat der Stadt Gießen, dass der Konsortialvertrag geeignet sei, den Einfluss der Stadt auf die WBG eG mittelbar über die Wohnbau Gießen GmbH ausreichend im Sinne des § 122 Abs. 1 Nr. 3 HGO zu gewährleisten.

Mit dem Abschluss des Konsortialvertrags erhielt die Stadt Gießen mittelbar über die Wohnbau Gießen GmbH einen gegenüber der Ausgangssituation erweiterten Einfluss auf die WBG eG. Gemäß § 2 Abs. 4 des Konsortialvertrags hat die Wohnbau Gießen GmbH trotz einer Beteiligungsquote von 94,9 Prozent keine Möglichkeit, den von der eigenen Stellungnahme abweichenden Beschluss zu verhindern, da eine eingehende schriftliche Begründung des abweichenden Beschlusses seitens der WBG eG ausreicht.

Der seinerzeitige Oberbürgermeister und Aufsichtsratsvorsitzende der Wohnbau Gießen GmbH hat die StVV an der Entscheidung über die Beteiligung an der WBG eG nicht eingebunden. Diese Entscheidung verstößt gegen § 9 Abs. 1 HGO. Auch das RP Gießen als Kommunalaufsichtsbehörde rügte den fehlenden StVV-Beschluss und verlangte den Beschluss nachzuholen. Durch den verspäteten Beschluss des Magistrats und der StVV zur Gründung der WBG eG verstieß die Stadt Gießen gegen die Bestimmungen des § 121 Abs. 6 HGO.

In Folge der nicht vollzogenen Anzeige der (beabsichtigten) Gründung der WBG eG bei der Aufsichtsbehörde verstieß die Stadt Gießen gegen die Bestimmungen des § 127a Abs. 2 HGO.

Zwischen dem 31. August 2009 (Zeichnung von 7.499 Anteilen an der WBG eG) und der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Ausnahmegenehmigung des Konsortialvertrags durch das RP Gießen vom 21. Oktober 2013 stand der Wohnbau Gießen GmbH und somit mittelbar der Stadt Gießen kein angemessener Einfluss in der WBG eG zu. Damit verstieß die Stadt Gießen gegen die Bestimmungen nach § 122 Abs. 5 in Verbindung mit Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 HGO.

Die Beteiligung an der WBG eG war bis zum 21. Oktober 2013, dem Datum der Erteilung der aufsichtsbehördlichen Ausnahmegenehmigung durch das RP Gießen, weiterhin nicht rechtmäßig. Auch nach dem Abschluss des Konsortialvertrags war die Beteiligung aufgrund des weiterhin nicht gegebenen angemessenen Einflusses der Wohnbau Gießen GmbH auf die WBG eG, nicht sachgerecht.

Die Überörtliche Prüfung erwartet bei künftigen wichtigen Entscheidungen, wie der über eine unmittelbare oder mittelbare Beteiligung der Stadt an einer wirtschaftlichen Betätigung, die HGO-konforme Beteiligung und Einbindung der Stadtverordnetenversammlung in den Entscheidungsprozess.

Organisationsmodelle

Den Kommunen stehen unterschiedliche Organisationsmodelle zur Einbindung der Beteiligungsverwaltung in die Verwaltungsorganisation zur Auswahl. Die in die Untersuchung einbezogenen Städte nutzten die in Ansicht 107 dargestellten drei Organisationsmodelle. Die Modelle kamen entweder in Reinform oder in Mischformen zur Anwendung.

Organisationsmodelle						
	Kämme- rei/ Fachbe- reich Finanzen	Stab höchste Leitungs- ebene	Holding	Mitwir- kung bei Um- und Neu- struktur- ierungen	Control- ling und Be- richts- wesen	Mandats- träger- vorberei- tung
Bad Nauheim	•	✓	•	⊖	⊖	⊖
Darmstadt	•	✓	✓	✓	✓	✓
Frankfurt	✓	•	•	✓	✓	✓
Gießen	✓	•	•	⊖	•	⊖
Hanau	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hatters- heim	•	✓	•	•	⊖	⊖
Hofheim	•	✓	•	⊖	⊖	⊖
Idstein	•	•	•	•	•	•
Rüssels- heim	✓	✓	•	⊖	⊖	⊖
Wiesbaden	✓	•	✓	✓	✓	✓

Legende: ✓ = ja, • = nein, ⊖ = nicht vollständig

Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: April 2018

Ansicht 107: Organisationsmodelle

Die vorstehende Ansicht verdeutlicht, dass die Beteiligungsverwaltungen in den Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Hanau und Wiesbaden das umfangreichste Aufgabenspektrum wahrnahmen. Die Beteiligungsverwaltungen wirkten bei Um- und Neustrukturierungen mit, nahmen Aufgaben des Beteiligungscontrollings und Berichtswesens wahr und führten die Mandatsträgervorbereitung durch. Darmstadt, Hanau und Wiesbaden setzten ein Organisationsmodell mit Einbindung einer Managementholdinggesellschaft ein.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Wiesbaden war in die Kämmerei integriert. Das Beteiligungsmanagement der WVV Wiesbaden Holding GmbH unterstützte das kommunale Beteiligungsmanagement. Hierbei war zu berücksichtigen, dass einer der beiden Geschäftsführer der WVV Wiesbaden Holding GmbH in Personalunion auch die Leitung der Kämmerei der Stadt Wiesbaden und somit auch das kommunale Beteiligungsmanagement verantwortete. In dieser Konstellation sind bei personenidentischer Ausübung beider Tätigkeiten Interessenkonflikte nicht auszuschließen.

Beteiligungsmanagement  
Wiesbaden

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Stadt Wiesbaden, ein Organisationsmodell für das kommunale Beteiligungsmanagement zu wählen, bei dem die Gefahr von Interessenkonflikten ausgeschlossen ist.

Idstein integrierte als einzige Kommune des Vergleichs die Beteiligungsverwaltung nicht als gesonderte Organisationseinheit im Organigramm der Stadtverwaltung. Dies führte dazu, dass kein transparenter Wissenstransfer zwischen den Beteiligungen und der Stadtverwaltung stattfand. Die Transparenz könnte durch eine zentrale Benennung eines Ansprechpartners für diesen Themenbereich erhöht werden.

Beteiligungsverwaltung Idstein

Die personelle Besetzung der Beteiligungsverwaltung ist ein wesentlicher Gradmesser für die dem Beteiligungsmanagement zu übertragenden Aufgaben. Insbesondere der Betrachtung relativer Personalkennzahlen kommt eine hohe Bedeutung zur Objektivierung zu. Ansicht 108 zeigt die personelle Besetzung der Beteiligungsverwaltungen.

Personelle Besetzung der Beteiligungsverwaltungen 2016				
	Personelle Besetzung (VZÄ)	Davon mit wohnungswirtschaftlichen Beteiligungen befasst (VZÄ)	Bilanzvolumen städtischer Wohnungsbauunternehmen (€)	Anteil VZÄ für die Betreuung wohnungswirtschaftlicher Beteiligungen je 100 Mio. € Bilanzvolumen
Bad Nauheim	1,21	0,3	125.279.542	0,24
Darmstadt	10,6	2,18	782.991.924	0,28
Frankfurt	14,0	1,0	2.419.311.311	0,04
Gießen	1,05	0,15	256.243.652	0,06
Hanau	8,1	0,64	237.035.726	0,27
Hattersheim	0,15	0,1	70.956.465	0,14
Hofheim	0,5	0,17	92.952.780	0,18
Idstein	entfällt	entfällt	126.048.060	entfällt
Rüsselsheim	1,0	0,2	330.326.821	0,06
Wiesbaden	4,0	0,43	923.296.622	0,05

Quelle: Örtliche Erhebungen, eigene Berechnungen; Stand: Dezember 2016

Ansicht 108: Personelle Besetzung der Beteiligungsverwaltungen 2016

In der absoluten Betrachtung verfügten die Städte Frankfurt am Main mit 14 VZÄ und Darmstadt mit 10,6 VZÄ über den höchsten Bestand an VZÄ in der Beteiligungsverwaltung. Idstein wies als einzige Stadt im Vergleich keine Stelle im Organigramm der Verwaltung aus, die für die Beteiligungsverwaltung zuständig war. Unter Berücksichtigung der Bilanzsumme der betreuten städtischen Wohnungsbauunternehmen wiesen die Städte Frankfurt am Main, Wiesbaden, Rüsselsheim am Main und Gießen die niedrigsten Betreuungswerte aus.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die personelle Ausstattung innerhalb der Beteiligungsverwaltungen kritisch zu prüfen, ohne dabei eine alleinige Betrachtung absoluter Personalkennzahlen vorzunehmen. Hierbei sind Änderungen im Beteiligungsportfolio, wie auch Änderungen in den übertragenen Aufgaben auf das Beteiligungsmanagement zu berücksichtigen.

## 6.5 Haushaltslage der Kommunen

Die Städte sind gesetzlich verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Stadtfinanzen gesund bleiben (§ 10 HGO).<sup>192</sup> Ihnen obliegt

192 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

die gesetzliche Verpflichtung, ihre Aufgaben stetig zu erfüllen. Bei der Leistungserstellung gelten insbesondere die Wirtschaftlichkeitsgrundsätze (§ 92 HGO).<sup>193</sup> Diesen gesetzlichen Verpflichtungen werden die Städte nur dann nachkommen können, wenn sie dauerhaft über die Erträge verfügen, die sie zur Deckung ihrer für die stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Aufwendungen benötigen.

Zur Analyse der Haushaltslage aus doppischer Sicht entwickelte die Überörtliche Prüfung aus ihren bisherigen Erfahrungen ein Mehrkomponentenmodell, in dem drei Beurteilungsebenen – die Kapitalerhaltung (ordentliches Ergebnis), die Substanzerhaltung (Innenfinanzierungsquote) sowie die Haushalts- und Wirtschaftsführung (nachrichtlich) – analysiert werden.

Aufbauend auf den Ergebnissen der Haushaltslage in den einzelnen Jahren (jeweils stabil oder instabil) ist die Haushaltslage einer Körperschaft im Prüfungszeitraum insgesamt einzuordnen.

Ansicht 109 zeigt die fünf möglichen Bewertungen der Haushaltslage mit stabil, hinreichend stabil, noch stabil, fragil oder konsolidierungsbedürftig.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage	
Haushaltslage	Ergebnis
stabil	mindestens vier Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
hinreichend stabil	mindestens drei der fünf Jahre stabil (dabei darf nicht eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet sein, es sei denn die ersten vier Jahre waren stabil und das letzte Jahr instabil)
noch stabil	drei der fünf Jahre stabil (dabei ist eines der letzten beiden Jahre als instabil bewertet)
fragil	zwei der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein)
konsolidierungsbedürftig	mindestens vier Jahre instabil

Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 109: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Die jeweiligen Detailkomponenten des Mehrkomponentenmodells sind in der Anlage auf den Seiten 190 ff. für die 196. Vergleichende Prüfung dargestellt.

<sup>1</sup>Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. <sup>2</sup>Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen ist Rücksicht zu nehmen.

193 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(1) <sup>1</sup>Die Gemeinde hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. <sup>2</sup>Dabei ist den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen.

(2) <sup>1</sup>Die Haushaltswirtschaft ist sparsam und wirtschaftlich zu führen. <sup>2</sup>Dabei hat die Gemeinde finanzielle Risiken zu minimieren. <sup>3</sup>Spekulative Finanzgeschäfte sind verboten.

Die zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage der Städte für die Jahre 2012 bis 2016 ist der Ansicht 110 zu entnehmen.

Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage						
	2012	2013	2014	2015	2016	Beurteilung der Haushaltslage
Bad Nauheim	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Darmstadt	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Frankfurt	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	hinreichend stabil
Gießen	instabil	instabil	stabil	instabil	stabil	fragil
Hanau	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Hattersheim	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Hofheim	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Idstein	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Rüsselsheim	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig
Wiesbaden	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

Quelle: Eigene Erhebungen, Kriterien nach gutachterlichem Ermessen;  
Stand: Januar 2018

Ansicht 110: Zusammenfassende Beurteilung der Haushaltslage

Nur Wiesbaden hatte im Vergleichszeitraum stabile Haushalte. Frankfurt am Main erreichte nur eine hinreichend stabile Haushaltslage, während die Haushaltslage in Gießen als fragil zu beurteilen war. Die Haushalte der sieben weiteren Städte des Quervergleichs waren konsolidierungsbedürftig.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte deswegen auch Konsolidierungspotenziale.

Ein Ergebnisverbesserungspotenzial (EVP) ergibt sich aus nicht erhobenen Bürgschaftsprovisionen und Bearbeitungsentgelten. Bezogen auf die im Prüfungszeitraum 2012 bis 2016 neu vergebenen Bürgschaften wurde eine jährliche Provision für die jeweilige Restschuld der Bürgschaft in Höhe von 0,5 Prozent sowie die einmalige Erhebung eines auf dem Nominalbetrag der Bürgschaft basierenden Bearbeitungsentgelts in Höhe von 0,5 Prozent zugrunde gelegt.

EVP aus  
Bürgschafts-  
risikobeiträgen

EVP aus Bürgschaftsrisikobeiträgen		
	EVP jährliche Bürgschaftsprovision <sup>1)</sup>	EVP einmaliges Bearbeitungsentgelt
Bad Nauheim	0 €	62.320 €
Darmstadt	0 €	0 €
Frankfurt	0 €	0 €
Gießen	0 €	0 €
Hanau	0 €	0 €

EVP aus Bürgschaftsrisikobeiträgen		
	EVP jährliche Bürgschaftsprovision <sup>1)</sup>	EVP einmaliges Bearbeitungsentgelt
Hattersheim	0 €	0 €
Hofheim	12.900 €	12.900 €
Idstein	2.500 €	2.500 €
Rüsselsheim	0 €	94.600 €
Wiesbaden	0 €	0 €
<b>Summe</b>	<b>15.400 €</b>	<b>172.320 €</b>

<sup>1)</sup> Provision als jährlicher Durchschnittswert auf Basis im Prüfungszeitraum am Jahresende bestehenden Restschuld und eines Provisionsatzes von 0,5 Prozent.  
Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: Mai 2018

Ansicht 111: EVP aus Bürgschaftsrisikobeiträgen

Ergebnisverbesserungspotenziale aus der Erhebung von Bürgschaftsprovisionen und -entgelten ergaben sich lediglich in den Kommunen Bad Nauheim, Hofheim am Taunus, Idstein und Rüsselsheim am Main. Sie betragen insgesamt 187.720 Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den genannten Kommunen, die ausgewiesenen EVP für Bürgschaftsprovisionen und Bearbeitungsentgelte zu realisieren.

Leerstände der Wohnungsbauunternehmen sind ursächlich für Erlösschmälerungen und führen zu verminderten Erlösen. Bei den Leerständen ist zwischen dem gewollten, so dem verkaufs- und abrißbedingten Leerstand und dem ungewollten, vermietungsbedingten Leerstand zu differenzieren. EVP können somit durch die Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen realisiert werden. Hierzu wurde der Mittelwert der Kennzahl im Prüfungszeitraum des jeweiligen Wohnungsbauunternehmens verglichen mit dem Medianwert des Leerstands der in die Untersuchung einbezogenen Wohnungsbauunternehmen (2,1 Prozent). Auf dieser Basis wurde das EVP, sofern vorhanden, berechnet.

EVP aus Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen

Ansicht 112 zeigt das EVP aus der Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen.

EVP aus der Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen <sup>1)</sup>	
Bad Nauheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €
Darmstadt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	59.538 €
bauverein AG	48.945 €
GBGE	10.592 €
Frankfurt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €
Gießen (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	343.228 €
Wohnbau Gießen GmbH	341.223 €
WBG eG	2.005 €
Hanau (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	1.280.477 €
BAUGESELLSCHAFT HANAU GmbH	1.280.477 €

EVP aus der Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen <sup>1)</sup>	
Hattersheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €
Hofheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	110.031 €
Hofheimer Wohnungsbau GmbH	110.031 €
Idstein (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	429.889 €
kwb Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	429.889 €
Rüsselsheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €
Wiesbaden (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	1.455.249 €
Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH (GeWeGe)	237.443 €
GWW Wiesbadener Wohnbaugesellschaft mbH	1.102.523 €
WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	115.282 €
<b>Summe</b>	<b>3.678.412 €</b>
<sup>1)</sup> Durchschnittliches jährliches EVP im Prüfungszeitraum. Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: Mai 2018	

## Ansicht 112: EVP aus der Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen

Aus der Verminderung leerstandsbedingter Erlösschmälerungen ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 3,7 Millionen Euro.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Leerstandsquote entsprechend zu reduzieren und die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren.

EVP aus der Erhöhung der Betreuungsquote

Die städtischen Wohnungsbauunternehmen beschäftigten Mitarbeiter zur Betreuung und Verwaltung von Wohnungen des eigenen und fremden Bestands. Im Zuge der Prüfung wurde analysiert, wie viele Wohneinheiten des jeweils eigenen Bestands im Durchschnitt über den Prüfungszeitraum je Mitarbeiter betreut wurden. Nicht berücksichtigt wurde Personal dessen Zuständigkeit ausschließlich im Bereich Neubau und Architektenleistungen angesiedelt war. Die somit ermittelte Betreuungsquote wurde mit dem oberen Quintilswert der Wohnungsbauunternehmen verglichen. Lag die durchschnittliche Betreuungsquote unterhalb des Quintilswerts bestand ein EVP.

Grundlage der Berechnung des EVP war der Vergleich des arithmetischen Mittels der Betreuungsquote des jeweiligen Wohnungsbauunternehmens mit dem oberen Quintilswert von 122,1 verwalteten Wohn- und Gewerbeeinheiten je Mitarbeiter (Betreuung und Verwaltung).

Ansicht 113 zeigt das EVP aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen je Mitarbeiter.

EVP aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen <sup>1)</sup>	
Bad Nauheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	163.848 €
Bad Nauheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH	163.848 €
Darmstadt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €
Frankfurt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	3.034.452 €

EVP aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen <sup>1)</sup>	
ABG HOLDING Konzern	3.034.452 €
Gießen (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	400.926 €
Wohnbau Gießen GmbH	333.505 €
WBG eG	22.317 €
GSW	45.104 €
Hanau (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	750.350 €
BAUGESELLSCHAFT HANAU GmbH	750.350 €
Hattersheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	842.413 €
Hattersheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH	842.413 €
Hofheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	459.170 €
Hofheimer Wohnungsbau GmbH	459.170 €
Idstein (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	428.190 €
kwb Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	428.190 €
Rüsselsheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	1.344.993 €
gewobau Gesellschaft für Wohnen und Bauen Rüsselsheim mbH	1.344.993 €
Wiesbaden (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	1.460.896 €
GWW Wiesbadener Wohnbaugesellschaft mbH	1.292.590 €
WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	77.744 €
SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH	90.561 €
<b>Summe</b>	<b>8.885.238 €</b>
<sup>1)</sup> Durchschnittliches jährliches EVP im Prüfungszeitraum.	
Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: Mai 2018	

#### Ansicht 113: EVP aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen

Aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen je Mitarbeiter könnten Ergebnisverbesserungen von insgesamt 8,9 Millionen Euro erzielt werden. Außer in Darmstadt wiesen alle betrachteten städtischen Wohnungsbauunternehmen ein Ergebnisverbesserungspotenzial aus der Erhöhung der Betreuungsquote verwalteter Wohnungen aus.<sup>194</sup>

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Wohnungsbauunternehmen mit ausgewiesenen EVP, diese zu realisieren.

Forderungsausfälle belasten die Finanzlage der Wohnungsbauunternehmen negativ. Maßnahmen zur konsequenten Verfolgung ausstehender Forderungen sowie eine eingehende Bonitätsprüfung können die Forderungsausfallquote vermindern. Der untere Quintilswert der Forderungsausfallquote der in die Prü-

EVP aus der  
Verminderung von  
Forderungsausfällen

194 Es handelt sich hierbei nur um die bauverein AG und die HEAG Wohnbau GmbH. Die GBGE Gemeinnützige Baugesellschaft mbH Erbach sowie die BVD Immobilien GmbH & Co. Post-siedlung KG beschäftigten keine eigenen Mitarbeiter.

fung einbezogenen städtischen Wohnungsbaunternehmen betrug 0,2 Prozent. Der Vergleich dieses Quintilswerts mit dem arithmetischen Mittel der Forderungsausfallquote der jeweiligen Wohnungsbaunternehmen im Prüfungszeitraum wies auf bestehende bzw. nicht bestehende EVP hin.

Ansicht 114 zeigt das EVP aus der Verminderung von Forderungsausfällen.

EVP aus der Verminderung von Forderungsausfällen <sup>1)</sup>	
Bad Nauheim (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	20.907 €
Bad Nauheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH	20.907 €
Darmstadt (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	960.175 €
bauverein AG	920.042 €
GBGE	10.264 €
HEAG Wohnbau GmbH	12.653 €
BVD Immobilien GmbH & Co. Postsiedlung KG	17.217 €
Frankfurt (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	1.569.844 €
ABG HOLDING Konzern	1.569.844 €
Gießen (inkl. Wohnungsbaunternehmen) <sup>2)</sup>	214.318 €
Wohnbau Gießen GmbH	214.318 €
Hanau (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	128.113 €
BAUGESELLSCHAFT HANAU GmbH	128.015 €
Baugenossenschaft Steinheim	98 €
Hattersheim (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	69.900 €
Hattersheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH	69.900 €
Hofheim (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	0 €
Idstein (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	90.691 €
kwb Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	90.691 €
Rüsselsheim (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	27.264 €
gewobau Gesellschaft für Wohnen und Bauen Rüsselsheim mbH	27.264 €
Wiesbaden (inkl. Wohnungsbaunternehmen)	502.838 €
Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH (GeWeGe)	190.746 €
GWW Wiesbadener Wohnbaugesellschaft mbH	245.260 €
WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	11.476 €
SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH	55.356 €
<b>Summe</b>	<b>3.584.050 €</b>

<sup>1)</sup> Durchschnittliches jährliches EVP im Prüfungszeitraum.

<sup>2)</sup> Für die Wohnbaugenossenschaft Gießen eG und die GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen mbH konnten die Abschreibungen auf Mietforderungen nicht ermittelt werden. Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: Mai 2018

Ansicht 114: EVP aus der Verminderung von Forderungsausfällen

Durch die Verminderung von Forderungsausfällen ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von insgesamt 3,6 Millionen Euro.

Die Klein-Auheim eG (Hanau) sowie die Hofheimer Wohnungsbau GmbH wiesen die geringste Quote von Abschreibungen auf Mietforderungen zu Umsatzerlösen aus der Hausbewirtschaftung nach Erlösschmälerungen auf.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Maßnahmen zu ergreifen, um Forderungsausfälle in Zukunft zu vermeiden oder zu reduzieren und die ausgewiesenen EVP zu realisieren.

Eine angemessene Ausstattung der Wohnungsbauunternehmen mit Eigenkapital ist zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebs zwingend geboten. Der Median der Eigenkapitalquote des Vergleichsrings betrug bei den städtischen Wohnungsbauunternehmen im Prüfungszeitraum 28,7 Prozent. Diese Eigenkapitalquote wurde in der Prüfung als ausreichend zur Sicherung eines langfristigen Geschäftsbetriebs angesehen. Bei den Unternehmen, die diese Eigenkapitalquote erreichten oder überschritten und gleichzeitig einen Jahresüberschuss im Prüfungszeitraum auswiesen, wurde unterstellt, dass ein Drittel des Jahresüberschusses ausgeschüttet werden kann. Dies jedoch nur, sofern die fiktive Eigenkapitalquote nach Abzug der Ausschüttung nicht unterhalb des Medianwerts lag. Weiterhin berücksichtigte die Überörtliche Prüfung bereits getätigte Ausschüttungen an Muttergesellschaften. Somit verbleiben den Wohnungsbauunternehmen zwei Drittel des Jahresüberschusses, unter anderem zur Finanzierung notwendiger Investitionen. Insofern wurde ein vorsichtiger Ansatz des ausschüttungsfähigen Anteils des Jahresüberschusses angesetzt.

EVP aus veränderter Ausschüttungspolitik

Besonders niedrige Eigenkapitalquoten stellte die Überörtliche Prüfung bei der GSW Gesellschaft für soziales Wohnen in Gießen (7,2 Prozent), der SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH (14,1 Prozent), der GeWeGe Gemeinnützigen Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH (14,4 Prozent) und der Bad Nauheimer Wohnungsbaugesellschaft mbH (16,3 Prozent) fest. Die Eigenkapitalquoten der vier betrachteten städtischen Wohnungsbauunternehmen der Stadt Darmstadt waren die höchsten des Vergleichs (41,2 Prozent bis 61,1 Prozent).

Ansicht 115 zeigt das EVP aus einer veränderten Ausschüttungspolitik.

EVP aus einer veränderten Ausschüttungspolitik <sup>1)</sup>		
	absolut	je 10.000 Einwohner
Bad Nauheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €	0 €
Darmstadt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	93.574 €	5.944 €
BVD Immobilien GmbH & Co. Postsiedlung KG	93.574 €	-
Frankfurt (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	16.891.202 €	229.371 €
ABG HOLDING Konzern	16.891.202 €	-
Gießen (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	16.591 €	1.917 €
WBG eG	16.591 €	-
Hanau (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	72.739 €	7.627 €
Baugenossenschaft Steinheim	31.832 €	-
Klein-Auheim eG	40.908 €	-
Hattersheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €	0 €
Hofheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €	0 €

EVP aus einer veränderten Ausschüttungspolitik <sup>1)</sup>		
	absolut	je 10.000 Einwohner
Idstein (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	54.008 €	21.992 €
kwb Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	54.008 €	-
Rüsselsheim (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	0 €	0 €
Wiesbaden (inkl. Wohnungsbauunternehmen)	56.617 €	2.039 €
WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	56.617 €	-
<b>Summe</b>	<b>17.184.731 €</b>	<b>-</b>

<sup>1)</sup> Durchschnittliches jährliches EVP im Prüfungszeitraum.

Quelle: Örtliche Erhebungen; Einwohnerdaten per 31.12.2016 Hessisches Statistisches Landesamt; Stand: Mai 2018

#### Ansicht 115: EVP aus einer veränderten Ausschüttungspolitik

Durch eine veränderte Ausschüttungspolitik der städtischen Wohnungsbauunternehmen könnten jährliche Ergebnisverbesserungen von insgesamt 17,2 Millionen Euro erzielt werden. Davon entfallen allein 16,9 Millionen Euro auf die Stadt Frankfurt am Main bzw. den ABG HOLDING Konzern. Der Konzern tätigte bereits Ausschüttungen in Höhe von durchschnittlich 6,3 Millionen Euro im Prüfungszeitraum, weswegen der Betrag in Höhe von 16,9 Millionen Euro als zusätzliches Ausschüttungspotenzial ausgewiesen wird. Weitere Gesellschaften, bei denen Ausschüttungen an die Muttergesellschaft bereits berücksichtigt wurden, sind die bauverein AG und die GBGE Gemeinnützige Baugesellschaft mbH Erbach (beide Darmstadt).

Bezogen auf die Einwohnerzahlen wiesen die Städte Frankfurt am Main mit 229.371 Euro je 10.000 Einwohner, Idstein mit 21.992 Euro je 10.000 Einwohner, Hanau mit 7.627 Euro je 10.000 Einwohner und Darmstadt mit 5.994 Euro je 10.000 Einwohner die höchsten relativen Ausschüttungspotenziale aus.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die ausgewiesenen Ausschüttungspotenziale dann zu realisieren, wenn die Haushaltslage der Körperschaft unverschuldet (beispielsweise in Rezessionsphasen) angespannt ist. Die vorgenannten Wohnungsbaugesellschaften mit besonders niedrigen Eigenkapitalquoten in den Städten Bad Nauheim, Gießen und Wiesbaden sind aufgefordert, auf eine angemessene Ausstattung mit Eigenkapital zu achten.

Ansicht 116 zeigt die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungs- und Ausschüttungspotenziale der Vergleichskommunen und ihrer Wohnungsbauunternehmen im Überblick.

EVP – Übersicht

Ergebnisverbesserungspotenziale im Überblick							
	EVP Ver- minde- rung leer- stands- bedingter Erlös- schmäle- rungen	EVP Er- höhung Betreu- ungs- quote	EVP Ver- minde- rung For- derungs- ausfälle	EVP Erhö- hung Soll- mieten	EVP ver- änderte Ausschüt- tungspoli- tik	EVP Bürg- schafts- provi- sion	EVP Be- arbei- tungsge- bühr
Bad Nauheim	-	-	-	-	0 €	0 €	62.320 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Bad Nau- heim	0 €	163.848 €	20.907 €	0 €	-	-	-
Darm- stadt	-	-	-	-	93.574 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Darmstadt	59.538 €	0 €	960.175 €	5.487.432 €	-	-	-
Frankfurt	-	-	-	-	16.891.202 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Frankfurt	0 €	3.034.452 €	1.569.844 €	9.475.152 €	-	-	-
Gießen	-	-	-	-	16.591 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Gießen	343.228 €	400.926 €	214.318 €	8.025.252 €	-	-	-
Hanau	-	-	-	-	72.739 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Hanau	1.280.477 €	750.350 €	128.113 €	203.400 €	-	-	-
Hatters- heim	-	-	-	-	0 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Hatters- heim	0 €	842.413 €	69.900 €	682.512 €	-	-	-
Hofheim	-	-	-	-	0 €	12.900 €	12.900 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Hofheim	110.031 €	459.170 €	0 €	1.373.844 €	-	-	-
Idstein	-	-	-	-	54.008 €	2.500 €	2.500 €

Ergebnisverbesserungspotenziale im Überblick							
	EVP Ver- minde- rung leer- stands- bedingter Erlös- schmäle- rungen	EVP Er- höhung Betreu- ungs- quote	EVP Ver- minde- rung For- derungs- ausfälle	EVP Erhö- hung Soll- mieten	EVP ver- änderte Ausschüt- tungspoli- tik	EVP Bürg- schafts provi- sion	EVP Be- arbei- tungsge- bühr
Wohnungs- bauunter- nehmen Idstein	429.889 €	428.190 €	90.691 €	1.999.368 €	-	-	-
Rüssels- heim	-	-	-	-	0 €	0 €	94.600 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Rüssels- heim	0 €	1.344.993 €	27.264 €	2.985.132 €	-	-	-
Wiesba- den	-	-	-	-	56.617 €	0 €	0 €
Wohnungs- bauunter- nehmen Wiesbaden	1.455.249 €	1.460.896 €	502.838 €	4.967.532 €	-	-	-
<b>Summe</b>	<b>3.678.413 €</b>	<b>8.885.237 €</b>	<b>3.584.050 €</b>	<b>35.199.624 €</b>	<b>17.184.733 €</b>	<b>15.400 €</b>	<b>172.320 €</b>

Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand Mai 2018

## Ansicht 116: Ergebnisverbesserungspotenziale im Überblick

Kommunal-  
investitions-  
programm

Das Hessische Ministerium der Finanzen hat – gemeinsam mit dem Bund – ein Kommunalinvestitionsprogramm (KIP) aufgelegt, aus dem Darlehen und Zuschüsse gewährt werden. Für Investitionen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum können die Kommunen und kommunalen Wohnungsbauunternehmen Mittel aus dem KIP-Programmteil Wohnraum abrufen. Ansicht 117 zeigt das zur Verfügung stehende Gesamtkontingent an Mitteln aus dem KIP und deren Inanspruchnahme durch die Kommunen.

Inanspruchnahme von KIP-Mitteln durch die Kommunen und ihre Wohnungsbauunternehmen zum 31.12.2016	
	Im Programmteil Wohnraum durch städtische Wohnungsbaun- unternehmen beantragte Mittel
Bad Nauheim	0 €
Darmstadt	4.560.000 €
Frankfurt	0 €
Gießen	0 €
Hanau	0 €
Hattersheim	5.800.000 €
Hofheim	0 €
Idstein	2.800.000 €
Rüsselsheim	0 €
Wiesbaden	5.600.000 €

Quelle: Örtliche Erhebungen; Stand: April 2018

Ansicht 117: Inanspruchnahme von KIP-Mitteln durch die Kommunen und ihre Wohnungsbaun-  
ternehmen zum Stand 31.12.2016

In den Städten Darmstadt, Hattersheim am Main, Idstein und Wiesbaden stellen zumindest die städtischen Wohnungsbaun-  
ternehmen Mittelansprüche für die Schaffung von Wohnraum aus dem KIP.

## 6.6 Unterrichts- und Prüfungsrechte

Eine wesentliche Grundlage für die Einflussnahme der Städte auf ihre Woh-  
nungsbauunternehmen stellen die Unterrichts- und Prüfungsrechte dar.

Diese sind, sofern eingeräumt, mehrheitlich Bestandteile der jeweiligen Satz-  
ungen und Gesellschaftsverträge der städtischen Wohnungsbaun-  
ternehmen. Darüber hinaus sind aber auch weitergehende vertragliche Vereinbarungen  
zwischen der Kommune und ihren Wohnungsbaun-  
ternehmen denkbar, in denen diese Rechte verankert sein könnten, so Verpflichtungsverträge. Darüber  
hinaus üben die Kommunen wesentlichen Einfluss über die Besetzung der  
Überwachungsorgane, so Aufsichtsräte, auf die städtischen Wohnungsbaun-  
ternehmen aus.

Ansicht 118 zeigt die seitens der städtischen Wohnungsbaun-  
ternehmen eingeräumten Unterrichts- und Prüfungsrechte (§ 123 HGO)<sup>195</sup>.

195 § 123 HGO – Unterrichts- und Prüfungsrechte

(1) Ist die Gemeinde an einem Unternehmen in dem in § 53 des Haushaltsgrundsätzegeset-  
zes in der Fassung vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Gesetz  
vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2398), bezeichneten Umfang beteiligt, so hat sie

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

(2) <sup>1</sup>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. <sup>2</sup>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.

Unterrichtungs- und Prüfungsrechte			
Städtische Wohnungsbauunternehmen	Eingeräumte Rechte		
	nach § 53 HGrG	nach § 54 HGrG für Kommune	nach § 54 HGrG/ § 123 HGO für Überörtliche Prüfung
Bad Nauheimer Wohnungsbau-Gesellschaft mbH	✓	✓	✓
bauverein AG	✓	✓	✓
GBGE	✓	✓	✓
HEAG Wohnbau GmbH	✓	✓	•
BVD Immobilien GmbH & Co. Postsiedlung KG	✓	✓	•
ABG HOLDING Konzern	✓	✓	✓
KEG	✓	✓	✓
Wohnbau Gießen GmbH	✓	✓	✓
WBG eG	•	•	•
GSW	✓	•	✓
BAUGESELLSCHAFT HANAU GmbH	✓	✓	✓
Baugenossenschaft Steinheim	•	•	•
Klein-Auheim eG	•	•	•
Hattersheimer Wohnungsbau-Gesellschaft mbH	✓	✓	•
Hofheimer Wohnungsbau GmbH	✓	✓	✓
kwb Kommunale Wohnungsbau GmbH Rheingau-Taunus	✓	•	•
gewobau Gesellschaft für Wohnen und Bauen Rüsselsheim mbH	✓	✓	•
Gemeinnützige Wohnungsgesellschaft der Stadt Wiesbaden mbH (GeWeGe)	✓	✓	✓
GWW Wiesbadener Wohnbau-Gesellschaft mbH	✓	✓	✓
WIM Liegenschaftsfonds GmbH & Co. KG	✓	✓	✓
SEG Stadtentwicklungsgesellschaft Wiesbaden mbH	✓	✓	✓

Legende: ✓ = ja, • = nein

Quelle: Satzungen und Gesellschaftsverträge der städtischen Wohnungsbauunternehmen;  
Stand: Januar 2018

## Ansicht 118: Unterrichts- und Prüfungsrechte

Die vorstehende Ansicht verdeutlicht, dass die Unterrichts- und Prüfungsrechte noch nicht vollumfänglich eingeräumt wurden. Infolge nicht eingeräumter Prüfungs- und Unterrichtsrechte stellten kommunale Wohnungsbauunternehmen, so die Gemeinnützige Baugenossenschaft Rüsselsheim eG oder die Gesellschaft für Soziales Wohnen in Gießen mbH, angeforderte Unterlagen nicht zur Verfügung.

Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass nicht eingeräumte Unterrichts- und Prüfungsrechte seitens der Kommunen eingefordert und durch die Gesellschaften vollständig eingeräumt werden.

## 6.7 Ausblick

Die Verdopplung der vom Bund an die Länder gezahlten Kompensationsmittel von 518 Millionen Euro je Jahr auf eine Milliarde Euro im Jahr 2016 für den sozialen Wohnungsbau hatte bisher eine Steigerung des sozialen Mietwohnungsbaus um 10.000 Wohnungen nach sich gezogen. In den Jahren 2017 bis 2019 ist eine Erhöhung auf 1,5 Milliarden Euro vorgesehen. Die Bundesregierung sieht daneben eine Sonderabschreibung im frei finanzierten Mietwohnungsbaus und ein Baukindergeld zur Förderung selbst genutzten Wohneigentums vor. Das Baukindergeld wird die größte Wirkung in preiswerten Regionen entfalten, da die relative Subventionswirkung des festen Zuschusses in Höhe von 1.200 Euro je Kind über zehn Jahre dort höher ist.

Das jüngst in Hessen beschlossene Wohnrauminvestitionsprogrammgesetz (WIPG)<sup>196</sup> sieht ein Kreditvolumen von 257 Millionen Euro vor. Bei einer durchschnittlichen Wohnungsgröße von 65 Quadratmeter, Kosten von 3.000 Euro je Quadratmeter Wohnfläche und einem Eigenkapital von 20 Prozent lassen sich mit diesem Programm 1.650 Wohnungen fördern.

Eine wichtige Aufgabe der Kommune wird auch in der Zukunft die Organisation des Wohnens für die Haushalte sein, die sich am Markt nicht selbst versorgen können. Dies wird mit einer starken wohnungsbauwirtschaftlichen Beteiligung leichter zu bewältigen sein.

---

196 Vgl. Gesetz zur Stärkung von Investitionen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch ein Wohnrauminvestitionsprogramm (Wohnrauminvestitionsprogrammgesetz - WIPG) vom 23. Juni 2018 (GVBl. S. 332)

## Anlage: Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016											
		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung		3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung			Beurteilung der Haushaltslage <sup>6)</sup>	Bewertung
		Komponente 1 – ordentl. Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentl. Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 – Innenfinanzierungspotenzial (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 – Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 – Fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Tagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 – Fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Tagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 – Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>		
Bad Nauheim	2012	-5,6	0,0	-5,6	-2,1	-2,0	959	•	•	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-5,5	0,0	-5,5	-13,3	-2,9	867	•	•	instabil	
	2014	-1,3	0,0	-1,3	0,3	13,4	502	•	•	instabil	
	2015	-1,1	0,0	-1,1	-0,9	16,1	290	•	•	instabil	
	2016	-1,0	0,0	-1,0	-0,5	13,7	72	○	•	instabil	
Darmstadt	2012	-64,6	0,0	-64,6	25,2	-183,1	715	105	•	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-5,6	0,0	-5,6	-63,7	-147,7	518	✓✓	•	instabil	
	2014	-5,4	0,0	-5,4	3,1	-126,1	403	✓✓	•	instabil	
	2015	0,2	0,0	0,2	-30,8	-97,7	312	•	•	instabil	
	2016	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	•	○	•	instabil	
Frankfurt	2012	-26,4	401,0	349,3	-40,3	-214,8	3	29	•	instabil	hinreichend stabil
	2013	-35,0	374,4	313,7	-11,5	-108,0	9	28	•	instabil	
	2014	209,6	339,0	497,7	311,8	229,2	11	✓✓	•	stabil	
	2015	182,9	548,5	724,3	181,3	209,2	17	✓✓	•	stabil	
	2016	39,8	731,4	771,3	11,2	213,0	✓✓	○	•	stabil	
Gießen	2012	-10,2	0,0	-10,2	-21,3	-47,4	125	78	•	instabil	fragil
	2013	-9,7	0,0	-9,7	-25,1	-43,8	124	✓✓	•	instabil	
	2014	17,9	0,0	17,9	12,4	-30,2	179	•	•	stabil	
	2015	0,3	0,0	0,3	-4,5	-32,2	170	•	•	instabil	
	2016	25,6	0,0	25,6	21,4	-8,3	162	○	•	stabil	
Hanau	2012	-43,9	0,0	-43,9	-60,4	-168,6	594	621	•	instabil	konsolidierungsbedürftig
	2013	-28,6	0,0	-28,6	-23,1	-200,4	572	347	•	instabil	
	2014	-11,3	0,0	-11,3	-24,3	-212,1	228	•	•	instabil	
	2015	-3,9	0,0	-3,9	-23,3	-221,7	23	•	•	instabil	
	2016	-1,7	0,0	-1,7	-19,8	-236,9	43	○	•	instabil	

Mehrkomponentenmodell zur Beurteilung der jährlichen Haushaltslage der Vergleichskommunen in den Jahren 2012 bis 2016												
		1. Beurteilungsebene - Kapitalerhaltung			2. Beurteilungsebene - Substanzerhaltung			3. Beurteilungsebene - Haushalts- und Wirtschaftsführung			Beurteilung der Haushaltslage <sup>6)</sup>	Bewertung
		Komponente 1 – ordentl. Ergebnis (in Millionen Euro)	Komponente 2 – Rücklagen aus Überschüssen des ordentl. Ergebnisses (in Millionen Euro) <sup>1)</sup>	Saldo der Komponenten 1 und 2 (in Millionen Euro)	Komponente 3 – Innenfinanzierungspotenzial (in Millionen Euro) <sup>2)</sup>	Komponente 4 – Liquidität (in Millionen Euro) <sup>3)</sup>	Komponente 5.1 – Fristgerechte Aufstellung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Tagen) <sup>4)</sup>	Komponente 5.2 – Fristgerechte Beschlussfassung der Jahresabschlüsse (Abweichung in Tagen) <sup>4)</sup>	Komponente 6 – Nachhaltiger Haushaltsausgleich gemäß Ergebnisplanung <sup>5)</sup>			
Hattersheim	2012	-4,6	0,0	-4,6	-3,3	-29,0	1.036	•	•	instabil	konsolidierungsbedürftig	
	2013	-4,6	0,0	-4,6	-7,3	-13,1	965	•	✓✓	instabil		
	2014	-0,3	0,0	-0,3	-0,6	-13,0	691	•	✓✓	instabil		
	2015	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	•	•	✓✓	instabil		
	2016	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	•	○	✓✓	instabil		
Hofheim	2012	-5,2	0,0	-5,2	-2,1	-25,3	757	•	•	instabil	konsolidierungsbedürftig	
	2013	-3,6	0,0	-3,6	-3,4	-35,2	1.085	•	•	instabil		
	2014	-4,5	0,0	-4,5	-0,8	-35,8	727	•	✓✓	instabil		
	2015	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	592	•	✓✓	instabil		
	2016	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	234	○	✓✓	instabil		
Idstein	2012	-4,0	0,0	-4,0	-1,5	-13,0	1.091	862	•	instabil	konsolidierungsbedürftig	
	2013	-3,7	0,0	-3,7	-1,9	-16,1	873	749	•	instabil		
	2014	0,9	0,0	0,9	3,9	-13,4	550	383	•	stabil		
	2015	-3,0	0,0	-3,0	-3,0	-15,9	310	18	•	instabil		
	2016	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	113	○	✓✓	instabil		
Rüsselsheim	2012	-54,1	0,0	-54,1	-41,5	-247,9	994	•	•	instabil	konsolidierungsbedürftig	
	2013	-34,5	0,0	-34,5	-28,5	-201,1	1.098	•	•	instabil		
	2014	0,6	0,0	0,6	12,1	-160,8	733	•	•	stabil		
	2015	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	•	•	•	instabil		
	2016	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	n.v.	•	○	•	instabil		
Wiesbaden	2012	20,9	32,9	53,8	23,1	132,8	168	43	✓✓	stabil	stabil	
	2013	39,8	52,0	91,9	57,9	175,9	✓✓	✓✓	✓✓	stabil		
	2014	-13,9	79,6	65,7	-12,9	142,2	82	✓✓	✓✓	stabil		
	2015	15,5	65,7	81,3	-4,8	118,8	✓✓	•	✓✓	stabil		
	2016	58,7	121,2	179,9	68,1	209,7	23	○	✓✓	stabil		

-  und ✓✓ = Kriterium fristgerecht erfüllt
-  = Kriterium nicht fristgerecht erfüllt, Angabe in Arbeitstagen
-  und ○ = Kriterium nicht fällig und nicht erfüllt
-  und ● = Kriterium fällig, jedoch nicht erfüllt

<sup>1)</sup> Rücklagen nach § 49 Abs. 4 Zf. 1.2.1 GemHVO, Stand der Rücklage zum Stichtag 31. Dezember jeweils vor Berücksichtigung der Zuführung oder Inanspruchnahme der Verwendung des ordentlichen Ergebnisses.

<sup>2)</sup> Mittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten.

<sup>3)</sup> Stand der liquiden Mittel abzüglich der Kassenkredite zum Stichtag 31. Dezember des jeweiligen Haushaltsjahres.

<sup>4)</sup> Der Jahresabschluss ist nach § 112 Abs. 9 HGO bis zum 30. April des folgenden Haushaltsjahres aufzustellen und nach § 114 HGO bis zum 31. Dezember des nächsten folgenden Haushaltsjahres durch die Stadtverordnetenversammlung zu beschließen.

<sup>5)</sup> Ein nachhaltiger Haushaltsausgleich liegt vor, wenn nach der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert keine Fehlbedarfe erwartet werden.

<sup>6)</sup> Der Haushalt wurde als „stabil“ eingestuft, sofern auf der ersten Beurteilungsebene das ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung ggf. bestehender Rücklagen mindestens ausgeglichen war und auf der zweiten Beurteilungsebene mindestens eine Komponente einen positiven Wert aufwies. Die dritte Beurteilungsebene hat nachrichtlichen Charakter.

n.v. = nicht vorliegend; diese Werte legte die geprüfte Kommune, anders als andere geprüfte Kommunen, nicht vor bzw. konnte sie nicht vorlegen

Quelle: Eigene Berechnungen, (geprüfte) Jahresabschlüsse, Haushaltspläne;  
Stand: April 2018



## 7. „Personalmanagement II“ – 204. Vergleichende Prüfung

### 7.1 Vorbemerkung

#### Prüfungsgegenstand

Zielsetzung der 204. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement II“ war es, die Aufgabenwahrnehmung der Kommunen in Bezug auf ein modernes Personalmanagement zu untersuchen. Dieses zielt auf eine nachhaltige Bereitstellung, Erhaltung und Weiterentwicklung von Mitarbeitenden ab. Dabei sollen die Mitarbeiter ihre fachlichen, methodischen und sozialen Potenziale so weiterentwickeln, dass ein konsequentes Dienstleistungsverhalten, eine Flexibilisierung des Personaleinsatzes und eine qualitativ hohe Aufgabenerfüllung möglich sind. Die Gesamtbeurteilung hat die Überörtliche Prüfung über ein Reifegradmodell umgesetzt, das im Rahmen der 181. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement“<sup>198</sup> erstellt und im Rahmen der 204. Prüfung weiterentwickelt wurde. Das Reifegradmodell zeigt für jede der achtzehn Kommunen die Entwicklungspotenziale zu den einzelnen Prüfbereichen auf.

Zusätzlich wurde am Beispiel des Bürgerbüros ein modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsbemessung entwickelt. Auf diese Weise soll den Kommunen eine Orientierung für ein schrittweises Vorgehen für eine Personalbedarfsbemessung aufgezeigt werden.

#### Geprüfte Körperschaften

Baunatal, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Groß-Gerau, Heppenheim, Herborm, Karben, Königstein im Taunus, Künzell, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt sowie Seeheim-Jugenheim.



Ansicht 119: „Personalmanagement II“ – Lage der geprüften Körperschaften

<sup>198</sup> Vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 302 ff.

Das Prüfungsvolumen umfasste die Höhe des Personalaufwands inklusive des Versorgungsaufwands der Städte und Gemeinden sowie den Personalaufwand der Eigenbetriebe und städtischen Tochtergesellschaften. Es betrug im Jahr 2016 rund 244 Millionen Euro.

Prüfungsvolumen

Die in der 204. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement II“ identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich insgesamt auf rund 10 Millionen Euro<sup>199</sup>. Diese basierten auf den nachfolgenden Bestandteilen:

Ergebnisverbesserungspotenziale

- Ergebnisverbesserungspotenzial aus der vergleichenden Betrachtung der Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner
- Soll-Bemessung zur Stellenausstattung des Personalbereichs
- Soll-Bemessung zur Stellenausstattung des Bürgerbüros

Ansicht 120 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale im Überblick.

Ergebnisverbesserungspotenziale		
	Vollzeitäquivalente <sup>1)</sup>	Euro
Ergebnisverbesserungspotenziale Allgemeine Verwaltung (vgl. 7.6), davon:	160,42 VZÄ	9,95 Mio.
Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung (vgl. Abschnitt 7.4)	17,98 VZÄ	1,17 Mio.
Ergebnisverbesserungspotenziale Bürgerbüro (vgl. Abschnitt 7.10)	13,75 VZÄ	0,78 Mio.

<sup>1)</sup> Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle. Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde für die Allgemeine Verwaltung ein jährlicher durchschnittlicher Personalkostensatz ohne Arbeitsplatzkosten in Höhe von rund 62.000 Euro, für die Personalverwaltung rund 65.000 Euro und für das Bürgerbüro rund 56.500 Euro angesetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2018

Ansicht 120: Ergebnisverbesserungspotenziale

199 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials in der Allgemeinen Verwaltung wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 62.000 Euro angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 8/EG 9-Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Für das Ergebnisverbesserungspotenzial in der Personalverwaltung wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 65.000 Euro angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten für eine EG 9-Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials im Bürgerbüro wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von 56.500 Euro angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 6/EG 8 – Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Quelle: StAnz 2017, S. 527.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2017 bis März 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	27. April 2018
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Consultants International GmbH, Düsseldorf (Vgl. S. 305)

Ansicht 121: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	7.2	Leitsätze.....	196
	7.3	Prüfbereiche des Personalmanagements .....	197
	7.4	Personalorganisation .....	198
	7.5	Personalbedarfsplanung .....	202
	7.6	Personalwirtschaft.....	205
	7.7	Personalentwicklung .....	209
	7.8	Personalverwaltung und -abrechnung .....	212
	7.9	Personalcontrolling .....	212
	7.10	Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bürgerbüro .....	215
	7.11	Reifegrad Personalmanagement .....	219
	7.12	Ausblick.....	222

## 7.2 Leitsätze

Seite 201

**Die Ergebnisverbesserungspotenziale betragen rund zehn Millionen Euro. Die Kommunen können mit einem aktiv gestalteten Personalmanagement einen Beitrag zur Effizienz sowie zur Leistungs- und Zukunftsfähigkeit erbringen.**

Seite 219 f.

**Von einem wirkungsvollen Personalmanagement profitieren Kommunen,**

- in denen Instrumente zur Personalentwicklung konzipiert und systematisch angewendet werden,
- in denen steuerungsrelevante Kennzahlen regelmäßig vorgehalten und in der Verwaltung kommuniziert werden und
- die eine strategische Personalplanung erarbeitet und verwaltungsweit umgesetzt haben.

Seite 198

**Die Größe der Personalverwaltungen schwankte zwischen 1,6 und 5,7 Vollzeitäquivalenten und war auf unterschiedliche Arbeitsweisen und Standards der Aufgabenwahrnehmung zurückzuführen. Interkommunale Zusammenarbeit im Personalbereich wurde nicht realisiert.**

Seite 202 ff.

**Personalbedarfsbemessungen für die Gesamtverwaltung wurden in keiner geprüften Körperschaft erstellt. Büdingen, Heppenheim, Königstein im Taunus, Michelstadt, Reinheim und Seeheim-Jugenheim waren nicht in der Lage, einen aufgabenbezogenen Personalbedarf auf Basis von systematischen Personalbedarfsbemessungen nachzuweisen.**

**Die Personalausstattung in der Kernverwaltung schwankte zwischen 2,43 und 5,70 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner und zeigt den Gestaltungsspielraum der Kommunen, den sie durch aktives Personalmanagement beeinflussen können.**

Seite 205 ff.

**Mehr als jeder vierte Beschäftigte scheidet in den nächsten zehn Jahren altersbedingt aus der Verwaltung der geprüften Körperschaften aus. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und eine Planung für eine mögliche Wiederbesetzung vorzunehmen.**

Seite 202 ff.

**Bruchköbel, Griesheim, Heppenheim, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim hatten mit ihren Dienstvereinbarungen zur Leistungsorientierten Bezahlung nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“ dem originären Leistungsgedanken der tarifrechtlichen Regelung nicht entsprochen.**

Seite 207 ff.

**Verbindlich formulierte Personalentwicklungsinstrumente wiesen Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen und Groß-Gerau auf. Art und Umfang der eingesetzten Instrumente zur Personalentwicklung waren unterschiedlich ausgeprägt.**

Seite 210 f.

**Personalwirtschaftliche Kennzahlen als Basis für eine Steuerung des kommunalen Personalkörpers wurden in zwölf der geprüften Kommunen regelmäßig durch die Personalverwaltung zur Verfügung gestellt (Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen, Groß-Gerau, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Künzell, Mühlheim am Main, Riedstadt und Seeheim-Jugenheim). Die Verknüpfung von Zielen für das Personalwesen und Kennzahlen war die Ausnahme.**

Seite 212 f.

**Das Reifegradmodell zeigt, dass Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen, Herborn und Karben einen hohen Reifegrad im Personalmanagement vorweisen können.**

Seite 219 ff.

### 7.3 Prüfbereiche des Personalmanagements

Die Prüfbereiche des Personalmanagements umfassten alle Aufgaben und Leistungen, die eine personalverwaltende Stelle im Mitarbeiterlebenszyklus erbringt, beispielsweise durch den Prüfbereich Personalwirtschaft für Einstellungen von neuen Beschäftigten oder den Prüfbereich Personalentwicklung für eine zielgerichtete Weiterbildung oder auch Führungskräfteentwicklung. Zusätzlich wurden die steuerungsrelevanten Aufgaben der personalverwaltenden Stellen über die Prüfbereiche Personalbedarfsplanung und Personalcontrolling abgedeckt.

Die einzelnen Prüfbereiche des Personalmanagements sind in der Ansicht 122 abgebildet:

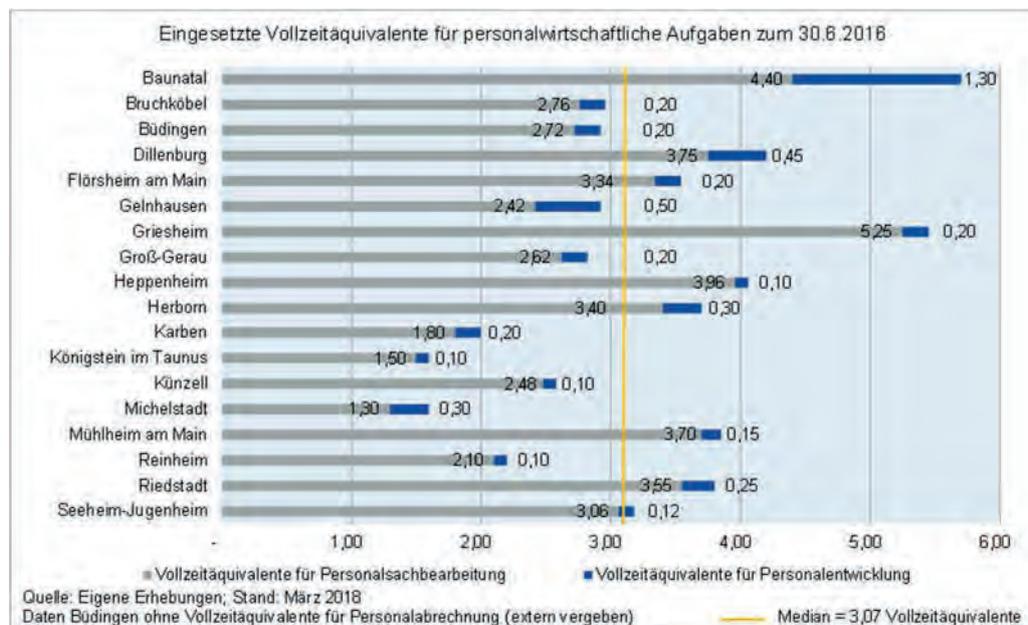


Ansicht 122: Prüfbereiche des Personalmanagements

Zusätzlich wurde die Vergleichende Prüfung um ausgewählte Aspekte der Digitalisierung, zum Beispiel das Vorliegen eines Digitalisierungskonzeptes oder digitale Bürgerservices, ergänzt.

### 7.4 Personalorganisation

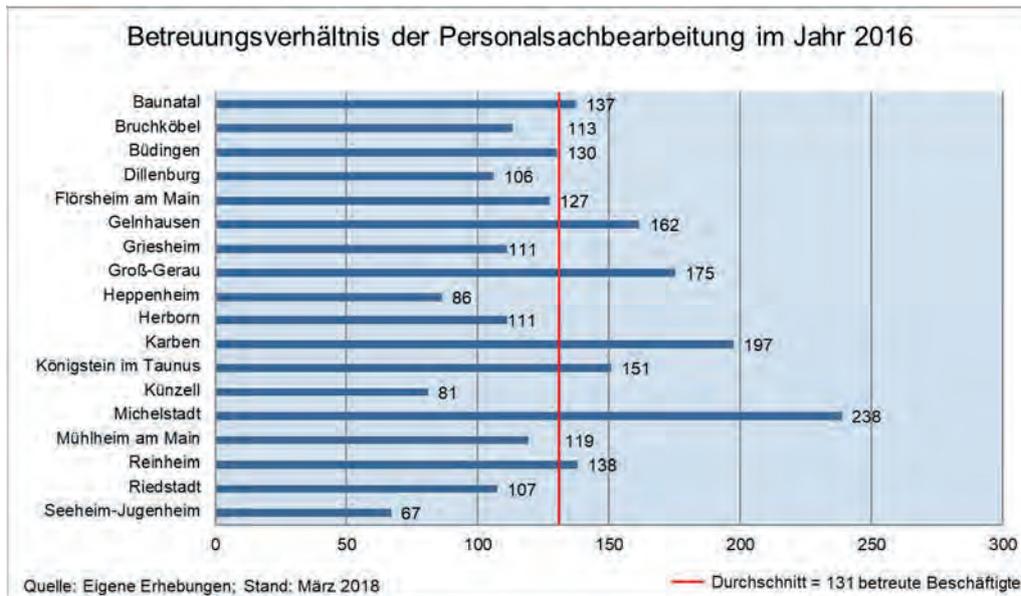
Die Personalorganisation beschreibt, wo und in welchem Umfang die personalwirtschaftlichen Aufgaben in der Verwaltung wahrgenommen werden. Ansicht 123 zeigt die Stellenanteile für personalwirtschaftliche Aufgaben zum 30. Juni 2016 im Vergleich.



Ansicht 123: Vollzeitäquivalente für personalwirtschaftliche Aufgaben zum 30.6.2016

In den Personalverwaltungen waren für personalwirtschaftliche Aufgaben zwischen 1,6 und 5,7 Vollzeitäquivalenten eingesetzt. Interkommunale Zusammenarbeit wurde bei personalwirtschaftlichen Aufgaben nicht realisiert. In Baunatal, Büdingen und Dillenburg waren zwei Organisationseinheiten mit personalwirtschaftlichen Aufgaben betraut. In allen weiteren geprüften Kommunen wurden die personalwirtschaftlichen Aufgaben gebündelt in einer Organisationseinheit erbracht. Die Prüfung untersuchte, ob die unterschiedliche Organisationsform Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung hat. Deswegen wurde das Betreuungsverhältnis der Personalsachbearbeitung analysiert.

Im Vergleich stellte sich das Betreuungsverhältnis von einem Vollzeitäquivalent in der Personalsachbearbeitung zu betreuten Beschäftigten (befristet und unbefristet) wie folgt dar:



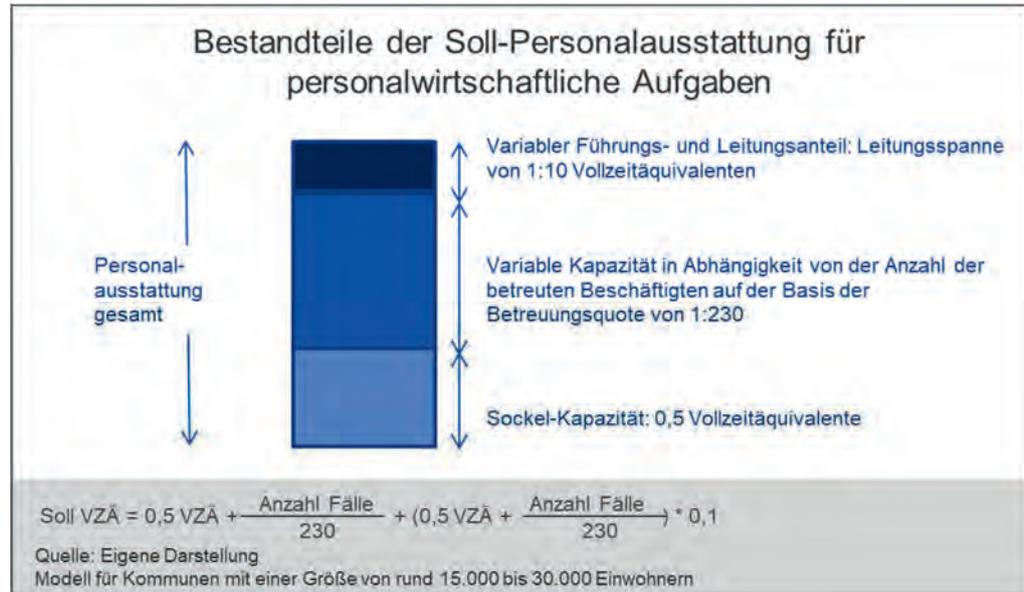
Ansicht 124: Betreuungsverhältnis der Personalsachbearbeitung im Jahr 2016

Das Betreuungsverhältnis reichte von 1:67 in Seeheim-Jugenheim bis 1:238 betreute Beschäftigte in Michelstadt. Im Vergleich der geprüften Kommunen betreute ein Vollzeitäquivalent in der Personalverwaltung durchschnittlich 131 Mitarbeiter. In Baunatal betrug das Betreuungsverhältnis 1:137, in Büdingen 1:130 sowie in Dillenburg 1:106. Damit hatte die Entscheidung, die Aufgaben in einer oder zwei Organisationseinheiten wahrzunehmen, keinen Einfluss auf das Betreuungsverhältnis der Personalsachbearbeitung.

Das Betreuungsverhältnis ist eine wichtige Kennzahl, da sie anzeigt, mit welchem Personalaufwand das vorhandene Personal betreut wird. Die Überörtliche Prüfung hat daraus ein Bemessungsmodell für personalwirtschaftliche Aufgaben erarbeitet.<sup>200</sup> Hierbei unterscheidet man regelmäßig zwischen einer Sockelkapazität und einem variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben.

200 Vgl. 181. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement“, Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 312.

Ansicht 125 zeigt die Bestandteile des weiterentwickelten Bemessungsmodells für personalwirtschaftliche Aufgaben.



Ansicht 125: Bestandteile der Soll-Personalausstattung für personalwirtschaftliche Aufgaben

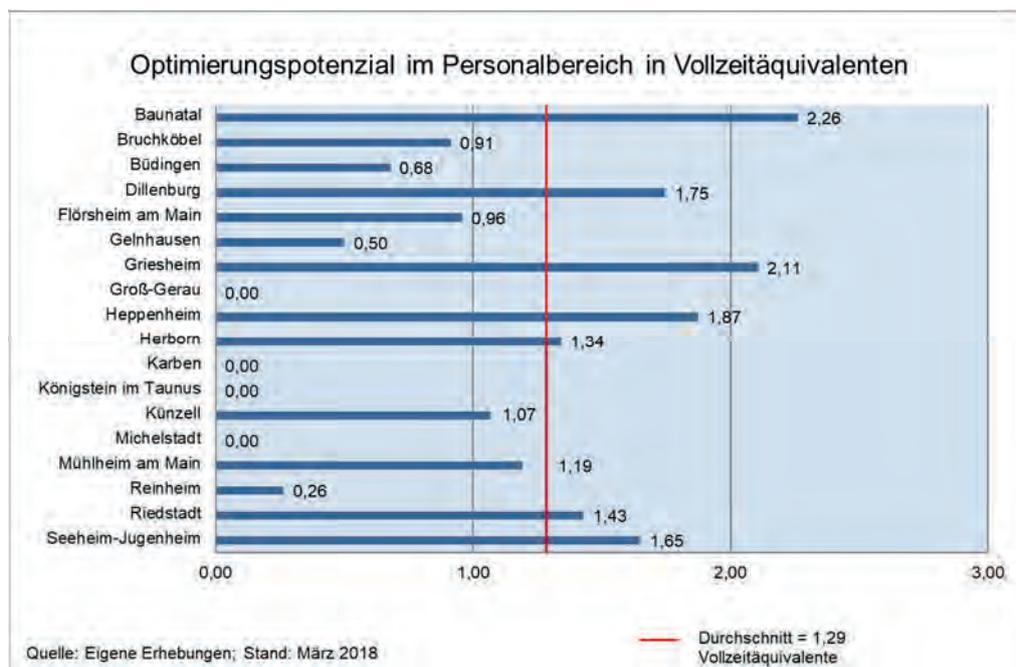
Die Sockelkapazität ist der fixe Anteil im Bemessungsmodell. Er ist ein pauschaler Wert und setzt sich aus 0,2 Vollzeitäquivalenten für die Personalentwicklung sowie 0,3 Vollzeitäquivalenten für Grundsatzaufgaben (inklusive Ausbildung) und Personalkostenplanung zusammen. Die Sockelkapazität umfasst damit eine Gesamtkapazität von 0,5 Vollzeitäquivalenten und entspricht einem wöchentlichen Arbeitsvolumen von rund 2,5 Arbeitstagen. Für den variablen Anteil für personalwirtschaftliche Aufgaben setzt die Überörtliche Prüfung eine Betreuungsquote<sup>201</sup> von 1:230 an. Dabei wird vorausgesetzt, dass eine qualifizierte Personalsachbearbeitung von Beschäftigten mit entsprechenden Voraussetzungen erfolgt. Als weiterer variabler Anteil ist ein Führungs- und Leitungsanteil zu berücksichtigen, um neben den fachlichen Aufgaben der Personalwirtschaft auch Führungs- und Leitungsaufgaben in einem adäquaten Umfang wahrnehmen zu können. Dabei wird eine Leitungsspanne von 1:10 Vollzeitäquivalenten für die Bemessung vorgesehen.<sup>202</sup>

Das Bemessungsmodell wurde bei allen geprüften Kommunen angewendet und damit die Soll-Personalausstattung der personalverwaltenden Stellen berechnet.

201 Dieser Wert beruht auf der 181. Vergleichenden Prüfung Personalmanagement und der Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten. Der Wert umfasst keine Stellenanteile für die Beihilfesachbearbeitung, die Arbeitssicherheit und den Arbeitsschutz sowie die Durchführung von Stellenbewertungen.

202 Dieser Wert geht auf die Projekterfahrung des Prüfungsbeauftragten zurück.

Ansicht 126 zeigt auf dieser Basis das Optimierungspotenzial im Personalbereich im Vergleich.



Ansicht 126: Optimierungspotenzial im Personalbereich in Vollzeitäquivalenten

In 14 geprüften Körperschaften ergaben sich Optimierungspotenziale im Personalbereich, die sich durch Effizienzsteigerungen realisieren lassen (Baunatal, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Heppenheim, Herborn, Künzell, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim). Diese betragen bis zu 2,26 Vollzeitäquivalente in Baunatal. Durchschnittlich wiesen die Kommunen ein Optimierungspotenzial von 1,29 Vollzeitäquivalenten aus. In Michelstadt, Königstein im Taunus, Karben und Groß-Gerau ergab sich in Bezug auf die Soll-Personalausstattung kein Handlungsbedarf, da die aktuelle Personalausstattung der Soll-Vorgabe des Bemessungsmodells entsprach oder diese sogar unterschritt.

Ausgehend von den Optimierungspotenzialen in den 14 Kommunen ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale für das Personalmanagement, die in der nachfolgenden Ansicht 127 dargestellt sind.

Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung		
	Vollzeitäquivalente <sup>1)</sup>	Euro
Baunatal	2,26	146.985
Bruchköbel	0,91	59.348
Büdingen	0,68	44.002
Dillenburg	1,75	113.524
Flörsheim am Main	0,96	62.230
Gelnhausen	0,50	32.500
Griesheim	2,11	136.952
Groß-Gerau	k.E.	k.E.
Heppenheim	1,87	121.833
Herborn	1,34	87.241

Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung		
Karben	k.E.	k.E.
Königstein im Taunus	k.E.	k.E.
Künzell	1,07	69.465
Michelstadt	k.E.	k.E.
Mühlheim am Main	1,19	77.407
Reinheim	0,26	17.098
Riedstadt	1,43	92.809
Seeheim-Jugenheim	1,65	107.222
<b>Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial</b>	<b>17,98 VZÄ</b>	<b>1,17 Mio.</b>

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial

<sup>1)</sup> Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle. Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials in der Personalverwaltung wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 65.000 Euro je Jahr angesetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2018

#### Ansicht 127: Ergebnisverbesserungspotenziale Personalverwaltung

Insgesamt ergibt sich ein Optimierungspotenzial<sup>203</sup> von insgesamt rund 18 Vollzeitäquivalenten. Dies entspricht einem Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 1,17 Millionen Euro.<sup>204</sup>

#### Interkommunale Zusammenarbeit

Eine Möglichkeit für Effizienzgewinne in der Aufgabenwahrnehmung liegt in der Interkommunalen Zusammenarbeit, bei der Skaleneffekte über die Größe von Personalbereichen zu erwarten sind. Die Aufgaben des Personalmanagements sind grundsätzlich dafür geeignet. Dabei können nur einzelne Aufgaben (beispielsweise die Personalabrechnung) aber auch eine vollumfängliche gemeinsame Aufgabenwahrnehmung für alle Bereiche des Personalmanagements umgesetzt werden. Vorteile einer Interkommunalen Zusammenarbeit sind insbesondere fachliche Spezialisierungen und eine Realisierung von Betriebsgrößeneffekten, die eine angemessene Auslastung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung mitunter erst ermöglichen. Bereits die 166. Vergleichende Prüfung<sup>205</sup> hat gezeigt, dass Effizienzgewinne realisiert werden können. Interkommunale Zusammenarbeit ist insbesondere vor dem Hintergrund der relativ kleinen Einheiten für den Personalbereich in den geprüften Kommunen zu empfehlen.

### 7.5 Personalbedarfsplanung

Unter Personalbedarfsplanung werden alle Maßnahmen zur Ermittlung des derzeitigen und zukünftigen quantitativen und qualitativen Bedarfs an Führungskräften und Mitarbeitern verstanden. Ziel ist, dass kurz-, mittel- und langfristig die in der Verwaltung benötigten Beschäftigten in der erforderlichen Qualität

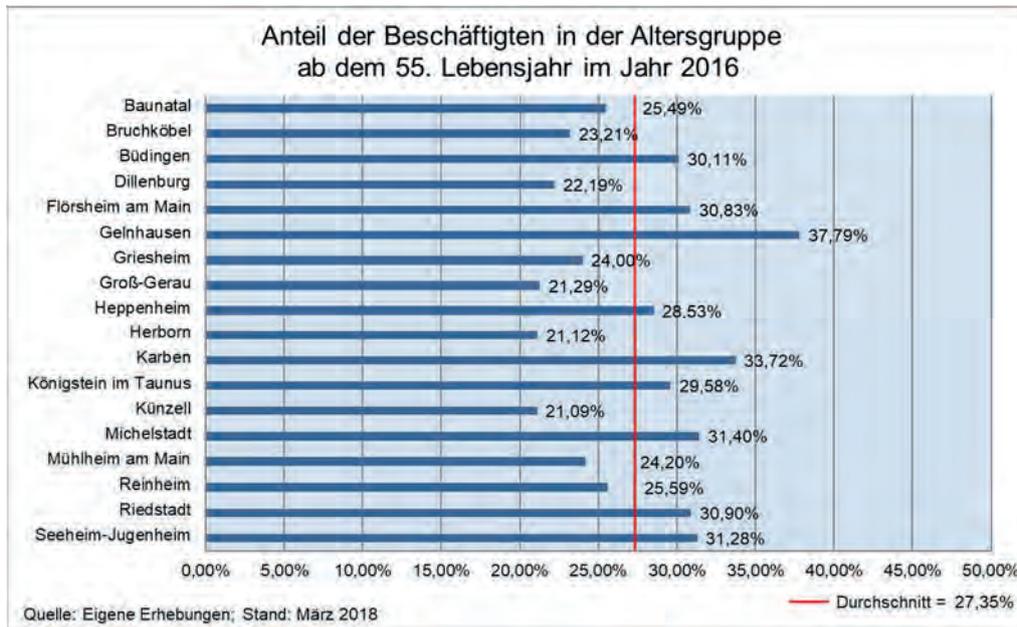
203 Das Optimierungspotenzial in Höhe von 18 Vollzeitäquivalenten ergab sich aus der Summe der einzelnen Verbesserungspotenziale je Kommune. Diese wurden aus der Differenz zwischen Ist-Personalausstattung und Soll-Personalausstattung berechnet.

204 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials in der Personalverwaltung wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 65.000 Euro angesetzt. Dies entspricht den Personalkosten für eine EG 9-Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Quelle: StAnz 2017, S. 527.

205 Vgl. Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 196 ff.

und Quantität zum richtigen Zeitpunkt und am richtigen Ort zur Verfügung stehen.

Eine Personalbedarfsplanung basiert unter anderem auf einer Prognose zu den altersbedingten Austritten aus der Verwaltung. Der Anteil der Beschäftigten, die in den nächsten zehn Jahren ausscheiden, ist in der Ansicht 128 dargestellt.



Ansicht 128: Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe ab dem 55. Lebensjahr im Jahr 2016

Durchschnittlich scheiden in den nächsten zehn Jahren 27,35 Prozent der Beschäftigten, und damit mehr als jeder Vierte, altersbedingt aus. Die Kommunen stehen vor der Herausforderung, das Wissen der ausscheidenden Beschäftigten zu sichern, Kompetenzen zu übertragen und eine Planung für eine mögliche Wiederbesetzung vorzunehmen. Dies verdeutlicht den Handlungsdruck, der durch den demographischen Wandel für die Kommunen entsteht. Die altersbedingte Personalfluktuation stellt damit Risiken in Bezug auf den Wissenstransfer dar. Gleichzeitig bestehen Chancen, frühzeitig die notwendige aufgabenkritische Prüfung einer Stellenwiederbesetzung (Zweck- und Vollzugskritik) vorzunehmen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diesen Prozess aktiv durch den Einsatz von Instrumenten zur strategischen Personalplanung (zum Beispiel individualisierte Altersstrukturanalysen, Festlegungen zur künftig benötigten Qualifikation) zu gestalten.

Ein zentrales Instrument zur Personalplanung stellt dabei die systematische Personalbedarfsbemessung dar, bei der das gesamte kommunale Aufgabenspektrum auf einer objektivierbaren Grundlage quantitativ bemessen wird. Wird dieses Instrument regelmäßig eingesetzt, unterstützt es die Kommunen, die Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu führen<sup>206</sup>.

Personalbedarfs-  
bemessung

Ansicht 129 zeigt, in welchem Umfang die geprüften Kommunen eine systematische Personalbedarfsbemessung durchgeführt haben.

206 § 92 Hessische Gemeindeordnung (HGO), GVBl. I 2005 S. 142 vom 17. März 2005

Systematische Personalbedarfsbemessung			
	Liegt für Gesamtverwaltung vor	Liegt für ausgewählte Aufgabenbereiche vor	Bewertung
Baunatal	●	✓	
Bruchköbel	●	✓	
Büdingen	●	●	
Dillenburg	●	✓	
Flörsheim am Main	●	✓	
Gelnhausen	●	✓	
Griesheim	●	✓	
Groß-Gerau	●	✓	
Heppenheim	●	●	
Herborn	●	✓	
Karben	●	✓	
Königstein im Taunus	●	●	
Künzell	●	✓	
Michelstadt	●	●	
Mühlheim am Main	●	✓	
Reinheim	●	●	
Riedstadt	●	✓	
Seeheim-Jugenheim	●	●	

✓= liegt vor, ●= liegt nicht vor  
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2018

Ansicht 129: Systematische Personalbedarfsbemessung

In keiner geprüften Körperschaft wurde eine flächendeckende Personalbedarfsbemessung für die Gesamtverwaltung durchgeführt. In zwölf Kommunen wurde die systematische Personalbedarfsbemessung zumindest in Teilbereichen der Verwaltung eingesetzt (Baunatal, Bruchköbel, Dillenburg, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Groß-Gerau, Herborn, Karben, Künzell, Mühlheim am Main, Riedstadt). Mit der Personalbedarfsbemessung ist eine Grundlage für einen wirtschaftlichen Personaleinsatz geschaffen, die eine vorausschauende Planung für Standards der Aufgabenwahrnehmung bietet.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die methodischen Grundlagen weiterhin zu nutzen und eine Personalbedarfsbemessung auch in weiteren Aufgabenfeldern

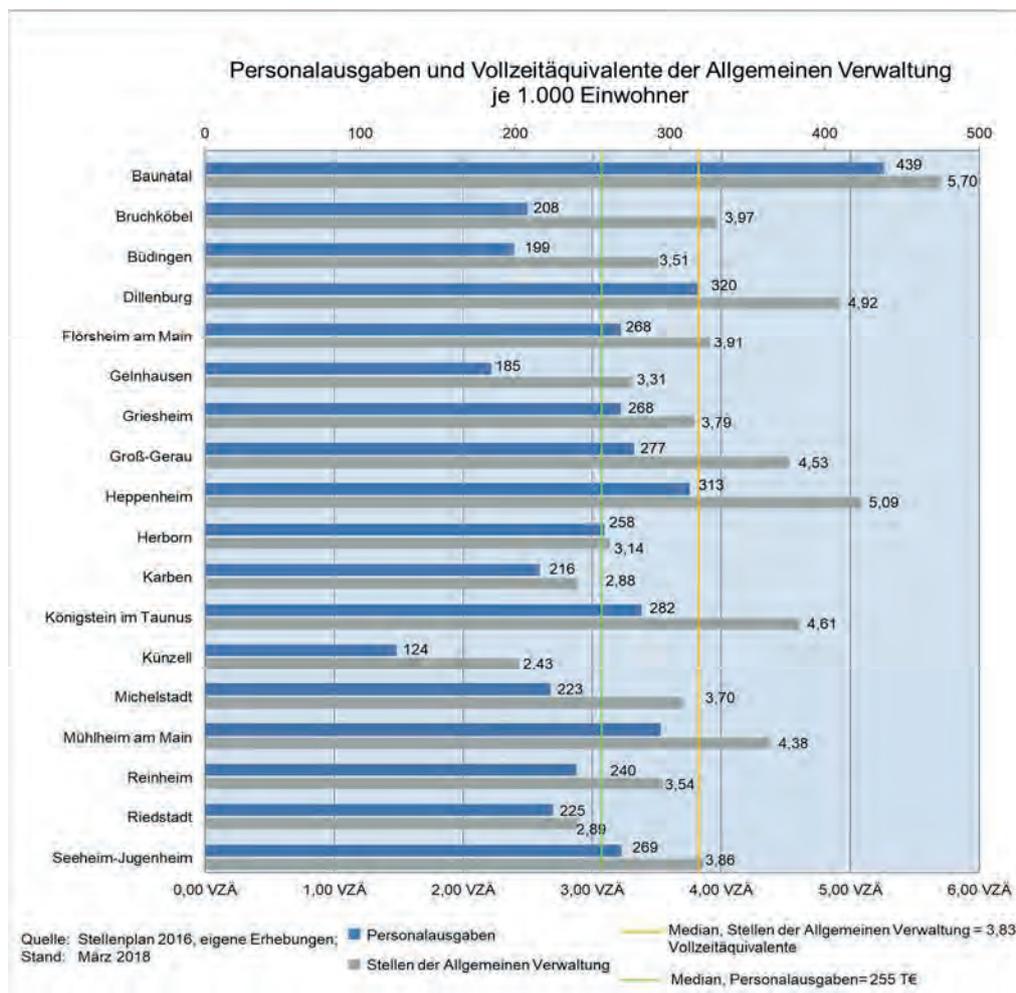
anzuwenden. Zudem ist die altersbedingte Personalfluktuation ein aktiv zu gestaltender Prozess, bei dem die Nachfolgeplanung auch durch eine Bemessung des Personalbestands unterstützt werden sollte.

### 7.6 Personalwirtschaft

Die Ergebnisse der Maßnahmen der Personalbedarfsplanung werden in der Personalwirtschaft umgesetzt. Dabei weist „Wirtschaft“ deutlicher als alle anderen Bereiche des Personalmanagements darauf hin, dass sich der Personaleinsatz an Effizienzkriterien zu orientieren hat. Die Bewirtschaftung des Stellenplans sowie die tarifgerechte Eingruppierung und amtsangemessene Besoldung stehen hier im Vordergrund.

Der Personaleinsatz in den Kommunen wurde vergleichend untersucht. Dazu verwendet die Überörtliche Prüfung die vergleichende Betrachtung des Personaleinsatzes auf der Basis der Allgemeinen Verwaltung.<sup>207</sup>

Ansicht 130 gibt einen Überblick über die Stellen der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner sowie die damit verbundenen Personalausgaben.

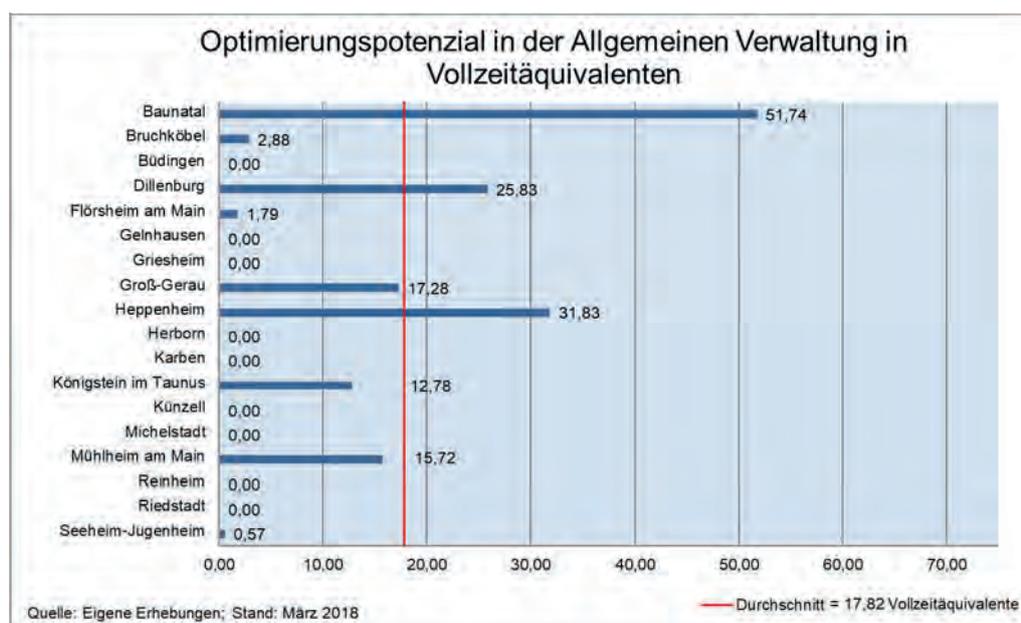


Ansicht 130: Personalausgaben und Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner

207 Die Allgemeine Verwaltung definiert die Überörtliche Prüfung wie folgt: Die Allgemeine Verwaltung bezieht sich auf Teile der Verwaltung ohne Stadtwerke/Eigenbetriebe, ohne Tochtergesellschaften, ohne Bauhof, ohne Reinigungskräfte, ohne Waldarbeiter, ohne Freibad, ohne Friedhof, ohne Kitas (Erzieherinnen und Erzieher, Reinigungskräfte und Küchenhilfen in Kitas gehören nicht zur Allgemeinen Verwaltung – Verwaltungspersonal wird zur Allgemeinen Verwaltung gezählt. Sollten Beschäftigte nach TVöD-S in Jugendzentren etc. eingesetzt sein, zählen diese jedoch zur Allgemeinen Verwaltung).

Im Median wurden 3,83 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner eingesetzt. Die Spannweite reichte dabei von 2,43 Vollzeitäquivalenten der Allgemeinen Verwaltung in Künzell bis 5,70 Vollzeitäquivalenten in Baunatal. Die unterschiedliche Stellenausstattung je 1.000 Einwohner ist gleichzeitig verbunden mit einem schwankenden Personalaufwand für die kommunalen Aufgaben. Dies spiegelt sich auch in der damit verbundenen Personalaufwandsquote wider. Hier wurden zwischen 124 Euro und 439 Euro je Einwohner aufgewendet.

Aus der unterschiedlichen Stellenausstattung in der Allgemeinen Verwaltung ergeben sich Abweichungen gegenüber dem Median, die als Optimierungspotenzial ausgewiesen wurden. Ansicht 131 zeigt das Optimierungspotenzial im Vergleich.



Ansicht 131: Optimierungspotenzial in der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten

Überdurchschnittliche Optimierungspotenziale in der Allgemeinen Verwaltung ergeben sich in Baunatal, Dillenburg und Heppenheim. Dem gegenüber stehen neun Kommunen, die in Bezug auf die Stellenausstattung der Allgemeinen Verwaltung kein Optimierungspotenzial ausweisen.

Die Quantifizierung des Optimierungspotenzials von rund 160 Vollzeitäquivalenten mündet in einem rechnerischen Ergebnisverbesserungspotenzial<sup>208</sup> von rund 9,95 Millionen Euro jährlich. Dies zeigt die Ansicht 132.

Ergebnisverbesserungspotenziale Allgemeine Verwaltung		
	Vollzeitäquivalente <sup>1)</sup>	Euro
Baunatal	51,74	3.207.736
Bruchköbel	2,88	178.620
Büdingen	k.E.	k.E.
Dillenburg	25,83	1.601.523
Flörsheim am Main	1,79	110.772

208 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 62.000 Euro angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 8 beziehungsweise EG 9-Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Quelle: StAnz 2017, S. 527.

Ergebnisverbesserungspotenziale Allgemeine Verwaltung		
Gelnhausen	k.E.	k.E.
Griesheim	k.E.	k.E.
Groß-Gerau	17,28	1.071.176
Heppenheim	31,83	1.973.690
Herborn	k.E.	k.E.
Karben	k.E.	k.E.
Königstein im Taunus	12,78	792.395
Künzell	k.E.	k.E.
Michelstadt	k.E.	k.E.
Mühlheim am Main	15,72	974.758
Reinheim	k.E.	k.E.
Riedstadt	k.E.	k.E.
Seeheim-Jugenheim	0,57	35.347
<b>Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial</b>	<b>160,42 VZÄ</b>	<b>9,95 Mio.</b>

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial

<sup>1)</sup> Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle. Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von rund 62.000 Euro je Jahr angesetzt.  
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2018

Ansicht 132: Körperschaften Ergebnisverbesserungspotenziale Allgemeine Verwaltung

Die Betrachtung von Optimierungs- und Ergebnisverbesserungspotenzialen für die Allgemeine Verwaltung zeigt den Gestaltungsspielraum, den die Kommunen in Bezug auf ihre Aufgaben haben und der durch ein aktives Personalmanagement beeinflusst werden kann. Entsprechend sind die Potenziale aus der Personalverwaltung (siehe Kapitel 7.4) sowie dem Bürgerbüro (siehe Kapitel 7.10) hier enthalten.

Ein weiterer Steuerungseffekt für die Kommunen stellt die Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) dar. Gemäß § 18 TVöD<sup>209</sup> soll die leistungs- und/oder erfolgsorientierte Bezahlung dazu beitragen, die öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern. Zugleich sollen Motivation, Eigenverantwortung und Führungskompetenz gestärkt werden. Das Leistungsentgelt ist eine variable und leistungsorientierte Bezahlung zusätzlich zum Tabellenentgelt.

Leistungsorientierte Bezahlung

Die Entstehungsgeschichte des § 18 TVöD sowie die weiteren Regelungen des § 18 TVöD machen deutlich, dass „über dem Durchschnitt“ liegende Leistungen zu einem Prämienanspruch führen sollen. Hier soll eine Belohnung besonderer Leistungen letztlich auch finanziell bewertet werden. Die Überörtliche Prüfung geht daher davon aus, dass das Tabellenentgelt die „Normalleistung“ abdeckt. Eine Normalleistung war erbracht, wenn bei Vorliegen einer Dienstvereinbarung zur LOB der Beschäftigte den Durchschnittswert der Bewertungsrichtlinie erfüllte. Die Formulierung beziehungsweise Anwendung des sogenannten „Gießkannenprinzips“ (gleichmäßige Ausschüttung an die Beschäftigten) war für die

209 Durchgeschriebene Fassung des TVöD für den Bereich Verwaltung im Bereich der Vereinigung der kommunalen Arbeitgeberverbände (TVöD-V) vom 7. Februar 2006 in der Fassung der Änderungsvereinbarung Nr. 11 vom 24. November 2016.

Fälle vorgesehen, in denen keine Dienstvereinbarung zwischen Dienststellenleitung und Personalvertretung zu Stande kam.<sup>210</sup>

Ansicht 133 zeigt die Ausgestaltung der Leistungsorientierten Bezahlung gemäß § 18 TVöD in den geprüften Kommunen:

Leistungsorientierte Bezahlung gemäß § 18 TVöD						
	Dienstvereinbarung liegt vor	Leistungsentgelt in gleichen Anteilen	Systematische Leistungsbewertung/ Zielvereinbarung. Prämie ab:			Bewertung
			„Leistung unter Durchschnitt“	„Durchschnittsleistung“	„Leistung über Durchschnitt“	
Baunatal	✓	●	●	✓	●	
Bruchköbel	✓	✓	●	●	●	
Büdingen	✓	●	●	●	✓	
Dillenburg	✓	●	●	●	✓	
Flörsheim am Main	✓	●	●	✓	●	
Gelnhausen	✓	●	●	●	✓	
Griesheim	✓	✓	●	●	●	
Groß-Gerau	●	✓	●	●	●	
Heppenheim	✓	✓	●	●	●	
Herborn	✓	●	✓	●	●	
Karben	✓	●	●	●	✓	
Königstein im Taunus	✓	●	●	●	✓	
Künzell	✓	●	✓	●	●	
Michelstadt	✓	✓	●	●	●	
Mühlheim am Main	✓	✓	●	●	●	
Reinheim	✓	✓	●	●	●	
Riedstadt	✓	✓	●	●	●	
Seeheim-Jugenheim	✓	✓	●	●	●	

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt  
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2018

Ansicht 133: Leistungsorientierte Bezahlung gemäß § 18 TVöD

210 Die Protokollerklärung zu § 18 Abs. 4 TVöD sieht vor, dass bei Nichtzustandekommen einer betrieblichen Vereinbarung, die Beschäftigten mit dem Tabellenentgelt des Monats Dezember 6 Prozent des für den Monat September zustehenden Tabellenentgelts erhalten.

Eine leistungsorientierte Bezahlung nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“ wurde in Bruchköbel, Griesheim, Groß-Gerau, Heppenheim, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt und Seeheim-Jugenheim gewährt. In Büdingen, Dillenburg, Gelnhausen, Karben und Königstein im Taunus wurde über eine Dienstvereinbarung den Grundanforderungen des Tarifrechts Rechnung getragen, da eine Prämie nur bei einer überdurchschnittlichen Leistung ausgeschüttet wurde. In Herborn und Künzell wurden Leistungsprämien bereits ab einer Leistung unter Durchschnitt gezahlt.

#### „Gießkannenprinzip“

Bruchköbel, Griesheim, Heppenheim, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt und Seeheim-Jugenheim regelten die Zahlung des Leistungsentgelts in gleichen Teilen im Rahmen einer Dienstvereinbarung. Groß-Gerau schloss keine Dienstvereinbarung ab und wendete daher auch das sogenannte „Gießkannenprinzip“ an.

Als Gründe wurden genannt:

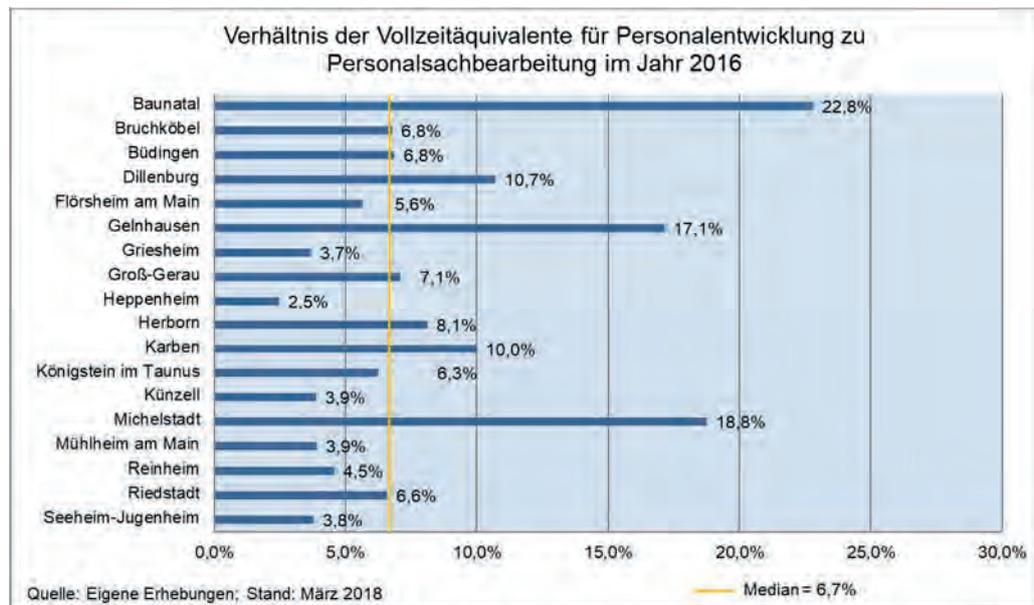
- Das Erstellen einer Dienstvereinbarung mit Elementen der Zielvereinbarung und systematischen Leistungsbewertung ist mit einem hohen Verfahrensaufwand für die Kommunen verbunden.
- Auch die zeitliche Beanspruchung der Führungskräfte und Beschäftigten bei Umsetzung der Dienstvereinbarung ist zu beachten. Die Führungskräfte müssen zu den Themen Zielvereinbarung und Leistungsbewertung geschult werden.
- Die Kommunen sehen keine ausreichende Rechtssicherheit beziehungsweise befürchten Klageverfahren.
- Insgesamt erscheint der Einführungs- und Umsetzungsaufwand im Verhältnis zum erwarteten Nutzen zu hoch.
- Auch die Sorge vor Unfrieden zwischen den Beschäftigten wurde als Grund für ein Leistungsentgelt in gleichen Anteilen aufgeführt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Ausgestaltung der Dienstvereinbarung, die dem originären Leistungsgedanken des § 18 TVöD entspricht.

### 7.7 Personalentwicklung

Die Personalentwicklung (PE) umfasst alle Maßnahmen der Aus-, Fort- und Weiterbildung und Förderung von Führungskräften und Beschäftigten, die von der Personalverwaltung zur Erreichung spezieller Zwecke zielgerichtet, systematisch und methodisch geplant, realisiert und evaluiert werden. Die Verzahnung der einzelnen Elemente der Personalentwicklung bildet die Grundlage für ein zukunftsorientiertes Personalmanagement. Personalentwicklung ist dabei als ein längerfristig angelegter Prozess zu verstehen, in dem die Ziele und Bedarfe der Verwaltung und die beruflichen Perspektiven sowie das Leistungsvermögen der Beschäftigten aufeinander abgestimmt werden.

In Ansicht 134 ist das Verhältnis der eingesetzten Vollzeitäquivalente für Personalentwicklung zu Vollzeitäquivalenten für die Personalsachbearbeitung abgebildet.



Ansicht 134: Verhältnis der Vollzeitäquivalente für Personalentwicklung zu Personalsachbearbeitung im Jahr 2016

Die Ansicht macht deutlich, dass die Bedeutung der Personalentwicklung in den geprüften Kommunen unterschiedlich war. Baunatal, Gelnhausen und Michelstadt setzten zwischen 17,1 und 22,8 Prozent ihrer Vollzeitäquivalente für Personalentwicklung ein. Die geringsten Aufwände für Personalentwicklung waren in Griesheim, Heppenheim und Seeheim-Jugenheim zu verzeichnen. Im Median setzten die Kommunen 6,7 Prozent der insgesamt verfügbaren Personalkapazitäten für Personalentwicklung ein. Deshalb untersuchte die Überörtliche Prüfung, ob sich die große Spreizung des Personaleinsatzes auch in den eingesetzten Instrumenten der Personalentwicklung widerspiegelt.

Die Ansicht 135 gibt einen Überblick über die eingesetzten Personalentwicklungsinstrumente in den geprüften Kommunen.

Instrumente der Personalentwicklung							
	Schriftliches PE-Konzept	Strategische Personalplanung	Führungskräfteentwicklung	LOB mit Beurteilung/Zielvereinbarung	Mitarbeiterjahresgespräche	Flächen-deckende Stellenbewertungen	Bewertung
Baunatal	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●●●●●
Bruchköbel	●	✓	●	●	✓	●	●●●●●
Büdingen	●	✓	●	✓	✓	●	●●●●●
Dillenburg	✓	✓	●	✓	✓	✓	●●●●●
Flörsheim am Main	●	✓	✓	✓	✓	●	●●●●●
Gelnhausen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	●●●●●
Griesheim	●	●	✓	●	✓	●	●●●●●
Groß-Gerau	✓	✓	✓	●	✓	●	●●●●●

Instrumente der Personalentwicklung							
	Schriftliches PE-Konzept	Strategische Personalplanung	Führungskräfteentwicklung	LOB mit Beurteilung/Zielvereinbarung	Mitarbeiterjahresgespräche	Flächen-deckende Stellenbewertungen	Bewertung
Heppenheim	●	●	●	●	●	●	
Herborn	●	✓	✓	✓	✓	✓	
Karben	●	●	●	✓	✓	✓	
Königstein im Taunus	●	●	●	✓	✓	●	
Künzell	●	●	●	✓	✓	●	
Michelstadt	●	●	●	●	●	✓	
Mühlheim am Main	●	●	●	●	●	●	
Reinheim	●	●	●	●	●	✓	
Riedstadt	●	●	●	●	✓	●	
Seeheim-Jugenheim	●	●	●	●	●	✓	

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2018

Ansicht 135: Instrumente der Personalentwicklung

Der hohe Anteil für Personalentwicklung in Baunatal und Gelnhausen korrespondiert mit Art und Umfang der eingesetzten Instrumente für Personalentwicklung. Diese Kommunen hatten ebenso wie Dillenburg und Groß-Gerau ein schriftliches Personalentwicklungskonzept erarbeitet, das die Verbindlichkeit beim Einsatz und der Verzahnung von Instrumenten der Personalentwicklung steigerte. Die in Michelstadt eingesetzten Vollzeitäquivalente für die Aufgaben der Personalentwicklung spiegelten sich nicht in Instrumenten der Personalentwicklung wider.

Neben einem Personalentwicklungskonzept sieht die Überörtliche Prüfung insbesondere die Führungskräfteentwicklung als zentrales Instrument der Personalentwicklung an, um die Anforderungen an eine zukunftsfähige Verwaltung zu gestalten. Baunatal, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Groß-Gerau und Herborn setzten bereits verpflichtende Maßnahmen zur Führungskräfteentwicklung um (zum Beispiel Fortbildungsverpflichtungen, Teambildungen im Rahmen von Führungsklausuren).

### Führungskräfteentwicklung als zentrales Instrument der Personalentwicklung

Die Stadt Groß-Gerau hat im Jahr 2008 ein gemeinsames Personalentwicklungs- und Führungsleitbild entwickelt. Auf dieser Basis wurde im Jahr 2012 ein umfassendes Personalentwicklungskonzept für die Stadtverwaltung und den Eigenbetrieb Stadtwerke erarbeitet. In einem abschließenden Bericht im Juli 2016 wurde detailliert über die Ausgangslage, Zielsetzung der Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen, sowie deren Rahmen, Übersicht und Inhalte informiert. Als Instrumente der Führungskräfteentwicklung wurden beispielsweise Führungworkshops mit Schwerpunkten zu Selbstverständnis,

übergreifender Zusammenarbeit, Teamentwicklung und Führung von Teams durchgeführt.

In der Stadt Herborn wurde für alle neuen und zukünftigen Führungskräfte ein zertifiziertes Förderprogramm „Nachwuchskräfte“ des Hessischen Städte- und Gemeindebunds verbindlich umgesetzt.

Die Städte Baunatal und Gelnhausen sahen in ihren Personalentwicklungskonzepten die Entwicklung von Führungskompetenzen explizit als Handlungsfeld der Personalentwicklung vor.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Personalentwicklungsinstrumente verbindlich zu formulieren und an die besonderen Herausforderungen (zum Beispiel Altersstruktur der Beschäftigten, Führungskräftenachwuchs) anzupassen.

### 7.8 Personalverwaltung und -abrechnung

Die Personalverwaltung umfasst die Summe aller administrativen personalbezogenen Aufgaben im Lebenszyklus eines in der Verwaltung tätigen Beschäftigten unter Anwendung der Regelungen des geltenden Rechts. Dabei kommt der Personalabrechnung vor dem Hintergrund der monatlich auszahlenden Gehälter und Bezüge ein besonderer Stellenwert zu.

Die 18 geprüften Körperschaften zahlten monatlich in rund 6.650 Fällen Gehälter und Bezüge in Höhe von rund 20,3 Millionen Euro aus. Die Überörtliche Prüfung setzte den Schwerpunkt auf die Rechtssicherheit des Prozesses unter anderem durch die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips. Nach dem Vier-Augen-Prinzip darf eine einzelne Person nicht alleine für einen Prozess verantwortlich sein und gleichzeitig die Kontrollfunktion für alle Arbeitsschritte dieses Prozesses übernehmen. In Bezug auf die Personalabrechnung bedeutete dies, dass eine Person nicht gleichzeitig die Berechnung und Zahlbarmachung von Bezügen ohne weitere Prüfung vornehmen durfte. In dieser Vergleichenden Prüfung wurde analysiert, inwieweit die personalwirtschaftlichen Abrechnungsmodalitäten sowie die Datenerfassung anfällig für dolose Handlungen waren.

In Baunatal, Büdingen, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Groß-Gerau, Michelstadt und Reinheim wurde ein Vier-Augen-Prinzip in Bezug auf personalwirtschaftliche Daten sichergestellt. Die übrigen elf Kommunen stellten keine durchgängig dokumentierten Überprüfungen bei Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenartige Prüfungen für einzelne Abrechnungsfälle sicher (Bruchköbel, Dillenburg, Griesheim, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Künzell, Mühlheim am Main, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim). Somit waren Abläufe anfällig für dolose Handlungen.

Für größere Organisationseinheiten ist es einfacher das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Für kleinere Kommunen bietet sich die Interkommunale Zusammenarbeit an, um mit einer Mindestgröße in der Personalabrechnung die Prozesssicherheit realisieren zu können.

Um eine hohe Datenqualität durchgängig sicherzustellen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips durch eine systematische Überprüfung bei Neuanlage von Stammdaten sowie stichprobenartige Prüfungen für einzelne Abrechnungsfälle oder eine Aufgabenwahrnehmung durch Interkommunale Zusammenarbeit. Damit wären die Mindestanforderungen an ein Internes Kontrollsystem erfüllt.

### 7.9 Personalcontrolling

Das Personalcontrolling definiert Art und Umfang der steuerungsrelevanten Informationen für den Personalbereich. Die Ausgestaltung des Controllings sollte dabei spezifisch auf die Bedarfe der Kommune ausgerichtet sein und insbesondere der Gemeindegröße entsprechen.

Aus übergreifenden kommunalen Zielen gilt es, diese für das Personalwesen zu operationalisieren und mit Maßnahmen und Kennzahlen zur Zielerreichung zu hinterlegen.



Ansicht 136: Bestandteile der Steuerungselemente für das Personalcontrolling

Personalwirtschaftliche Kennzahlen informierten über Sachverhalte, die für Entscheidungen in der Verwaltung von Bedeutung waren. Grundlagen der Berechnung bezogen sich dabei auf die Personalstruktur (zum Beispiel Geschlecht, Alter, Dauer der Verwaltungszugehörigkeit), den Personalaufwand (zum Beispiel Personalaufwand je Einwohner) sowie auf Sachverhalte, die sich auf die Produktivität auswirken (zum Beispiel Fluktuation, Fehlzeiten).

Für die Beurteilung des Personalcontrollings wurde geprüft, in welcher Art und in welchem Umfang steuerungsrelevante Informationen für den Personalkörper der Kommunen vorlagen und wie diese in die Gesamtsteuerung der Verwaltung einfließen.

Die nachfolgende Ansicht 137 zeigt den Einsatz von personalwirtschaftlichen Kennzahlen und eines Zielsystems für das Personalwesen bei den geprüften Kommunen.

Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings				
	Ziele Personalwesen	Personalwirtschaftliche Kennzahlen <sup>1)</sup>	Verknüpfung Ziele und Kennzahlen	Bewertung
Baunatal	✓	✓	✓	●●●●●
Bruckköbel	✓	●	●	●●●●●
Büdingen	✓	●	●	●●●●●
Dillenburg	✓	✓	●	●●●●●
Flörsheim am Main	✓	●	●	●●●●●
Gelnhausen	✓	✓	✓	●●●●●
Griesheim	✓	●	●	●●●●●
Groß-Gerau	●	✓	●	●●●●●

Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings				
	Ziele Personalwesen	Personalwirtschaftliche Kennzahlen <sup>1)</sup>	Verknüpfung Ziele und Kennzahlen	Bewertung
Heppenheim	●	✓	●	
Herborn	●	✓	●	
Karben	●	✓	●	
Königstein im Taunus	✓	✓	●	
Künzell	●	✓	●	
Michelstadt	●	●	●	
Mühlheim am Main	✓	✓	✓	
Reinheim	●	●	●	
Riedstadt	✓	✓	✓	
Seeheim-Jugenheim	●	✓	●	

✓ = Kriterium erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt  
<sup>1)</sup> Personalwirtschaftliche Kennzahlen, die über Auswertungen zu Krankheit, Überstunden und Personalkostenplanungen hinausgehen.  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2018

Ansicht 137: Einsatz von Instrumenten des Personalcontrollings

In Michelstadt und Reinheim waren weder Ziele für das Personalwesen formuliert, noch wurden standardmäßig personalwirtschaftliche Kennzahlen durch den Personalbereich bereitgestellt. Positiv hervorzuheben waren Baunatal, Gelnhausen, Mühlheim am Main und Riedstadt. Hier wurden sowohl Ziele für das Personalwesen definiert als auch verschiedene Kennzahlen für das Personalwesen vorgehalten. Auf diese Weise konnten diese Kommunen personalpolitische Führungsentscheidungen aktiv steuern, in dem personalwirtschaftliche Informationen den Führungskräften regelmäßig zur Verfügung gestellt wurden.

### Gute Datenbasis für ein Controlling

Die Vergleichsringarbeit in Baunatal und Gelnhausen ist eine Initiative, die dazu beiträgt, dass steuerungsrelevante Kennzahlen erhoben werden. Damit ist die Basis für einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess geschaffen.

Mühlheim am Main verknüpft Ziele und Kennzahlen im Kontext des Haushaltsplans, die für die Fachbereiche handlungsleitend sind. Für die personalwirtschaftlichen Aufgaben wurden Leistungen mit konkreter Benennung des Leistungsumfangs und konkreten Qualitätsmerkmalen beschrieben.

Im Haushaltsplan der Stadt Riedstadt sind konkrete Formulierungen der Ziele und Kennzahlen für das Personalmanagement ausgewiesen:

- Aufgabenorientierte Planung und Bewirtschaftung der Personalressourcen für reibungslose Aufgabenerfüllung
- Optimale Betreuung des Personals unter Beachtung der rechtlichen Vorgaben (Rechte und Pflichten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter)
- Steigerung der Motivation und der Arbeitszufriedenheit

Folgende Angaben werden dazu erhoben:

- Anzahl der Stellen
- vollzeitbeschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter
- teilzeitbeschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter

Wie bereits in der 181. Vergleichenden Prüfung<sup>211</sup> aufgezeigt, sollten zumindest die folgenden Kennzahlen dokumentiert werden:

- Vollzeitäquivalente in der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner
- Personalkosten je 1.000 Einwohner
- Alters- und Qualifikationsstruktur
- Fehlzeitenquote
- Fluktuationsquote (Ab- und Zugänge in Relation zur Beschäftigtenzahl)
- Fortbildungsquote (Fortbildungstage in Relation zur Beschäftigtenzahl)
- Fortbildungskosten je Vollzeitäquivalent

Die Daten sollten durch die für das Personalwesen zuständige Stelle aufbereitet werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Ziele für das Personalwesen zu formulieren und diese mit Kennzahlen zu hinterlegen, um den Grad der Zielerreichung zu steuern. Somit erhalten die Führungskräfte Auskunft über die Personalsituation sowie im Periodenvergleich über deren Entwicklung und ermöglichen damit eine Überprüfung, inwieweit Zielvorgaben realisiert werden konnten oder Handlungsnotwendigkeiten bestehen. Nicht nur monetäre Kennzahlen, sondern auch qualitative Aspekte werden dadurch fortlaufend evaluiert und berücksichtigt. Dabei sollte das Personalcontrolling in die strategischen Verwaltungsziele eingebettet sein, da nur so Anforderungen mit entsprechenden Daten und Kennzahlen bedient werden können.

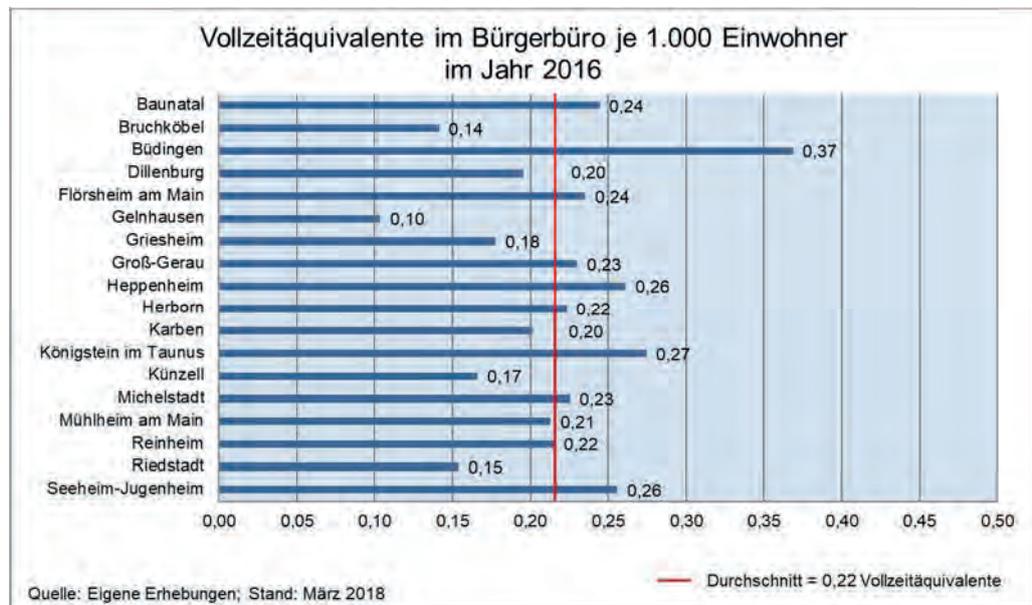
#### 7.10 Modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung Bürgerbüro

Exemplarisch wurde eine Personalbedarfsermittlung in den Bürgerbüros durchgeführt. Mit der konkreten Anwendung einer systematischen Personalbedarfsbemessung wird die Grundlage für einen wirtschaftlichen und objektivierbaren Personaleinsatz geschaffen. Sie ermöglicht eine vorausschauende Planung und dient als Entscheidungsgrundlage für den Standard der Aufgabenwahrnehmung und ist deshalb ein wichtiges Instrument der Kommunen. Der Aufgabenbereich des Bürgerbüros ist in Bezug auf die kommunalen Pflichtaufgaben gut vergleichbar und wurde daher für ein modellartiges Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung ausgewählt.

Die folgende Ansicht 138 zeigt die Personalausstattung in den Bürgerbüros je 1.000 Einwohner im Vergleich:

---

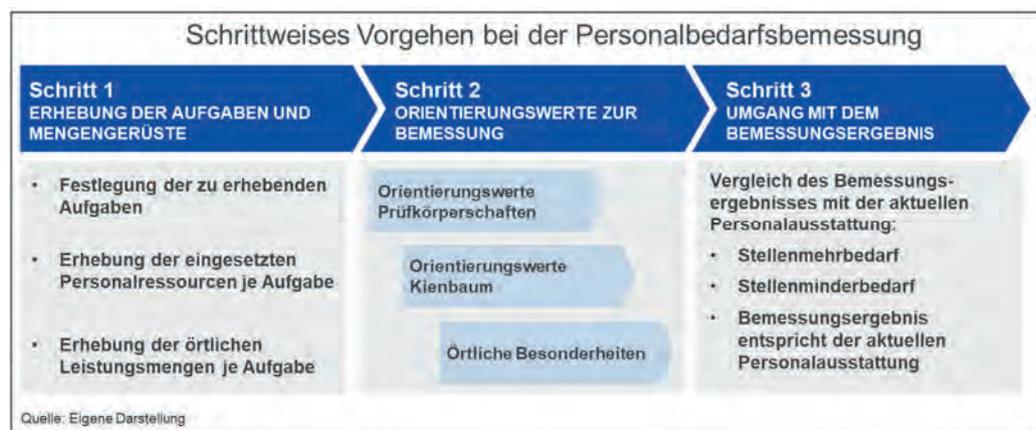
211 Vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 312.



Ansicht 138: Vollzeitäquivalente im Bürgerbüro je 1.000 Einwohner im Jahr 2016

Die eingesetzten Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner in den Bürgerbüros schwankten, weil über die gesetzlichen Pflichtaufgaben hinaus auch weitere freiwillige Aufgaben übertragen wurden.

Um den Kommunen im Rahmen der Prüfung eine Hilfestellung zum Vorgehen der Personalbedarfsbemessung aufzuzeigen, wurde modellartig das Vorgehen anhand des Aufgabenbereichs des Bürgerbüros erarbeitet. Das Vorgehen zur Personalbedarfsbemessung lässt sich zusammenfassend wie folgt darstellen:



Ansicht 139: Schrittweises Vorgehen bei der Personalbedarfsbemessung

In einem ersten Schritt wurden die typischerweise im Bürgerbüro wahrgenommenen Aufgaben definiert und eine Zuordnung der Personalressourcen und Leistungsmengen zu den Aufgaben vorgenommen. Dabei ging es nicht um die detaillierte Abbildung aller einzelnen Leistungen des Bürgerbüros, sondern vielmehr um die zusammenfassende Bündelung in den definierten Aufgabenfeldern. Dabei konzentrierte sich die Erhebung auf Fallzahlen, die systemseitig über die vorhandenen IT-Verfahren abgebildet werden, zum Beispiel ausgestellte Personalausweise oder Reisepässe. Folgende Aufgabenblöcke wurden erhoben:

- Meldewesen
- Passwesen
- Beglaubigungen

Aus dieser zusammenfassenden Analyse konnte ein Kennzahlensystem für die Bemessung des Personalbedarfs je Aufgabenfeld entwickelt werden. Die Zuordnung der Personalressourcen sowie die örtlichen Leistungsmengen wurden im Rahmen der Vor-Ort-Prüfung abgefragt und plausibilisiert. Zudem wurden die Öffnungszeiten der Bürgerbüros erhoben: hier ergaben sich große Unterschiede zwischen den Kommunen. Diese reichten von 18,5 Stunden je Woche in Königstein im Taunus bis 44 Stunden je Woche in Heppenheim.

In einem zweiten Schritt wurden den eingesetzten Ressourcen Orientierungswerte zur Bemessung einer Soll-Personalausstattung gegenübergestellt. Dabei griff die Überörtliche Prüfung auf Orientierungswerte der geprüften Körperschaften (Durchschnittswerte der örtlichen Erhebungen), Orientierungswerte des Prüfungsbeauftragten aus durchgeführten Organisationsuntersuchungen im Bereich Bürgerbüro und örtliche Werte zurück. Die ermittelte Soll-Personalausstattung deckte in jedem Fall die bestehenden Öffnungszeiten ab.

In einem dritten Schritt war zu prüfen, welche Maßnahmen die Kommunen ergreifen mussten, um die Ergebnisse der Personalbedarfsbemessung umzusetzen:

- Stellenmehrbedarf: Identifikation von Maßnahmen für die personalwirtschaftliche Umsetzung. Hier kommen je nach Umfang zum Beispiel die Erhöhung der wöchentlichen Arbeitszeit von Teilzeitkräften oder auch Neueinstellung von Beschäftigten (gegebenenfalls Übernahme von Auszubildenden) in Betracht.
- Stellenminderbedarf: Überprüfung der Öffnungszeiten in Bezug auf Sachgerechtigkeit und im Verhältnis zu den anfallenden Aufgaben. Identifikation von weiteren organisatorischen Maßnahmen, zum Beispiel Anreicherung des Aufgabenportfolios des Bürgerbüros um Aufgaben, die einen kurzen Bürgerkontakt haben, um die vorhandenen Beschäftigten angemessen auszulasten. Identifikation von weiteren personalwirtschaftlichen Maßnahmen, zum Beispiel Umsetzung von Beschäftigten, Reduzierung der Arbeitszeit.

Kein Handlungsbedarf bestand, wenn das Bemessungsergebnis die aktuelle Stellenausstattung widerspiegelte.

Ansicht 140 zeigt die Ergebnisverbesserungspotenziale im Bürgerbüro.

Ergebnisverbesserungspotenziale Bürgerbüro		
	Vollzeitäquivalente <sup>1)</sup>	Euro
Baunatal	2,15	121.475
Bruchköbel	k.E.	k.E.
Büdingen	1,79	101.135
Dillenburg	k.E.	k.E.
Flörsheim am Main	1,16	65.540
Gelnhausen	k.E.	k.E.
Griesheim	k.E.	k.E.
Groß-Gerau	1,03	58.195
Heppenheim	1,7	96.050
Herborn	0,84	47.460
Karben	k.E.	k.E.
Königstein im Taunus	1,03	58.195
Künzell	k.E.	k.E.
Michelstadt	0,73	41.245
Mühlheim am Main	0,56	31.640
Reinheim	0,78	44.070
Riedstadt	k.E.	k.E.
Seeheim-Jugenheim	1,98	111.870
<b>Gesamtes Ergebnisverbesserungspotenzial</b>	<b>13,75 VZÄ</b>	<b>0,78 Mio.</b>

k.E.= kein Ergebnisverbesserungspotenzial

<sup>1)</sup> Eingesetzte Beschäftigte in Vollzeitäquivalenten (VZÄ); 1 VZÄ entspricht einer Vollzeitstelle.

Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittlicher

Personalkostensatz in Höhe von rund 56.500 Euro je Jahr angesetzt.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: März 2018

#### Ansicht 140: Ergebnisverbesserungspotenziale Bürgerbüro

Aus den Stellen in den Bürgerbüros ergab sich über alle Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 14 Vollzeitäquivalenten, basierend auf dem Median. Dies entsprach einem rechnerischen Ergebnisverbesserungspotenzial von rund 0,78 Millionen Euro jährlich<sup>212</sup>.

Die Ergebnisverbesserungspotenziale des Bürgerbüros sind Bestandteil des Ergebnisverbesserungspotenzials der Allgemeinen Verwaltung (siehe Kapitel 7.6).

Das modellartige Vorgehen zur Personalbedarfsermittlung im Bürgerbüro machte deutlich, wie wichtig das Instrument der Personalbedarfsermittlung für die geprüften Kommunen sein kann. Nur bei Transparenz über die Fallzahlen und die eingesetzten Personalressourcen war es möglich, die Aufgaben der

212 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurde ein durchschnittlicher Personalkostensatz in Höhe von 56.500 Euro angesetzt. Dies entspricht dem Mittelwert der Personalkosten einer EG 6 und EG 8 – Stelle ohne Arbeitsplatzkosten. Quelle: StAnz 2017, S. 527.

Verwaltung zu priorisieren und einen angemessenen Personaleinsatz zu erreichen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die ausgewiesenen Ergebnisverbesserungspotenziale wie in Schritt 3 dargestellt auf konkrete Veränderungsansätze (zum Beispiel Anreicherung des Aufgabenportfolios des Bürgerbüros) hin zu untersuchen.

### 7.11 Reifegrad Personalmanagement

Die Gesamtbeurteilung des Prüfungsthemas Personalmanagement wurde über ein Reifegradmodell umgesetzt. Ziel war es, einen Überblick zum Status Quo des Personalmanagements darzustellen und daraus für jede Kommune Entwicklungspfade zu den einzelnen Prüfbereichen abzuleiten. Das Reifegradmodell enthält qualitative Aspekte des Personalmanagements wie zum Beispiel Einstellungsverfahren und Personalentwicklung. Darüber hinaus greift es nachrichtlich quantitative Aspekte wie das Betreuungsverhältnis auf und spiegelt den Status der Digitalisierung in den Kommunen wider. Digitalisierung ist ein wichtiger Aspekt der notwendigen Weiterentwicklung der öffentlichen Verwaltung. Sie beeinflusst aktuell viele Verwaltungen, da zum Beispiel zur Steigerung der Zufriedenheit der Bürger digitale Dienstleistungen weiter ausgebaut werden oder Potenziale der Digitalisierung zum Beispiel beim Prozessmanagement realisiert werden sollen.

In Gelnhausen, Groß-Gerau und Künzell lagen schriftliche Konzepte zur Digitalisierung vor, welche Handlungsschritte für die Digitalisierung von kommunalen Dienstleistungen beinhalteten. Zudem wurden in Herborn und Karben die Einstellungsverfahren digital unterstützt.

### Bewerbermanagement

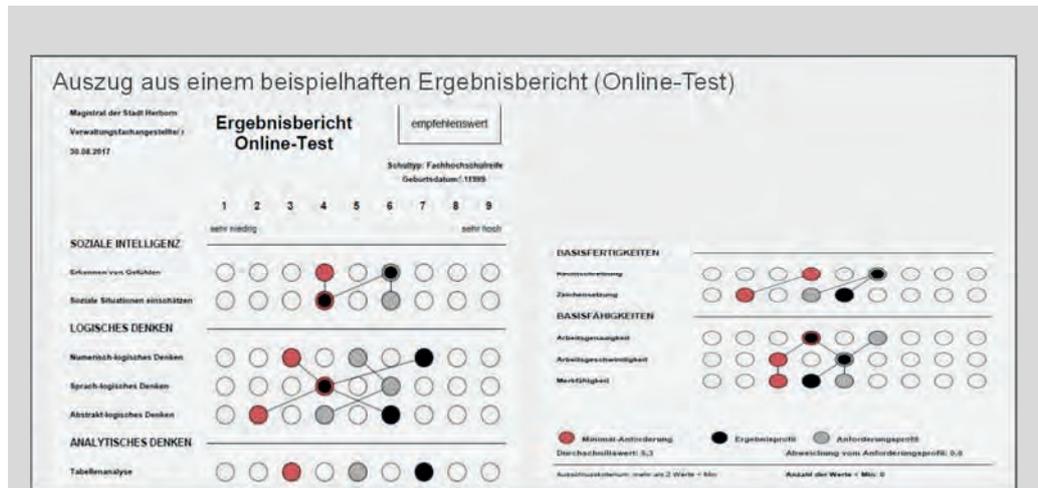
Die Stadt Herborn setzt das digitale Bewerbermanagement EGON ein. Hier gehen die Bewerbungen online im Portal ein. Über das Portal wird automatisch eine Bewerberübersicht mit den wesentlichen Merkmalen/Kriterien für das Bewerbungsverfahren generiert. Es erfolgt zudem eine automatische Eingangsbestätigung an die Bewerber. Anhand von voreingestellten Kriterien (beispielsweise Mindestanforderungen an Noten, PC-Kenntnisse, Testergebnisse) kann systemseitig eine Vorauswahl im Sinne eines Ampelsystems erfolgen.

The screenshot shows a web interface for 'Herborn' with a navigation menu on the left and a main table titled 'Verwaltungsfachangestellte/r - Übersicht Testbatterie'. The table lists various tests with their status, duration, and requirements.

Gewählt?	Modal	Dauer in Minuten	Übung	Anforderung	Min-Anford*
✓	Erkennen von Gefühlen	5:00	Erkennen von Gefühlen	5	4
✓	Situationen einschätzen	7:00	Soziale Situationen einschätzen	6	4
✓	Zahlenreihen	7:00	Numensch-logisches Denken	5	3
✓	Analogen	5:00	Sprach-logisches Denken	6	4
✓	Matrizen	7:00	Abstrakt-logisches Denken	4	2
✓	Tabellenanalyse	20:00	Tabellenanalyse	5	3
✓	Lückentext	8:00	Rechtschreibung	6	4
			Zeichensetzung	4	2
✓	Konzentration	4:40	Arbeitsgenauigkeit	6	4
			Arbeitsgeschwindigkeit	5	3
✓	Merkfähigkeit	3:00	Merkfähigkeit	5	3
✗	Vertriebsorientierung	15:00	Situativer Einschätzungstest		
✗	Rechenfertigkeit	12:00	Rechenfertigkeit		
✗	Räumliches Vorstellungsvermögen	20:00	Räumliches Vorstellungsvermögen		

Ansicht 141: Auswertung Anforderungen

Während der Bewerbungsfrist wird ein auf die spezifischen Anforderungen der Stelle konzipierter Online-Test durchgeführt, um bereits Grundlagen für eine Vorauswahl zu erhalten.



Ansicht 142: Auszug aus einem beispielhaften Ergebnisbericht (Online-Test) der Stadt Herborn

Alle Interessenvertretungen sowie die betroffenen Fachdienste haben ein Leserecht auf das Portal.

Die zusammenfassende Beurteilung der einzelnen Prüfungsthemen wurde im Reifegradmodell vorgenommen und ist in der nachfolgenden Ansicht 143 dargestellt:

Reifegrad des Personalmanagements										
	Personalbedarfsmessung	LOB	Personalentwicklung	Einstellungsverfahren	Aktenführung	Personalcontrolling	Gesamtbeurteilung	Betreuungsverhältnis	Digitalisierung	Optimierungspotenzial in VZÄ
Baunatal								1:137		2,26
Bruckköbel								1:113		0,91
Büdingen								1:130		0,68
Dillenburg								1:106		1,75
Flörsheim am Main								1:127		0,96
Gelnhausen								1:162	✓	0,5
Griesheim								1:111		2,11
Groß-Gerau								1:175	✓	-
Heppenheim								1:86		1,90
Herborn								1:111	✓	1,34
Karben								1:197	✓	-
Königstein im Taunus								1:151		-
Künzell								1:81	✓	1,07
Michelstadt								1:238		-
Mühlheim am Main								1:119		1,19
Reinheim								1:138		0,26
Riedstadt								1:107		1,43
Seeheim – Jugenheim								1:67		1,65

Grüne Ampel: Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen  
 Gelbe Ampel: Mittlerer Reifegrad mit wenigen Verbesserungspotenzialen  
 Rote Ampel: Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in vielen Bereichen  
 Digitalisierung: ✓= Vorliegen eines Digitalisierungskonzeptes, elektronische Personalakte oder online-Bewerbermanagement  
 Quelle: Eigene Erhebungen, Stand: März 2018

Ansicht 143: Reifegrad des Personalmanagements

Die Gesamtbeurteilung zum Reifegrad des Personalmanagements setzt sich aus den Einzelbewertungen zur Personalbedarfsbemessung, leistungsorientierten Bezahlung, Personalentwicklung, Aktenführung sowie zum Einstellungs-

verfahren und dem Personalcontrolling zusammen. Die Angaben zum Betreuungsverhältnis, zur Digitalisierung sowie den Optimierungspotenzialen im Personalbereich sind als ergänzende Informationen dargestellt.

In der zusammenfassenden Darstellung wird deutlich, dass der Reifegrad des Personalmanagements schwankte und somit unterschiedliche Herausforderungen bestehen. Einen hohen Reifegrad wiesen Baunatal, Dillenburg, Gelnhausen, Herborn und Karben auf. Wenige Verbesserungspotenziale und damit einen mittleren Reifegrad ergaben sich in Bruchköbel, Büdingen, Flörsheim am Main, Griesheim, Groß-Gerau, Königstein im Taunus, Künzell, Mühlheim am Main und Riedstadt. Verbesserungspotenziale in vielen Bereichen wurden in Heppenheim, Michelstadt, Reinheim und Seeheim-Jugenheim identifiziert.

Das Instrument der Personalbedarfsbemessung wurde in Büdingen, Heppenheim, Königstein im Taunus, Michelstadt, Reinheim und Seeheim-Jugenheim nicht genutzt. Grundsätzlich besteht hier Handlungsbedarf, da eine regelmäßige Überprüfung einzelner Aufgabenbereiche und des dafür erforderlichen Personaleinsatzes als Standardaufgabe anzusehen ist, um den Grundsätzen von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit Rechnung zu tragen.

Es ergab sich ein sehr heterogenes Bild in Bezug auf die Ausgestaltung der leistungsorientierten Bezahlung. In Herborn und Künzell wurden Leistungsprämien bereits ab einer Leistung unter Durchschnitt gezahlt. Eine leistungsorientierte Bezahlung nach dem sogenannten „Gießkannenprinzip“ wurde in Bruchköbel, Griesheim, Groß-Gerau, Heppenheim, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt und Seeheim-Jugenheim gewährt.

Hinsichtlich der klassischen Personalverwaltung wies das Reifegradmodell die Aktenführung und die Einstellungsverfahren aus. Bei Einstellungsverfahren gab es in Bezug auf die Dauer, die Dokumentation der Abläufe sowie die Standards der Aufgabenwahrnehmung positive Prüfungsergebnisse. Die Aktenführung ist in den Verwaltungsvorschriften zu § 107f des Hessischen Beamtengesetzes<sup>213</sup> näher geregelt und führte in drei von 18 Kommunen (Künzell, Michelstadt, Riedstadt) zu Handlungsbedarf.

In Bezug auf das Betreuungsverhältnis von Personalsachbearbeitung zu betreuten Beschäftigten ergab sich eine Spreizung, die von 1:67 in Seeheim-Jugenheim bis zu 1:238 in Michelstadt reichte. Daraus ergaben sich Optimierungspotenziale in Bezug auf die Soll-Personalausstattung. In Groß-Gerau, Karben, Königstein im Taunus und Michelstadt ergab sich kein Optimierungspotenzial, da die aktuelle Personalausstattung der Soll-Vorgabe entsprach oder diese sogar unterschritt.

Digitalisierung spielte nur bei weniger als einem Drittel der geprüften Körperschaften (Gelnhausen, Groß-Gerau, Herborn, Karben, Künzell) eine wesentliche Rolle für die strategische Positionierung der Kommune.

### 7.12 Ausblick

Das Personalmanagement zählt auch weiterhin zu einer der strategischen Aufgaben in Kommunen, da hier die Effizienz, Leistungs- und Zukunftsfähigkeit in der Verwaltung aktiv gestaltet wird. In Zukunft wird es darauf ankommen, den demographischen Wandel, die Haushaltsstabilität sowie die Gewinnung von qualifizierten Beschäftigten professionell durch das Personalmanagement zu begleiten.

---

213 Vgl. StAnz 51/2011, S. 1552, Verwaltungsvorschriften des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 30. November 2011 zu § 107f des Hessischen Beamtengesetzes in der Fassung vom 11. Januar 1989 (GVBl. I 1989, S. 26) mit Gültigkeit bis zum 28. Februar 2014.

Die Prüfung zeigte, dass mehr als jeder vierte Beschäftigte (durchschnittlich 27,35 Prozent) in den nächsten zehn Jahren aus der Erwerbsphase ausscheiden wird, was Risiken in Bezug auf den Wissenstransfer darstellt. Die Personalverwaltungen müssen daher stärker als zuvor eine Vielzahl personalwirtschaftlicher und organisatorischer Maßnahmen (zum Beispiel Nachwuchsgewinnung, Führungskräfteentwicklung, Wissenserhalt und Überprüfung der Notwendigkeit freiwerdender Stellen) ergreifen, um die Verwaltungen zukunftsfähig aufzustellen.

Dazu zählt auch der Einsatz von Standardinstrumenten in der öffentlichen Verwaltung wie Personalbedarfsbemessungen, die eine quantitative Grundlage für die personelle Ausstattung der Organisation sind. Die Überörtliche Prüfung hat im Rahmen der Prüfung eine Bemessungsgrundlage für die personalwirtschaftliche Aufgabenwahrnehmung entwickelt, die als Orientierung für Kommunen mit einer Größe von bis zu 30.000 Einwohnern herangezogen werden kann.

Personalwirtschaftlichen Aufgaben sind generell für eine Interkommunale Zusammenarbeit geeignet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen die Interkommunale Zusammenarbeit auch für personalwirtschaftliche Aufgaben verstärkt ins Blickfeld zu nehmen. Vorteile sind insbesondere die Möglichkeit einer fachlichen Spezialisierung und einer Realisierung von Betriebsgrößeneffekten, die eine angemessene Auslastung in Bezug auf die Aufgabenwahrnehmung mitunter erst ermöglichen. Dies sollten Kommunen mit kleinen Einheiten für den Personalbereich beachten.

Die Bedeutung der Personalentwicklung für ein zukunftsorientiertes Personalmanagement ist hoch. Wie bereits in der 181. Vergleichenden Prüfung festgestellt, sind die Personalentwicklungsplanung, Aufstiegsförderung und die Führungskräfteentwicklung dabei zentrale Instrumente. Während einzelne Kommunen bereits sehr detaillierte Konzepte zur Personalentwicklung erarbeitet haben, zeigt sich bei der Mehrzahl der geprüften Kommunen Handlungsbedarf in Bezug auf konzeptionelle Grundlagen und einzelne Instrumente der Personalentwicklung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, Personalentwicklungsthemen individuell und zielgerichtet aufzugreifen, damit Beschäftigte gezielt gefördert werden.

## 8. „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ – 205. Vergleichende Prüfung

### 8.1 Vorbemerkung

Prüfungsgegenstand

Ziel der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ war die Analyse der Erfüllung der nach dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (ÖPNVG)<sup>214</sup> den Landkreisen als Selbstverwaltungsaufgabe zugewiesene Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs, das Aufzeigen von quantifizierbaren Ergebnisverbesserungspotenzialen sowie die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Hatte der Landkreis die Funktion des Aufgabenträgers auf einen Zweckverband übertragen, war dieser ebenfalls Prüfungsgegenstand.<sup>215</sup>

Geprüfte  
Körperschaften

Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Zweckverband, Hochtaunuskreis mit Zweckverband, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und Wetteraukreis mit Zweckverband.



Ansicht 144: „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ – Lage der geprüften Körperschaften

214 ÖPNVG vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I S. 786), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2018 (GVBl. S. 182).

215 Ferner wurden die sonstigen lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen und weiteren Beteiligungen der Landkreise geprüft, die in Verbindung mit dem öffentlichen Personennahverkehr standen, und die Beziehung zur Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH) als regionale Aufgabenträgerorganisation.

Ansicht 145 zeigt das durchschnittliche jährliche Prüfungsvolumen (Aufwendungen für den ÖPNV) sowie Ergebnisverbesserungspotenziale (EVP) in verschiedenen Bereichen.

Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale

Durchschnittliche jährliche Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro							
Landkreis	Prüfungsvolumen ÖPNV	EVP Personal	EVP Verkehrsleistungen	EVP Beratungsleistungen	EVP Erlössteigerung	EVP struktureller Natur	Summe EVP
Darmstadt-Dieburg	19,9	0,0	1,3	0,0	0,0	0,0	1,3
Hochtaunuskreis	12,4	0,0	0,7	0,0	0,8	0,0	1,5
Limburg-Weilburg	7,9	0,2	0,7	0,0	0,0	0,5	1,5
Main-Taunus-Kreis	10,0	0,2	1,6	0,6	0,0	1,1	3,4
Odenwaldkreis	11,4	0,3	0,0	0,1	0,3	0,0	0,7
Offenbach	8,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	1,0
Rheingau-Taunus-Kreis	14,5	0,0	1,6	0,0	1,5	0,9	4,1
Wetteraukreis	15,4	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0	0,4
<b>Summe</b>	<b>99,5</b>	<b>1,2</b>	<b>6,3</b>	<b>1,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,4</b>	<b>13,8</b>

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 13. April 2018

Ansicht 145: Durchschnittliche jährliche Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale in Millionen Euro

Das durchschnittliche jährliche Prüfungsvolumen belief sich bei den acht Landkreisen auf rund 100 Millionen Euro. Ergebnisverbesserungspotenziale bestanden in einem Umfang von 13,8 Millionen Euro. Davon entfielen allein 4,1 Millionen Euro auf den Rheingau-Taunus-Kreis und 3,4 Millionen Euro auf den Main-Taunus-Kreis.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das ÖPNVG wie folgt zu ändern:

Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 8 ÖPNVG wird folgende neue Nr. 9 eingefügt:

„9. Fahrscheine des Tarifverbands zu vertreiben. Soweit ein Verkehrsunternehmen, dessen Gesellschaftsanteile mittelbar oder unmittelbar durch den Aufgabenträger für den ÖPNV gehalten werden oder das in sonstiger Weise durch den Aufgabenträger für den ÖPNV beherrscht wird, bereits den Fahrscheinvertrieb in einem bestimmten Gebiet wahrnimmt, hat der Verkehrsverbund seine Vertriebstätigkeiten in dem betreffenden Gebiet mit dem Aufgabenträger abzustimmen.“

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2017 bis April 2018
Prüfungszeitraum:	2012 bis 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	23. Mai 2018
Prüfungsbeauftragter:	Ernst & Young GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Eschborn (vgl. S. 306)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 146: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

## Gliederung

8.2	Leitsätze.....	226
8.3	Rechtliche Grundlagen .....	227
8.4	Organisation des ÖPNV in Hessen.....	230
8.4.1	Verkehrsverbünde .....	230
8.4.2	Organisation des lokalen ÖPNV in den Kreisen.....	231
8.4.3	Lokale/Gemeinsame Nahverkehrsorganisationen.....	232
8.4.4	Aufgaben und Personal der Nahverkehrsorganisationen.....	234
8.5	Qualität des ÖPNV .....	236
8.6	Aufwendungen für den ÖPNV.....	249
8.7	Finanzierung des ÖPNV .....	252
8.8	Steuerung und Kontrolle durch Aufgabenträger .....	257
8.9	Beihilfen- und Vergaberecht .....	258
8.10	Schülerbeförderung .....	263
8.11	Ausblick.....	264

## 8.2 Leitsätze

Seite 234 ff.

**Bei den geprüften Landkreisen ergaben sich durchschnittliche jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich des lokalen ÖPNV in Höhe von rund 13,8 Millionen Euro.**

Seite 231

**Die Finanzierung der Bus-Verkehrsleistungen und die Aufgabenverteilung waren abhängig von der Einordnung als „regionalem“ (in Zuständigkeit des RMV) oder „lokalem“ ÖPNV (in Zuständigkeit der Landkreise). Die Einordnung war historisch gewachsen und sachlich nicht mehr nachvollziehbar. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine sachgerechte und klarere Zuständigkeitsverteilung umzusetzen.**

Seite 234

**Unterschiedliche Raumstrukturen führten zu unterschiedlichen Anforderungen an die Steuerung des ÖPNV im ländlichen Raum (Odenwaldkreis) oder im urbanen Verdichtungsraum (Main-Taunus-Kreis, Landkreis Offenbach). In Ballungsräumen war die Anschlusssicherung und Qualität des ÖPNV elementar, um einen Anreiz zum Umstieg auf den ÖPNV zu geben und die Pendlerströme zu bewältigen. Hierfür waren Qualitätskontrollen, die Durchsetzung der Qualitätsvorgaben und eine sorgfältige Vorbereitung bei Betriebsaufnahmen ausschlaggebend.**

Seite 239

**Beim Main-Taunus-Kreis kamen Verkehre in Folge von nicht ausreichend vorbereiteten Betriebsaufnahmen neuer Anbieter zeitweise komplett zum Erliegen. Zudem bestanden hier und beim Landkreis Offenbach Defizite bei der Durchsetzung der Qualitätsvorgaben. Die Möglichkeiten der Landkreise zur Beeinflussung der Qualität wurden hier nicht ausreichend genutzt.**

**Zu kurze Laufzeiten der Verträge (Main-Taunus-Kreis) oder zu geringe Leistungsvolumina in den vergebenen Linienbündeln (Landkreise Limburg-Weilburg, Offenbach) führten zu höheren Kosten der Verkehrsleistungen.**

Seite 237

**Um Doppelzuständigkeiten wie beim Landkreis Offenbach zwischen den kreisangehörigen Gemeinden und der lokalen Nahverkehrsorganisation zu vermeiden, empfiehlt die Überörtliche Prüfung für die operativen Aufgaben aus Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsaspekten auf die Ressourcen der jeweiligen Nahverkehrsorganisation zurückzugreifen.**

Seite 233

**Der Odenwaldkreis hat mit dem Programm „Garantiert mobil“ eine innovative Lösung entwickelt, die durch die Nutzung alternativer Bedienformen ein Modell für eine wirtschaftliche Grundversorgung im ländlichen Raum darstellen kann.**

Seite 244

**Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises (OREG mbH) nahm trotz Ausübung weiterer wirtschaftlicher Tätigkeiten keine komplette buchhalterische Trennung der beihilfenrechtlich verschieden zu bewertenden Aktivitäten vor. Dies war beihilfenrechtlich problematisch. Auch beim Landkreis Darmstadt-Dieburg entsprach das Rechnungswesen der Nahverkehrsorganisation DADINA im Prüfungszeitraum nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung.**

Seite 260

**Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Odenwald nahmen Direktvergaben von Verkehrsleistungen unter Missachtung des Vergaberechts vor.**

Seite 261

**Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte im Prüfungszeitraum die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV durch Leistungskürzungen im Verkehrsangebot in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden erhöht. Unwirtschaftlich war hingegen der nicht vertragsgemäße Umgang des Kreises mit Leistungsstörungen bei den Verkehrsunternehmen.**

Seite 236

### 8.3 Rechtliche Grundlagen

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein Teil des öffentlichen Verkehrs und des Personenverkehrs im Nahverkehr. Je nach Verkehrsmittel wird er in den (öffentlichen) Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den (öffentlichen) Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) gegliedert.

Der ÖPNV fällt als Aufgabe der Daseinsvorsorge unter die kommunale Selbstverwaltung (Artikel 28 Absatz 2 Grundgesetz<sup>216</sup>). Rechtsgrundlagen für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind das Personenbeförderungsgesetz<sup>218</sup> (PBefG) und die Nahverkehrsgesetze der Länder sowie das Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs – Regionalisierungsgesetz (RegG), in dem die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge“ bezeichnet wird (§ 1 Absatz 1 RegG).

In Hessen sind die Rahmenbedingungen für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs im ÖPNVG geregelt.

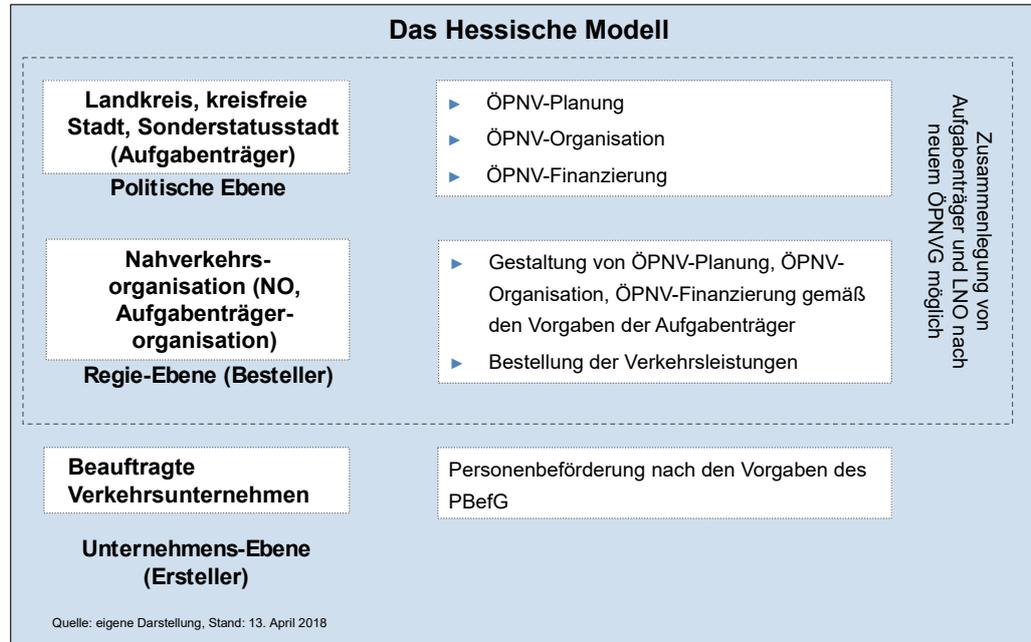
Hessisches Modell

216 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) m.W.v. 20. Juli 2017.

218 Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Gesetz vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

Schon auf Basis des alten europäischen Rechtsrahmens hat in Hessen – anders als in den anderen Bundesländern – der Landesgesetzgeber eine grundsätzliche Verpflichtung zur Durchführung von wettbewerblichen Verfahren gesehen („Hessisches Modell“). Er führte daher ein deutlich ausgeprägtes Besteller-/ Erstellerprinzip durch das „Drei-Ebenen-Modell“ ein. Danach gibt es die Ebenen „Aufgabenträger“, „Lokale Nahverkehrsorganisation“ (Aufgabenträgerorganisation) und „Verkehrsunternehmen“.

Ansicht 147 zeigt die verschiedenen Ebenen, die das ÖPNVG unterscheidet.



Ansicht 147: Das Hessische Modell

Aufgabenträger

Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern (§ 5 Absatz 1 Satz 1 ÖPNVG)<sup>219</sup>. Zudem können kreisangehörige Gemeinden, die nicht Aufgabenträger sind, im Einverständnis

219 § 5 ÖPNVG – Aufgabenträger

(1) Aufgabenträger sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Sie nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Selbstverwaltungsaufgabe wahr.

(2) Die Aufgabenträger stellen eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr im Rahmen des betreffenden Nahverkehrsplanes nach § 14 sicher. Sie sind zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Hierzu geben sie den Aufgabenträgerorganisationen nach § 6 verbindliche Vorgaben, die sich insbesondere darauf beziehen, wie

1. das öffentliche Personennahverkehrsangebot zu entwickeln und zu planen ist,
2. die Bestellerfunktion auszuüben ist,
3. die Aufgaben wahrzunehmen sind, die der Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 dienen.

(3) Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können im Einverständnis mit dem Landkreis und nach Maßgabe des Nahverkehrsplanes nach § 14 freiwillig Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs in eigener Verantwortung wahrnehmen. Die Landkreise haben diese Verkehre bei ihrer Planung zu berücksichtigen. Hieraus erwächst jedoch keine Verpflichtung der Aufgabenträger, diese Verkehre zu übernehmen oder zu finanzieren.

(4) Der Aufgabenträger ist zuständige Behörde im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 [...]. Die zuständige Behörde ist insbesondere befugt, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen. Im Falle des § 5 Abs. 3 Satz 1 ist die kreisangehörige Gemeinde zuständige Behörde nach Satz 1.

mit dem Landkreis und nach Maßgabe des Nahverkehrsplans freiwillig Aufgaben des ÖPNV in eigener Verantwortung wahrnehmen. Dies war in erheblichem Umfang im Landkreis Offenbach der Fall.

Der Aufgabenträger kann für die Belange des lokalen Verkehrs in seinem Gebiet eine Nahverkehrsorganisation (NO) einrichten (Aufgabenträgerorganisation<sup>220</sup>). Für die Belange des regionalen Verkehrs sind die Verkehrsverbände zuständig. Die lokalen Aufgabenträgerorganisationen (Nahverkehrsorganisationen) nahmen alle Aufgaben nach § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 7 ÖPNVG<sup>222</sup> für den lokalen Verkehr wahr, insbesondere die Aufstellung der lokalen Nahverkehrspläne nach § 14 ÖPNVG.

Nahverkehrs-  
organisationen

---

220 § 6 ÖPNVG - Aufgabenträgerorganisation

(1) Die Aufgabenträger können zur Wahrnehmung der Aufgaben nach § 7 Abs. 2 Nahverkehrsorganisationen einrichten und die Zuständigkeit nach § 5 Abs. 4 ganz oder teilweise durch Beleihung auf diese übertragen. Benachbarte Aufgabenträger eines Verbundes können gemeinsame Nahverkehrsorganisationen einrichten. Kreisangehörige Gemeinden, die keine Aufgabenträger sind, können mit ihrer Zustimmung an der Nahverkehrsorganisation beteiligt werden

(2) Die Aufgabenträger nehmen die Aufgaben nach § 7 Abs. 1 gemeinsam in Verkehrsverbänden wahr und sind auf einen Ausgleich der unterschiedlichen Anforderungen an den öffentlichen Personennahverkehr in den unterschiedlichen Räumen bedacht. Verkehrsverbände sind der Nordhessische Verkehrsverbund (NW) und der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Der Kreis Bergstraße kann dem Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) angehören. [...]

(3) Die Aufgabenträger können den Verkehrsverbund mit Aufgaben der Nahverkehrsorganisationen betrauen, wenn die Aufgabenträger neben den Kosten für die Aufgaben auch die Regiekosten hierfür übernehmen. [...]

222 § 7 ÖPNVG – Aufgaben der Aufgabenträgerorganisationen

(1) Die Verkehrsverbände haben im Rahmen der Vorgaben der Aufgabenträger die Belange des Schienenpersonennahverkehrs, des Verbundbusverkehrs und des regionalen Busnahverkehrs wahrzunehmen und dazu insbesondere

1. das öffentliche Personennahverkehrsangebot entsprechend den Mobilitätsbedürfnissen weiterzuentwickeln und dabei flexible Bedienungsformen zu berücksichtigen,
2. die Erfüllung der allgemeinen Anforderungen nach § 4 sicherzustellen,
3. die Nahverkehrsleistungen nach Quantität und Qualität festzulegen,
4. Vergabeverfahren für das Erbringen von Nahverkehrsleistungen vorzubereiten und durchzuführen,
5. zu überwachen, dass die Leistungserbringung in der vereinbarten Quantität und Qualität erfolgt,
6. Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen nach § 10 abzuschließen,
7. Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen nach § 9 abzuschließen,
8. einen verbundweiten Nahverkehrsplan nach § 14 aufzustellen.

Den Verkehrsverbänden obliegt es darüber hinaus,

1. den Verbundtarif, herkömmliche und elektronische Fahrscheine und elektronische Fahrscheinsysteme festzulegen,
2. Standards für Vermarktung und Vertrieb, einschließlich Fahrgastinformationssystemen unter Beteiligung der Nahverkehrsorganisationen und der Verkehrsunternehmen zu planen und zu organisieren,
3. Vereinbarungen über die Anerkennung von Verbundtarifen, Übergangstarifen und landesweit gültigen Tarifen sowie über Vertrieb und Vermarktung abzuschließen,
4. konkrete Regelungen für die Einnahmeverteilung aufzustellen und die Einnahmeverteilung für das jeweilige Abrechnungsjahr durchzuführen,
5. über den öffentlichen Personennahverkehr Verkehrserhebungen durchzuführen und Nachfrageanalysen zu erstellen und diese als gemeinsame Planungsgrundlage für alle Aufgabenträgerorganisationen und andere öffentliche Planungsträger vorzuhalten,
6. verbundweite Sicherheitskonzepte und Rahmenvorgaben zu erarbeiten und diesbezüglich eine Schnittstellenfunktion zu anderen Planungsträgern zu bilden und
7. verbundweite Nahverkehrspläne mit Rahmenvorgaben nach § 14 aufzustellen.

Die Verkehrsunternehmen erbringen die eigentlichen Personenbeförderungsleistungen gemäß den Vorgaben des PBefG und treten dementsprechend auch den Fahrgästen gegenüber in Erscheinung.

Um der unterschiedlichen Organisation des ÖPNV in den Landkreisen gerecht zu werden und eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten, betrachtete die Überörtliche Prüfung die Aufgaben im ÖPNV aggregiert. Aufgaben und deren Erledigung wurden losgelöst von der Zuordnung auf einzelne Ebenen zusammengefasst.

### 8.4 Organisation des ÖPNV in Hessen

Die Verkehrsverbünde als regionale Aufgabenträgerorganisation waren für den Schienenpersonennahverkehr, den Verbundbusverkehr und den regionalen Busnahverkehr zuständig. Die geprüften Landkreise waren als Aufgabenträger für den lokalen ÖPNV zuständig<sup>223</sup> und hatten dafür lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen (lokale Aufgabenträgerorganisation) eingerichtet.<sup>224</sup>

#### 8.4.1 Verkehrsverbünde

Alle geprüften Landkreise waren Mitglied im Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV), der als Aufgabenträgerorganisation für den regionalen ÖPNV fungierte.

Verkehrsverbünde sind der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV), der Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) und der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV). Im Jahr 1995 gründeten 15 Landkreise und 11 Städte den RMV<sup>225</sup>. Die Aufgaben im Verkehrsverbund RMV nimmt die Verbundgesellschaft, die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV GmbH), wahr.

Die RMV GmbH ist somit für die Organisation und Koordination des regionalen Personennahverkehrs sowie für das übergeordnete Marketing in ihrem Gebiet zuständig. Hierfür bediente sie sich auch ihrer Tochterunternehmen oder Dritter. Zu den Aufgaben der RMV GmbH gehören im Wesentlichen:

- Verkehrs- und Mobilitätsplanung/ Infrastruktur Regionalverkehr
- Tarifgestaltung (einheitlicher Verbundtarif)
- Kundeninformation (Fahrpläne, Mobilitätszentralen, Internet u.a.)
- Ausschreibungen im regionalen Busverkehr und Schienenverkehr, Leistungsbestellung
- Qualitäts- und Infrastrukturmanagement
- Marketing, Vertrieb und Innovation

---

223 Der lokale ÖPNV umfasste lokalen Busverkehr und lokalen Straßenbahnverkehr. Letzterer wurde nur im Landkreis Darmstadt-Dieburg angeboten und betreut.

224 Die Neufassung des hessischen ÖPNV-Gesetzes zum 1. Januar 2013 gab den Aufgabenträgern die Entscheidungsfreiheit zurück, ob sie eine organisatorisch getrennte Bestellerorganisation vorhalten wollen oder nicht. Eine Rückkehr zum „Zwei-Ebenen-Modell“ ist möglich. Ebenso war die Einrichtung von gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen (GNO) zwischen benachbarten Aufgabenträgern möglich und im Sinne der interkommunalen Zusammenarbeit auch sinnvoll. Alle geprüften Landkreise betrieben eigene Nahverkehrsorganisationen, in den Fällen Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg und Wetteraukreis gemeinsam mit anderen Aufgabenträgern.

225 Die Beziehungen der Landkreise mit der RMV GmbH wurden in die Betrachtung im Rahmen der 205. Vergleichenden Prüfung einbezogen, da relevante Finanzierungssachverhalte im ÖPNV über den RMV abgewickelt wurden. Die RMV GmbH als organisatorische Einheit war nicht unmittelbarer Prüfungsgegenstand. Die Vergleichende Prüfung bezog ebenfalls eine Betrachtung der rechtlichen und sonstigen Risiken bei der Ausgestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) ein.

Die lokalen und gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen hatten die Möglichkeit, das vom RMV entwickelte Qualitätsmanagement-System für die lokalen Verkehre zu übernehmen. Hiermit waren je nach Ausprägung und Leistungsumfang entsprechende Aufwendungen verbunden.

Die Aufgabenträger und Aufgabenträgerorganisationen hatten die Möglichkeit, weitere Leistungen durch die RMV GmbH oder Partnerunternehmen der RMV GmbH erbringen zu lassen. Zu diesen Aufgaben gehörten u.a. Gestaltung Internetauftritt, Betrieb Mobilitätszentralen, Vertragsmanagement, Durchführung Vergabeverfahren, Erstellung Nahverkehrsplan und Erhebung Fahrgastzahlen.

Im Prüfungszeitraum wurden in den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Main-Taunus und Offenbach regionale Linien als lokale Linien umgewidmet und in die Zuständigkeit der Nahverkehrsorganisationen übergeben. Ob eine Buslinie als regionale (mit Zuständigkeit der RMV mbH) oder lokale Buslinie (mit Zuständigkeit der Landkreise bzw. der kreisfreien Städte und Sonderstatusstädte) eingeordnet war, beruhte auf historischen Gegebenheiten (ehemalige Bahnbusse) und war nicht an verkehrlichen Kriterien orientiert.<sup>226</sup> Im Interesse des Subsidiaritätsprinzips war die Lokalisierung zu begrüßen. Zugleich führt die Lokalisierung langfristig zu einem Übergang der Finanzierungslast auf die lokale Ebene.<sup>227</sup> Aus Sicht der Landkreise ist eine Lokalisierung langfristig mit steigenden Kosten für den ÖPNV verbunden.

Lokalisierung  
von Linien

Gerade im ländlichen Raum waren mit regionalen Buslinien aber auch mit dem regionalen Schienenverkehr Aufwendungen für die Nahverkehrsorganisationen verbunden. Zum einen waren sie an der Finanzierung beteiligt (Partnerschaftsfinanzierung). Zum anderen waren die Mobilitätszentralen Anlaufstelle für Anfragen und Beschwerden auch für den Regionalverkehr.

Die Nahverkehrsorganisationen erbrachten damit Leistungen für den Regionalverkehr, die nicht in ihrer Zuständigkeit lagen. Gleichzeitig können bestimmte Leistungen durch die jeweiligen Nahverkehrsorganisationen, die die Gegebenheiten vor Ort (so Verkehrsbehinderungen) aufgrund ihrer Zuständigkeit für den lokalen Verkehr gut kennen, auch für den regionalen Verkehr erbracht werden. Insofern war die Aufgabenverteilung zwischen dem RMV und den Nahverkehrsorganisationen (so im Hinblick auf das Beschwerdemanagement oder die Kontrolle der Leistungserbringung) nicht sachgerecht geregelt. Zudem entstanden den Nahverkehrsorganisationen Aufwendungen, die sie zu tragen hatten.<sup>228</sup> Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine grundsätzliche Neuordnung der Zuständigkeiten vorzunehmen, die sich daran orientiert, welche Aufgabe auf welcher Ebene am effizientesten erledigt werden kann.

#### 8.4.2 Organisation des lokalen ÖPNV in den Kreisen

Die Selbstverwaltungsgarantie lässt den Landkreisen weitgehende Handlungsfreiheit für die Organisation ihrer Aufgaben.

Ansicht 148 zeigt die Struktur der Gesellschafter bzw. Verbandsmitglieder.

---

226 Siehe hierzu auch die Zuordnung der verschiedenen regionalen Buslinien des RMV durch die RMV GmbH selbst (Regionaler Nahverkehrsplan 2014-2019, Anlage 4 B). Als „Lokalbus“ bezeichnete Linien konnten nach Auffassung der RMV GmbH lokalisiert werden. Zum Teil konnte dies nach Erlass des Regionalen Nahverkehrsplans verwirklicht werden.

227 Gemäß den entsprechenden Lokalisierungsvereinbarungen geht die Finanzierungslast regelmäßig nach einer Vergabeperiode also nach acht bis zehn Jahren komplett auf den jeweiligen Landkreis über.

228 Diese sind allerdings schwer zu beziffern, da es sich – beispielsweise beim Beschwerdemanagement – um Aufgaben handelte, die die betreffenden Mitarbeiter für lokale und regionale Verkehre wahrnahmen. Bei einer Wahrnehmung der Aufgaben nur für den lokalen Verkehr wären allerdings weniger VZÄ für den betreffenden Bereich erforderlich gewesen.

Gesellschafter und Verbandsmitglieder der Nahverkehrsorganisationen		
Landkreis (Aufgabenträger)	Nahverkehrsorganisation (Aufgabenträgerorganisation)	Gesellschafter, Verbandsmitglieder
Darmstadt-Dieburg	Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation, DADINA, Darmstadt <sup>1)</sup>	Landkreis Darmstadt-Dieburg, <b>Stadt Darmstadt</b>
Hochtaunuskreis	Verkehrsverband Hochtaunus, VHT, Bad Homburg v.d.H. <sup>2)</sup>	Hochtaunuskreis, <b>Stadt Bad Homburg v.d.H.</b> , kreisangehörige Städte und Gemeinden
Limburg-Weilburg	Verkehrsgesellschaft Lahn-Dill-Weil mbH, VLDW, Wetzlar <sup>1)</sup>	<b>Lahn-Dill-Kreis</b> , Landkreis Limburg-Weilburg, kreisangehörige Städte und Gemeinden
Main-Taunus-Kreis	Main-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH, MTV, Hofheim <sup>2)</sup>	Main-Taunus-Kreis, kreisangehörige Städte und Gemeinden
Odenwaldkreis	Odenwald-Regional-Gesellschaft mbH, OREG, Geschäftsbereich Nahverkehr, Michelstadt <sup>2)</sup>	Odenwaldkreis, Sparkasse Odenwaldkreis und Volksbank Odenwald
Offenbach	Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach mbH, kvGO, Dietzenbach <sup>2)</sup>	Landkreis Offenbach, kreisangehörige Städte und Gemeinden
Rheingau-Taunus-Kreis	Rheingau-Taunus-Verkehrsgesellschaft mbH, RTV, Taunusstein <sup>2)</sup>	Rheingau-Taunus-Kreis
Wetteraukreis (Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe-ZOV <sup>3)</sup> )	Verkehrsgesellschaft Oberhessen mbH, VGO, Friedberg <sup>1)</sup>	Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG)

Anmerkung: **Fettdruck**: eigener Aufgabenträger für den lokalen ÖPNV  
<sup>1)</sup> gemeinsame Nahverkehrsorganisation (GNO),  
<sup>2)</sup> lokale Nahverkehrsorganisation (LNO),  
<sup>3)</sup> Der ZOV bestand aus den Verbandsmitgliedern **Landkreis Gießen, Vogelsbergkreis** und Wetteraukreis.  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 14. Dezember 2017

Ansicht 148: Gesellschafter und Verbandsmitglieder der Nahverkehrsorganisationen

Der Wetteraukreis übertrug die Funktion des Aufgabenträgers auf den Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe (ZOV) mit Sitz in Friedberg, in dem neben dem Wetteraukreis, der Landkreis Gießen und der Vogelsbergkreis Mitglied waren. Als gemeinsame Nahverkehrsorganisation war die Verkehrsgesellschaft Oberhessen (VGO mbH) in Friedberg als mittelbare hundertprozentige Beteiligung der Oberhessische Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (OVVG mbH), die wiederum eine hundertprozentige Beteiligung des ZOV ist, eingerichtet. Die Organisationsstruktur im Wetteraukreis unterschied sich dahingehend von den anderen Landkreisen, dass der Wetteraukreis den steuerlichen Querverbund nutzen konnte und die Gewinne des Versorgungsunternehmens Oberhessische Versorgungsbetriebe AG (OVAG, hundertprozentige Beteiligung der OVVG mbH) mit den Verlusten aus dem ÖPNV verrechnen konnte.

#### 8.4.3 Lokale/Gemeinsame Nahverkehrsorganisationen

Als lokale oder gemeinsame Nahverkehrsorganisationen waren in den Landkreisen meist Gesellschaften mit beschränkter Haftung oder in zwei Fällen Zweckverbände (Landkreis Darmstadt-Dieburg (DADINA) und Hochtaunuskreis (VHT) eingerichtet (§ 6 ÖPNVG).

Die Gesellschafts- bzw. Mitgliedsstruktur war bei den Nahverkehrsorganisationen unterschiedlich gestaltet. Bei vier Landkreisen waren die kreisangehörigen Städte und Gemeinden ebenfalls an der Nahverkehrsorganisation beteiligt.<sup>229</sup>

Bis auf den Odenwaldkreis und den Landkreis Offenbach fand in allen geprüften Landkreisen im Prüfungszeitraum eine institutionalisierte Abstimmung oder Zusammenarbeit mit benachbarten Aufgabenträgern statt. Die Bandbreite reichte von der gemeinsamen Planung und Abstimmung von Verkehrsleistungen (Gemeinsamer Nahverkehrsplan Rheingau-Taunus-Kreis und Landeshauptstadt Wiesbaden) und gemeinsamen Leistungen (Fahrplandruck Main-Taunus-Kreis und Hochtaunuskreis) bis zu gemeinsamen Nahverkehrsorganisationen nach dem ÖPNVG.

Die Landkreise Darmstadt-Dieburg, Limburg-Weilburg und der Wetteraukreis hatten gemeinsame Nahverkehrsorganisationen eingerichtet (§ 6 Absatz 1 Satz 2 ÖPNVG).<sup>230</sup> Durch diese Form der interkommunalen Zusammenarbeit waren Synergieeffekte möglich.

Auch zwischen der Nahverkehrsorganisation des Hochtaunuskreises und der Stadt Bad Homburg v.d.H. fand eine Zusammenarbeit dahingehend statt, dass die Stadt Mitglied des Zweckverbands VHT war und der Geschäftsführer des VHT auch die Verantwortung für den ÖPNV der Stadt trug.

In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Hochtaunus, Limburg-Weilburg und Wetterau nahmen einzelne kreisangehörige Gemeinden Aufgaben der Nahverkehrsorganisation wahr. Diese vergaben die Verkehre selbstständig. Zudem steuerten und kontrollierten sie die Verkehrsleistungserbringung eigenständig. Damit waren Direktvergaben an die städtischen Betriebe möglich, im Optimalfall unter Nutzung des steuerlichen Querverbands. Während die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises auch Stadtverkehre organisierte, hatten im Landkreis Offenbach zahlreiche Gemeinden Verkehre in eigener Zuständigkeit eingerichtet, ohne dabei auf die Kompetenzen der Nahverkehrsorganisation des Kreises zurückzugreifen. Zudem konnte die Kreisverkehrsgesellschaft Offenbach mbH auch nicht steuernd oder kontrollierend auf diese Stadtverkehre einwirken.

Stadtverkehre

Zwar sind auch kreisangehörige Gemeinden zur Durchführung eigener Leistungen im ÖPNV berechtigt. Allerdings ist es effizienter, wenn diese für die operativen Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Verkehrsleistungserbringung auf die vorhandene Expertise der Nahverkehrsorganisationen der Landkreise zurückgreifen. Andernfalls entstehen entweder Doppelstrukturen (auf Landkreis und Gemeindeebene) oder die Gemeinde kommt ihren Steuerungsaufgaben im Hinblick auf die Verkehrsleistungserbringung nicht nach. Doppelstrukturen sind unwirtschaftlich und gehen mit einem Mangel an Steuerung und Kontrolle einher. Um Doppelstrukturen zu vermeiden und bestehende Ergebnisverbesserungspotenziale aufgrund von Synergien heben zu können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung für die operativen Aufgaben in diesen Fällen auf die Ressourcen der jeweiligen lokalen Nahverkehrsorganisation zurückzugreifen.

---

229 Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg, beim Odenwaldkreis, beim Rheingau-Taunus-Kreis und beim Wetteraukreis waren die kreisangehörigen Gemeinden nicht an der Nahverkehrsorganisation beteiligt. Dagegen waren beim Hochtaunuskreis, beim Landkreis Limburg-Weilburg und beim Main-Taunus-Kreis kreisangehörige Gemeinden neben dem jeweiligen Landkreis an der Nahverkehrsorganisation beteiligt. An der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises waren neben dem Odenwaldkreis noch die lokalen Kreditinstitute Sparkasse Odenwaldkreis und Volksbank Odenwald (Niederlassung der Vereinigte Volksbank Raiffeisenbank eG) beteiligt.

230 Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Stadt Darmstadt, Landkreis Limburg-Weilburg mit Lahn-Dill-Kreis, Wetteraukreis mit Landkreis Gießen und Vogelsbergkreis

#### 8.4.4 Aufgaben und Personal der Nahverkehrsorganisationen

Die Nahverkehrsorganisationen nahmen die Aufgaben nach § 7 ÖPNVG wahr. Bei den Kreisen Main-Taunus, Offenbach, Rheingau-Taunus und Wetterau war die Nahverkehrsorganisation zusätzlich mit der Aufgabe der Schülerbeförderung nach § 161 HSchG beladen.

Der Aufgabenzuschnitt und damit auch die personelle Besetzung der Nahverkehrsorganisationen wurde durch strukturelle Rahmenbedingungen beeinflusst. Unterschiedliche Raumstrukturen führten zu unterschiedlichen Anforderungen an die Steuerung des ÖPNV. Im Ballungsraum (Rhein-Main-Gebiet) war es wichtig, die Pendlerströme zu bewältigen und beim Umstieg auf S- und U-Bahn, Anschluss und Qualität sicherzustellen. In ländlichen Räumen war bei sinkenden Einwohnerzahlen aufgrund des demografischen Wandels die Aufrechterhaltung einer Grundversorgung wichtig. Aufgrund geringerer Fahrgastzahlen und damit einhergehend geringerer Fahrgeldeinnahmen ist ein höherer Kostendeckungsgrad im ländlichen Raum schwieriger zu erreichen, als in städtischen Regionen.

Hinzu kamen historisch gewachsene Angebotsstrukturen im Regional- und lokalem Schienen- und Busverkehr sowie die Einbindung von Städten mit eigenen Stadtverkehren. Im Landkreis Limburg-Weilburg bestand der Busverkehr überwiegend aus regionalem Busverkehr in der Zuständigkeit des RMV, während zum Beispiel im Main-Taunus-Kreis 80 Prozent der Busverkehre in der Zuständigkeit des lokalen Aufgabenträgers lagen (Ansicht 150).

Einfluss auf die personelle Besetzung hatte des Weiteren die Wahrnehmung von Aufgaben der Qualitätskontrolle (Eigenerbringung oder Fremdvergabe) oder die Steuerung des Betriebsablaufs (Leitstelle), die selbst erbracht oder an ein Verkehrsunternehmen vergeben wurden. Die Landkreise Limburg-Weilburg, Odenwald, Offenbach, Rheingau-Taunus und Wetterau nahmen diese Aufgaben mit eigenem Personal wahr. Die Landkreise Darmstadt-Dieburg und Main-Taunus griffen auf die Infrastruktur beauftragter Verkehrsunternehmen zurück.

##### Mobilitätszentralen

Die Landkreise, bis auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg und den Hochtaunuskreis, betrieben Mobilitätszentralen als Anlauf- und Verkaufsstelle für den lokalen und regionalen ÖPNV. Die Leistungen reichten von Fahrplan- und Tarifauskünften über aktuelle Hinweise zur Straßenlage und zum Flughafen bis zu Freizeitangeboten in der Region. Außerdem wurden über die Mobilitätszentralen RMV-Zeitkarten oder DB-Fahrkarten vertrieben. Zudem nahmen diese Aufgaben des Beschwerdemanagements wahr.

Neben den RMV-Mobilitätszentralen bestanden RMV-MobilitätsInfos beim Rheingau-Taunus-Kreis und Landkreis Offenbach. Diese boten den Kunden die gleichen Serviceleistungen wie die RMV-Mobilitätszentralen, wenn auch auf etwas kleinerem Raum oder mit kürzeren Öffnungszeiten. Für den Betrieb der Mobilitätszentralen/-infos waren zusätzliche personelle Kapazitäten notwendig.

##### Personal

Ansicht 149 zeigt die im Prüfungszeitraum bei den Landkreisen und Nahverkehrsorganisationen im Bereich ÖPNV eingesetzten Personalkapazitäten (in Vollzeitäquivalenten (VZÄ)). Da die Landkreise Hochtaunus und Darmstadt-Dieburg keine eigenen Mobilitätszentralen vorhielten, wurden die in Mobilitätszentralen/-infos beschäftigten Vollzeitäquivalente separat dargestellt und bei der Berechnung von Ergebnisverbesserungspotenzialen nicht berücksichtigt.

Vergleich durchschnittliches jährliches Personal ÖPNV					
Landkreise	Personal (VZÄ) <sup>1)</sup>	Personal in Mobilitätszentralen (VZÄ)	Personal gesamt (VZÄ)	Lokale Nutzwagenkilometer je VZÄ <sup>1)</sup>	EVP Personal (Nwkm je VZÄ (in 1.000) in Verbindung mit dem Personalaufwand)
Darmstadt-Dieburg <sup>2)</sup>	4,1	0,7	4,8	937.158	0 €
Hochtaunuskreis <sup>3)</sup>	3,3	0,0	3,3	987.306	0 €
Limburg-Weilburg <sup>2)</sup>	5,3	3,0	8,3	334.932	187.449 €
Main-Taunus-Kreis	6,0	2,2	8,2	473.286	168.664 €
Odenwaldkreis	8,5	5,3	13,8	340.509	290.105 €
Offenbach	9,2	3,7	12,9	411.315	289.579 €
Rheingau-Taunus-Kreis	6,6	2,0	8,6	815.875	16.480 €
Wetteraukreis <sup>2)</sup>	11,1	3,3	14,4	600.008	233.276 €
Median [Summe]	6,3	2,6	8,4	536.647	[1.185.552 €]
3. Quartil	8,7	3,4	13,1	846.196	178.057 €

<sup>1)</sup> ohne Mobilitätszentrale

<sup>2)</sup> Bei diesen Landkreisen, deren Nahverkehrsorganisationen für mehrere Landkreise zuständig waren, wurde beim Personal im Hinblick auf die Nahverkehrsorganisation jeweils nur der auf den geprüften Landkreis entfallende Personalanteil berücksichtigt.

<sup>3)</sup> Der Hochtaunuskreis betrieb keine Mobilitätszentrale.

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 13. April 2018

#### Ansicht 149: Vergleich durchschnittliches jährliches Personal ÖPNV

Insgesamt waren bei den Landkreisen im Prüfungszeitraum 8,4 Vollzeitäquivalente im Bereich ÖPNV beschäftigt (Median), davon wurden 2,6 VZÄ in den Mobilitätszentralen eingesetzt. Die Landkreise Wetterau, Odenwald und Offenbach wiesen mit über zehn VZÄ den höchsten Personalbestand im Bereich ÖPNV auf.<sup>231</sup>

Beim Vergleich der Verkehrsleistungen im ÖPNV (Nutzwagenkilometer) je VZÄ wiesen der Landkreis Limburg-Weilburg und der Odenwaldkreis auffällige Werte auf. Beide Landkreise wiesen bei mengenmäßig unterdurchschnittlichen Verkehrsleistungen (Ansicht 150) vergleichsweise hohe Personalstände auf (Odenwald 340.509 Nwkm je VZÄ; Limburg-Weilburg 334.932 Nwkm je VZÄ).

Für die Ermittlung des Ergebnisverbesserungspotenzials bei der personellen Besetzung wurde die Kennzahl „Lokale Nutzwagenkilometer je VZÄ (ohne Mobilitätszentralen)“ herangezogen und auf das obere Quartil als Maßstab bezogen.<sup>232</sup>

EVP Personal

231 Bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg (0,35 VZÄ), Hochtaunus (0,81 VZÄ) und Odenwald (1,00 VZÄ) fanden sich zusätzliche Stellenanteile für den ÖPNV beim Landkreis. Diese sind in der Übersicht eingerechnet. Der Anteil beim Hochtaunuskreis war der engen personellen Verflechtung zwischen Landkreis und Zweckverband VHT geschuldet. Beim Odenwaldkreis war die Geschäftsbereichsleitung ÖPNV beim Kreis beschäftigt.

232 „Welche personelle Besetzung wäre notwendig gewesen, um die Relation des oberen Quartils zu erreichen?“ Landkreise, die jenseits des Vergleichs quartils lagen, wiesen für diese Kennzahl ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Die Differenz in VZÄ, bezogen auf die Personalaufwendungen für ÖPNV im Landkreis, ergibt das EVP.

Die Landkreise wiesen beim Personal Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von insgesamt rund 1,2 Millionen Euro auf, davon entfielen jeweils rund 290.000 Euro auf den Odenwaldkreis und den Landkreis Offenbach und rund 235.000 Euro auf den Wetteraukreis. Dies entsprach Personalkapazitäten von bis zu fünf Vollzeitäquivalenten (Landkreis Offenbach, Odenwaldkreis).

### 8.5 Qualität des ÖPNV

Das Leistungsangebot des lokalen ÖPNV war in den Landkreisen unterschiedlich gestaltet. Es hing von äußeren Rahmenbedingungen wie dem vorhandenen Leistungsangebot durch den Regionalverkehr und der Notwendigkeit der Anschlussicherung (S-Bahn, regionale Buslinien, andere Verkehre), der Nutzerstruktur und ihren Bedürfnissen (Schüler, Berufspendler) sowie der räumlichen-topografischen Struktur ab. Die Bandbreite reichte von durchgängig ländlich geprägt (Odenwaldkreis) bis hin zum verdichteten urbanen Raum im Main-Taunus-Kreis oder im Landkreis Offenbach.

Ansicht 150 zeigt das Leistungsangebot anhand von verschiedenen Kennzahlen auf der Grundlage der Nutzwagenkilometer im Vergleich.

Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016					
Landkreise	Anteil lokale Bus-Verkehre (regionale Bus-Verkehre)	Nutzwagenkilometer (in 1.000)	Nutzwagenkilometer im Wettbewerb vergeben (in 1.000)	Nutzwagenkilometer je Einwohner	Nutzwagenkilometer je km <sup>2</sup> Fläche
Darmstadt-Dieburg <sup>1)</sup>	52% (48%)	3.977	0	14	6.038
Hochtaunuskreis	60% (40%)	3.080	3.080	17	7.148
Limburg-Weilburg	45% (55%)	1.810	1.810	11	2.450
Main-Taunus-Kreis	80% (20%)	2.885	2.885	13	12.972
Odenwaldkreis	83% (17%)	2.906	0	30	4.657
Offenbach	56% (44%)	3.819	3.691	11	10.718
Rheingau-Taunus-Kreis	66% (34%)	4.701	4.701	26	5.794
Wetteraukreis	85% (15%)	6.533	5.409	22	5.935
Median	-	3.449	2.983	16	5.987
1. Quartil	-	2.901	1.358	12	5.509

<sup>1)</sup> ohne lokale Straßenbahnkilometer, nur lokaler Busverkehr  
Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 14. Dezember 2017

#### Ansicht 150: Vergleich lokale Nutzwagenkilometer im Jahr 2016

Bezogen auf die Zahl der Einwohner wiesen die ländlich strukturierten Landkreise Odenwald und Rheingau-Taunus das höchste Leistungsangebot auf. Bezogen auf die Fläche die städtisch geprägten Landkreise Main-Taunus und Offenbach.

Der Rheingau-Taunus-Kreis optimierte im Prüfungszeitraum sein Leistungsangebot in Abstimmung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden, was die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung erhöhte, aber auch Überzeugungsarbeit bei den Kommunen bedeutete. Die Überörtliche Prüfung begrüßt diese interkommunale Zusammenarbeit bei der Optimierung der Verkehrsleistungen im Sinne einer wirtschaftlichen und effizienten Leistungserbringung.

Über die Größe der Linienbündel entscheidet sich zum einen, ob überhaupt ein Wettbewerb zustande kommt und ob auch der Mittelstand in der Lage ist, Verkehrsleistungen anzubieten. Die Rhein-Main-Verkehrsverbund Servicegesellschaft mbH ist der Auffassung, dass nach Erfahrungen bei Ausschreibungen im RMV der untere Bereich 350.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht unterschreiten und der obere Bereich 900.000 Nutzwagenkilometer pro Jahr nicht überschreiten sollte.<sup>233</sup> Nach dem sogenannten „Güttler-Erlass“<sup>234</sup> sollte zur Mittelstandsförderung die Bündelgröße 700.000 Nwkm nicht überschreiten.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung können diese Werte als Richtwerte dienen. Im Ergebnis ist es aber vom Einzelfall abhängig (Region, Anbieter- und Verkehrsstruktur), ob nicht auch ober- oder unterhalb dieser Werte wirtschaftliche Bündelgrößen vorliegen. Die angemessene Bündelgröße ist insoweit grundsätzlich eine Frage des Einzelfalls. Abgesehen von den folgenden Ausnahmen waren die Bündelgrößen angemessen.

Im Hochtaunuskreis und im Landkreis Offenbach vergaben die Nahverkehrsorganisationen Verkehrsleistungen mit einem zu geringen Leistungsumfang von weniger als 100.000 Nutzwagenkilometern im Jahr, im Main-Taunus-Kreis mit einer verhältnismäßig kurzen Laufzeit von zwei Jahren.

Problematisch an den genannten Vergaben war, dass kein Wettbewerb zustande kam, weil das schon zuvor tätige Verkehrsunternehmen aufgrund bereits getätigter Investitionen oder einer vorhandenen Niederlassung einen Wettbewerbsvorteil hatte und andere, ggf. interessierte Verkehrsunternehmen, dies erkennen konnten. Andere Verkehrsunternehmen hätten bei einer Angebotsabgabe auf eine geringe Kilometerleistung oder auf eine kurze Vertragslaufzeit die entstehenden einmaligen Aufwendungen für Fahrzeuganschaffung, Betriebsaufnahme sowie weitere erforderliche Investitionen verteilen müssen und wären daher nicht wettbewerbsfähig gewesen. Diese Verkehrsunternehmen gaben bei den genannten Vergaben daher kein Angebot ab, weil sie aufgrund der zu tätigen Investitionen und des geringen Leistungsvolumens nur eine geringe Chance hatten, den bisherigen Anbieter in einem Preiswettbewerb zu schlagen. Der bisherige Anbieter musste dagegen keinen echten Wettbewerb befürchten und konnte sicher sein, auch mit einem mit hoher Gewinnmarge versehenen Angebot den Zuschlag zu erhalten.

Wichtig ist es daher, dass die kommunalen Körperschaften vor der Vergabe von langlaufenden Verträgen geklärt haben, welche Verkehrsleistungen auf dem Kreisgebiet zu erbringen sind und darauf achten, keine zu kleinen Leistungsumfänge zu vergeben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, keine Verträge mit zu kleinen Leistungsvolumina oder zu kurzen Vertragslaufzeiten<sup>235</sup> zu vergeben, da dies zu im Vergleich hohen Kosten führt.

Das Leistungsangebot wird im Nahverkehrsplan festgelegt. Deshalb hat die Überörtliche Prüfung auch die Nahverkehrspläne nach wesentlichen Kriterien (Angebotsplanung, Infrastruktur, insbesondere Barrierefreiheit, Finanzierung) analysiert. Die Aussagen im Hinblick auf die Angebotsplanung entsprachen bei

---

233 So Nahverkehrsplan für den Bereich des ZOV (Fortschreibung 2014), S. 194 unter Verweis auf Daten der KCW GmbH aus RMV-Ausschreibungen.

234 Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung: „Konsequenzen aus dem BVerwG-Urteil vom 19. Oktober 2006 – 3 C 33.05“ (Az. V 8 - 066 I 28-59-24) mit Empfehlungen vom 12. März 2004 (Az. V 9 – 66 I 28-59-02) und Ergänzung vom 17. Februar 2006 (Az. V 8 – 66 I 28-59-02), S. 8.

235 Also – abhängig von den Umständen des Einzelfalls – nicht weniger als 200.000 Nutzwagenkilometer im Jahr oder eine Vertragslaufzeit von nicht weniger als fünf Jahren.

allen Landkreisen und die Aussagen zur Barrierefreiheit bei sechs von acht geprüften Landkreisen<sup>236</sup> den gesetzlichen Vorgaben.

Im Hinblick auf das Kriterium Finanzierung entsprach dagegen nur der Nahverkehrsplan des Odenwaldkreises den gesetzlichen Vorgaben. Enthält ein Nahverkehrsplan keine Angabe, wer das entstehende Defizit ausgleicht, stellt dies aus Sicht der Überörtlichen Prüfung einen formalen Verstoß gegen die Vorgaben des ÖPNVG dar. Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die entsprechenden Landkreise die gesetzlich geforderten Aussagen in die nächste Neufassung ihres jeweiligen Nahverkehrsplans aufnehmen.

Nach § 8 Absatz 3 Satz 5 PBefG<sup>237</sup> hat der Aufgabenträger im Nahverkehrsplan Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen zur Erreichung der Barrierefreiheit zu treffen. Sechs von acht geprüften Nahverkehrsplänen enthielten entsprechende Aussagen. Das vom PBefG vorgegebene Ziel ist es dabei, bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen (§ 8 Absatz 3 Satz 3 PBefG).

Alle Landkreise hatten begonnen, die nach dem PBefG geforderte Barrierefreiheit der Haltestellen umzusetzen. Da die Haltestellen in der Regel im Eigentum der Städte und Gemeinden lagen, übernahm im Main-Taunus-Kreis die Nahverkehrsorganisation die Rolle des Treuhänders und Antragstellers bei Hessen Mobil. Die MTV mbH stand den Kommunen beim barrierefreien Um- und Ausbau der Bushaltestellen beratend und soweit erforderlich koordinierend zur Seite. Haltestellenunterstände und die Haltestellenausrüstungen (Schilder) waren im Eigentum der MTV mbH und damit im Anlagevermögen ausgewiesen. Sie wurden nach Abschluss der Baumaßnahmen an die kreisangehörigen Städte und Gemeinden veräußert.

Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war der barrierefreie Ausbau weiter fortgeschritten als in den anderen Landkreisen im Vergleichsring. Ansicht 151 zeigt ein Beispiel für eine barrierefreie Haltestelle in der Stadt Bad Soden am Taunus. Die MTV mbH konnte so Einfluss auf die Gestaltung der Haltestellen nehmen und diese nach dem einheitlichen Corporate Design der MTV mbH ausführen (rote Farbgebung).

---

236 Dagegen war dies beim Main-Taunus-Kreis und beim Odenwaldkreis nicht der Fall. Zum Zeitpunkt der Aufstellung des NVP des Odenwaldkreises bestand allerdings noch keine rechtliche Verpflichtung, Aussagen zur Erreichung der Barrierefreiheit in den NVP aufzunehmen.

237 § 8 PBefG – Förderung der Verkehrsbedienung und Ausgleich der Verkehrsinteressen im öffentlichen Personennahverkehr

(3) Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan. Der Nahverkehrsplan hat die Belange der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Menschen mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs bis zum 1. Januar 2022 eine vollständige Barrierefreiheit zu erreichen. Die in Satz 3 genannte Frist gilt nicht, sofern in dem Nahverkehrsplan Ausnahmen konkret benannt und begründet werden. Im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans sind die vorhandenen Unternehmer frühzeitig zu beteiligen; soweit vorhanden sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte, Verbände der in ihrer Mobilität oder sensorisch eingeschränkten Fahrgäste und Fahrgastverbände anzuhören. Ihre Interessen sind angemessen und diskriminierungsfrei zu berücksichtigen. Der Nahverkehrsplan bildet den Rahmen für die Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs. Die Länder können weitere Einzelheiten über die Aufstellung und den Inhalt der Nahverkehrspläne regeln.



Quelle: Eigene Aufnahme vom 12. Juni 2017

Ansicht 151: Barrierefreie Haltestelle in Bad Soden am Taunus

Alle geprüften Landkreise und ihre Nahverkehrsorganisationen sahen sich mit der Herausforderung konfrontiert, die Einhaltung der vertraglich von den Verkehrsunternehmen zugesicherten Qualitätsstandards durch geeignete vertragliche Vereinbarungen mit Sanktionierungsmöglichkeiten sicherzustellen. Es gab Landkreise, deren Nahverkehrsorganisation ausschließlich auf objektiven Kriterien beruhende Vertragsstrafen zur Qualitätssicherung einsetzte (Hochtaunus, Limburg-Weilburg, Odenwald, Rheingau-Taunus). In den Landkreisen Main-Taunus, Offenbach, Wetterau hatten die Nahverkehrsorganisationen zeitweise auf subjektiven Kriterien (beispielsweise Kundenzufriedenheit) beruhende Kriterien eingeführt, nahmen hiervon jedoch im Prüfungszeitraum wieder Abstand. Die subjektiven Kriterien, die auf Kundenbefragungen beruhen, stießen bei Nahverkehrsorganisationen und Verkehrsunternehmen auf weniger Akzeptanz und waren streitträchtig. Objektive Kriterien sind leichter messbar, dementsprechend leichter sanktionierbar sowie im Streitfall weniger angreifbar.

Qualitätssicherung

Nur die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg schaffte das Bonus-Malus-System nicht ab, das auf einer Kombination objektiver und

subjektiver anhand von Fahrgastbefragungen ermittelter Kriterien beruhte und auch die Gewährung von Boni bei Erfüllung bestimmter Kriterien vorsah.<sup>238</sup>

Begründet wurde die Abschaffung der Bonus-Malus-Systeme damit, dass die vertraglich zugesicherte Leistungserfüllung durch die Verkehrsunternehmen bereits mit einer marktgerechten Vergütung honoriert war. Daher wurden bei den Landkreisen bis auf den Landkreis Darmstadt-Dieburg nur noch Vertragsstrafen bei Nichterfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen eingesetzt.

Ansicht 152 zeigt die von den einzelnen Verkehrsorganisationen der Landkreise geltend gemachten Bonus-Malus-Beträge bzw. Vertragsstrafen im Vergleich.

Bonus-Malus-Regelungen/ Vertragsstrafen im Vergleich						
Landkreise	2012	2013	2014	2015	2016	Mittelwert je Einwohner
Darmstadt-Dieburg <sup>1)</sup>	41.323 €	45.907 €	31.949 €	32.065 €	41.202 €	0,13 €
Hochtaunuskreis	13.550 €	9.250 €	29.530 €	51.400 €	126.250 €	0,26 €
Limburg-Weilburg	14.410 €	7.670 €	1.500 €	23.720 €	13.130 €	0,07 €
Main-Taunus-Kreis <sup>1)</sup>	-58.530 €	-60.860 €	-51.160 €	-51.320 €	-51.320 €	-0,24 €
Odenwaldkreis	0 €	0 €	400 €	550 €	135 €	0,00 €
Offenbach <sup>1)</sup>	21.094 €	3.235 €	-3.766 €	26.011 €	595 €	0,03 €
Rheingau-Taunus-Kreis	65.305 €	45.350 €	9.890 €	16.151 €	37.951 €	0,19 €
Wetteraukreis <sup>1)</sup>	-15.191 €	-13.891 €	88.936 €	226.775 €	154.565 €	0,30 €
Median	13.980 €	5.453 €	5.695 €	24.866 €	25.541 €	0,10 €

Hinweis:

Negative Zahlen bedeuten, dass die Bonuszahlungen in Summe über den Malusbeträgen lagen. Soweit in diesen Landkreisen Bonus-Malus-Erhebungen nur jeweils für zwei Jahre stattfanden, wurden für jedes Jahr die Hälfte des sich nach dem zweijährigen Erhebungsturnus ergebenden Betrags angesetzt. In den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Offenbach sowie im Main-Taunus-Kreis kamen Bonus-Malus-Regelungen während des gesamten Prüfungszeitraums zur Anwendung. Im Hochtaunuskreis, im Landkreis Limburg-Weilburg und im Wetteraukreis liefen die letzten Verträge mit Bonus-Malus-Regelungen jeweils zum Fahrplanwechsel im Dezember 2014 aus.

<sup>1)</sup> zumindest zeitweise Anwendung von Bonus-Malus-Regelungen im Prüfungszeitraum.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 13. April 2018

Ansicht 152: Bonus-Malus-Regelungen/ Vertragsstrafen im Vergleich

Auffällig ist der niedrige Wert im Odenwaldkreis, der sich durch die dort zur Qualitätssicherung eingesetzte Fahrtzielgarantie teilweise erklären lässt. Der Main-Taunus-Kreis leistete im gesamten Prüfungszeitraum Bonuszahlungen. Durch Störungen bei der Betriebsaufnahme zum Fahrplanwechsel 2016 machte die MTV GmbH als Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises für das erste Quartal 2017 Vertragsstrafen in Höhe von 265.000 Euro geltend.

Die Vertragsstrafen und Malusbeträge waren in den Verträgen sämtlicher Nahverkehrsorganisationen allerdings mit einem Maximalbetrag gedeckelt. Damit geht die Steuerungswirkung bei Erreichen der Grenze verloren. Gleichzeitig ist es jedoch rechtssicherer, eine solche Grenze zu vereinbaren, weil ansonsten die Vertragsstrafenregelung wegen Verstoßes gegen die Regelungen des BGB

Deckelung der Vertragsstrafen

238 Alternativ zu einem auf einer Mischung aus objektiven und subjektiven beruhenden Bonus-Malus-System, wie es die genannten Nahverkehrsorganisationen im Prüfungszeitraum zeitweise einsetzen, käme auch die Einführung eines allein auf objektiven Kriterien beruhenden Bonus-Malus-Systems in Betracht, was die Messbarkeit erleichtern würde.

über die Zulässigkeit allgemeiner Geschäftsbedingungen unwirksam sein könnte.<sup>239</sup> Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher,

- die entsprechende Grenze aus Rechtssicherheitsgründen beizubehalten,
- zu prüfen, ob darüber hinaus Schadensersatzansprüche geltend gemacht werden können, wenn der Maximalbetrag erreicht ist,
- zu prüfen, ob erleichterte Kündigungsmöglichkeiten und Endschaftsklauseln (beispielsweise, dass für die Verkehrsleistung eingesetzte Fahrzeuge einem Neubetreiber zum Verkehrswert zur Verfügung zu stellen sind) in zukünftig abzuschließende Verträge aufgenommen werden können.

Derartige vertragliche Befugnisse könnten eine eventuelle Kündigung erleichtern und auch im Fall des Erreichens des Maximums an Vertragsstrafen den Druck auf das Verkehrsunternehmen zur Erbringung der vertragsmäßigen Leistung aufrechterhalten.

Wichtiger noch als das vertraglich vereinbarte Qualitätsmanagementmodell ist jedoch die Kontrolle der Leistungserfüllung in der vertraglich vereinbarten Qualität und die Durchsetzung von Vertragsstrafen. Ansicht 153 zeigt die in den geprüften Landkreisen zur Qualitätssicherung eingesetzten Maßnahmen.

---

239 Vgl. BGH, Versäumnisurteil vom 23. Januar 2003 – VII ZR 210/01 –, Rn. 57 ff., juris, wonach in Bauverträgen die Vertragsstrafe in Allgemeinen Geschäftsbedingungen auf fünf Prozent der Auftragssumme begrenzt sein muss, weil andernfalls der Gewinn des Auftragnehmers aufgezehrt wird. Da sich die NOs an vertraglichen Standardmustern orientierten und diese auch (entsprechend dem Vergaberecht) bei Ausschreibungsbeginn vorgeben, handelte es sich um allgemeine Geschäftsbedingungen. Auch im Busverkehr dürften zudem ähnliche Erwägungen gelten, so dass es – mangels eindeutiger Rechtsprechung – rechtssicherer ist, die Vertragsstrafen auf fünf Prozent der Auftragssumme zu begrenzen.

Qualitätsmanagement							
	Kontrollen			Vertragliche Regelung	Steuerung Betriebsablauf		Ergebnis
Landkreise	Turnusmäßig <sup>1)</sup>	Anlassbezogen <sup>2)</sup>	Eigenes Personal	Bonus-Malus/ Vertragsstrafen	Betriebsaufnahmemanagement	Einsatz RBL, Leitstelle	
Darmstadt-Dieburg <sup>3)</sup>	✓	✓	⊖	✓	⊖	⊖	
Hochtaunuskreis	⊖	✓	✓	✓	✓	⊖	
Limburg-Weilburg	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Main-Taunus-Kreis	⊖	⊖	●	✓	●	●	
Odenwaldkreis	⊖	✓	✓	✓	⊖	✓	
Offenbach	●	●	●	✓	⊖	⊖	
Rheingau-Taunus-Kreis	✓	✓	✓	✓	⊖	✓	
Wetteraukreis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Legende: ✓ = Kriterium erfüllt, ⊖ = Kriterium teilweise erfüllt, ● = Kriterium nicht erfüllt

<sup>1)</sup> „Turnusmäßige Kontrollen“ lagen dann vor, wenn die betreffende Nahverkehrsorganisation die Einhaltung der Qualitätsstandards anlasslos in regelmäßigen zeitlichen Abständen kontrollierte/kontrollieren ließ.

<sup>2)</sup> „Anlassbezogene Kontrollen“ lagen dann vor, wenn die betreffende Nahverkehrsorganisation nach Bekanntwerden von Qualitätsmängeln (z.B. aufgrund von Kundenbeschwerden) die Einhaltung der Qualitätsstandards auf der/den betroffenen Linien kontrollierte/kontrollieren ließ.

<sup>3)</sup> Der Landkreis Darmstadt-Dieburg setzte als einziger Landkreis auch nach dem Prüfungszeitraum ein Bonus-Malus-Modell ein. Die DADINA konnte auf die Leitstelle der HEAG mobilo zurückgreifen, aufgrund des unregelmäßigen Informationsflusses wurde das Kriterium „Einsatz rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL), Leitstelle“ nur mit „teilweise erfüllt“ bewertet.

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 13. April 2018

Ansicht 153: Qualitätsmanagement

Die Landkreise Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus und Wetterau hatten umfangreiche Maßnahmen zur Steuerung und Kontrolle der Qualität der Verkehre eingesetzt (grüne Ampelmarkierung). Sie nahmen turnusmäßige und anlassbezogene Kontrollen der Leistungserbringung mit eigenem Personal vor und setzten bereits ein rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL) ein. Bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg, Hochtaunus und Odenwald bestanden noch Verbesserungspotenziale, auch wenn schon gute Ansätze vorhanden waren (gelbe Ampelmarkierung).

Die Nahverkehrsorganisationen der Landkreise Offenbach und Main-Taunus hatten im Vergleich weniger Maßnahmen umgesetzt. Defizite bestanden bei den Kontrollen, bei der Steuerung des Betriebsaufnahmemanagements und beim Einsatz eines RBL oder einer Leitstelle. Beim Landkreis Offenbach hing dies auch mit der Struktur der Verkehre und der fehlenden Eingriffsmöglichkeiten der Nahverkehrsorganisation in die Stadtverkehre zusammen. Der Landkreis Offenbach begann erst im Jahr 2017 mit dem Aufbau eines eigenen Qualitätsmanagements.

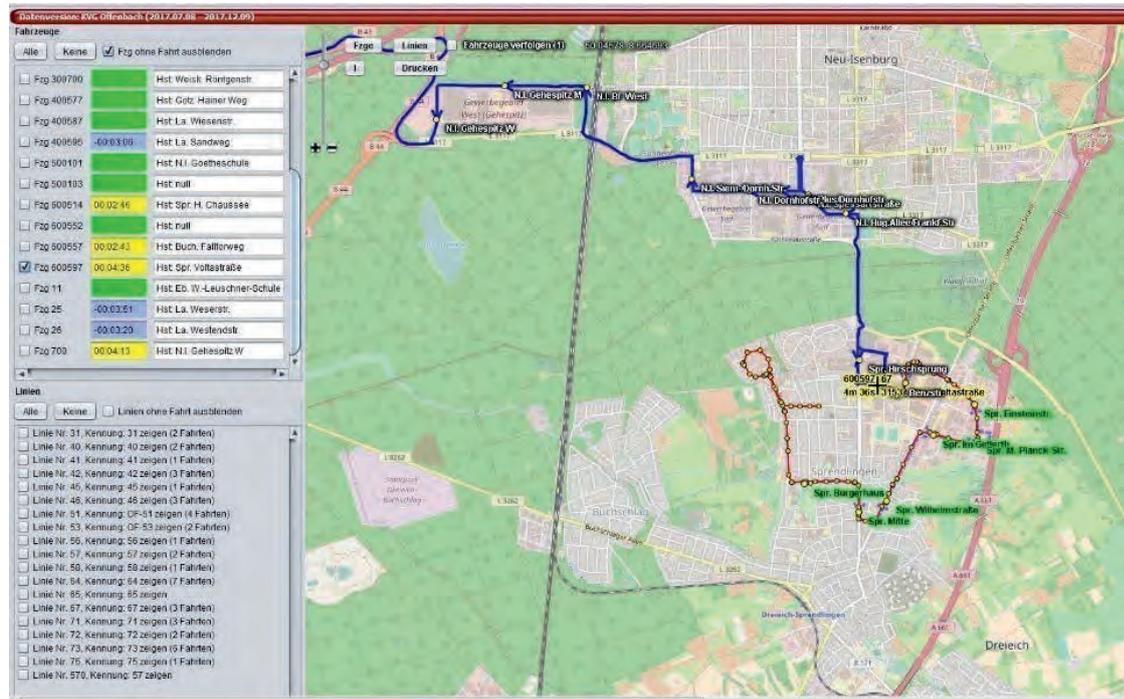
Die Sicherung der Einhaltung der Qualitätsstandards gehört zu den Kernaufgaben einer Nahverkehrsorganisation.<sup>240</sup> Ohne eine effektive Qualitätskontrolle ist nicht sichergestellt, dass die vertraglich geschuldeten Leistungen tatsächlich in der vereinbarten Qualität erbracht werden. Aufgrund der niedrigen im Verkehrsbereich zu erzielenden Renditen und der Tatsache, dass das Einnahmenrisiko bei den Aufgabenträgern liegt, besteht für die Verkehrsunternehmen selbst kein Anreiz die Leistungen ohne Kontrollen in der vertraglich geschuldeten Quantität und Qualität zu erbringen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher dem Landkreis Offenbach und dem Main-Taunus-Kreis, die vergleichsweise wenige Maßnahmen umgesetzt hatten, weitere Maßnahmen zur Qualitätssicherung zu ergreifen (regelmäßige Kontrollen, Einsatz RBL/Leitstelle, Steuerung von Betriebsaufnahmen). Dies trägt dazu bei, dass ein attraktiver ÖPNV angeboten wird und dadurch die Fahrgeleinnahmen ansteigen.

Bei allen geprüften Landkreisen bis auf den Main-Taunus-Kreis verfügte die Nahverkehrsorganisation zudem über die Möglichkeit, die Position und damit auch die Pünktlichkeit der einzelnen Fahrzeuge der beauftragten Verkehrsunternehmen mittels Echtzeitdaten über ein rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL) nachzuverfolgen. Damit konnte direkt in den Betriebsablauf eingegriffen werden und zumindest Verspätungen sowie Ausfällen von Busfahrten als wesentliche Störungen dokumentiert und ihnen nachgegangen werden.

Steuerung der Verkehre durch ein RBL

Ansicht 154 zeigt ein Beispiel für die mögliche Verfolgung eines Fahrzeugs in Echtzeit durch ein RBL.



Ansicht 154: Beispiel für Fahrzeugverfolgung in Echtzeit über ein RBL bei der kvg Offenbach mbH

Mit einem RBL lässt sich die Erbringung der Leistung und die Pünktlichkeit nachvollziehen. Dagegen setzt die Überprüfung der Einhaltung der weiteren Qualitätsstandards die Durchführung von Kontrollen voraus.

240 § 7 Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 ÖPNVG.

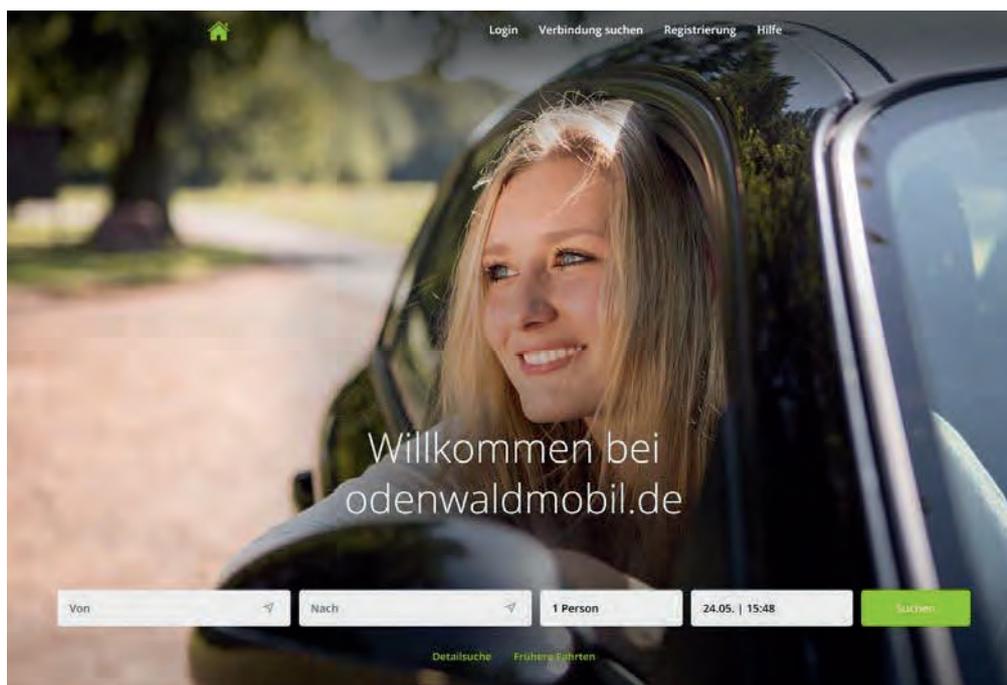
Der Odenwaldkreis hatte innovative Lösungen entwickelt, um eine Grundversorgung an ÖPNV-Leistungen im ländlichen Raum sicherzustellen und die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV zu erhöhen.

#### Fahrtzielgarantie im Odenwaldkreis

Im Odenwaldkreis wird eine Qualitätssteuerung nicht primär über Kontrollen, sondern über eine sogenannte „Fahrtzielgarantie“ erreicht. Grundlage dieser Garantie war, dass der Fahrgast sich bei Problemen telefonisch an die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises wenden konnte. Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises kontaktierte sodann das Verkehrsunternehmen, das nach dieser Garantie verpflichtet war, im Überlandlinienverkehr binnen 30 Minuten und im Innerortsverkehr binnen 15 Minuten eine Ersatzbeförderung zu organisieren (notfalls per Taxi) und den Fahrgast zu der von ihm ursprünglich gewünschten Haltestelle zu transportieren. Im Prüfungszeitraum führten rund fünf Prozent der bei der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises eingegangenen Beschwerden zur Inanspruchnahme der Fahrtzielgarantie.

Die Überörtliche Prüfung begrüßt diese Art der Qualitätssteuerung, die den Fahrgast und dessen Interesse, an sein Ziel zu gelangen, in den Mittelpunkt stellt.

Neben der Fahrtzielgarantie hatte die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises im Prüfungszeitraum ein weiteres erwähnenswertes innovatives Konzept verfolgt.



Ansicht 155: Buchungsportal [www.odenwaldmobil.de](http://www.odenwaldmobil.de) (zuletzt aufgerufen am 27. Juni 2018)

#### „Garantiert mobil“ im Odenwaldkreis

Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises entwickelte während des Prüfungszeitraums das Projekt „Garantiert mobil“ als Programm zum Einsatz alternativer Bedienformen im ländlichen Raum. Inhalt des Programms, das am 8. September 2017 eingeführt wurde, war, dass die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises zwischen 5 und 22 Uhr eine Mobilitätsgarantie unter Einschluss verschiedener Bedienformen gab, um in zentrale Orte im Odenwaldkreis zu gelangen. Dabei stellte die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises im Rahmen einer Website (Ansicht 155) und einer App verschiedene Bedienformen (Bus, Rufbus, taxOmobil, private Mitnahmefahrten) dar und ver-

mittelte hierfür Fahrten. Private konnten ihre Fahrten ebenfalls im System hinterlegen. Bei dem „taxOmobil“ handelte es sich um Mitfahrgelegenheiten von gewerblichen Anbietern, die es auf allen Strecken im Bedienzeitraum gab, auf denen die Mobilitätsgarantie galt.

Für die gängigen ÖPNV-Leistungen und private Mitnahmefahrten galt der RMV-Tarif. Für die taxOmobil-Fahrten erhob die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises einen Zuschlag. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist dieses Konzept mit dem Ziel der Ermöglichung von Mobilität im ländlichen Raum grundsätzlich zu begrüßen.

Für die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises war allerdings die rechtliche Umsetzbarkeit des Konzepts problematisch. Zunächst vertrat das Regierungspräsidium Darmstadt die Auffassung, dass auch private Mitnahmefahrten einer Genehmigungspflicht unterliegen. Dies hätte bedeutet, dass jede Person, die ihr Kraftfahrzeug für derartige Mitnahmefahrten zur Verfügung gestellt hätte, unter anderem eine Fahrerlaubnis zur Fahrgastbeförderung nach § 48 Absatz 1 Fahrerlaubnis-Verordnung benötigt hätte. Die Bedenken konnten durch die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises unter der Bedingung, dass das Entgelt die Kosten der Beförderung nicht übersteigen darf, ausgeräumt werden<sup>241</sup>. Die Prüfungserfahrungen zeigen, dass der Rechtsrahmen auf Bundesebene noch nicht den örtlichen Anforderungen im Hinblick auf die rechtliche Ermöglichung flexibler Bedienformen entspricht.

Wenn im Rahmen einer Neuvergabe von Verkehrsleistungen ein neues Verkehrsunternehmen den Betrieb aufnimmt, muss es sich qualifiziertes Personal beschaffen. Das Personal, das nicht vom Altbetreiber übernommen wird, muss zunächst im Hinblick auf die Linienwege geschult werden. Zudem ist es möglich, dass die im Rahmen von EDV-Systemen entwickelte Planung des Verkehrsunternehmens praktisch nicht umsetzbar ist, wenn beispielsweise lokale Verkehrsbehinderungen keine Berücksichtigung fanden. Bei neu beschafften Bussen können sich an diesen Mängel zeigen. Bei der Betriebsaufnahme eines neuen Verkehrsunternehmens kann es damit zu erheblichen Leistungsstörungen kommen. Insofern ist es wichtig, dass eine Nahverkehrsorganisation im Vorfeld Maßnahmen trifft, um Leistungsstörungen bei der Betriebsaufnahme zu verhindern.

Leistungsstörungen  
bei Betriebs-  
aufnahmen

### Leistungsstörungen im Main-Taunus-Kreis

Im Main-Taunus-Kreis kam es im Dezember 2016 nach der Betriebsaufnahme auf allen drei Linienbündeln zu erheblichen Leistungsstörungen. Noch Anfang Januar 2017 fanden auf einem dieser Linienbündel lediglich 30 Prozent der im Fahrplan ausgewiesenen Fahrten tatsächlich statt. Allerdings gehen derartige Leistungsstörungen im Wesentlichen auf Planungsfehler bei den jeweiligen Verkehrsunternehmen<sup>242</sup> zurück. Aufgrund der in den Vergabeverfahren vorgenommenen Aufklärungsmaßnahmen (Anforderung der Kalkulation des Verkehrsunternehmens aufgrund von Zweifeln bezüglich Auskömmlichkeit) geht die Überörtliche Prüfung davon aus, dass der Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises die sehr knappe Kalkulation zweier diesbezüglich bezuschlagter Angebote bekannt war. Im Interesse einer störungsfreien Betriebsaufnahme ist es daher wichtig, dass eine Nahverkehrsorganisation alle ihr möglichen Maßnahmen ergreift, die Verkehrsunternehmen bereits vor der Betriebsaufnahme zu kontrollieren. Die Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-

241 Das Regierungspräsidium erachtete einen Kilometersatz von 0,12 Euro je km als nicht kostendeckend.

242 So Mangel an qualifiziertem Personal, vorhandenes Personal kannte Linienführungen nicht, Herstellerfehler bezüglich der einzusetzenden Fahrscheindrucker.

Kreises führte mehrere betriebliche Workshops mit Vertretern der Verkehrsunternehmen durch. Allerdings führte die Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises keine Maßnahmen wie beispielsweise eine planerische Prüfung der Umlaufplanung und entsprechende Diskussionen mit dem Verkehrsunternehmen oder Kontrollen des einzusetzenden Fahrpersonals durch. Zudem verfügte sie zu diesem Zeitpunkt nicht über ein rechnergestütztes Betriebsleitsystem (RBL), mit dem hätte nachvollzogen werden können, welche Fahrten tatsächlich nachweislich stattfanden.<sup>243</sup>

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt bei zukünftigen Betriebsaufnahmen, schon im Vorfeld der Betriebsaufnahme einen hohen Kontrolldruck aufzubauen sowie die betriebliche Planung des Verkehrsunternehmens zu prüfen und erforderlichenfalls zu beeinflussen.

#### Steuerung der Betriebsaufnahme

Im Hochtaunuskreis und im Landkreis Limburg-Weilburg nahm die Nahverkehrsorganisation im Vorfeld einer Betriebsaufnahme einen hohen planerischen und betrieblichen Einfluss (beispielsweise durch Prüfung und Überarbeitung der vom Verkehrsunternehmen im Vorfeld der Betriebsaufnahme vorgelegten Umlaufplanung<sup>244</sup>). In allen Landkreisen, in denen die Nahverkehrsorganisation während des Prüfungszeitraums eine Vergabe von Verkehrsleistungen im Wettbewerb durchführte (Wetteraukreis, Main-Taunus-Kreis, Hochtaunuskreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis) führte die Nahverkehrsorganisation im Vorfeld der Betriebsaufnahme Gespräche mit dem vorher im Rahmen der Ausschreibung ausgewählten Verkehrsunternehmen, um dessen Stand der Vorbereitung zu klären. Darüber hinaus nahmen der Hochtaunuskreis und der Landkreis Limburg-Weilburg über ihre Nahverkehrsorganisation planerischen Einfluss, indem sie sich beispielsweise die Umlaufplanung oder auch Fahrerlisten des jeweiligen Verkehrsunternehmens vorlegen ließen und auf die Planungen des Verkehrsunternehmens fachlich fundiert Einfluss nahmen. Durch die Ausübung eines solchen Einflusses konnten die betreffenden Nahverkehrsorganisationen erreichen, dass es bei den jeweiligen Betriebsaufnahmen nicht zu größeren Leistungsstörungen kam.

Die im Wettbewerb für die Verkehrsunternehmen zu erwirtschaftenden Renditen sind gering. Um günstig anbieten zu können, bietet es sich für die Verkehrsunternehmen an, Planungs- und Vorbereitungsleistungen vor einer Betriebsaufnahme möglichst einzusparen. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung muss daher eine Nahverkehrsorganisation durch betriebliche Kontrollen und Vorgaben sicherstellen, dass die Betriebsaufnahme des Verkehrsunternehmens gelingt. Die Nahverkehrsorganisation hat zu überwachen, dass das Verkehrsunternehmen die entsprechenden Planungs- und Vorbereitungsleistungen im Vorfeld der Betriebsaufnahme durchführt und nicht darauf vertraut, die entstehenden Probleme im laufenden Betrieb lösen zu können. Eine betriebliche Einflussnahme

---

243 In Reaktion auf die Leistungsstörungen übte die Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises Druck auf die Verkehrsunternehmen aus, ließ durch externe Dienstleister zeitweise in allen lokalen Linienbündeln alle Fahrten erfassen und mahnte eines der Verkehrsunternehmen ab. Die Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises setzte damit Schadenersatzzahlungen des betreffenden Verkehrsunternehmens durch. Die Nahverkehrsorganisation des Main-Taunus-Kreises machte mit der Abmahnung von den ihr rechtlich zustehenden Sanktionsmöglichkeiten Gebrauch. Insgesamt war das Vorgehen nach Aufkommen der Leistungsstörungen sachgerecht.

244 Bei der Umlaufplanung handelt es sich um die Planung des Verkehrsunternehmens, wie der von der Nahverkehrsorganisation vorgegebene Fahrplan zu fahren ist. Insofern ergibt sich aus dieser Planung, welche Fahrzeuge, welche Fahrten mit welchen Fahrern auf den entsprechenden Linien durchführen. Über eine Optimierung der Umlaufplanung kann die Zahl der einzusetzenden Fahrzeuge (und damit mittelbar die Kosten) reduziert werden. Gleichzeitig können jedoch zu weitgehende Optimierungen beispielsweise dazu führen, dass eine Verspätung auf einer Fahrt über den gesamten Tag zu Folgeverspätungen führt.

der Nahverkehrsorganisation ist daher sachgerecht. Wichtig ist jedoch, dass die Nahverkehrsorganisation sich entsprechende Befugnisse in den Verkehrsverträgen ausdrücklich vorbehält. Die von den geprüften Nahverkehrsorganisationen verwendeten Vertragsmuster sehen zwar allgemein gehaltene Einwirkungsbefugnisse vor. Diese könnten jedoch aus Sicht der Überörtlichen Prüfung noch präziser geregelt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei neuen Vergaben insoweit präziser gefasste Verträge abzuschließen.

Im folgenden Abschnitt wird die Reaktion einzelner Landkreise auf das Auftreten von Leistungsstörungen im ÖPNV dargestellt. In mehreren der geprüften Landkreise sah sich die jeweilige Nahverkehrsorganisation mit Pflichtverletzungen oder erheblichen Leistungsstörungen bei den jeweiligen Verkehrsunternehmen konfrontiert.

Umgang mit  
Leistungsstörungen

### Landkreis Limburg-Weilburg

Im Jahr 2012 bat ein Verkehrsunternehmen die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Limburg-Weilburg, Verhandlungen über eine Auflösung der geschlossenen Verkehrsverträge zu führen, da ihre neue Konzernmutter sich weigere, einen Ergebnisabführungsvertrag abzuschließen und Verluste auszugleichen. Die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Limburg-Weilburg meldete zunächst Ansprüche auf Sicherungsleistung gegenüber der alten Muttergesellschaft des Verkehrsunternehmens an und konnte dann in Verhandlungen erreichen, dass das Verkehrsunternehmen einer Leistungserbringung bis Dezember 2014 zustimmte sowie einen Nachteilsausgleich für die vorzeitige Beendigung zahlte. Insgesamt war dieses Vorgehen sachgerecht.

### Wetteraukreis

In zwei Linienbündeln des Wetteraukreises erbrachte ein lokales Verkehrsunternehmen bis zum Jahr 2010 Verkehrsleistungen auf Grundlage von eigenwirtschaftlichen Genehmigungen (also im Ergebnis ohne Bezuschussung des Wetteraukreises). Nachdem das Verkehrsunternehmen im Jahr 2010 geltend machte, dass die Leistungserbringung unauskömmlich sei, schloss die Nahverkehrsorganisation des Wetteraukreises mit diesem hinsichtlich der Leistungserbringung in den beiden Linienbündeln am 4./11. August 2010 einen geänderten Verkehrsvertrag ab. Dieser trat rückwirkend zum 1. Januar 2010 in Kraft und sah vor, dass das Verkehrsunternehmen zunächst nur die Fahrgeldeinnahmen sowie den auf die Linien entfallenden Anteil an Ausgleichsmitteln für die Schülerbeförderung und die Beförderung von Schwerbehinderten erhielt. Da das Verkehrsunternehmen sodann geltend machte, dass die Verkehrsleistungserbringung nicht mehr auskömmlich sei, vereinbarte es mit der Nahverkehrsorganisation des Wetteraukreises im Jahr 2014 rückwirkend die Zahlung eines jährlichen Zuschusses durch die Nahverkehrsorganisation des Wetteraukreises mit Wirkung ab dem Jahr 2011. Die Parteien vereinbarten ebenfalls die Pflicht zur Durchführung einer Überkompensationsprüfung. Diese nahm ein Beratungsunternehmen vor und kam zu dem Ergebnis, dass das Verkehrsunternehmen trotz der Bezuschussung einen Verlust erwirtschaftet hatte. Die Nahverkehrsorganisation des Wetteraukreises gewährleistete damit, dass der Zuschuss ausschließlich der Aufrechterhaltung des Verkehrsangebots diene. Auch wenn dieses Vorgehen vergaberechtlichen Bedenken<sup>245</sup> begegnete, war es – wie die Überkompensationsprüfung belegt – sachgerecht.

---

245 Wirtschaftlich handelte es sich um eine Direktvergabe, die nach der VO 1370/2007 zwar als Notvergabe zulässig gewesen wäre. Die formalen Vorgaben waren jedoch nicht eingehalten.

### Landkreis Darmstadt-Dieburg

Die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg war im Prüfungszeitraum mit dem Ausfall eines auf mehreren Linienbündeln im Landkreis Darmstadt-Dieburg tätigen Verkehrsunternehmens aufgrund einer Insolvenz konfrontiert. Die Nahverkehrsorganisation konnte mit Notvergaben eine Fortführung des Betriebs erreichen. Auch dieses Vorgehen war sachgerecht.

### Rheingau-Taunus-Kreis

Die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises vereinbarte mit dem Verkehrsunternehmen mehrfach Erhöhungen der Vergütung bei Rufbusleistungen. Das Verkehrsunternehmen begründete sein Erhöhungsverlangen jeweils mit dem Argument, dass die bei der Vergabe der Leistungen zugrunde gelegte Kalkulation nicht auskömmlich gewesen sei. Dies ließ sich die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises durch Gutachten von Wirtschaftsprüfern jeweils vor der Erhöhung bestätigen. Allerdings liegt das Risiko der Auskömmlichkeit einer Kalkulation beim Anbieter und nicht beim Auftraggeber.<sup>246</sup> Die Anpassungen führten damit dazu, dass die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises eine höhere Vergütung entrichtete als nach den ursprünglichen vertraglichen Vereinbarungen geschuldet gewesen wäre. Daher war das Handeln unwirtschaftlich.

Zudem ließ sich die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises auf die Forderung eines anderen Verkehrsunternehmens ein, die Vertragsstrafen in einem Vertrag auf einen bestimmten Fixbetrag zu deckeln. Dies führte dazu, dass die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises im Jahr 2012 rund 70.000 Euro weniger Vertragsstrafen aufgrund von Schlechtleistungen des betreffenden Verkehrsunternehmens erhielt als nach der ursprünglich vertraglichen Vereinbarung vorgesehen gewesen wäre. Vor der Vereinbarung der neuen Vertragsstrafendeckelung war es zu erheblichen Leistungsstörungen bei diesem Verkehrsunternehmen gekommen. Das Verkehrsunternehmen forderte die Deckelung als Gegenleistung für den Einsatz von mehr Personal in der Leitstelle zur Behebung der Leistungsstörungen. Dabei handelte es sich jedoch nur um die Leistung, zu der das Verkehrsunternehmen ohnehin vertraglich verpflichtet war und die damit durch die im Vertrag vorgesehene Vergütung abgegolten war. Auch hier war das Handeln damit unwirtschaftlich.

Im Vergleich zeigte sich, dass die geprüften Landkreise mit einer Ausnahme (Rheingau-Taunus) sachgerecht mit Leistungsstörungen umgingen. Zwar sehen sich die Nahverkehrsorganisationen in solchen Situationen immer dem Risiko einer Unterbrechung des Verkehrs ausgesetzt. Insofern ist es nicht vorwerfbar, dass es ihre oberste Priorität ist, eine Betriebsunterbrechung zu verhindern. Dennoch sollte das Augenmerk aus Sicht der Überörtlichen Prüfung darauf gelegt werden, die eigenen vertraglichen Rechtspositionen nicht aufzugeben. Vertraglich nicht geschuldete Zahlungen an ein Verkehrsunternehmen, um eine Unauskömmlichkeit abzuwenden, sollte eine Nahverkehrsorganisation nur leisten, wenn ansonsten eine Unterbrechung des Verkehrs droht.

---

246 Anstelle des vertraglich vorgesehenen Grundanspruchs zahlte die Nahverkehrsorganisation des Rheingau-Taunus-Kreises für das Jahr 2016 bei leicht höherer Nutzwagenkilometerzahl als vertraglich vorgesehen an das betreffende Verkehrsunternehmen einen um 352.545 Euro höher liegenden Betrag. Auch wenn (aufgrund von vertraglichen Preisfortschreibungen und der etwas höheren Nutzwagenkilometerzahl) mehr als der Grundanspruch geschuldet gewesen wäre, hatten sich durch die Zugeständnisse die Vergütung im Vergleich zum Grundanspruch zwischen 2010 und 2015/16 beinahe verdoppelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher im Fall von Leistungsstörungen, dass die betreffende Nahverkehrsorganisation

- zunächst auf Vertragserfüllung besteht,
- sich grundsätzlich nicht auf vertraglich nicht geschuldete Zahlungen an ein Verkehrsunternehmen einlässt und
- sich Prüf- und Rückforderungsbefugnisse vorbehält, wenn sich solche Zahlungen nicht vermeiden lassen, und eine eigene nachträgliche Prüfung vornimmt, um eventuell zu viel gezahlte Mittel zurückzufordern.

### 8.6 Aufwendungen für den ÖPNV

Die Aufwendungen für den ÖPNV betreffen Verkehrsleistungen, Infrastruktur und Organisation des lokalen Verkehrs sowie Zahlungen für den Verkehrsverbund. Die Landkreise wandten im Durchschnitt rund zwölf Millionen Euro für den lokalen ÖPNV auf, davon entfielen im Durchschnitt 60 Prozent auf Verkehrsleistungen. Aufwendungen für den Regionalverkehr (Partnerschaftsfinanzierung) fielen mit rund 14 Prozent, auf Personalaufwendungen entfielen rund sechs Prozent (sonstige Aufwendungen mit 20 Prozent).

Die Aufwendungen für Verkehrsleistungen wurden aus Vergleichsgründen auf die Verkehrsleistungen in Nutzwagenkilometern (Nwkm) bezogen. Dabei wurde zwischen den vertraglich vereinbarten und den tatsächlich geleisteten Entgelten unterschieden.

Aufwendungen für  
Verkehrsleistungen

Ansicht 156 zeigt den durchschnittlichen Aufwand für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer im Jahr 2016 im Vergleich. Das untere Quartil bei den Ist-Entgelten je Nwkm (2,58 Euro) wurde als Maßstab für Ergebnisverbesserungspotenziale herangezogen.<sup>249</sup> Die höchsten Potenziale bestanden in der Annäherung an das untere Vergleichsquartil. An diesem Wert wurden die Preise je Linienbündel/Verkehrsvertrag gemessen.

---

249 Für die Kennzahl Aufwendungen für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer haben wir die einzelnen Ist-Entgelte je Nwkm je Linienbündel auf das untere Quartil aus der vergleichenden Betrachtung bei dieser Kennzahl bezogen (2,58 Euro je Nwkm). Dabei betrachtete die Überörtliche Prüfung 35 Verkehrsverträge, die jeweils für ein Linienbündel, also eine Zusammenfassung verschiedener Einzellinien, ein Verkehrsunternehmen zur Verkehrsleistungserbringung gegenüber der Nahverkehrsorganisation als Auftraggeber verpflichteten. Deren Ist-Entgelte lagen zwischen 1,98 Euro je Nutzwagenkilometer und 10,01 Euro je Nutzwagenkilometer. Ist-Entgelte je Nutzwagenkilometer je Linienbündel, die über dem Referenzwert lagen (positive Differenz), wiesen ein Ergebnisverbesserungspotenzial auf. Daher waren Ergebnisverbesserungspotenziale je Linienbündel und Landkreis möglich, obwohl der Mittelwert über alle Linienbündel je Landkreis unter dem Vergleichsquartil lag (so Wetteraukreis).

Aufwendungen für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer im Jahr 2016			
Landkreise	Grundanspruch je Nwkm (Vertrag)	Ist-Entgelt je Nwkm (geleistet)	EVP Verkehrsleistungen
Darmstadt-Dieburg	2,78 €	2,75 €	1.273.269 €
Hochtaunuskreis	2,20 €	2,59 €	704.464 €
Limburg-Weilburg	3,04 €	3,09 €	744.575 €
Main-Taunus-Kreis	2,94 €	3,21 €	1.603.431 €
Odenwaldkreis	2,27 €	2,54 €	0 €
Offenbach	2,74 €	2,74 €	302.947 €
Rheingau-Taunus-Kreis	2,85 €	2,96 €	1.612.506 €
Wetteraukreis	2,42 €	2,29 €	20.500 €
Median	2,76 €	2,74 €	724.519 €
Unteres Quartil [Summe]	2,38 €	2,58 €	[6.261.691 €]

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 14. Dezember 2017

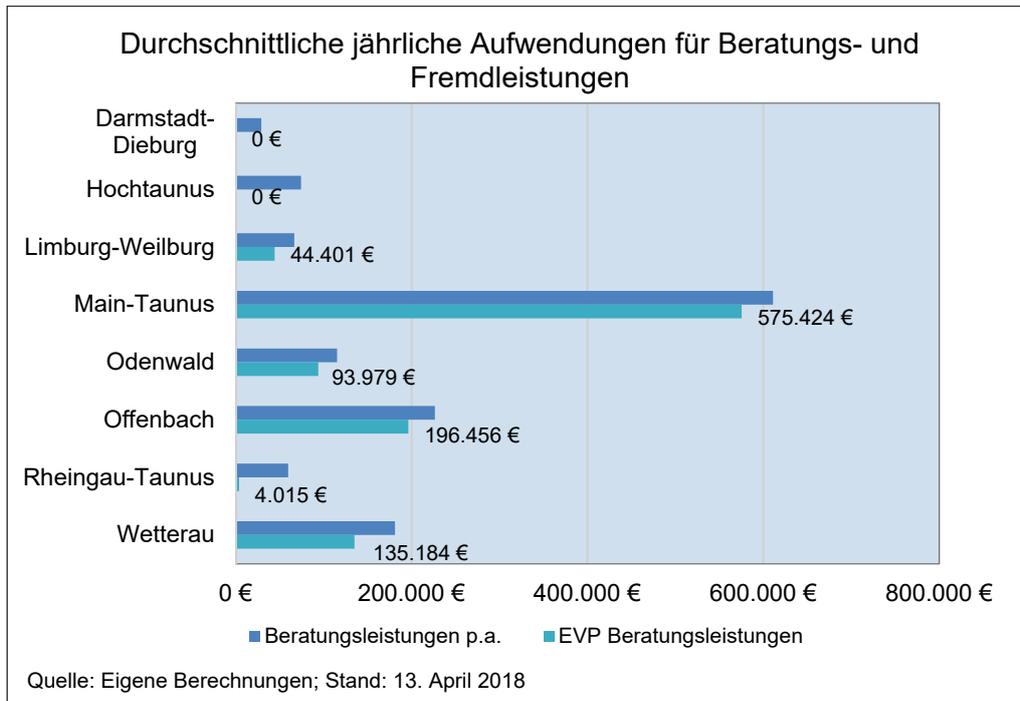
Ansicht 156: Aufwendungen für Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer im Jahr 2016

Der Median der geleisteten Ist-Entgelte belief sich im Jahr 2016 auf 2,74 Euro. Beim Odenwaldkreis und Wetteraukreis fielen die niedrigsten Entgelte je Nutzwagenkilometer an. Im Main-Taunus-Kreis und im Landkreis Limburg-Weilburg lagen die Verkehrsleistungen je Nutzwagenkilometer über drei Euro. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale bestanden beim Main-Taunus-Kreis und beim Landkreis Limburg-Weilburg mit jeweils über 1,6 Millionen Euro, gefolgt vom Landkreis Darmstadt-Dieburg mit 1,3 Millionen Euro. Insgesamt bestanden Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von 6,3 Millionen Euro. Da die Preise in Verträgen mit Laufzeiten bis zu zehn Jahren in aufwändigen Vergabeverfahren vereinbart waren, können die Potenziale grundsätzlich erst mit Neuausschreibungen der Verkehrsleistungen erzielt werden. Erfahrungswerte aus jüngster Vergangenheit bei den Landkreisen Darmstadt-Dieburg und Hochtaunus zeigten, dass dies unmittelbar entweder nach Neuausschreibung oder auf Grundlage von Umplanungen möglich war.

Aufwendungen für Beratungs- und Fremdleistungen

Die Landkreise nahmen in unterschiedlichem Umfang Beratungsleistungen, Prüfungsleistungen oder sonstige Fremdleistungen in Anspruch. Unter Berücksichtigung der personellen Besetzung wurden auf der Grundlage des unteren Quartils Ergebnisverbesserungspotenziale berechnet<sup>250</sup>. Ansicht 157 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Aufwendungen für Beratungs- und Fremdleistungen (1. Säule) sowie die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale (2. Säule mit Euro-Angabe).

250 Das Ergebnisverbesserungspotenzial berechnete sich aus den durchschnittlichen Aufwendungen für Beratungsleistungen im Prüfungszeitraum multipliziert mit der personellen Besetzung dividiert durch die lokalen Nutzwagenkilometer. Die Differenz zum unteren Vergleichsquantil multipliziert mit Nutzwagenkilometern geteilt durch die komplette personelle Besetzung ergibt das Ergebnisverbesserungspotenzial.



Ansicht 157: Durchschnittliche jährliche Aufwendungen für Beratungs- und Fremdleistungen

Der Main-Taunus-Kreis wies mit rund 575.000 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial bei Beratungs- und Fremdleistungen auf. Bei einer vergleichsweise hohen Besetzung nutzte er in größerem Umfang Drittleistungen als die anderen Landkreise, die Leistungen selbst erbrachten. Beim Landkreis Offenbach bestanden Potenziale in Höhe von rund 196.000 Euro, die vor allem Beratungsleistungen im Hinblick auf die Neustrukturierung der Organisation des lokalen ÖPNV im Landkreis betrafen (Verschiebung der Zuständigkeiten von Stadtverkehr auf Nahverkehrsorganisation).

Ansicht 158 zeigt den Anteil des Personalaufwands am Gesamtaufwand ÖPNV, den Aufwand für den ÖPNV je Einwohner in den Landkreisen sowie den Aufwandsdeckungsgrad.

Durchschnittlicher jährlicher Anteil Personalaufwand, Aufwand ÖPNV je Einwohner, Aufwandsdeckungsgrad ÖPNV			
Landkreise	Anteil Personalaufwand	Aufwand ÖPNV je Einwohner	Aufwandsdeckungsgrad ÖPNV
Darmstadt-Dieburg	2%	69 €	76%
Hochtaunuskreis	1%	70 €	49%
Limburg-Weilburg	6%	47 €	69%
Main-Taunus-Kreis	5%	44 €	50%
Odenwaldkreis	7%	118 €	57%
Offenbach	12%	24 €	60%
Rheingau-Taunus-Kreis	4%	79 €	51%
Wetteraukreis	7%	51 €	81%
Median	6%	60 €	59%
1. Quartil [3. Quartil]	4%	46 €	[71%]
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 14. Dezember 2017			

Ansicht 158: Durchschnittlicher jährlicher Anteil Personalaufwand, Aufwand ÖPNV je Einwohner, Aufwandsdeckungsgrad ÖPNV

Der Personalaufwand beim Landkreis Offenbach lag anteilmäßig mit zwölf Prozent doppelt so hoch als der Median der Landkreise. Den niedrigsten Wert wies der Hochtaunuskreis mit einem Prozent Personalaufwand auf, der jedoch auch keine Mobilitätszentrale betrieb.

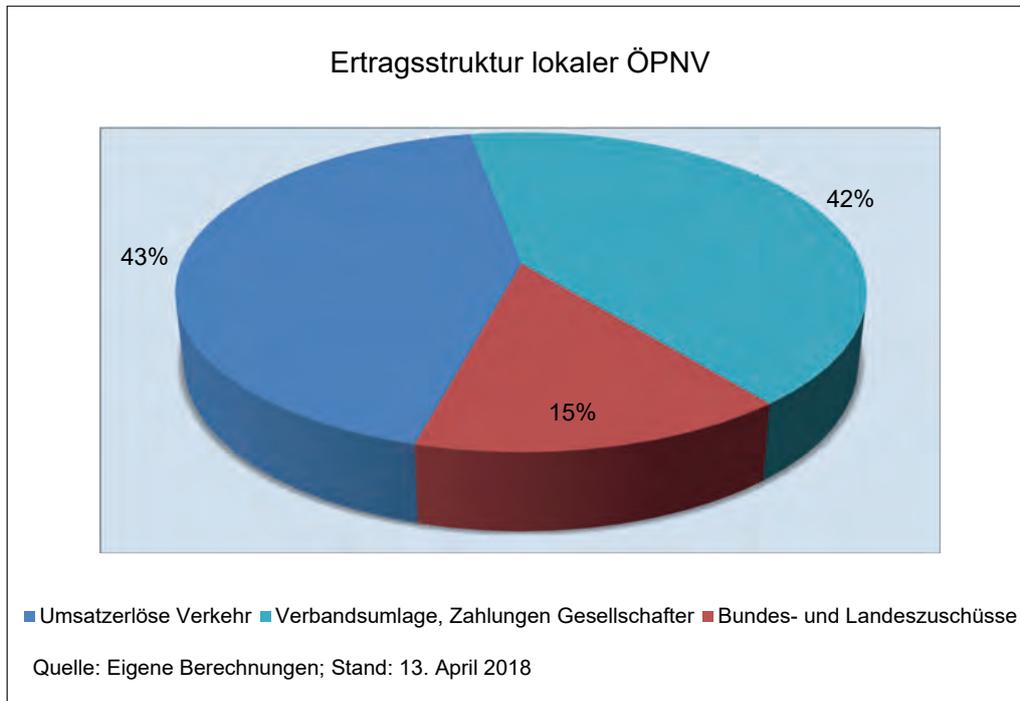
Der Median beim Aufwand je Einwohner lag bei 60 Euro. Den höchsten Wert wies hier der Odenwaldkreis mit 118 Euro auf. Der Landkreis Offenbach lag mit 24 Euro am niedrigsten.

Der Aufwandsdeckungsgrad belief sich über alle Landkreise hinweg auf rund 59 Prozent im Vergleich. Am höchsten lag er beim Wetteraukreis mit 81 Prozent, am niedrigsten bei den Landkreisen Main-Taunus und Hochtaunus mit rund 50 Prozent.

Die Landkreise lagen bei dieser Kennzahl in der Bandbreite weit auseinander. Alle Landkreise, die unter dem oberen Quartil bei dieser Kennzahl lagen (71 Prozent), sollten versuchen, sich diesem Wert anzunähern und die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren.

### 8.7 Finanzierung des ÖPNV

Finanziert wurde der ÖPNV aus Fahrgeldeinnahmen, Zuschüssen des Bundes und des Landes, Zahlungen der Gesellschafter oder Verbandsmitglieder sowie Zahlungen der beteiligten Städte für die Stadtverkehre. Ansicht 159 zeigt, wie sich die Finanzierung des lokalen ÖPNV zusammensetzte.



Ansicht 159: Ertragsstruktur lokaler ÖPNV

42 Prozent der Erträge (40,9 Millionen Euro) wurden von den Gesellschaftern oder Verbandsmitgliedern (Ansicht 148) zur Finanzierung des lokalen ÖPNV oder zum Verlustausgleich beigetragen. 43 Prozent (41,8 Millionen Euro) entfielen auf Umsatzerlöse (Verkauf von Fahrkarten, Fahrplanbüchern etc.). 15 Prozent (14,5 Millionen Euro) entfielen auf Landeszuschüsse (u.a. Zuwendungen lokaler Verkehr).

Wichtigster Bestandteil der Umsatzerlöse waren die Fahrgeldeinnahmen. Die Fahrgeldeinnahmen wurden in Ist-Abrechnungen gemeldet und im Rechnungswesen der Nahverkehrsorganisationen verbucht. Die Ist-Abrechnungen wurden ebenso wie die zugrundeliegenden Nachweise der Unternehmen durch einen Wirtschaftsprüfer oder die Revision der Landkreise geprüft.

Fahrgeldeinnahmen

Im RMV-Gebiet fand ein Einnahmeaufteilungsverfahren (EAV)<sup>251</sup> statt, damit die Fahrgeldeinnahmen im Verbund dem Aufgabenträger zugewiesen wurden,

251 Bei dem geltenden Einnahmeaufteilungsverfahren verbleiben die kassentechnischen Einnahmen, d.h. die Summe der Erlöse aller verkauften Fahrkarten bei der jeweiligen Nahverkehrsorganisation (bei ausnahmsweiser Tragung eines Einnahmenrisikos auch beim Verkehrsunternehmen). Im Rahmen der Einnahmeaufteilung ist dieser Betrag um Erlöse von sogenannten „Fremdnutzern“ zu korrigieren. Fremdnutzer sind Fahrgäste, die ihre Fahrkarte bei einer anderen Nahverkehrsorganisation gekauft haben bzw. Fahrgäste, die mit Fahrausweisen der betreffenden Nahverkehrsorganisation Verkehrsmittel anderer Nahverkehrsorganisationen im RMV benutzen.

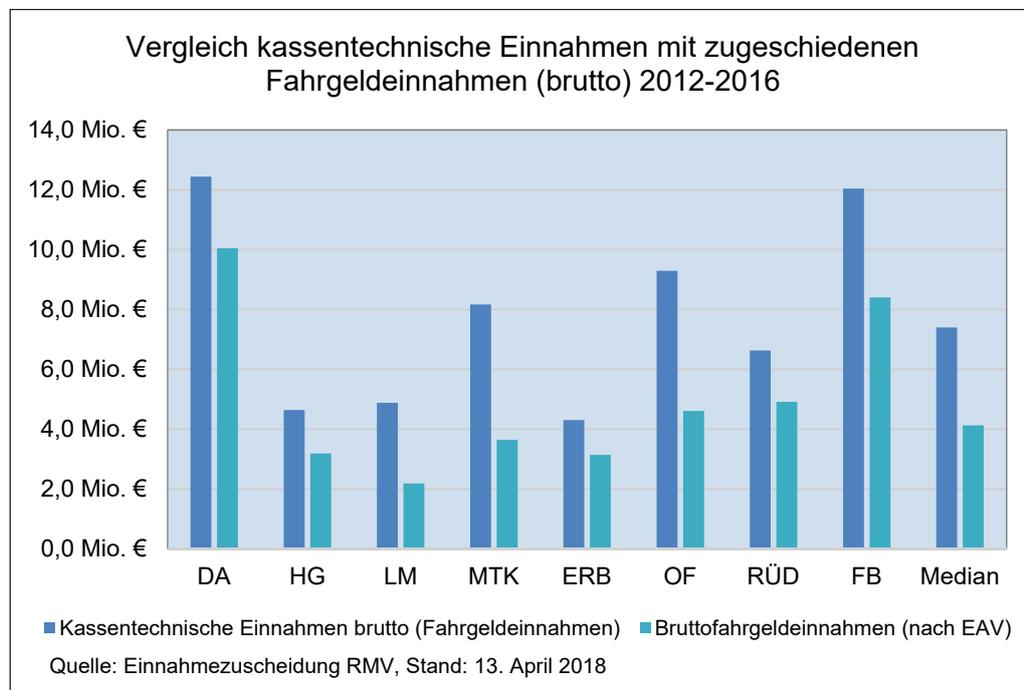
Die kassentechnischen Einnahmen einer Nahverkehrsorganisation sind damit aufgrund von Erlösen aus Fahrten bzw. Fahrtabschnitten „fremder“ Fahrgäste auf eigenen Linien zu hoch und andererseits aufgrund von Erlösen aus Fahrten bzw. Fahrtabschnitten „eigener“ Fahrgäste auf Linien fremder Nahverkehrsorganisationen zu niedrig.

Daher werden Fremdnutzerausgleichsbeträge für Übersteiger und fremdgenutzte Fahrkarten gesondert durch Verbunderhebungen ermittelt. Die Zusage bzw. der Abfluss dieser Beträge erfolgt durch die RMV GmbH.

Nach verbindlicher Einnahmeaufteilung erfolgt die Spitzabrechnung auf der Grundlage der vom Wirtschaftsprüfer testierten und vom Aufsichtsrat beschlossenen Einnahmeaufteilungsrechnung des RMV. Die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen stellen die einer Nahverkehrsorganisation zustehenden Fahrgeldeinnahmen nach EAV dar. Der Saldo zwischen kassentechnischen Einnahmen und zugeschiedenen Einnahmen ist an die RMV GmbH zu erstatten bzw. wird von dieser ausgezahlt.

dem sie auch zustehen. Die Landkreise erhielten im November des Folgejahres die Schlussabrechnung des EAV zugesandt mit der Mitteilung der zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen.

Bei allen Landkreisen stiegen die kassentechnischen Fahrgeldeinnahmen und die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen an. Ansicht 160 zeigt den Vergleich der kassentechnischen Brutto-Fahrgeldeinnahmen (vor EAV) und die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen (nach EAV).



Ansicht 160: Vergleich kassentechnische Einnahmen mit zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen (brutto) 2012-2016

Die Landkreise Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis und Offenbach mussten mehr als die Hälfte der kassentechnischen Einnahmen abführen. Sämtliche geprüften Landkreise erzielten höhere (kassentechnische) Fahrgeldeinnahmen als ihnen bei einem im Rahmen der Verbunderhebung der RMV GmbH vorgenommenen Vergleich zwischen Einnahmenerzielung und tatsächlicher Inanspruchnahme der Beförderungsleistung zustand. Die Landkreise führten 3,3 Millionen Euro (44 Prozent der kassentechnischen Einnahmen) an den RMV zurück.

#### Vertriebsanreiz

In den zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen war ein Vertriebsanreiz des RMV enthalten, d.h. wer für einen anderen Aufgabenträger Tickets verkaufte, bekam einen festgelegten Prozentanteil an den kassentechnischen Einnahmen. Der Vertriebsanreiz betrug in 2012 noch 2,5 Prozent der Fremdnutzeranteile bis 10 Prozent im Jahr 2016. Der Vertriebsanreiz stellte eine zusätzliche Einnahme und Belohnung für Vertriebsaktivitäten dar und sollte den Vertriebsaufwand mindestens ausgleichen. Der Vertriebsanreiz der Landkreise stieg im Prüfungszeitraum von 117.357 Euro auf 308.514 Euro (Median) an.

Den höchsten durchschnittlichen jährlichen Vertriebsanreiz wiesen der Landkreis Offenbach (357.000 Euro) und der Main-Taunus-Kreis (338.000 Euro) auf. In den Jahren 2015 und 2016 verblieb bei den Landkreisen insgesamt ein Überschuss aus dem Saldo von Vertriebsanreiz und Vertriebsaufwand.

Ansicht 161 zeigt die zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen sowie durchschnittliche jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale aus Erlössteigerungen:

Durchschnittliche jährliche Fahrgeldeinnahmen				
Landkreise	Fahrgeldeinnahmen	Fahrgeldeinnahmen je Nwkm	Vertriebsanreiz	EVP Erlössteigerung
Darmstadt-Dieburg	10.045.338 €	2,62 €	194.190 €	0 €
Hochtaunuskreis	3.187.762 €	0,98 €	150.157 €	793.608 €
Limburg-Weilburg	2.180.936 €	1,24 €	222.389 €	29.645 €
Main-Taunus-Kreis	3.638.138 €	1,27 €	338.389 €	0 €
Odenwaldkreis	3.136.574 €	1,08 €	116.939 €	321.431 €
Offenbach	4.607.636 €	1,22 €	356.778 €	174.833 €
Rheingau-Taunus-Kreis	4.906.991 €	0,91 €	157.226 €	1.531.858 €
Wetteraukreis	8.399.245 €	1,26 €	274.636 €	0 €
Median [Summe]	4.122.887 €	1,23 €	208.583 €	[2.851.377 €]
3. Quartil	5.780.055 €	1,26 €	290.574 €	-

Quelle: Eigene Berechnungen; Stand: 14. Dezember 2017

Ansicht 161: Durchschnittliche jährliche Fahrgeldeinnahmen

Der Median betrug rund vier Millionen Euro an zugeschiedenen Fahrgeldeinnahmen bei den Nahverkehrsorganisationen. Das entsprach einem Wert von 1,23 Euro je Einwohner. Der Hochtaunuskreis und der Rheingau-Taunus-Kreis lagen in der Einnahmehöhe je Einwohner unter einem Euro. Beide Landkreise hatten erst mit dem Ausbau der Vertriebsaktivitäten begonnen und daher noch Ergebnisverbesserungspotenziale.

Diese lassen sich aus Erlössteigerungen realisieren. Hierfür haben wir die Fahrgeldeinnahmen auf die Nutzwagenkilometer bezogen und auf der Grundlage des oberen Quartils Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt. Dabei haben wir die Differenz zum Vergleichsquantil wieder mit den Nutzwagenkilometern multipliziert.<sup>252</sup>

EVP  
Erlössteigerungen

Vor allem bei den Landkreisen Rheingau-Taunus (1,5 Millionen Euro), Hochtaunus (800.000 Euro) und dem Odenwaldkreis (rund 320.000 Euro) bestanden Potenziale aus Erlössteigerungen (Ansicht 161).

Angesichts der begrenzten Nachfrage (Einwohnerzahlen) lassen sich diese mittel- bis langfristig - vor allem im Zusammenspiel aller im RMV organisierten kommunalen Körperschaften - realisieren. Maßnahmen hierzu sind insbesondere gesteigerte Kontrollen, ein Einnahmenmanagement sowie weitere Vertriebsaktivitäten, wodurch sich noch weitere Potenziale realisieren lassen dürften.

252 Außerdem wurde ein Faktor für strukturellen Mehraufwand mit eingerechnet. Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen an die Abdeckung an Verkehrsleistungen für ländliche oder urbane Strukturen haben wir einen Faktor für Vergleiche der Verkehrsleistungen entwickelt, der bei den Fahrgeldeinnahmen Anwendung findet. Aufgrund geringerer Fahrgastzahlen und damit einhergehend geringerer Fahrgeldeinnahmen ist ein günstiger Kostendeckungsgrad in ländlichen Regionen schwieriger zu erreichen als in städtischen Regionen. Der Faktor reichte von 0,6 für den ländlichen Raum (Odenwaldkreis) bis zu 1 für Verdichtungsraum (Landkreis Offenbach, Main-Taunus-Kreis).

Die aufgeführten Maßnahmen erhöhen zwar die kassentechnischen Einnahmen bei der Nahverkehrsorganisation und wirken sich damit direkt auf den Vertriebsanreiz als prozentualer Anteil aus. Die Höhe der zugeschiedenen Fahrgeleinnahmen basiert jedoch auf der jeweiligen Verbunderhebung und der Summe der Einnahmen, die zur Verteilung zur Verfügung steht. Durch die Maßnahmen erhöht sich nur die Gesamtsumme der Einnahmen im Verbund. Die zugeschiedenen Einnahmen nach dem EAV erhöhen sich hingegen nur indirekt.

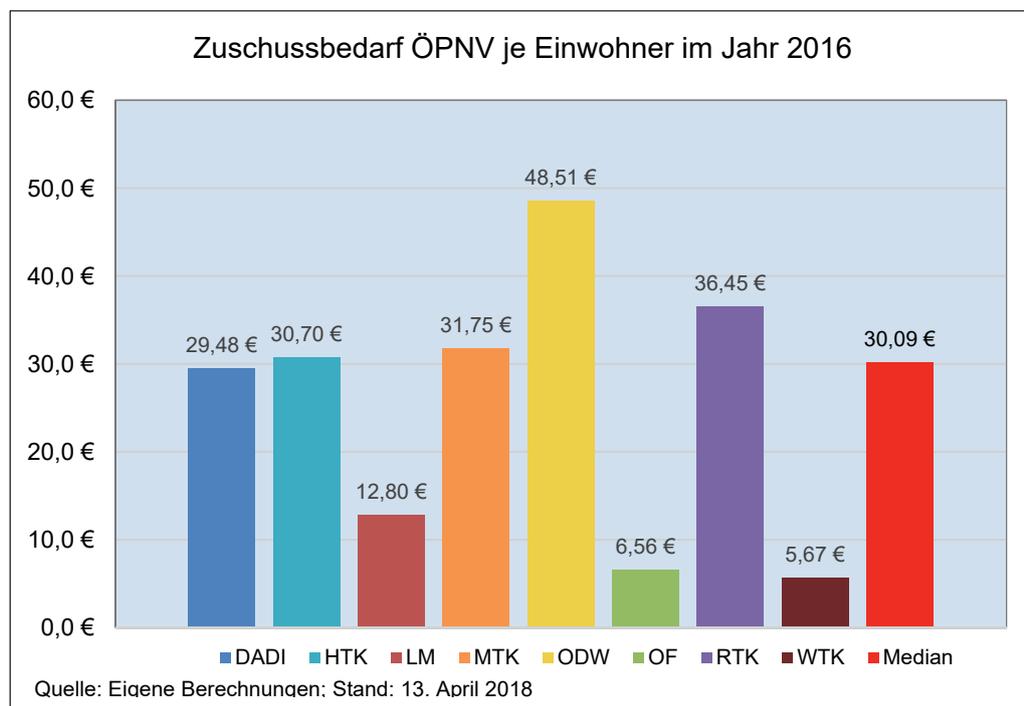
Da keine direkte Erlössteigerung durch die aufgeführten Maßnahmen spürbar ist, fehlt bei den Beteiligten ein Anreiz, Kontrollen auf eigene Rechnung durchzuführen. Ein erster Schritt dabei ist die Verankerung von Kontrollen in den Verträgen mit den Verkehrsunternehmen. Aber erst die tatsächliche Durchführung von Kontrollen zeigt, ob das Verkehrsunternehmen die Vorgaben auch umsetzt und der Busfahrer die Fahrscheine kontrolliert und nicht nur hinten die Bustüren öffnet, um die Fahrgäste einzulassen.

Hier ist auch der RMV angesprochen, die bereits eingeführten Anreizsysteme (Vertriebsanreiz) gegebenenfalls weiter auszubauen, um die Gesamteinnahmesituation aller Landkreise im Verband weiter zu verbessern und Anreize zu Kontrollen auf allen beteiligten Ebenen zu schaffen.

Zuschussbedarf je Einwohner

Als Ergebnis des ÖPNV, unter Berücksichtigung aller Erträge und Aufwendungen verblieb ein Zuschussbedarf, der von den Landkreisen zu tragen war. Zuschüsse und Verlustausgleiche zum lokalen ÖPNV summierten sich auf rund 38,6 Millionen Euro jährlich. Im Durchschnitt verblieben fünf Millionen Euro als Fehlbetrag aus der Betätigung im lokalen ÖPNV.

Ansicht 162 zeigt das Ergebnis des ÖPNV (Zuschussbedarf) bezogen auf die Zahl der Einwohner im Jahr 2016 in den Landkreisen.



Ansicht 162: Zuschussbedarf ÖPNV je Einwohner im Jahr 2016

Bezogen auf die Zahl der Einwohner wies der ÖPNV beim Odenwaldkreis und beim Rheingau-Taunus-Kreis mit 48,51 Euro bzw. 36,45 Euro die ungünstigsten Relationen auf. Die vergleichsweise niedrigen Werte bei den drei Landkreisen Limburg-Weilburg, Offenbach und Wetteraukreis resultieren aus verschiedenen Ursachen:

- Beim Wetteraukreis schlugen sich die Effekte aus dem steuerlichen Querverbund nieder. Die Nahverkehrsorganisation des Kreises (VGO mbH) war in den ZOV-Konzern integriert. Damit konnten die Verluste aus dem ÖPNV mit den Gewinnen der Versorgungssparte verrechnet werden.
- Beim Landkreis Limburg-Weilburg war der niedrigste Anteil an lokalen Bus-Verkehrsleistungen gegeben (45 Prozent). Dadurch entfielen überwiegende Teile der Aufwendungen für Busverkehr auf den RMV.
- Beim Landkreis Offenbach wirkte sich der Sachverhalt aus, dass einzelne kreisangehörige Städte ihre Stadtverkehre eigenständig vergaben und steuerten und damit die Aufwendungen nicht in der Nahverkehrsorganisation des Kreises enthalten waren. Außerdem war der Landkreis Offenbach gut mit regionalen Verkehrsleistungen erschlossen (S-Bahn) und wies urbane Strukturen und damit kurze Wege auf.

Einzelne Landkreise oder Gesellschafter leisteten einen deutlich höheren Beitrag an die Nahverkehrsorganisation, als zum Verlustausgleich nötig gewesen wäre. Diese Überzahlungen stellten Ergebnisverbesserungspotenziale dar, die bei Aufgabenträger und Gesellschaftern zu realisieren wären, wenn zukünftig nur noch die Verluste ausgeglichen würden. Ergebnisverbesserungspotenziale struktureller Natur bestanden bei den Landkreisen Main-Taunus (rund 1,1 Millionen Euro jährlich), Rheingau-Taunus (rund 900.000 Euro jährlich) und Limburg-Weilburg (rund 450.000 Euro jährlich).

EVP struktureller  
Natur

Dies führte zu einer hohen Rücklage innerhalb der Nahverkehrsorganisation, während die Landkreise sich teilweise am Kapitalmarkt refinanzieren mussten. Aufgrund der direkten Zahlungen auch von kreisangehörigen Gemeinden handelte es sich zudem um eine über die Pflicht zur Zahlung der Kreisumlage hinausgehende gesonderte Zahlungspflicht für Aufgaben, die über die Kreisumlage hätten finanziert werden müssen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, die zu hohen Zahlungen zurückzuführen und eine Neuordnung der Finanzierungsstruktur ausgerichtet am tatsächlichen Bedarf zu prüfen.

### 8.8 Steuerung und Kontrolle durch Aufgabenträger

Aufgrund des hohen Zuschussbedarfs und der großen Bedeutung des ÖPNV für den Wirtschaftsstandort war eine aktive Steuerung und Kontrolle der Nahverkehrsorganisationen durch die Landkreise als Aufgabenträger<sup>253</sup> geboten. Diese Funktion wird durch das Beteiligungsmanagement der Landkreise wahrgenommen. Ansicht 163 zeigt die personelle Kapazität für das Beteiligungsmanagement im Prüfungszeitraum und ausgewählte Instrumentarien zur Steuerung (Mandatsträgervorbereitung, Controlling und Berichtswesen, Vorlage des Beteiligungsberichts und Veröffentlichung der Geschäftsführervergütung im Beteiligungsbericht) im Vergleich.

---

253 Im Wetteraukreis war die Aufgabenträgerschaft durch den Kreis auf den ZOV übertragen.

Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen						
Landkreise	Mitarbeiter der kommunalen Beteiligungsverwaltung (VZÄ)	Schlüssel 1 VZÄ betreut X Beteiligungen	Mandats-träger-vorbereitung	Control-ling und Berichts-wesen	Beteili-gungs-bericht	Veröffent-lichung Vergü-tung Ge-schäfts-führung
Darmstadt-Dieburg	2,25	1:15	✓	⊗	⊗	⊗
Hochtaunus-kreis	2,75	1:14	✓	✓	✓	⊗
Limburg-Weilburg	0,5	1:68	✓	✓	✓	⊗
Main-Taunus-Kreis	2	1:21	✓	✓	✓	⊗
Odenwald-kreis	1	1:32	✓	✓	⊗	●
Offenbach	0,9	1:19	✓	⊗	✓	✓
Rheingau-Taunus-Kreis	0,88	1:33	⊗	⊗	⊗	⊗
Wetterau-kreis	0,75	1:57	⊗	⊗	✓	⊗

✓ = ja, ● = nein, ⊗ = nicht vollständig  
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: 14. Dezember 2017

#### Ansicht 163: Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen

Das Beteiligungsmanagement verstärkten alle Landkreise im Prüfungszeitraum personell. Beim Landkreis Limburg-Weilburg und beim Wetteraukreis war ein VZÄ für mehr als 50 Beteiligungen zuständig. Hier bestand Handlungsbedarf, da nur mit einer angemessenen Personalkapazität eine sachgerechte Steuerung und Kontrolle möglich war. Im Landkreis Limburg-Weilburg wurden zum Ende des Prüfungszeitraums personelle Maßnahmen mit Neueinstellungen ergriffen. Beim Wetteraukreis war die Nahverkehrsorganisation in den ZOV-Konzern integriert. Hier wurden Aufgaben des Beteiligungsmanagements durch die OVAG wahrgenommen. Bei der Information des Beteiligungsmanagements des Wetteraukreises bestanden Defizite, so dass eine Steuerung und Kontrolle der Nahverkehrsorganisation der VGO als gemeinsame Nahverkehrsorganisation durch den Wetteraukreis nur eingeschränkt möglich war. Eine effiziente Steuerung und Kontrolle der Nahverkehrsorganisationen durch das Beteiligungsmanagement war grundsätzlich gegeben. Bis auf den Wetteraukreis fand bei allen Landkreisen ein regelmäßiger Informationsaustausch zwischen Nahverkehrsorganisation und Beteiligungsmanagement statt (Quartalsberichterstattung).

Bei den Landkreisen Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis und Wetteraukreis waren die Unterrichts- und Prüfungsrechte für die Überörtliche Prüfung nach § 54 HGrG i.V.m. § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO noch nicht in den Gesellschaftsverträgen verankert. Die Landkreise sind aufgefordert, dies nachzuholen.

### 8.9 Beihilfen- und Vergaberecht

Die Kosten der Verkehrsleistungserbringung können im ÖPNV, deutschlandweit betrachtet, häufig nicht alleine am Fahrgastmarkt gedeckt werden.<sup>254</sup> In diesen Fällen ist eine Leistungserbringung nur auf Grundlage einer teilweisen

254 BT-Drs. 18/8180 vom 19. April 2016: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr.

staatlichen Finanzierung durch die Aufgabenträger möglich. Die staatliche Finanzierung privater (Verkehrs-)Unternehmen kann eine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union<sup>255</sup> verbotene staatliche Beihilfe darstellen. Eine Voraussetzung für das Vorliegen einer Beihilfe ist, dass es sich bei der Nahverkehrsorganisation um ein „Unternehmen“ im beihilfenrechtlichen Sinn handelt.<sup>256</sup> Eine Nahverkehrsorganisation nimmt die den Aufgabenträgern bzw. Aufgabenträgerorganisationen zugewiesenen gesetzlichen Aufgaben nach dem ÖPNVG wahr. Es handelt sich hierbei um eine hoheitliche Tätigkeit. Insofern stellt die Finanzierung von gesetzlich den Nahverkehrsorganisationen zugewiesenen Tätigkeiten keine Beihilfe dar.

Auf europäischer Ebene regelt die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (nachfolgend: VO 1370/2007) vom 23. Oktober 2007<sup>257</sup> das Tätigwerden der Öffentlichen Hand im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (beihilfenrechtskonforme Finanzierung und Auftragsvergabe). Für Verkehrsleistungen, deren Wert sich oberhalb bestimmter Bagatellschwellen befindet, besteht nach der VO 1370/2007 beziehungsweise nach dem allgemeinen Vergaberecht eine Pflicht zur Vergabe in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren, wenn keine Ausnahme vom Vergaberecht einschlägig ist.

EU-Verordnung  
1370/2007

Die Nahverkehrsorganisation des Hochtaunuskreises, der Zweckverband VHT, war auch als Eisenbahninfrastrukturunternehmen hinsichtlich der Strecke der Taunusbahn (Eisenbahnstrecke zwischen Friedrichsdorf, Usingen und Brandobendorf) tätig. Da die Nahverkehrsorganisation des Hochtaunuskreises eine buchhalterische Trennung von Erträgen und Aufwendungen der Bereiche ÖPNV und Eisenbahninfrastrukturunternehmen vornahm und damit eine beihilfenrechtlich verbotene Quersubventionierung verhinderte, war ihre zusätzliche Tätigkeit als Eisenbahninfrastrukturunternehmen beihilfenrechtlich unproblematisch.

Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises (OREG mbH) war neben ihren Aktivitäten als Nahverkehrsorganisation auch in anderen Bereichen (beispielsweise Wirtschaftsförderung) tätig. Außerdem nahmen die im Odenwaldkreis tätigen Verkehrsunternehmen Leistungen der OREG mbH (Bereitstellung von Bordrechnern und Integration in das Hintergrundsystem der Nahverkehrsorganisation, Import von Fahrplan- und Tarifdaten und Support) auch für Tätigkeiten außerhalb des Kreisgebiets in Anspruch. Hierfür entrichteten die Verkehrsunternehmen ein kostendeckendes Entgelt. Um eine beihilfenrechtlich verbotene Quersubventionierung anderer Aktivitäten durch für den ÖPNV bestimmte Mittel zu verhindern, musste die OREG mbH die Aufwendungen und Erträge aus dem hoheitlichen Bereich buchhalterisch getrennt von den Aufwendungen und Erträgen aus anderen wirtschaftlichen Bereichen darstellen. Grundsätzlich war eine buchhalterische Trennung des Geschäftsbereichs Nah-

---

255 Amtsblatt der Europäischen Union C 326/47(91f.) vom 26. Oktober 2012 (konsolidierte Fassung).

Artikel 107

(1) Soweit in den Verträgen nicht etwas anderes bestimmt ist, sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

256 „Unternehmen“ im Sinne des europäischen Wettbewerbsrechts ist jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einrichtung unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, wobei eine wirtschaftliche Tätigkeit dann vorliegt, wenn Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt angeboten werden (EuGH, Urteil vom 11. Juli 2006, Rs. C-205/03 P (FENIN/Kommission), Rn. 25 m.w.N.).

257 Amtsblatt der Europäischen Union, L 315/1 vom 3. Dezember 2007.

verkehr von den anderen Aktivitäten umgesetzt. Diese Trennung ist aus beihilfenrechtlicher Sicht unerlässlich und in Form einer dokumentierten Trennungsbuchführung zu führen. Die Buchführung entsprach hier in Teilen nicht den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung, da noch Defizite im Hinblick auf die Transparenz bestanden. Die OREG mbH führte verschiedene Rechenwerke, die nur im Zusammenspiel ein Gesamtbild der Finanz-, Vermögens- und Ertragslage ergaben. Aus dem Jahresabschluss nach HGB waren nicht alle Sachverhalte ersichtlich.

Auch beim Landkreis Darmstadt-Dieburg bestanden im Prüfungszeitraum Rückstände im Hinblick auf die Transparenz des Rechnungswesens. Beide Landkreise hatten die Notwendigkeit erkannt und Maßnahmen ergriffen, die Transparenz des Rechnungswesens zu erhöhen.

Vertrieb als Aufgabe  
der Nahverkehrs-  
organisation

Alle Nahverkehrsorganisationen der geprüften Landkreise bis auf die des Hochtaunuskreises<sup>258</sup> betrieben eine oder mehrere „Mobilitätszentralen“. Die Nahverkehrsorganisation des Hochtaunuskreises nahm jedoch in geringem Umfang im Bereich „Angebotsmanagement“ Vertriebsaufgaben wahr. Die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg betrieb eine Mobilitätszentrale zusammen mit der HEAG mobilo GmbH. In den jeweiligen Mobilitätszentralen konnten Kunden im RMV gültige Einzel- und Zeitfahrkarten erwerben.

Es erscheint wirtschaftlich und sachgerecht, dass eine Nahverkehrsorganisation Vertriebsaktivitäten entfalten darf. Zum einen ist es bei der Tätigkeit mehrerer Verkehrsunternehmen auf dem Gebiet einer Nahverkehrsorganisation, wie es sie in allen geprüften Landkreisen zumindest zeitweise gab, unwirtschaftlich, wenn jedes Verkehrsunternehmen verpflichtet wird, Vertriebsaktivitäten zu entfalten. Zum anderen besteht für die Verkehrsunternehmen überwiegend nur ein geringer Anreiz<sup>259</sup>, die Fahrgeldeinnahmen zu steigern, also Vertriebsaktivitäten zu entfalten, da sie bei Bruttoverträgen eine feste, von den Fahrgeldeinnahmen unabhängige Vergütung erhalten.

Nach dem ÖPNVG sind Vertriebsaktivitäten nicht zwingend Aufgabe einer Nahverkehrsorganisation. Wenn sich dem ÖPNVG eine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die Nahverkehrsorganisationen entnehmen lässt, stellt deren Finanzierung keine nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union grundsätzlich verbotene Beihilfe dar. Wenn jedoch das ÖPNVG so zu verstehen ist, dass es keine Aufgabenzuweisung der Vertriebstätigkeiten an die Nahverkehrsorganisationen enthält, dann könnte deren Finanzierung eine grundsätzlich verbotene Beihilfe darstellen und würde dann gegen Europarecht verstoßen.

Das ÖPNVG weist lediglich den Verkehrsverbänden, nicht jedoch den Nahverkehrsorganisationen Vertriebsaufgaben direkt zu.<sup>260</sup> Außerdem ist in § 9 Satz 2 Nummer 1 ÖPNVG der Vertrieb als eine mögliche Leistung des Verkehrsunternehmens und nicht der Nahverkehrsorganisation genannt. Zugleich lässt die Vorschrift jedoch offen, ob die Vertriebsfunktion nach dem ÖPNVG zwingend eine Aufgabe des Verkehrsunternehmens ist. Die Norm lässt sich auch so auslegen, dass es die Möglichkeit gibt, die Vertriebsaktivitäten auf die Verkehrsunternehmen zu übertragen, die Nahverkehrsorganisation diese jedoch auch

---

258 Die Stadt Bad Homburg vor der Höhe ist als Sonderstatusstadt selbst Aufgabenträgerin (§ 5 Absatz 1 Satz 1 ÖPNVG). Sie betrieb auch eine Mobilitätszentrale, so dass es keiner eigenen Mobilitätszentrale der Nahverkehrsorganisation des Hochtaunuskreises bedurfte.

259 Einen hohen Anreiz gab es lediglich im Landkreis Darmstadt-Dieburg, wo nach den Regelungen der standardmäßig dort vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträge die Verkehrsunternehmen zwischen 60 und 80 Prozent der Mehreinnahmen behalten dürfen.

260 Nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Nummer 2 ÖPNVG ist es Aufgabe der Verkehrsverbände, Standards für Vermarktung und Vertrieb unter Beteiligung der Nahverkehrsorganisationen und Verkehrsunternehmen zu planen und zu organisieren.

selbst wahrnehmen kann. Dementsprechend ist unsicher, ob Vertriebstätigkeiten zu den Aufgaben einer Nahverkehrsorganisation gehören.

Um die allgemein bestehende Rechtsunsicherheit zu beheben, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, eine Bestimmung in das ÖPNVG aufzunehmen, dass eine Nahverkehrsorganisation Vertriebsaktivitäten entfalten kann. Dann wäre eindeutig, dass es sich bei der Finanzierung solcher Aktivitäten um die Finanzierung hoheitlicher Aufgaben und nicht um eine Beihilfe zugunsten der Nahverkehrsorganisation handelt. Der Änderungsvorschlag für § 7 ÖPNVG ist auf Seite 225 wiedergegeben.

Im Hinblick auf mögliche Beihilfen von den Nahverkehrsorganisationen an die Verkehrsunternehmen hielten die Nahverkehrsorganisationen – soweit wegen Direktvergaben erforderlich – die beihilfenrechtlichen Anforderungen der VO 1370/2007 ein.

Bis auf den Odenwaldkreis und den Landkreis Darmstadt-Dieburg vergaben die Nahverkehrsorganisationen die Verkehrsleistungen im Rahmen wettbewerblicher Vergabeverfahren. Eigenwirtschaftliche Verkehre spielten dagegen keine große Rolle, sie gab es im Prüfungszeitraum nur auf einzelnen Linien im Landkreis Darmstadt-Dieburg und im Wetteraukreis. Allein die Nahverkehrsorganisationen des Odenwaldkreises und des Landkreises Darmstadt-Dieburg vergaben alle Verkehrsleistungen im Prüfungszeitraum direkt, also ohne die Durchführung eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens.

Vergaberecht

Die Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises schloss im Jahr 2010 zwei Verträge bezüglich der Verkehrsleistungen im Überorts- und Innerortsverkehr ab. Dabei vergab sie die Leistungen in beiden Fällen direkt. Die Direktvergabe begründeten die Rechtsberater der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises damit, dass nach der Übergangsvorschrift in der VO 1370/2007 eine Direktvergabe eines Verkehrsvertrags mit Laufzeit bis Dezember 2019 zulässig war (Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe d VO 1370/2007<sup>261</sup>). Diese war jedoch aufgrund des Vorliegens eines Dienstleistungsauftrags aus Sicht der Überörtlichen Prüfung nicht anwendbar.<sup>262</sup> Dagegen waren die Rechtsberater der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises der Auffassung, dass die VO 1370/2007 nur dann nicht anwendbar sei, wenn der jeweilige Auftraggeber tatsächlich einen Auftrag unter Beachtung der Vorgaben der Vergaberichtlinien

261 Artikel 8 VO 1370/2007– Übergangsregelung

(3) Von Absatz 2 ausgenommen sind öffentliche Dienstleistungsaufträge, die gemäß dem Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht wie folgt vergeben wurden:

- a) vor dem 26. Juli 2000 nach einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren;
- b) vor dem 26. Juli 2000 nach einem anderen Verfahren als einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren;
- c) ab dem 26. Juli 2000 und vor dem 3. Dezember 2009 nach einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren;
- d) ab dem 26. Juli 2000 und vor dem 3. Dezember 2009 nach einem anderen Verfahren als einem fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren.

Die unter Buchstabe a genannten Aufträge können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben. Die unter den Buchstaben b und c genannten Aufträge können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben, jedoch nicht länger als 30 Jahre. Die unter Buchstabe d genannten Aufträge können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben, sofern ihre Laufzeit begrenzt und mit den Laufzeiten gemäß Artikel 4 vergleichbar ist.

Öffentliche Dienstleistungsaufträge können für ihre vorgesehene Laufzeit gültig bleiben, wenn ihre Beendigung unangemessene rechtliche oder wirtschaftliche Auswirkungen hätte, vorausgesetzt, dass die Kommission der Weiterführung zugestimmt hat.

262 Nach Artikel 8 Absatz 1 Satz 3 VO 1370/2007 ist die Übergangsvorschrift dann nicht anwendbar, wenn Aufträge nach den Vergaberichtlinien der Europäischen Union vergeben werden (Saxinger, EuZW 2009, S. 449ff.; Eichhorn, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Art. 8 VO 1370 Rn. 11; Kaufmann, in: Kaufmann/Lübbig/Prieß/Pünder, VO (EG) 1370/2007, Art. 8 Rn. 9).

vergift. Die Anwendbarkeit des allgemeinen Vergaberechts kann jedoch nicht im Belieben des öffentlichen Auftraggebers liegen. Das Vorgehen der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises entsprach damit aus Sicht der Überörtlichen Prüfung nicht den Vorgaben des Vergaberechts.<sup>263</sup>

Im Prüfungszeitraum führte die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg nur Direktvergaben auf der Grundlage der VO 1370/2007 durch. Aus Artikel 5 Absatz 1 Satz 2 VO 1370/2007 folgt, dass die vergaberechtlichen Vorschriften der VO 1370/2007 für Dienstleistungskonzessionen gelten, bei denen die Auftragnehmer das Einnahmenrisiko tragen.<sup>264</sup> Bei den im Landkreis Darmstadt-Dieburg direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen trugen die Verkehrsunternehmen jedoch lediglich ein Kosten- und kein Einnahmenrisiko.<sup>265</sup>

Die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg vergab somit Dienstleistungsaufträge, keine Dienstleistungskonzessionen. Ein Teil der Direktvergaben stützte sich auf Artikel 5 Absatz 4 VO 1370/2007. Da diese Vorschrift nicht anwendbar war, entsprachen die hierauf gestützten Vergaben nicht den Vorgaben des Vergaberechts. Allerdings lag der Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg ein Rechtsgutachten vor, das ihr das Vorliegen von Dienstleistungskonzessionen bestätigte.

Bei weiteren Direktvergaben stützte sich die Nahverkehrsorganisation des Landkreises Darmstadt-Dieburg auf Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007, der die Direktvergabe an einen internen Betreiber erlaubt. Für derartige Direktvergaben vertritt der überwiegende Teil der Rechtsprechung in Deutschland<sup>266</sup> die Auffassung, dass Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 als Spezialregelung für Direktvergaben an eigene Unternehmen der zuständigen Behörde auch auf Dienstleistungsaufträge Anwendung findet. Dieses Ergebnis lässt sich auch auf ein neueres Urteil des EuGH stützen.<sup>267</sup> Insofern war die VO 1370/2007 anwendbar. Die Überörtliche Prüfung erwartet, dass die Landkreise bei zukünftigen Vergaben die Vorgaben des Vergaberechts beachten.

---

263 Aufgrund des Ablaufs vergaberechtlicher Rügefristen ist dies allerdings nicht mehr angreifbar. Zudem lag der Nahverkehrsorganisation des Odenwaldkreises ein Rechtsgutachten vor, das von einer Rechtmäßigkeit dieses Vorgehens ausging.

264 Eine Dienstleistungskonzession liegt vor, wenn der Auftragnehmer das Recht oder die Pflicht zur Erbringung einer Dienstleistung erhält und die Gegenleistung des Auftraggebers allein in dem Recht zur Verwertung der Dienstleistungen oder diesem Recht zuzüglich einer Zahlung besteht. Damit liegt das Einnahmerisiko beim Auftragnehmer. Bei einem Dienstleistungsauftrag erbringt der Auftragnehmer dagegen eine Dienstleistung gegen Zahlung einer Vergütung.

265 Die Zuschusshöhe berechnete sich vereinfacht nach den angemessenen Sollkosten des Verkehrsunternehmens, wobei die erzielten Fahrgeldeinnahmen von dem Zuschussbetrag abgezogen wurden.

266 OLG Düsseldorf, Beschluss vom 2. März 2011 – VII-Verg 48/10 –, Rn. 62, juris; OLG München, Beschluss vom 22. Juni 2011 – Verg 6/11 –, Rn. 48, 63, juris; Beschluss vom 31. März 2016 – Verg 14/15 –, Rn. 149, juris; a.A.: OLG Frankfurt, Beschluss vom 30. Januar 2014 – 11 Verg 15/13 –, Rn. 42f., juris. Das OLG Düsseldorf hat dem EuGH die Frage, ob Artikel 5 Absatz 2 VO 1370/2007 auch auf Aufträge anwendbar ist, die keine Dienstleistungskonzessionen im Sinne der Vergaberichtlinien darstellen, anwendbar ist, inzwischen vorgelegt (OLG Düsseldorf, Beschluss vom 3. Mai 2017 – VII-Verg 17/16 –, juris). Bei Abfassung der Berichte lag hierzu noch keine Entscheidung des EuGH vor (Aktenzeichen beim EuGH: Rs. C-266/17).

267 EuGH, Urteil vom 27. Oktober 2016, Rs. C-292/15, Rn. 47.

## 8.10 Schülerbeförderung

Die Landkreise waren auch für die Schülerbeförderung nach § 161 HSchG<sup>268</sup> zuständig. In der Regel hat der Schulträger die Schülerbeförderung über den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) abzuwickeln. Bei den Landkreisen Main-Taunus, Offenbach, Rheingau-Taunus und Wetterau war die Nahverkehrorganisation mit den Aufgaben der Schülerbeförderung beliehen. Bei den anderen Landkreisen war die Schülerbeförderung beim Landkreis angesiedelt.

Im Bereich Schülerbeförderung fielen vor allem zwei große Aufwandspositionen an:

- Aufwendungen für Verkehrsleistungen für freigestellte Schülerverkehre
- Aufwendungen aus Bestellung der Schülerfahrkarten und aus Erstattungen der Fahrtkosten nach § 161 HSchG

Bei den meisten Landkreisen war der Regel-Schülerverkehr inzwischen in den Linienverkehr integriert. Ausnahmen bestanden bei Stadtverkehren oder für Verkehre mit besonderen Anforderungen (Förderschüler mit Behinderung).

Eine Kostenübernahme für die Schülerbeförderung kommt erst bei einer Mindestlänge des Schulwegs in Betracht: Der Schulweg der Grundschüler muss über zwei Kilometer lang sein, bei Schülern ab der Jahrgangsstufe 5 muss dieser eine Länge von über drei Kilometer haben. Nur wenn der Schulweg eine besondere Gefährdung darstellt oder der Schüler behindert ist, kann auch eine Kostenerstattung für eine kürzere Wegstrecke erfolgen.

---

268 Hessisches Schulgesetz (Schulgesetz - HSchG), GVBl. I 2005 S. 441 vom 27. Juni 2005  
§ 161 HSchG – Schülerbeförderung

(1) Träger der Schülerbeförderung sind die Gemeinden, die Schulträger sind, die kreisfreien Städte und die Landkreise für die in ihrem Gebiet wohnenden Schülerinnen und Schüler der allgemein bildenden Schulen der Grundstufe (Primarstufe) und der Mittelstufe (Sekundarstufe I) und für die Schülerinnen und Schüler, die die Grundstufe der Berufsschule, das erste Jahr der Bildungsgänge nach § 39 Abs. 6 an der Berufsschule oder einer Berufsfachschule besuchen, durch deren Besuch die Vollzeitschulpflicht erfüllt werden kann. Abweichend von Satz 1 ist der Landeswohlfahrtsverband Hessen Träger der Schülerbeförderung für die Schülerinnen und Schüler, deren Beschulung nach § 139 Abs. 1 und 3, die Fachschulen für Sozialpädagogik ausgenommen, seine Aufgabe ist.

(2) Eine Beförderung ist notwendig, wenn die kürzeste Wegstrecke zwischen Wohnung und Schule sowie zwischen Wohnung oder Schule und einem sonstigen Ort, an dem regelmäßig lehrplanmäßiger Unterricht erteilt wird, für Schülerinnen und Schüler der Grundschule mehr als zwei Kilometer und für Schülerinnen und Schüler ab der fünften Jahrgangsstufe mehr als drei Kilometer beträgt. Unabhängig von der Entfernung kann die Beförderung als notwendig anerkannt werden, wenn der Schulweg eine besondere Gefahr für die Sicherheit und die Gesundheit der Schülerinnen und Schüler bedeutet oder eine Schülerin oder ein Schüler ihn auf Grund einer Behinderung nicht ohne Benutzung öffentlicher oder privater Verkehrsmittel zurücklegen kann. Für Schülerinnen und Schüler, die eine Förderschule besuchen, gilt Satz 1 und 2 entsprechend; es sind ferner Art und Grad der Behinderung zu berücksichtigen.

(3) Schulweg im Sinne des Abs. 2 ist auch der Weg zwischen der Wohnung der Schülerin oder des Schülers und dem Ort der auswärtigen Unterbringung, wenn der Anspruch auf sonderpädagogische Förderung einer Schülerin oder eines Schülers den Besuch einer heim- oder anstaltsgebundenen Förderschule erforderlich macht.

(4) Die Träger der Schülerbeförderung entscheiden unter Berücksichtigung zumutbarer Bedingungen, der Interessen des Gesamtverkehrs und des Grundsatzes der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit über die Beförderungsart. Vorrangig haben die Schülerinnen und Schüler öffentliche Verkehrsmittel zu benutzen. Ist deren Benutzung nicht möglich oder nicht zumutbar, können die Schulträger Schulbusse einsetzen oder die Kosten für die Benutzung privater Kraftfahrzeuge in Höhe der Wegstrecken- und Mitnahmeentschädigung nach dem Hessischen Reisekostengesetz erstatten, wenn der Einsatz eines Schulbusses wirtschaftlich nicht vertretbar ist.

Die Erstattungspraxis der Fahrtkosten war bei den Landkreisen unterschiedlich gestaltet. Einzelne Landkreise reichten die Fahrscheine nach einmaliger Antragstellung automatisch jedes Jahr an die Schüler aus; andere erstatteten die Fahrkarten nachträglich nach Prüfung des Anspruchs.

### 8.11 Ausblick

Der ÖPNV befindet sich in einem Spannungsfeld von Qualität und Wirtschaftlichkeit. Qualität und Wirtschaftlichkeit stellen dabei keinen Widerspruch dar. Im Gegenteil führen qualitätssichernde Maßnahmen (in Bezug auf u.a. Pünktlichkeit, Sauberkeit) zu einer höheren Nutzung und damit zu höheren Fahrgeldeinnahmen. Ebenso kann durch technische Maßnahmen die Betriebsqualität erhöht werden, wie durch ein rechnergestütztes Betriebsleitsystem oder eine Leitstelle. Dadurch können die Fahrzeuge über Echtzeitdaten gesteuert und kontrolliert werden und es kann jederzeit in den Betriebsablauf eingegriffen werden.

Eine flächendeckende Nutzung des ÖPNV und damit auch ein Umstieg vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV wird nur gelingen, wenn der ÖPNV bei Qualität, Pünktlichkeit und Verlässlichkeit konkurrieren kann.

Im urbanen Raum (so Landkreis Offenbach, Main-Taunus-Kreis) war der Ausbau des Angebots zur Bewältigung der steigenden Pendlerströme in den Ballungsräumen ein Thema. Die Verknüpfung der einzelnen Angebote ist hier wichtig, da für die Entscheidung zwischen Individualverkehr und ÖPNV der Zeitfaktor das wesentliche Kriterium ist. Außerdem spielen Qualitäts- und Sicherheitsaspekte bei der Wahl des Transportmittels eine große Rolle. Im Ballungsraum ist damit ein Augenmerk auf die Attraktivität des ÖPNV zu legen. Dabei sind misslungene Betriebsaufnahmen, wie sie zum Jahreswechsel 2016/ 2017 beim Main-Taunus-Kreis mit Verspätungen und Komplettausfällen der Verkehre vorlagen, zu vermeiden. Als Erfolgsfaktoren werden Einflussnahmen durch die Nahverkehrsorganisation in den Betriebsablauf (Steuerung und Kontrolle), die Linienbündelgestaltung sowie die zeitliche Staffelung (Verteilung der Betriebsaufnahmen einzelner Linienbündel, alternativer Termin zum Fahrplanwechsel) zunehmend bedeutsam.

Im ländlichen Raum lagen andere Anforderungen vor als im Rhein-Main-Gebiet mit einem hohen Grundangebot an Regionalverkehr (regionaler Busverkehr, U-Bahn/S-Bahn, Straßenbahn, etc.). Hier wird es auch in Zukunft schwierig sein, einen wirtschaftlichen ÖPNV zu betreiben. Als positives Beispiel ist hier das Projekt „Garantiert mobil“ des Odenwaldkreises zu nennen, das eine Alternative zu reinen Angebotskürzungen darstellen könnte. Angebotskürzungen erhöhen zwar die Wirtschaftlichkeit, vermindern aber zugleich die Attraktivität des ländlichen Raums und können damit die Auswirkungen der Angebotskürzungen durch Abwanderungsbewegungen sogar verstärken. Der Rheingau-Taunus-Kreis hatte in Abstimmung mit den kreisangehörigen Gemeinden und der Landeshauptstadt Wiesbaden Angebotsoptimierungen vorgenommen und dadurch die Wirtschaftlichkeit des ÖPNV erhöht.

Nicht allen Nahverkehrsorganisationen waren die rechtliche Risiken in der organisatorischen Gestaltung des ÖPNV-Betriebs sowie bei der Vertragsgestaltung bewusst. Es bestand das Risiko, dass die Aufgabenträger für die aus den rechtlichen Risiken entstehenden finanziellen Folgewirkungen einstehen mussten.

Da die Aufgabenverteilung auf die regionale und lokale Ebene historisch gewachsen und nicht einheitlich und eindeutig war, bestehen hier zum Teil Doppelstrukturen.<sup>269</sup> Vor diesem Hintergrund sollten nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung zwei Punkte untersucht und geklärt werden:

1. Die Aufgabenverteilung beim Busverkehr sollte zwischen regionaler und lokaler Ebene für jede einzelne Aufgabe analysiert und transparent nach klaren und eindeutigen Kriterien auf die jeweilige Ebene zugewiesen und entsprechend auch die Finanzierung gestaltet werden. Im Ergebnis könnte der Busverkehr komplett lokalisiert werden.
2. Aktuell fehlt es einerseits an einheitlichen Standards. Andererseits werden Aufgaben wie Beschwerdemanagement besser von Stellen „vor Ort“ wahrgenommen. Dementsprechend gibt es Aufgaben, die grundsätzlich die jeweilige Nahverkehrsorganisation und übergreifende Aufgaben, die grundsätzlich die RMV GmbH wahrnehmen sollte. Entsprechend sollte der RMV einheitliche Bedienstandards vorgeben und die Verknüpfung der Angebote zugunsten des Gesamtsystems ÖPNV sicherstellen.

---

<sup>269</sup> Vgl. dazu oben S. 230 ff.

## 9. „Stadtentwicklung“ – 206. Vergleichende Prüfung

### 9.1 Vorbemerkung

In der 206. Vergleichenden Prüfung „Stadtentwicklung“ untersuchte die Überörtliche Prüfung die Stadtentwicklung bei elf Städten in den Prüfbereichen Maßnahmen der Stadtentwicklung, Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung. Sie legte dabei einen Schwerpunkt auf die Umsetzung eines integrierten Ansatzes in der Stadtentwicklung.

Geprüfte  
Körperschaften

Babenhhausen, Dietzenbach, Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rödermark und Rodgau.



Ansicht 164: „Stadtentwicklung“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen der 206. Vergleichenden Prüfung „Stadtentwicklung“ beträgt 3,7 Millionen Euro. Darin enthalten sind Kosten für die konzeptionelle Planung und weitere Aufwendungen wie Moderation oder Beratung. Die Personalkosten der in der Stadtentwicklung Beschäftigten sind nicht im Prüfungsvolumen enthalten.<sup>270</sup>

Prüfungsvolumen

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	November 2016 bis Januar 2018
Prüfungszeitraum:	2010 bis 2016
Zuleitung der Schlussberichte:	21. März 2018
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Consultants International GmbH, Düsseldorf mit dem Unterauftragnehmer: dchp   consulting Unternehmensberatung BDU, Düsseldorf (vgl. S. 306)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 165: „Stadtentwicklung“ – Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

9.2	Leitsätze.....	267
9.3	Prüfungsansatz .....	268
9.4	Maßnahmen der Stadtentwicklung.....	269
9.4.1	Sektorale Themenfelder .....	271
9.4.2	Maßnahmentypen.....	272
9.4.3	Räumliche Bezugsebene.....	274
9.5	Aufgabenwahrnehmung.....	279
9.5.1	Prozessmodell „Stadtentwicklung betreiben“.....	279
9.5.2	Aufbauorganisation der Stadtentwicklung .....	285
9.5.3	Personeller Ressourceneinsatz .....	288
9.6	Finanzierung .....	291
9.7	Zusammenfassung.....	294
9.8	Ausblick.....	296

Gliederung

## 9.2 Leitsätze

**Für die Stadtentwicklung gibt es keine „Blaupausen“. Vielmehr ist der Handlungsbedarf strukturiert über alle Interessengruppen der Stadtgesellschaft zu ermitteln und dieser an einem Leitbild oder an strategischen Zielen auszurichten.**

Seite 274 ff.

**Die Städte sollten in Zukunft verstärkt auf eine breitere räumliche Bezugsebene der Maßnahmen der Stadtentwicklung achten, und im Idealfall das gesamte Stadtgebiet einbeziehen.**

Seite 274 ff.

270 Die Stellenanteile der Beschäftigten, die Maßnahmen der Stadtentwicklung bearbeiten, sind in Abschnitt 1.5.3 dargestellt.

Seite 285 f.

**Die Aufgaben der Stadtentwicklung sollten von denen der Stadtplanung abgegrenzt werden. Dabei sollte insbesondere auf die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (Prinzip der Kongruenz) geachtet werden.**

Seite 288 ff.

**In der Stadtentwicklung sollte fachlich ausgebildetes Personal eingesetzt und dabei die Erfahrungscluster berücksichtigt werden. Fortbildungen sind besonders relevant, um die „Augenhöhe“ zu den externen Planern und Partnern zu erhalten.**

Seite 291 ff

**In Rodgau, Maintal, Dietzenbach und Nidderau lag die Eigenfinanzierungsquote bei 80 Prozent und mehr. Insbesondere diesen Städten empfiehlt die Überörtliche Prüfung, in Zukunft verstärkt Alternativen zur Haushaltsfinanzierung bei Maßnahmen der Stadtentwicklung zu prüfen.**

Seite 293

**Zukünftig sollte eine noch proaktivere Prüfung der Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln im Bereich der Stadtentwicklung erfolgen. Dabei ist der Eigenanteil der Stadt sowie der interne Aufwand für die Fördermittelbeantragung zu ermitteln und im Rahmen der politischen Beschlussfassung transparent zu machen, um Fehlanreize auch in Zukunft zu minimieren.**

Seite 296

**Der Begriff der integrierten Stadtentwicklung wird im Zeitalter der Digitalisierung in doppelter Hinsicht verändert. Zum einen führt dies zu einer stärkeren Vernetzung der Politik- und Handlungsfelder, zum anderen zu neuen und anderen Dialog- und Beteiligungsprozessen.**

### 9.3 Prüfungsansatz

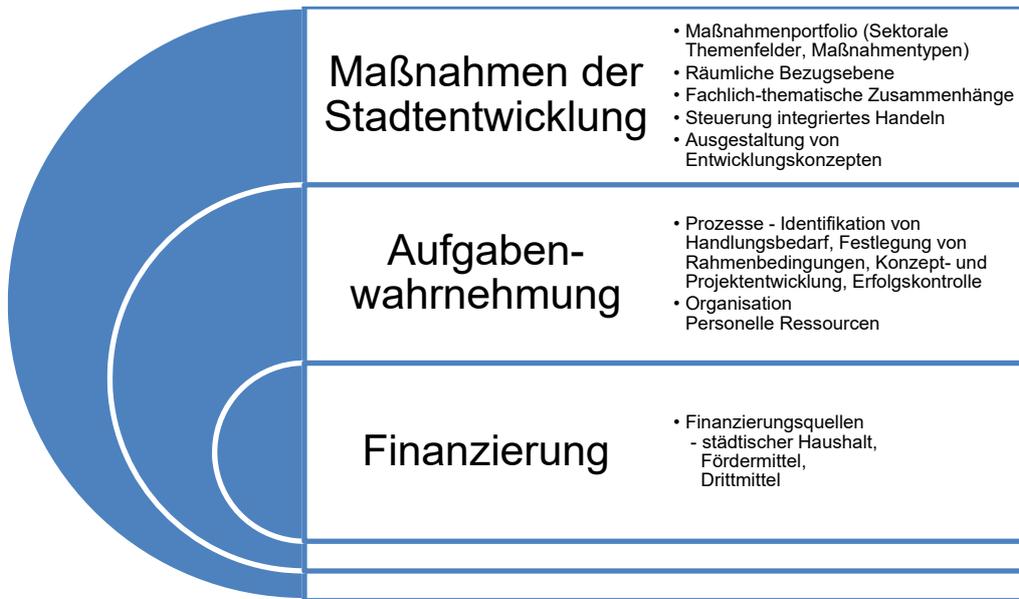
Für Aufgaben der Stadtentwicklung gibt es keine allgemeingültige Definition, keine verbindliche organisatorische Zuordnung und keine gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren. Die Unterschiedlichkeit der örtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen schließt standardisierte Lösungen aus. Vor diesem Hintergrund muss eine vergleichende Prüfung der Stadtentwicklung zunächst die gesamte Bandbreite von stadtentwicklerischen Aktivitäten erfassen.

Unabhängig von den jeweiligen Rahmenbedingungen hat sich ein integrierter Ansatz der Stadtentwicklung bewährt, bei dem verschiedene sektorale und thematische Zielsetzungen einbezogen und in systematisch angelegten Austausch- und Abstimmungsprozessen abgeglichen werden, um sie zu einer Gesamtzielsetzung der Stadtentwicklung zusammenzuführen.

Ziel der Vergleichenden Prüfung war es, die Maßnahmen der Stadtentwicklung darauf hin zu untersuchen und zu bewerten, inwieweit die Städte einen integrierten Ansatz bei den Maßnahmen der Stadtentwicklung ganzheitlich umgesetzt haben. Die für die vergleichenden Prüfungen üblicherweise angelegten Prüfungszeiträume von fünf Jahren bilden einen Ausschnitt von stadtentwicklerischen Maßnahmen ab, da diese Maßnahmen häufig einen größeren Zeitraum als den Betrachtungszeitraum dieser Prüfung umfassen. Gleichwohl ist eine vergleichende Bewertung der stadtentwicklerischen Maßnahmen hinsichtlich eines integrierten Ansatzes möglich.

Der Grad der Umsetzung eines integrierten ganzheitlichen Ansatzes lässt sich bezogen auf die Maßnahmen der Stadtentwicklung, die Aufgabenwahrnehmung sowie die Finanzierung der Maßnahmen vergleichend bewerten.

In Ansicht 166 sind die drei Prüfbereiche dargestellt.



Quelle: Eigene Darstellung; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 166: Prüfbereiche

#### 9.4 Maßnahmen der Stadtentwicklung

Maßnahmen der Stadtentwicklung werden definiert als alle konzeptionellen Planungen, flächen- und projektbezogene Konzepte sowie konkrete Projekt- und Flächenentwicklungen, die in der Stadt oder in ihren Teilgebieten,

- die räumlich-infrastrukturellen Voraussetzungen für wirtschaftliche Unternehmungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen verbessern und/ oder
- die soziale und kulturelle Versorgungsinfrastruktur (z. B. KiTa-Einrichtungen, Schulen, Versorgung älterer Mitbürger, Begegnungseinrichtungen) an die Erfordernisse des demografischen Wandels anpassen und soziale Teilhabe erleichtern und/ oder
- das kulturelle Erbe der Stadt erhalten und erschließen und/ oder
- den Klimaschutz (z. B. energetische Sanierung von Gebäuden) und Anpassungen an den Klimawandel (z. B. Entsiegelung von Flächen, Schaffung von Retentionsflächen) sowie die Entwicklung grüner und blauer Infrastruktur (z. B. Weiterentwicklung von Grün-, Park-, Wasser- und Uferflächen) fördern und/ oder
- auf sonstige Weise die Lebensqualität verbessern und/ oder
- Strategien zur integrierten räumlichen Entwicklung aufstellen (auf Basis eines Beschlusses der Stadtverordnetenversammlung (StVV)) und/ oder
- analytische Vorarbeiten für die o.g. Themen leisten.

Maßnahmen der (baulichen) Umsetzung sowie formale Verfahren der Stadtplanung, wie z. B. das Bebauungsplanverfahren nach § 13 und § 13a Baugesetzbuch (BauGB) fallen nicht in den Prüfbereich.

Im Rahmen des Prüfbereichs „Maßnahmen der Stadtentwicklung“ untersuchte die Überörtliche Prüfung

- in welchen sektoralen Themenfeldern die Städte Maßnahmen der Stadtentwicklung umsetzten (9.4.1),

- welche Maßnahmentypen sie jeweils umsetzten (9.4.2) und
- auf welche räumliche Ebene, gemessen am Anteil an der Gemeindefläche, sich die Maßnahmen bezogen (9.4.3).

Die Maßnahmen der Stadtentwicklung wurden nach folgenden Merkmalen erhoben:

- Zehn sektorale/ thematische Schwerpunktbereiche (Sektorale Themenfelder siehe 9.4.1)
  1. Attraktives Wohnen
  2. Kulturelles Leben
  3. Wirtschaft & Arbeit
  4. Vitale Stadtteile
  5. Lebendige Innenstadt
  6. Grün in der Stadt
  7. Mobilität
  8. Bildung und Betreuung
  9. Sport und Gesundheit
  10. Sonstiges<sup>271</sup>
- sechs Maßnahmentypen (siehe 9.4.2)
  1. Flächenentwicklung
  2. Integriertes Stadtentwicklungskonzept
  3. Konzept<sup>272</sup>
  4. Ordnungsmaßnahme
  5. Projektentwicklung
  6. Sonstiges<sup>273</sup>
- räumliche Bezugsebene (Anteil der von der Maßnahme betroffenen Gemeindefläche).

Diese Analysen mündeten in eine qualitative Gesamtbewertung der Maßnahmen der Stadtentwicklung (siehe 9.4.3). Sie bezog sich auf die unterschiedliche Ausprägung von:

- Maßnahmenportfolio
- Räumliche Bezugsebene
- Fachlich-thematische Zusammenhänge

---

271 In den Schwerpunktbereich „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der genannten Themenfelder zuzuordnen waren. Hierzu gehörten u.a. Konzepte für soziale Zwecke, Teilhabe älterer Menschen, Tourismus und Klimaschutz soweit sie nicht einem der aufgeführten Themenfeldern entsprachen.

272 Hierunter sind alle Konzepte zusammengefasst, die zwar konzeptionelle Planungen beinhalteten, jedoch nicht als Integriertes Stadtentwicklungskonzept anzusehen waren.

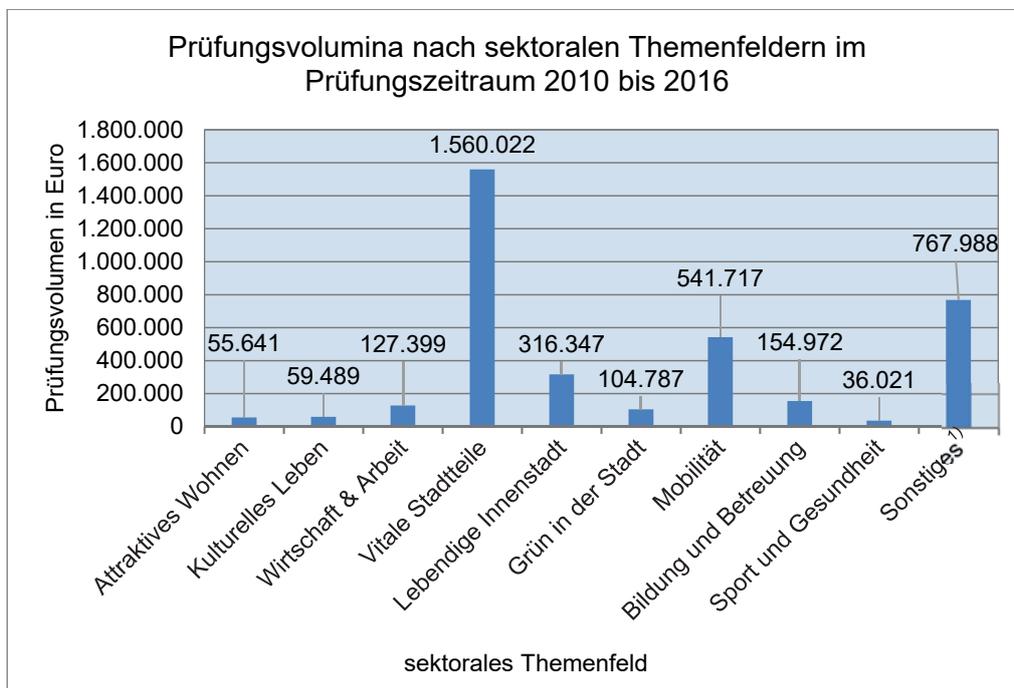
273 Unter den Maßnahmentyp „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der übrigen genannten Maßnahmentypen zuzuordnen waren.

- Steuerung
- integriertes Handeln
- Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten

#### 9.4.1 Sektorale Themenfelder

Die zehn Themenfelder umfassten insgesamt 174 Maßnahmen der Stadtentwicklung in den Jahren zwischen 2010 und 2016. Die Zahl der Maßnahmen je Stadt lag zwischen 9 (Babenhausen) und 29 Maßnahmen (Kirchhain). Mit 1,4 Millionen Euro in zehn Maßnahmen investierte Neu-Isenburg im Prüfungszeitraum das Zwei- bis Fünffache der Ausgaben der übrigen zehn Städte. Dies ist auf die zahlreichen Herausforderungen im Stadtgebiet zurückzuführen, die von der Stadtentwicklung angegangen wurden.<sup>274</sup>

Ansicht 167 zeigt, wie sich das Prüfungsvolumen auf die zehn Themenfelder der Stadtentwicklung verteilt.



<sup>1)</sup> In das Themenfeld „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der genannten Themenfelder zuzuordnen waren. Hierzu gehörten v.a. Teilhabe älterer Menschen, Tourismus und Klimaschutz soweit sie nicht einem der aufgeführten Themenfelder entsprachen.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der validierten Angaben der kommunalen Körperschaften; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 167: Prüfungsvolumina nach sektoralen Themenfeldern im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016

274 Die Maßnahme zur Förderung von Stadtteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf "Die Soziale Stadt", konkret das Stadtquartier West mit 647.200 Euro, umfasste dabei schon fast die Hälfte des gesamten Prüfungsvolumens der Stadt Neu-Isenburg. Darüber hinaus gab es die Entwicklung des Stadtquartiers Süd mit der Gewerbebrache des ehemaligen AGFA-Geländes und den aufgelassenen Liegenschaften der Branntweinmonopolverwaltung (jetzt BImA). Das Gebiet soll in einem umfassenden Verfahren zu einem neuen "Stadtquartier" entwickelt werden.

Die finanziellen Mittel konzentrierten sich auf vier Themenfelder: Vitale Stadtteile, Sonstiges, Mobilität und Lebendige Innenstadt. Einen besonderen Stellenwert sowohl hinsichtlich des Finanzvolumens als auch der Zahl der Maßnahmen nimmt dabei das Themenfeld Vitale Stadtteile ein.

Ansicht 168 zeigt, wie viele Maßnahmen der Stadtentwicklung von den Kommunen in den zehn sektoralen Themenfeldern realisiert wurden.

Sektorale Themenfelder der Stadtentwicklung											
geprüfte Stadt	Attraktives Wohnen	Kulturelles Leben	Wirtschaft & Arbeit	Vitale Stadtteile	Lebendige Innenstadt	Grün in der Stadt	Mobilität	Bildung und Betreuung	Sport und Gesundheit	Sonstiges <sup>1)</sup>	Summe der Maßnahmen
Babenhhausen	1	-	-	1	1	-	4	-	1	1	9
Dietzenbach	2	-	3	-	-	-	6	1	-	1	13
Dreieich	-	1	1	4	1	1	1	1	2	2	14
Hochheim am Main	9	-	2	-	-	-	4	1	-	6	22
Kirchhain	-	-	-	17	3	-	2	1	-	6	29
Maintal	7	-	3	5	-	-	2	-	1	6	24
Mörfelden-Walldorf	1	-	2	1	6	-	1	2	-	2	15
Neu-Isenburg	-	-	-	4	1	-	4	1	-	-	10
Nidderau	-	-	-	7	3	-	-	-	-	4	14
Rödermark	-	-	-	4	3	1	-	-	-	4	12
Rodgau	-	-	1	1	3	2	2	2	-	1	12
<b>Summe der Maßnahmen</b>	<b>20</b>	<b>1</b>	<b>12</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>4</b>	<b>26</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>33</b>	<b>174</b>

Legende: - = keine Maßnahmen realisiert

<sup>1)</sup> In das Themenfeld „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der genannten Themenfelder zuzuordnen waren. Hierzu gehörten v.a. Teilhabe älterer Menschen, Tourismus und Klimaschutz soweit sie nicht einem der aufgeführten Themenfelder entsprachen.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaft; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 168: Sektorale Themenfelder der Stadtentwicklung

Im Vergleich wies Dreieich mit neun der zehn Themenfelder das breiteste Themenspektrum der Maßnahmen auf. Dies ist hinsichtlich der Umsetzung eines ganzheitlichen, integrierten Ansatzes positiv hervorzuheben. Neu-Isenburg, Nidderau und Rödermark fokussierten die Maßnahmen der Stadtentwicklung dagegen auf drei bis vier Themenfelder, hier insbesondere die Themen Vitale Stadtteile und Lebendige Innenstadt.

#### 9.4.2 Maßnahmentypen

Auch die Kategorisierung nach den o.a. sechs Maßnahmentypen gibt Hinweise darauf, ob Maßnahmen der Stadtentwicklung eher einmalige Maßnahmen zur Lösung abgegrenzter Probleme sind. Dies kann bei einer räumlich begrenzten Flächenentwicklung der Fall sein oder bei Maßnahmen, die für sich bereits auf die Umsetzung eines integrierten Ansatzes zur Stadtentwicklung ausgerichtet

sind (z. B. Integriertes Stadtentwicklungskonzept). Die Maßnahmentypen beschreiben auch, ob es sich eher um konzeptionelle oder projektbezogene Maßnahmen handelt.

Der Ansicht 169 ist die Verteilung aller Maßnahmen auf die sechs unterschiedlichen Maßnahmentypen zu entnehmen.

Maßnahmentypen der Stadtentwicklung							
Maßnahmentypen geprüfte Stadt	Flächenentwicklung	Integriertes Stadtentwicklungskonzept	Konzept <sup>1)</sup>	Ordnungsmaßnahme	Projektentwicklung	Sonstiges <sup>2)</sup>	Summe der Maßnahmen
Babenhausen	1	1	4	1	2	-	9
Dietzenbach	2	-	7	-	4	-	13
Dreieich	-	1	2	1	10	-	14
Hochheim am Main	8	1	2	-	8	3	22
Kirchhain	1	16	-	-	2	10	29
Maintal	7	3	10	-	-	4	24
Mörfelden-Walldorf	1	-	11	-	1	2	15
Neu-Isenburg	1	5	3	-	1	-	10
Nidderau	1	6	4	-	3	-	14
Rödermark	-	2	9	-	-	1	12
Rodgau	1	-	9	1	1	-	12
Summe der Maßnahmen	23	35	61	3	32	20	174

Legende: - = keine Maßnahmen realisiert

<sup>1)</sup> Hierunter sind alle Konzepte zusammengefasst, die zwar konzeptionelle Planungen beinhalteten, jedoch nicht als Integriertes Stadtentwicklungskonzept anzusehen waren.

<sup>2)</sup> Hierunter sind alle sonstigen Maßnahmentypen zusammengefasst.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaft; Stand: 26. Januar 2018

#### Ansicht 169: Maßnahmentypen der Stadtentwicklung

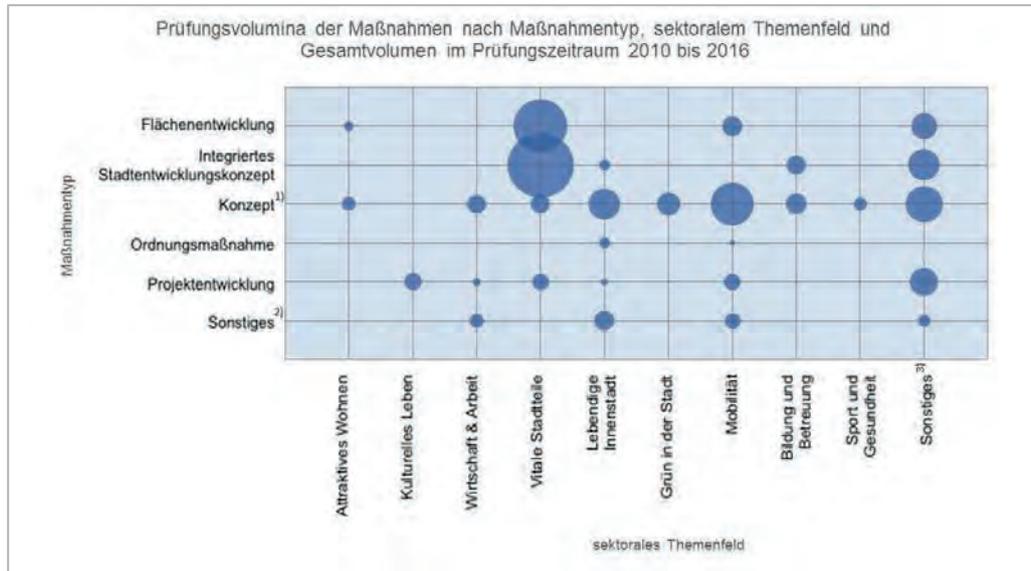
Bei den 174 umgesetzten Maßnahmen der Stadtentwicklung basierten 96 Maßnahmen auf Konzepten/ konzeptionellen Planungen (61 Konzepte). Sie verfolgten zu einem Teil auch einen integrierten Ansatz, indem sie sektorenübergreifende Lösungsansätze unter Einbindung mehrere Anspruchsgruppen zum Ziel hatten (35 integrierte Stadtentwicklungskonzepte).

Des Weiteren erstellten die Städte zu einem Anteil von 31 Prozent Konzepte, die sich auf bestimmte Flächen (23 Flächenentwicklungen) oder Einzelobjekte (32 Projektentwicklungen) bezogen. Als Ordnungsmaßnahmen umgesetzt wurden die Umgestaltung des Bahnhofsvorplatzes Babenhausen, die Fortschreibung des Einzelhandels- und Zentrenkonzepts Dreieich sowie die Antragsstellung zur Aufnahme in das Landesprogramm zur Förderung der Innenstadtentwicklung Rodgau-Jügesheim.

Bei den Maßnahmentypen stach Kirchhain mit der höchsten Zahl der integrierten Konzepte (16 von 29 Maßnahmen) hervor, wobei diese zahlreiche Einzelmaßnahmen im Rahmen von Dorferneuerungsprogrammen beinhalteten. Mit Babenhausen, Dreieich, Hochheim am Main, Maintal, Neu-Isenburg, Nidderau

und Rödermark erstellten sieben Städte ein oder mehrere integrierte Stadtentwicklungskonzepte.

Zur weiteren Analyse der Maßnahmen wurde in Ansicht 170 kumuliert das Prüfungsvolumen, die Maßnahmentypen und die Themenfelder dreidimensional abgebildet.



Hinweis: Blasengröße entspricht Höhe des Prüfungsvolumens (= Investitionssumme der Maßnahmen)

<sup>1)</sup> Hierunter sind alle Konzepte zusammengefasst, die zwar konzeptionelle Planungen beinhalteten, jedoch nicht als Integriertes Stadtentwicklungskonzept anzusehen waren.

<sup>2)</sup> Unter den Maßnahmentyp „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der übrigen genannten Maßnahmentypen zuzuordnen waren.

<sup>3)</sup> In den Schwerpunktbereich „Sonstiges“ fielen Maßnahmen der Stadtentwicklung, die keinem der genannten Themenfelder zuzuordnen waren. Hierzu gehörten u.a. Konzepte für soziale Zwecke, Teilhabe älterer Menschen, Tourismus und Klimaschutz soweit sie nicht einem der aufgeführten Themenfelder entsprachen.

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaften; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 170: Prüfungsvolumina der Maßnahmen nach Maßnahmentyp, sektoralem Themenfeld und Gesamtvolumen im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016

Aus Ansicht 170 wird deutlich, dass alle thematischen/ sektoralen Schwerpunkte der Stadtentwicklung vertreten waren und eine große Bandbreite der möglichen Maßnahmentypen für stadtentwicklerische Aktivitäten bestand. Bezogen auf das Investitionsvolumen ist eine Schwerpunktsetzung auf integrierte Stadtentwicklungskonzepte und Flächenentwicklungen mit dem Ziel der Vitalisierung von Stadtteilen zu erkennen.

### 9.4.3 Räumliche Bezugsebene

Eine breite räumliche Bezugsebene wurde von der Überörtlichen Prüfung als ein weiterer Indikator für eine integrierte Umsetzung von Stadtentwicklungsmaßnahmen herangezogen. Die Spanne reichte von der kleinräumlichen Projektentwicklung, die ein bestimmtes Gebäude und sein Umfeld betraf über Entwicklungskonzepte für einzelne Straßenzüge, die Innenstadt oder einzelne Ortsteile bis hin zu konzeptionellen Planungen für die Entwicklung des gesamten Stadtgebietes.

Als großflächig angelegte Konzepte sind solche anzusehen, die 80 bis 100 Prozent des Stadtgebietes betreffen. Um den Anteil der großflächig angelegten Konzepte zu bestimmen, wurde der Anteil der Maßnahmen ermittelt, die sich auf mehr als 80 Prozent der Gesamtfläche der jeweiligen Gemarkungsfläche der Stadt bezogen (siehe Ansicht 171).

Räumliche Bezugsebene der Maßnahmen der Stadtentwicklung			
Kommune	Maßnahmen	davon Maßnahmen größer 80 % der Gesamtfläche	Prozentualer Anteil
Babenhhausen	9	4	44 %
Dietzenbach	13	8	62 %
Dreieich	14	14	100 %
Hochheim am Main	22	1	5 %
Kirchhain	29	7	26 %
Maintal	24	12	50 %
Mörfelden-Walldorf	15	5	33 %
Neu-Isenburg	10	4	40 %
Nidderau	14	4	29 %
Rodgau	12	4	33 %
Rödermark	12	7	58 %
Gesamt [Durchschnitt]	174	70	[40 %]

Quelle: Hessische Gemeindestatistik 2016: Daten für das Jahr 2015 und eigene Erhebungen auf Grundlage der validierten Angaben der kommunalen Körperschaft; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 171: Räumliche Bezugsebene der Maßnahmen der Stadtentwicklung

Die Erhebungen ergaben, dass nur in Dreieich die geprüften Maßnahmen immer mindestens 80 Prozent des Stadtgebietes betrafen. Weniger umfassend agierten Hochheim am Main, Kirchhain und Nidderau, die sich im Prüfungszeitraum auf teilräumliche Konzepte beschränkten.

In Dietzenbach bezogen sich nur 62 Prozent der Maßnahmen auf die Gesamtfläche der Stadt. Ursächlich waren kleinräumige Verkehrsuntersuchungs-/ -erschließungsmaßnahmen im Prüfungszeitraum, um die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme aus 1973 zu aktualisieren und zu ergänzen.

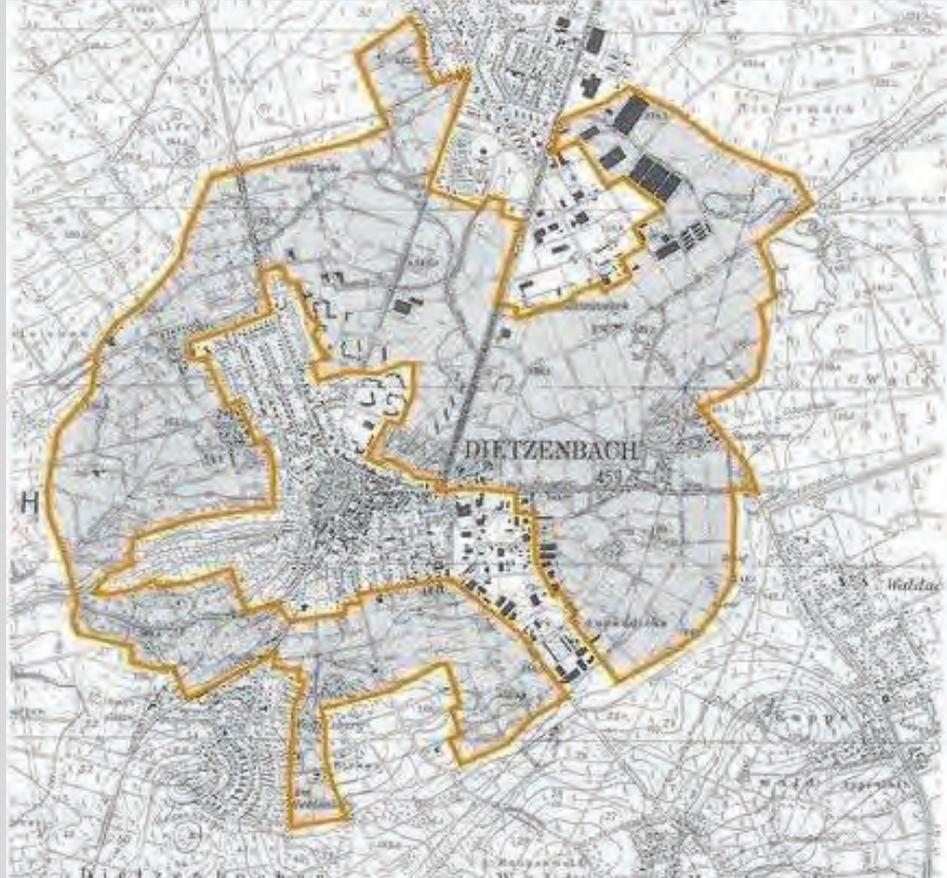
#### „Dietzenbacher Modell“

Auf der Grundlage der Rechtsverordnung des Landes Hessen über die förmliche Festlegung des städtebaulichen Entwicklungsbereiches vom 16. Januar 1973 entstand die „Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach“. Sie war eine der ersten Landesmaßnahmen nach Einführung dieses Instrumentariums bzw. nach Rechtskraft des Städtebauförderungsgesetzes. Für den festgelegten Entwicklungsbereich galten ab diesem Zeitpunkt die besonderen Bestimmungen des damaligen Städtebauförderungsgesetzes über Entwicklungsbereiche bzw. die heutigen Vorgaben des besonderen Städtebaurechtes in den §§ 136 ff. BauGB.

Im „Dietzenbacher Modell“ fand 1973 eine bundesweite Pilotstudie zur Bürgerbeteiligung statt.

Die räumliche Abgrenzung des Entwicklungsbereichs umfasst rund 780 ha. Die Stadt erstellte einen jährlichen „Wirtschaftsplan zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach“, in dem die Finanzierung abgebildet wurde.

Dietzenbach war 1946 mit ca. 3.760 Einwohnern ein vornehmlich landwirtschaftlich ausgerichtetes Dorf, das bis 1966 auf 10.000 Einwohner wuchs.



Quelle Stadt Dietzenbach, Entwicklungsbereich

[Ansicht 172: Entwicklungsbereich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach](#)

Der Entwurf der Regionalplanung des Landes sah zu Beginn der 1970er Jahre vor, dass die Stadt Dietzenbach auf der Grundlage eines qualifizierten städtebaulichen Konzeptes auf 60.000 Einwohner anwachsen sollte (Einwohnerzahl heute: ca. 34.000 Einwohner).

Die Vorgaben der Regionalplanung schlugen sich in den folgenden Jahren in dem neu ausgearbeiteten Flächennutzungsplan nieder, der für Dietzenbach 50.000 bis 60.000 Einwohner prognostizierte.

Die allgemeinen Ziele der Flächennutzungsplanung wurden auf kommunaler Ebene mit einer konkreten Rahmenplanung für den Bereich zwischen den Stadtteilen Steinberg und Altstadt sowie in zahlreichen Bebauungsplänen umgesetzt.

Im Rahmen der Entwicklungsmaßnahme wurden weite Teilflächen in der Wohnbau-, Gewerbe-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung über viele Jahre wirksam vorangebracht.

Aus der Entwicklungsmaßnahme resultierten finanzielle Belastungen für die Stadt, die in der ursprünglichen Kostenplanung des Jahres 1973 nicht enthalten waren.<sup>275</sup> Diese hatten folgende Ursachen:

- erhebliche Größe des Entwicklungsbereiches,

<sup>275</sup> Der Abschluss der Maßnahme erfolgt durch Aufhebung der Rechtsverordnung am 31. Dezember 2018.

- erhebliche Dauer der Maßnahme,
- verschiedene Rechtsänderungen im Naturschutz, im Wasserrecht, im Steuerrecht,
- verschiedenen Konjunkturzyklen mit sinkender Baulandnachfrage sowie
- nicht kalkulierbare gerichtlich angeordnete Nachzahlungen für die Grundstückserwerbe (nach Wertgutachten des Gutachterausschusses).

Auf einem Treuhandkonto der Deutschen Stadt- und Grundstücksentwicklungsgesellschaft (DSK) hat sich in Folge der Entwicklungsmaßnahme ein Defizit von rund 75 Millionen Euro angehäuft. Im Dezember 2017 erhielt die Stadt einen Zuwendungsbescheid des Landes über 20 Millionen Euro aus dem Landesausgleichsstock. Darüber hinaus gewährt das Land ein zinsfreies Darlehen über 35 Millionen Euro.



Ansicht 173: Östliches Spessartviertel

Quelle: Eigene Aufnahmen vom 29. November 2016



Ansicht 174: Blick in die Schäfergasse

Die Fallkonstellation der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach gilt hinsichtlich ihrer Tragweite bezgl. Größenordnung, Dauer der Maßnahme, Haushaltsumfang und Komplexität der Rechtsmaterie bundesweit als einzigartig. Die rahmensetzenden Regelungen finden sich heute im besonderen Städtebaurecht des Baugesetzbuches (§§ 136 ff BauGB).

Das Beispiel der Stadt Dietzenbach verdeutlicht auf besondere Art, dass Maßnahmen der Stadtentwicklung von der ersten Identifikation des Handlungsbedarfs über die Durchführung der Maßnahme bis hin zur Entfaltung ihrer Wirkung über einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren und länger laufen.

Die Bewertung der räumlichen Bezugsebene fließt in die qualitative Gesamtbewertung des Prüfbereichs Maßnahmen der Stadtentwicklung ein.

Die qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung nach schwacher, mittlerer und starker Ausprägung ist für die Elemente im Prüfbereich „Maßnahmen der Stadtentwicklung“ in der folgenden Ansicht 175 zusammengefasst.

Qualitative  
Bewertung der  
Maßnahmen

Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Maßnahmen –					
Kommune	Maßnahmen der Stadtentwicklung				
	Maßnahmen-portfolio <sup>1)</sup>	Räumliche Bezugsebene <sup>2)</sup>	Fachlich-thematische Zusammenhänge <sup>3)</sup>	Steuerung integriertes Handeln <sup>4)</sup>	Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten <sup>5)</sup>
Babenhhausen	■	■	■	■	■
Dietzenbach	■	■	■	■	■
Dreieich	■	■	■	■	■
Hochheim am Main	■	■	■	■	■
Kirchhain	■	■	■	■	■
Maintal	■	■	■	■	■
Mörfelden-Walldorf	■	■	■	■	■
Neu-Isenburg	■	■	■	■	■
Nidderau	■	■	■	■	■
Rodgau	■	■	■	■	■
Rödermark	■	■	■	■	■
Gesamt schwach	1	2	3	2	2
Gesamt mittel	4	5	2	5	5
Gesamt stark	6	4	6	4	4

Legende:  
■ schwache Ausprägung  
■ mittlere Ausprägung  
■ starke Ausprägung

<sup>1)</sup> schwache Ausprägung: Die unterschiedlichen Maßnahmen der Stadtentwicklung decken mehr als zwei Themenfelder ab/ starke Ausprägung: Die unterschiedlichen Maßnahmen der Stadtentwicklung decken mindestens vier Themenfelder ab  
<sup>2)</sup> schwache Ausprägung: Bezugsebene ist die unmittelbare räumliche Umsetzungsebene/ starke Ausprägung: Räumliche Ebenen, die in Wechselwirkung mit dem Handeln auf der Umsetzungsebene stehen, werden mit einbezogen (z. B. die gesamtstädtische Ebene bei quartiersbezogenem integriertem Handeln)  
<sup>3)</sup> schwache Ausprägung: Integriertes Handeln bezieht sich ausschließlich auf diejenigen Bereiche, die für die unmittelbare Zielsetzung relevant sind/ starke Ausprägung: Fachliche Zusammenhänge anderer Handlungsfelder werden berücksichtigt, die zwar nicht unmittelbar anlassbezogen erscheinen, mittelbar jedoch mit der Zielsetzung und thematischen Ausrichtung in Wechselwirkung stehen  
<sup>4)</sup> schwache Ausprägung: Auf informeller Basis wird situativ gehandelt („auf Zuruf“)/ starke Ausprägung: Integriertes Handeln ist institutionalisiert z.B. über regelmäßige Besprechungen oder Arbeitsgruppen  
<sup>5)</sup> schwache Ausprägung: Entwicklungskonzept beschränkt sich auf die Darstellung der anlassbezogenen Planung/ starke Ausprägung: Konzept enthält differenzierte Angaben zu Anlass und Zielen und Handlungsfeldern mit ihren Interdependenzen, Kooperationen von Akteuren und Finanzierungsplänen  
Quelle: Eigene Darstellung<sup>276</sup>; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 175: Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Maßnahmen

Zusammenfassend ist zu den geprüften Maßnahmen der Stadtentwicklung festzustellen, dass die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Herausforde-

276 In Anlehnung an einzelne Kriterien aus Franke/Strauss: Integrierte Stadtentwicklung – eine Standortbestimmung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4.2010, S. 253-262.

rungen zu einem breiten Spektrum von Lösungsansätzen in den Städten führten. In Dreieich, Maintal und Nidderau war bei den umgesetzten Maßnahmen der integrierte Ansatz am weitesten umgesetzt. Auch in Dietzenbach war von der räumlichen Bezugsebene über die fachlich-thematischen Zusammenhänge bis zu Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten ein integrierter Ansatz implementiert; wenn auch das Maßnahmenportfolio hier aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen („Dietzenbacher Modell“) begrenzt war. Entwicklungspotenziale hinsichtlich eines integrierten Ansatzes bei den Maßnahmen der Stadtentwicklung bestanden dagegen in Babenhausen, Hochheim am Main, Kirchhain und Mörfelden-Walldorf. Vor allem in Kirchhain waren die Elemente bis auf das Maßnahmenportfolio schwach ausgeprägt.

Im Ergebnis der Analyse zeigt sich, dass es „Blaupausen“ für eine Stadtentwicklung nicht gibt. Vielmehr ist der Handlungsbedarf strukturiert über alle Interessengruppen der Stadtgesellschaft zu ermitteln und dieser an einem Leitbild oder an strategischen Zielen auszurichten.

Auch in den Städten, in denen dieser Weg noch nicht eingeschlagen wurde, sollte in den kommenden Jahren der Bedarf für ein integriertes Stadtentwicklungskonzept ermittelt werden. Dadurch werden die Zusammenhänge zwischen den Themenfeldern und ihren Herausforderungen sichtbar. Aus ihnen lassen sich die übergeordneten Ziele der Stadtentwicklung ableiten und Prioritäten für einzelne Maßnahmen setzen. Über diesen Prozess wird auch Transparenz über die Maßnahmen der Stadtentwicklung hergestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Städten eine stärkere Umsetzung integrierter Ansätze im Bereich der Stadtentwicklung. Die Städte sollten in Zukunft verstärkt auf eine breitere räumliche Bezugsebene der Maßnahmen der Stadtentwicklung achten und im Idealfall das gesamte Stadtgebiet einbeziehen.

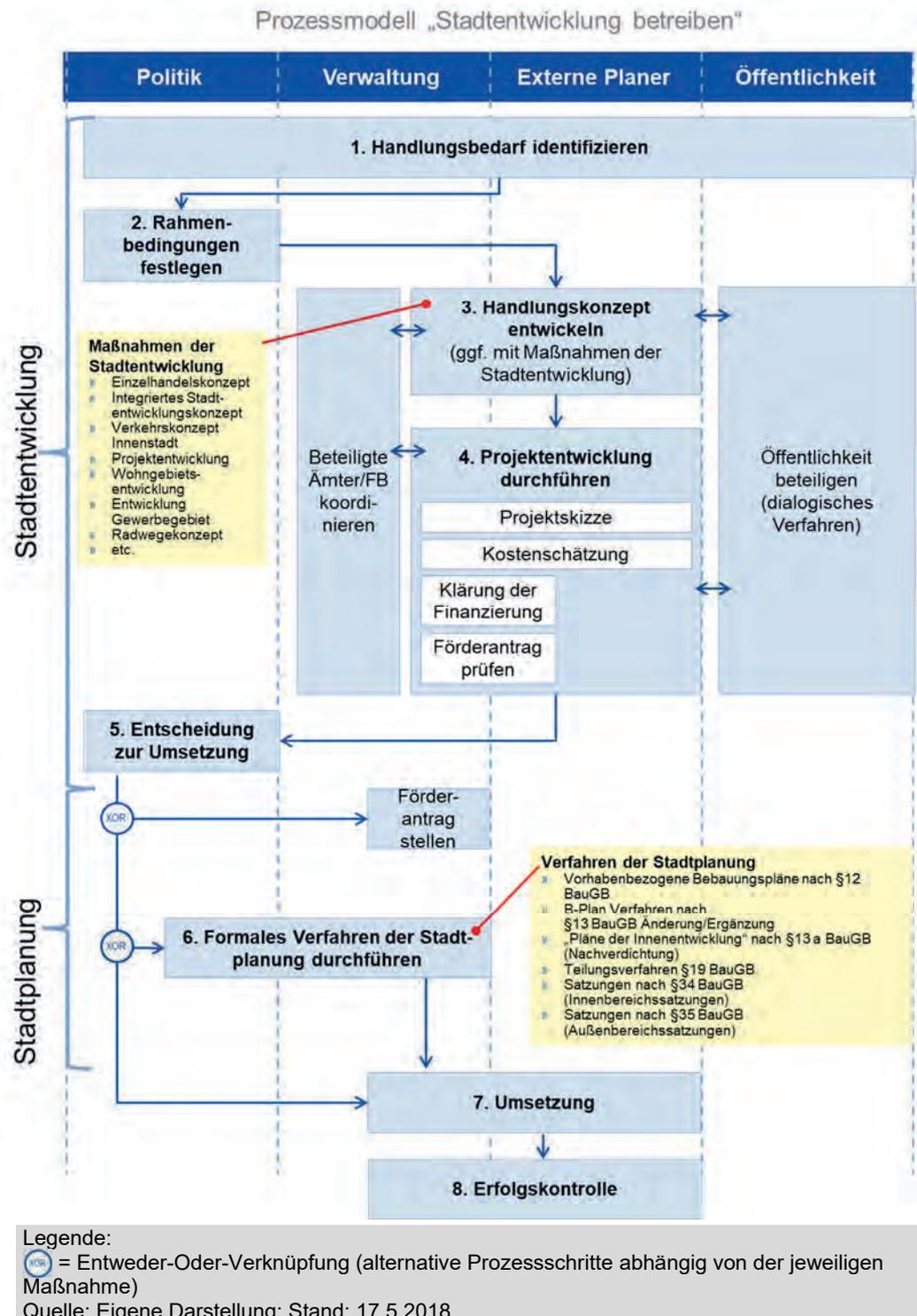
## 9.5 Aufgabenwahrnehmung

Im Rahmen des Prüfbereichs „Aufgabenwahrnehmung“ untersuchte die Überörtliche Prüfung die

- Abwicklung der Stadtentwicklungsmaßnahmen entlang der fünf Prozessschritte eines prototypischen Prozessmodells „Stadtentwicklung betreiben“ (9.5.1),
- Aufbauorganisation der Stadtentwicklung und ihre Einordnung in der Gesamtverwaltung (9.5.2),
- personellen Ressourcen (Stellenanteile und Qualifikation), die stadtentwicklerische Maßnahmen in der Stadtverwaltung begleitet haben (0).

### 9.5.1 Prozessmodell „Stadtentwicklung betreiben“

Für die Stadtentwicklung gibt es keinen definierten, allgemeingültigen Verwaltungsablauf. Um das Vorgehen in den Städten vergleichbar zu prüfen, erfolgte dies entlang eines prototypischen Prozesses mit fünf Schritten, in dem der Übergabepunkt zu den formalen Verfahren der Stadtplanung dargestellt ist (siehe Ansicht 176).



Ansicht 176: Prozessmodell „Stadtentwicklung betreiben“

Der prototypische Prozess „Stadtentwicklung betreiben“ beginnt mit der Identifikation des Handlungsbedarfs und endet mit der Entscheidung zur Umsetzung. Der Übergabepunkt zur Stadtplanung liegt im Startpunkt zu den formellen Verfahren der Stadtplanung. Die oben stehende schematische Prozessdarstellung mit den vier Hauptakteuren der Stadtentwicklung Politik<sup>277</sup>, Verwaltung, Externe Planer und Öffentlichkeit diene als Basis für die Analyse.

277 Steht allgemein für kommunale Gremien.

Zur Analyse und qualitativen Einordnung bewertete die Überörtliche Prüfung folgende Aspekte im Prozess:

- Identifikation von Handlungsbedarf: Fand diese Identifikation eher anlassbezogen oder strukturiert unter Einbezug mit weiteren Akteuren statt?
- Festlegung der Rahmenbedingungen: Wie groß war das Umfeld der einbezogenen Akteure?
- Konzept- und Projektentwicklung: Wie und in welchem Umfang fand die Beteiligung der Akteure statt?
- Erfolgskontrolle: Gab es nur eine haushalterische Erfolgskontrolle oder eine Evaluierung der Zielsetzungen der Maßnahme?

Die Prozessschritte 1. bis 5. (vgl. Ansicht 176) entsprachen dem Vorgehen in sechs Städten<sup>278</sup>. In fünf Städten<sup>279</sup> gab es ein anderes Vorgehen, bei dem nur einzelne Prozessschritte dem Prozessmodell entsprachen oder eine veränderte Schrittfolge<sup>280</sup> vollzogen wurde. Die Stadt Hochheim am Main entwickelte das Vorgehen in Abhängigkeit von der jeweiligen Maßnahme. In Dietzenbach war das andere Vorgehen in der Besonderheit der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme begründet (siehe Sondersachverhalt „Dietzenbacher Modell“).

Vor diesem Hintergrund ergaben sich die ausgewählten Prozessschritte. Dabei ist es erforderlich, hier vor allem die Prozessschritte „1. Handlungsbedarf identifizieren“, „3. Handlungskonzept entwickeln“ und „4. Projektentwicklung durchführen“<sup>281</sup> des dargestellten Prozessmodells zu behandeln, zu diesem vierten Prozessschritt zählt die Überörtliche Prüfung auch die Erfolgskontrolle.

Die Identifikation des Handlungsbedarfs erfolgte

Identifikation  
Handlungsbedarf

- über eine Bestandsaufnahme durch den Bürgermeister und die Verwaltung, im Rahmen der Stadterneuerung, -sanierung sowie der Bauberatung und durch Anfragen von Bürgern oder Ansiedlungsinteressierten,
- anlassbezogen durch den Bürgermeister oder die Mitarbeitenden in der Stadtentwicklung oder anderer Bereiche, z.B. Wirtschaftsförderung,
- über die politische Schwerpunktsetzung in der Stadtverordnetenversammlung und im Magistrat,
- durch Hinweise aus der Bürgerschaft oder Öffentlichkeit,
- durch Maßnahmenideen von Investoren, Projektentwicklern und Architekten sowie
- über Fördermittelprogramme.

Während Maintal, Nidderau und Rödermark den Handlungsbedarf nach einem strukturierten Vorgehen identifizierten, ermittelten Hochheim, Kirchhain und Babenhausen diesen anlassbezogen.

Neu-Isenburg beteiligte die Öffentlichkeit maßnahmenbezogen in Bürger- und Informationsveranstaltungen. Daneben hielt die Stadtverwaltung wöchentliche Magistratspressekonferenzen ab, in denen auch über stadtentwicklerische

278 Nidderau, Rödermark, Rodgau, Dreieich, Maintal, Babenhausen

279 Hochheim am Main, Kirchhain, Dietzenbach, Neu-Isenburg, Mörfelden-Walldorf

280 Kirchhain, Mörfelden-Walldorf

281 Schritte 3 und 4 ließen sich in den Städten nicht immer trennscharf abgrenzen und werden als Konzept- und Projektentwicklung in der Analyse zusammenfassend dargestellt.

Maßnahmen berichtet wurde. Informationen bereitete sie, wie die anderen Städte, für Bürger in der Presse und im städtischen Internetauftritt<sup>282</sup> auf.

In Maintal gab es den Fachdienst „Maintal aktiv“ als institutionalisierte Ansprechmöglichkeit für die Bürger. Neu-Isenburg setze ehrenamtliche „Stadtkümmerer“ ein, die im Rahmen ihrer Beobachtungen in der Stadt oder dem jeweiligen Stadtquartier Handlungsbedarf identifizierten und an die Stadtverwaltung übermittelten.

Unterschiede fand die Überörtliche Prüfung vor allem bei der strukturierten Herangehensweise und in der Beteiligung der Bürgerschaft und Öffentlichkeit.

Neben der Identifikation des Handlungsbedarfs war die Projekt- und Konzeptentwicklung ein Schwerpunkt der Analyse. Projektentwicklung in der Stadtentwicklung kann mit Hilfe von Projektmanagementmethoden und -instrumenten umgesetzt werden. Während eines Projektes oder auch nach Projektabschluss kann eine Erfolgskontrolle (Prozess- oder Ergebnisevaluation) vorgenommen werden, diese ermöglicht sowohl eine Einschätzung, inwieweit die Ziele einer Maßnahme erreicht wurden als auch wie wirkungsvoll der Prozess verlief.

Konzept- und  
Projektentwicklung

Eine umfassendere Beteiligung von Akteuren aus dem weiteren Umfeld des Handlungsbedarfs erfolgte bei der Konzept- und Projektentwicklung (Prozessschritt 3. und 4.) in drei Städten (Maintal, Dreieich, Nidderau). In drei weiteren Städten (Babenhausen, Kirchhain, Mörfelden-Walldorf) wurden themenbezogen nur diejenigen Akteure beteiligt, die unmittelbar relevant erschienen, dabei war diese Beteiligung begrenzt auf die förmliche Beteiligung im Sinne des Baugesetzbuches. Diesen Ansatz verfolgten vor allem die Städte, die unter konzeptioneller Entwicklung zuvorderst das Schaffen von Planungsgrundlagen verstanden (wie Hochheim und Kirchhain).

Die Einbindung weiterer Akteure handhabten die Städte sehr unterschiedlich. In einzelnen Städten war die Einbindung geprägt von dem Selbstverständnis der Stadtentwicklung, z. B. einer sehr aktiven Beteiligung der Bürger (wie in Maintal und Neu-Isenburg).

Die Entwicklung von Handlungskonzepten erfolgte in Maintal zielgerichtet und in einem guten Austausch zwischen Stadtverordneten, Magistrat, Verwaltung und Öffentlichkeit („trialogisches Verfahren“).

### **Konzeptentwicklung und Beteiligung in der Stadtentwicklung der Stadt Maintal**

Die Stadt Maintal führte in den Jahren 2009 bis 2010 einen Stadtleitbildprozess unter breiter Beteiligung aller relevanten Akteure durch. Das Stadtleitbild war ein Aktionsplan, den die Stadt regelmäßig weiterentwickelte. Stadtleitbildgruppen wie beispielsweise „Hochstadt – ein Ort für die Jugend“, „Maintal, aktiv für den Klimaschutz“, „Maintalbad“, „Kulturelle Leitprojekte“ arbeiteten an spezifischen Themen, um die Ziele des Stadtleitbildes zu erreichen. Diese Gruppen wurden von sogenannten Paten aus der Bürgerschaft und der Verwaltung begleitet. Eine neue Kultur der Zusammenarbeit zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung entstand.

Die umfassende Bürgerbeteiligung im Stadtleitbildprozess führte dazu, dass die Stadt Maintal einen eigenen Fachdienst (FD) gründete, der sich mit Bürgerbeteiligungsprozessen und deren Unterstützung befasste, der FD Maintal Aktiv – Freiwilligenagentur. Dieser war zentraler Anlaufpunkt für alle, die sich freiwillig in Maintal engagierten sowie für Unternehmen und gemeinnützige Einrichtungen, die das bürgerschaftliche Engagement in Maintal förderten.

---

282 Beispiel für eine eigenständige Internetseite aus Neu-Isenburg: <http://stadtquartier-sued.de>

Im Juni 2016 wurde die Freiwilligenagentur vom Fachdienst „Maintal Aktiv“ mit dem Qualitätssiegel der bagfa (Bundesarbeitsgemeinschaft der Freiwilligenagenturen e.V.) ausgezeichnet und erhielt im November 2016 den Innovationspreis für das Veranstaltungsformat „Dialog mit der Politik“.

Die Stadt Maintal hatte im Stadtleitbild angekündigt, dass aus dem Stadtleitbild in einem zweiten Schritt ein Stadtentwicklungsprogramm werden sollte. Dies geschah mit dem Bürgergutachten. Die Stadtverwaltung wählte 20 Bürger der Stadt aus, die dieses Bürgergutachten erarbeiteten (28. Juni - 5. Juli 2014).

Im November 2014 nahm die Stadtverordnetenversammlung das Bürgergutachten zur Kenntnis und beauftragte den Magistrat, entsprechende Stellungnahmen von den Stadtleitbildprojekten und den Beiräten (Seniorenbeirat, Kinderbeirat, Stadelternbeirat, Frauenbeirat) einzuholen.

Das auf dieser Basis überarbeitete Stadtentwicklungskonzept wurde im November und Dezember 2016 den Bürgern in stadtteilbezogenen Bürgerinformationsabenden vorgestellt.

Nur die Stadt Maintal wandte systematisch einzelne Methoden, wie z. B. den Projektauftrag an. In allen anderen Städten gab es keine standardisierten Vorgaben für das Projektmanagement.

Erfolgskontrollen fanden statt, wenn ein Förderprogramm dies entsprechend einforderte oder diese proaktiv durchgeführt wurden. Insgesamt acht Städte<sup>283</sup> wiesen entsprechende Ansätze auf. Beispielhaft ist hier zu nennen, dass Rodgau eine Erfolgskontrolle für die Handlungspläne 2011-2013 und 2015-2016 der Initiative „Rodgau bildet Zukunft“ vornahm. Jeweils zum Ende der Handlungspläne prüfte Rodgau den Umsetzungsstand der definierten Maßnahmen.

Erfolgskontrolle

Eine Evaluierung im Sinne einer Erfolgskontrolle von Maßnahmen der Stadtentwicklung erachteten alle Städte als sinnvoll.

Folgende Faktoren bestimmten das konkrete Vorgehen/ den Prozess in den Städten:

- Ausrichtung an der jeweiligen Maßnahme und den örtlichen Rahmenbedingungen (u.a. Empfehlungen des Regionalverbandes) und der strategischen Zielsetzung der Stadt (sofern diese definiert worden waren),
- Selbstverständnis der Stadtentwicklung, welche Akteure innerhalb der Stadtverwaltung und in der Stadtgesellschaft bei der Entwicklung der Maßnahme beteiligt werden sollten.

Die vorgenannten Sachverhalte wurden im Hinblick auf eine qualitative Bewertung der Elemente einer integrierten Stadtentwicklung wie folgt von schwacher bis starker Ausprägung eingeordnet:

---

283 Dietzenbach, Dreieich, Maintal, Mörfelden-Waldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rodgau, Rödermark

Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element Prozess –				
Kommune	Aufgabenwahrnehmung			
	Identifikation von Handlungsbedarf <sup>1)</sup>	Festlegung der Rahmenbedingungen <sup>2)</sup>	Konzept- und Projektentwicklung <sup>3)</sup>	Erfolgskontrolle <sup>4)</sup>
Babenhhausen				
Dietzenbach				
Dreieich				
Hochheim am Main				
Kirchhain				
Maintal				
Mörfelden-Walldorf				
Neu-Isenburg				
Nidderau				
Rodgau				
Rödermark				
Gesamt schwach	3	4	3	3
Gesamt mittel	5	5	5	8
Gesamt stark	3	2	3	0

Legende:

- schwache Ausprägung
- mittlere Ausprägung
- starke Ausprägung

<sup>1)</sup> schwache Ausprägung: Anlassbezogen und punktuell wird der Bedarf ermittelt/ starke Ausprägung: Der Bedarf wird strukturiert ermittelt, über Bürger, Investoren, politische Akteure etc.

<sup>2)</sup> schwache Ausprägung: Nur diejenigen Ämter, Fachbereiche, Bürger etc. sind beteiligt, die anlassbezogen unmittelbar relevant erscheinen/ starke Ausprägung: Auch diejenigen Ämter, Fachbereiche, Bürger etc. sind beteiligt, die im weiteren Umfeld des Anlasses zu verorten sind

<sup>3)</sup> schwache Ausprägung: Nur themenbezogen werden diejenigen beteiligt, die unmittelbar relevant erscheinen. Methoden und Instrumente der Beteiligung begrenzen sich auf die förmliche Beteiligung BauGB/ starke Ausprägung: Auch Akteure, die im weiteren Kontext des Themenbezuges stehen, werden beteiligt. Unterschiedliche Methoden und Instrumente werden eingesetzt (z.B. Zukunftskonferenzen etc.)

<sup>4)</sup> schwache Ausprägung: Der Erfolg der Maßnahme wird nur haushalterisch nachgehalten/ starke Ausprägung: Die Zielsetzungen der Maßnahme werden von der Stadtverwaltung nach Umsetzung evaluiert und mit den Beteiligten und Bürgern diskutiert

Quelle: Eigene Darstellung<sup>284</sup>; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 177: Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element Prozess

Die Ansicht 177 macht deutlich, dass bei acht Städten eine stärkere integrierte Vorgehensweise bei der Identifikation des Handlungsbedarfs sowie der Konzept- und Projektentwicklung möglich ist. Bei der Festlegung der Rahmenbedingungen ist dies sogar bei neun Städten möglich. Die Erfolgskontrolle erfolgte

284 In Anlehnung an einzelne Kriterien aus Franke/Strauss; Integrierte Stadtentwicklung – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4.2010. S. 253-262.

in keiner Stadt anhand der Zielsetzung der Maßnahme und kann daher in allen Städten noch stärker ausgestaltet werden.

Kontexte der Stadtentwicklung sind heute nicht nur komplex, sondern auch zunehmend in der Vernetzung mit anderen Themen zu bearbeiten. Das haben alle Maßnahmen und Gespräche mit den Fachleuten in den Städten deutlich gemacht. Auch dies erfordert eine integrierte Sicht auf die stadtentwicklerischen Maßnahmen und eine interdisziplinäre Bearbeitung. Diese ist in den meisten Städten weiter ausbaufähig in Bezug auf den Prozess.

Im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung empfiehlt die Überörtliche Prüfung:

- Der Handlungsbedarf sollte strukturiert über alle Interessengruppen der Stadtgesellschaft ermittelt werden. Eine Leitbildentwicklung unter Beteiligung zahlreicher Akteure, wie es in Maintal erfolgte oder eine Orientierung an strategischen Zielen der Stadtentwicklung ist strukturgebend. Mit diesem Vorgehen kann gleichzeitig deutlich gemacht werden, wie die einzelnen Maßnahmen zur gesamten Stadtentwicklung und ihren Zielsetzungen beitragen.
- Die Städte sollten sich an einem definierten Prozess der Stadtentwicklung orientieren. Das kann helfen, das vernetzte Vorgehen und die Einbindung unterschiedlicher Akteure integrierter zu planen.
- Innerhalb der Verwaltung sind die Fachleute aus der Verwaltung interdisziplinär (aus unterschiedlichen Fachbereichen) einzubinden, um frühzeitig das vernetzte Bearbeiten sicherzustellen. Gleiches betrifft auch die Einbindung der Bürgerschaft und Öffentlichkeit. Dabei können und sollten neben den formalen Beteiligungsformen auch alternative Formate ausprobiert werden.
- Die Instrumente und Methoden des Projektmanagements sind in der Stadtentwicklung anzuwenden. Auf diese Weise kann das Vorgehen transparenter strukturiert und die Einbindung der Akteure in die relevanten Prozessschritte geplant werden. Zum Projektmanagement zählt auch eine Erfolgskontrolle (sowohl eine Prozess- als auch eine Ergebnisevaluierung), um die Ergebnisse systematisch zu dokumentieren und aus den Maßnahmen „zu lernen“.
- Ein Wirkungscontrolling sollte eingeführt werden, das an den strategischen Entwicklungszielen der Stadtentwicklung ansetzt.

### 9.5.2 Aufbauorganisation der Stadtentwicklung

Stadtentwicklung ist eine Aufgabe, die im Zusammenspiel mehrerer Organisationseinheiten innerhalb einer Stadtverwaltung bearbeitet wird. Aufbauorganisatorische Regelungen legen fest, welche Stelle in der Gesamtverwaltung diese Aufgabe fachübergreifend koordiniert und verantwortlich wahrnimmt. Eine Zuordnung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortung ist aus diesem Grunde für eine erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen der Stadtentwicklung wichtig. Um die Organisationsstruktur der Stadtentwicklung bewerten zu können, untersuchte die Überörtliche Prüfung sowohl die Aufbauorganisation als auch die Schnittstellen innerhalb der Kernverwaltung.

Zehn Städte (Babenhausen, Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rödermark, Rodgau) trennten die Aufgaben der Stadtentwicklung aufbauorganisatorisch nicht von denen der Stadtplanung (siehe Prozessmodell Ansicht 176). Diese Städte führten die Stadtentwicklung sowie Stadtplanung in einer Organisationseinheit und Stelle und damit in Personalunion durch. Die Städte Kirchhain und Hochheim unterschieden weder sprachlich noch inhaltlich die beiden Aufgabengebiete. In Dietzenbach waren die Aufgaben der Stadtentwicklung und der Stadtplanung in

zwei eigenständigen Organisationseinheiten (Sachgebiete) angesiedelt. Die Zuständigkeiten waren in Stellenbeschreibungen und Geschäftsverteilungsplan festgelegt.

Die Bündelung beider Aufgaben auf einer Stelle und in einer Person wurde mit dem reibungslosen Ablauf der Schnittstelle begründet. Städte, die keine organisatorische Trennung definiert hatten und in Personalunion beide Aufgaben führten, behandelten die Aufgaben der Stadtentwicklung zeitweise nachrangig gegenüber den anderen Aufgaben, z.B. der Stadtplanung.

Dietzenbach stellte die Schnittstelle und den regelmäßigen Austausch zu stadtweiten Themen, u.a. Stadtentwicklung über eine Arbeitsgruppe aus Stadtplanung, Wirtschaftsförderung, Ordnung, Bau, Finanzen, Städtische Eigenbetriebe, Stadtwerke und Stadtentwicklung („SWOB“ Runde), die zusammen mit dem Bürgermeister tagte, sicher.

Zusammenfassend lässt sich die Aufbauorganisation in den einzelnen Städten wie folgt einordnen:

Qualitative  
Bewertung der  
Organisation

Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element Organisation –	
Kommune	Aufgabenwahrnehmung
	Organisation <sup>1</sup>
Babenhausen	schwache Ausprägung
Dietzenbach	starke Ausprägung
Dreieich	mittlere Ausprägung
Hochheim am Main	schwache Ausprägung
Kirchhain	schwache Ausprägung
Maintal	mittlere Ausprägung
Mörfelden-Walldorf	mittlere Ausprägung
Neu-Isenburg	mittlere Ausprägung
Nidderau	mittlere Ausprägung
Rodgau	mittlere Ausprägung
Rödermark	schwache Ausprägung
Gesamt schwach	4
Gesamt mittel	6
Gesamt stark	1

Legende:  
■ schwache Ausprägung  
■ mittlere Ausprägung  
■ starke Ausprägung

<sup>1)</sup> schwache Ausprägung: Stadtentwicklung wird im Aufgabengliederungsplan beschrieben, eine eigenständige Organisationseinheit gibt es nicht. Die Aufgaben sind nicht einzelnen Stellen klar zugeordnet/ starke Ausprägung: Stadtentwicklung ist ein eigenständiger Organisationsbereich mit klar zugewiesenen Aufgaben (siehe Stellenbeschreibungen)  
 Quelle: Eigene Darstellung<sup>285</sup>; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 178: Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element Organisation

285 In Anlehnung an einzelne Kriterien aus Franke/Strauss; Integrierte Stadtentwicklung – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4.2010. S. 253-262.

Die Organisationsgröße bei Kommunen bis 50.000 Einwohnern macht eine persönliche, bilaterale Zusammenarbeit, die nicht formal definiert ist, möglich. Das gehört zu den Erfolgsfaktoren dieser kommunalen Größenklasse.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt:

- Die Aufgaben der Stadtentwicklung von denen der Stadtplanung abzugrenzen und Stellen und Organisationseinheiten eindeutig zuzuweisen. Dabei sollte auf die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen (Prinzip der Kongruenz) geachtet werden. Zur Transparenz trägt eine verbindliche Dokumentation dieser Zuordnung bei (u. a. in Stellenbeschreibungen, Aufgabengliederungsplänen). Diese Transparenz ist bei den komplexen Prozessen der Stadtentwicklung unerlässlich.
- Die Schnittstellen zwischen den Aufgaben der Stadtplanung und -entwicklung entsprechend zu definieren.

### 9.5.3 Personeller Ressourceneinsatz

Für eine wirkungsvolle Stadtentwicklung ist das eingesetzte Personal ein Erfolgsfaktor. Neben einer ausreichenden quantitativen Personalausstattung entscheiden insbesondere die Erfahrung und die Qualifikation der Beschäftigten über den Erfolg von Stadtentwicklungsmaßnahmen. Um die Entwicklung in der Methodik und im Umgang mit neuen Themen (erneuerbare Energien, Mobilität) und Methoden (dialogische Verfahren) verfolgen und anwenden zu können, sind Fortbildungen wichtig.

In der folgenden Ansicht 179 ist die Verteilung des eingesetzten Personals im Bereich der Stadtentwicklung dargestellt.

Personaleinsatz im Bereich der Stadtentwicklung						
Kommune	Personaleinsatz im Basisjahr 2010			Personaleinsatz im Basisjahr 2016		
	VZÄ	je km <sup>2</sup> *	je 1.000 Einwohner**	VZÄ	je km <sup>2</sup> *	je 1.000 Einwohner**
Babenhausen	0,80	0,01	0,05	0,60	0,01	0,04
Dietzenbach	1,37	0,06	0,04	1,76	0,08	0,05
Dreieich	0,85	0,02	0,02	1,05	0,02	0,03
Hochheim am Main	0,80	0,04	0,05	1,25	0,06	0,07
Kirchhain	1,90	0,02	0,12	1,90	0,02	0,12
Maintal	0,96	0,03	0,03	1,72	0,05	0,05
Mörfelden-Walldorf	0,59	0,01	0,02	0,28	0,01	0,01
Neu-Isenburg	0,75	0,03	0,02	1,25	0,05	0,03
Nidderau	1,20	0,03	0,06	1,80	0,04	0,09
Rodgau	0,48	0,01	0,01	0,24	0,00	0,01
Rödermark	0,53	0,02	0,02	1,07	0,04	0,04
Unteres Quartil	0,67	0,01	0,02	0,83	0,01	0,03
Median	0,80	0,02	0,03	1,25	0,04	0,04
Oberes Quartil	1,08	0,03	0,05	1,74	0,05	0,06

\* Als Vergleichswert wurden hier die Flächenwerte [km<sup>2</sup>] aus der Hessischen Gemeindestatistik für die Basisjahre 2010 und 2016 herangezogen.  
 \*\* Als Vergleichswert wurden hier die Einwohnerzahlen aus der Hessischen Gemeindestatistik für die Basisjahre 2010 und 2016 herangezogen.  
 Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaft im Erhebungsbogen/in den Interviews; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 179: Personaleinsatz im Bereich der Stadtentwicklung

Der Median der in der Stadtentwicklung eingesetzten Personalkapazitäten erhöhte sich von 0,80 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) 2010 auf 1,25 VZÄ 2016, mithin eine Steigerung um 56 Prozent.

Dieser Anstieg kann mit der Zunahme der Bedeutung der Stadtentwicklung und gestiegener Aktivitäten im Prüfungszeitraum in Verbindung gebracht werden.

Neben dem Personaleinsatz sind Qualifikation und Berufserfahrung der Beschäftigten wichtig. In der Praxis hat sich eine gute Mischung zwischen sehr erfahrenen und weniger erfahrenen Beschäftigten bewährt. Eine homogene Verteilung über die Erfahrungscluster 0 bis 10 Jahre und 10 bis 30 Jahre Berufserfahrung ist anzustreben.

Qualifikation und Berufserfahrung

Nachstehende Ansicht 180 gibt einen Überblick über die vorhandenen Qualifikationen und Erfahrungscluster:

Qualifikation und Berufserfahrung des eingesetzten Personals								
Nr.	Kommune	Qualifikation (Zahl der Mitarbeiter)				Berufserfahrung nach Clustern (Zahl der Mitarbeiter)		
		Verwaltung	Stadtentwicklung		Sonstiges <sup>1</sup>	Unter 10 Jahre	10-30 Jahre	Über 30 Jahre
			Geograph/in	Ingenieur/in				
1	Babenhäusen	-	1	4	2	3	4	-
2	Dietzenbach	-	-	6	-	1	5	-
3	Dreieich	1	4	1	-	1	4	1
4	Hochheim am Main	2	1	2	-	1	2	2
5	Kirchhain	3	-	2	2	3	2	2
6	Maintal	1	9	-	1	1	7	3
7	Mörfelden-Walldorf	-	-	5	3	5	2	1
8	Neu-Isenburg	-	-	11		1	8	2
9	Nidderau	3	1		-	1	2	1
10	Rödermark	3	1	7	6	9	4	4
11	Rodgau	4	3	2	-	1	8	-
Gesamt		17	60		14	27	48	16
Prozent von Gesamt		19 %	66 %		15 %	30 %	53 %	18 %

<sup>1</sup> Sonstiges: u.a. Dipl.-Volkswirt, Technischer Zeichner, Elektro-Installateur, Dipl.-Sozialpädagoge, Dipl.-Betriebswirt, Sozialarbeiter, staatl. anerkannter Erzieher  
Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaft im Erhebungsbogen/in den Interviews; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 180: Qualifikation und Berufserfahrung des eingesetzten Personals

In allen Städten war fachlich ausgebildetes und berufserfahrenes Personal in der Stadtentwicklung tätig. Beschäftigte mit einer Berufserfahrung unter zehn Jahren waren ebenso wie langjährig erfahrene Beschäftigte (Berufserfahrung über 30 Jahre) vertreten. Die Erfahrungscluster waren in zehn Städten (Babenhäusen, Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rödermark, Rodgau) homogen verteilt.

Die Beschäftigten der Stadtentwicklung nahmen in allen Städten an externen Fortbildungen teil. Themenschwerpunkte waren insbesondere Bau- und Planungsrecht. In einzelnen Städten (Dreieich, Kirchhain, Rödermark) empfiehlt die Überörtliche Prüfung spezifischere Themen der Stadtentwicklung mit in das Fortbildungsprogramm aufzunehmen, um die Bandbreite des Know-hows zu erweitern.

Qualitative  
Bewertung  
Personelle  
Ressourcen

Die nachstehende Ansicht 181 ordnet die betrachteten personellen Ressourcen im Vergleich ein:

Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element Personelle Ressourcen –	
Kommune	Aufgabenwahrnehmung
	Personelle Ressourcen <sup>1)</sup>
Babenhausen	
Dietzenbach	
Dreieich	
Hochheim am Main	
Kirchhain	
Maintal	
Mörfelden-Walldorf	
Neu-Isenburg	
Nidderau	
Rodgau	
Rödermark	
Gesamt schwach	4
Gesamt mittel	3
Gesamt stark	4

Legende:

schwache Ausprägung

mittlere Ausprägung

starke Ausprägung

<sup>1)</sup> schwache Ausprägung: Stellenanteile sind teilweise für die Stadtentwicklung ausgewiesen. Die Qualifikation der Stelleninhaber ist nur in Teilen auf Stadt- und Raumplanung ausgerichtet. Fortbildungen können nur in eingeschränktem Rahmen besucht werden/ starke Ausprägung: Die Stellenanteile für die Stadtentwicklung sind eindeutig benannt. Die Qualifikation der meisten Stelleninhaber ist konkret auf Stadt-/ Raumplanung ausgerichtet. Fortbildungen erfolgen regelmäßig und umfassend.

Quelle: Eigene Darstellung<sup>286</sup>; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 181: Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Aufgabenwahrnehmung/ Element personelle Ressourcen

Die Stellenanteile für die Stadtentwicklung waren in vier Städten (Maintal, Dietzenbach, Neu-Isenburg, Nidderau) eindeutig benannt sowie die Qualifikation der meisten Stelleninhaber konkret auf Stadt-/ Raumplanung ausgerichtet. Regelmäßige und umfassende Teilnahmen an Fortbildungsveranstaltungen fan-

286 In Anlehnung an einzelne Kriterien aus Franke/Strauss; Integrierte Stadtentwicklung – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4.2010. S. 253-262.

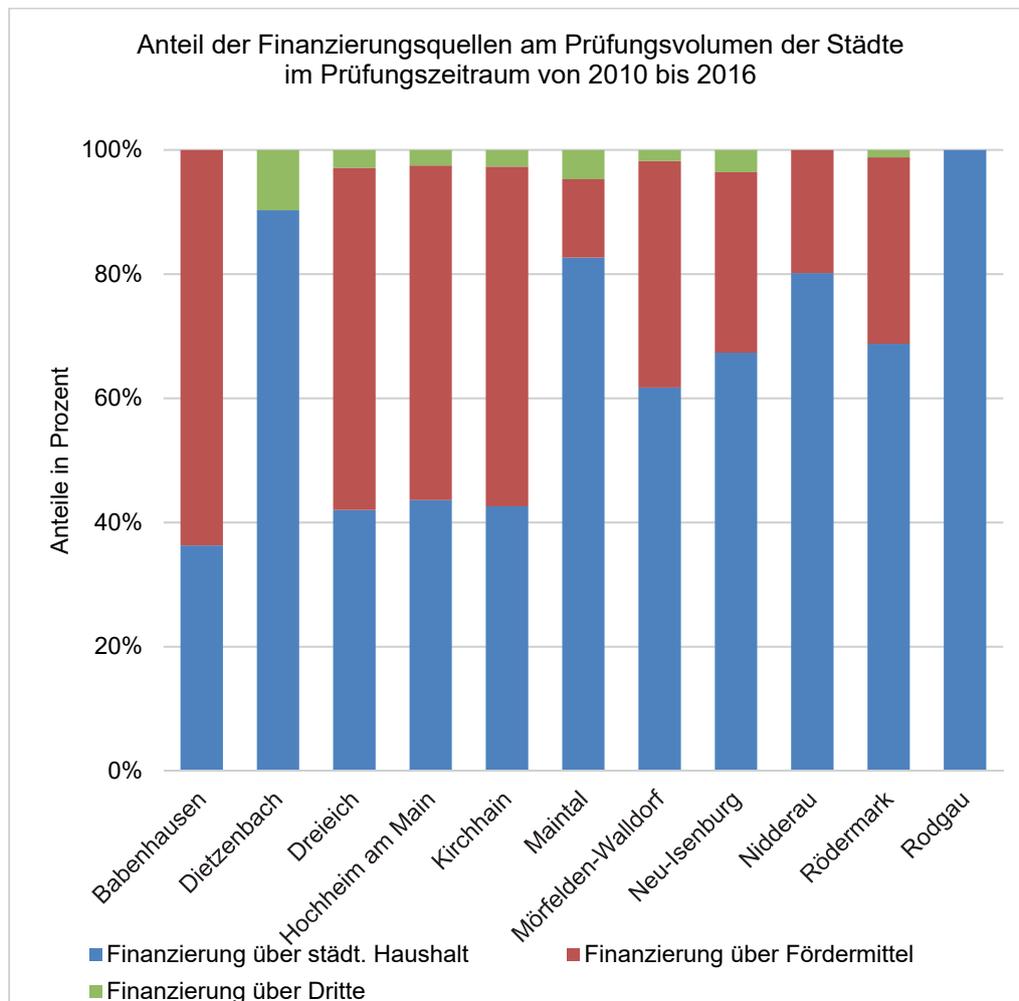
den hier statt. In vier Städten (Hochheim am Main, Mörfelden-Walldorf, Rödermark, Rodgau) waren Stellenanteile nur in Teilen für die Stadtentwicklung ausgewiesen und die Qualifikation der Stelleninhaber nicht konkret auf Stadt- und Raumplanung ausgerichtet. Fortbildungen konnten nur in eingeschränktem Rahmen besucht werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt entsprechend im Kontext von Stadtentwicklung ausgebildetes Personal einzusetzen und die Erfahrungscluster bei diesen Beschäftigten zu berücksichtigen. Fortbildungen sind besonders relevant, um die „Augenhöhe“ zu den Externen Planern und Partnern zu erhalten.

## 9.6 Finanzierung

Vor dem Hintergrund eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung betrachtete die Überörtliche Prüfung die unterschiedlichen Quellen der Finanzierung und die Bandbreite, in der sie bei den durchgeführten Maßnahmen der Stadtentwicklung eingesetzt wurden. Hierbei differenzierte die Überörtliche Prüfung zwischen der Eigenfinanzierung über den städtischen Haushalt, Finanzierung über Fördermittel sowie der Fremdfinanzierung über Dritte. Zu Letzterer zählen alle weiteren Finanzierungsquellen außerhalb der Stadt und Fördermittelgeber.

Die Anteile an den eingesetzten Finanzierungsquellen sind der Ansicht 182 zu entnehmen.



Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaften; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 182: Anteile der Finanzierungsquellen am Prüfungsvolumen der Städte im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016

Die Finanzierung der 174 Maßnahmen der Stadtentwicklung stellten die elf Städte im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016 über unterschiedliche Quellen sicher. Mit den Städten Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg und Rödermark setzten sieben Städte Mittel aus allen drei Finanzierungsquellen ein.

Im Median setzten die geprüften Städte im Prüfungszeitraum 2010 bis 2016 ein Finanzvolumen von 7.422 Euro je Einwohner für Maßnahmen der Stadtentwicklung um.

Große Unterschiede bestanden darin, wie aktiv die Städte verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten (neben der Haushaltsfinanzierung die Finanzierung über Förder- oder Drittmittel) recherchierten, in Betracht zogen und einsetzten.

### Haushaltsmittel

Die Finanzierung über den städtischen Haushalt war bei den betrachteten Maßnahmen der Stadtentwicklung die überwiegende Finanzierungsart. Die Eigenfinanzierungsquote lag im Median bei 67,3 Prozent. Sieben der elf geprüften Städte finanzierten die Maßnahmen zu mehr als 50 Prozent aus dem städtischen Haushalt. Nur in Babenhausen, Dreieich, Hochheim am Main und Kirchhain überstieg der Einsatz von Fördermitteln den der städtischen Haushaltsmittel.

Bei der Stadt Dietzenbach ist als Besonderheit zu beachten, dass ein Teil der Maßnahmen über den „Wirtschaftsplan zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach“<sup>287</sup> finanziert wurde. Dieser wurde separat vom städtischen Haushalt geführt. Nach Ablauf der Maßnahme fällt er dem Haushalt zu (daher hier der Eigenfinanzierung zugeordnet). In Rodgau lag die Eigenfinanzierungsquote bei 100 Prozent, d.h. die Stadt nutzte ausschließlich den städtischen Haushalt als Finanzierungsquelle.

### Fördermittel

Ein Teil der Maßnahmen war über Fördermittel finanziert. Die Fördermittelquote lag im Median bei 30 Prozent. Die beiden Städte Dietzenbach und Rodgau bezogen im Prüfungszeitraum keine Fördermittel. Neu-Isenburg fiel aufgrund des hohen Gesamtvolumens der Maßnahmen eine Sonderrolle zu. Die Stadt band mit 405.260 Euro in Summe auch die meisten Fördermittel ein.

Die Städte bestätigten alle, dass Fördermittel eine impulsgebende Funktion hatten, um Maßnahmen der Stadtentwicklung anzugehen. Wenn Fördermöglichkeiten in Anspruch genommen werden konnten, beschleunigte dies die Beschlussfassung zur Umsetzung der Maßnahmen in den politischen Gremien, sofern der städtische Haushalt die Finanzierung des Eigenanteils erlaubte. Die Art der Finanzierung war sowohl abhängig von der jeweiligen Maßnahme, als auch der Möglichkeit alternativer Finanzierung.

### Drittmittel

Den geprüften Städten gelang es nur in wenigen Fällen, Drittmittel für die Maßnahmen der Stadtentwicklung zu aktivieren. Im Median wurden 2,5 Prozent des Maßnahmenvolumens über Drittmittel finanziert. Auffällig ist, dass mit Babenhausen, Nidderau und Rodgau drei Städte keine Drittmittel in die Maßnahmen der Stadtentwicklung einbezogen. Dietzenbach konnte mit Drittmitteln von 19.872 Euro den höchsten Drittmittelanteil – rund 10 Prozent – erreichen.

Die Analyse der Finanzierung von Maßnahmen der Stadtentwicklung muss aufgrund der unterschiedlichen Herangehensweise der Städte differenziert ausfallen. Während Babenhausen, Dreieich, Hochheim am Main und Kirchhain mit Eigenfinanzierungsquoten unter 50 Prozent eine vergleichsweise geringe Haushaltsbelastung durch die Maßnahmen der Stadtentwicklung erreichten, ist

---

287 Vgl. zum „Wirtschaftsplan zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Dietzenbach“ die Ausführungen im Sondersachverhalt (grauer Kasten Ansicht 172).

die Finanzierung in Rodgau zu 100 Prozent über den städtischen Haushalt erfolgt. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist es positiv zu bewerten, wenn die Städte auch alternative Finanzierungsmöglichkeiten prüfen und in Anspruch nehmen.

Alle geförderten Maßnahmen haben die Städte auf der Grundlage eines bestehenden Handlungsbedarfs beschlossen. Dies wurde in Beschlussvorlagen und/ oder entsprechenden Gutachten begründet. Fehlanreize durch Förderangebote stellte die Überörtliche Prüfung nicht fest. Ob dagegen die bestehenden Defizite durch die Maßnahmen behoben werden konnten, war aufgrund der Zeitspannen von 10 bis 20 Jahren und mehr, in denen Prozesse der Stadtentwicklung ablaufen, im Rahmen des Vergleichs nicht zu überprüfen.

Die qualitative Bewertung im Prüfbereich „Finanzierung“ ist der folgenden Ansicht 183 zu entnehmen.

Qualitative  
Bewertung  
Finanzierung

Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Finanzierung –	
Kommune	Finanzierung
	Finanzierungsquellen <sup>1)</sup>
Babenhhausen	
Dietzenbach	
Dreieich	
Hochheim am Main	
Kirchhain	
Maintal	
Mörfelden-Walldorf	
Neu-Isenburg	
Nidderau	
Rodgau	
Rödermark	
Gesamt schwach	1
Gesamt mittel	3
Gesamt stark	7

Legende:  
■ schwache Ausprägung  
■ mittlere Ausprägung  
■ starke Ausprägung  
<sup>1)</sup> schwache Ausprägung: Nur eine Finanzierungsquelle z.B. Mittel aus dem städtischen Haushalt oder Drittmittel eines Privaten/ starke Ausprägung: Es werden Mittel aus den drei Finanzierungsquellen eingesetzt  
 Quelle: Eigene Darstellung<sup>288</sup>; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 183: Qualitative Bewertung der integrierten Stadtentwicklung – Prüfbereich Finanzierung

Als sachgerecht bewertet es die Überörtliche Prüfung, in den geprüften Maßnahmen Fördermittel zu verwenden. Sie empfiehlt, zukünftig eine noch proaktivere Prüfung der Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Fördermitteln im Bereich der Stadtentwicklung durchzuführen. Dabei ist der Eigenanteil der Stadt sowie der interne Aufwand für die Fördermittelbeantragung zu ermitteln und im

288 In Anlehnung an einzelne Kriterien aus Franke/Strauss; Integrierte Stadtentwicklung – eine Standortbestimmung. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 4.2010, S. 253-262.

Rahmen der politischen Beschlussfassung transparent zu machen, um Fehlansätze auch in Zukunft zu minimieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt jenen Städten, in denen die Eigenfinanzierungsquote bei 80 Prozent und mehr lag (Rodgau, Maintal, Dietzenbach und Nidderau), in Zukunft verstärkt Alternativen zur Haushaltsfinanzierung bei Maßnahmen der Stadtentwicklung zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist eine systematische Prüfung von Optionen für die Einbeziehung von Fördermitteln oder Drittmitteln und Drittleistungen bei Maßnahmen der Stadtentwicklung angeraten. Hierbei sind im Sinne eines integrierten Ansatzes insbesondere die lokale/ regionale Wirtschaft sowie weitere Interessengruppen einzubeziehen.

### 9.7 Zusammenfassung

Integrierte Stadtentwicklung<sup>289</sup> zeichnet sich durch die Bündelung von Ressourcen und die intensive Einbeziehung eines breiten Akteursspektrums auch außerhalb von Politik und Verwaltung aus.

Qualitative  
Gesamtbewertung

Die Überörtliche Prüfung ordnete die im Rahmen der 206. Vergleichenden Prüfung „Stadtentwicklung“ geprüften Städte entsprechend der drei Prüfbereiche ein. Sie bewertete nach starker, mittlerer und schwacher Ausprägung der Elemente eines integrierten Ansatzes der Stadtentwicklung (siehe Abschnitte 9.4-9.6). Die gesamthafte Bewertung mit dem Profil der Städte bildet die nachfolgende Ansicht 184 ab.

---

289 Das seit 1999 laufende Bund-Länder-Programm die „Soziale Stadt“ hat bereits die integrierte Stadtentwicklung aufgegriffen, mit dem Ziel, kleinräumige städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Negativentwicklungen aufzuhalten und damit die Lebensbedingungen vor Ort umfassend zu verbessern. Vgl.: „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt“: [http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale\\_stadt\\_node.html](http://www.staedtebaufoerderung.info/StBauF/DE/Programm/SozialeStadt/soziale_stadt_node.html)

Qualitative Gesamtbewertung												
Kommune	Maßnahmen der Stadtentwicklung					Aufgabenwahrnehmung						Finanzierung
	Maßnahmenportfolio	Räumliche Bezugsebene	Fachlich-thematische Zusammenhänge	Steuerung integriertes Handeln	Ausgestaltung von Entwicklungskonzepten	Prozess: Identifikation von Handlungsbedarf	Prozess: Festlegung der Rahmenbedingungen	Prozess: Konzept- und Projektentwicklung	Prozess: Erfolgskontrolle	Organisation	Personelle Ressourcen	Finanzierungsquellen
Babenhhausen												
Dietzenbach												
Dreieich												
Hochheim am Main												
Kirchhain												
Maintal												
Mörfelden-Walldorf												
Neu-Isenburg												
Nidderau												
Rodgau												
Rödermark												
Gesamt schwach	1	2	3	2	2	3	4	3	3	4	4	1
Gesamt mittel	4	5	2	5	5	5	5	5	8	6	3	3
Gesamt stark	6	4	6	4	4	3	2	3	0	1	4	7

Legende:  
■ schwache Ausprägung  
■ mittlere Ausprägung  
■ starke Ausprägung

Quelle: Eigene Erhebungen auf Grundlage der von uns validierten Angaben der kommunalen Körperschaft; Stand: 26. Januar 2018

Ansicht 184: Qualitative Gesamtbewertung

Ansicht 184 verdeutlicht, dass die Profile der Städte im Prüfbereich Maßnahmen eine starke Ausprägung aufwiesen.

Eine starke Ausprägung der integrierten Stadtentwicklung konnte beim Maßnahmenportfolio (Maßnahmentypen sowie sektorale, thematische Schwerpunkte) und den fachlich-thematischen Zusammenhängen festgestellt werden.

Im Prüfbereich „Aufgabenwahrnehmung“ waren vor allem die Elemente Organisation, Festlegung der Rahmenbedingungen und Erfolgskontrolle schwach bis mittel ausgeprägt. Im Element Organisation gab es mit Dietzenbach nur eine Stadt, die die Stadtentwicklung in einem eigenständigen Organisationsbereich führte. Bei der Festlegung der Rahmenbedingungen fiel die Vorgehensweisen

in Maintal und Nidderau auf, die eine strategische Zielsetzung der Stadtentwicklung integrativ entwickelte und die Maßnahmen daran ausrichtete.

Eine systemische Erfolgskontrolle fand die Überörtliche Prüfung in keiner der Städte vor.

Im Prüfbereich „Finanzierung“ erreichten sieben Städte eine starke Ausprägung, indem sie Finanzmittel aus verschiedenen Finanzierungsquellen einsetzten. Mit Rodgau setzte lediglich eine Stadt ausschließlich Mittel aus dem städtischen Haushalt ein.

Bei den drei Prüfbereichen „Maßnahmen“, „Aufgabenwahrnehmung“ und „Finanzierung“ besteht das größte Weiterentwicklungspotenzial im Bereich „Aufgabenwahrnehmung“.

In zwei Städten (Maintal, Nidderau) wurden alle Elemente einer integrierten Stadtentwicklung angewandt. Diese Städte entwickelten die Maßnahmen der Stadtentwicklung auf Basis von strategischen Zielen und Stadtentwicklungskonzepten. Gleichzeitig stellten sie eine gute Kommunikation und einen Austausch aller Akteure (Magistrat, Stadtverordnetenversammlung, Öffentlichkeit, externe Planer und Verwaltung) sicher. Dietzenbach war gebunden an eine Maßnahme, die in den 1970er Jahren beschlossen wurde und hatte damit nur eingeschränkt die Möglichkeit alle Elemente der integrierten Stadtentwicklung anzuwenden.

Eine integrierte Stadtentwicklung war insbesondere in jenen Kommunen zu beobachten, in denen der Magistrat und/ oder die Stadtverordnetenversammlung Rahmenbedingungen und Leitlinien festlegten, um die Verbindlichkeit der Planungen zur Entwicklung des Stadtgebietes zu erhöhen. Auf diese Weise kann es den Städten besser gelingen, die zukünftigen Herausforderungen in diesem Feld zu erkennen und Wege zu finden, damit umzugehen.

### 9.8 Ausblick

Die Städte stehen vor großen Herausforderungen, um den gesellschaftlichen, demographischen, klimatischen und digitalen Wandel zu bewältigen. Vor allem die digitalen Entwicklungen stehen gerade erst am Anfang. „Smart Cities“<sup>290</sup> nutzen Informations- und Kommunikationstechnologien, um auf der Basis von integrierten Entwicklungskonzepten kommunale Infrastrukturen, wie beispielsweise Energie, Gebäude, Verkehr, Wasser und Abwasser zu verknüpfen.<sup>291</sup> Der Begriff der integrierten Stadtentwicklung wird im Zeitalter der Digitalisierung in doppelter Hinsicht verändert. Zum einen führt dies zu einer stärkeren Vernetzung der Politik- und Handlungsfelder, zum anderen zu neuen und anderen Dialog- und Beteiligungsprozessen.

Insbesondere die Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitswelt wird tiefgreifende Veränderungen für die Städte und ihre Bewohner mit sich bringen. Mit der Entwicklung von E-Commerce, Sharing economy und vor allem der Industrie 4.0 gehen eine Dezentralisierung der Produktion und damit eine Aufhebung der räumlichen Trennung vom produzierenden Gewerbe und anderen Funktionen in der Stadt einher. Dies wird wiederum Auswirkungen auf die Entwicklung von Wohn- und Gewerbenutzung sowie auf Verkehrsverhalten und Pendlerströme haben.

---

<sup>290</sup> Vgl. Brucke, M., Percy-Ott, W. et. al.: Positionspapier zum Nationalen IT-Gipfel. Projektgruppe Smart Cities/ Regions in der Fokusgruppe Intelligente Vernetzung; online verfügbar unter <http://deutschland-intelligent-vernetzt.org> (29. Januar 2017).

<sup>291</sup> Vgl. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-city-charta-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (10. Januar 2018).

Auch Connected Mobility, die vernetzte Mobilität, wird zu Umbrüchen im Gefüge der Stadt führen. Die meisten Autos sind bereits heute mit intelligenten Assistenzsystemen ausgestattet. Die Vernetzung von Fahrzeugen untereinander und ihre Verbindung zu Ampeln, Stauwarnsystemen und Infrastrukturen stecken jedoch noch in den Kinderschuhen. Experten gehen davon aus, dass diese Entwicklung bereits ab 2025 zum autonomen Fahren führen wird.<sup>292</sup>

In Deutschland ist u.a. die Stadt Darmstadt hier federführend. So ist Darmstadt 2017 als Gewinner des Wettbewerbs „Digitale Stadt“ gekürt worden. Diesen Wettbewerb hatte der Digitalverband Bitkom in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) initiiert. Mit der Unterstützung von mehr als 20 Partnerunternehmen wird Darmstadt nun zu einer digitalen Modellstadt ausgebaut. Ab Anfang 2018 werden Bereiche wie der Verkehrssektor, die Energieversorgung, Schulen und das Gesundheitswesen mit neuesten digitalen Technologien ausgerüstet. Zudem sollen künftig die öffentliche Verwaltung innovative Online-Anwendungen und der Handel intelligente Lieferdienste anbieten können. Auch die Telekommunikationsnetze sollen ausgebaut und verbessert werden.<sup>293</sup>

Nicht zuletzt werden auch die zunehmende Bevölkerungsdynamik (Migration und Demographie) sowie die Zuwanderung vom Land in die Stadt zu Umbrüchen führen. Eine zunehmende Verdichtung bei insgesamt knapper werdenden Flächen wird zu einer Zunahme von Nutzungskonflikten sowie steigenden Grundstücks- und Immobilienpreisen im städtischen Raum führen.

Herausforderungen stellen sich aus den genannten Entwicklungen vor allem auch für die Aufgaben der Stadtentwicklung, wenn es darum geht, die Stadt als „Gesamtorganismus“ strategisch und zielgerichtet auf diese Zukunftsthemen vorzubereiten.

Kommunen, Wirtschaft, Forschung und Zivilgesellschaft entwickeln in enger Zusammenarbeit neue digitale Dienste (Co-Creation), nutzen die Digitalisierung im Sinne der nachhaltigen Stadtentwicklung und stärken lokale Wirtschaft und zivilgesellschaftliches Engagement. Derzeit aktuelle Ansätze wie „Citizen Sensing“<sup>294</sup>, „Sharing“<sup>295</sup> oder „Crowd-Mapping“<sup>296</sup> sollten auf ihre Anwendbarkeit hin untersucht werden, um z. B. neue Lösungen für Mobilität, Infrastruktur oder Ressourceneffizienz zu generieren. Formate wie offene Werkstätten (FabLabs), Ideenwettbewerbe oder Think Tanks gilt es zu nutzen und weiterzuentwickeln.

Angesichts dieser Befunde stellt sich die Frage, welche konkreten Auswirkungen diese Entwicklungen auf die kleinen und mittleren Städte in Hessen haben.

---

292 Vgl. Saldern, Sivert von: Wie vernetzte Mobilität in Zukunft gelingt; online verfügbar unter <http://www.z-punkt.de/de/themen/artikel/wie-vernetzte-mobilitaet-in-zukunft-gelinkt/403> (19. Januar 2018).

293 Vgl. <http://www.digitalestadt.org/bitkom/org/Presse/Presseinformation/Darmstadt-gewinnt-Wettbewerb-Digitale-Stadt.html> (12. Juni 2017).

294 Citizen Sensing bezeichnet ein Monitoring durch kontinuierliche Beobachtung über Crowdsourcing-Aktivitäten auf lokaler Ebene; vgl. Streich, B.: Stadtplanung in der Wissensgesellschaft – Ein Handbuch, Wiesbaden: VS, 2011, S. 191.

295 Sharing bezeichnet Geschäftsmodelle, Plattformen, Online- und Offline-Communitys und Praktiken, die eine geteilte Nutzung von ganz oder teilweise ungenutzten Ressourcen ermöglichen (siehe auch Sharing Economy, Collaborative Consumption und Collaborative Economy); vgl. Teubner, T./Hawliitschek, F./Gimpel, H.: Motives in the Sharing Economy: An Empirical Investigation of Drivers and Impediments of Peer-to-Peer Sharing, Working Paper, 2016, Paper retrieved on [im.iism.kit.edu](http://im.iism.kit.edu).

296 Crowd-Mapping bezeichnet die Verwendung von Datenbeständen, die im Rahmen von Crowdsourcing-Prozessen durch eine Vielzahl einzelner Aktionen internetgestützt entstehen. Dazu gehören z.B. Online-Enzyklopädien, wie Wikipedia oder Open StreetMap; vgl. Diaz-Bone, R./Weischer, C.: Methoden-Lexikon für die Sozialwissenschaften, S. 70.

Eine digitalisierte integrierte Stadtentwicklung löst bisherige technokratische Planungsansätze ab und setzt auf „lernende“ Systeme mit zahlreichen Rückkopplungsschleifen zwischen „top-down“-Vorgaben und „bottom-up“-Rückmeldungen.<sup>297</sup> Dies kann nur verwaltungsübergreifend erfolgen, unter Einbeziehung der unterschiedlichen Akteure einer Stadtgesellschaft, in die Entwicklung und Umsetzung von Strategien. Dieser Ansatz der Stadtentwicklung orientiert sich so stärker an stadtentwicklerischen Zielen, Strategien und Maßnahmen.

Um all das organisieren und steuern zu können, müssen der Aufgabe „Stadtentwicklung“ noch mehr Aufmerksamkeit und finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, da sie zu einer der Schlüsselaufgaben für Kommunen avancieren wird. Folgende Ansätze werden künftig zum Basisrepertoire der Stadtentwicklung zählen:

- strategische Ansätze der Stadtentwicklung,
- agiles Projektmanagement und
- Einsatz neuer Instrumente der Bürgerbeteiligung unter Einbindung digitaler Medien sowie Sozialer Netzwerke.

Die Entwicklung der Stadt der Zukunft setzt auch ein Umdenken von Politik und Verwaltung voraus. Es werden jene Städte profitieren, die diese Chancen erkennen und in der Lage sind, im Rahmen der Stadtentwicklung strategisch zu handeln und ihr Stadtgebiet zukunftsfähig aufzustellen.

---

<sup>297</sup> Vgl. <https://www.connective-cities.net/themen/integrierte-stadtentwicklung/> (19. Januar 2018)

# ANLAGEN

## 10. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Alle kreisfreien Städte, kreisangehörigen Städte und Gemeinden sowie die Landkreise und die wichtigsten kommunalen Verbände sind überörtlich zu prüfen. § 4 Absatz 1 des Gesetzes zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)<sup>298</sup> bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 185.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
Nr. 1	5 kreisfreie Städte <sup>1)</sup> 3 Städte von 100.001 bis 250.000 1 Stadt von 250.001 bis 500.000 1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000
Nr. 2	421 kreisangehörige Städte und Gemeinden <sup>1)</sup> 45 Städte und Gemeinden bis 3.000 76 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 136 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 129 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 28 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000
Nr. 3	21 Landkreise <sup>2)</sup> 1 Landkreis unter 100.000 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000 10 Landkreise von 200.001 bis 300.000 2 Landkreise von 300.001 bis 400.000 1 Landkreis über 400.000
Nr. 4	Landeswohlfahrtsverband Hessen
Nr. 5	Regionalverband FrankfurtRheinMain
Nr. 6	Zweckverband Raum Kassel
Nr. 7	Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main
Nr. 8	Kommunales Gebietsrechenzentrum
Nr. 9	273 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
Nr. 12	11 Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen <sup>1)</sup>
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2017 bei insgesamt 6.243.262 (31.12.2016: 6.213.088). <sup>1)</sup> aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO <sup>299</sup> <sup>2)</sup> aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO <sup>300</sup> Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG; Stand: 31.12.2017	

Ansicht 185: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

298 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2011, GVBl. I, S. 153, 159; vgl. Abschnitt 12, S. 310 f. des vorliegenden Berichts.

299 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 15. September 2016, GVBl. S. 167.

300 Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 183, Stand nach Änderung durch Artikel 2 des Gesetzes vom 20. Dezember 2015, GVBl. S. 618.

## 11. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum waren 15 Projekte zu bearbeiten, von denen sieben in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 230 Einzelprojekte.

### 11.1 Beendete Prüfungen

#### 11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte bei insgesamt 107 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund 4,7 Milliarden Euro (Ansicht 186). Bei diesem Prüfungsvolumen handelt es sich um monetäre Größen, die einen Hinweis auf die Bedeutung der kommunalen Aufgaben geben, die den Prüfungshandlungen unterzogen wurden. Dabei wurden regelmäßig die Aufwendungen der untersuchten Verwaltungsbereiche zugrunde gelegt.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen <sup>1)</sup>	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	60	3.533,3 Mio. €	139,3 Mio. €
<b>201. Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“</b> Landeswohlfahrtsverband Hessen	1	2.463 Mio. €	17,3 Mio. €
<b>203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“</b> Ahnatal, Alsfeld, Dautphetal, Diemelsee, Edermünde, Egelsbach, Eichenzell, Erbach, Freiensteinau, Gilserberg, Gladenbach, Grebenhain, Grünberg, Haina (Kloster), Haunetal, Heidenrod, Hessisch Lichtenau, Hünfeld, Kirchheim, Kirtorf, Knüllwald, Lohfelden, Ludwigsau, Modautal, Nauheim, Neuberg, Nidda, Poppenhausen (Wasserkuppe), Rockenberg, Schenklengsfeld, Schlüchtern, Schotten, Selters (Taunus), Ulrichstein, Wartenberg, Weimar (Lahn), Weinbach, Wolfhagen, Wöllstadt, Zwingenberg	40	647 Mio. €	90,4 Mio. €
<b>207. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“</b> Bischofsheim, Büttelborn, Eppstein, Erlensee, Heusenstamm, Hosenfeld, Langen, Messel, Morschen, Naumburg, Neckarsteinach, Nidderau, Niederdorfelden, Rodenbach, Schöneck,	19	423,3 Mio. €	31,6 Mio. €

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen <sup>1)</sup>	Potenziale
Siegbach, Solms, Tann (Rhön), Trebur			
Fachprüfungen	47	1.184,5 Mio. €	57,2 Mio. €
<b>196. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Wohnungsbau“</b> Bad Nauheim, Darmstadt, Frankfurt am Main, Gießen, Hanau, Hattersheim am Main, Hofheim am Taunus, Idstein, Rüsselsheim am Main, Wiesbaden	10	837,3 Mio. €	33,4 Mio. €
<b>204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“</b> Baunatal, Bruchköbel, Büdingen, Dillenburg, Flörsheim am Main, Gelnhausen, Griesheim, Groß-Gerau, Heppenheim, Herborn, Karben, Königstein im Taunus, Künzell, Michelstadt, Mühlheim am Main, Reinheim, Riedstadt, Seeheim-Jugenheim	18	244,0 Mio. €	10,0 Mio. €
<b>205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“</b> Landkreis Darmstadt-Dieburg (mit Zweckverband DADINA – Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation), Hochtaunuskreis (mit Zweckverband VHT – Verkehrsverband Hochtaunus), Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Landkreis Offenbach, Rheingau-Taunus-Kreis und der Wetteraukreis (mit ZOV Zweckverband Oberhessische Versorgungsbetriebe)	8	99,5 Mio. €	13,8 Mio. €
<b>206. Vergleichende Prüfung „Stadtentwicklung“</b> Babenhausen, Dietzenbach, Dreieich, Hochheim am Main, Kirchhain, Maintal, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Nidderau, Rödermark, Rodgau	11	3,7 Mio. €	n.e.

Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen <sup>1)</sup>	Potenziale
Summe	107	4,7 Mrd. €	196,5 Mio. €

n.e. = nicht ermittelt  
<sup>1)</sup> Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.  
Quelle: Eigene Erhebungen

#### Ansicht 186: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Das Ergebnis der Prüfungen wurde mit den kommunalen Körperschaften in einem mehrstufigen kontradiktorischen Verfahren auf der Basis von Erörterungs- sowie Interim- und Schlussbesprechungen und mehrfacher Möglichkeit zur Stellungnahme evaluiert. Bei diesen Projekten wurden insgesamt 325 Besprechungen geführt.<sup>301</sup>

Jede einzelne Kommune erhielt zum Abschluss der Vergleichenden Prüfung einen individuellen Schlussbericht, der vor allem die Positionierung der Gemeinde innerhalb des Vergleichsrings abbildet (§ 6 Absatz 1 Satz 3 ÜPKKG) und mögliche Optimierungspotenziale hinsichtlich der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sachgerechtigkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Optimierungspotenziale betrug insgesamt rund 197 Millionen Euro. Auch der jeweiligen Aufsichtsbehörde wurde seitens der Überörtlichen Prüfung gemäß § 6 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG ein Exemplar des Schlussberichts übersandt. Die Körperschaften hatten den Schlussbericht den Kommunalparlamenten zuzuleiten. Damit war die Öffentlichkeit der Schlussberichte gewährleistet.

Die zuständige Fachabteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport hatte Gelegenheit, sich vor Drucklegung zu dem Kommunalbericht 2018 zu äußern.

#### 11.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG<sup>302</sup>). Vergleichende Prüfungen dienen der Ermittlung des in der Praxis bewährten Handelns. Sie beauftragt mit der „Wahrnehmung der Prüfungen“ öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder geeignete Dritte (§ 5 Absatz 1 Satz 4 ÜPKKG).

In Ansicht 187 sind für die in diesem Bericht vorgestellten sieben Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

<sup>301</sup> Die Besprechungsdauer lag bei rund 440 Stunden.

<sup>302</sup> Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 12, S. 310 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2018 beendeten Prüfungen

**196. Vergleichende Prüfung „Kommunaler Wohnungsbau“**

Prüfungsbeauftragter  <b>BDO AG</b> Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Katharina-Heinroth-Ufer 1 10787 Berlin  mit dem Unterauftragnehmer  <b>Eduard Pestel Institut für Systemforschung e.V.</b> Gretchenstraße 7 30161 Hannover	WP/StB Robert Sienz Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kaufmann Frank Eilenfeld Projektleiter
	WP/StB Markus Black Stellv. Projektleiter bis 31.12.2017
	WP/StB Robert Sienz Stellv. Projektleiter ab 1.1.2018
	Dipl.-Ökonom Matthias Günther Vorstand Eduard Pestel Institut
	Dipl.-Ökonom René Friese Prüfer
	Dr. rer. pol. Isabell Peters Prüferin
	StB Burkhard Willett Prüfer
	WP/StB Wolfgang Veldboer Partner Qualitätssicherer

**201. Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Landeswohlfahrtsverband“**

Prüfungsbeauftragter  <b>Rödl &amp; Partner GbR</b> Äußere Sulzbacher Straße 100 90491 Nürnberg	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Thomas Seitz Associate Partner Projektleiter
	B. Sc. Wirtschaftsinformatik Stefan Düll Stellvertretender Projektleiter
	M. A. Sozialwissenschaft Markus Röben Prüfer
	Dipl.-Volkswirt Christian Griesbach Prüfern
	B. A. Pädagogik/Bildungswissenschaft Bodo Mai Prüfer
	M. A. Politikwissenschaft Nicolai Kumpmann Prüfer
	M. A. Administrative Sciences Mark Berges Prüfer
	B. Sc. Economics Per Ole Selle Prüfer
	Dipl.-Kauffrau Andrea Bayer Prüferin
	Rechtsanwältin Dr. Julia Müller Prüferin
	Dipl.-Kaufmann Heiko Pech Partner Qualitätssicherer

**203. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Siedlungsstruktur“**

Prüfungsbeauftragter  <b>P &amp; P Treuhand GmbH</b> Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Prof. Dr. Günter Penné Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Gesamtprüfungsleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Stellvertretender Prüfungsleiter und Gesamtverantwortlicher IT
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Prüfer
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Prüfer
	StB Bachelor of Arts Jörn Winkler Prüfer
	Dipl.-Kauffrau (FH) Ricarda Steigmann Prüferin
	M.A. in Business Administration Alexander Stahlheber Prüfer
	Bachelor of Laws Emanuel Heidruck Prüfer
	B.Sc. in Business Administration Martin Gros Prüfer
	Master of Laws in Accounting and Taxation Clemens Gäfgen Prüfer
	Bachelor of Arts Michael Kolodziej Prüfer
	WP/StB Dipl.-Volkswirt Harald Pabst Geschäftsführer Qualitätssicherer
	<b>Universität Leipzig</b> <b>Kompetenzzentrum Öffentliche</b> <b>Wirtschaft, Infrastruktur und</b> <b>Daseinsvorsorge e.V.</b> Augustusplatz 10 04109 Leipzig
Dipl.-Vw. / Dipl.-Kfm. Mario Hesse wissenschaftlicher Mitarbeiter	
Dipl.-Geograph/ Dipl.-Ing. André Grüttner Vorstandsmitglied wissenschaftlicher Mitarbeiter	

**204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“**

Prüfungsbeauftragter  <b>Kienbaum Consultants</b> <b>International GmbH</b> Hafenspitze Speditionstraße 21 40221 Düsseldorf	Dr. Hilmar Schmidt Geschäftsführer/Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Kauffrau Susanne Gietz Projektleiterin
	Biologin Iris Oguz-Burchart Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Verwaltungswirt Peter Diericks Prüfer
	Dipl.-Verwaltungswirt, Verwaltungsbetriebswirt Jörg Petzold Prüfer
	Maya Ivanova, M.Sc. Prüferin
	Julia Alt, M.A. Prüferin
	Dipl.-Kaufmann Lars Repkow Qualitätssicherer

### 205. Vergleichende Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“

Prüfungsbeauftragter  <b>Ernst &amp; Young GmbH</b> Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Mergenthalerallee 3-5 65760 Eschborn	WP/StB Hans-Peter Busson Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Verw.wiss. Wolfram Gierer Projektleiter
	RA Dr. Oliver Wittig Stellvertretender Projektleiter
	RA Tim Hagenbruch Prüfer
	Torsten Welling Prüfer
	WP/StB Christoph von Seidel Partner Qualitätssicherer

### 206. Vergleichende Prüfung „Stadtentwicklung“

Prüfungsbeauftragter  <b>Kienbaum Consultants International GmbH</b> Hafenspitze Speditionstraße 21 40221 Düsseldorf  mit dem Unterauftragnehmer  <b>dchp   consulting</b> Kaiser-Friedrich-Ring 43 40545 Düsseldorf	Dr. Hilmar Schmidt Geschäftsführer/Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dr. Birgit Anne Pickenäcker Projektleiterin
	Dr. Christian Höfeler Geschäftsführer/Partner Stellvertretender Projektleiter
	Christoph Mönningmann, M.A. Prüfer
	Dipl.-Wirtsch.-Ing. (FH) Carsten Speckamp Prüfer
	Dipl.-Kaufmann Stephan Kraft, M.A. Prüfer
	Volljuristin Annegret Bötel Qualitätssicherer

### 207. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2017: Konsolidierung“

Prüfungsbeauftragter  <b>KPMG AG</b> Wirtschaftsprüfungsgesellschaft The Squire Am Flughafen 60549 Frankfurt am Main	WP/StB Bernd Rosenberg Partner Gesamtverantwortlicher des Prüfungsbeauftragten
	Dipl.-Betriebswirtin (FH) Michelle Platzek Projektleiterin (bis 31.12.2017)
	WPin/StBin Julia Kohler Stellvertretende Projektleiterin (bis 31.12.2017) Projektleiterin (ab 1.1.2018)
	Annett Lieber, B.A. Prüferin (bis 31.12.2017) Stellvertretende Projektleiterin (ab 1.1.2018)
	Kurt Klingebiel, M.Sc. Prüfer
	Christian Stauß, B.Sc. Prüfer
	Patricia Weis, MBAL Prüferin
	Dipl.-Betriebswirt Jürgen Storms Spezialist für Haushaltskonsolidierung
	WP/StB/CPA Pier Stefano Sailer Partner Qualitätssicherer

Ansicht 187: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2018 beendeten Prüfungen

## 11.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in acht Projekten bei 122 Körperschaften tätig (Ansicht 188). Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2019 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
208. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Landkreise“	7 Körperschaften: Hochtaunuskreis, Marburg-Biedenkopf, Lahn-Dill-Kreis, Hersfeld-Rotenburg, Limburg-Weilburg, Landkreis Kassel, Darmstadt-Dieburg
209. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Städte und Gemeinden“	14 Körperschaften: Bad Schwalbach, Birkenau, Buseck, Dieburg, Groß-Zimmern, Höchst i.Odw., Hungen, Kaufungen, Kriftel, Linden, Obertshausen, Raunheim, Reiskirchen, Seligenstadt
210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Kleinere Gemeinden“	14 Körperschaften: Breitenbach am Herzberg, Breitscheid, Breuna, Burgwald, Cornberg, Dipperz, Gemünden (Wohra), Meinhard, Merenberg, Reinhardshagen, Ronshausen, Schrecksbach, Schwalmatal und Willingshausen
211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“	19 Körperschaften Allendorf (Lumda), Angelburg, Antrifttal, Bad Salzschlirf, Ehrenberg, Flieden, Fronhausen, Grävenwiesbach, Großenlüder, Hilders, Jesberg, Lohra, Neuental, Oberweser, Rabenau, Schmitten, Steffenberg, Wahlsburg, Weilrod
212. Vergleichende Prüfung „Kommunale Versorgungskassen“	7 Körperschaften 3 Beamtenversorgungskassen (Darmstadt, Kurhessen-Waldeck, Nassau.), 4 Zusatzversorgungskassen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Wiesbaden)
213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“	12 Körperschaften Aßlar, Biedenkopf, Eltville am Rhein, Eschwege, Frankenberg (Eder), Haiger, Homberg (Efze), Kronberg im Taunus, Petersberg, Pohlheim, Rotenburg a. d. Fulda, Vellmar
214. Vergleichende Prüfung „Vertragsmanagement“	14 Körperschaften Braunfels, Fuldata, Groß-Umstadt, Hadamar, Lauterbach (Hessen), Lich, Lorsch, Mühlthal, Roßdorf, Steinbach (Taunus), Usingen, Weilburg, Witzenhausen, Wölfersheim
215. Vergleichende Prüfung „Nachschau Betätigung Sparkassen“	32 Hessische Sparkassen mit 35 kommunalen Trägern: 13 Landkreise: Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Kreis Groß-Gerau, Kreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis, Wetteraukreis 8 Städte: Stadt Bad Hersfeld, Stadt Borken (Hessen), Stadt Darmstadt, Stadt Fulda, Stadt Grebenstein, Stadt Marburg, Stadt Offenbach am Main, Stadt Schwalmstadt

14 Zweckverbände:

Zweckverband der Sparkasse Battenberg,  
Sparkassenzweckverband (ZV) Bensheim, ZV Dieburg,  
ZV Dillenburg, ZV Gießen, ZV Grünberg, ZV Hanau, ZV  
Heppenheim, ZV Kassel, ZV Langen-Seligenstadt, ZV  
Laubach-Hungen, ZV Nassau, ZV Taunus, ZV Wetzlar

[Ansicht 188: Laufende Prüfungen](#)

Darüber hinaus befinden sich sechs weitere Vergleichende Prüfungen bei 71 kommunalen Körperschaften in der Vergabephase.



## 12. 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 Behörde<sup>303</sup>

<sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. <sup>2</sup>Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

### § 2 Personal

<sup>1</sup>Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. <sup>2</sup>Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

### § 3 Inhalt der Prüfungen<sup>304</sup>

(1) <sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. <sup>2</sup>Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,

7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

<sup>3</sup>Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) <sup>1</sup>Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. <sup>2</sup>Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. <sup>3</sup>Wird ein bereits geprüfetes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

### § 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband FrankfurtRhein-Main,<sup>305</sup>
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,<sup>306</sup>
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,<sup>307</sup>
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,<sup>308</sup>

303 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

304 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

305 § 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).

306 § 4 Absatz 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main

vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542) und geändert durch Gesetz über die Metropolregion Frankfurt/Rhein-Main und anderer Vorschriften vom 8. März 2011 (GVBl. I, S. 153).

307 § 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).

308 § 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.).

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften
11. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften und
12. Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen.<sup>309</sup>

(2) <sup>1</sup>Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. <sup>2</sup>Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

#### **§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht**<sup>310</sup>

(1) <sup>1</sup>Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. <sup>2</sup>Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. <sup>3</sup>Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. <sup>4</sup>Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) <sup>1</sup>Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. <sup>2</sup>Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) <sup>1</sup>Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. <sup>2</sup>Beruhet 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) <sup>1</sup>Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. <sup>2</sup>Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie

nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

#### **§ 6 Prüfungsergebnis**

(1) <sup>1</sup>Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. <sup>2</sup>Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. <sup>3</sup>Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. <sup>4</sup>Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. <sup>5</sup>Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) <sup>1</sup>Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. <sup>2</sup>Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekannt zu geben.

#### **§ 7 Unterrichtung und Anhörung**

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

#### **§ 8 Kostenpflicht**

<sup>1</sup>Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. <sup>2</sup>Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

#### **§ 9 Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

309 § 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.).

310 § 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.).

### 13. 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](mailto:poststelle@uepkk.hessen.de)

**Dr. Ulrich Keilmann**  
Direktor beim Hessischen  
Rechnungshof  
Abteilungsleiter

**Stefan Nickel**  
Ministerialrat  
Stellv. Abteilungsleiter  
Referatsleiter ÜP1

**Dr. Marc Gnädinger**  
Regierungsdirektor  
Referatsleiter ÜP2  
(ab 1.10.2018)

**Dr. Hava Erdem**  
Regierungsdirektorin  
Justizariat

**Mark Salama**  
Regierungsdirektor  
Projektleiter

**Daniel Becker**  
Forstoberrat  
Projektleiter  
(bis 31.3.2018)

**Günter Wagner**  
Regierungsdirektor  
Projektleiter

**Heike Weyell**  
Regierungsoberrätin  
Projektleiterin

**Felix Volk**  
Referent  
(ab 1.2.2018)

**Adolf Dick**  
Oberrechnungsrat  
Projektleiter

**Konstanze Berlit**  
Rechnungsrätin  
Projektleiterin

**Matthias Mücke**  
Amtmann  
Projektleiter  
(ab 15.5.2018)

**Nina Matthes**  
Verwaltungsangestellte

**Natascha Ehret**  
Verwaltungsangestellte

**Rajana Höhne-Ohlerich**  
Verwaltungsangestellte