



DER PRÄSIDENT DES HESSISCHEN RECHNUNGSHOFS

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG KOMMUNALER KÖRPERSCHAFTEN

Kommunalbericht 2023

Achtunddreißigster Zusammenfassender Bericht

Hessischer Landtag

20. Wahlperiode

Drucksache 20/11686

Eingegangen am 20. November 2023

Ausgegeben am 21. November 2023

Weitere Veröffentlichungen und Leistungen der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften finden Sie auf unserer Homepage unter:

rechnungshof.hessen.de



Kommunalmonitor



Kommunalberatung



Konsolidierungsbuch



Impressum

Herausgeber: Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs
• Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften •
Eschollbrücker Straße 27
64295 Darmstadt

poststelle@uepkk.hessen.de
<https://rechnungshof.hessen.de/>

Redaktionsschluss: 17. November 2023

Landtagsdrucksache 20/11686

Vorwort

Die hessischen Kommunen müssen bei verringertem finanziellem Handlungsspielraum mit gleichzeitig wachsenden Herausforderungen wie Fachkräftemangel, gestiegenen Flüchtlingszahlen und hohen Energiepreisen umgehen. Das aktuelle Jahr 2023 ist insbesondere durch hohe Belastungen für die Unterbringung sowie Versorgung und Betreuung von geflüchteten Menschen und sich daraus ergebenden „Verteilungsdiskussionen“ auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene geprägt. Trotz der aktuell schwierigen politischen und wirtschaftlichen Lage müssen alle Kommunen dabei auch das Ziel der Generationengerechtigkeit im Blick behalten.

Die Kommunen – wie auch der Staat – können angesichts der voraussichtlich herausfordernden kommenden Jahre nicht „einfach so weitermachen“. Sie werden diese Situation nur bewältigen können, wenn neben eine klare Priorisierung auch eine Effizienzsteigerung durch Digitalisierung und Interkommunale Zusammenarbeit tritt. Zudem müssen die staatlichen und kommunalen Prozesse flächendeckend entbürokratisiert werden. Hier sind aber auch EU, Bund und Land gefragt.

Im Kommunalbericht 2023 werden drei Haushaltsstrukturprüfungen sowie drei Fachprüfungen vorgestellt. Insgesamt wurden hierbei 82 kommunale Körperschaften in die Prüfungen einbezogen. Das Spektrum unserer diesjährigen Themen umfasst neben der Analyse der Haushaltsstruktur, das Klima- und Energiemanagement, das Personalmanagement sowie Regelungen und Maßnahmen zum Schutz vor Korruption.

Ich bedanke mich bei allen geprüften Stellen, den mit den Prüfungen beauftragten Gesellschaften sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Überörtlichen Prüfung für die gute und konstruktive Zusammenarbeit.

Darmstadt, im November 2023



Dr. Walter Wallmann
Präsident des Hessischen Rechnungshofs

Inhaltsverzeichnis

Impressum	II
Vorwort	III
Inhaltsverzeichnis	IV
Redaktionelle Hinweise	IX
LEITSÄTZE UND FESTSTELLUNGEN ALLGEMEINER BEDEUTUNG . 1	
1 Leitsätze	3
1.1 „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung	3
1.2 „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – 234. Vergleichende Prüfung	7
1.3 „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung	9
1.4 „Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung	11
1.5 „Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung.....	13
1.6 „Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung	15
2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung	17
HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN	19
3 Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2022	20
3.1 Haushaltssituation.....	20
3.2 Einnahmen.....	29
3.3 Ausgaben.....	32
3.4 Nachhaltigkeitshaushalte	35
3.5 Transparenz und Hilfestellungen	41
3.6 Aktuelle Entwicklungen	43
HAUSHALTSSTRUKTURPRÜFUNGEN	45
4 „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung	46
4.1 Vorbemerkung	46
4.2 Leitsätze.....	48
4.3 Haushaltsslage	51
4.4 Allgemeine Verwaltung	61
4.5 Kinderbetreuung	62
4.6 Freiwillige Leistungen	70
4.7 Digitalisierung des Verwaltungshandelns und OZG	75
4.8 Wirtschaftliche Betätigung	77

4.9	Zusammenfassung und Ausblick	80
4.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell: 1. und 2. Beurteilungsebene	81
4.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell: 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage	83
4.12	Anhang 3: Kinderbetreuung	85
5	„Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – 234. Vergleichende Prüfung	90
5.1	Vorbemerkung.....	90
5.2	Leitsätze.....	92
5.3	Haushaltslage	92
5.4	Digitalisierung des Verwaltungshandelns	100
5.5	Allgemeine Verwaltung	105
5.6	Kinderbetreuung.....	109
5.7	Gebührenhaushalte.....	110
5.8	Sport, Kultur und freiwillige Leistungen.....	116
5.9	Ausblick.....	117
5.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	118
5.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	123
5.12	Anhang 3: Kinderbetreuung	128
5.13	Anhang 4: Sport, Kultur und freiwillige Leistungen	132
6	„Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung	134
6.1	Vorbemerkungen.....	134
6.2	Leitsätze.....	136
6.3	Haushaltslage	137
6.4	Öffentliche Spielplätze	142
6.5	Allgemeine Verwaltung	150
6.6	Kinderbetreuung.....	156
6.7	Gebührenhaushalte.....	158
6.8	Ausblick.....	165
6.9	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	166
6.10	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	169
6.11	Anhang 3: Kinderbetreuung	172
	FACHPRÜFUNGEN.....	177
7	„Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung	178

7.1	Vorbemerkung	178
7.2	Leitsätze.....	180
7.3	Ausgangslage	181
7.4	Kommunales Energiemanagement.....	182
7.5	Kommunales Klimamanagement.....	190
7.6	Zusammenfassung und Ausblick.....	203
7.7	Anhang 1: Haushaltslage.....	206
7.8	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	209
7.9	Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	213
8	„Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung	216
8.1	Vorbemerkung	216
8.2	Leitsätze.....	218
8.3	Einführung Personalmanagement	218
8.4	Personalbedarfsplanung und -controlling	219
8.5	Personalgewinnung und -marketing	222
8.6	Personalentwicklung und -bindung	226
8.7	Personalwirtschaft.....	229
8.8	Personalverwaltung und -abrechnung	232
8.9	Gesamtbeurteilung des Personalmanagements.....	234
8.10	Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung	237
8.11	Anhang 1: Haushaltslage.....	239
8.12	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	242
8.13	Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	245
9	„Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung	248
9.1	Vorbemerkung	248
9.2	Leitsätze.....	249
9.3	Korruption und Vermögensschäden bei fehlenden Kontrollen	251
9.4	IKS Finanzen mit Subsystemen.....	253
9.5	IKS Vergabewesen	262
9.6	Ausblick.....	272
9.7	Anhang: Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise	273
	ANLAGEN	275
10	Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften	276
11	Prüfprogramm	277

11.1 Beendete Prüfungen	277
11.2 Laufende Prüfungen.....	283
12 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)	284
13 Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften .	288

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.

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.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher und männlicher Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Als öffentliche Stelle im Sinne der Richtlinie (EU) 2016/2102 sind wir bemüht, unseren Kommunalbericht im Einklang mit den Bestimmungen des Hessischen Behinderten-Gleichstellungsgesetz (HessBGG) sowie der Hessischen Verordnung über barrierefreie Informationstechnik (HVBIT) zur Umsetzung der o.g. Richtlinie barrierefrei zu gestalten.

**LEITSÄTZE UND
FESTSTELLUNGEN
ALLGEMEINER BEDEUTUNG**

1 Leitsätze

1.1 „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 4 ab Seite 46.

Insgesamt verbesserten sich bei allen Städten die Ordentlichen Ergebnisse im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 deutlich. Nur der Haushalt von Rüsselsheim am Main war als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen. In Marburg stieg das Ordentliche Ergebnis um 195,6 Millionen Euro an. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf höhere Gewerbesteuereinnahmen zurückzuführen.

Seite 55

In der Allgemeinen Verwaltung variierte die Personalausstattung je 10.000 Einwohner von 28,3 VZÄ in Rüsselsheim am Main bis 38,0 VZÄ in Bad Homburg v. d. Höhe. Aus der Differenz zum Referenzwert (29,0 VZÄ je 10.000 Einwohner) errechnet sich für die geprüften Städte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 8,4 Millionen Euro oder 21,9 VZÄ.

Seite 105 ff.

Die Überörtliche Prüfung hat ein Konzept entwickelt, wie die angebotenen Zeitmodelle in Kindertageseinrichtungen optimierbar sind. Bei geringeren Betreuungszeiten (von einer bis 13 Minuten pro Kind) ergeben sich für die Sonderstatusstädte Möglichkeiten, rechnerisch bis zu 1.200 Kinder mehr zu betreuen ohne zusätzlichen Fachkräftebedarf zu generieren. Alternativ ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 6,5 Millionen Euro.

Seite 68 ff.

Leitsätze für die einzelnen Sonderstatusstädte:**Bad Homburg v. d. Höhe**

- Seite 58 f. ● wies eine mittelfristige Ergebnisplanung mit einem kumulierten negativen Wert von 48,7 Millionen Euro aus.
- Seite 59 f. ● hatte in allen neun Aufgabenbereichen Fehlbeträge über dem unteren Quartil.
- Seite 105 ff.
Seite 66 ff. ● hatte mit 38,0 VZÄ die meisten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner.
- hatte die höchste durchschnittliche Betreuungsdauer in den Kindertageseinrichtungen.
- Seite 77 f. ● hatte sämtliche Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- Seite 79 ● erstellte keinen Gesamtabschluss.

Fulda

- Seite 55 f. ● legte einen geprüften Jahresabschluss 2021 vor.
- Seite 60 ● plante für die Jahre 2022 bis 2025 mit Auszahlungen für Investitionen die insgesamt um 136,3 Millionen Euro über den Einzahlungen lagen.
- Seite 105 f. ● hatte mit 28,5 VZÄ den zweitniedrigsten Wert an Verwaltungsmitarbeiter und konnte dennoch die gesetzlichen Vorgaben an den Jahresabschluss weitestgehend einhalten.
- Seite 68 f. ● wies in der Kinderbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Optimierung der Betreuungszeiten von 1,6 Millionen Euro aus.
- Seite 77 f. ● hatte nur bei rund der Hälfte der Beteiligungen Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- Seite 79 ● erstellte keinen Gesamtabschluss.

Gießen

- Seite 55 f. ● hatte einen aufgestellten Jahresabschluss 2021. Der letzte geprüfte Jahresabschluss lag für das Jahr 2018 vor.
- Seite 68 f. ● wies in der Kinderbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Optimierung der Betreuungszeiten von 2,6 Millionen Euro aus.
- Seite 70f. ● hatte die meisten Besucher, die höchsten Erträge allerdings auch den zweithöchsten Zuschussbedarf je Einwohner bei den Theatern.
- Seite 77 f. ● hatte bei allen Beteiligungen die Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- Seite 79 ● erstellte durchgehend Gesamtabschlüsse.

Marburg

- hatte aufgrund der zukünftigen geplanten Rücklagenentwicklung einen insgesamt stabilen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht einen Rücklagenanstieg in den Jahren 2021 bis 2025 von insgesamt 167,5 Millionen Euro vor. Seite 55 f.
- hatte mit 37,3 VZÄ die zweitmeisten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner. Seite 105 f.
- wies in der Kinderbetreuung mit 8,7 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus. Insbesondere bei der Personalausstattung und Steuerung sowie den Elternbeiträgen wies Marburg hohe Ergebnisverbesserungspotenziale aus. Seite 62 ff.
- hatte bei rund zwei Drittel der Beteiligungen die Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt. Seite 77 f.
- erstellte für die Geschäftsjahre 2015 bis 2017 Gesamtabschlüsse. Seite 79

Rüsselsheim am Main

- hatte weder die Haushaltssatzung rechtzeitig beschlossen noch die Fristen für die Aufstellung eingehalten. Der letzte aufgestellte Jahresabschluss lag für das Jahr 2019 vor. Seite 54 f.
- hatte als einzige Sonderstatusstadt einen konsolidierungsbedürftigen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht einen Fehlbetrag in den Jahren 2021 bis 2025 von insgesamt 45,7 Millionen Euro vor. Seite 55 ff.
- hatte mit 28,3 VZÄ die wenigsten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner. Seite 61f.
- sollte aufgrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage, der Verschuldung sowie des kulturellen Angebots in der Umgebung zukünftige Sanierungen oder Neuinvestitionen in das Theater hinterfragen. Seite 70ff.
- hatte bei rund 70 Prozent der Beteiligungen die Unterrichtsrechte zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans eingeräumt. Seite 77 f.
- erstellte keinen Gesamtabschluss. Seite 79

Wetzlar

- hatte aufgrund der zukünftigen geplanten Rücklagenentwicklung einen insgesamt stabilen Haushalt. Seite 55 f.
- wies in der Kinderbetreuung mit 1,0 Millionen Euro das niedrigste Ergebnisverbesserungspotenzial aus. Wetzlar hatte die niedrigste durchschnittliche Betreuungsdauer. Seite 62 ff.
- hatte bei über 80 Prozent der Beteiligungen die Unterrichtsrechte zugunsten des örtlichen und überörtlichen Prüfungsorgans eingeräumt. Seite 77 f.
- erstellte durchgehend Gesamtabschlüsse. Seite 79

1.2 „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ –
234. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 5 ab Seite 90.

Die Haushaltslage war im Prüfungszeitraum in fünf Kommunen stabil, in vier Kommunen fragil und in neun Kommunen konsolidierungsbedürftig. Seite 93 ff.

Keine Kommune des Vergleichsrings hat im gesamten Prüfungszeitraum fristgerecht ihre Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt und fristgerecht den Jahresabschluss aufgestellt. Seite 95 ff.

Die demografische Entwicklung ist eine Herausforderung für die Kommunen. Etwa die Hälfte der Beschäftigten werden voraussichtlich in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand treten. Seite 107 ff.

Einen wesentlichen Lösungsansatz sieht die Überörtliche Prüfung in der Digitalisierung und der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Dadurch können Arbeitgeberattraktivität gesteigert, komplexe Back-Office-Aufgaben gebündelt, mobiles Arbeiten (Work-Life-Balance) eröffnet, Rechts- und Vertretungssicherheit geschaffen sowie Aufstiegsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Seite 108

1.3 „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 6 ab Seite 134.

Abtsteinach, Gorxheimertal, Nüsttal und Schwarzenborn waren im Prüfungszeitraum stabil, Bromskirchen, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Malsfeld und Rasdorf fragil und die weiteren acht Kommunen konsolidierungsbedürftig.

Seite 138 f.

Nur in Nüsttal und Rasdorf waren die Jahresabschlüsse für das Jahr 2021 aufgrund einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Kämmererei fristgerecht aufgestellt und geprüft.

Bei öffentlichen Spielplätzen wurden nur in Abtsteinach und Groß-Bieberau die Verkehrssicherungspflichten vollumfänglich eingehalten.

Seite 147 f.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den demografischen Wandel bei Um- oder Neubau von Spielplätzen zu berücksichtigen.

In der Allgemeinen Verwaltung bestanden bei zwölf Kommunen Ergebnisverbesserungspotenziale. Sie können durch eine verursachungsgerechte interne Leistungsverrechnung und durch (digitale) Interkommunale Zusammenarbeit realisiert werden.

Seite 152 f.

Bei den Tageseinrichtungen für Kinder konnten sieben Kommunen mit eigenen und fünf Kommunen mit externen Einrichtungen den neuen gesetzlichen Mindeststandard zum Stichtag 1. März 2021 noch nicht erfüllen. Diese Kommunen stehen vor der Herausforderung, den neuen Mindeststandard bis zum Ende der Übergangsfrist am 31. Juli 2024 trotz des Fachkräftemangels bei pädagogischem Personal zu erreichen und die zusätzlichen Personalkosten im Haushalt einzuplanen.

Seite 156 ff

In den Gebührenhaushalten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung hatte keine der in den Vergleich einbezogenen Kommunen alle Vorschriften des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG), der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie die geltende Rechtsprechung vollständig beachtet.

Seite 159 ff.

1.4 „Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 7 ab Seite 178.

Klimaschutz gehört zur Daseinsvorsorge und wird in kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit erbracht (§ 8 HKlimaG). Die Kommune ist insofern für die Ziele ihres Klimamanagements und deren Steuerung verantwortlich. Seite 199

Ein strategisches Energiemanagement hatten nur Bad Soden-Salmünster, Heppenheim (Bergstraße) und Hünstetten etabliert. Seite 183

Mit eigenen Anlagen erzeugten die geprüften Kommunen 3.880 Megawattstunden jährlich. Das entsprach dem jährlichen Stromverbrauch von 769 Haushalten und führte zu CO₂-Emissionseinsparungen von 1.688 Tonnen CO₂ je Jahr. Seite 189

Zusammen mit privaten und gewerblichen Anlagen lag die installierte elektrische erneuerbare Energie im Durchschnitt des Vergleichs rings unter einem Kilowatt je Einwohner (sowohl 2017 mit 0,57 kW/EW als auch 2021 mit 0,65 kW/EW). Der Bundesdurchschnitt im Jahr 2021 lag mehr als doppelt so hoch bei 1,58 kW/EW (ohne Wind auf See). Seite 196

Alle geprüften Körperschaften gehörten dem Bündnis „Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“ an. Im Rahmen der Mitgliedschaft hatten sie einen Klimaschutzaktionsplan, eine aktuelle CO₂-Startbilanz und jährliche Berichte über umgesetzte Maßnahmen zu erstellen. Die drei Anforderungen hielten nur Bad Camberg, Dillenburg, Münster, Nidda und Stadtallendorf ein. Dagegen erfüllten Bad Soden-Salmünster und Karben keine der drei Verpflichtungen. Seite 190 f.

Nidda, Eltville am Rhein und Heppenheim (Bergstraße) erzielten in ihren Klimamanagementstrukturen die besten Ergebnisse im Vergleich (über 9 von 16 Punkten), wenn auch noch durchaus weit vom Zielmaßstab entfernt. Seite 193

Ohne Produktziele, Kennzahlen oder Indikatoren im Haushalt kann nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung das Staatsziel der Nachhaltigkeit nicht hinreichend zielgerichtet verfolgt werden. Haushalts- und Klimaschutzsteuerung sollen miteinander verzahnt werden, um langfristig die inputorientierte Steuerung auf eine zielorientierte Steuerung umstellen zu können. Seite 197

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Messgrößen bei der Dokumentation der umgesetzten Maßnahmen zu entwickeln, um die langfristige Wirkung der Maßnahmen und der aufgewendeten Mittel besser überprüfen zu können. Seite 195

Im Durchschnitt dokumentierten die Körperschaften 46 Maßnahmen zum Klimaschutz. Der Umsetzungsstand der genannten Klimaschutzmaßnahmen lag in elf Körperschaften bei über 80 Prozent. Seite 194

1.5 „Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 8 ab Seite 216.

Der Vergleich zeigt eine große Spreizung beim Reifegrad des Personalmanagements zwischen den geprüften Städten. Ein hoher Reifegrad wurde in Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege und Rodgau erreicht, ein niedriger in Groß-Umstadt, Pohlheim und Schlüchtern und in den restlichen neun Kommunen ein mittlerer Reifegrad.

Seite 235 f.

In sieben Kommunen lagen Auswertungen zur Bestandsentwicklung des Personals, definierte kurz- und mittelfristige Planungszeiträume sowie Personalbedarfsbemessungen für kommunale Aufgabenbereiche vor. Damit konnten sie künftige quantitative und qualitative Entwicklungen des Personalbestands sowie eine Personalbedarfsplanung aufzeigen.

Seite 220 f.

Ein- und Austritte führten im Jahr 2021 zu einer Personalfluktuationsrate in Schwalmstadt von 12,4 Prozent bis zu 57,5 Prozent in Rodgau. Der Handlungsdruck zur Personalgewinnung wird durch den Fachkräftemangel und den demografischen Wandel zusätzlich verstärkt.

Seite 221 f.

Diesem Handlungsdruck begegneten sechs Kommunen durch innovative Ansätze zur Personalgewinnung, wie zum Beispiel projektbezogene Initiativen für IT-Fachkräfte oder durch aktive Mitarbeiteransprache (Active Sourcing).

Seite 223 ff

Bis auf vier Städte positionierten sich die Verwaltungen aktiv als attraktiver Arbeitgeber. Sie boten Job-Rad, Jobticket, Sport- und Freizeitangebote, Unterstützung bei der Suche nach einem Kita-Platz oder bei der Wohnungssuche an. Auf diese Weise verbesserten sie ihre Chancen, geeignete Bewerber für offene Stellen zu finden und das vorhandene Personal erfolgreich zu binden.

Seite 226

Knapp zwei Drittel der Führungspositionen wurden intern nachbesetzt. Vorteile sind dabei die Kenntnis der örtlichen Besonderheiten des Arbeitsplatzes und einer reduzierte Einarbeitungszeit. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, externe Impulse und die Außensicht zu verlieren. Daher ist einer kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung von Führungskräften eine besondere Bedeutung beizumessen.

Seite 229

Fünf Kommunen realisierten eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), um inhaltliche Spezialisierungen, Vertretungsregelungen und einen Wissenstransfer zu ermöglichen. Die Digitalisierung eröffnet zudem weitere Aufgaben des Personalmanagements gemeinsam zu erbringen, wie zum Beispiel die laufende Personalbetreuung und elektronische Aktenführung und erlaubt zudem eine überregionale Zusammenarbeit (Home-Office) und steigert so die Arbeitgeberattraktivität.

Seite 234

1.6 „Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung

Die Prüfungsfeststellungen finden sich in Textziffer 9 ab Seite 248.

Die Prüfung untersuchte, ob und wie die Körperschaften die früheren Empfehlungen aus vergleichenden Prüfungen umsetzten. Das betraf die Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem und zum Vergabewesen. Außerdem wurde die Gewährung von Zuschüssen untersucht.

Die Umsetzung unserer Empfehlungen blieb hinter den Erwartungen zurück, obwohl in früheren vergleichenden Prüfungen mehrfach auf die Schwachstellen hingewiesen wurde und es bei den geprüften Körperschaften zu Vermögensschäden kam.

Seite 251

Der Odenwaldkreis wies den geringsten Beseitigungsgrad beim Internen Kontrollsystem auf. Er hatte erst während der örtlichen Erhebungen mit der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen begonnen. In den Landkreisen Kassel, Limburg-Weilburg und Odenwald war den Mitarbeitern der Kasse ein Zugriff auf Stammdaten möglich, in der Stadt Hanau auf die Debitorenbuchhaltung. Beides war kritisch zu bewerten.

Setzen die geprüften Körperschaften nicht zeitnah die Empfehlungen um, so handeln sie fahrlässig. Potenzielle Täter werden damit eingeladen, öffentliche Gelder zu veruntreuen. Gleichzeitig ist nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung bei zukünftigen Fällen doloser Handlungen davon auszugehen, dass sie zumindest von der jeweiligen Behördenleitung billigend in Kauf genommen werden und damit eine strafrechtliche Mitverantwortung nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Körperschaften

Seite 257

- **eine wirksame Funktionstrennung und gezielte Kontrollen einzurichten (Vier-Augen-Prinzip), um das Risiko von dolosen Handlungen zu verringern,**
- **Zahlungsdaten so weit wie möglich automatisiert über geschützte Programmierschnittstellen zu übertragen,**
- **die Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems schriftlich zu dokumentieren und regelmäßig zu überprüfen. Die Kommunalaufsicht und die örtliche Rechnungsprüfung sind aufgefordert, über die Einhaltung der Maßnahmen zu wachen.**

Im Vergabewesen war der Umsetzungsstand unserer früheren Empfehlungen mit Ausnahme des Odenwaldkreises positiv. Er hatte mit der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen begonnen.

Seite 262

Beanstandungen ergaben sich bei der Schulreinigung. Insolvenzbedingt musste hier sehr kurzfristig ausgeschrieben werden. Der Handlungsdruck war nachvollziehbar. Dennoch darf dies kein Freifahrtschein sein.

Im Vergabewesen empfiehlt die Überörtliche Prüfung,

- **die Vergabevermerke entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu erstellen und somit die Anforderungen an die Transparenz der Vergabe und die Dokumentation des Wettbewerbs sicherzustellen,**
- **das Vergaberecht auch in zeitkritischen Situationen unbedingt zu beachten und hier die gesetzlichen Erleichterungen zu nutzen, um Risiken für die ausschreibende Stelle zu minimieren.**

Zur Zuschussverwaltung zeigte sich positiv, dass Zuschüsse bis auf wenige Ausnahmen zumindest stets auf der Grundlage eines Antrags, eines Vertrags, einer Vereinbarung oder eines Bescheids vergeben wurden.

Bei der Stadt Hanau und beim Hochtaunuskreis wurden die Nachweise zur Verwendung der gewährten Zuschüsse vollständig geführt. In allen anderen Landkreisen waren die Nachweise unvollständig. Eine zentrale Zuschussdatenbank wie im Landkreis Limburg-Weilburg kann den Überblick und die Kontrolle über die ausgereichten Zuschüsse vereinfachen.

In der Zuschussverwaltung empfiehlt die Überörtliche Prüfung,

- **Prüfrechte zugunsten der örtlichen sowie der überörtlichen Prüfung einzuräumen und**
- **standardisierte Verwendungsnachweise zu implementieren. Die Überörtliche Prüfung hat dafür Mindestanforderungen definiert und als Leitfaden für die kommunalen Körperschaften im Anhang beigefügt.**

2 Feststellungen Allgemeiner Bedeutung

Feststellungen von allgemeiner Bedeutung nach § 131 Absatz 1 HGO

Gemäß § 131 Absatz 1 Ziffer 4 HGO¹ haben die örtlichen Rechnungsprüfungsämter im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufgaben, die Umsetzung der Feststellungen von allgemeiner Bedeutung aus den Kommunalberichten gemäß § 6 Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)² zu berücksichtigen.

Der Kommunalbericht 2023 enthält fünf Feststellungen von allgemeiner Bedeutung. Die Sachverhalte sind bei mehreren geprüften Körperschaften aufgefallen:

- **Kommunen sind seit dem 29. Juli 2014 verpflichtet, bei einer Mehrheitsbeteiligung in der Satzung oder in den Gesellschaftsverträgen ihren Rechnungsprüfungsämtern und dem überörtlichen Prüfungsorgan Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG einräumen zu lassen.**

Ist eine Kommune an einer Gesellschaft unmittelbar beteiligt, besitzt aber keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 HGrG, soll sie gemäß § 123 Absatz 2 HGO darauf hinwirken, dass die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt werden. Dies gilt auch bei mittelbaren Beteiligungen von mindestens 25 Prozent, die über eine Gesellschaft gehalten werden, an der die Gebietskörperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften eine Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG innehat.

Sind Unterrichts- und Prüfungsrechte unvollständig oder lückenhaft eingeräumt, steht das einem transparenten und offenen Umgang mit öffentlichen Mitteln entgegen. Die Eintragung der Prüfungsrechte in die Gesellschaftsverträge ist in den o.g. Fällen zu veranlassen beziehungsweise auf die Eintragung ist hinzuwirken (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung)

- **Verkehrssicherungspflichten für öffentliche Spielplätze sind vollumfänglich einzuhalten. Um der Verkehrssicherungspflicht nachzukommen, sind diese nach DIN EN 1176-7 zu kontrollieren, zu warten und instand zu halten (siehe hierzu „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung).**
- **Nach § 4 Absatz 2 Satz 5 GemHVO sollen Kommunen für die wesentlichen Produkte Leistungsziele und Kennzahlen angeben, um so messen zu können, ob die Ziele erreicht wurden. Hierfür haben die Kommunen ihre wesentlichen Produkte zu bestimmen und für diese Ziele, Kennzahlen und Indikatoren im Produkthaushalt abzubilden (siehe**

1 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

2 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

hierzu „Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung).

- Eine wirksame Funktionstrennung und gezielte Kontrollen sind für zahlungsbegründende Vorgänge einzurichten (Vier-Augen-Prinzip), um das Risiko von dolosen Handlungen zu verringern. Zahlungsdaten sollen dabei so weit wie möglich über geschützte Programmierschnittstellen automatisiert übertragen werden sowie Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems (IKS) schriftlich dokumentiert und regelmäßig überprüft werden (siehe hierzu „Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung“).
- In der Zuschussverwaltung sollten Prüfrechte zugunsten der örtlichen sowie der überörtlichen Prüfung eingeräumt und standardisierte Verwendungsnachweise implementiert werden. Hilfestellung bietet der von der Überörtlichen Prüfung entwickelte „Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise“ (siehe hierzu „Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung“).

HESSISCHE KOMMUNALFINANZEN

3 Lage der hessischen Kommunal Finanzen im Jahr 2022

Im Kapitel 3 wird die Finanzsituation der hessischen Kommunen anhand statistischer Daten betrachtet. Damit wird ein Eindruck über die landesweite Situation möglich. Mit den Haushaltsstruktur- und Fachprüfungen der folgenden Kapitel wird dieses überblicksartige Bild vertieft.

3.1 Haushaltssituation

3.1.1 Finanzierungssaldo

Eine Leitgröße zur finanzstatistischen Analyse der Haushaltssituation ist der Finanzierungssaldo.³ Ein positiver Saldo indiziert die Fähigkeit, (Liquiditäts-)Kreditverschuldung abzubauen oder Bestände an Kassenmitteln zu erhöhen. Ein negativer Finanzierungssaldo hat eine höhere Geldverschuldung oder eine geringere Liquidität zur Folge. In der Gesamtschau kann festgestellt werden, inwieweit die Kommunen liquiditätsorientiert von der Substanz leben. Allerdings können mit dem Finanzierungssaldo keine direkten Rückschlüsse auf Finanzhaushalt und -rechnung getroffen werden.

Im ersten „Corona-Jahr“ 2020 war der Finanzierungssaldo der kommunalen Kernhaushalte in Hessen nur aufgrund der Gewerbesteuer-Kompensationsmittel von Bund und Land positiv.⁴ Vergleichbare einmalige Einnahmen sind den hessischen Kommunen in den beiden Folgejahren nicht zugeflossen. In ihrer Summe hatten die Kernhaushalte der hessischen Kommunen 2021 trotzdem einen positiven Finanzierungssaldo von 412,6 Millionen Euro. Im Jahr 2022 ist der Finanzierungssaldo auf 27,5 Millionen Euro gesunken (siehe Ansicht 1).⁵ Damit übertrafen die bereinigten Einnahmen im Jahr 2022 im Vergleich zu den Vorjahren die bereinigten Ausgaben nicht mehr so stark.

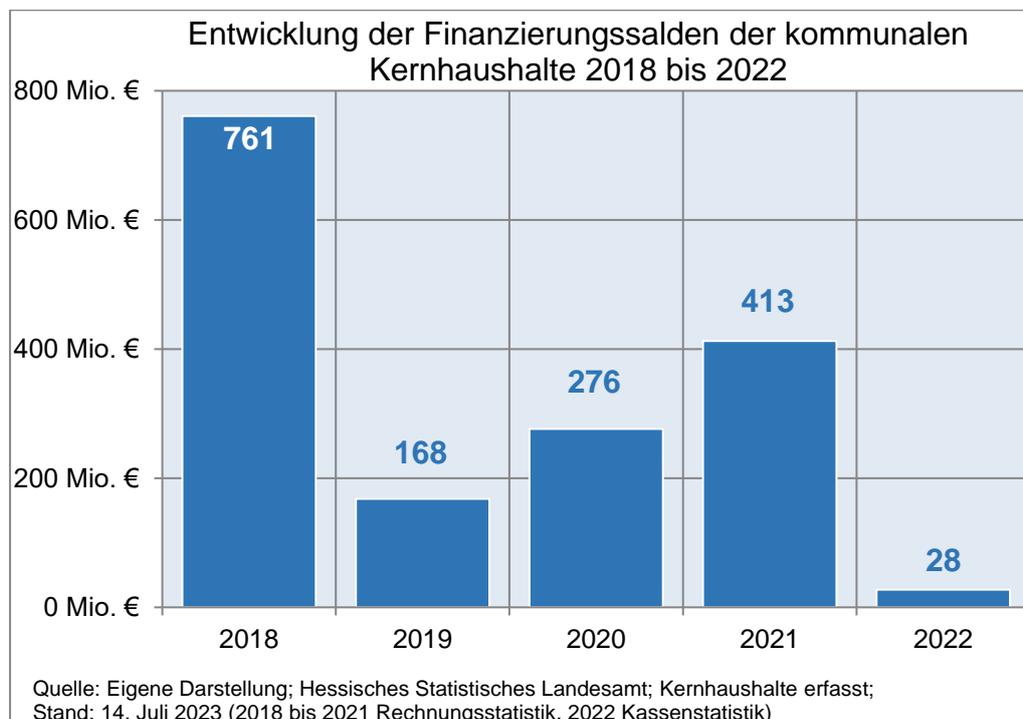
3 Finanzstatistisch können Ergebnishaushalt und -rechnung gegenwärtig nicht nachgezeichnet werden. So werden in der Finanzstatistik insbesondere keine Abschreibungen oder Rückstellungen erfasst, sondern ausschließlich zahlungswirksame Vorgänge (Kassenwirksamkeitsprinzip).

Ab dem Berichtsjahr 2025 tritt eine doppische Finanzstatistik in Kraft. Dadurch wird perspektivisch ein Gesamtbild für das doppisch buchende kommunale Deutschland möglich.

4 Ohne die Unterstützung von 1,213 Milliarden Euro wäre bei den Kommunen im Jahr 2020 ein Defizit in Höhe von 937 Millionen Euro entstanden. Vgl. Kommunalbericht 2021 (Sechsenddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 16 f.

5 Der kommunale Finanzierungssaldo 2022 von 27,5 Millionen Euro (2021: 413 Millionen Euro) ergibt sich aus der Differenz der bereinigten Einnahmen von 26.696 Millionen Euro (2021: 25.547 Millionen Euro) und der bereinigten Ausgaben von 26.668 Millionen Euro (2021: 25.134 Millionen Euro). Quelle: Auswertung des Hessischen Statistischen Landesamtes vom 14.07.2023 (Daten 2021 Rechnungsstatistik und 2022 Kassenstatistik).

„Bereinigung“ bedeutet, dass bestimmte vermögenswirksame Finanzierungsvorgänge außer Acht bleiben (insbesondere Aufnahme oder Tilgung von Krediten).



Ansicht 1: Entwicklung der Finanzierungssalden der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2022

Die Kernhaushalte der hessischen Kommunen haben im Jahr 2022 zusammen einen Finanzierungsüberschuss in Höhe von 27,5 Millionen Euro erzielt.⁶ Damit fiel dieser im Vergleich zum Vorjahr (412,6 Millionen Euro) deutlich geringer aus. Während der Finanzierungsüberschuss im Jahr 2021 auf einen überproportionalen Zuwachs der Einnahmen, insbesondere aus der Gewerbesteuer, zurückzuführen war, ist für den nahezu ausgeglichenen Saldo 2022 vor allem die überproportionale Zunahme kommunaler Ausgaben (um 1,5 Milliarden Euro gegenüber 2021) verantwortlich.

So stiegen in den Kommunen die bereinigten Ausgaben gegenüber dem Vorjahr deutlich stärker als die bereinigten Einnahmen – und zwar über nahezu alle Ausgabearten (unter anderem Personal, Betriebsaufwand, Zuweisungen) hinweg. Die Zuwächse auf der Einnahmeseite sind vor allem auf das erneut gestiegene Gewerbesteueraufkommen zurückzuführen.

Im Jahr 2022 erzielte nur noch jede zweite Kommune (50,2 Prozent) in Hessen einen Finanzierungsüberschuss. In den beiden Vorjahren waren es noch annähernd zwei Drittel.⁷

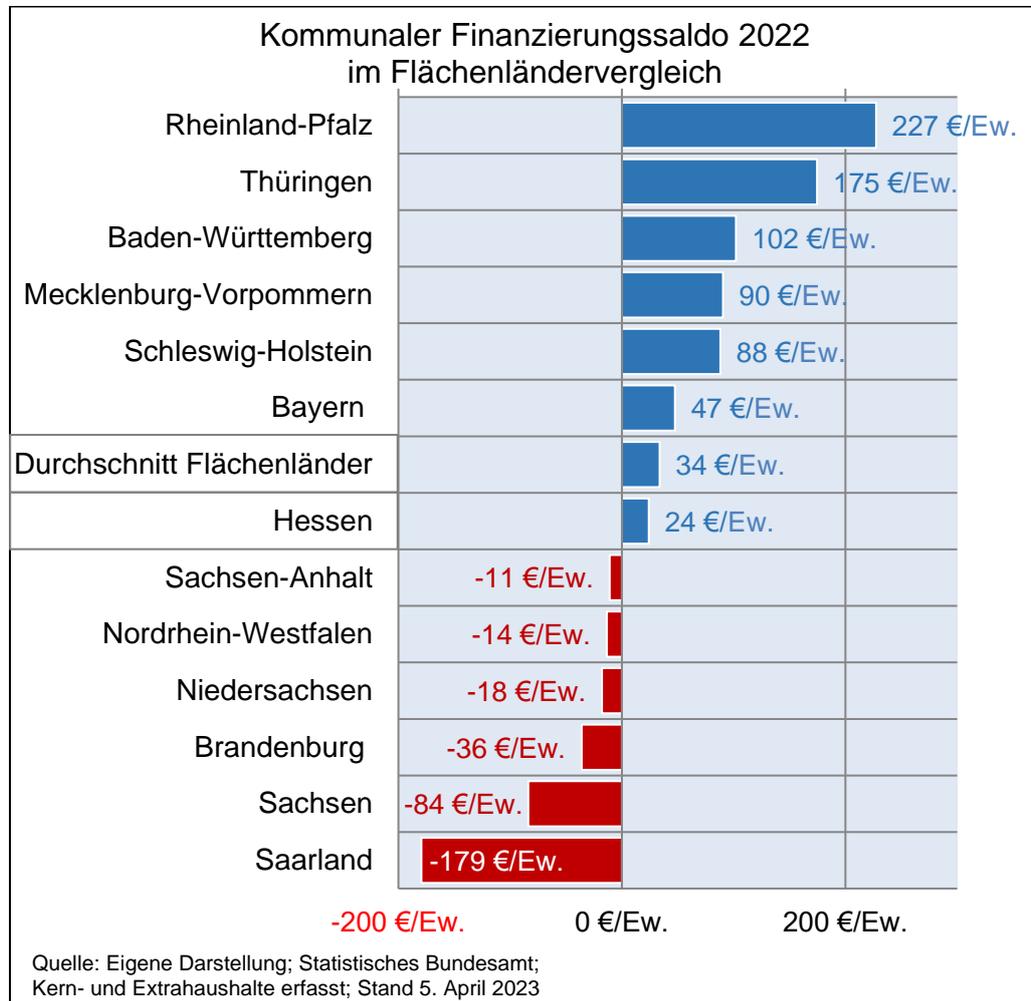
Finanzierungssalden
in hessischen
Kommunen
heterogen

6 Die Werte für den Finanzierungssaldo hessischer Kommunen im Jahr 2022 weichen in den Angaben von Statistischem Bundesamt und Statistischem Landesamt voneinander ab. Die Differenz zwischen den Finanzierungssalden der Kernhaushalte nach der Kassenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (Überschuss von 27,5 Millionen Euro, s. Ansicht 1) und den Angaben des Statistischen Bundesamts für die Finanzierungssalden der Kernhaushalte (Defizit von 286 Millionen Euro) resultiert nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts aus methodischen Unterschieden. Vgl. zu dieser finanzstatistischen Besonderheit auch Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, S. 19 Fußnote 9).

7 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Pressemitteilung vom 12. April 2023, Finanzierungsüberschuss der hessischen Kommunen sinkt 2022 [...], unter <https://statistik.hessen.de/presse/finanzierungsuüberschuss-der-hessischen-kommunen-sinkt-2022> (abgerufen am 7. Juni 2023).

Hinweis: In dieser Pressemitteilung wurde der Finanzierungsüberschuss für 2022 auf 5,4 Millionen Euro angegeben. Aufgrund von nachträglichen Korrekturen in den Kassenergebnissen für das Jahr 2022 bei zwei Gebietskörperschaften ergaben sich nachträgliche Änderungen, wodurch die Summe für Hessen korrigiert werden musste.

Der insgesamt erneut positive hessische Finanzierungssaldo passt in das Bild des bundesweiten Flächenländerdurchschnitts. Mit Ausnahme von Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Brandenburg, Sachsen und dem Saarland erreichten die Kommunen der übrigen Flächenländer nach Angaben des Statistischen Bundesamtes⁸ in ihren Kernhaushalten und öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (FEUs) des Staatssektors (sogenannte Extrahaushalte) im Jahr 2022 Finanzierungsüberschüsse (siehe Ansicht 2).



Ansicht 2: Kommunaler Finanzierungssaldo 2022 im Flächenländervergleich

Der hessische Wert für die kommunalen Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2022 lag mit 24 Euro je Einwohner (2021: 41 Euro je Einwohner) unter dem Flächenländerdurchschnitt von 34 Euro je Einwohner (2021: 60 Euro je Einwohner).⁹ Bei diesem Vergleich muss beachtet werden, dass der tilgungsähnliche Eigenbeitrag der Kommunen zur Hessenkasse in Höhe von rund 119 Millionen Euro¹⁰ finanzstatistisch zu den bereinigten Ausgaben gezählt wird. Ohne diese Position wäre der hessische Finanzierungssaldo um 19 Euro je Einwohner höher und damit etwas höher als der Durchschnitt.

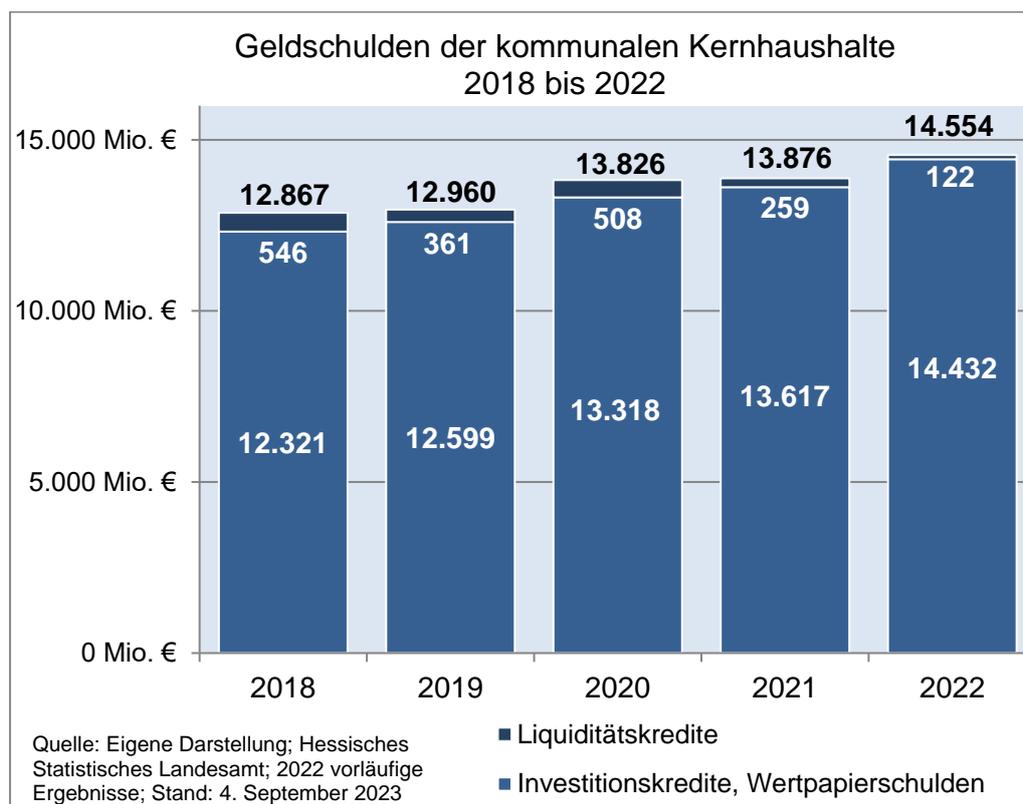
8 Vgl. Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts, 1.-4. Vierteljahr 2022, Version vom 5. April 2023.

9 Bei allen Flächenländervergleichen wurde mit den Einwohnerzahlen zum 31. Dezember 2022 gerechnet (Quelle: Destatis, Daten aus der Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bundesländer, Genesis-Online, Stichtag: 31.12.2022, Stand: 31.07.2023).

10 Im Jahr 2022 haben die hessischen Kommunen 119,4 Millionen Euro (inkl. Sondertilgungen und Ratenpausen) an Eigenbeiträgen zur Hessenkasse gezahlt. Quelle: Auskunft des Hessischen Ministeriums der Finanzen vom 16. Mai 2023.

3.1.2 Schulden der Kernhaushalte in Hessen

Ansicht 3 stellt die Entwicklung der Geldschulden in den kommunalen Kernhaushalten der letzten fünf Jahre dar.



Ansicht 3: Geldschulden der kommunalen Kernhaushalte 2018 bis 2022¹¹

Im Jahr 2018 erfolgte eine deutliche Entschuldung durch das Landesprogramm der Hessenkasse.¹² In dessen Folge reduzierten sich die Liquiditätskredite von 5,5 Milliarden Euro auf 546 Millionen Euro. In den darauffolgenden Jahren sind die Liquiditätskredite lediglich noch einmal temporär im Jahr 2020 angestiegen. Ansonsten reduzierten sie sich jedes Jahr bis auf zuletzt 122 Millionen Euro im Jahr 2022.

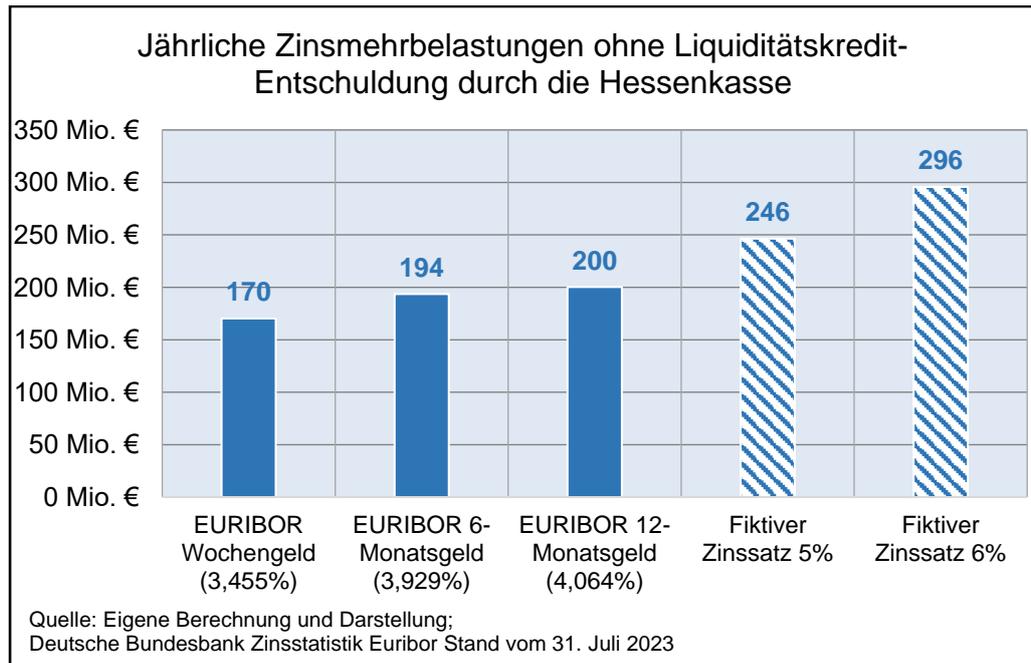
Anders stellt sich die Situation bei den Investitionskrediten und Wertpapiersschulden dar. Sie haben sich in den letzten fünf Jahren permanent erhöht, zuletzt deutlich im Jahr 2022 um 815 Millionen Euro auf insgesamt 14,4 Milliarden Euro zum Jahresende. Damit sind die investiv bedingten Schulden ursächlich für die in den letzten fünf Jahren jährlich gestiegenen gesamten Kernhaushaltsgeldschulden. Sie liegen Ende des Jahres 2022 bei 14,5 Milliarden Euro.

11 Für die Zeitreihe zu den hessischen Kernhaushaltsschulden der Jahre 2018 bis 2022 wird auf Daten aus der Schuldenstatistik des Hessischen Statistischen Landesamts (HSL) zurückgegriffen. Implizite Schulden wie Rückstellungen sind nicht berücksichtigt. Erfasst sind als Kernhaushaltsschulden sowohl die Kredite, Wertpapiersschulden und Liquiditätskredite beim nicht-öffentlichen Bereich sowie 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 hätte.

Weitere Hinweise des Hessischen Statistischen Landesamtes: Die Verbindlichkeiten als Cash-Pool-Führer (die den Cash-Pool verwaltende Einheit) gegenüber zuführenden Cash-Pool-Einheiten sind nicht in der Position „Liquiditätskredite“ enthalten. Die aus dem Cash-Pool für den eigenen Liquiditätsbedarf entnommenen Mittel hingegen sind bei den Liquiditätskrediten berücksichtigt. Die geplante bundesweite Revision der Schuldenstatistik ist noch nicht enthalten.

12 GVBl. 2018, S. 59 ff.

Das gegenwärtige Zinsumfeld lässt den Entlastungseffekt durch die Hessenkasse deutlich zum Vorschein treten. Wesentliches Ziel der Hessenkasse war die Reduzierung von Haushaltsrisiken. Mit der Liquiditätskreditentschuldung geht eine wesentliche Entschärfung des Zinsänderungsrisikos einher. Der Blick auf den EURIBOR gibt einen Eindruck von der monetären Bedeutung. Ohne die Liquiditätskreditentschuldung durch die Hessenkasse in Höhe von gerundet 4,9 Milliarden Euro würden die hessischen Kommunen aktuell stärker durch Zinsaufwand belastet. Je nach Aufnahmedauer der Liquiditätskredite entstünden zusätzliche Zinsbelastungen zwischen 170 Millionen Euro und 200 Millionen Euro (siehe Ansicht 4). Während im vorangegangenen Kommunalbericht noch von einem maximalen fiktiven Zinssatz von vier Prozent ausgegangen wurde, ist das seinerzeit angenommene Worst-Case-Szenario ein Jahr später bereits Realität geworden.



Ansicht 4: Jährliche Zinsmehrbelastungen ohne Liquiditätskredit-Entschuldung durch die Hessenkasse

Investitionskredite sind im Unterschied zu Liquiditätskrediten durch materiell geschaffene (nicht notwendigerweise veräußerbare) Werte gedeckt. Sie dürfen nur für Investitionen, Investitionsförderungsmaßnahmen oder zur Umschuldung aufgenommen werden. Schulden sind auch aus diesem Grund nicht per se negativ anzusehen.

Die Liquiditätskredite machten zum 31. Dezember 2022 insgesamt 0,8 Prozent der Kernhaushaltsgeldschulden aus, im Jahr 2017 waren dies noch über 31 Prozent. Zusammen 429 Kommunen und damit 97 Prozent aller 444 hessischen Kommunen (einschließlich Landeswohlfahrtsverband) hatten Ende 2022 in ihrem Kernhaushalt keine Liquiditätskredite. Die lediglich zur kurzfristigen Liquiditätssicherung angedachten Geldschulden sind damit zu einer Ausnahme unter den hessischen Kommunen geworden und trotz Pandemie auch geblieben.

Den höchsten absoluten Bestand an Liquiditätskrediten in Hessen wies Ende des Jahres 2022 Frankfurt am Main mit 92 Millionen Euro aus (119 Euro je Einwohner). Im Vergleich zum Vorjahr (149 Millionen Euro bzw. 193 Euro je Einwohner) hat die einwohnerstärkste Stadt damit 57 Millionen Euro an Liquiditätskrediten im Kernhaushalt abgebaut. Gegenüber dem Jahr 2020 konnte der Liquiditätskreditbestand von Frankfurt am Main um über 200 Millionen Euro reduziert werden.

Drei Kommunen hatten zum 31. Dezember 2022 bei den Liquiditätskrediten Werte von über 200 Euro je Einwohner. Dabei handelt es sich um Weißenborn (0,5 Millionen Euro bzw. 519 Euro je Einwohner), Ortenberg (2,9 Millionen Euro bzw. 323 Euro je Einwohner) und Fulda (3,4 Millionen Euro bzw. 267 Euro je Einwohner). Unter den Landkreisen verzeichneten nur der Landkreis Offenbach (5,1 Millionen Euro bzw. 14 Euro je Einwohner) und der Landkreis Kassel (3,2 Millionen Euro bzw. 13 Euro je Einwohner) einen Bestand an Liquiditätskrediten.

Unter Berücksichtigung der Liquiditäts- und Investitionskredite wies Ende 2022 Heringen (Werra) mit 7.849 Euro je Einwohner den höchsten Geldschuldenstand im Kernhaushalt auf. Zusammen mit Bad Karlshafen (6.150 Euro je Einwohner) und Schenklengsfeld (5.019 Euro je Einwohner) war Heringen (Werra) eine der drei hessischen Kommunen mit einem Geldschuldenstand im Kernhaushalt von mehr als 5.000 Euro je Einwohner. Von den Sonderstatusstädten hatte Rüsselsheim am Main mit 3.424 Euro je Einwohner die höchsten Geldschulden. Unter den kreisfreien Städten wies Offenbach am Main mit 3.427 Euro je Einwohner den Höchstwert aus, gefolgt von Frankfurt am Main mit 3.364 Euro je Einwohner. Von den Landkreisen hatte sich der Hochtaunuskreis mit 2.406 Euro je Einwohner am höchsten verschuldet.

Betrachtet man die Kernhaushaltsgeldschulden wiesen neben dem Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV) sechzehn Kommunen zum 31. Dezember 2022 Schulden von unter 100 Euro je Einwohner aus. Darunter hatten Gründau (47 Euro je Einwohner), Eschborn (59 Euro je Einwohner), Philippsthal (Werra) (64 Euro je Einwohner) und Biebergemünd (65 Euro je Einwohner) die geringsten Geldschuldenstände pro Einwohner in ihrem Kernhaushalt.

Für die einzelgemeindliche Ebene ist neben dem Blick auf die Kernhaushalte auch die von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder publizierte Modellrechnung der integrierten Schulden¹³ der Gemeinden und Gemeindeverbände von besonderer Bedeutung. Ende 2022 wurde die Modellrechnung der integrierten Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände für das Berichtsjahr 2021 veröffentlicht. *„Durch die integrierte Modellrechnung wird die Gesamtverschuldung der Gemeinden und Gemeindeverbände in hoher Detailtiefe bis zur Einzelgemeinde darstellbar. [...] Es werden ausschließlich die Schulden beim nicht-öffentlichen Bereich in die Berechnung einbezogen.“*¹⁴

Für Darmstadt (16.678 Euro), Frankfurt am Main (10.874 Euro), Grebenstein (10.695 Euro), Heringen (Werra) (10.196 Euro) und Raunheim (9.314 Euro) wurden nach der integrierten Betrachtung die höchsten Schuldenniveaus je Einwohner ermittelt. Dagegen konnten Biebergemünd (69 Euro), Ludwigsau (115 Euro), Hofgeismar (120 Euro), Ober-Mörlen (146 Euro) und Gründau (153 Euro) die niedrigsten Werte pro Kopf auf sich vereinen.¹⁵

Integrierte
Geldschulden 2021
in Hessen

13 Die Modellrechnung der integrierten kommunalen Schulden rechnet den kommunalen Kernhaushalten die Schulden ihrer direkten und indirekten Beteiligungen anhand ihrer jeweiligen Beteiligungsanteile zu. Damit werden Unterschiede im Ausgliederungsprozess weitestgehend ausgeglichen. Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder, Integrierte Schulden der Gemeinden und Gemeindeverbände, Stand: 31.12.2021, Methodische Vorbemerkungen.

14 Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 468 vom 9. November 2022, Integrierte kommunale Schulden zum Jahresende 2021 bei 3 895 Euro pro Kopf, unter https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_468_713.html

15 Betrachtung ohne Landeswohlfahrtsverband Hessen (LWV).

Den höchsten prozentualen Anstieg der integrierten Schulden in Hessen hatte gegenüber dem Vorjahr die kreisangehörige Gemeinde Brechen zu verzeichnen (+195,7 Prozent).¹⁶ Getrieben wurde dieser Anstieg durch kommunale Beteiligungen an sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, deren Schulden um 1.648,6% anwuchsen. Der größte prozentuale Rückgang erfolgte, allein kernhaushaltsbedingt, in der Gemeinde Jossgrund (-47,0 Prozent).

3.1.3 Schulden im Flächenländervergleich

Die hessischen Kommunen hatten im Ländervergleich Ende des Jahres 2022 vergleichsweise geringe Liquiditätskredite in den Kernhaushalten (siehe Ansicht 5). Die Liquiditätskreditverschuldung lag mit 19 Euro je Einwohner deutlich unter den Werten der Kommunen im Saarland (919 Euro je Einwohner), in Nordrhein-Westfalen (1.075 Euro je Einwohner) und Rheinland-Pfalz (1.393 Euro je Einwohner). Der Durchschnitt der Kommunen der Flächenländer lag mit 394 Euro je Einwohner Ende des Jahres 2022 ebenfalls weit über dem hessischen Wert. Neben eigenen Konsolidierungsanstrengungen der hessischen Kommunen resultiert dieser Erfolg aus den Programmen des Kommunalen Schutzschirms und der Hessenkasse.¹⁷

Gleichwohl darf nicht ausgeblendet werden, dass Hessen im kommunalen Bereich weiterhin vergleichsweise am höchsten verschuldet ist. Das liegt u.a. an den Investitionskrediten in den Kernhaushalten der Kommunen. Mit 2.258 Euro je Einwohner waren sie höher als in allen anderen Flächenländern. Der Durchschnitt der Flächenländer lag zum 31. Dezember 2022 bei 1.243 Euro je Einwohner.

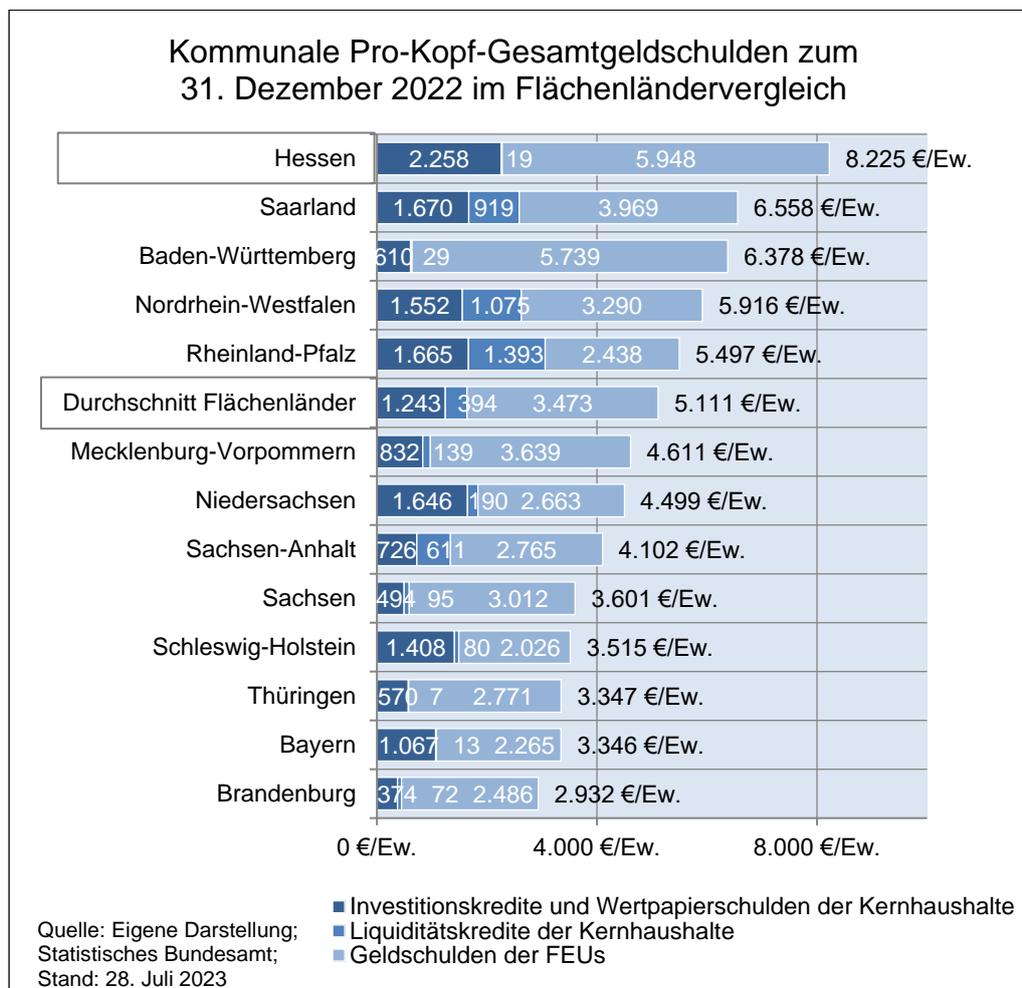
Weiterhin ist bei der Analyse der kommunalen Geldschulden zu berücksichtigen, dass Städte und Gemeinden ihre Aufgaben in unterschiedlichem Maße in ausgegliederten Einheiten (FEUs) erledigen. Die Schulden dieser Einheiten werden nicht mehr in den Kernhaushalten ausgewiesen. Ein aussagekräftiges Bild der Gesamtverschuldung ergibt sich daher erst, wenn die Schulden der FEUs in die Analyse einbezogen werden.¹⁸

16 Brechen ist eine kreisangehörige Gemeinde im Landkreis Limburg-Weilburg mit rund 6.400 Einwohnern. Deren Geldschulden des öffentlichen Bereichs insgesamt betragen am 31. Dezember 2021 rund 3,71 Millionen Euro bzw. 578 Euro je Einwohner. Im Vergleich zum Vorjahr (1,25 Millionen Euro) war ein absoluter Anstieg um etwa 2,46 Millionen Euro zu verzeichnen.

17 Vgl. Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 34 f. sowie Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 23.

18 Die FEUs (öffentliche **F**onds, **E**inrichtungen und **U**nternehmen) werden untergliedert in die FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) und die sonstigen FEUs (Nicht-Staatssektor). Öffentlich bestimmt sind alle Fonds, Einrichtungen und Unternehmen, an denen die Kernhaushalte der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger mit mehr als 50 Prozent des Nennkapitals oder Stimmrechts unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind. Öffentliche Unternehmen werden dann den sonstigen öffentlichen Fonds, Einrichtungen und Unternehmen (und nicht den FEUs des Staatssektors) zugerechnet, wenn sie Marktproduzenten sind (sonstige FEUs). Marktproduzent ist ein öffentliches Unternehmen in der Regel dann, wenn der Eigenfinanzierungsgrad dieser Unternehmen größer als 50 Prozent ist. Sie werden allerdings den FEUs des Staatssektors dennoch zugeordnet, wenn der überwiegende Anteil des Umsatzes (mehr als 80 Prozent) auf der Geschäftstätigkeit mit den Kernhaushalten basiert. Quelle: Statistisches Bundesamt (2023), Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts 2022, Genesis-Online, EVAS-Nummer 71321, Reiter „Informationen zur Statistik“.

Geldschulden der FEUs werden bei Gesellschaften mit Mehrheitsbeteiligung nicht anteilig, sondern vollständig in die Statistik einbezogen. Da die überwiegende Zahl der FEUs in Hessen Marktteilnehmer sind und damit zu den sonstigen FEUs zählen, spielen die Geldschulden der FEUs des Staatssektors gegenüber den Geldschulden der sonstigen FEUs lediglich eine marginale Rolle.



Ansicht 5: Kommunale Pro-Kopf-Gesamtgeldschulden zum 31. Dezember 2022 im Flächenländervergleich

Unter Hinzurechnung der ausgelagerten Geldschulden lag der Geldschuldenbestand Ende des Jahres 2022 in Hessen bei 8.225 Euro je Einwohner. Der hessische Wert lag damit mehr als 3.000 Euro je Einwohner über dem Flächenländerdurchschnitt von 5.111 Euro je Einwohner.

Zum 31. Dezember 2022 überstiegen in Hessen die ausgelagerten Geldschulden der FEUs (5.948 Euro je Einwohner) die Geldschulden im Kernhaushalt (2.277 Euro je Einwohner) deutlich.¹⁹

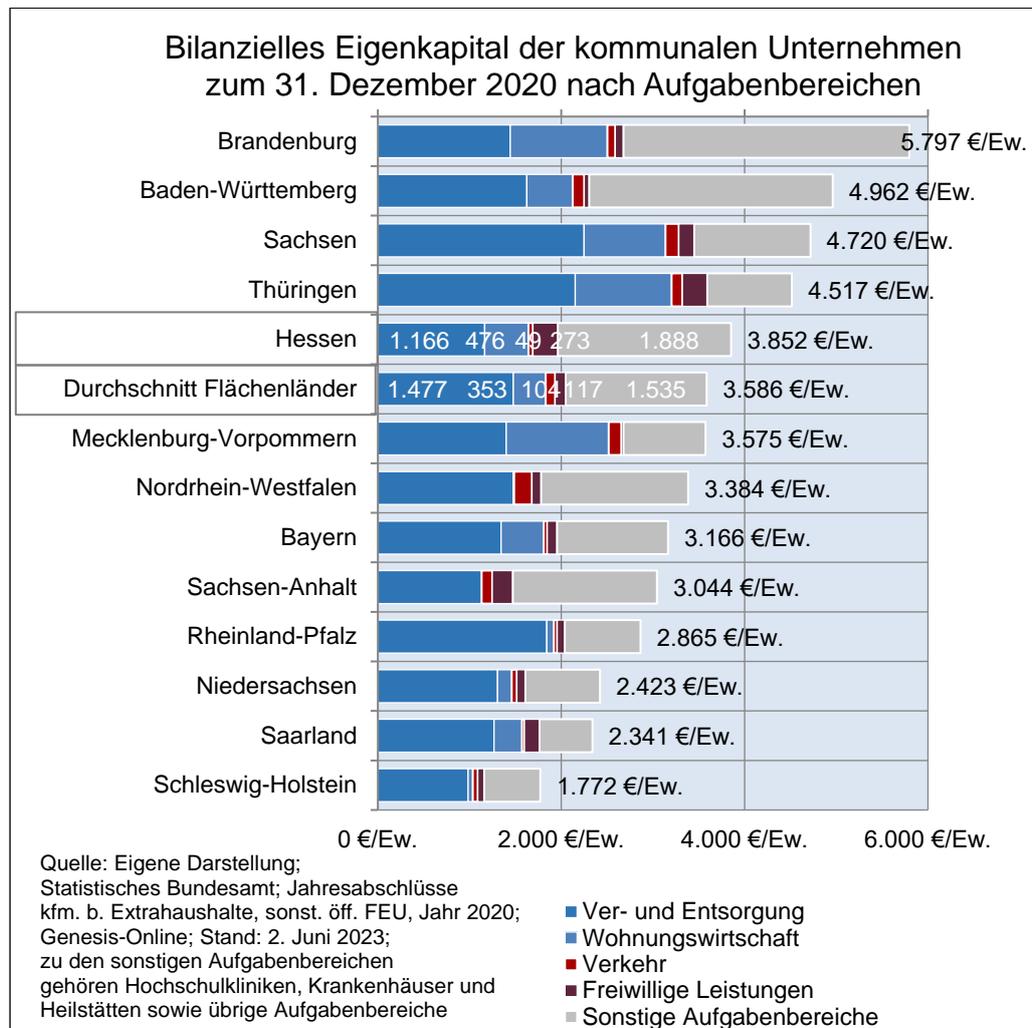
Geldschulden sind nicht per se schlecht. Bilanziell ist das Eigenkapital die Residualgröße (Differenz) aus Vermögen und Verschuldung. Im Flächenländervergleich konnten die kommunalen Unternehmen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes²⁰ in ihrer Summe zum 31. Dezember 2020 positive Eigenkapitalbestände vorweisen (siehe Ansicht 6).

Positives
Eigenkapital
kommunaler
Unternehmen

19 Insgesamt befanden sich somit über 72 Prozent der kommunalen Geldschulden außerhalb der Kernhaushalte. Mehr als zwei Drittel der kommunalen Geldschulden sind damit für die kommunalen Entscheidungsträger nicht auf den ersten Blick erkennbar und steuerbar. Im Durchschnitt der Flächenländer lag dieser Wert bei rund 68 Prozent.

Die gesamten kommunalen Geldschulden in Hessen lagen Ende 2022 nach der Schuldenstatistik der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder bei rund 52,5 Milliarden Euro und umfassten neben den Geldschulden des Kernhaushalts (rund 14,5 Milliarden Euro) auch die Geldschulden der FEUs (rund 38 Milliarden Euro).

20 Statistisches Bundesamt, Jahresabschlüsse kfm. b. Extrahaushalte, sonst. öff. FEU 2020 - Bilanz (Mill. EUR), Destatis, Genesis-Online, Ausgabedatum: 2. Juni 2023



Ansicht 6: Bilanzielles Eigenkapital der kommunalen Unternehmen zum 31. Dezember 2020 nach Aufgabenbereichen

Neben Hessen (3.852 Euro je Einwohner) lagen in Brandenburg (5.797 Euro je Einwohner), Baden-Württemberg (4.962 Euro je Einwohner), Sachsen (4.720 Euro je Einwohner) und Thüringen (4.517 Euro je Einwohner) die Eigenkapitalbestände über dem Flächenländerdurchschnitt von 3.586 Euro je Einwohner. Das relativiert das Bild der überdurchschnittlichen Verschuldung in den ausgelagerten hessischen Kommunalunternehmen. Zwar bestehen in den Auslagerungen hessischer Kommunen hohe Schulden (siehe Ansicht 5), ihnen stehen aber auch überdurchschnittliche Vermögen gegenüber.

Ein bedeutender Anteil des Eigenkapitals kommunaler Unternehmen entfällt mit durchschnittlich 1.477 Euro je Einwohner auf die Bereiche Ver- und Entsorgung²¹ sowie mit 353 Euro je Einwohner auf die Wohnungswirtschaft. Im Detail sind teils erhebliche Unterschiede zwischen den Flächenländern festzustellen. Selbiges trifft auf andere Aufgabenbereiche zu.

So konnten etwa die kommunalen Ver- und Entsorgungsunternehmen sowie die Verkehrsunternehmen in Hessen weniger Eigenkapital als der Flächenländerdurchschnitt ausweisen. Dafür konnten die hessischen Kommunen aber beispielsweise in der ausgelagerten Wohnungswirtschaft ein höheres Eigenkapital als im Flächenländerdurchschnitt ausweisen. Der hessische Wert im Bereich

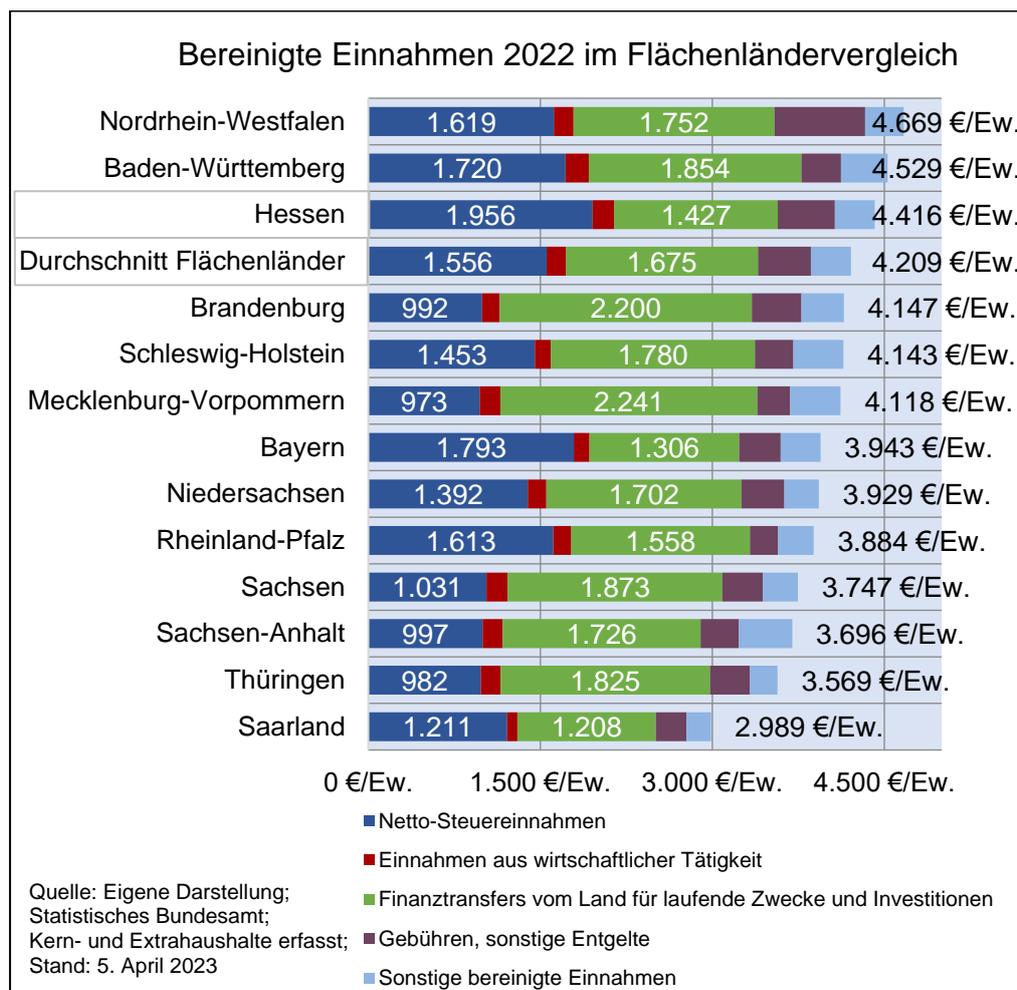
21 Statistisch werden unter Ver- und Entsorgung folgende Bereiche getrennt berichtet: Abwasserentsorgung, Abfallwirtschaft, Elektrizitätsversorgung, Gasversorgung, Wasserversorgung, Kombinierte Versorgung, Übrige Versorgungsunternehmen

der freiwilligen Leistungen²² war mit 273 Euro je Einwohner mehr als doppelt so groß wie der Durchschnitt von 117 Euro je Einwohner. Dies deutet auf ein hohes Engagement in diesen Feldern hin.

3.2 Einnahmen

3.2.1 Bereinigte Einnahmen

In Hessen lagen nach Angaben des Statistischen Bundesamts die bereinigten Einnahmen²³ der kommunalen Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors (Extrahaushalte) im Jahr 2022 bei 28.224 Millionen Euro (2021: 26.650 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die bereinigten Einnahmen damit um 5,9 Prozent gewachsen. Ansicht 7 zeigt die bereinigten Einnahmen der Kommunen je Einwohner im Flächenländervergleich.



Ansicht 7: Bereinigte Einnahmen 2022 im Flächenländervergleich

Die hessischen Kommunen hatten im Flächenländervergleich mit 4.416 Euro je Einwohner die dritthöchsten bereinigten Einnahmen.

22 Statistisch werden unter freiwillige Leistungen folgende Bereiche getrennt berichtet: Kultur-einrichtungen, Sport und Erholung, Verbesserung der Wirtschafts- und Infrastruktur

23 Bei den bereinigten Einnahmen handelt es sich um die Einnahmen der laufenden Rechnung und der Kapitalrechnung, vgl. Statistisches Bundesamt (2019), Finanzen und Steuern – Fachbegriffe der Finanz- und Personalstatistiken, S. 2 f.

Ein wesentlicher Grund für die hohen Einnahmen waren die Netto-Steuererinnahmen²⁴ von 1.956 Euro je Einwohner (Vorjahr: 1.854 Euro je Einwohner).²⁵ Sie waren die höchsten im Flächenländervergleich.

Gegenüber dem Vorjahr sind alle Einnahmepositionen gestiegen.²⁶ Die Finanztransfers vom Land an die Kommunen fielen in Hessen mit 1.427 Euro je Einwohner (2021: 1.382 Euro je Einwohner) um 248 Euro je Einwohner niedriger als im Durchschnitt der Flächenländer aus. Die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit lagen bei den hessischen Kommunen mit 187 Euro je Einwohner (Vorjahr: 175 Euro je Einwohner) über dem Durchschnitt von 167 Euro je Einwohner. Bei den Gebühren und sonstigen Entgelten erzielten die Kommunen in Hessen mit 498 Euro je Einwohner (Vorjahr: 481 Euro je Einwohner) die zweithöchsten Einnahmen. Lediglich in Nordrhein-Westfalen (792 Euro je Einwohner) wurde der Wert übertroffen.

3.2.2 Steuereinnahmen

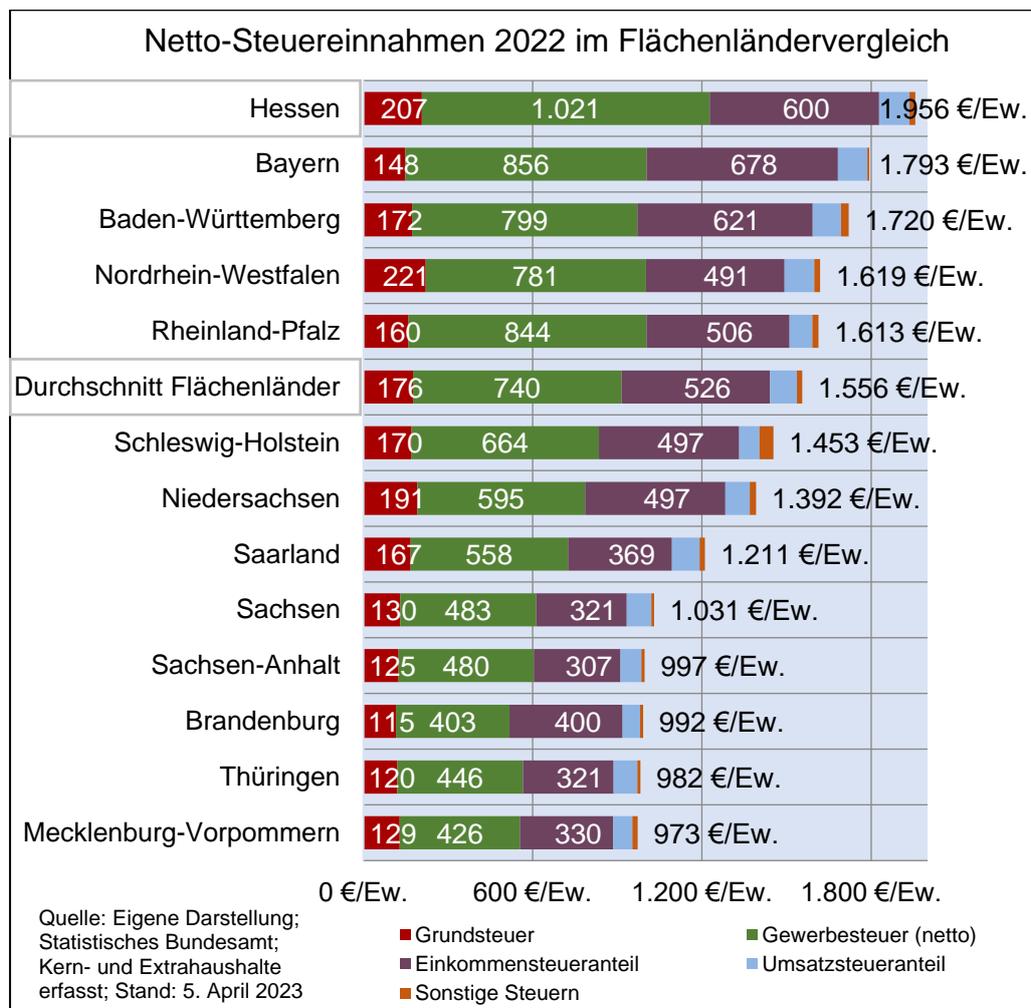
Im Jahr 2022 machten die Netto-Steuererinnahmen 44,3 Prozent der bereinigten Einnahmen der hessischen Kommunen aus (2021: 43,8 Prozent).²⁷ Ansicht 8 zeigt die Netto-Steuererinnahmen der Kommunen im Flächenländervergleich. Die hessischen Kommunen hatten mit 1.956 Euro je Einwohner (2021: 1.854 Euro je Einwohner) die höchsten Netto-Steuererinnahmen. Der Flächenländer-Durchschnitt betrug 1.556 Euro je Einwohner (2021: 1.473 Euro je Einwohner).

24 Die Netto-Steuererinnahmen berechnen sich als die Einnahmen aus Steuern abzüglich der an Bund und Land abzuführenden Gewerbesteuerumlage. Die in Hessen 2020 erstmalig abzuführende „Heimatumlage“ ist beim Abzug nicht berücksichtigt. Die Höhe der im Jahr 2022 entrichteten Heimatumlage lag bei 393,9 Millionen Euro. Quelle: Auskunft des HMdF vom 16. Mai 2023.

25 Die steuerähnlichen Abgaben sind an dieser Stelle zu den sonstigen bereinigten Einnahmen hinzugerechnet. In Hessen betragen sie 23 Millionen Euro im Jahr 2022. Die originären Netto-Steuererinnahmen lagen im gleichen Jahr bei 12.502 Millionen Euro.

26 Zur Entwicklung in 2020 und 2021 vgl. Kommunalbericht 2022 (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. November 2022, LT-Drs. 20/9410, S. 30.

27 Zur Entwicklung von 2020 zu 2021 vgl. Kommunalbericht 2022 (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. November 2022, LT-Drs. 20/9410, S. 30 f.



Ansicht 8: Netto-Steuereinnahmen 2022 im Flächenländervergleich

Die Netto-Steuereinnahmen der hessischen Kommunen beliefen sich im Jahr 2022 auf insgesamt 12.502 Millionen Euro (2021: 11.666 Millionen Euro).²⁸ Die wichtigste Steuerart für die hessischen Kommunen war wie in den Jahren zuvor die Gewerbesteuer. Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer (ohne Abzug der Heimatumlage) machten mit 6,53 Milliarden Euro 52,2 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen des Jahres 2022 aus (2021: 5,74 Milliarden Euro bzw. 49 Prozent der gesamten Netto-Steuereinnahmen).

Die Netto-Einnahmen aus der Gewerbesteuer waren innerhalb Hessens sehr heterogen verteilt. Denn obwohl die Gewerbesteuer in Summe für die hessischen Kommunen die quantitativ bedeutendste Steuerart war, übertraf im Jahr 2022 in 323 der 422 Städte und Gemeinden der Einkommensteueranteil das Netto-Gewerbesteueraufkommen (Vorjahr: 344 Städte und Gemeinden). In 76,5 Prozent der Städte und Gemeinden war damit eine nicht durch sie selbst unmittelbar beeinflussbare Steuerart am ertragsstärksten.²⁹

Der Gemeindeanteil an der Einkommensteuer kam in Hessen mit 3,84 Milliarden Euro auf 30,7 Prozent der Netto-Steuereinnahmen (2021: 33 Prozent). Damit war die Einkommensteuer die zweitwichtigste Steuerart. Mit 600 Euro je

²⁸ In der Summe aller Flächenländer lagen die Netto-Steuereinnahmen im Jahr 2022 bei 121.390 Millionen Euro (2021: 113.355 Millionen Euro).

²⁹ Betrachtung ohne Abzug Heimatumlage. Quelle: Eigene Auswertung auf Basis Hessisches Statistisches Landesamt; Steuereinzahlungen der Kernhaushalte der hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände; Stand: 22. Mai 2023

Einwohner (2021: 603 Euro je Einwohner) verzeichneten die hessischen Kommunen nach den Kommunen in Bayern (678 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (621 Euro je Einwohner) die dritthöchsten Einnahmen im Flächenländervergleich. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei dem Einkommensteueranteil bei 526 Euro je Einwohner (2021: 520 Euro je Einwohner).

3.3 Ausgaben

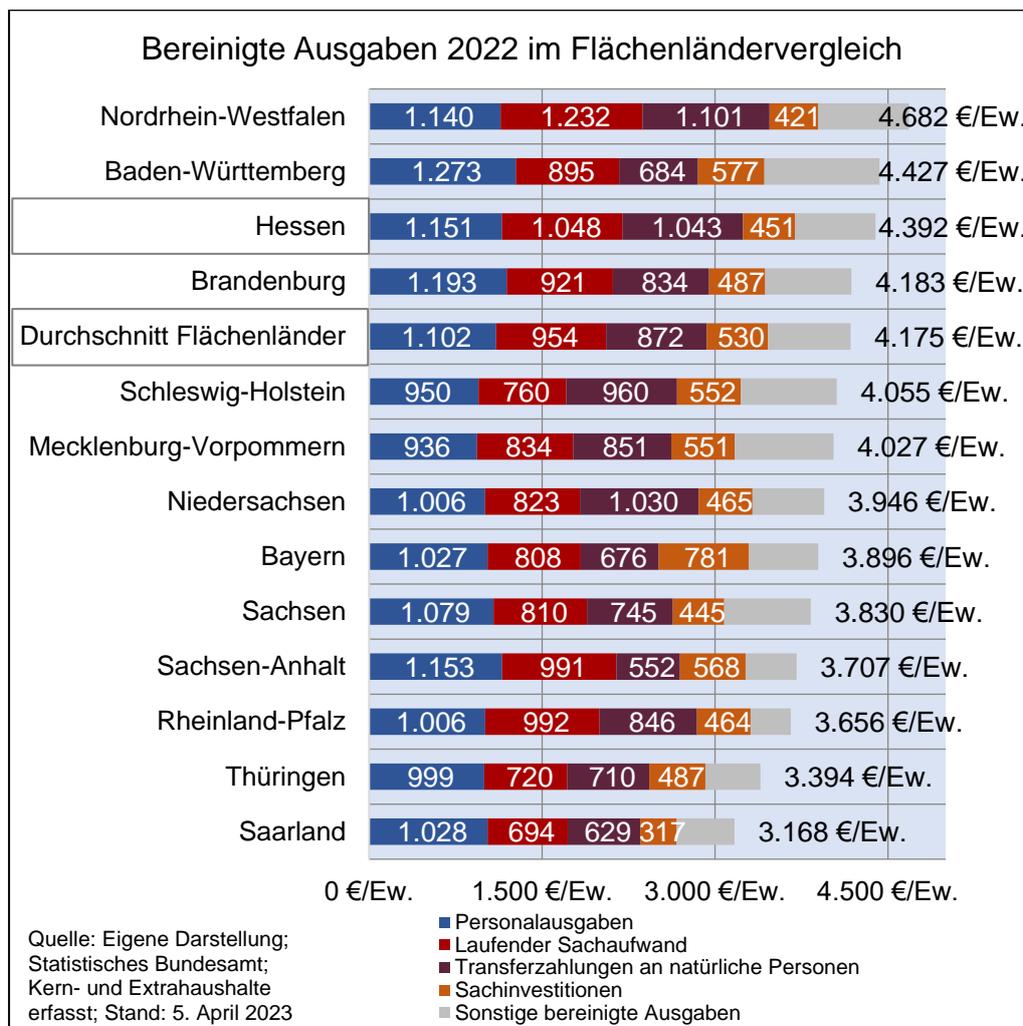
3.3.1 Bereinigte Ausgaben

Nach Angaben des Statistischen Bundesamts lagen die bereinigten Ausgaben der kommunalen Kernhaushalte und der FEUs des Staatssektors 2022 in Hessen bei 28.070 Millionen Euro (2021: 26.394 Millionen Euro). Gegenüber dem Vorjahr sind die Ausgaben demnach um 6,3 Prozent gewachsen.

Die drei wichtigsten Ausgabearten der Flächenländer insgesamt waren identisch wie im Vorjahr die Personalausgaben mit 26 Prozent, der laufende Sachaufwand mit 23 Prozent und die Transferzahlungen an natürliche Personen mit 21 Prozent.³⁰

Wie aus Ansicht 9 hervorgeht, hatte Hessen im Flächenländervergleich 2022 mit 4.392 Euro je Einwohner (2021: 4.194 Euro je Einwohner) die dritthöchsten bereinigten Ausgaben. Ein höheres Ausgabenniveau verzeichneten nur die Kommunen in Nordrhein-Westfalen (4.682 Euro je Einwohner) und Baden-Württemberg (4.427 Euro je Einwohner). Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 4.175 Euro je Einwohner (2021: 3.942 Euro je Einwohner).

30 Unter die Transferzahlungen an natürliche Personen fallen Renten, Unterstützungen und sonstige Geldleistungen (beispielsweise Sozialleistungen).



Ansicht 9: Bereinigte Ausgaben 2022 im Flächenländervergleich

Analog zur Entwicklung bei den Einnahmen (siehe Abschnitt 3.2.1) sind gegenüber dem Vorjahr alle Ausgabepositionen gestiegen.³¹ So beliefen sich die Sachinvestitionen der hessischen Kommunen im Jahr 2022 auf 10,3 Prozent der bereinigten Ausgaben oder 451 Euro je Einwohner. Hervorzuheben ist, dass der Wert damit im dritten durch die Coronapandemie geprägten Jahr erneut gestiegen ist (2021: 418 Euro je Einwohner, 2020: 409 Euro je Einwohner und 2019: 357 Euro je Einwohner). Trotzdem lagen die Sachinvestitionen unter dem Flächenländer-Durchschnitt von 530 Euro je Einwohner (2021: 502 Euro je Einwohner).

Sachinvestitionen können sowohl in Hessen als auch bundesweit teilweise von Preissteigerungen betroffen sein. Steigende Investitionsvolumina im Vergleich zum Vorjahr bedeuten nicht zwangsläufig, dass die Infrastruktur ausgebaut wird.

Getrieben wurde der Anstieg der bereinigten Ausgaben in Hessen durch die Personalausgaben. Mit 1.151 Euro je Einwohner (2021: 1.095 Euro je Einwohner) hatten die hessischen Kommunen nach den Kommunen in Baden-Württemberg (1.273 Euro je Einwohner), Brandenburg (1.193 Euro je Einwohner) und Sachsen-Anhalt (1.153 Euro je Einwohner) die vierthöchsten Personalausgaben im Flächenländervergleich. Der Flächenländerdurchschnitt lag bei 1.102

Ausgabenentwicklung in Hessen im Jahresvergleich

Ausnahmslos gestiegene Personalausgaben

31 Zur Entwicklung von 2020 zu 2021 vgl. Kommunalbericht 2022 (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. November 2022, LT-Drs. 20/9410, S. 34.

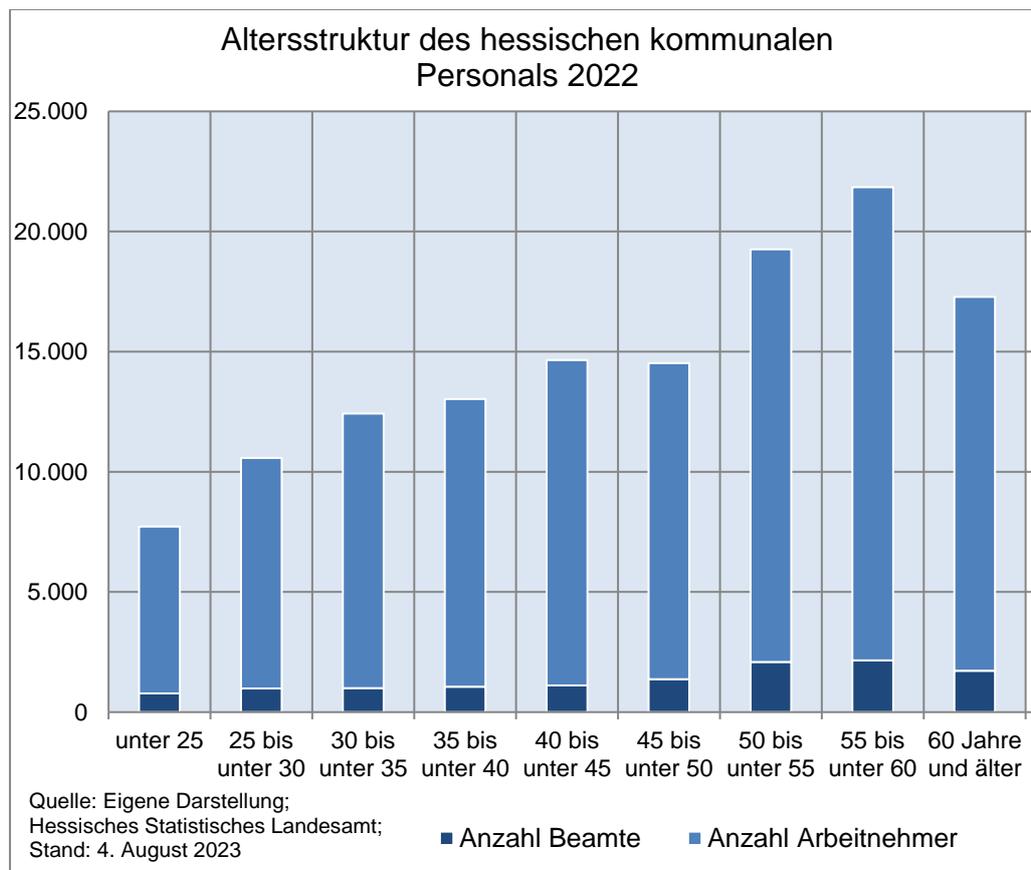
Euro je Einwohner (2021: 1.036 Euro je Einwohner). Allerdings sind die gestiegenen Personalausgaben ein flächendeckendes Phänomen. In allen Flächenländern sind die Personalausgaben im Jahresvergleich gestiegen.

3.3.2 Personalausgaben

Die Personalausgaben sind eine der wichtigsten Ausgabearten der hessischen Kommunen. Im Jahr 2022 beliefen sich die Personalausgaben der Kernhaushalte und FEUs des Staatssektors auf 7.360 Millionen Euro (Vorjahr: 6.888 Millionen Euro).

Zum 30. Juni 2022 arbeiteten insgesamt 131.287 Personen in Voll- oder Teilzeit für die hessischen Kommunen.³² Hiervon waren 9,3 Prozent Beamte und 90,7 Prozent Arbeitnehmer.

Ansicht 10 zeigt die Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals zum 30. Juni 2022.



Ansicht 10: Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals 2022

In den nächsten 10 bis 15 Jahren werden viele kommunale Beschäftigte altersbedingt in den Ruhestand eintreten. Zum 30. Juni 2022 waren in Summe der Kommunen 44,5 Prozent der Beschäftigten 50 Jahre oder älter. Aus der Altersstruktur ergeben sich für die Kommunen sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

32 Dies entspricht 112.048 Vollzeitäquivalenten (VZÄ), darunter 106.444 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 Beschäftigten wurden nicht einbezogen. Quelle: Hessisches Statistisches Landesamt, Sonderauswertung aus der Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes, letzte Aktualisierung 4. August 2023.

Chancen ergeben sich für konsolidierungsbedürftige Kommunen mit überproportionalem Personalbestand. Diese Kommunen können durch die Nichtbesetzung freiwerdender Stellen zur Konsolidierung des Haushalts beitragen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Frage des Auf- oder Abbaus an Personal mit den Bedarfen vor Ort zusammenhängt. Diese können je nach Aufgabenart und Prioritätensetzung unterschiedlich sein.

Eine Herausforderung durch das altersbedingte Ausscheiden eines großen Teils des Personals besteht darin, das wegfallende Arbeitsvolumina sowie das Fach- und Prozesswissen der ausscheidenden Beschäftigten 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 zukommen³³. Bei der Personalgewinnung sowohl von Fach- als auch von Führungskräften stehen die Kommunen im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern aus dem privaten und öffentlichen Bereich.

3.4 Nachhaltigkeitshaushalte

Seit dem Jahr 2018 gibt es in Hessen als bislang einzigem Bundesland das Staatsziel Nachhaltigkeit.³⁴ Nach Artikel 26c der Verfassung des Landes Hessen haben Staat und Kommunen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu berücksichtigen, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.

Die Etablierung des neuen Staatsziels ist für die Exekutive in Land und Kommune Auftrag und Anspruch zugleich, um die eigenen Aufgaben hieran auszurichten. Unter dem Dach der Nachhaltigkeit sind nachhaltige Kommunalfinanzen eines von vielen Themen. Für das Gelingen der Nachhaltigkeitstransformation sind nachhaltige Kommunalfinanzen jedoch von wesentlicher Bedeutung.

Im Detail gibt es zwei Aspekte zu nachhaltigen Kommunalfinanzen: Zum einen geht es um den Erhalt der finanziellen Leistungsfähigkeit. Zum anderen sind die finanziellen Mittel bestmöglich im Sinne der Nachhaltigkeitstransformation entlang der Trias aus Ökonomie, Ökologie und Soziales einzusetzen. Bei der transformationsorientierten Mittelverwendung können die aus der Agenda 2030 der Vereinten Nationen stammenden und damit weltweit gültigen Sustainable Development Goals (SDGs) als Richtschnur dienen.

Beide Aspekte nachhaltiger Kommunalfinanzen sind miteinander verknüpft. Die stetige Aufgabenerfüllung nach § 92 Absatz 1 Satz 1 HGO ist dauerhaft nur auf dem Fundament finanzieller Leistungsfähigkeit möglich. Ansonsten drohen Defizite zu einem Motor ihrer eigenen Entwicklung zu werden. Damit würde der Nachhaltigkeitstransformation das finanzielle Fundament entzogen. Umgekehrt können unterlassene oder falsch eingesetzte Transformationsaufwendungen zur Gefahr für die finanzielle Leistungsfähigkeit werden. Das lässt sich anhand der mit den Themen in diesem Kommunalbericht veröffentlichten 236. Vergleichenden Prüfung „Klima- und Energiemanagement“ anschaulich machen (siehe Kapitel 7).

33 Siehe hierzu im Detail Abschnitt 8.5 der 237. Vergleichenden Prüfung „Personalmanagement III“

34 Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12. Dezember 2018 (GVBl. S. 752)

Artikel 26c

Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.

So können als ein Beispiel Fichtenmonokulturen angesichts Borkenkäferbefall und klimabedingten Hitzeperioden auf die finanzielle Leistungsfähigkeit durchschlagen.³⁵ Die Sicherstellung einer nachhaltigen Entwicklung, mithin von Generationengerechtigkeit im Sinne des Staatsziels der Nachhaltigkeit, ist durch Fokussierung beider Aspekte möglich.

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben sich mit ihrer Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit ebenfalls mit Hinweis auf die Agenda 2030 der UN geäußert.³⁶ Der explizite Verweis auf die Agenda 2030 macht aus dem Blickwinkel der Prüfbehörden deutlich, dass als Maßstäbe neben der finanziellen Leistungsfähigkeit auch die transformationsorientierte Mittelverwendung zu beachten ist. In der Erklärung wird die Umsetzung der Agenda 2030 als gesamtstaatliche Aufgabe unter Berücksichtigung der Kommunen benannt. Mit Prüfungen und Beratungen wollen die Rechnungshöfe als unabhängige Institutionen einen Beitrag zur Umsetzung der Agenda 2030 leisten.

Finanzielle
Leistungsfähigkeit

Finanzielle Leistungsfähigkeit als erster Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzien ist ein wesentlicher unbestimmter Rechtsbegriff im Haushaltsrecht. Er ist für Fragen der Genehmigungsfähigkeit kommunaler Haushalte, der Möglichkeiten zur Errichtung und Unterhaltung kommunaler Einrichtungen bis hin zur wirtschaftlichen Betätigung relevant.³⁷ Bei der Messung finanzieller Leistungsfähigkeit mit Hilfe von Indikatoren ist Hessen weit vorangeschritten.

Zum einen wurde insbesondere für Fragen des Genehmigungsprozesses das Kommunale Auswertungssystem Hessen (kash) seitens des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport mit Unterstützung durch den Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung entwickelt.³⁸

Zum anderen beschäftigt sich die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften bei ihren Vergleichenden Prüfungen mit der Entwicklung der finanziellen Leistungsfähigkeit in längeren Zeiträumen. Vor dem Hintergrund ihres Prüfungsauftrags³⁹ hat die Überörtliche Prüfung das sogenannte Mehrkomponentenmodell entwickelt.⁴⁰

Weiterentwicklung
des Mehrkomponentenmodells

Im Jahr 2022 wurde das Mehrkomponentenmodell weiterentwickelt. Die bislang nur nachrichtlich erhobenen und dargestellten Daten zur Aufstellung der Jahresabschlüsse und der Mittelfristigen Ergebnisplanung wurden mit der Anpassung deutlich aufgewertet.⁴¹

35 Vgl. etwa die 232 Vergleichende Prüfung „Kommunalwald“ im Kommunalbericht 2022 (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. November 2022, LT-Drs. 20/9410

36 Vgl. Bundesrechnungshof (2018): Bonner Erklärung zur Nachhaltigkeit, unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/zusammenarbeit/landesrechnungshoefe/bonner-erklaerung-zur-nachhaltigkeit>

37 §§ 19 Absatz 1, 101 Absatz 6, 103 Absatz 2 Satz 3, 121 Absatz 1, 122 Absatz 1 HGO

38 Vgl. Georg, Klaus / Gnädinger, Marc / Hardt, Thorsten (2019): Kommunales Auswertungssystem Hessen (kash) 2.0, in: Der Gemeindehaushalt 5/2019, S. 110 bis S. 113

39 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 3 Inhalt der Prüfungen

Abs. 1 S. 2: „Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere [...] der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt [...]“

40 Vgl. dazu grundsätzlich Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinanzien (ZKF), Ausgabe vom Februar 2020, S. 25 ff.

41 Vgl. zum MKM 2.0 Keilmann, Gnädinger, Volk, Blick in Rückspiegel und nach vorne – Die neue Bestimmung der finanziellen Leistungsfähigkeit mit dem Mehrkomponentenmodell 2.0, Zeitschrift für Kommunalfinanzien (ZKF), Ausgabe vom Juni 2023, S. 125 ff.

Es gibt drei Beurteilungsebenen (vergleiche Ansicht 11). Das quantitative Bewertungsergebnis eines Jahres liegt zwischen 0 und 100 Punkten. Das jeweilige Jahr wird bei mindestens 70 Punkten als stabil und demzufolge bei weniger als 70 Punkten als instabil bewertet.

Kenngrößen zur Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr		
Beurteilungsebenen und Kenngrößen	Punktzahl	Haushaltslage
1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung		Stabile Haushaltslage, wenn Summe der vergebenen Punkte ≥ 70 Punkte ----- Instabile Haushaltslage, wenn Summe der vergebenen Punkte < 70 Punkte (oder fehlender Jahresabschluss)
Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ¹⁾ ≥ 0	45	
 Oder: Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der ordentlichen Rücklage aus Vorjahren ≥ 0	35	
Jahresergebnis ≥ 0	5	
Eigenkapital am Ende des betrachteten Jahres ≥ 0	5	
2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung		
„Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)	40	
 Oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen „Hessenkasse“ ≥ 0 (sog. „Doppische freie Spitze“) ²⁾	30	
 Oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0	10	
Stand der liquiden Mittel abzüglich der Liquiditätskredite $\geq 2\%$ Summe Auszahlungen laufende Verwaltungstätigkeit ³⁾	5	
3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung		
Es wird erhoben, ob für die einzelnen Jahre Jahresabschlüsse aufgestellt wurden und die Aufstellung sowie Beschlussfassung im Prüfungszeitraum fristgerecht vorgenommen wurde. ⁴⁾	nachrichtliche Darstellung, aber Einfluss auf Jahresbewertung	
Es ist zu ermitteln, ob gemäß der Mittelfristigen Ergebnisplanung (MEP) im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf oder Überschuss zu erwarten ist (Vorschau).	nachrichtliche Darstellung, aber Einfluss auf Gesamtbewertung	
¹⁾ Abgeleitet aus § 92 Absatz 4 HGO: Der Haushalt soll in jedem Haushaltsjahr unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ausgeglichen sein. Unter „Fehlbeträgen aus Vorjahren“ ist auch ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag zu subsumieren. ²⁾ Abgeleitet aus § 3 Absatz 3 GemHVO: Die Summe des Zahlungsmittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit soll mindestens so hoch sein, dass daraus die Auszahlungen zur ordentlichen Tilgung von Krediten geleistet werden können. ³⁾ Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel (Liquiditätskredite) \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Absatz 1 HGO). ⁴⁾ Hier kommt es auf die fristgerechte Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung an, wie sie das Gesetz vorgibt. Die Abweichungen sind in Tagen anzugeben und in den Anhang aufzunehmen. Quelle: Eigene Darstellung; Stand: 1. April 2023		

Ansicht 11: Kenngrößen zur Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr

Die am höchsten gewichtete Kenngröße ist das Ordentliche Ergebnis. Ist es unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren mindestens ausgeglichen, so werden bereits 45 Punkte und damit fast die Hälfte der möglichen Gesamtpunktzahl vergeben. Ist der Ausgleich des Ordentlichen Ergebnisses nur unter Auflösung der ordentlichen Rücklage möglich, werden für diese Kenngröße 35 Punkte vergeben.

Keine Punkte für Ausgleich durch Auflösung außerordentlicher Rücklage

In den Jahren 2020 bis 2023, bot die GemHVO in Verbindung mit dem Finanzplanungserlass 2023 übergangsweise die Möglichkeit, Jahresfehlbeträge in diesen Jahren mit Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses auszugleichen.⁴² Diese Verfahrensweise ist rechtmäßig, wird aber im Sinne der finanziellen Generationengerechtigkeit, mithin aus Nachhaltigkeitserwägungen, von der Überörtlichen Prüfung als nicht sachgerecht angesehen. Dies gilt umso mehr, wenn für den Ergebnisausgleich die außerordentliche Rücklage herangezogen wurde, auch wenn eventuell zusätzlich noch eine ordentliche Rücklage bestand.⁴³

Für die Bewertung der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell wird daher nur die ordentliche Rücklage in der 1. Beurteilungsebene herangezogen⁴⁴.

Soweit für ein Haushaltsjahr des Prüfungszeitraums zum Zeitpunkt des Abschlusses der örtlichen Erhebungen kein aufgestellter prüffähiger Jahresabschluss vorliegt, wird das betreffende Haushaltsjahr gemäß der Weiterentwicklung des Modells pauschal als instabil bewertet.⁴⁵ Ziel dessen ist zum einen, Feststellungen zur Haushaltswirtschaft ausschließlich auf Grundlage belastbarer Zahlen der Buchhaltung zu tätigen. Zum anderen wird auf Versäumnisse bei der Aufstellung oder Prüfung der Jahresabschlüsse und damit der Güte des Finanzmanagements insgesamt hingewiesen.⁴⁶

An die rückblickende Beurteilung der Haushaltslage schließt sich eine weitere Änderung des Mehrkomponentenmodells an: Die qualitative Betrachtung der Mittelfristigen Ergebnisplanung (MEP) des letzten betrachteten Haushaltsjahrs mit potenziellem Einfluss auf die abschließende Gesamtbewertung.

Ein kumulierter Fehlbedarf in der mittelfristigen Ergebnisplanung deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Sollte das kumulierte Ordentliche Ergebnis im Zeitraum der Mittelfristigen Ergebnisplanung nach Berücksichtigung der Ordentlichen Rücklage sowie der Ergebnisse aus Vorjahren negativ sein, dann wird das Planungsziel finanziell generationengerechter Kommunalfinanzen verfehlt und die Haushaltslage der Kommune insgesamt eine Stufe niedriger bewertet:

Kombination von
Rückschau mit
Vorschau

42 Vgl. Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Finanzplanungserlass 2023 vom 14. Oktober 2022, Seite 9 Ziffer 3. Außerordentliche Rücklage

43 In diesem Fall wird fiktiv die Auflösung der ordentlichen Rücklage gerechnet und dargestellt, wie das Ordentliche Ergebnis nach Auflösung aussehen würde. Hierfür werden keine Punkte vergeben, auch wenn sich ein positives ordentliches Ergebnis ergeben würde.

44 Siehe exemplarisch die Bewertung von Biebesheim am Rhein und Gernsheim in der 234. Vergleichenden Prüfung unter Seite 102 f.

45 In Anlehnung an § 112 Absätze 5 und 6 HGO
§ 112 HGO – Jahresabschluss

(5) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

(6) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Abs. 4 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Abs. 5 bekannt gemacht werden.

46 Fehlende Jahresabschlüsse können zu verschiedenen Problemen und negativen Konsequenzen führen. Insbesondere droht, dass sich nicht rechtmäßiges Verwaltungshandeln verstetigt und sowohl Bürger, Mandatsträger als auch Aufsichts- und Kontrollbehörden über Stabilität und Leistungsfähigkeit der Kommunen im Unklaren sind.

- fragil statt stabil
- konsolidierungsbedürftig statt fragil

Eine Verbesserung durch eine positive Mittelfristige Ergebnisplanung sieht das Modell aus Vorsichtsgründen und aufgrund ihres reinen Planungscharakters hingegen grundsätzlich nicht vor.

Die in diesem Zusammenfassenden Bericht aufgenommenen Vergleichenden Prüfungen beziehen die Neuregelungen zum Jahresabschluss und zur Mittelfristigen Ergebnisplanung ein.⁴⁷ In 45 der 74 einbezogenen Körperschaften fehlte mindestens ein Jahresabschluss. Das erschwerte nicht nur die Haushaltsplanung, sondern auch die öffentliche Finanzkontrolle.

Mit unterschiedlichen Konsequenzen wird dies beispielsweise an der 233. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ deutlich. Sowohl Rüsselsheim am Main (für 2020 und 2021) als auch Wetzlar (für 2021) konnten für einzelne Jahre zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen keine aufgestellten, prüffähigen Jahresabschlüsse vorlegen (siehe Seite 84). Rüsselsheim am Main hätte allerdings bei Berücksichtigung der vorläufigen Werte ebenfalls instabile Einzeljahre und damit eine weiterhin konsolidierungsbedürftige Haushaltslage gehabt.

In Wetzlar stellte sich der Sachverhalt anders da: Die Haushaltslage für alle Jahre (vor MEP) war aufgrund des fehlenden Jahresabschlusses fragil und wäre ansonsten bei vorläufiger Betrachtung des Zahlenwerkes stabil zu bewerten gewesen.

Der Überörtlichen Prüfung ist bewusst, dass jedes Kennzahlenset die kommunale Wirklichkeit nur in Grenzen abbilden kann. In den Prüffeldern zur Haushaltslage werden daher im Einzelfall etwaige Sondersachverhalte mit Bedeutung für die Leistungsfähigkeit einer Kommune behandelt und berücksichtigt.⁴⁸

Nach dem zweiten Aspekt nachhaltiger Kommunalfinanzen sollen die Haushaltsmittel dazu beitragen, der Transformation zur Geltung zu verhelfen, mithin die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des Gemeinwesens zu erhalten und zu entwickeln. In haushalterischer Hinsicht kann dazu insbesondere⁴⁹ der Produkthaushalt⁵⁰ genutzt werden. An dieser Stelle können bei transformationsrelevanten Produkten den finanziellen Budgets Nachhaltigkeitsziele und Indikatoren zu deren Zielerreichung gegenübergestellt werden. Die Kernfrage lautet dann, welche Produkte können welche Nachhaltigkeitsziele realisieren und mittels welcher Indikatoren kann die Zielerreichung gemessen werden (Mikroebene).

Ausgewählte
Prüfungsergebnisse

Transformations-
orientierte
Mittelverwendung

47 Vgl. „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung, S. 54 ff. und „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – 234. Vergleichende Prüfung, S. 99 ff. und „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung, S. 151 ff. und „Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung, S. 206 ff. und „Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung, S. 255 ff.

48 Vgl. beispielsweise die Gesamtbewertung der Haushaltslage der beiden Sonderstatusstädte Wetzlar und Marburg (s. Gesamtbewertung unter Seite 60). Beide Städte waren aus unterschiedlichen Gründen rückblickend als fragil einzustufen. Abweichend der reinen Modellbewertung (grundsätzlich keine Verbesserung durch die MEP) wurden sie in der Rück- und Vorschau letztendlich als stabil eingestuft. Gemäß gutachterlichem Ermessen wurde auf diese Weise insbesondere der Situation Marburgs Rechnung getragen, dass sich die (prognostizierte) Rücklagenentwicklung aus nachvollziehbaren Angaben besonders positiv entwickelt.

49 In Vorbericht und Lagebericht können neben Informationen zur finanziellen Leistungsfähigkeit ebenfalls Angaben zur transformationsorientierten Mittelverwendung in stark verdichteter Form eine Rolle spielen.

50 §§ 4 Absatz 2 Satz 5, 8 Absatz 1 Satz 1, 28 Absatz 1 Satz 1, 48 Absatz 2 GemHVO

Durch den rechtsverbindlichen Haushaltskreislauf aus Planung, Vollzug und Rechnungslegung kann die Transformationssteuerung in einem formalisierten Verfahren unterstützt werden. Mit einem Haushalt mit Integration von Nachhaltigkeitszielen und zugehörigen Indikatoren kann Nachhaltigkeit als Grundlage von Finanzentscheidungen haushaltswirksam werden. Bereits der Prozess der produktorientierten Ziel- und Indikatoren-Diskussion kann die Transformation begünstigen. Zielkonflikte werden bei Aufstellung von Produkthaushalten transparent, womit die Suche nach ausgewogenen Lösungen angestoßen werden kann.

Mit der in diesem Kommunalbericht veröffentlichten 236. Vergleichenden Prüfung „Klima- und Energiemanagement“ wurde anhand des wesentlichen Transformationsziels des Klimaschutzes offenbar, dass seitens der Kommunen noch Entwicklungsbedarf im Hinblick auf Ziele und Indikatoren bestand (siehe Seite 178).

Produktbuch

Im Laufe des Jahres 2023 hat sich eine Arbeitsgruppe unter Koordination der Überörtlichen Prüfung zum Ziel gesetzt, das im Jahre 2020 veröffentlichte Produktbuch weiterzuentwickeln.⁵¹ Neben angepasster Leistungszuordnungen liegt ein weiterer Fokus des überarbeiteten Produktbuchs in einer Hilfestellung zur Erarbeitung von Produkthaushalten. In Verknüpfung mit dem Nachhaltigkeitsziel der Landesverfassung wurden zu diesem Zweck SDG-Nachhaltigkeitsindikatoren an verschiedenen Stellen in das Produktbuch aufgenommen.

51 Das Produktbuch soll für die Kommunen eine Hilfestellung bei der Zuordnung ihrer Aufgaben bzw. Produkte zu den Produktbereichen und Produktgruppen sein. Es wird dringend empfohlen, sich bei der Zuordnung der Aufgaben bzw. Produkte zu den Produktbereichen und Produktgruppen an den Erläuterungen des Produktbuchs zu orientieren (Ziffer 2 der Hinweise zu § 4 GemHVO). Das Produktbuch^{Plus} wurde im August 2023 veröffentlicht und ist kostenfrei unter <https://innen.hessen.de/kommunales/finanzen/downloadbereich> abrufbar.

3.5 Transparenz und Hilfestellungen

Die Überörtliche Prüfung gibt den Kommunen verschiedene Hilfestellungen an die Hand:⁵²

Kommunen können sich durch das Hessische Kommunalberatungszentrum zur Haushaltskonsolidierung und zu Nachhaltigkeitshaushalten beraten lassen. Auf Bitten des Hessischen Ministers des Innern und für Sport führen Mitarbeiter des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) über das Kommunalberatungszentrum kostenfreie Haushaltsberatungsgespräche für Kommunen durch.⁵³ Dadurch wird die hessische Finanzkontrolle ihrem beratenden und begleitenden Anspruch gerecht.

Die Orientierung am Wirtschaftlichkeitsgrundsatz ist sowohl in wirtschaftlich guten als auch in schlechten Zeiten unabdingbar. Es ist ein Gebot für alle Körperschaften. Durch die krisenbedingten Entwicklungen ist die Gesprächsnachfrage weiterhin sehr hoch. Bis einschließlich 1. Juni 2023 wurden 288 Beratungsgespräche durch das Beratungszentrum geführt (siehe Ansicht 12).

Kommunalberatung



Ansicht 12: Beratene Kommunen nach Größenklassen zum 1. Juni 2023

Das Angebot wurde in allen Größenklassen wahrgenommen. In der Mehrzahl wurden Kleinstädte beraten. Das liegt nicht an einer besonderen Konsolidierungsbedürftigkeit dieser Gruppe. Vielmehr sind Kleinstädte in Hessen quantitativ von besonderer Bedeutung, da etwa drei Viertel der hessischen Städte und Gemeinden in diese Größenklasse fallen.⁵⁴ Ebenfalls wurden kleinere Landgemeinden, größere Kommunen bis hin zu Großstädten und Landkreisen beraten.

52 Vgl. im Detail den Beitrag über die Überörtliche Prüfung in der Festschrift zu 75 Jahren Hessischer Rechnungshof und 200 Jahren Finanzkontrolle in Hessen unter Keilmann, Ulrich / Gnädinger, Marc / Volk, Felix: Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften: Prüfer, Berater und Partner der Kommunen, in: Hessischer Rechnungshof, Jubiläumsband 2021, Von der Verwaltungskontrolle zum Partner für Land und Kommunen, S. 105-118.

53 Grundlage hierfür ist Ziffer 6 der Richtlinien für die Tätigkeit des Landesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (LW) vom 23. August 2004 (StAnz. 39/2004 S. 3086) i. d. F. vom 11. Dezember 2015 (StAnz. 5/2016 S. 149).

54 Vgl. Wallmann, Walter / Heck, Stefan: Fünf Jahre landesseitige Kommunalberatung in Hessen, in: Jöfin 2-2020, S. 305.

Beratungshinweis und -angebot im Finanzplanungserlass 2024

„Allen hessischen Kommunen steht das Beratungsangebot des Kommunalen Beratungszentrums zur Verfügung. Gerade in Zeiten von konjunkturellen Belastungen sowie von generellen Auswirkungen durch die Ukraine-Krise ist es sinnvoll, die Konsolidierung des Haushalts von einer unabhängigen Institution überprüfen zu lassen. Auch Landkreise können das kostenfreie Beratungsangebot in Anspruch nehmen, um Konsolidierungsmöglichkeiten in Erfahrung zu bringen.

Der Landesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit übernimmt die operative Beratungstätigkeit mit einer vertieften Analyse des Haushaltes, einzelner Produktbereiche sowie einer vergleichenden Haushaltsanalyse. Zur Sicherstellung der steten Aufgabenerfüllung kann auch der Aufbau von wirkungsorientierten Nachhaltigkeitshaushalten ein Beratungsinhalt sein. Durch Beteiligung der Kommunalabteilung des HMdIS und des HMdF können alle relevanten Fragen zur Haushaltssituation erörtert werden.“⁵⁵

Kommunalmonitor

Mit dem Kommunalmonitor der Überörtlichen Prüfung können sich Interessierte online über relevante Daten aller hessischen Gemeinden informieren. Es sind Daten bis einschließlich des Jahres 2022 enthalten. Der Kommunalmonitor soll es 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 bietet die Möglichkeit, verschiedene Kennzahlen wie beispielsweise die Gesamtgeldschulden oder die Realsteuer-Hebesätze 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. Eine Lesehilfe gibt kurze Erklärungen zu den wählbaren Kennzahlen.

Ein Schwerpunkt des Kommunalmonitors ist der schnelle Zugriff auf einzelne Prüfungen der Überörtlichen Prüfung. Über einen Klick auf die entsprechende Kommune werden diejenigen Vergleichenden Prüfungen angezeigt, die sich mit der betreffenden Körperschaft beschäftigen haben. Diese sind als Download erhältlich.

Der Kommunalmonitor ist im Internet über die Webpräsenz des Hessischen Rechnungshofs unter <https://rechnungshof.hessen.de/infothek/kommunalmonitor> abrufbar.

Konsolidierungsbuch

Die Prüfungsergebnisse des Kommunalberichts 2023 wurden in das Konsolidierungsbuch aufgenommen.

Wesentlicher Inhalt des Buches sind Konsolidierungsempfehlungen. Bei jeder empfohlenen Ergebnisverbesserungsmaßnahme findet sich ein Hyperlink. Durch Klick auf diesen Hyperlink gelangt der Nutzer sofort zum zugehörigen Kommunalbericht, der weitere Detailinformationen zu der betreffenden Maßnahme enthält. Gute Beispiele aus der kommunalen Praxis ergänzen das Konsolidierungsbuch.

Die Handreichung ist unter der Internetadresse <https://rechnungshof.hessen.de/infothek/konsolidierungsbuch> abrufbar.

⁵⁵ Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Finanzplanungserlass 2024 vom 11. Oktober 2023, S. 9 f.

3.6 Aktuelle Entwicklungen

Eine nachhaltige Haushaltspolitik mit all ihren ökonomischen, ökologischen und sozialen Facetten hat das Ziel, politische Handlungsfähigkeit dauerhaft zu ermöglichen. Das gilt für Jahre mit konjunkturell guten Voraussetzungen genauso wie für Jahre mit wirtschaftlichen und humanitären Notlagen.

„Mit dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine und den daraus folgenden grundsätzlichen Änderungen der geopolitischen und geoökonomischen Rahmenbedingungen hat sich das [kommunale] Krisenumfeld nochmals deutlich ausgeweitet und kompliziert. [...] Über alledem stehen die Klimapolitik und der Artenschutz, die nicht weiter aufgeschoben werden dürfen.“⁵⁶

Für die Kommunen ergeben sich hieraus vielfältige Handlungsfelder:

- Der Klimawandel erfordert gleichermaßen ein Mehr an Klimaschutz und an Klimaanpassung
- Demografiebedingt wird aus dem Fachkräftemangel ein Arbeitskräftemangel. Digitalisierung allein, die ihrerseits Fachpersonal benötigt, kann dieses Problem nicht lösen. Sie ist aber gleichwohl ein Treiber komplexer Prozess- und Organisationsreformen
- Vor dem Hintergrund der Flüchtlings- und Zuwanderungsströme bedarf es sozialer Integration

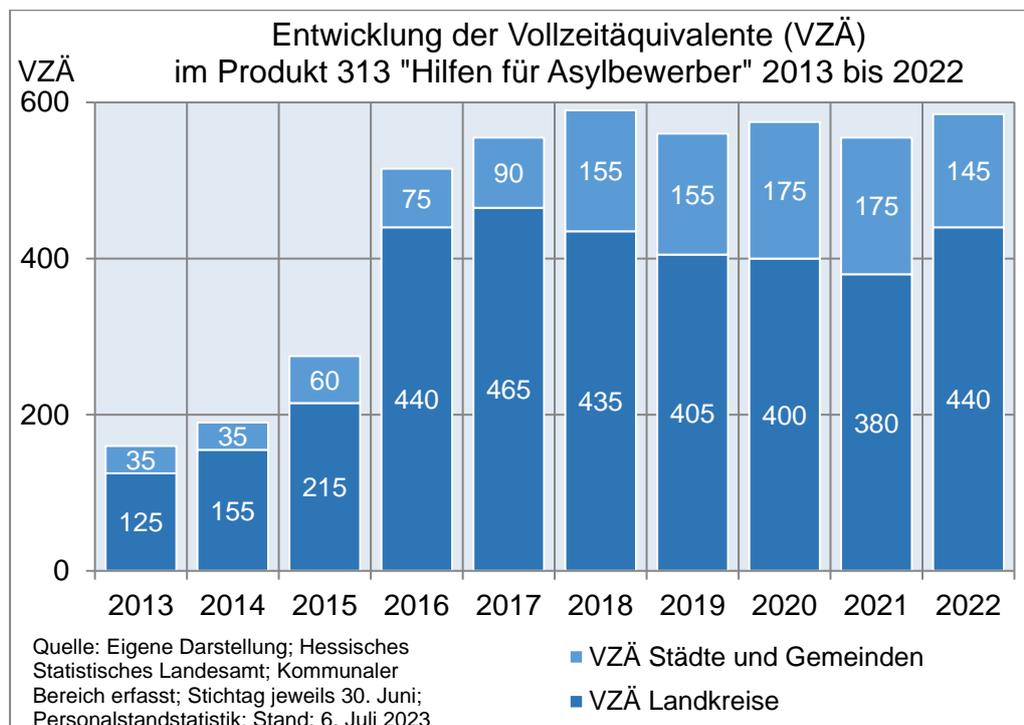
Die aktuelle Flüchtlingsdiskussion aufgreifend zeigt Ansicht 13 die Entwicklung des im kommunalen Bereich Hessens beschäftigten Personals im finanzstatistischen Produkt 313 „Hilfen für Asylbewerber“.⁵⁷

56 Junkernheinrich, Martin / Micosatt, Gerhard (2023): Kommunalfinanzen im Jahr 2022: Kein finanzieller Absturz – die Vermeidung einer finanziellen Überforderung braucht zukünftig mehr als Geld, in: Junkernheinrich / Korioth / Lenk / Scheller / Woisin / Ranscht-Oswald (Hrsg.): Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2023, S. 338

57 In Einzelfällen könnten Stellen, die vornehmlich zur Unterstützung der Ukraine-Flüchtlinge geschaffen wurden, anderen finanzstatistischen Produkten zugeordnet sein.

Über eine konsequente Handhabung solcher Sachverhalte hat es nach Auskunft des Hessischen Statistischen Landesamts eine Diskussion gegeben, deren Umgang in der Rechnungsstatistik 2022 wie folgt aussieht:

- Leistungen vor dem 01.06.2022: sachgerechte Produktzuordnung (bspw. Errichtung von Notunterkünften in Produkt 3155 (Soziale Einrichtungen für Aussiedler und Ausländer)).
- Leistungen ab dem 01.06.2022: Produktzuordnung im Bereich 312 (Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II)), da die Ukraine-Schutzsuchenden SGB II-Leistungsempfängern gleichgestellt sind.



Ansicht 13: Entwicklung der Vollzeitäquivalente (VZÄ) im Produkt 313 "Hilfen für Asylbewerber" 2013 bis 2022

Im untersuchten Zeitraum ist sowohl bei den Landkreisen als auch bei den Städten und Gemeinden die Zahl der zur Abwicklung der Hilfen für Asylbewerber beschäftigten Personen erheblich gestiegen. Ursächlich dafür ist vor allem der sprunghafte Anstieg im Jahr 2016 sowie eine weitere Zunahme bei Städten und Gemeinden sowie auch bei Landkreisen im Jahr 2017. Danach war die Entwicklung zwischen den beiden Gebietskörperschaftsgruppen heterogen. So nahmen zuletzt die VZÄ in den Städten und Gemeinden von 2021 auf 2022 um 30 VZÄ ab, wobei im gleichen Zeitraum bei den Landkreisen eine Steigerung um 60 VZÄ erfolgte.

Auch im Bildungswesen werden aufgrund der Zuwanderung weitere (Integrations-)Aufgaben auf die Verantwortlichen zukommen – das gilt in den Kindertageseinrichtungen ebenso wie in den Schulen.⁵⁸

Deswegen sind „geordnete Finanzen“ kein Selbstzweck, sondern schlicht die Voraussetzung für den Fortbestand des demokratischen Gemeinwesens.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung gilt es in Krisenzeiten sowohl solidarisch zu sein als auch zu priorisieren und nötigenfalls Konsolidierungsmaßnahmen zu ergreifen.

58 Vgl. Kommunalbericht 2022 (Siebenunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. November 2022, LT-Drs. 20/9410, S. 43.

HAUSHALTSSTRUKTUR- PRÜFUNGEN

4 „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung

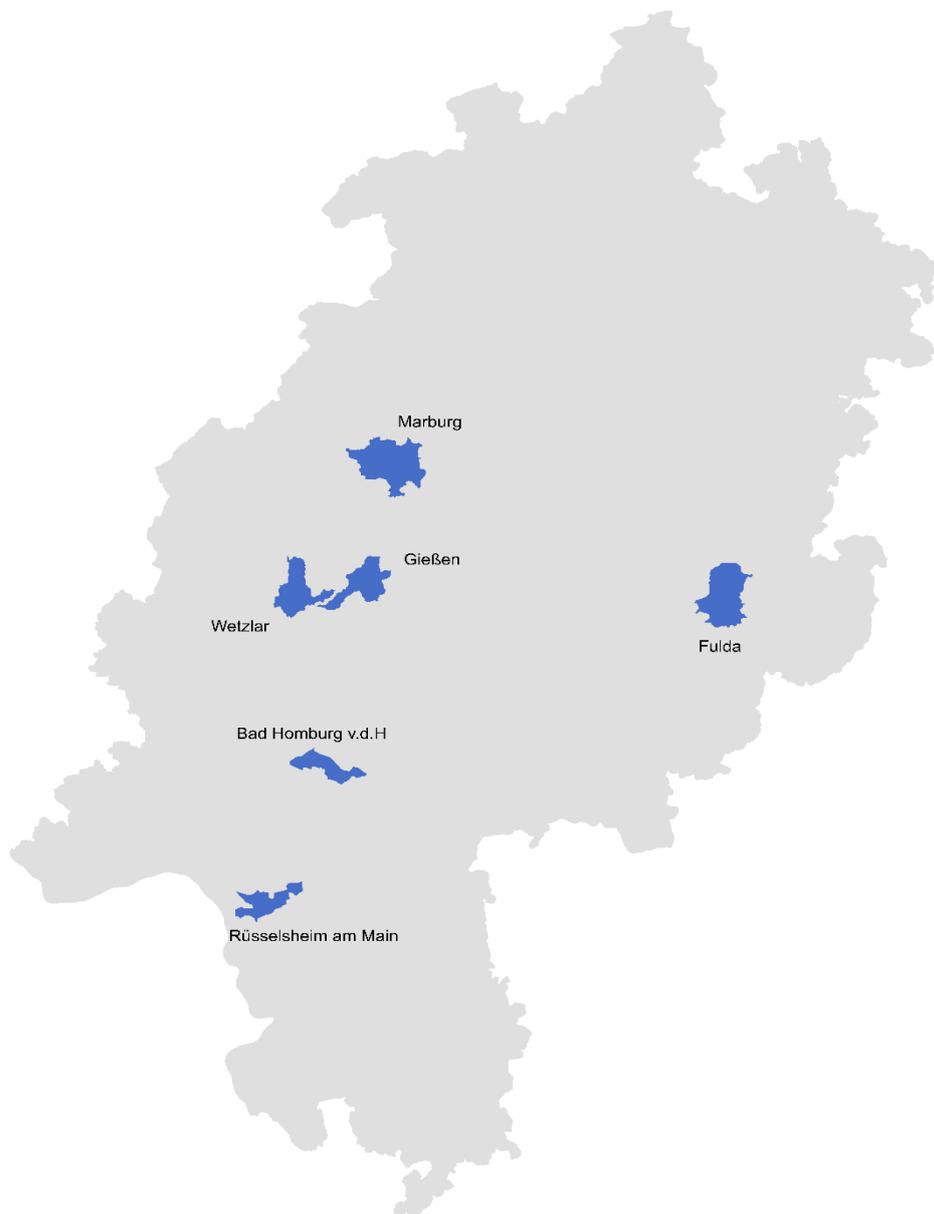
4.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 233. Vergleichenden Prüfung war es, die Haushaltsstruktur zu analysieren, quantifizierbare Optimierungspotenziale aufzuzeigen sowie Handlungsempfehlungen bei sechs Sonderstatusstädten (Einwohner von 52.969 bis 91.255) abzuleiten.

Geprüfte Körperschaften

Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Marburg, Rüsselsheim am Main, Wetzlar⁵⁹



Ansicht 14: „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – Lage der Körperschaften

59 Die Stadt Hanau strebte ursprünglich zum 1. Januar 2022 den Status einer kreisfreien Stadt an (größer 100.000 Einwohner). Dadurch wäre Hanau keine Sonderstatusstadt mehr gewesen (50.001 bis 100.000 Einwohner). Daher wurde auf die Aufnahme in den Vergleichsring der 233. Vergleichenden Prüfung verzichtet und die Stadt Hanau stattdessen in die 238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ aufgenommen (Seite 266 ff.).

Das Prüfungsvolumen betrug rund 1.686 Millionen Euro. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen und außerordentliche Aufwendungen) der geprüften Kommunen für das Jahr 2021 zusammen.

Prüfungsvolumen

Die in dieser Vergleichenden Prüfung festgestellten Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 42,9 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2021					
	Allgemeine Verwaltung ¹⁾	Kindertagesbetreuung ²⁾	Schulträgerschaft ³⁾	Gebührenhaushalte ⁴⁾	Summe
Bad Homburg	2.723.866 €	6.799.337 €	-	854.431 €	10.377.634 €
Fulda	0 €	2.388.860 €	334.893 €	1.584.789 €	4.308.542 €
Gießen	1.590.494 €	3.864.487 €	1.122.270 €	834.838 €	7.412.090 €
Marburg	3.567.283 €	8.730.283 €	959.820 €	937.809 €	14.195.195 €
Rüsselsheim	0 €	3.740.178 €	617.243 €	388.320 €	4.745.741 €
Wetzlar	470.604 €	1.014.324 €	-	401.218 €	1.886.146 €
Gesamt	8.352.246 €	26.537.469 €	3.034.226 €	5.001.405 €	42.925.347 €

¹⁾ Gegenüber dem unteren Quartil der Personalaufwendungen 2021

²⁾ Errechnet aus der Beitragsanpassung der Stundensätze auf das obere Quartil, dem Mehrpersonal gegenüber dem gesetzlichen Standard, der Anpassung der Gruppengröße auf 25 Kinder, der Horteinsparungen sowie der Anwendung der optimalen Schwelle für Öffnungszeiten und Personaleinsatz 2021

³⁾ Gegenüber dem unteren Quartil der Verwaltungskräfte, Sekretariatskräfte sowie Reinigungskosten 2021. Bad Homburg v. d. Höhe und Wetzlar waren kein Träger von Schulen.

⁴⁾ Gegenüber den durchschnittlichen Fehlbeträgen der Gebührenhaushalte der Jahre 2017 bis 2021

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 15: Ergebnisverbesserungspotenziale für das Jahr 2021

Alle Zahlen, Daten, Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. Daraus ergeben sich u.a. die hier dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. In diesem Gesamtbericht sollen aber nur die wesentlichen und zentralen Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse vorgestellt werden.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2022 bis März 2023
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	30. März 2023
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH – Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Seite 280)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 16: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	4.2	Leitsätze.....	48
	4.3	Haushaltslage	51
	4.4	Allgemeine Verwaltung	61
	4.5	Kinderbetreuung	62
	4.6	Freiwillige Leistungen	70
	4.7	Digitalisierung des Verwaltungshandelns und OZG	75
	4.8	Wirtschaftliche Betätigung	77
	4.9	Zusammenfassung und Ausblick	80
	4.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell: 1. und 2. Beurteilungsebene	81
	4.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell: 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	83
	4.12	Anhang 3: Kinderbetreuung	85

4.2 Leitsätze

Seite 55

Insgesamt verbesserten sich bei allen Städten die Ordentlichen Ergebnisse im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 deutlich. Nur der Haushalt von Rüsselsheim am Main war als konsolidierungsbedürftig zu beurteilen. In Marburg stieg das Ordentliche Ergebnis um 195,6 Millionen Euro an. Dieser Anstieg ist im Wesentlichen auf höhere Gewerbesteuererinnahmen zurückzuführen.

Seite 105 ff.

In der Allgemeinen Verwaltung variierte die Personalausstattung je 10.000 Einwohner von 28,3 VZÄ in Rüsselsheim am Main bis 38,0 VZÄ in Bad Homburg v. d. Höhe. Aus der Differenz zum Referenzwert (29,0 VZÄ je 10.000 Einwohner) errechnet sich für die geprüften Städte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 8,4 Millionen Euro oder 21,9 VZÄ.

Seite 68 ff.

Die Überörtliche Prüfung hat ein Konzept entwickelt, wie die angebotenen Zeitmodelle in Kindertageseinrichtungen optimierbar sind. Bei geringeren Betreuungszeiten (von einer bis 13 Minuten pro Kind) ergeben sich für die Sonderstatusstädte Möglichkeiten, rechnerisch bis zu 1.200 Kinder mehr zu betreuen ohne zusätzlichen Fachkräftebedarf zu generieren. Alternativ ergeben sich Ergebnisverbesserungspotenziale von 6,5 Millionen Euro.

Leitsätze für die einzelnen Sonderstatusstädte:

Bad Homburg v. d. Höhe

- wies eine mittelfristige Ergebnisplanung mit einem kumulierten negativen Wert von 48,7 Millionen Euro aus.
- hatte in allen neun Aufgabenbereichen Fehlbeträge über dem unteren Quartil.
- hatte mit 38,0 VZÄ die meisten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner.
- hatte die höchste durchschnittliche Betreuungsdauer in den Kindertageseinrichtungen.
- hatte sämtliche Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- erstellte keinen Gesamtabschluss.

Seite 58 f.

Seite 59 f.

Seite 105 ff.

Seite 66 ff.

Seite 77 f.

Seite 79

Fulda

- legte einen geprüften Jahresabschluss 2021 vor.
- plante für die Jahre 2022 bis 2025 mit Auszahlungen für Investitionen die insgesamt um 136,3 Millionen Euro über den Einzahlungen lagen.
- hatte mit 28,5 VZÄ den zweitniedrigsten Wert an Verwaltungsmitarbeiter und konnte dennoch die gesetzlichen Vorgaben an den Jahresabschluss weitestgehend einhalten.
- wies in der Kinderbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Optimierung der Betreuungszeiten von 1,6 Millionen Euro aus.
- hatte nur bei rund der Hälfte der Beteiligungen Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- erstellte keinen Gesamtabschluss.

Seite 55 f.

Seite 60

Seite 105 f.

Seite 68 f.

Seite 77 f.

Seite 79

Gießen

- hatte einen aufgestellten Jahresabschluss 2021. Der letzte geprüfte Jahresabschluss lag für das Jahr 2018 vor.
- wies in der Kinderbetreuung ein Ergebnisverbesserungspotenzial durch Optimierung der Betreuungszeiten von 2,6 Millionen Euro aus.
- hatte die meisten Besucher, die höchsten Erträge allerdings auch den zweithöchsten Zuschussbedarf je Einwohner bei den Theatern.
- hatte bei allen Beteiligungen die Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.
- erstellte durchgehend Gesamtabschlüsse.

Seite 55 f.

Seite 68 f.

Seite 70f.

Seite 75 f.

Seite 77 f.

Seite 79

Seite 55 f.

Marburg

- hatte aufgrund der zukünftigen geplanten Rücklagenentwicklung einen insgesamt stabilen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht einen Rücklagenanstieg in den Jahren 2021 bis 2025 von insgesamt 167,5 Millionen Euro vor.

Seite 105 f.

- hatte mit 37,3 VZÄ die zweitmeisten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner.

Seite 62 ff.

- wies in der Kinderbetreuung mit 8,7 Millionen Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus. Insbesondere bei der Personalausstattung und Steuerung sowie den Elternbeiträgen wies Marburg hohe Ergebnisverbesserungspotenziale aus.

Seite 77 f.

- hatte bei rund zwei Drittel der Beteiligungen die Unterrichts- und Prüfungsrechte eingeräumt.

Seite 79

- erstellte für die Geschäftsjahre 2015 bis 2017 Gesamtabschlüsse.

Rüsselsheim am Main

Seite 54 f.

- hatte weder die Haushaltssatzung rechtzeitig beschlossen noch die Fristen für die Aufstellung eingehalten. Der letzte aufgestellte Jahresabschluss lag für das Jahr 2019 vor.

Seite 55 ff.

- hatte als einzige Sonderstatusstadt einen konsolidierungsbedürftigen Haushalt. Die mittelfristige Finanzplanung sieht einen Fehlbetrag in den Jahren 2021 bis 2025 von insgesamt 45,7 Millionen Euro vor.

Seite 61f.

- hatte mit 28,3 VZÄ die wenigsten Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner.

Seite 105 f.

Seite 70ff.

- sollte aufgrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage, der Verschuldung sowie des kulturellen Angebots in der Umgebung zukünftige Sanierungen oder Neuinvestitionen in das Theater hinterfragen.

Seite 77 f.

- hatte bei rund 70 Prozent der Beteiligungen die Unterrichtsrechte zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans eingeräumt.

Seite 79

- erstellte keinen Gesamtabschluss.

Wetzlar

Seite 55 f.

- hatte aufgrund der zukünftigen geplanten Rücklagenentwicklung einen insgesamt stabilen Haushalt.

Seite 62 ff.

- wies in der Kinderbetreuung mit 1,0 Millionen Euro das niedrigste Ergebnisverbesserungspotenzial aus. Wetzlar hatte die niedrigste durchschnittliche Betreuungsdauer.

Seite 77 f.

- hatte bei über 80 Prozent der Beteiligungen die Unterrichtsrechte zugunsten des örtlichen und überörtlichen Prüfungsorgans eingeräumt.

Seite 79

- erstellte durchgehend Gesamtabschlüsse.

4.3 Haushaltslage

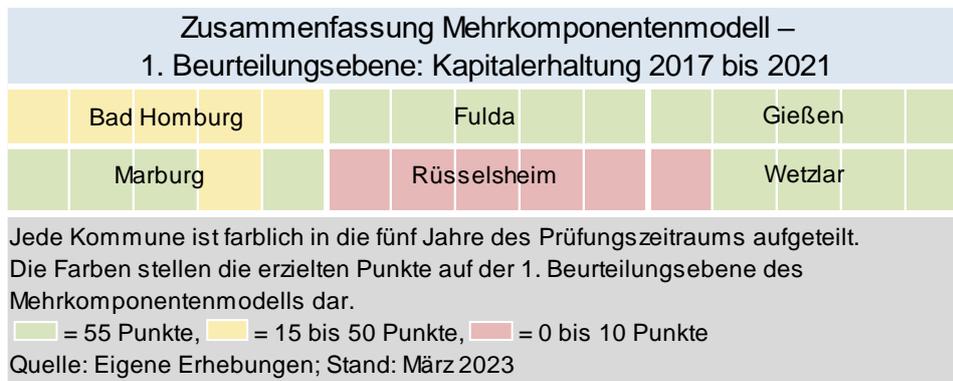
Die Städte und Gemeinden haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.⁶⁰ Um die Haushaltslage beurteilen zu können, muss ein mehrjähriger Zeitraum betrachtet werden. Damit werden Schwankungen aufgefangen.

Zur Analyse der Haushaltslage entwickelte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell⁶¹, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Auf der Beurteilungsebene Kapitalerhaltung wird zunächst betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren für die geprüften Jahre positiv war. Sollte dies nicht erreicht werden, wird das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung der Rücklagen aus Vorjahren betrachtet. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals.

Kapitalerhaltung

In Ansicht 17 wird die erste Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells zusammengefasst.⁶²



Ansicht 17: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2017 bis 2021

Fulda, Gießen, Bad Homburg v. d. Höhe und Rüsselsheim am Main waren in ihrer Kapitalerhaltung konstant, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau.

In Rüsselsheim am Main wurden im Betrachtungszeitraum ein kumuliertes negatives ordentliches Ergebnis erzielt. Wetzlar stabilisierte sich im Prüfungszeit-

60 Vgl. § 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.

61 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff., Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff, Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff. sowie Keilmann, Gnädinger, Volk, Das Mehrkomponentenmodell der Überörtlichen Prüfung in Hessen, Zeitschrift für Kommunalfinzen (ZKF), Ausgabe vom 1. Februar 2020, S. 25 ff.

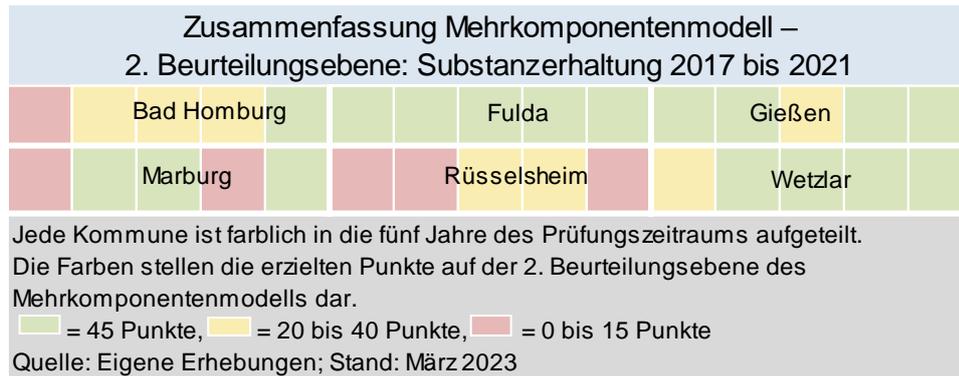
62 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Gliederungspunkt 4.10 Anhang 1

raum. Marburg war hingegen volatil. Marburg hatte vergleichsweise große Gewerbesteuerzahler, die erheblichen Einfluss auf das gesamte Gewerbesteueraufkommen der Stadt hatten. So stiegen hier die Gewerbesteuererinnahmen im Jahr 2021 um 379 Millionen Euro auf 481 Millionen Euro.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“⁶³ zu den Allgemeinen Deckungsmitteln in den Jahren 2017 bis 2021 bei mindestens acht Prozent (Warngrenze)⁶⁴ liegt. Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver „Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit“ herangezogen.

In Ansicht 18 wird die zweite Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells zusammengefasst dargestellt.⁶⁵



Ansicht 18: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2017 bis 2021

Konnten im Jahr 2017 lediglich Fulda, Gießen und Wetzlar eine Selbstfinanzierungsquote von größer acht Prozent erreichen, waren es im Jahr 2021 mit Ausnahme von Rüsselsheim am Main alle Städte. Im Durchschnitt der Jahre 2017 bis 2021 verbesserte sich die Selbstfinanzierungsquote über alle Städte von 8,8 Prozent in 2017 auf 24,1 Prozent in 2021. Marburg hatte im Prüfungszeitraum mit 40,6 Prozent die höchste durchschnittliche Selbstfinanzierungsquote. Rüsselsheim am Main hatte in den Jahren 2017, 2018 sowie 2021 jeweils eine negative Selbstfinanzierungsquote. In den Jahren 2019 und 2020 war die Selbstfinanzierungsquote in Rüsselsheim am Main positiv, lag aber jeweils unter der Zielgröße von acht Prozent.

63 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen „Hessenkasse“.

64 Dieser Zielwert orientiert sich an vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen. Vgl. u.a. 224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ im Kommunalbericht 2021 (Sechsendreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 80 ff.

65 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Gliederungspunkt 4.10 Anhang 1

Die dritte Beurteilungsebene betrachtet nachrichtlich, ob im Prüfungszeitraum Jahresabschluss und Haushaltsplan fristgerecht aufgestellt wurden.⁶⁶

Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen.⁶⁷ Um stärker auf fehlende, noch nicht fertig aufgestellte oder nicht beschlossene Jahresabschlüsse hinweisen zu können, hat die Überörtliche Prüfung das Mehrkomponentenmodell in seiner 3. Beurteilungsebene weiterentwickelt.⁶⁸ Liegt in einem Jahr des Prüfungszeitraums kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, so wird das betreffende Jahr in Anlehnung an § 112 Absätze 5 und 6 HGO pauschal als instabil gewertet. Neu im Mehrkomponentenmodell ist, dass die Mittelfristige Ergebnisplanung (MEP) in die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage einfließt,⁶⁹ um Risiken und Chancen in der zukünftigen Finanzentwicklung zu berücksichtigen.

66 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Gliederungspunkt 4.11 Anhang 2

67 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

(9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten [...] nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

68 Zur Erläuterung der Weiterentwicklung des Mehrkomponentenmodells, vergleiche Abschnitt 3.4

69 Ein kumulierter Fehlbedarf in der MEP deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Umgekehrt kann eine Finanzplanung mit in der Summe positiven Ordentlichen Ergebnissen ein Indiz für eine gute Entwicklung sein. Anhand der MEP im Haushaltsplan des Jahres 2022 (Ergebnisplanung 2022 bis 2025) wurde geprüft, ob der Ergebnishaushalt bis zum Ende des mittelfristigen Prüfungszeitraums unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im Ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im Ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Ordentlichen Rücklagen ausgeglichen werden kann. Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage vor MEP kann von der Bewertung nach MEP abweichen, sollte die MEP negativ sein. Die Haushaltslage der Kommune wird dann eine Stufe niedriger eingestuft.

Die von der Stadtverordnetenversammlung beschlossene Haushaltssatzung soll spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres der Aufsichtsbehörde vorgelegt werden,⁷⁰ damit zum 31. Dezember des Vorjahres eine genehmigte Haushaltssatzung vorliegt.

Nicht geordnete Haushaltsführung

Rüsselsheim am Main hat weder die Haushaltssatzung rechtzeitig beschlossen noch die Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 eingehalten.

- Haushaltssatzung

Rüsselsheim am Main legte am 1. Dezember 2021 die Haushaltssatzung 2021 bei der Aufsichtsbehörde vor. Damit wurde die Haushaltssatzung nahezu ein Jahr zu spät vorgelegt. Sie wurde kurzfristig am 8. Dezember 2021 genehmigt.

Die Haushaltssatzung für das Jahr 2022 war bis zum Ende der Erhebungsphase der 233. Vergleichenden Prüfung am 28. Oktober 2022 noch nicht vorgelegt.

Rüsselsheim am Main hatte somit in der Addition der Haushaltsjahre für nahezu zwei Jahre eine vorläufige Haushaltsführung.⁷¹ Hier wird die Ausnahme zur Regel.

- Jahresabschluss

Die Fristen für die Aufstellung, Prüfung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 konnte Rüsselsheim am Main nicht einhalten. Der letzte nicht fristgerecht aufgestellte Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen war für das Haushaltsjahr 2019.

Damit beruhten die von Rüsselsheim am Main getroffenen Entscheidungen auf nicht validen Ist-Zahlen. Parallel werden damit auch die Haushaltsplanungen erschwert. Die Abweichungen zwischen Planung und Ist-Zahlen werden größer.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt der Stadt Rüsselsheim am Main, auch in Verbindung mit den Prüfungserkenntnissen aus der 234. Vergleichenden Prüfung⁷², eine Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung zu erlassen, um damit eine Verwaltungskultur aufzubauen, die auf eine zeitnahe Erstellung eines prüffähigen Jahresabschlusses hinwirkt.

70 § 98 Absatz 4 Hessische Gemeindeordnung (HGO), GVBl I 2005 S.142 vom 25. April 2018.

71 Hat eine Stadt bei Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung noch nicht bekannt gemacht, gilt gemäß § 99 HGO eine vorläufige Haushaltsführung. Die Stadt darf lediglich finanzielle Leistungen erbringen, zu denen sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind. Bauten, Beschaffungen und sonstige Leistungen des Finanzhaushalts, für die im Haushaltsplan des Vorjahres Beträge vorgesehen waren, dürfen fortgesetzt werden. Kredite für die Fortsetzung der Maßnahmen dürfen bis zu einem Viertel der in dem Vorjahreshaushalt festgesetzten Kredite aufgenommen werden. Die Steuersätze sind nach den Sätzen des Vorjahres zu erheben. Der Stellenplan des Vorjahres gilt weiter, bis die Haushaltssatzung bekannt gegeben wurde.

72 In diesem Kommunalbericht Seite 95

Die HGO nennt zwar unmittelbar keinen Zeitpunkt für die Prüfung des Jahresabschlusses durch das Rechnungsprüfungsamt. Um aber die Jahresabschlüsse nach HGO fristgerecht in der Stadtverordnetenversammlung beschließen zu können, müssen sie im zweitfolgenden Jahr geprüft sein.⁷³

Von den sechs Städten hatten bis Oktober 2022 Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda und Marburg einen geprüften Jahresabschluss 2019. Fulda und Marburg hatten einen geprüften und beschlossenen Jahresabschluss 2020. Allein Fulda konnte einen geprüften Jahresabschluss 2021 vorlegen.

In Gießen, Rüsselsheim am Main sowie Wetzlar lagen zwischen dem letzten aufgestellten Jahresabschluss und dem letzten geprüften mehr als drei Jahre. In Gießen lag ein geprüfter Abschluss 2018 vor. Rüsselsheim am Main sowie Wetzlar konnten jeweils lediglich einen geprüften Abschluss 2017 vorlegen. Mit dem jeweiligen Revisionsamt sollte eine Strategie entwickelt werden, um den vorliegenden Prüfungsstau zeitnah abzubauen.

Ein weiteres Beurteilungskriterium für eine geordnete Haushaltsführung ist die mittelfristige Ergebnisplanung. Ein kumulierter Fehlbedarf in der mittelfristigen Ergebnisplanung deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin.

Im Jahr 2021 planten lediglich Gießen und Wetzlar mit kumuliert positiven Ergebnissen in der mittelfristigen Ergebnisplanung. Wetzlar war die einzige Stadt, die in sämtlichen Jahren ein positives kumuliertes Ordentliches Ergebnis in der mittelfristigen Ergebnisplanung auswies. Diese Vorschau wird in der Gesamtbewertung berücksichtigt.

Ansicht 19 zeigt die Gesamtbewertung⁷⁴ der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell.

Gesamtbewertung

73 Mittelbare Frist abgeleitet aus § 114 HGO

(1) Die Gemeindevertretung beschließt über den vom Rechnungsprüfungsamt geprüften Jahresabschluss, zusammengefassten Jahresabschluss und Gesamtabchluss bis spätestens 31. Dezember des zweiten auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres (...)

74 Für Details der Gesamtbewertung siehe Gliederungspunkt 4.11 Anhang 2

Gesamtbewertung der Haushaltslage nach Mittelfristiger Ergebnisplanung (mit Rück- und Vorschau)							
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr nach dem Mehrkomponentenmodell ¹⁾					Bewertung der Haushaltslage (Rückschau 2017 bis 2021) ³⁾	Bewertung der Haushaltslage (Rückschau und Vorschau 2022 bis 2025)
	2017	2018	2019	2020	2021		
Bad Homburg	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Fulda	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Gießen	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Marburg	instabil	stabil	stabil	instabil	stabil	fragil	stabil ⁴⁾
Rüsselsheim	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Wetzlar	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	stabil ⁴⁾

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
■ ≥ 70 Punkte und damit stabil,
■ < 70 Punkte und/oder ²⁾ fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss und damit instabil

³⁾ Bewertung für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung (MEP)):
■ stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
■ fragil = drei der fünf Jahre stabil;
■ konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

⁴⁾ Die Rücklagenentwicklung der nächsten fünf Jahre gemäß Haushaltsplan ist positiv. Daher wurde die Haushaltslage mit Rück- und Vorschau als stabil bewertet.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 19: Gesamtbewertung der Haushaltslage nach Mittelfristiger Ergebnisplanung (mit Rück- und Vorschau)

Die Haushalte von Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda und Gießen waren stabil. Aufgrund des nicht aufgestellten Jahresabschlusses 2021 war Wetzlar rückblickend in der Gesamtwertung als fragil einzustufen. Die geplante Rücklagenentwicklung für die Jahre 2022 bis 2025 von Marburg und Wetzlar waren positiv. Daher wurde die Haushaltslage mit Rück- und Vorschau als stabil bewertet. Der Haushalt von Rüsselsheim am Main ist insgesamt als konsolidierungsbedürftig zu qualifizieren.

Haushaltslage Marburg

In den Jahren 2017 und 2020 wies Marburg jeweils einen instabilen Haushalt auf. Insofern war die Haushaltslage in Marburg in der rückblickenden Gesamtbetrachtung als fragil zu beurteilen. In 2021 wurde jedoch ein ordentliches Ergebnis von 196,0 Millionen Euro erzielt. Auch die mittelfristige Finanzplanung geht weiterhin von einer positiven Rücklagenveränderung 2021 bis 2025 von 167,5 Millionen Euro aus. Die Haushaltssituation von Marburg hat sich dadurch faktisch stabilisiert und bleibt nur technisch in der Rückwärtsbetrachtung fragil. Die Haushaltslage mit Rück- und Vorschau wurde für Marburg daher als stabil bewertet.

Die hohen positiven ordentlichen Ergebnisse sowie die mittelfristige Finanzplanung basieren insbesondere auf den gestiegenen Gewerbesteuereinnahmen eines börsennotierten Unternehmens. Die Gewerbesteuereinnahmen einer Stadt, die aus Gewinnen weniger Unternehmen resultieren, sollten allerdings vorsichtig im Haushalt eingeplant werden.⁷⁵

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Marburg, die Investitionen und Haushaltsausgaben nicht an den Gewerbesteuereinnahmen eines einzelnen Unternehmens auszurichten. Die Ausgaben und Leistungen sollten sich nicht an einnahmestarken Jahren orientieren. Bei Investitionen sind Folgekosten mit zu planen. Folgekosten und aufgebaute Standards können bei verringerten Einnahmesituationen nur schwer wieder reduziert werden.

75 Vgl. dazu 217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ in: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht), S. 143 ff., LTDRs. 20/3456 vom 25. September 2020

Interessant in der Gesamtbetrachtung ist auch die Rücklagenentwicklung.

Rücklagenentwicklung in Millionen Euro							
	2021	2022	2023	2024	2025	Veränderung 2021 / 2025	
Bad Homburg	171,0	153,5	137,8	129,3	122,3	-48,7	-28%
Fulda	283,2	281,1	279,4	278,4	277,6	-5,7	-2%
Gießen	103,4	111,9	116,4	114,6	112,6	9,2	9%
Marburg	334,0	364,3	413,2	458,3	501,5	167,5	50%
Rüsselsheim ¹⁾	-	-14,2	-30,6	-37,9	-45,7	-45,7	-100%
Wetzlar	54,0	55,2	55,7	58,0	60,5	6,4	12%

¹⁾ Die Stadt Rüsselsheim am Main hatte zum 31.12.2021 keine Ergebnissrücklagen bilanziert. Die dargestellte negative Rücklagenentwicklung basiert auf der negativen mittelfristigen Ergebnisplanung 2022. Dargestellt sind die ordentlichen, außerordentlichen sowie die Sonderrücklagen der Städte.

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2017 - 2021; Haushaltsplan 2022; Stand: März 2023

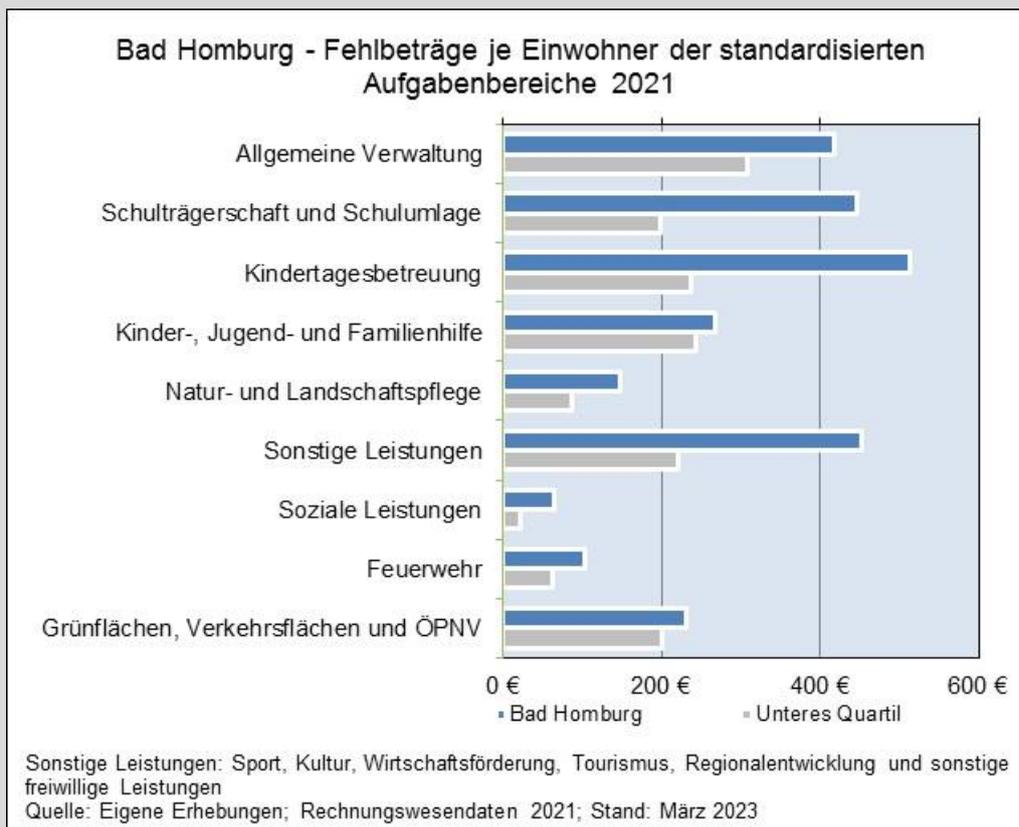
Ansicht 20: Rücklagenentwicklung in Millionen Euro

Bad Homburg v. d. Höhe und Fulda bauten kontinuierlich ihre Rücklagen ab und planen dies auch für die nächsten Jahre. Durch fortlaufend negative Jahresergebnisse werden auf lange Sicht aufgebaute Rücklagen verbraucht.

Standards der Stadt Bad Homburg v. d. Höhe

Bad Homburg v. d. Höhe hatte zwar insgesamt einen stabilen Haushalt. Die Bewertung bezieht aber auch die aktuell vorhandenen Rücklagen mit ein. Die Rücklagen aus dem ordentlichen Ergebnis sind von 180,5 Millionen Euro in 2019 auf 171,0 Millionen Euro in 2021 gesunken. Die mittelfristige Ergebnisplanung wies in der Vierjahresbetrachtung von 2022 bis 2025 einen kumulierten negativen Wert von 48,7 Millionen Euro aus.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte deswegen die zentralen Aufgabenbereiche. Die Ergebnisse von Bad Homburg v. d. Höhe wurden neben das untere Quartil des Vergleichsringes gestellt.



Ansicht 21: Bad Homburg - Fehlbeträge je Einwohner der standardisierten Aufgabenbereiche 2021

In allen neun untersuchten Aufgabenbereichen lagen die Fehlbeträge von Bad Homburg v. d. Höhe über dem unteren Quartil. Die Fehlbeträge lagen mit Ausnahme des Bereichs der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auch über dem jeweiligen Median im Quervergleich. Bei der Kindertagesbetreuung sowie den sonstigen Leistungen waren die Fehlbeträge wesentlich höher im Vergleich zu den übrigen Sonderstatusstädten. Die sonstigen Leistungen beinhalten im Wesentlichen freiwillige Leistungen der Stadt wie zum Beispiel Sport, Kultur und Wirtschaftsförderung. Insgesamt sind also die hohen Aufwendungen der Stadt in den standardisierten Aufgabenbereichen ein wesentlicher Grund für die negative mittelfristige Ergebnisplanung in Bad Homburg v. d. Höhe. Die hohen Aufwendungen können auch mit überdurchschnittlichen Einnahmen mittelfristig nicht mehr kompensiert werden. Die Deckungsmittel vor Schulumlage waren in Bad Homburg v. d. Höhe rund 23 Prozent höher als der Median im Quervergleich. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung obliegt der Aufsichtsbehörde lediglich die Einhaltung des Rechts zu überwachen. Die Städte haben allerdings ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Finanzen gesund bleiben.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Bad Homburg v. d. Höhe, insbesondere die aufgeführten Aufgabenbereiche mit dem Ziel der Ergebnisverbesserung kritisch zu durchleuchten.

Gießen, Marburg und Wetzlar wiesen eine insgesamt positive mittelfristige Ergebnisplanung aus. Die Rücklagen dieser Städte werden sich planmäßig im Betrachtungszeitraum 2021 bis 2025 erhöhen. Aufgrund der negativen mittelfristigen Ergebnisplanung werden die Rücklagen von Bad Homburg v. d. Höhe sowie Fulda abgebaut. Rüsselsheim am Main wies zum 31. Dezember 2021 keine Rücklagen aus. Die negativen Beträge zeigen die kumulierten Jahresfehlbeträge der mittelfristigen Ergebnisplanung.

Investitionen Fulda

Die Haushaltslage und -entwicklung in Fulda war auffällig. Zwar waren die Ergebnisse im Betrachtungszeitraum positiv. In der mittelfristigen Ergebnisplanung sinken die Rücklagen jedoch von 283,2 Millionen Euro auf 277,6 Millionen Euro im Jahr 2025. Der Stand der liquiden Mittel abzüglich der Liquiditätskredite in Fulda reduzierte sich bereits im Prüfungszeitraum von 112,4 Millionen Euro in 2017 auf 26,2 Millionen Euro in 2021.

Fulda hatte im Prüfungszeitraum bereits Investitionen für die Landesgartenschau und den geplanten Hessentag getätigt. Insgesamt sah der Haushaltsplan für das Jahr 2022 Investitionen für den gesamten Haushalt von 128,2 Millionen Euro vor. Für das Jahr 2023 wurden Investitionen mit 63,6 Millionen Euro und für das Jahr 2024 mit 22,0 Millionen Euro geplant. Darüber hinaus flossen im Prüfungszeitraum 27,0 Millionen Euro zur Sicherung der Liquidität in die Klinikum Fulda gAG.

Die geplanten Auszahlungen für Investitionen in den Jahren 2022 bis 2025 übersteigen die geplanten Einzahlungen der Finanzplanung um insgesamt 136,3 Millionen Euro. Für die anstehenden Investitionen werden daher die liquiden Mittel planmäßig nicht ausreichen. Zur Finanzierung der Investitionen abzüglich der Landeszuweisungen sind daher Darlehen aufzunehmen. Die Folgekosten der Investitionen werden die zukünftigen Haushaltsergebnisse von Fulda belasten. Sie sind jetzt schon in den Haushaltsplanungen zu berücksichtigen.

4.4 Allgemeine Verwaltung

Die Personalaufwendungen der Allgemeinen Verwaltungen stellen bei den Sonderstatusstädten mit durchschnittlich zwölf Prozent an den ordentlichen Gesamtaufwendungen (ohne Steueraufwendungen) einen bedeutenden Anteil zur Haushaltsstabilität dar. Um die Wirtschaftlichkeit der Allgemeinen Verwaltung vergleichend untersuchen zu können, wurden auch Verwaltungsleistungen berücksichtigt, die auf Dritte ausgelagert oder von Dritten wahrgenommen wurden. Die errechnete Personalausstattung wird als „Vollzeitäquivalente je 10.000 Einwohner“ dargestellt.

Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 10.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung 2021							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Marburg	Rüs- sels- heim	Wetzlar	Unte- res Quartil
Einwohner	54.144	68.462	91.255	76.571	66.125	52.969	
Organe / Stabstellen / Rechtsamt	4,9	3,6	5,0	3,2	2,8	4,9	3,3
Personal	2,2	3,3	3,4	4,0	4,0	2,6	2,7
Finanzen und Rechnungs- wesen / Betei- ligungsver- waltung	5,3	4,9	4,2	4,5	4,3	3,9	4,3
Revision / Submission	1,1	0,7	0,7	1,1	0,4	1,0	0,7
Bauen und Wohnen	3,6	2,4	2,1	1,5	1,8	1,7	1,7
Sicherheit / Ordnung / Bürgerbüro	9,6	6,4	10,6	11,0	7,7	8,6	7,9
Organisation / IT / Beschaf- fung	6,1	4,3	2,2	6,7	3,7	5,1	3,9
Hochbauamt und Verwal- tungsgebäude	5,3	2,8	4,0	5,3	3,5	2,9	3,0
Summe ¹⁾	38,0	28,5	32,1	37,3	28,3	30,6	29,0
Ergebnisver- besserungs- potenzial ab- solut ²⁾	2,7 Mio. €	-	1,6 Mio. €	3,6 Mio. €	-	0,5 Mio. €	
Summe Ergebnisver- besserungs- potenzial absolut	8,4 Mio. €						

¹⁾ Verwaltungskräfte (ohne Arbeiter, Reinigungskräfte, Hilfspolizisten etc.)

²⁾ Gegenüber dem VZÄ-Wert des unteren Quartils x 56.200 € (Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversicherungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 22: Verwaltungsmitarbeiter in VZÄ je 10.000 Einwohner in der Allgemeinen Verwaltung 2021

Die Bandbreite der Verwaltungskräfte je 10.000 Einwohner reichte von 28,3 VZÄ in Fulda bis 38,0 VZÄ in Bad Homburg v. d. Höhe.

Einhaltung gesetzlicher Vorgaben trotz vergleichsweise niedriger Personalausstattung in Fulda

Fulda hatte mit 28,5 VZÄ den zweitniedrigsten Wert der Verwaltungsmitarbeiter im Quervergleich. Trotz der im Quervergleich niedrigen Anzahl an Vollzeitkräften in der Verwaltung konnten die gesetzlichen Vorgaben an den Jahresabschluss weitgehend eingehalten werden. In Fulda wurden die Jahresabschlüsse 2017 bis 2021 fristgerecht geprüft und beschlossen.

Aus der Abweichung zum Referenzwert⁷⁶ (29,0 VZÄ je 10.000 Einwohner) wurde für die geprüften Kommunen ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 8,4 Millionen Euro oder 21,9 VZÄ errechnet. Für Bad Homburg v. d. Höhe (9,0 VZÄ) und Marburg (8,3 VZÄ) errechneten sich die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale gegenüber dem unteren Quartil.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen. Parallel sollten die Verwaltungsstrukturen an digitale Abläufe prozessoptimiert und Verwaltungsleistungen insgesamt digitalisiert werden.⁷⁷

4.5 Kinderbetreuung

Ein Kind hat vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung.^{78 79}

76 Der Referenzwert stellt das untere Quartil des Vergleichs dar. Die in Ansicht 22 dargestellte Mitarbeiterzahl der Allgemeinen Verwaltung in Vollzeitäquivalenten wurde angepasst, wenn Verwaltungskostenerstattungen oder Leistungsverrechnungen zum Beispiel für Zweckverbände oder Gebührenhaushalte vorlagen. Die Erstattungen wurden mit 78.500 Euro je Vollzeitäquivalent (einschließlich Arbeitsplatzkosten) umgerechnet.

Legt man zusätzlich den Median als Referenzwert zugrunde, wurde für die Sonderstatusstädte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 5,0 Millionen Euro oder 13,3 VZÄ berechnet.

77 Vgl. 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ sowie 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, Landtagsdrucksache 20/1309, S. 154 ff.

78 § 24 Absatz 2 SGB VIII

Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

79 § 24 Absatz 3 SGB VIII

Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.

Für berufstätige Erziehungsberechtigte besteht dieser Anspruch bereits vor Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes.⁸⁰ Kinder unter drei Jahren haben einen Anspruch auf eine frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege. Ziel dieser frühkindlichen Förderung ist unter anderem eine Chancengleichheit für alle Kinder zu schaffen. Gesetzliche Vorgaben zur Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen finden sich u.a. im Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB).⁸¹

Die Kinderbetreuung ist ein ganz wesentlicher Faktor⁸² für die Haushaltsstabilität einer Stadt. Konkret reichte der prozentuale Anteil der Jahresfehlbeträge für die Kinderbetreuung am Gesamthaushalt (ohne Allgemeine Finanzwirtschaft) von 11,5 Prozent in Wetzlar bis zu 22,9 Prozent in Gießen. Die Jahresfehlbeträge in absoluten Zahlen für das Jahr 2021 lagen zwischen 10,5 Millionen Euro in Wetzlar und 31,7 Millionen Euro in Gießen. Auch wenn die Kinderbetreuung eine hohe Regelungsdichte aufweist⁸³ gibt es für die Kommunen Handlungsoptionen. Ansicht 23 stellt die insgesamt ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale in der Kinderbetreuung dar.

Zusammenfassender Vergleich der Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Kindertageseinrichtungen							
	Personal- ausstat- tung und Steuerung	Betreu- ungs- dauer	Gruppen- größe	Eltern- beiträge	Ausbau der Schulkind- betreuung	Summe Er- gebnisver- besserungs- potenziale	Summe Er- gebnis- verbesse- rungspoten- ziale je belegtem Platz
Bad Homburg	0 €	492.373 €	0 €	2.739.972 €	3.566.992 €	6.799.337 €	1.895 €
Fulda	0 €	1.614.447 €	0 €	666.720 €	107.693 €	2.388.860 €	709 €
Gießen	0 €	2.557.804 €	162.108 €	657.095 €	487.481 €	3.864.487 €	933 €

80 § 24 Absatz 1 SGB VIII

Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn

1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder
2. die Erziehungsberechtigten
 - a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,
 - b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschul-
ausbildung befinden oder
 - c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

81 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I, S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2020 (GVBl. S. 436)

82 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung, Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich in: Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Kommunalbericht 2015, S. 122 ff., LT-Drs. 19/2404 vom 12.11.2015

83 Neben den bundesgesetzlichen Vorgaben im Gute-Kita-Gesetz und dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII (Kindertagespflege) etc. greifen auch Landesregelungen des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuchs (HKJGB), dem Hessischen Schulgesetz (HSchG) für die Schulkindbetreuung an Schulen und dem Landesprogramm „Pakt für den Nachmittag“.

Marburg	2.851.574 €	1.211.861 €	437.253 €	2.596.343 €	1.633.251 €	8.730.283 €	2.353 €
Rüsselsheim	1.233.425 €	519.228 €	435.119 €	1.114.542 €	437.864 €	3.740.178 €	1.182 €
Wetzlar	0 €	137.089 €	0 €	638.182 €	239.053 €	1.014.324 €	400 €
Summe	4.084.999 €	6.532.802 €	1.034.480 €	8.412.853 €	6.472.334 €	26.537.469 €	

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2021; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2021; Gebührensatzungen zum 1. August 2021

Ansicht 23: Zusammenfassender Vergleich der Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Kindertageseinrichtungen

Im Bereich der Kinderbetreuung bestand bei den sechs Vergleichsstädten insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 26,5 Millionen Euro. Die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale im Bereich Kindertagesbetreuung hatten Marburg mit 8,7 Millionen Euro sowie Bad Homburg v. d. Höhe mit 6,8 Millionen Euro.

Die wesentlichen Steuerungskomponenten waren

- die Personalausstattung und Steuerung,
- die Betreuungsdauer,
- die Gruppengröße,
- die Elternbeiträge und
- der Ausbau der Schulkindbetreuung.

Details zu den genannten Bereichen sind im Anhang 3 dargestellt. Hier sollen die Personalausstattung und Steuerung sowie die Betreuungsdauer einmal näher beleuchtet werden.

Personalausstattung und Steuerung

Für die Ausgestaltung und Umsetzung des Bildungs- und Erziehungsauftrags nach § 26 HKJGB ist der Träger einer Kindertageseinrichtung nach § 25a HKJGB⁸⁴ selbst verantwortlich. Die Betreuung muss nach § 25b HKJGB dabei durch Fachkräfte erfolgen, mindestens muss der personelle Bedarf nach § 25c HKJGB gedeckt sein und den Anforderungen nach § 25d HKJGB an Größe und Zusammensetzung der Gruppe entsprochen werden. Ab dem 1. August 2024 sieht § 25d HKJGB höhere Standards vor, die gemäß Gute-KiTa-Gesetz verpflichtend anzuwenden sind.⁸⁵ Sie sind in die Angebotsplanung einzubeziehen.

84 § 25a Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Rahmenbedingungen für den Betrieb, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

85 § 57 Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Übergangsvorschriften, GVBl. S. 759 vom 9. Dezember 2022:

(1) Träger von Tageseinrichtungen, die am 31. Juli 2020 über eine gültige Betriebserlaubnis verfügen, können die Tageseinrichtung bis zum 31. Juli 2024 nach Maßgabe des § 25c in der bis zum 31. Juli 2020 geltenden Fassung betreiben.

Der Personalbedarf lässt sich nach der Anzahl der gemeldeten Kinder, ihrem Alter (anhand des Fachkraftfaktors⁸⁶) und der jeweiligen Betreuungszeit (anhand des Betreuungsmittelwerts⁸⁷) genau bestimmen. Bei dieser Betrachtung wurden gemeldete Integrationskräfte und Sonderförderungsprogramme anteilig bereits abgezogen.⁸⁸

Personal-Mehr- / Minderbedarf in Kindertageseinrichtungen bezogen auf den Bewertungsmaßstab (in VZÄ) mit Ergebnisverbesserungspotenzialen						
	Tatsächliche Fachkräfte	Abzug Integration und Sonderförderungen	Tatsächliche Fachkräfte nach Abzügen	Fachkräfte nach Bewertungsmaßstab ¹⁾	Personal-Mehr- / Minderbedarf	EVP bei 54.900 Euro Personalaufwand ²⁾
Bad Homburg	455	43	412	433	21	0 €
Fulda	423	48	376	382	7	0 €
Gießen	542	39	503	510	8	0 €
Marburg	499	39	460	408	-52	2.851.574 €
Rüsselsheim	383	47	335	313	-22	1.233.425 €
Wetzlar	298	50	247	257	10	0 €
Gesamt						4.084.999

¹⁾ Soll-Standard nach Gute-Kita-Gesetz
²⁾ Vollzeitäquivalente x 54.900 Euro (Entgeltgruppe S 8a Stufe 3 des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst 2021, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).
Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2021

Ansicht 24: Personal-Mehr- / Minderbedarf in Kindertageseinrichtungen bezogen auf den Bewertungsmaßstab (in VZÄ) mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

86 § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Personeller Mindestbedarf, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

(2) [...] Der Fachkraftfaktor beträgt für ein Kind

1. bis zum vollendeten dritten Lebensjahr 0,2,

2. vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt 0,07 und

3. ab dem Schuleintritt 0,06. [...]

87 § 25c Hessisches Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB), Personeller Mindestbedarf, GVBl. I S. 698 vom 25. Juni 2020

(2) [...] Der Betreuungsmittelwert beträgt für ein Kind mit einer vertraglich oder satzungsgemäß vereinbarten wöchentlichen Betreuungszeit von

1. bis zu 25 Stunden 22,5 Stunden,

2. mehr als 25 bis zu 35 Stunden 30 Stunden,

3. mehr als 35 Stunden bis unter 45 Stunden 42,5 Stunden und

4. 45 Stunden und mehr 50 Stunden. [...]

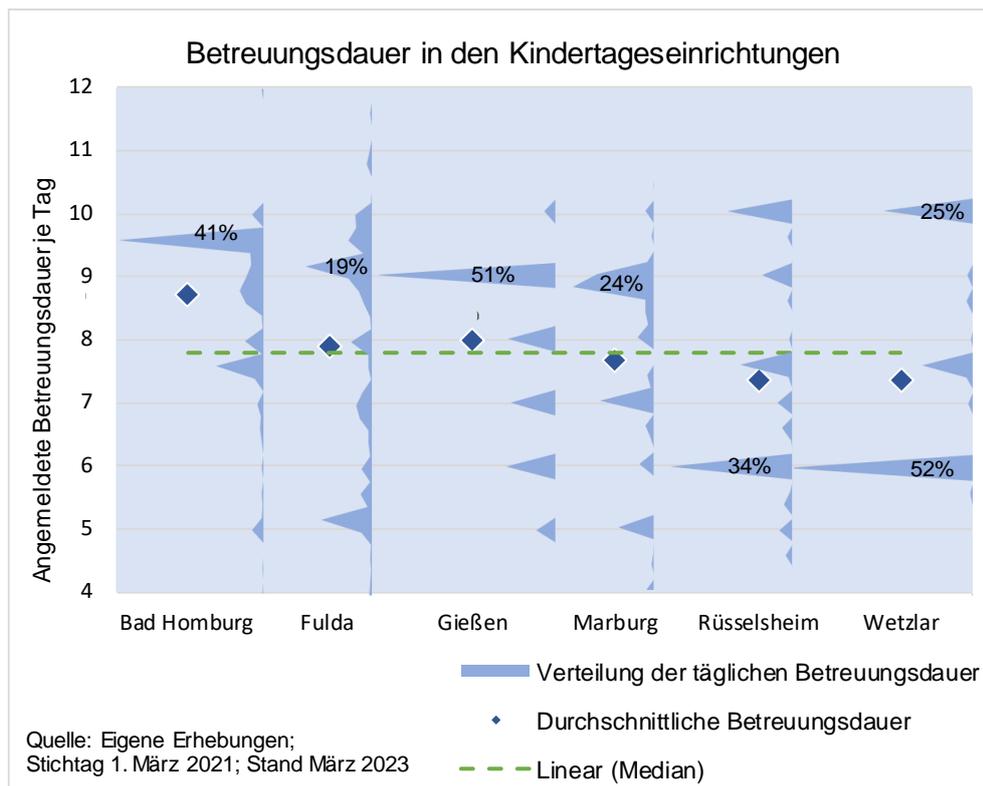
88 Zu den Sonderförderungsprogrammen zählen das Landesprogramm Schwerpunkt-Kitas sowie das Bundesprogramm Sprach-Kitas. Bei den Schwerpunkt-Kitas werden Kindertageseinrichtungen mit hohem Anteil von Kindern aus Familien, in denen vorwiegend nicht deutsch gesprochen wird, und/oder aus einkommensschwächeren Familien mit je 500 Euro je gefördertem Kind unterstützt. Das Bundesprogramm Sprach-Kitas richtet sich hauptsächlich an Kindertageseinrichtungen, die von einem überdurchschnittlichen hohen Anteil von Kindern mit besonderem sprachlichen Förderbedarf besucht werden. Die Förderung beträgt 200 Euro je Kind.

Bei standardisiertem Personalaufwand nach Entgeltgruppe S 8a⁸⁹ ergibt sich aufgrund des errechneten Personal-Minderbedarfs insgesamt ein Ergebnisverbesserungspotenzial von umgerechnet 4,1 Millionen Euro bei den Kindertageseinrichtungen. Das Ergebnisverbesserungspotenzial lag in Marburg bei 2,9 Millionen Euro und in Rüsselsheim am Main bei 1,2 Millionen Euro. Der neue gesetzliche Mindeststandard nach Gute-KiTa-Gesetz konnte insbesondere von Bad Homburg v. d. Höhe nicht eingehalten werden. Um den gesetzlichen und die selbst gesetzten Standards zu erfüllen, müsste Bad Homburg v. d. Höhe die Betreuungskräfte um 21 VZÄ erhöhen. Allerdings zeigt sich in der nachfolgenden Betrachtung der Betreuungsdauern, dass in Bad Homburg v. d. Höhe bei einer geringen Anpassung der Betreuungsdauer das fehlende Personal kompensiert werden könnte.

Betreuungsdauer

Die Betreuungsdauer ist deswegen von wirtschaftlicher Bedeutung, weil längere Betreuungsdauern höhere Personalaufwendungen nach sich ziehen. Die Städte stehen dabei vor der Herausforderung, bedarfsgerechte Öffnungszeiten anzubieten. Durch entsprechende monetäre Anreize oder Voraussetzungen bei der Anmeldung könnte erreicht werden, dass die angemeldete Betreuungsdauer dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Ansonsten müssten die Einrichtungen mehr Personal vorhalten als es der tatsächliche Bedarf der Kinder erfordern würde.

In Ansicht 25 werden die Verteilung der Betreuungsdauer und die durchschnittliche Betreuungsdauer dargestellt.



Ansicht 25: Betreuungsdauer in den Kindertageseinrichtungen

89 Berechnungsformel: Vollzeitäquivalente (VZÄ) x 54.900 Euro (Entgeltgruppe S 8a Stufe 3 des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst 2021, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

Die blauen Spitzen beschreiben jeweils die in Anspruch genommene Betreuungsdauer (Anmeldedauer). Die Rauten zeigen die durchschnittliche Betreuungsdauer. Die durchschnittliche Betreuungsdauer in Bad Homburg v. d. Höhe war die höchste im Vergleich, da 41 Prozent der Eltern eine Betreuungsdauer von 9,6 Stunden gewählt hatten. Gegenüber Wetzlar führt die längere durchschnittliche Betreuungszeit in Bad Homburg v. d. Höhe rechnerisch zu 18 Prozent mehr Personalbedarf. Würde Bad Homburg v. d. Höhe die durchschnittliche Betreuungsdauer reduzieren, könnte sie den in Ansicht 24 dargestellten Mehrbedarf kompensieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt insbesondere Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda und Gießen zu untersuchen, ob die langen Betreuungsdauern dem tatsächlichen Bedarf der Eltern entsprechen oder lediglich aus einer unzureichenden Differenzierung bei den Betreuungsgebühren resultieren.

Gegenwärtig definiert das Achte Buch des Sozialgesetzbuchs keinen zeitlichen Umfang der Ganztagsbetreuung. Das Ganztagsförderungsgesetz⁹⁰ sieht für Grundschulkindern ab dem Schuljahr 2026/2027 einen Rechtsanspruch für eine Ganztagsbetreuung von acht Stunden vor. Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags erachten für Kinder unter drei Jahren eine tägliche Betreuungsdauer von neun Stunden als Obergrenze.⁹¹ Für Kinder zwischen dem dritten vollendeten Lebensjahr bis zum Schuleintritt könnte sich daraus eine angemessene Ganztagsbetreuungsdauer zwischen acht und neun Stunden ableiten lassen.

Zwischen 18 Prozent der Einrichtungen (24 Gruppen in Gießen) bis 84 Prozent der Einrichtungen (96 Gruppen in Wetzlar) wurde diese Obergrenze überschritten. In Bad Homburg v. d. Höhe lag in 115 Gruppen die Betreuungsdauer über der Obergrenze von neun Stunden. Dies waren die meisten Gruppen im Quervergleich. Das erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht, da dies einen überdurchschnittlichen Standard darstellt und einen hohen Personalbedarf zur Folge hat. Einrichtungen mit Betreuungsdauern von mehr als neun Stunden sollten die Ausnahme bilden.

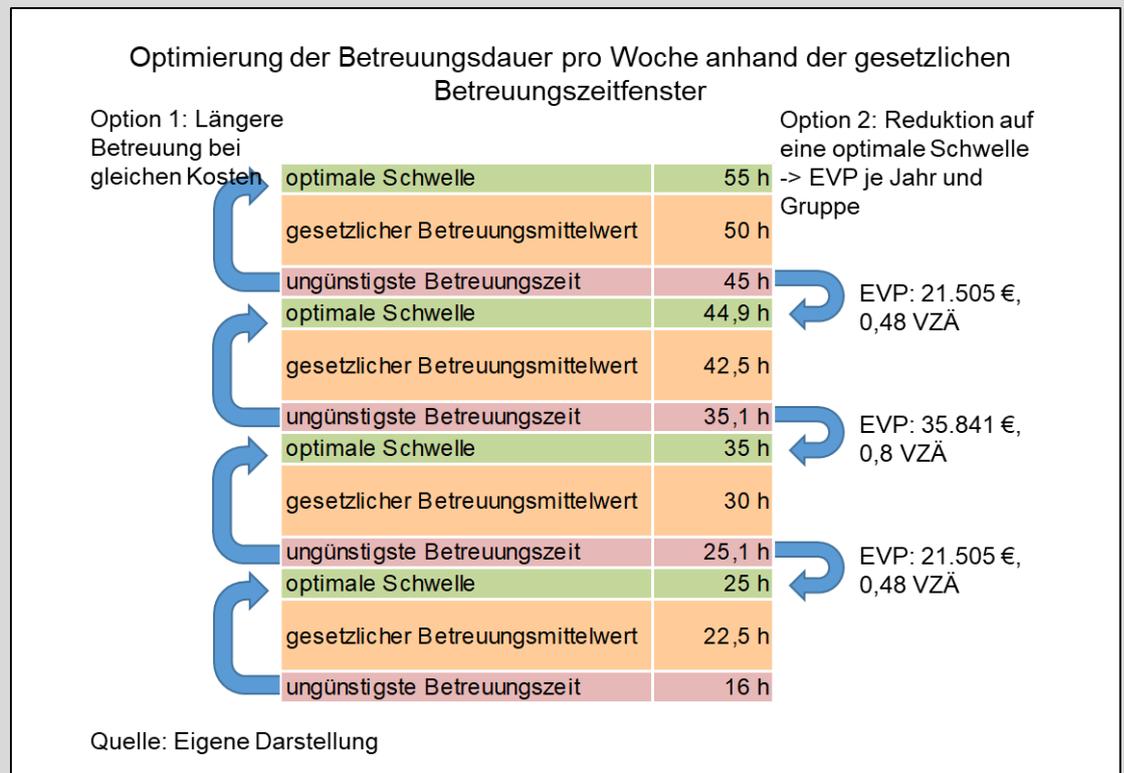
90 Vgl. Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter (Ganztagsförderungsgesetz – GaFöG), vom 2. Oktober 2021, Bundesgesetzblatt 2021 Teil I Nr. 71

91 Vgl. Wissenschaftliche Dienste, Deutscher Bundestag - Zur Rechtsprechung in Bezug auf Kindertagesbetreuung nach § 24 SGB VIII vom 3. August 2018, AZ: WD 9 - 3000 - 055/18.

Optimierung der Betreuungsdauer

Das HKJGB definiert für unterschiedliche Betreuungszeiträume feste Betreuungsmittelwerte, die den Fachkraftbedarf bestimmen. So wird für eine Betreuungszeit größer 25 Wochenstunden und kleiner gleich 35 Wochenstunden ein Betreuungsmittelwert für den Fachkräfteeinsatz von 30 Wochenstunden vorgegeben. Bewegen sich die Kindertagestätten in diesem beispielhaften Zeitfenster leicht über der unteren Grenze mit 26 Wochenstunden, steht einer Woche längerer Betreuungszeit ein um 7,5 Stunden höherer Fachkräfteeinsatz gegenüber. Mit dem gleichen Fachkräfteeinsatz könnte man eine Betreuung von bis zu 35 Betreuungswochenstunden (Option 1) anbieten und damit auch mehr Kinder betreuen. Statt 26 Stunden Betreuung anzubieten, könnte man auch das Angebot auf 25 Wochenstunden reduzieren (Option 2). Die tägliche Betreuungszeit würde um 12 Minuten verringert. Durch diese Optimierung der Betreuungszeiten könnten 0,48 VZÄ an Fachkräften bei Option 2 und damit ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 21.505 Euro pro Gruppe und Jahr erreicht werden.

Nachfolgende Ansicht skizziert Möglichkeiten zur Optimierung der Betreuungsdauer.



Ansicht 26: Optimierung der Betreuungsdauer pro Woche anhand der gesetzlichen Betreuungszeitfenster

Optimierung der Betreuungsdauer

Die Überörtliche Prüfung hat im Rahmen der Prüfung die Betreuungszeiten aller Kinder einzeln ausgewertet und hinsichtlich der oben getätigten Darstellung optimiert.

Optimierung der Betreuungszeiten						
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Kinder mit Betreuungszeit oberhalb einer optimalen Schwelle	2.846 von 2.892	2.782 von 2.782	3.244 von 3.328	2.810 von 3.042	2.722 von 2.732	2.016 von 2.034
Option 1 (längere Betreuung)	41 Minuten	54 Minuten	49 Minuten	31 Minuten	64 Minuten	66 Minuten
Option 2 (weniger VZÄ)	9 VZÄ	29 VZÄ	47 VZÄ	22 VZÄ	9 VZÄ	2 VZÄ
davon eigene Einrichtungen	1 VZÄ	17 VZÄ	3 VZÄ	4 VZÄ	2 VZÄ	0 VZÄ
davon freie Einrichtungen	8 VZÄ	12 VZÄ	44 VZÄ	18 VZÄ	7 VZÄ	2 VZÄ
Durchschnittliche tägliche Betreuungszeitreduktion der betroffenen Kinder	10 Minuten	11 Minuten	1 Minuten	5 Minuten	9 Minuten	13 Minuten
Von Reduktion betroffene Kinder	331	1.230	1.702	669	364	72
EVP durch Personaleinsparung (teilweise Reduktion auf eine optimale Schwelle) ¹⁾	492.373 €	1.614.447 €	2.557.804 €	1.211.861 €	519.228 €	137.089 €
EVP je betroffenem Kind	1.488 €	1.313 €	1.503 €	1.811 €	1.426 €	1.904 €
Zusätzlich betreubare Kinder ²⁾	90	295	468	222	95	25

¹⁾ Vollzeitäquivalente x 54.900 Euro (Entgeltgruppe S 8a Stufe 3 des TVöD Sozial- und Erziehungsdienst 2021, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle hundert Euro).

²⁾ Unter der Annahme, dass keine VZÄ eingespart werden, sondern diese für eine Betreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren für 7,8 Stunden je Tag eingesetzt werden.

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2021

Ansicht 27: Optimierung der Betreuungszeiten

Alle Städte wiesen Optimierungspotenziale auf. Die kostenneutralen Betreuungszeitverlängerungen lagen bei der Option 1 zwischen 31 und 66 Minuten je Tag für die Kinder, deren Betreuungszeit unterhalb der Obergrenze (optimale Schwelle) des jeweiligen Betreuungszeitfensters lag.

Bei Option 2 wurden alle Betreuungszeiten, die maximal zwei Stunden über der Obergrenze des darunterliegenden Betreuungszeitfensters (optimale Schwelle) lagen, auf die optimale Schwelle reduziert. Im Durchschnitt würde dies für die betroffenen Kinder zu einer täglichen Reduzierung von einer Minute (Gießen) bis zu 13 Minuten (Wetzlar) führen. Aus dieser Reduktion ergeben sich Personaleinsparungen zwischen 2 VZÄ (Wetzlar) und 47 VZÄ (Gießen). Auffällig dabei ist, dass außer in Fulda die freien Träger mehrheitlich wirtschaftlich ungünstige Betreuungszeiten anboten. Hervorzuhaben ist dabei Gießen. Von den 47 VZÄ, die bei einer Reduktion der Betreuungszeit von nur einer Minute pro Tag eingespart werden könnten, entfielen 44 VZÄ auf freie Träger. Ursächlich war dabei eine große Zahl von Kindern, die für eine Betreuungszeit von 45 Stunden angemeldet (Betreuungsmittelwert von 50 Stunden). Eine Reduktion auf knapp unter 45 Stunden würde zu einem Betreuungsmittelwert von 42,5 Stunden führen.

Statt einer Personaleinsparung bei Anwendung der Option 2, kann auch die Anzahl der zu betreuenden Kinder, bei gleichbleibender VZÄ erhöht werden. Dabei könnte Gießen rechnerisch 468 Kinder zwischen drei und sechs Jahren

täglich für 7,8 Stunden mehr betreuen, ohne die Vollzeitkräfte zu erhöhen. Bei allen Städten könnten in der Summe rund 1.200 Kinder mehr betreut werden.

Aus den rechnerischen Personaleinsparungen ergäben sich für die Sonderstatusstädte ein Ergebnisverbesserungspotenzial von 6,5 Millionen Euro. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Sonderstatusstädten, ihre Zeitmodelle zu optimieren und auch bei den freien Trägern entsprechende Vorgaben zu machen.

4.6 Freiwillige Leistungen

Oberzentren haben überregionale Kultur- und Wissenschaftsangebote vorzuhalten, während bei Mittelzentren die Angebote regional auszurichten sind.⁹² Die Angebote haben sich an der Leistungsfähigkeit der Stadt zu orientieren⁹³. Ansicht 28 zeigt die Ergebnisse je Einwohner für den Bereich Kultur und Wissenschaft für die Jahre 2019 und 2021.

Ergebnisse je Einwohner bei Kultur und Wissenschaft 2019 und 2021							
Stadt	Jahr	Museen, Sammlungen, Heimat- und Kulturpflege	Theater	Musikschulen, Musikpflege, Volkshochschulen	Büchereien	Verwaltung	Jahresergebnis
Bad Homburg	2019	-40 €	-9 €	-10 €	-25 €	-12 €	-99 €
	2021	-39 €	-11 €	-10 €	-29 €	-12 €	-105 €
Fulda	2019	-65 €	-18 €	-22 €	-8 €	0 €	-114 €
	2021	-54 €	-13 €	-19 €	-9 €	0 €	-96 €
Gießen	2019	-19 €	-63 €	-10 €	-7 €	0 €	-101 €
	2021	-26 €	-62 €	-15 €	-13 €	0 €	-117 €
Marburg	2019	-20 €	-28 €	-23 €	-12 €	0 €	-83 €
	2021	-31 €	-36 €	-27 €	-13 €	0 €	-107 €
Rüsselsheim	2019	-36 €	-49 €	-37 €	-23 €	-4 €	-149 €
	2021	-35 €	-62 €	-40 €	-23 €	-5 €	-164 €
Wetzlar	2019	-33 €	-2 €	-10 €	-8 €	0 €	-54 €
	2021	-29 €	-2 €	-12 €	-9 €	0 €	-52 €
Unteres Quartil	2019	-39 €	-44 €	-23 €	-20 €	-3 €	-111 €
	2021	-38 €	-55 €	-25 €	-21 €	-4 €	-115 €
Median	2019	-34 €	-23 €	-16 €	-10 €	0 €	-100 €
	2021	-33 €	-25 €	-17 €	-13 €	0 €	-106 €

= höchster Wert
 = niedrigster Wert
 Quelle: Eigene Erhebungen, Rechnungswesendaten 2021; Stand: März 2023

Ansicht 28: Ergebnisse je Einwohner bei Kultur und Wissenschaft 2019 und 2021

Der größte Unterschied beim Zuschussbedarf ergab sich im Teilbereich Theater (2 Euro je Einwohner bis 63 Euro je Einwohner). Die Theater der Städte wurden dabei durch unterschiedliche Modelle finanziert.

92 Oberzentren sind Fulda, Gießen, Marburg und Wetzlar. Rüsselsheim am Main ist ein Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums. Bad Homburg v. d. Höhe ist ein polyzentrales Mittelzentrum im Verbandsgebiet des Regionalverbandes FrankfurtRheinMain (VG). Vgl. hierzu Landesentwicklungsplan Hessen 2020 in der Fassung vom 16.07.2021 (GVBl. S. 394) S. 29 ff.

93 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte

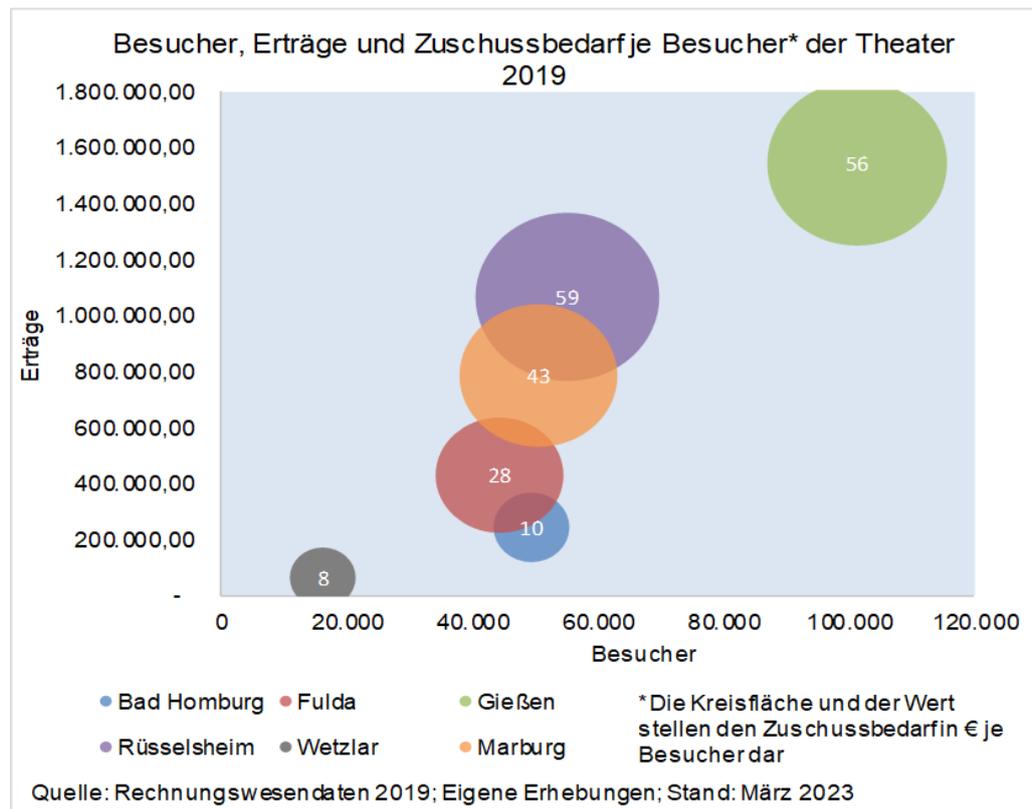
Die Theater in Marburg und Gießen wurden teilweise durch das Land Hessen getragen. Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda sowie Rüsselsheim am Main betreiben eigene Theater oder waren an Theatergesellschaften beteiligt. Wetzlar betrieb kein Theater und war auch nicht an einer Theatergesellschaft beteiligt. Wetzlar zahlte einen Zuschuss an einen eingetragenen Verein.

Um aussagekräftige Ergebnisse zu erzielen, werden die Ergebnisse der einzelnen Teilbereiche je Besucher für das Jahr 2019 dargestellt.

Ergebnisse Kultureinrichtungen 2019							
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar	Median
Besucher Museen	23.154	101.943	26.605	-	14.851	24.500	24.500
Ergebnis je Besucher in €	-94	-44	-63	-	-159	-71	-71
Besucher Bibliotheken	169.598	136.993	85.495	93.086	124.936	105.774	115.355
Ergebnis je Besucher in €	-8	-4	-7	-10	-12	-4	-8
Besucher Theater	49.392	44.310	101.231	50.574	55.016	16.166	49.983
Ergebnis je Besucher in €	-10	-28	-56	-43	-59	-8	-35
 = höchster Wert = niedrigster Wert Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023							

Ansicht 29: Ergebnisse Kultureinrichtungen 2019

Um die Wirtschaftlichkeit der kulturellen Veranstaltungsorte näher zu beleuchten, wurden in der Ansicht 30 die Theaterauslastung dreidimensional (Besucher, Erträge und Zuschussbedarf) dargestellt.



Ansicht 30: Besucher, Erträge und Zuschussbedarf je Besucher der Theater 2019

Das Theater in Gießen hatte die meisten Besucher, die höchsten Erträge sowie allerdings auch den zweithöchsten Zuschussbedarf je Einwohner. Die Theater in Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Marburg sowie Rüsselsheim am Main wiesen vergleichbare Besucherströme auf. Den höchsten Zuschussbedarf je Besucher wies Rüsselsheim am Main mit 59 Euro auf.

Theater Rüsselsheim am Main

Der Eigenbetrieb Kultur123 der Stadt Rüsselsheim am Main unterhielt ein Theater im Stadtgebiet. Das Theater Rüsselsheim konnte für Veranstaltungen genutzt und gemietet werden. Im Dreiundzwanzigsten Zusammenfassenden Bericht (Kommunalbericht 2012) wurde Rüsselsheim am Main von der Überörtlichen Prüfung bereits empfohlen, für Zwecke der Haushaltskonsolidierung ihren Theaterbetrieb auf den Prüfstand zu stellen.⁹⁴



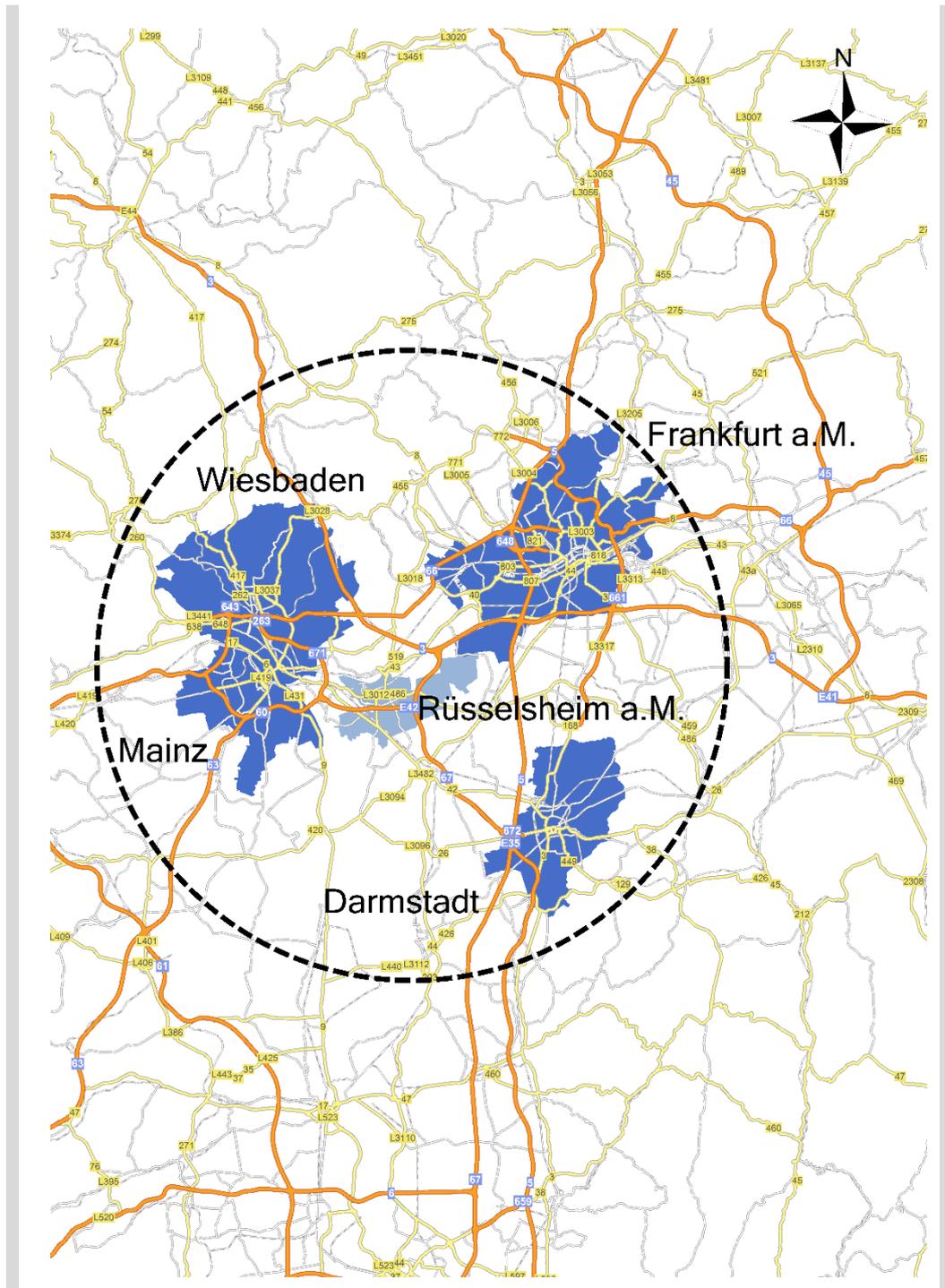
Ansicht 31: Theater Rüsselsheim (Aufnahme vom 8. März 2023)

Das Theater ist kein Staatstheater. Somit wurde das Theater ohne Mitfinanzierung des Landes Hessen allein von Rüsselsheim am Main über den Eigenbetrieb unterhalten.

Das Theater wurde am 6. September 1969 eröffnet. Aufgrund des Gebäudealters ist mit hohem Renovierungsaufwand in naher Zukunft zu rechnen. Bereits im Jahr 2020 waren sechs Wasserschäden im Theater aufgetreten. Das Leitungssystem sollte gemäß Gutachten für rund 1,8 Millionen Euro saniert werden, wobei 990.000 Euro von Rüsselsheim am Main zu tragen sind.

Neben dem Theater in Rüsselsheim am Main befinden sich weitere Theater in der näheren Umgebung. Die hessischen Großstädte Darmstadt, Frankfurt am Main und Wiesbaden sowie die rheinland-pfälzische Landeshauptstadt Mainz liegen im Umkreis von 30 Kilometern.

94 Vgl. 151. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2011: Sonderstatusstädte“ im Kommunalbericht 2012 (Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 17. Oktober 2012, LT-Drs. 18/5913, S. 90 f.



Quelle: eigene Darstellung

Ansicht 32: Umgebungskarte von Rüsselsheim

Aufgrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage, der Verschuldung von Rüsselsheim am Main sowie des kulturellen Angebots in der Umgebung sind zukünftige Sanierungen oder Neuinvestitionen in das Theater zu hinterfragen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Fulda, Gießen und Marburg, den Zuschussbedarf zu prüfen und Rüsselsheim am Main vor dem Hintergrund der konsolidierungsbedürftigen Haushaltslage, der Verschuldung, des kulturellen Angebots in der Umgebung sowie des absehbaren Sanierungsbedarfs sein kulturelles Engagement in ein eigenes Theater zu hinterfragen.

4.7 Digitalisierung des Verwaltungshandelns und OZG

Die Städte mussten bis Ende 2022 u.a. ihre Leistungen digitalisieren und über Portale für Bürger und Unternehmen im Internet anbieten.⁹⁵ Die Überörtliche Prüfung untersuchte in diesem Zusammenhang, welche OZG-Leistungen bis Oktober 2022 digital abgebildet wurden und inwieweit online erfasste Daten medienbruchfrei weiterverarbeitet werden können.

Bei den Vergleichsstädten lagen über die Stadtportale die Übermittlungsformen PDF-Format, PDF mit Ausfüllfunktion und Sendebutton, Online-Formular, civento⁹⁶ sowie OLAV⁹⁷ vor:⁹⁸

OZG-Leistungen nach Bereichen							
	Bauen & Wohnen	Familie & Kind	Melde- und Pass-/Personal-ausweis-recht	Steuern & Zoll	Sonstiges	Summe	davon integriert ¹⁾
Bad Homburg	13	12	22	9	89	145	18
Fulda	4	4	19	15	31	73	7
Gießen	17	8	19	12	161	217	31
Marburg	34	6	19	8	59	126	17
Rüsselsheim	21	11	12	12	33	89	0
Wetzlar	9	8	21	13	71	122	40

¹⁾ civento oder OLAV
Die Anzahl der OZG-Leistungen sind nicht für alle Städte gleich, daher geht die Überörtliche Prüfung von rund 300 Leistungen aus.
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 33: OZG-Leistungen nach Bereichen

Alle Städte nutzten ein PDF-Dokument ohne Sendefunktion. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung aufgrund des damit zwingend erforderlichen Medienbruchs als nicht sachgerecht.

Online-Formulare wurden von allen Städten auf ihrer Homepage angeboten. Die Digitalisierungsplattform civento wurde - mit Ausnahme von der Stadt Rüsselsheim am Main - von allen Städten eingesetzt.

Fulda hatte mit 73 angebotenen OZG-Leistungen die wenigsten im Quervergleich. Gießen hatte mit 217 Leistungen das höchste Angebot in diesem Bereich. Von den 217 Leistungen waren 31 Leistungen integriert.

95 Der aktuelle Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (OZG-Änderungsgesetz; Stand 25. Mai 2023) sieht eine Streichung der OZG-Umsetzungsfrist zugunsten einer noch zu regelnden Schwerpunktsetzung und begleitenden Evaluierung vor.

96 Die ekom21 bietet mit civento eine Digitalisierungsplattform an. Dabei sind ein Dokumentenmanagementsystem sowie ein Zahlungssystem integriert. Je nach Ausgestaltung des civento-Prozesses ist eine Übermittlung in das Fachverfahren möglich.

97 OLAV ist ein Zusatzmodul zum Fachverfahren der ekom21. Über OLAV können verschiedene Anträge und Meldungen digital in das Fachverfahren übermittelt werden.

98 Vgl. 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ im Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 146 ff.

Die Anzahl der OZG-Leistungen sind nicht für alle kommunale Körperschaften gleich. In Summe stehen in Hessen mehr als 300 Leistungen zur Verfügung.⁹⁹ Nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung sollte das Ziel sein, möglichst viele Leistungen voll zu integrieren und so digital sowie medienbruchfrei im Fachverfahren weiterverarbeiten zu können. Wetzlar hatte mit 40 integrierten Leistungen die meisten im Quervergleich.

Werden digitale oder digital strukturierte Daten nicht durch eine digitale Schnittstelle übermittelt, entsteht ein sogenannter Medienbruch. Dadurch gehen Strukturinformationen verloren, die in einem Folgesystem wieder manuell und aufwändig erfasst werden müssen.¹⁰⁰

Effizient sind Verwaltungsprozesse dagegen dann, wenn sie ohne Medienbrüche organisiert sind und damit manuelle Tätigkeiten vermieden werden. Die Überörtliche Prüfung untersuchte deswegen den digitalen Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang. Ansicht 34 zeigt die Untersuchungsergebnisse.

Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang sowie DMS

Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang und DMS							
	Rechnungseingang			Rechnungsausgang			Einsatz Dokumentenmanagement-System (DMS)
	Digitaler Workflow	Scan mit OCR-Erkennung ¹⁾	Verarbeitung E-Rechnungen	Digitaler Workflow	Postversand über Dienstleister	Elektronische Verarbeitung Bankumsätze	
Bad Homburg	✓	●	✓	✓	✓	✓	✓
Fulda	✓	✓	✓	✓	⊖	✓	✓
Gießen	✓	⊖	✓	✓	⊖	✓	✓
Marburg	✓	✓	✓	✓	⊖	✓	✓
Rüsselsheim	✓	✓	⊖	⊖	⊖	✓	✓
Wetzlar	✓	⊖	✓	⊖	⊖	✓	✓

✓ = ja, ● = nein, ⊖ = teilweise
¹⁾ OCR = Optical character recognition (Texterkennungshilfe)
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 34: Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang und DMS

Alle Städte hatten einen digitalen Workflow implementiert. Die Stadt Rüsselsheim am Main befand sich in der Einführungsphase.

Alle Städte scanneten erhaltene Papierbelege ein. Fulda, Marburg sowie Rüsselsheim am Main nutzten dabei vollumfänglich eine OCR-Erkennung. Die Papierbelege sollten jedoch nur als Übergangslösung gescannt werden. Dagegen konnten E-Rechnungen zum Prüfungszeitpunkt - mit Ausnahme der Stadt Rüsselsheim am Main - bei allen Städten medienbruchfrei verarbeitet werden. In Rüsselsheim am Main war zwar die Möglichkeit der Verarbeitung in der Software enthalten, wurde aber nicht genutzt.

99 Quelle: <https://digitales.hessen.de/moderne-verwaltung/onlinezugangsgesetz> (zuletzt aufgerufen am 25. Mai 2023)

100 Vgl. 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, Landtagsdrucksache 20/1309, S. 237

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, einen digitalen Empfang in einem E-Rechnungsformat. Damit können Rechnungsdaten automatisiert ohne Fehlerrisiko erfasst werden.

Beim Rechnungsausgang hatten Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen und Marburg einen durchgängigen digitalen Workflow im Einsatz. Rüsselsheim am Main und Wetzlar hatten den digitalen Workflow beim Rechnungsausgang nur in ausgewählten Bereichen im Einsatz.

Bad Homburg v. d. Höhe nutzte für alle Versandaufträge einen Postdienstleister. Bei einem einfachen Brief können die Städte rund einen Euro pro Brief sparen.¹⁰¹ Die anderen Städte nutzten diese Möglichkeit zumindest in einzelnen Bereichen.

Die E-Government-Gesetze des Bundes (EGovG)¹⁰² und des Landes (HEGovG¹⁰³) sowie das OZG¹⁰⁴ stellte Kommunen vor komplexe Herausforderungen. Obwohl nach den aktuellen Entwicklungen nicht mehr alle Verwaltungsleistungen zwingend zu digitalisieren sind, wurde im Rahmen der Corona-Pandemie deutlich wie wichtig die Digitalisierung der Verwaltung ist. Ziel des OZG-Änderungsgesetzes¹⁰⁵ ist es nun, die Verwaltung für Bürger und Unternehmen durch attraktive digitale Angebote einfach, sicher und von überall und zu jedem Zeitpunkt nutzbar zu machen. Ein Fokus der Änderung ist es, eine vollständige elektronische Abwicklung (Ende-zu-Ende-Digitalisierung) wesentlicher Verwaltungsleistungen (§ 6 EGovG) zu regeln. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Sonderstatusstädten, die wesentlichen Verwaltungsleistungen vollständig digital abzubilden.

4.8 Wirtschaftliche Betätigung

Eine Stadt darf sich unter den Voraussetzungen des § 121 HGO wirtschaftlich betätigen.¹⁰⁶ Das Kapital, mit dem die Stadt an einem Unternehmen beteiligt ist, und die Höhe der Stimmrechte bestimmen den Einfluss der Stadt auf das Unternehmen. Die folgenden Ausführungen und Vergleiche betreffen ausschließlich die Beteiligungen der Städte, an denen sie unmittelbar oder mittelbar mindestens im maßgeblichen Umfang (20 bis 50 Prozent der Stimmrechte) beteiligt waren. Zum Erhebungszeitpunkt hatten nur Bad Homburg v. d. Höhe und Marburg einen Beteiligungsbericht 2021 veröffentlicht. Die nachfolgenden Angaben beziehen sich daher auf das Jahr 2020.

Hält eine Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile an einem privatrechtlichen Unternehmen oder 25 Prozent der Anteile und zusammen mit anderen Gebietskörperschaften insgesamt die Mehrheit der Anteile, ist sicherzustellen,

Prüfungs- und
Unterrichtungsrechte

101 Der traditionelle Versand wurde mit 1,65 Euro pro Brief berechnet. Dabei wurden Zeit- und Personalkosten von 0,55 Euro, Materialkosten von 0,25 Euro sowie die Versandkosten für einen Standardbrief von 0,85 Euro berücksichtigt. Der Versand über einen Postdienstleister liegt je Brief bei rund 0,65 Euro.

102 Vgl. Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (E-Government-Gesetz - EGovG), BGBl. I S. 2749 vom 25. Juli 2013

103 Vgl. Hessisches Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz - HEGovG) vom 12.09.2018 (GVBl. 2018, 570).

104 Vgl. Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz - OZG), BGBl. I S. 3122, vom 14. August 2017

105 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG); Stand 19. Mai 2023

106 Vgl. § 121 Hessische Gemeindeordnung (HGO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

dass die Prüfung des Jahresabschlusses um die Beurteilung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung ausgeweitet wird (§ 123 Absatz 1 Nr. 1 HGO).¹⁰⁷

Weiterhin sind die Gebietskörperschaften seit der Änderung des § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO verpflichtet, bei einer Mehrheitsbeteiligung in der Satzung oder in den Gesellschaftsverträgen ihren Rechnungsprüfungsämtern und dem überörtlichen Prüfungsorgan Unterrichtsrechte nach § 54 HGrG¹⁰⁸ einräumen zu lassen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass eine Gebietskörperschaft sich ab dem 29. Juli 2014 nur noch dann an einer Gesellschaft mit einer öffentlich-rechtlichen Mehrheitsbeteiligung beteiligen darf, wenn sie die Befugnisse des § 54 HGrG durchsetzen kann. Damit wurde richtigerweise eine zentrale Zulassungsvoraussetzung für die wirtschaftliche Betätigung der Stadt bei einer Mehrheitsbeteiligung geschaffen.

Ist die Stadt an einer Gesellschaft unmittelbar beteiligt, besitzt aber keine Mehrheitsbeteiligung im Sinne des § 53 HGrG¹⁰⁹, soll sie gemäß § 123 Absatz 2 HGO darauf hinwirken, dass die Befugnisse nach § 54 HGrG eingeräumt werden. Dies gilt auch bei mittelbaren Beteiligungen von mindestens 25 Prozent, die über eine Gesellschaft gehalten werden, an der die Gebietskörperschaft allein oder zusammen mit anderen Gebietskörperschaften eine Mehrheit im Sinne des § 53 HGrG innehat.

107 Vgl. § 123 Hessische Gemeindeordnung (HGO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

108 Vgl. § 54 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG), BGBl. I S. 1273 vom 19. August 1969

109 Vgl. § 53 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG), BGBl. I S. 1273 vom 19. August 1969

Vor dem Hintergrund dieser Erläuterungen zeigt Ansicht 35 die eingeräumten Unterrichts- und Prüfungsrechte.

Unterrichtungs- und Prüfungsrechte						
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Pflichtprüfung nach § 123 Absatz 1 HGO und § 53 Absatz 1 HGrG	100,0%	95,2%	100,0%	82,6%	100,0%	100,0%
Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG zugunsten des Rechnungsprüfungsamts	100,0%	57,1%	100,0%	72,7%	100,0%	90,9%
Unterrichtungsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans	100,0%	47,6%	100,0%	68,2%	69,2%	81,8%

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 35: Unterrichts- und Prüfungsrechte

Bad Homburg v. d. Höhe, Gießen und Rüsselsheim am Main räumten für alle geprüften Beteiligungen die Unterrichtsrechte nach § 123 Absatz 1 Nr. 2 HGO und § 54 Absatz 1 HGrG für das Rechnungsprüfungsamt ein. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht.

Zugunsten des überörtlichen Prüfungsorgans hatten lediglich Bad Homburg v. d. Höhe und Gießen bei sämtlichen geprüften Beteiligungen die Unterrichtsrechte in die Gesellschaftsverträge aufgenommen.

Von diesen Ausnahmen abgesehen wurden insgesamt die Unterrichts- und Prüfungsrechte nur sehr unvollständig und lückenhaft eingeräumt. Das steht einem transparenten und offenen Umgang mit öffentlichen Mitteln entgegen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Fulda und Marburg die Eintragung der Prüfungsrechte in die Gesellschaftsverträge zu veranlassen beziehungsweise auf die Eintragung hinzuwirken und diese auch umzusetzen. Aber auch Wetzlar und Rüsselsheim am Main haben darauf zu achten, die Unterrichtsrechte in die Gesellschaftsverträge eintragen zu lassen beziehungsweise auf die Eintragung hinzuwirken.

Bei einer Vielzahl von ausgegliederten Aufgabenbereichen kann die vollständige Vermögens-, Finanz- und Ertragslage einer Stadt ohne eine Konsolidierung der Einzelabschlüsse nicht beurteilt werden. Mit § 112a HGO in der Fassung vom 7. Mai 2020 wurde die Verpflichtung zur erstmaligen Aufstellung eines Gesamtabschlusses verschoben.¹¹⁰

Gesamtabschlüsse

110 Der Übergang zur neuen Gesetzeslage über die Aufstellung eines Gesamtabschlusses vgl. 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ im Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 65 ff.

Die Städte haben nach neuer Rechtslage¹¹¹ spätestens auf den 31. Dezember 2021 einen Gesamtabschluss aufzustellen. Die Überörtliche Prüfung erachtet es als nicht sachgerecht, die Pflicht zur Aufstellung des Gesamtabschlusses für sämtliche Kommunen zu verschieben. Die Erleichterungen sollten nur für Kommunen mit weniger als 50.000 Einwohnern gelten, um sie bei der Aufstellung zu entlasten. Darüber hinaus hat bereits der Sechste Senat des Hessischen Rechnungshofs in seiner Stellungnahme vom 30. Januar 2020 an den Innenausschuss des Hessischen Landtags auf die Bedeutung des Gesamtabschlusses hingewiesen.¹¹²

Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda und Rüsselsheim am Main erstellten keine Gesamtabschlüsse. Der erste Gesamtabschluss soll jeweils zum 31. Dezember 2021 aufgestellt werden. Dies entspricht zwar den gesetzlichen Vorgaben, dennoch empfahl die Überörtliche Prüfung den Sonderstatusstädten einen Gesamtabschluss aufzustellen. Der Gesamtabschluss ist wichtig für die Transparenz der jeweiligen Stadt. Ohne einen Gesamtabschluss ist eine vollständige Beurteilung der jeweiligen Stadt und deren Haushaltslage nicht möglich.

Gießen und Wetzlar stellten durchgehend Gesamtabschlüsse auf. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als sachgerecht. Marburg erstellte für die Geschäftsjahre 2015 bis 2017 Gesamtabschlüsse. Dies zeigt, dass es für Städte dieser Größenordnung nicht unmöglich ist, einen Gesamtabschluss fristgerecht aufzustellen.

4.9 Zusammenfassung und Ausblick

Die Sonderstatusstädte verzeichneten im Prüfungszeitraum überwiegend positive Haushalte. Die mittelfristigen Ergebnisplanungen sahen bei drei der sechs Sonderstatusstädte negative Ergebnisse für die Jahre 2022 bis 2025 vor. Die Inflation wird bei den Sonderstatusstädten zu höheren Aufwendungen führen. Inwieweit diese durch höhere Einnahmen kompensiert werden, kann nicht sicher bewertet werden. Die Gemeinde hat ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben. Es gilt die Wirtschaftlichkeit bei einzelnen Produktbereichen zu verbessern sowie kostendeckende Gebühren zu erheben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale zu nutzen, um negative Folgen für die Haushaltslage abzuwenden.

Insbesondere in den Kindertageseinrichtungen liegt ein Fachkräftemangel vor. Das Gute-Kita-Gesetz hat den Betreuungsschlüssel und den Bedarf an Personal nochmals erhöht. Der Bedarf an Personal kann durch den Fachkräftemangel und den höheren Betreuungsschlüssel nicht immer gedeckt werden. In einigen hessischen Kommunen müssen Gruppen in Kindertageseinrichtungen vorübergehend schließen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Anmeldezeiten an den tatsächlichen Bedarf der Eltern anzupassen. Die angebotenen Anmeldezeiten sollten im Hinblick der Betreuungsmittelwerte optimiert werden. Als Folge von geringeren Betreuungsmittelwerten bei nahezu gleichen Öffnungszeiten sinkt der Fachkräftebedarf bei der Kinderbetreuung. Dies wirkt dem steigenden Fachkräftemangel entgegen und kann die Zahl der betreuten Kinder erhöhen.

111 Vgl. § 112a Hessische Gemeindeordnung (HGO), in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 142), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)]

112 Vgl. „Stellungnahme der ÜPKK sowie des Sechsten Senats zu LT-Drs. 20/1644“ – Ziffer II, Eilausfertigung des Gesetzentwurfs der Fraktion der CDU und der Fraktion Bündnis90/Die Grünen vom 30. Januar 2020, Az. 06 F 18 01 01 10000 1/2020.

4.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell: 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ord. Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 Prozent ⁽³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich der Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0$ Prozent ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Bad Homburg	2017	-6.452	163.880	-3.409	480.464	40	0,0%	-11	12.331	20.531	10
	2018	-255	165.688	6.462	486.925	45	0,3%	271	4.687	11.602	40
	2019	-10.522	156.459	-8.512	478.414	40	2,9%	2.756	7.778	17,3%	40
	2020	-11.623	145.970	-2.449	475.964	40	0,5%	536	5.307	16,8%	40
	2021	437	147.041	-707	478.659	50	9,2%	10.363	15.573	10,5%	45
Fulda	2017	19.061	176.082	21.141	474.746	55	26,6%	28.051	33.808	112.425	45
	2018	13.821	184.664	14.780	489.526	55	21,3%	22.972	27.831	95.003	45
	2019	25.789	222.420	26.970	516.496	55	28,9%	36.102	40.306	87,7%	45
	2020	16.836	230.303	18.407	534.903	55	18,0%	20.746	24.845	29,6%	45
	2021	19.750	252.968	21.328	556.231	55	25,7%	31.964	36.141	15,8%	45
Gießen	2017	12.713	12.713	39.095	399.473	55	19,6%	27.477	39.220	20.262	45
	2018	28.495	40.642	29.266	428.740	55	23,0%	33.776	47.497	44.566	45
	2019	33.233	73.875	30.949	459.688	55	1,9%	2.911	16.228	27,2%	40
	2020	29.025	100.616	29.115	488.804	55	13,9%	22.888	36.417	17,0%	45
	2021	77.947	178.563	85.153	573.956	55	29,2%	50.921	65.208	34,8%	45
Marburg	2017	395	93.274	1.293	286.031	55	-7,6%	-9.672	-3.527	49.196	5
	2018	36.528	129.802	38.293	324.324	55	27,7%	46.281	54.118	85.934	45
	2019	1.972	131.775	3.242	327.565	55	13,3%	19.872	28.794	60,7%	45
	2020	-1.231	130.544	-860	326.703	40	-6,4%	-8.975	1.017	34,6%	10
	2021	196.033	326.577	196.229	522.931	55	84,9%	364.259	374.584	184,7%	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebniseinschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ord. Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote ≥ 8 Prozent ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss auslaufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich der Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0$ Prozent ⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Rüsselsheim	2017	-203.989	-203.989	-14.703	80.359	5	-7,1%	-7.363	-544	-211.501	0
	2018	-100.299	-100.299	-11.228	181.959	5	-3,6%	-3.609	4.066	-54.755	5
	2019	-104.127	-104.127	-3.195	178.460	5	2,8%	3.137	9.980	-47,5%	35
	2020	-102.772	-102.772	2.279	0	10	1,4%	1.723	9.130	0,0%	35
	2021	-104.028	-104.028	-1.156	0	5	-6,8%	-8.404	110	0,0%	5
Wetzlar	2017	-17.748	-17.748	9.666	65.238	10	23,1%	18.785	22.638	-36.362	40
	2018	3.598	3.598	1.012	78.249	55	11,6%	8.736	13.001	3.962	45
	2019	15.252	30.504	17.033	95.283	55	16,5%	14.945	19.651	14,9%	45
	2020	16.493	48.237	16.447	111.727	55	31,9%	28.024	32.739	17,9%	45
	2021	19.379	70.503	19.684	131.408	55	18,7%	17.675	23.047	21,4%	45

 = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet.
 = Kenngröße erreicht und bepunktet.
 = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht.

Anmerkung: Vorläufige Werte sind in *kursiver Schrift* dargestellt.

¹⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0 .

²⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der ordentlichen Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0 .

³⁾ „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote).

⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgung von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen "Hessenkasse" ≥ 0 („Doppische freie Spitze“).

⁵⁾ Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt als Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).

Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 36: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

4.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell: 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ²⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliche Ergebnisplanung nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)	
Bad Homburg	2017	ja	203	210	177	40	10	50	instabil	stabil	150.459	-48.698	stabil	
	2018	ja	223	165	197	45	40	85	stabil					
	2019	ja	228	177	202	40	40	80	stabil					
	2020	ja	220	•	•	40	40	80	stabil					
	2021	ja	149	○	○	50	45	95	stabil					
Fulda	2017	ja	-4	-426	-435	55	45	100	stabil	stabil	233.218	-5.673	stabil	
	2018	ja	-5	-382	-384	55	45	100	stabil					
	2019	ja	0	-429	-378	55	45	100	stabil					
	2020	ja	0	-501	-467	55	45	100	stabil					
	2021	ja	20	-496	-461	55	45	100	stabil					
Gießen	2017	ja	1	470	-540	55	45	100	stabil	stabil	178.547	9.240	stabil	
	2018	ja	0	104	-563	55	45	100	stabil					
	2019	ja	0	•	•	55	40	95	stabil					
	2020	ja	-8	•	•	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-3	○	○	55	45	100	stabil					
Marburg	2017	ja	515	89	178	55	5	60	instabil	fragil	326.577	167.493	stabil ⁷⁾	
	2018	ja	423	17	29	55	45	100	stabil					
	2019	ja	393	-73	-98	55	45	100	stabil					
	2020	ja	147	-230	-225	40	10	50	instabil					
	2021	ja	30	○	○	55	45	100	stabil					

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage													
		3. Beurteilungsebene: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
	Jahr	Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ²⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliche Ergebnisplanung nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
		Rüselshaus	2017	ja	379	895	884	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig	0
2018	ja		441	•	•	5	5	10	instabil				
2019	ja		523	•	•	5	35	40	instabil				
2020	nein		•	•	•	10	35	45	instabil				
2021	nein		•	○	○	5	5	10	instabil				
Wetzlar	2017	ja	224	378	328	10	40	50	instabil	fragil	51.124	8.958	stabil ⁷⁾
	2018	ja	405	•	•	55	45	100	stabil				
	2019	ja	326	•	•	55	45	100	stabil				
	2020	ja	297	•	•	55	45	100	stabil				
	2021	nein	•	○	○	55	45	100	instabil				

 = fristgerecht, Angabe in Tagen = nicht fristgerecht, Angabe in Tagen
 und • = fällig, jedoch nicht erfüllt und ○ = Frist nicht fällig

¹⁾ Der Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ist mit dem Abschluss der Nacherhebungsphase definiert. Lag zu diesem Zeitpunkt für ein Haushaltsjahr kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, wurde dieses Jahr als instabil eingestuft.
²⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte
 und instabil bei < 70 Punkte und/oder fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss
³⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre (vor MEP):
 und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen)
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
⁴⁾ Unter Berücksichtigung des ordentlichen Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages (sofern der Jahresabschluss nicht vorlag, wurde auf vorläufige Werte zurückgegriffen)
⁵⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da die Ordentliche Ergebnisrücklage zum 31. Dezember 2021 nicht ausreicht, um die geplanten negativen Ergebnisse der MEP auszugleichen
⁶⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da die geplanten positiven Ergebnisse der MEP nicht ausreichen, um die Altfehlbeträge zum 31. Dezember 2021 auszugleichen
⁷⁾ Die Rücklagenentwicklung der nächsten fünf Jahre gemäß Haushaltsplan ist positiv.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2023

Ansicht 37: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

4.12 Anhang 3: Kinderbetreuung

Die wichtigsten Steuerungskomponenten sind das Angebot, die Personalausstattung und Steuerung sowie die Elternbeiträge für die Kinderbetreuung. Die für diese Steuerungskomponenten definierten Zielgrößen sind in Ansicht 38 dargestellt.

Steuerungskomponenten mit Zielgrößen bei der Kinderbetreuung				
Ausgestaltung der Betreuung		Kindertageseinrichtungen	Kindertagespflege	Schulkindbetreuung an Schulen
Angebot		Prozentuale Ausgestaltung (Zielgrößen nach gutachterlichem Ermessen)		
U3-Kinder		<90%	>10%	
Kinder 3-6 Jahre		100%		
Schulkind bis 11 Jahre		<15%		>85%
Generelle Empfehlung		Vermeidung ein-gruppiger Einrich-tungen (<5%)		
Personalausstattung und Steuerung		Gesetzliche Vorgaben (Zielgrößen) nach		
		HKJGB Gruppen-größe: § 25d Fachkräfte: § 25c	§§ 22, 43 SGB VIII in Verbin-dung mit § 29 HKJGB	HSchG und Vorga-ben Pakt für den Nachmittag
U3-Kinder	Gruppengröße	10 Kinder	5 Kinder	
	Fachkräfte je Gruppe ¹⁾	2,53 - 3,04 VZÄ (inkl. 10% Aufschlag)	1,00 VZÄ	
	Fachkräfte je Gruppe ¹⁾ nach Gute-Kita-Gesetz	2,84 - 3,41 VZÄ		
Kinder 3-6 Jahre	Gruppengröße	25 Kinder	5 Kinder	
	Fachkräfte je Gruppe	2,21 VZÄ (inkl. 10% Aufschlag)	1,00 VZÄ	
	Fachkräfte je Gruppe nach Gute-Kita-Gesetz	2,49 VZÄ		
Schulkin-der bis 11 Jahre	Vorgaben analog Kinder 3-6 Jahre			Keine Vorgaben bzgl. Gruppengröße und Fachkräfte je Gruppe
Generelle Empfehlungen		Auslastung >95%		
		Durchschnittliche Betreuungsdauer <7,81 Stunden (Median)		
Elternbeiträge		Höhe und Differenzierung (Zielgrößen nach gutachterlichem Ermessen)		
Generelle Empfehlungen		Angemessene Staffelung der Elternbeiträge zwischen U2-, U3- und Kindern 3-6 Jahre sowie nach Betreuungsdauern		
		Angemessene Ermäßigungsregelungen		
¹⁾ bei 10 betreuten U2-Kindern Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: März 2021				

Ansicht 38: Steuerungskomponenten mit Zielgrößen bei der Kinderbetreuung

Die nachfolgende Ansicht beinhaltet die Grunddaten für den Bereich Kinderbetreuung für alle Vergleichsstädte. Die verwendeten Daten stammen primär aus der Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2021.

[Grunddaten](#)

Grunddaten Kinderbetreuung 2021						
	Bad Homburg	Fulda	Gießen	Marburg	Rüsselsheim	Wetzlar
Ergebnis Kindertagesbetreuung laut Rechnungswesen	-27,8 Mio. €	-14,3 Mio. €	-31,7 Mio. €	-26,2 Mio. €	-19,3 Mio. €	-10,5 Mio. €
Kindertageseinrichtungen	46	48	61	62	40	31
Gruppen	169	147	197	180	157	121
vorhandene Plätze ¹⁾	4.100	3.675	4.900	4.500	3.925	3.025
belegte Plätze ²⁾	4.501	4.518	5.950	5.423	4.085	3.156
Fachkräfte	455	423	542	499	383	298
Kinder in der Stadt von 1 bis 11 Jahren zum 31.12.2021	5.439	6.534	7.902	5.823	7.269	5.108

¹⁾ Für die Ermittlung der vorhandenen Plätze wird die Anzahl der gemeldeten Gruppen mit 25 Kindern laut Rahmenbetriebserlaubnis multipliziert.

²⁾ Die belegten Plätze stellen eine normierte Bezugsgröße dar, bei der Kinder unter 2 Jahren laut § 25d HKJGB mit dem Faktor 2,5 und Kinder zwischen 2 bis 3 Jahren mit dem Faktor 1,5 gewichtet werden. Kinder bis 3 Jahre in Kindertagespflege werden mit dem Faktor 2,0 gewichtet. Ein möglicher Integrationsabzug wird berücksichtigt.

Quelle: Eigene Erhebungen; Rechnungswesendaten 2021; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 01.03.2021; Hessisches Statistisches Landesamt zum 31.12.2021

Ansicht 39: Grunddaten Kinderbetreuung 2021

U3-Betreuungsquote

Die U3-Betreuungsquote und der Kindertagespflegeanteil bei der U3-Betreuung wird für das Jahr 2021 in der folgenden Ansicht dargestellt.

U3-Betreuungsquote und Kindertagespflegeanteil bei der U3-Betreuung 2021						
	Anzahl U3-Kinder in der Stadt (1 bis 3 Jahre) zum 31.12.2021	Belegte U3-Plätze in Kindertageseinrichtungen	U3-Betreuungsquote (ohne Kindertagespflege)	Belegte U3-Plätze in Kindertagespflege	U3-Betreuungsquote (mit Kindertagespflege)	Kindertagespflegeanteil
Bad Homburg	940	573	61%	89	70%	13,4%
Fulda	1.328	489	37%	95	44%	16,3%
Gießen	1.726	757	44%	140	52%	15,6%
Marburg	1.185	583	49%	223	68%	27,7%
Rüsselsheim	1.433	283	20%	67	24%	19,1%
Wetzlar	1.032	370	36%	35	39%	8,6%
Summe	6.612	2.685		614		

■ = höchster Wert ■ = niedrigster Wert

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 01.03.2021; Statistische Meldung zum 01.03.2021; Hessisches Statistisches Landesamt zum 31.12.2021; Stand: März 2021

Ansicht 40: U3-Betreuungsquote und Kindertagespflegeanteil bei der U3-Betreuung 2021

Marburg hatte mit 27,7 Prozent den höchsten Kindertagespflegeanteil im Quervergleich, Wetzlar mit 8,6 Prozent den niedrigsten.

Gießen¹¹³, Marburg und Rüsselsheim haben politisch entschieden, die Gruppengröße zu reduzieren. Ansicht 41 zeigt die Konsequenzen dieser Entscheidung.

Gruppengröße

Auslastung der Kindertageseinrichtungen nach den Mindeststandards des HKJGB mit Ergebnisverbesserungspotenzialen						
	Plätze	Freie Plätze	Auslastung ¹⁾	Vorgabe einer Reduzierung der maximalen Gruppengröße auf	Jährliche Raumkostenpauschale je Ü3-Kind ²⁾	EVP durch Erhöhung der maximalen Gruppengröße auf 25 Kinder ³⁾
Bad Homburg	4.018	431	89%	-	0 €	0 €
Fulda	3.675	305	92%	-	0 €	0 €
Gießen	4.720	580	88%	individuell ⁴⁾	711 €	162.108 €
Marburg	4.500	791	82%	20 Kinder	711 €	437.253 €
Rüsselsheim	3.925	762	81%	20 Kinder	711 €	435.119 €
Wetzlar	2.822	285	90%	-	0 €	0 €
Summe						1.034.480 €
Median			88%			

¹⁾ Ohne Berücksichtigung der Vorgabe einer Reduzierung der maximalen Gruppengröße durch die jeweilige Stadt.

²⁾ Als pauschale Raumkosten wurden die in der 222. Vergleichenden Prüfung ermittelten Raumkosten herangezogen (Median).

³⁾ Reduzierung vorgehaltener Raumkapazitäten durch Gruppenzusammenlegungen x gezahlte jährliche Raumkostenpauschale je Kind an freie Träger von Kindertageseinrichtungen.

⁴⁾ Insgesamt wurden in Gießen 228 Plätze aufgrund von sozialstrukturellen oder räumlichen Faktoren reduziert

Quelle: Eigene Erhebungen; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 01.03.2021

Ansicht 41: Auslastung der Kindertageseinrichtungen nach den Mindeststandards des HKJGB mit Ergebnisverbesserungspotenzialen

Um die freiwillige Gruppenreduzierung monetär zu quantifizieren, wurden Raumkostenpauschalen jährlich je Kind von 711 Euro herangezogen. Daraus ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt 1.034.480 Euro. Das Ergebnisverbesserungspotenzial kann auch in freien Plätzen ausgedrückt werden. Insofern könnten in Gießen 228, in Marburg rund 700 und in Rüsselsheim am Main rund 650 Kinder ohne zusätzlichen Raumaufwand mehr betreut werden. Das wären zusammen 1.578 Plätze allein in den drei Sonderstatusstädten.¹¹⁴

Die monatlichen Elternbeiträge für Kinder zwischen null und drei Jahren zeigt Ansicht 42 im Quervergleich.

Elternbeiträge

113 In Gießen wurden aus sozialstrukturellen bzw. räumlichen Gründen insgesamt 50 Gruppen reduziert.

114 Nach demselben Verfahren hat die Überörtliche Prüfung im Großstädtebericht für Frankfurt rund 8.500, für Wiesbaden rund 2.500 und für Darmstadt rund 800 Plätze ermittelt, insgesamt für die drei genannten Städte also 11.800 Plätze im Ballungsraum Rhein Main (vgl. Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften, Großstädtebericht 2021, S. 94, LT Drs. 20/6483 vom 19.11.2021)

Monatliche Elternbeiträge für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren in Euro									
Betreuungs- dauer bis zu (Stunden)	4	5	6	7	8	9	10	11	Mittlerer Stun- densatz
Bad Homburg				140	145	160	165	165	18
Fulda	179	179	179	179	288	288	303	303	28
Gießen		204	204	291	291	246	246		32
Marburg	95	95	125	125	130	142	175	175	17
Rüsselsheim	248	248	248	330	330	330	330		37
Wetzlar	154	154	154	187	214	214	214		25
Unteres Quar- til	139	154	154	150	162	174	185	170	19
Median	166	179	179	183	251	230	230	175	26
Oberes Quartil	196	204	204	265	290	277	288	239	31

Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 01.08.2021

Ansicht 42: Monatliche Elternbeiträge für Kinder zwischen 0 und 3 Jahren in Euro

Bad Homburg v. d. Höhe erhob keine Gebühren für eine Betreuung von bis zu sechs Stunden. Gießen stellt eine Betreuung von bis zu fünf Stunden beitragsfrei.

Bei Kindern zwischen drei und sechs Jahren sind die Elternbeiträge bis sechs Stunden landesweit freigestellt. Für Betreuungen über sechs Stunden sind angemessene Gebühren zu erheben. Bad Homburg v. d. Höhe, Marburg und Rüsselsheim am Main stellten die Ü3-Betreuung auch ganztags beitragsfrei. Das bedingt nicht nur einen Ertragsausfall, sondern führt auch zu Steuerungsdefiziten.

Marburg hat keine Gebühren für die Betreuung von Schulkindern in Kindertageseinrichtungen erhoben.

Ansicht 43 zeigt das Ergebnisverbesserungspotenzial über alle Altersstufen, wenn die Beiträge angepasst würden. Als Referenzwert für eine Erhöhung wurde der jeweilige obere Quartilswert im Quervergleich herangezogen. Aufgrund von individuellen Lösungen, wie zum Beispiel Ermäßigungen und Einkommensstaffeln, stellen die aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale lediglich eine Richtgröße dar.

Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Elternbeiträgen (ohne Mittagsverpflegung)					
	Kinder zwischen 0 und 3 Jahren	Kinder zwischen 3 und 6 Jahren	Schulkinder	Gesamt EVP	EVP je belegtem Platz
Bad Homburg	749.475 €	1.541.271 €	308.253 €	2.598.999 €	724 €
Fulda	110.406 €	233.394 €	3.360 €	347.160 €	103 €
Gießen	- €	- €	78.217 €	78.217 €	19 €
Marburg	938.325 €	1.344.270 €	313.748 €	2.596.343 €	700 €
Rüsselsheim	- €	1.114.542 €	- €	1.114.542 €	352 €
Wetzlar	274.631 €	363.550 €	- €	638.182 €	252 €
Summe	2.072.837 €	4.597.028 €	703.578 €	7.373.442 €	

Quelle: Eigene Erhebungen; Gebührensatzungen zum 01.08.2021; Stand: März 2021

Ansicht 43: Ergebnisverbesserungspotenziale bei den Elternbeiträgen (ohne Mittagsverpflegung)

Im Ergebnis finanzieren die geprüften sechs Sonderstatusstädte die Eltern mit 7,6 Millionen Euro Ergebnisverbesserungspotenzial und verlieren damit gleichzeitig einen nachfrageorientierten Steuerungsindex.

Die Schulkindbetreuung kann in Kindertageseinrichtungen oder direkt an Schulen organisiert werden. Ansicht 44 zeigt den Betreuungsanteil in Kindertageseinrichtungen und in Schulen im Quervergleich.

Anteil der Schulkindbetreuung an Schulen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2021					
	Betreute Schulkinder in Kindertageseinrichtungen	Betreuungsanteil in Kindertageseinrichtungen	Betreute Schulkinder an Schulen (Ganztagsangebot)	Betreuungsanteil an Schulen	EVP bei einem Betreuungsanteil an Schulen von 85 Prozent
Bad Homburg	586	40%	887	60%	2.263.942 €
Fulda	28	2%	1.120	98%	0 €
Gießen	81	5%	1.637	95%	0 €
Marburg	377	21%	1.380	79%	640.218 €
Rüsselsheim	81	8%	972	92%	0 €
Wetzlar	58	7%	750	93%	0 €
Summe					2.904.160 €
Median		8%		92%	

Quelle: Eigene Erhebungen; Angaben der Stadt; Kinder- und Jugendhilfestatistik Teil III.1 zum 1. März 2021

Ansicht 44: Anteil der Schulkindbetreuung an Schulen mit Ergebnisverbesserungspotenzialen 2021

Der Betreuungsanteil der Schulkinder von sechs bis elf Jahren an Schulen reichte im Quervergleich von 60 Prozent in Bad Homburg v. d. Höhe bis zu 98 Prozent in Fulda.

Die Betreuung an Schulen ist insbesondere aufgrund der gesetzlich nicht vorgeschriebenen Standards bezüglich der maximalen Kinderanzahl in einer Gruppe sowie dem Fachkraftschlüssel je Kind günstiger als die Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Zudem sind die benötigten Räumlichkeiten in den meisten Schulen bereits vorhanden. Die Städte Fulda, Gießen, Marburg und Rüsselsheim am Main können als Schulträger mitentscheiden, wie die Räumlichkeiten verwendet werden.

In Bad Homburg v. d. Höhe wurden noch rund 40 Prozent der Schulkinder in teureren Horten oder altersübergreifenden Gruppen in Kindertageseinrichtungen betreut. Daraus erklärt sich das hohe Ergebnisverbesserungspotenzial und zeigt gleichzeitig, dass eine niedrige Schulkind-Betreuungsquote (sechs bis elf Jahre) an Schulen ein Indikator für eine hohe Bezuschussung darstellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt einen Schulkind-Betreuungsanteil von 85 Prozent an Schulen zu realisieren. Das entspricht auch dem Gedanken „kurze Beine – kurze Wege“.

5 „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – 234. Vergleichende Prüfung

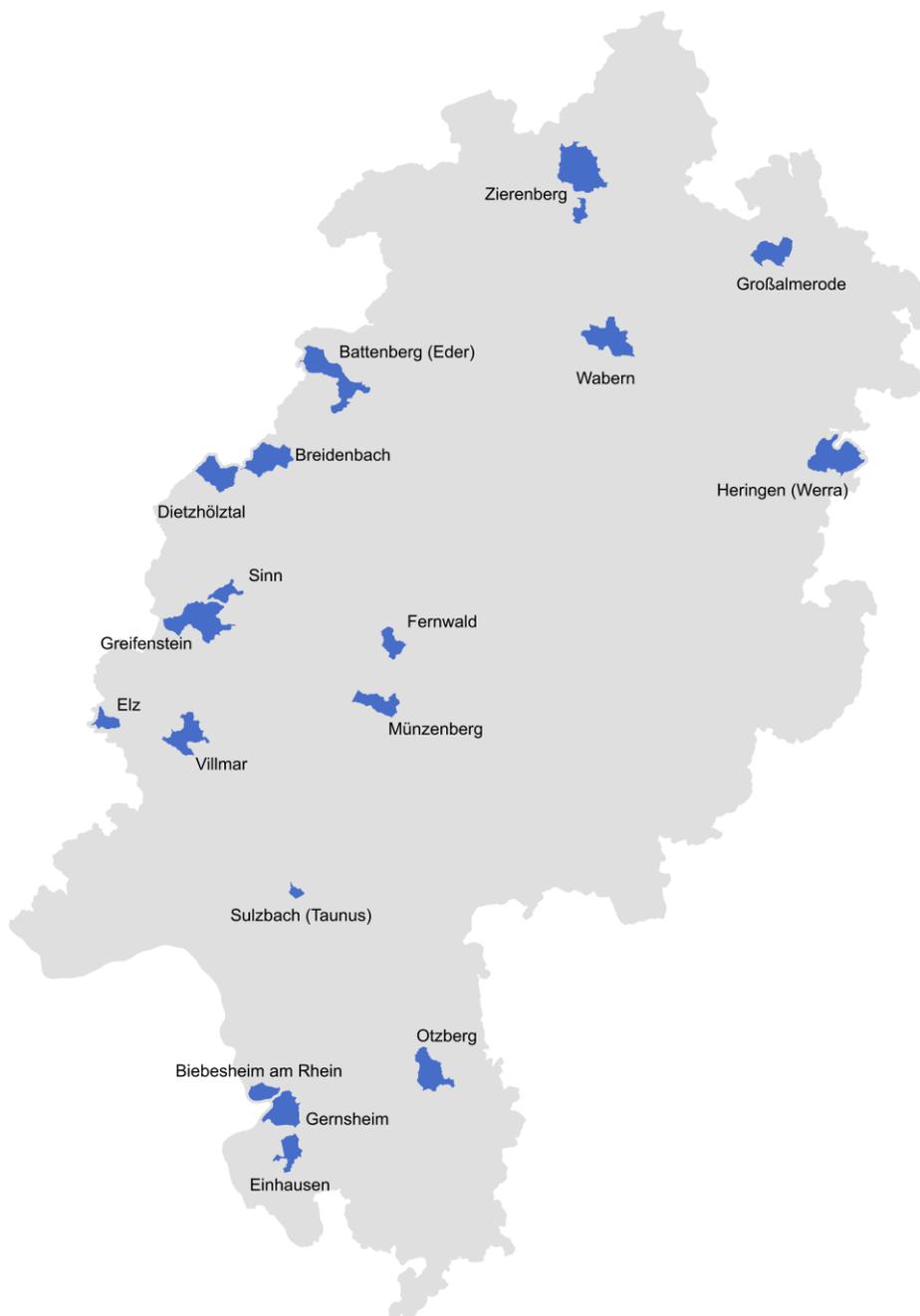
5.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 234. Vergleichenden Prüfung war es, die Haushaltsstruktur zu analysieren sowie die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns festzustellen. Geprüft wurden 18 Städte und Gemeinden mit 5.427 bis 10.772 Einwohnern. Aus den Erkenntnissen der Prüfung wurden Ergebnisverbesserungspotenziale und konkrete Handlungsempfehlungen für die Körperschaften abgeleitet.

Geprüfte
Körperschaften

Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Dietzhölztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Großalmerode, Greifenstein, Heringen (Werra), Münzenberg, Otzberg, Sinn, Sulzbach (Taunus), Villmar, Wabern, Zierenberg



Ansicht 45: „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 325,7 Millionen Euro. Es umfasste die Summe der Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen und außerordentliche Aufwendungen) der geprüften Körperschaften.

Prüfungsvolumen

Ansicht 46 zeigt die identifizierten Ergebnisverbesserungspotenziale von 10,6 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Wirtschaftlichkeit	
Allgemeine Verwaltung	3,5 Mio. €
Kindertageseinrichtungen	2,9 Mio. €
Gebührenhaushalte ¹⁾	1,0 Mio. €
Summe	7,4 Mio. €
Steuereinnahmen²⁾ (Ultima Ratio)	
Grundsteuer A	0,1 Mio. €
Grundsteuer B	0,6 Mio. €
Gewerbesteuer	2,5 Mio. €
Summe	3,2 Mio. €
Gesamt	10,6 Mio. €

¹⁾ Mittlerer Fehlbetrag nach KAG für die Jahre 2017 bis 2021

²⁾ Gegenüber dem jeweiligen Median des Quervergleichs.

Quelle: Eigene Erhebung; eigene Berechnung; Stand: Mai 2022

Ansicht 46: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Sämtliche Zahlen, Daten und Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. Daraus ergeben sich unter anderem die in Ansicht 46 dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. In diesem Gesamtbericht werden die wesentlichen und zentralen Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse vorgestellt.

Datengrundlage

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2022 bis Juli 2022
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	22. Mai 2023
Prüfungsbeauftragter:	MNT Revision und Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft, Wiesbaden (vgl. Seite 280)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 47: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	5.2	Leitsätze.....	92
	5.3	Haushaltslage	92
	5.4	Digitalisierung des Verwaltungshandelns	100
	5.5	Allgemeine Verwaltung	105
	5.6	Kinderbetreuung	109
	5.7	Gebührenhaushalte	110
	5.8	Sport, Kultur und freiwillige Leistungen.....	116
	5.9	Ausblick.....	117
	5.10	Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	118
	5.11	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	123
	5.12	Anhang 3: Kinderbetreuung	128
	5.13	Anhang 4: Sport, Kultur und freiwillige Leistungen	132

5.2 Leitsätze

Seite 93 ff.

Die Haushaltslage war im Prüfungszeitraum in fünf Kommunen stabil, in vier Kommunen fragil und in neun Kommunen konsolidierungsbedürftig.

Seite 95 ff.

Keine Kommune des Vergleichsrings hat im gesamten Prüfungszeitraum fristgerecht ihre Haushaltssatzung der Aufsichtsbehörde vorgelegt und fristgerecht den Jahresabschluss aufgestellt.

Seite 107 ff.

Die demografische Entwicklung ist eine Herausforderung für die Kommunen. Etwa die Hälfte der Beschäftigten werden voraussichtlich in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand treten.

Seite 108

Einen wesentlichen Lösungsansatz sieht die Überörtliche Prüfung in der Digitalisierung und der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ). Dadurch können Arbeitgeberattraktivität gesteigert, komplexe Back-Office-Aufgaben gebündelt, mobiles Arbeiten (Work-Life-Balance) eröffnet, Rechts- und Vertretungssicherheit geschaffen sowie Aufstiegsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

5.3 Haushaltslage

Die Kommunen sind nach der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.¹¹⁵ Dabei haben sie ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.¹¹⁶ Beiden gesetzlichen Verpflichtungen werden die Kommunen nur gerecht, wenn sie dauerhaft

115 § 10 HGO - Vermögen und Einkünfte

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

116 § 92 HGO Absatz 1 – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

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.

über Einzahlungen und Erträge verfügen, um die für ihre stetige Aufgabenerfüllung notwendigen Auszahlungen und Aufwendungen zu decken. Eine Beurteilung der Haushaltslage muss sich über einen mehrjährigen Zeitraum erstrecken, um Schwankungen auffangen zu können.

Zur Analyse der Haushaltslage setzte die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell¹¹⁷ ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Mehrkomponentenmodell

117 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. hierzu u.a. Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u.a. S. 49 ff. und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S.158 ff.

Kapitalerhaltung

Auf der ersten Beurteilungsebene Kapitalerhaltung wird analysiert, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder ordentlichen Rücklagen¹¹⁸ aus Vorjahren positiv war. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positives Eigenkapital. Ansicht 48 zeigt eine Zusammenfassung¹¹⁹ der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell - 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2017 bis 2021					
Battenberg (Eder)	Biebesheim am Rhein	Breidenbach	Dietzhöhlztal	Einhausen	Elz
Fernwald	Gernsheim	Greifenstein	Großalmerode	Heringen (Werra)	Münzenberg
Otzberg	Sinn	Sulzbach (Taunus)	Villmar	Wabern	Zierenberg

Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 1. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
 = 55 Punkte, = 15 bis 50 Punkte, = 0 bis 10 Punkte
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 48: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2017 bis 2021

Auf der ersten Beurteilungsebene zeigt sich ein positiver Trend. Erreichten im Jahr 2017 sechs¹²⁰ Vergleichskommunen die Höchstpunktzahl, waren es 15¹²¹ im Jahr 2021. Die Bewertung des Jahres 2021 im Vergleich mit dem Jahr 2017 zeigt bei Biebesheim am Rhein sowie Gernsheim eine negative Entwicklung. In Gernsheim war dies maßgeblich auf Gewerbesteuerückzahlungen im Jahr 2021 von rund 24,0 Millionen Euro für Vorjahre zurückzuführen.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung als zweite Beurteilungsebene wird berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“¹²² zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei mindestens acht Prozent liegt. Als weitere Kenngröße ist bis einschließlich 2018 die Differenz von liquiden Mitteln und den Liquiditätskrediten und ab dem Jahr 2019 der Bestand an liquiden Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel im Verhältnis zur Summe der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre heranzuziehen.

118 Die Möglichkeit nach § 24 Absatz 3 GemHVO (in der Fassung gültig bis 31. Dezember 2021) den Jahresfehlbetrag des Jahres 2020 im ordentlichen Ergebnis mit Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses auszugleichen, wurde im Mehrkomponentenmodell nicht berücksichtigt. Die Überörtliche Prüfung erachtet die Eröffnung dieser Möglichkeit des Ergebnisausgleichs als nicht sachgerecht im Sinne der Generationengerechtigkeit. Auch die Möglichkeit des § 25 Absatz 2 GemHVO die Jahresfehlbeträge in den Jahren 2021 bis 2022 mit Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses auszugleichen, wird von der Überörtlichen Prüfung als nicht sachgerecht erachtet und bleibt damit nach der Systematik des Mehrkomponentenmodells unberücksichtigt.

119 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Abschnitt 5.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

120 Battenberg (Eder), Breidenbach, Elz, Greifenstein, Münzenberg und Wabern

121 Battenberg (Eder), Breidenbach, Dietzhöhlztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Greifenstein, Großalmerode, Heringen (Werra), Münzenberg, Otzberg, Sinn, Villmar, Wabern und Zierenberg

122 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen „Hessenkasse“.

Ansicht 49 zeigt eine Zusammenfassung¹²³ der zweiten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell - 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2017 bis 2021					
Battenberg (Eder)	Biebesheim am Rhein	Breidenbach	Dietzhölztal	Einhausen	Elz
Fernwald	Gernsheim	Greifenstein	Großalmerode	Heringen (Werra)	Münzenberg
Otzberg	Sinn	Sulzbach (Taunus)	Villmar	Wabern	Zierenberg

Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
 = 45 Punkte, = 20 bis 40 Punkte, = 0 bis 15 Punkte
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 49: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2017 bis 2021

Ansicht 49 zeigt keinen eindeutigen Trend. Im Jahr 2017 unterschritten sechs¹²⁴ Vergleichskommunen die Warngrenze von acht Prozent. Im Jahr 2021 stieg diese Zahl auf sieben.¹²⁵

Die dritte Beurteilungsebene betrachtet, ob Jahresabschluss und Haushaltsplan im Prüfungszeitraum fristgerecht aufgestellt wurden.¹²⁶ Das erfolgt grundsätzlich nachrichtlich. Soweit jedoch zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung für ein Haushaltsjahr des Prüfungszeitraums kein aufgestellter prüffähiger Jahresabschluss vorliegt, wird das betreffende Haushaltsjahr in Anlehnung an § 112 Absätze 5 und 6 HGO¹²⁷ pauschal als instabil bewertet.

Geordnete
Haushaltsführung

Keine Kommune konnte durchgehend in den Jahren 2017 bis 2021 fristgerecht ihren Jahresabschluss aufstellen. Nur bei fünf Kommunen¹²⁸ wurde in einzelnen Jahren der Jahresabschluss fristgerecht aufgestellt. Im Jahr 2021 stellte keine Kommune ihren Jahresabschluss fristgerecht auf.

123 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Abschnitt 5.10, Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

124 Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Heringen (Werra), Sulzbach (Taunus), Villmar und Zierenberg

125 Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Einhausen, Gernsheim, Sinn und Villmar

In Gernsheim war dies auf die Gewerbesteuerrückzahlung von rund 24,0 Millionen Euro im Jahr 2021 für Vorjahre zurückzuführen.

126 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Abschnitt 5.11, Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

127 § 112 HGO – Jahresabschluss

(5) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten aufstellen und die Gemeindevertretung sowie die Aufsichtsbehörde unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.

(6) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Absatz 5 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Absatz 4 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Absatz 5 bekannt gemacht werden.

128 Breidenbach in den Jahren 2017 und 2020, Einhausen in den Jahren 2017 und 2018, Fernwald in den Jahren 2017 bis 2020, Großalmerode im Jahr 2017 und Villmar im Jahr 2019

Sondersituation Aufstellungsbeschluss in Dietzhölztal

Das im Anlagevermögen bilanzierte Kanalnetz der Gemeinde Dietzhölztal war neu zu bewerten. Die hieraus resultierenden Korrekturbuchungen in den Jahresabschlüssen 2017 bis 2021 standen aus, so dass nur vorläufige Jahresabschlüsse vorlagen.

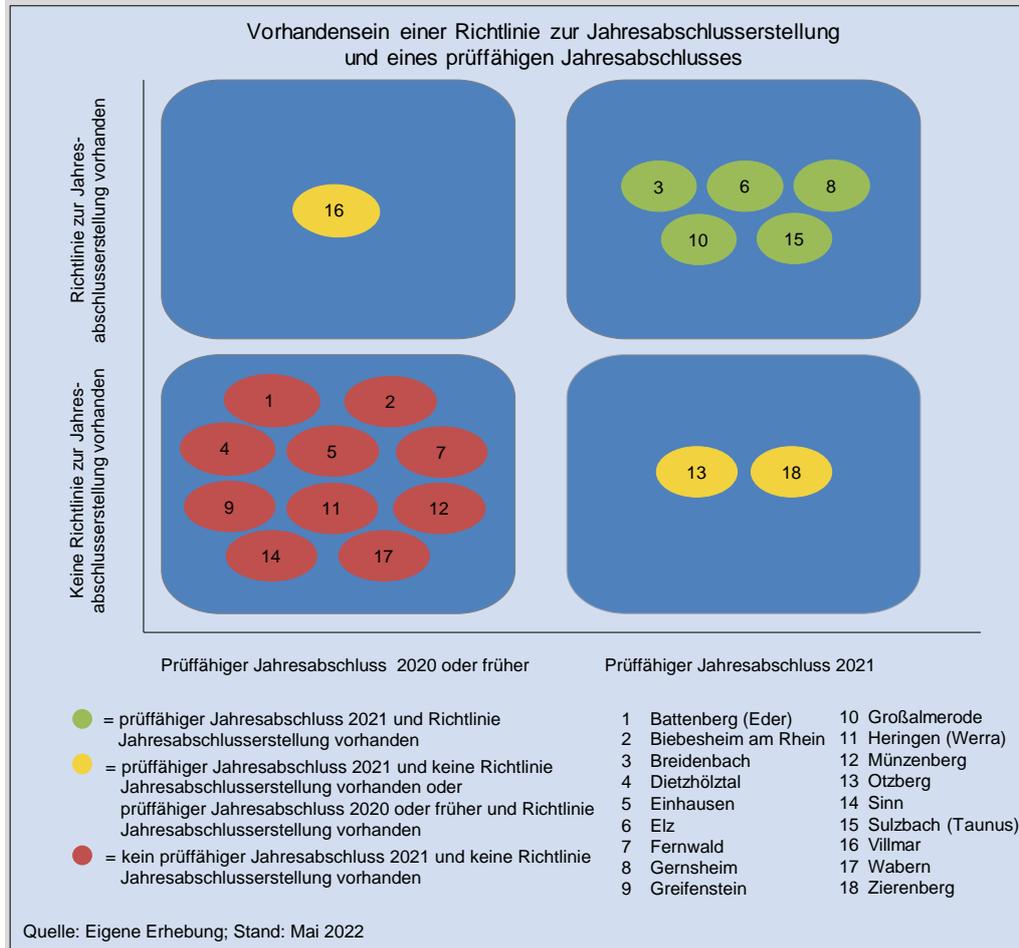
Gemäß § 112 Absatz 6 HGO hat die Aufsichtsbehörde die Genehmigung der Haushaltssatzung nach § 97a HGO bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss zurückzustellen. Dietzhölztal drohte danach die Zurückstellung der Haushaltsgenehmigungen. Insofern lag es nahe, dass aus diesem Grund der Gemeindevorstand Aufstellungsbeschlüsse über die vorläufigen Jahresabschlüsse fasste. Ein Aufstellungsbeschluss über vorläufige Jahresabschlüsse ist jedoch weder gesetzlich vorgesehen, noch kann ein solcher Beschluss die nicht erledigten Aufgaben heilen.

Die Überörtliche Prüfung weist auf die Einhaltung der Vorgaben gemäß § 113 HGO hin, dem Gemeindevorstand von Dietzhölztal, nach Abschluss der Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt (§ 128 HGO) den Jahresabschluss, den zusammengefassten Jahresabschluss und ggfs. den Gesamtabschluss mit dem Schlussbericht des Rechnungsprüfungsamts der Gemeindevertretung zur Beratung und Beschlussfassung vorzulegen.

Durch nicht fristgerecht beschlossene Haushaltssatzungen und fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse ist eine zeitnahe Beurteilung der Haushaltslage und damit eine geordnete Haushaltsführung für Kommunen nicht gegeben.

Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung

In 6¹²⁹ der 18 Vergleichskommunen lagen Richtlinien zur Jahresabschlusserstellung vor. Diese regelten, zu welchem Termin welche Arbeiten notwendig sind, um den Jahresabschluss rechtzeitig prüffähig aufzustellen. Von diesen sechs Kommunen konnten fünf die Jahresabschlüsse 2021 bis zum Ende der örtlichen Erhebung prüffähig vorlegen.



Ansicht 50: Vorhandensein einer Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung und eines prüffähigen Jahresabschlusses

Es kann ein positiver Zusammenhang zwischen dem Vorliegen einer Richtlinie zur Jahresabschlusserstellung und einer zeitnahen Erstellung eines prüffähigen Jahresabschlusses abgeleitet werden.

Die Überörtliche Prüfung begrüßt die Initiative der sechs¹²⁹ Kommunen und erwartet insgesamt, dass bei der Aufstellung von Jahresabschluss und Haushaltsplan die gesetzlichen Fristen beachtet werden.

Die Gesamtbewertung der Haushaltslage nach dem Mehrkomponentenmodell zeigt die nachfolgende Ansicht 51¹³⁰.

Gesamtbewertung

129 Breidenbach, Elz, Gernsheim, Großalmerode, Sulzbach (Taunus) und Villmar

130 Für Details der Gesamtbewertung siehe 5.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau							
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr nach dem Mehrkomponentenmodell ¹⁾					Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau 2017 bis 2021 ³⁾)	Bewertung der Haushaltslage mit Rückschau und Vorschau 2022 bis 2025
	2017	2018	2019	2020	2021		
Battenberg (Eder)	stabil	stabil	stabil	stabil	in-stabil ²⁾	fragil	fragil
Biebesheim am Rhein	stabil	in-stabil	stabil	stabil	in-stabil ²⁾	fragil	konsolidierungsbedürftig ⁴⁾
Breidenbach	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Dietzhöhlztal	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Einhausen	stabil	stabil	stabil	stabil	in-stabil ²⁾	fragil	fragil
Elz	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Fernwald	stabil	in-stabil	in-stabil	stabil	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Gernsheim	stabil	stabil	stabil	stabil	in-stabil	fragil	konsolidierungsbedürftig ⁴⁾
Greifenstein	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Großalmerode	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Heringen (Werra)	in-stabil	stabil	stabil	in-stabil	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Münzenberg	stabil	stabil	stabil	stabil	in-stabil ²⁾	fragil	fragil
Otzberg	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Sinn	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Sulzbach (Taunus)	in-stabil	in-stabil	stabil	stabil	stabil	fragil	fragil
Villmar	in-stabil	stabil	stabil	in-stabil	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Wabern	stabil	stabil	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	in-stabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Zierenberg	in-stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 ≥ 70 Punkte und damit stabil,
 < 70 Punkte und/oder ²⁾ fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss und damit instabil

³⁾ Bewertung für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung (MEP)):
 stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

⁴⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da Altfehlbeträge zum 31. Dezember 2021 sowie geplante negative Ergebnisse der MEP vorlagen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 51: Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau

Die Bewertung der Haushaltslage der geprüften Körperschaften zeigte, dass in neun¹³¹ Kommunen die Haushaltslage als konsolidierungsbedürftig einzustufen war. Vier¹³² Kommunen wiesen in der Gesamtbeurteilung eine fragile Haushaltslage und fünf¹³³ Kommunen eine stabile Haushaltslage auf. Die Feststellungen und Bewertungen zur Haushaltslage standen bei 11¹³⁴ der 18 einbezogenen Kommunen unter dem Vorbehalt, dass noch kein prüffähiger Jahresabschluss für das Haushaltsjahr 2021 vorlag.

Eine fragile oder eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage ergab sich bei einigen Vergleichskommunen allerdings nicht nur aus dem erzielten Punktwert, sondern auch aus dem Umstand, dass nicht in allen Jahren des Vergleichszeitraums prüffähige Jahresabschlüsse vorlagen. Die Überörtliche Prüfung hat in Anlehnung an die Vorgaben des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) das Mehrkomponentenmodell in seiner 3. Beurteilungsebene weiterentwickelt, um stärker auf fehlende, noch nicht fertig aufgestellte oder nicht beschlossene Jahresabschlüsse hinweisen zu können.¹³⁵

Neu im Mehrkomponentenmodell ist auch, dass die Mittelfristige Ergebnisplanung in die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage einfließt. Bei drei Kommunen¹³⁶ war die Mittelfristige Ergebnisplanung negativ zu beurteilen, so dass bei diesen Kommunen die Haushaltslage um eine Stufe herabgesetzt wurde.

Biebesheim am Rhein und Gernsheim nahmen das Wahlrecht nach § 24 Absatz 3 GemHVO¹³⁷ und § 25 Absatz 2 GemHVO¹³⁸ in Anspruch, den Jahresfehlbetrag im ordentlichen Ergebnis der Jahre 2020 bis 2022 mit den Rücklagen aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses auszugleichen. Diese Vorgehensweise war zwar rechtmäßig, die Überörtliche Prüfung erachtet die Möglichkeit, das ordentliche Ergebnis mit außerordentlichen Rücklagen auszugleichen, jedoch als nicht sachgerecht im Sinne der Generationengerechtigkeit.¹³⁹ Daher wird diese Verfahrensweise auch bei der Gesamtbewertung nach dem Mehrkomponentenmodell nicht berücksichtigt. Unter Berücksichtigung des Wahlrechts wäre die Haushaltslage bei beiden Kommunen nicht als konsolidierungsbedürftig, sondern lediglich als fragil zu beurteilen.

131 Biebesheim am Rhein, Dietzhöhlztal, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Heringen (Werra), Sinn, Villmar und Wabern

132 Battenberg (Eder), Einhausen, Münzenberg und Sulzbach (Taunus)

133 Breidenbach, Elz, Großalmerode, Otzberg und Zierenberg

134 Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Dietzhöhlztal, Einhausen, Fernwald, Greifenstein, Heringen (Werra), Münzenberg, Sinn, Villmar und Wabern

135 Zur Erläuterung der Weiterentwicklung des Mehrkomponentenmodells vgl. oben Allgemeiner Teil, Abschnitt 3.4

136 Biebesheim am Rhein, Gernsheim und Sinn. Da die Haushaltslage in Sinn bereits vor Betrachtung der Mittelfristigen Ergebnisplanung als konsolidierungsbedürftig beurteilt wurde, war die Haushaltslage nicht weiter herabzustufen.

137 § 24 Absatz 3 GemHVO – Haushaltsausgleich

Ein in der Ergebnisrechnung für das Haushaltsjahr 2020 ausgewiesener Jahresfehlbetrag im ordentlichen Ergebnis kann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses auch mit einem Überschuss im außerordentlichen Ergebnis und mit Mitteln aus der aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage ausgeglichen werden.

138 § 25 Absatz 2 GemHVO – Behandlung von Jahresüberschüssen und Jahresfehlbeträgen
[...] Abweichend von Satz 1 können in den Ergebnisrechnungen für die Haushaltsjahre 2021 und 2022 ausgewiesene Jahresfehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse auch mit dem sich am 31. Dezember 2020 ergebenden Betrag der aus Überschüssen des außerordentlichen Ergebnisses gebildeten Rücklage ausgeglichen werden. [...]

139 Vgl. Kommunalbericht 2021 (36. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 20/6484, S. 54, grauer Kasten

5.4 Digitalisierung des Verwaltungshandelns

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtete die Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen über Portale im Internet anzubieten.¹⁴⁰ Nach Einschätzung der Hessischen Ministerin für Digitale Strategie und Entwicklung waren mehr als 300 Verwaltungsleistungen von den Kommunen online anzubieten.¹⁴¹

Modellkommunen

Das Land Hessen ergriff Maßnahmen zur Unterstützung der Kommunen bei der Umsetzung des OZG. Hierzu zählte die Umsetzungsvereinbarung „OZG Hessen“, die Mittel von 1,5 Millionen Euro für die Finanzierung von OZG-Modellkommunen vorsah. Dem Modell lag der Gedanke zugrunde, die teilnehmenden Kommunen die für die Digitalisierung der Verwaltungsleistungen notwendigen Entwicklungsleistungen als Vordenker erbringen zu lassen, um die Ergebnisse nach dem Prinzip „Einer für Alle (EfA)“ den anderen Kommunen zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise sollten alle Kommunen von den Entwicklungsleistungen und Erfahrungen der Modellkommunen partizipieren.

Aus 22 eingereichten Bewerbungen wurden 15 hessische Gebietskörperschaften als OZG-Modellkommunen ausgewählt, die bis zum 31. Juli 2023 gefördert werden konnten.

Modellkommune Großalmerode

Die Stadt Großalmerode ist eine OZG-Modellkommune. Großalmerode bearbeitete die digitale Antragstellung in den Bereichen Friedhofsverwaltung und Bauwesen, wofür sie eine Förderung von einmalig 87.000 Euro erhielt. Bis Ende Mai 2022 konnte Großalmerode in Zusammenarbeit mit anderen Kommunen drei Online-Anträge für Verwaltungsleistungen im Friedhofswesen erstellen, die auf dem OZG-Dashboard der ekom21-KGRZ Hessen kostenfrei bereitgestellt wurden. Diese können von allen Kommunen genutzt und nach Anpassung auf deren Website eingebunden werden. Die digitale Antragstellung im Bauwesen war zum Zeitpunkt der Erhebung noch nicht umgesetzt.

Im Ergebnis hat Großalmerode als Modellkommune auch mit Unterstützung des Landes Hessen das Ziel, Verwaltungsleistungen fristgemäß anzubieten, nicht erreicht.

Ende Dezember 2022 waren auf dem OZG-Dashboard der ekom21-KGRZ Hessen 95 Prozesse verfügbar.¹⁴² Dies bedeutet, dass bezogen auf die vorgenannten mehr als 300 Verwaltungsleistungen für weniger als ein Drittel der Online-Anträge Muster vorlagen. Damit wurde auch mit den Modellkommunen die fristgemäße Umsetzung des OZG nicht erreicht.

Auf dem OZG-Dashboard der ekom21-KGRZ Hessen wird lediglich die Nutzeroberflächen für die Bürger zur Verfügung gestellt. Damit ist jedoch nicht sichergestellt, dass die Anfragen der Bürger digital in den Rathäusern weiterverarbeitet werden. Hierfür ist zunächst die Digitalisierung interner Verwaltungsabläufe sicherzustellen. Um die Vorteile der Digitalisierung vollständig nutzen zu können, sind darüber hinaus die Nutzeroberflächen medienbruchfrei an die internen digitalen Fachverfahren anzubinden.

140 Das Bundesinnenministerium des Innern und für Heimat (BMI) hat einen Referentenentwurf des OZG 2.0 veröffentlicht. Dieser sieht die Streichung der OZG-Umsetzungsfrist vor (vgl. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/referentenentwurfe/ozg/ozg-aenderung.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am 16. Februar 2023).

141 Vgl. <https://digitales.hessen.de/moderne-verwaltung/onlinezugangsgesetz> (zuletzt abgerufen am 24. Oktober 2023)

142 Gemäß Auskunft der ekom21-KGRZ Hessen vom 3. April 2023

Um den Digitalisierungsgrad weiter zu erhöhen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen

Digitalisierungs-
strategie

- vorrangig häufig nachgefragte Verwaltungsleistungen digital anzubieten,
- die ausgefüllten elektronischen Formulare an die internen Fachverfahren anzubinden, um medienbruchfreie Abläufe zu ermöglichen,
- elektronisch eingereichte Nachweise nach definierten Regeln anzuerkennen und
- Online-Bezahldienste in die Prozesse einzubinden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt ferner, in den elektronischen Formularen kein handschriftliches Unterschriftenfeld aufzunehmen, um eine medienbruchfreie Verarbeitung zu gewährleisten. Nach § 13 EGovG¹⁴³ stellt ein vorhandenes Unterschriftenfeld kein Hindernis für eine elektronische Umsetzung einer Verwaltungsleistung dar. Das Schriftformerfordernis ist mit der digitalen Authentifizierung erfüllt, es sei denn, die handschriftliche Unterschrift wird durch eine Fachvorschrift zwingend vorgeschrieben.

Bei der Formulierung der Digitalisierungsstrategie sind auch die internen Verwaltungsabläufe einzubeziehen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher den Digitalisierungsstand interner Prozesse am Beispiel des Rechnungsein- und -ausgangs. Es wurde untersucht,

Digitalisierung
interner Prozesse

- welche Vergleichskommunen einen digitalen Workflow nutzten,
- ob eine Texterkennung (OCR: Optical Character Recognition) eingesetzt wurde und Rechnungen im XRechnungs- oder ZUGFeRD-Format (Zentraler User Guide des Forums elektronische Rechnung Deutschland) verarbeitet werden konnten,
- ob der Einsatz von externen Dienstleistern für den automatischen Postversand und
- ob die elektronisch vorliegenden Bankumsätze automatisiert oder manuell eingebucht wurden.

143 § 13 EGovG – Elektronische Formulare

Ist durch Rechtsvorschrift die Verwendung eines bestimmten Formulars vorgeschrieben, das ein Unterschriftenfeld vorsieht, wird allein dadurch nicht die Anordnung der Schriftform bewirkt. Bei einer für die elektronische Versendung an die Behörde bestimmten Fassung des Formulars entfällt das Unterschriftenfeld.

Ansicht 52 zeigt den Umfang der Digitalisierung beim Rechnungsaus- und -eingang in den Vergleichskommunen.

Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang						
	Rechnungseingang			Rechnungsausgang		
	Digitaler Workflow	Scan mit OCR-Erkennung	Verarbeitung E-Rechnungen	Digitaler Workflow	Postversand über Dienstleister	Elektronische Verarbeitung Bankumsätze
Battenberg (Eder)	✓	✓	✓	✓	⊘	•
Biebesheim am Rhein	•	•	•	•	•	•
Breidenbach	✓	•	✓	✓	✓	•
Dietzhöhlztal	✓	✓	✓	✓	•	•
Einhausen	✓	✓	✓	✓	⊘	✓
Elz	✓	•	✓	✓	⊘	•
Fernwald	✓	✓	✓	✓	⊘	✓
Gernsheim	✓	✓	✓	✓	•	•
Greifenstein	✓	•	✓	✓	⊘	✓
Großalmerode	✓	✓	✓	✓	•	✓
Heringen (Werra)	✓	✓	✓	✓	•	•
Münzenberg	✓	✓	✓	✓	•	✓
Otzberg	✓	✓	✓	✓	⊘	✓
Sinn	✓	•	✓	✓	⊘	•
Sulzbach (Taunus)	✓	✓	✓	✓	⊘	✓
Villmar	✓	✓	•	✓	•	•
Wabern	✓	•	✓	✓	•	•
Zierenberg	✓	✓	✓	✓	⊘	✓

■ und ✓ = ja
■ und ⊘ = nicht vollumfänglich
■ und • = nein

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 52: Digitaler Prozessablauf beim Rechnungseingang und -ausgang

Mit Ausnahme von Biebesheim am Rhein bildeten sämtliche Vergleichskommunen den Rechnungsein- und -ausgang im digitalen Workflow ab. Ein korrekt aufgesetzter digitaler Workflow trägt mit seinem systemintegrierten Vier-Augen-Prinzip auch zur Korruptionsbekämpfung bei. Darüber hinaus war eine Erfahrung der Kommunen in der Coronapandemie, dass der digitale Workflow das mobile Arbeiten unterstützte.

E-Rechnungen im XRechnungs- oder ZUGFeRD-Format ermöglichen eine medienbruchfreie Verarbeitung der Daten. Bis zu deren flächendeckendem Einsatz kann die OCR-Erkennung sinnvoll sein. Bis auf Biebesheim am Rhein wurde mindestens eines dieser Verfahren eingesetzt.

Der Postversand über externe Dienstleister, die Kuvertiermaschinen nutzten, wurde umfassend nur in Breidenbach genutzt. Dort bewährte sich insbesondere bei Serienbriefen der externe Postversand, da erhebliche unproduktive Zeiten durch das manuelle Kuvertieren eingespart wurden. Die Bankumsätze wurden

in acht Kommunen¹⁴⁴ automatisiert verarbeitet. Aus Gründen einer höheren Wirtschaftlichkeit empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Einsatz externer Dienstleister beim Postversand zu prüfen sowie die automatische Verarbeitung von Bankauszügen umzusetzen.

Für eine medienbruchfreie Kommunikation ist die E-Akte eine wesentliche technische Voraussetzung. Die E-Akte ermöglicht ein revisionssicheres, schnelles und transparentes Verwaltungshandeln.

E-Akte und
Dokumenten-
Management -
System

In den geprüften Verwaltungen dominierten Fallakten¹⁴⁵. Die korrespondierenden Fachverfahren bieten dabei in vielen Fällen zusätzlich ein elektronisches Modul an. Dies kann dazu führen, dass in einer Kommune verschiedene E-Akten in den jeweiligen Fachverfahren als Insellösungen entstehen. Deswegen ist es sinnvoll, ein Dokumenten-Management-System (DMS) einzusetzen, das neben den Akten aus verschiedenen Fachverfahren auch Sachakten¹⁴⁶ verwaltet und archiviert. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher, in welchen Kommunen ein DMS sowie E-Akten in ausgewählten Aufgabenbereichen genutzt werden.

144 Einhausen, Fernwald, Greifenstein, Großalmerode, Münzenberg, Otzberg, Sulzbach (Taunus) und Zierenberg

145 Fallakten sind im Unterschied zur Sachakte verfahrensgleiche, einheitlich aufgebaute Akten, die sich häufig nur an einem formalen Merkmal unterscheiden.

146 Eine Sachakte ist eine Akte, die nach sachlichen oder inhaltlichen Kriterien aufgebaut ist und im Unterschied zur Fallakte alle Vorgänge sowie Dokumente nach einem sachlichen Merkmal gliedert.

Die folgende Ansicht gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

Einsatz eines DMS und von E-Akten im Vergleich							
	Doku- menten- manage- ment- system (DMS)	E-Akte					
		extern			intern		
		Stan- desamt	Bürger- amt	Gewer- beamt	Perso- nalwe- sen	Finanz- wesen	Ver- gabe
Battenberg (Eder)	•	-	✓	✓	✓	✓	•
Biebesheim am Rhein	•	•	•	•	•	⊗	•
Breidenbach	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Dietzhöltal	•	•	✓	•	•	✓	•
Einhausen	•	✓	✓	•	✓	✓	✓
Elz	•	✓	⊗	•	•	⊗	•
Fernwald	✓	•	•	•	•	✓	•
Gernsheim	•	•	⊗	•	•	✓	•
Greifenstein	⊗	✓	✓	✓	•	✓	•
Großalmerode	•	⊗	✓	•	✓	✓	✓
Heringen (Werra)	•	•	✓	✓	•	✓	•
Münzenberg	•	⊗	⊗	⊗	⊗	✓	⊗
Otzberg	•	✓	✓	•	✓	✓	•
Sinn	•	•	✓	•	•	✓	•
Sulzbach (Taunus)	•	-	✓	•	•	⊗	•
Villmar	•	•	•	•	•	•	•
Wabern	•	-	⊗	•	•	•	•
Zierenberg	•	-	•	•	•	⊗	•

■ und ✓ = ja
■ und ⊗ = teilweise
■ und • = nein
■ und - = Kommune unterhält kein eigenes Standesamt

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 53: Einsatz eines DMS und von E-Akten im Vergleich

Ein DMS sowie E-Akten in allen untersuchten Aufgabenbereichen wurden nur in Breidenbach eingesetzt. Dies ermöglicht einen flexiblen und ortsungebundenen Zugriff auf die Akten sowie eine rechtskonforme Archivierung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, ein DMS sowie in allen Aufgabenbereichen E-Akten zeitnah einzuführen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung zu ermöglichen. Vor Einführung der E-Akten sind die internen Abläufe hinsichtlich Effektivität und Wirtschaftlichkeit anzupassen.

Die umfangreichen Berichts- und Informationspflichten sowie die Unterstützung der Gremienarbeit sind mit einem hohen zeitlichen und personellen Aufwand verbunden. Insbesondere der Druck und das Übersenden von Unterlagen in Papier für die Gremienarbeit verursacht zusätzliche Kosten (Personal, Papier, Druckerkosten). Zudem steht in vielen Fällen nach den Sitzungen noch die fachgerechte Entsorgung der Druckexemplare an. Aber nicht nur aus wirtschaftlichen Gründen (Bindung von Personalressourcen und Druckkosten), sondern auch im Hinblick auf Nachhaltigkeit sollte eine derartige Praxis vermieden werden.

Ein digitaler Sitzungsdienst stellt daher eine sinnvolle Alternative dar. Er kann auch für Bürger zur Informationsgewinnung dienen und zu einer transparenten und bürgernahen Politik beitragen. Die Überörtliche Prüfung untersuchte daher den Umfang der Digitalisierung, in dem Gremien- und Bürgerinformationssysteme bei den Vergleichskommunen genutzt wurden. Einen Gremien- und Bürgerinformationssystem nutzten 14¹⁴⁷ der 18 geprüften Körperschaften. Die vier¹⁴⁸ Kommunen, die kein Gremien- und Bürgerinformationssystem einsetzten, stellten jedoch Informationen über die Gremienarbeit auf ihrer Website in unterschiedlichem Umfang zur Verfügung. Um die Vorteile einer digitalen Gremienarbeit nutzen zu können, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Einsatz eines Gremien- und Bürgerinformationssystems.

Eine Digitalisierung der internen Verwaltung bietet aufgrund der damit einhergehenden Vereinheitlichung von Prozessen die Chance, bei den Verwaltungsleistungen zunehmend interkommunal zusammen zu arbeiten. Gleichzeitig kann die interkommunale Zusammenarbeit insbesondere für kleinere Kommunen eine sinnvolle Lösung sein, um den knappen personellen Ressourcen zu begegnen.

IKZ zur Umsetzung der Digitalisierung

IKZ zur Umsetzung der Digitalisierung in Wabern

Die Gemeinde Wabern gehörte dem Zweckverband Schwalm-Eder-West an. Im Zweckverband waren fünf¹⁴⁹ Kommunen und der Schwalm-Eder-Kreis organisiert. Er stellte einen Digitalisierungsbeauftragten ein, der zur Aufgabe hatte, zusammen mit den Digitalisierungslotsen in den jeweiligen Kommunen die Digitalisierung der Kommunen auszubauen und das OZG umzusetzen. Auf diese Weise teilten sich fünf Kommunen einen IT-Experten in Vollzeit. Die Kosten hierfür wurden nach der Vereinbarung in den ersten zwei Jahren zu je einem Fünftel von den Kommunen getragen. Der Eigenanteil im Jahr 2022 der Gemeinde Wabern betrug hierbei rund 7.500 Euro. Im Rahmen der IKZ konnten einzelne Maßnahmen zur Digitalisierung der Verwaltung initiiert werden. Ein entsprechender Projektplan mit Budgetierung und Zeitvorgaben wurde aufgesetzt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, die Möglichkeiten der IKZ zur Digitalisierung zu prüfen und zu nutzen.

5.5 Allgemeine Verwaltung

Die Allgemeine Verwaltung¹⁵⁰ hat einen wesentlichen Einfluss auf den Haushalt einer Kommune. In den Vergleichskommunen lag der Anteil der ordentlichen Aufwendungen der Allgemeinen Verwaltung an den Gesamtaufwendungen im Jahr 2021 zwischen 21,0 Prozent in Wabern und 38,3 Prozent in Sinn. Die Personalaufwendungen stellten dabei jeweils die höchste Aufwandsposition dar. Zur Messung der Wirtschaftlichkeit wurde ein aufgabenbezogener Vergleich auf Basis der eingesetzten Vollzeitäquivalente (VZÄ) je 1.000 Einwohner gewählt. Als Referenz gilt der untere Quartilswert des Vergleichsrings für die in der Allgemeinen Verwaltung tätigen VZÄ je 1.000 Einwohner.

147 Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Großalmerode, Heringen (Werra), Otzberg, Sinn, Sulzbach (Taunus), Villmar und Wabern

148 Battenberg (Eder), Dietzhölztal, Münzenberg und Zierenberg

149 Bad Zwesten, Borken (Hessen), Jesberg, Neuental und Wabern

150 Unter der Allgemeinen Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die folgenden Aufgaben zusammen: Organe, Stabsstellen, Personalverwaltung, Interner Service, IT, Organisation und Beschaffung, Finanzen und Rechnungswesen, Rechts-, Sicherheits- und Ordnungsverwaltung, Immobilienmanagement und Revision.

Ansicht 54 zeigt die Anzahl der Vollzeitäquivalente, die Abweichung zum unteren Quartil des Vergleichs und das sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenzial für die einzelnen Vergleichskommunen.

Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung (in VZÄ) im Jahr 2021				
	Verwaltungsmitarbeiter nach Erstattungen ¹⁾	Verwaltungsmitarbeiter je 1.000 Einwohner	Mehrpers. je 1.000 Einwohner gegenüber Referenzwert ²⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial (Berechnung auf Basis von 56.200 Euro ³⁾) in Euro
Battenberg (Eder)	10,10	1,86	-	-
Biebesheim am Rhein	25,20	3,80	1,67	623.014
Breidenbach	15,21	2,27	0,14	51.279
Dietzhöhlztal	18,03	3,27	1,14	352.604
Einhausen	19,57	2,99	0,86	315.109
Elz	19,38	2,45	0,32	143.750
Fernwald	21,00	2,98	0,85	336.327
Gernsheim	28,26	2,62	0,49	298.457
Greifenstein	17,31	2,64	0,51	189.055
Großalmerode	15,45	2,46	0,33	115.294
Heringen (Werra)	19,04	2,68	0,55	219.949
Münzenberg	12,20	2,11	-	-
Otzberg	21,79	3,36	1,23	449.092
Sinn	14,12	2,19	0,06	22.229
Sulzbach (Taunus)	26,48	2,89	0,76	389.274
Villmar	13,35	1,99	-	-
Wabern	13,65	1,85	-	-
Zierenberg	8,19	1,26	-	-
Summe				3.505.434
Unteres Quartil	13,77	2,13	0,33	143.750

¹⁾ Ohne direkte Zuordnungen in den Gebührenhaushalten.
²⁾ Referenzwert entspricht dem unteren Quartil des Vergleichs = 2,13 VZÄ je 1.000 Einwohner.
³⁾ Entgeltgruppe 9a Stufe 3 TVöD, einschließlich Jahressonderzahlung und Leistungsentgelt sowie Arbeitgeberanteile an der Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung einschließlich Zusatzversorgungskasse, gerundet auf volle Hundert Euro.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 54: Verwaltungsmitarbeiter in der Allgemeinen Verwaltung (in VZÄ) im Jahr 2021

Wenn die Vollzeitäquivalente auf den unteren Quartilswert von 2,13 Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner angepasst werden, ergeben sich rechnerisch die dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale in Höhe von rund 3,5 Millionen Euro bezogen auf den unteren Quartilswert des Vergleichs.

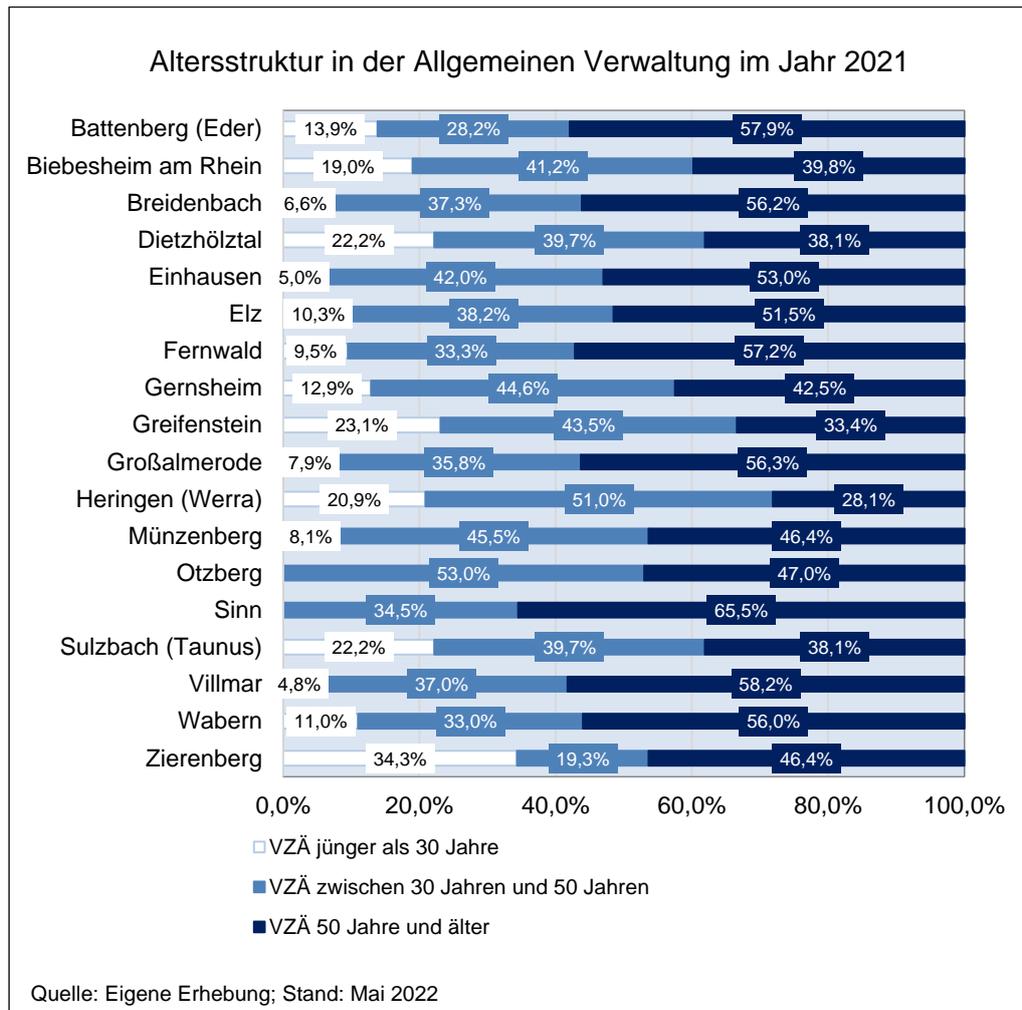
Die geprüften Körperschaften hatten zwischen 5.427 und 10.772 Einwohner zum 31. Dezember 2021. Damit zählten sie zu den kleineren Körperschaften in Hessen. Erfahrungsgemäß ergeben sich bei kleineren Verwaltungseinheiten

Kostennachteile durch Fixkosten, die in jeder kommunalen Verwaltung größenunabhängig entstehen.¹⁵¹

Die Überörtliche Prüfung stellte fest, dass die Allgemeine Verwaltung kleinerer Gemeinden personalintensiver und damit kostengünstiger je Einwohner war als in größeren Gemeinden. Die Überörtliche Prüfung geht daher davon aus, dass erst ab einer Gemeindegröße von 7.500 bis 8.000 Einwohnern die Verwaltung wirtschaftlicher ist.¹⁵² Nur zwei¹⁵³ Kommunen des Vergleichs rings überschritten die Größenordnung von 8.000 Einwohnern.

Zur Untersuchung der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Allgemeine Verwaltung wurde auch die Altersstruktur der Beschäftigten betrachtet, die in der nachfolgenden Ansicht dargestellt ist.

Demografie



Ansicht 55: Altersstruktur in der Allgemeinen Verwaltung im Jahr 2021

In 11¹⁵⁴ der 18 geprüften Körperschaften ist die Altersgruppe über 50 Jahre am stärksten vertreten. Dabei ist Sinn mit 65,5 Prozent auffällig. Der demografische

151 Vgl. hierzu u.a. Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, insbesondere S. 198 ff.

152 Vgl. hierzu u.a. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 117 ff.

153 Gernsheim und Sulzbach (Taunus)

154 Battenberg (Eder), Breidenbach, Einhausen, Elz, Fernwald, Großalmerode, Münzenberg, Sinn, Villmar, Wabern und Zierenberg

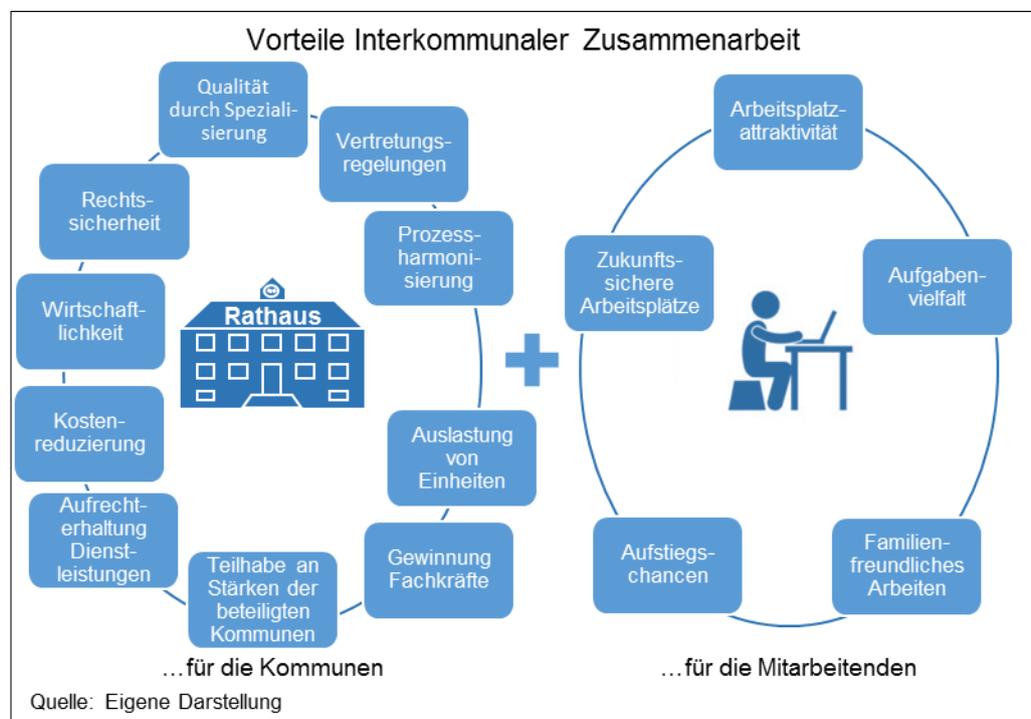
Wandel wirkt sich damit auch auf die kommunale Verwaltung aus. Viele Beschäftigte der kommunalen Verwaltung treten altersbedingt in den nächsten 10 bis 15 Jahren in den Ruhestand ein.

Aus dieser Entwicklung können sich für die Kommunen sowohl Chancen als auch Risiken ergeben.¹⁵⁵ Chancen, indem frei werdende Stellen nicht mehr besetzt, Prozesse angepasst und die Möglichkeiten einer IKZ erweitert werden können. Risiken, wenn Arbeitskräfte wegfallen, die kompensiert werden müssen, und der Wissenstransfer der ausscheidenden Mitarbeiter sichergestellt werden muss.

Interkommunale
Zusammenarbeit

Die Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) kann die Verwaltung dabei unterstützen, auch bei einer sich verringernden Beschäftigtenzahl leistungsfähig zu bleiben und finanzielle Entlastungen durch Reduzierung der Kosten und Erhöhung der Wirtschaftlichkeit zu erreichen.

Da die Allgemeine Verwaltung einer Kommune eine Mindestpersonalausstattung erfordert, empfiehlt die Überörtliche Prüfung aus ihrer bisherigen Prüfungserfahrung den Kommunen, verstärkt IKZ zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Die Vorteile einer IKZ für die Kommunen und deren Beschäftigte sind in der Ansicht 56 dargestellt.



Ansicht 56: Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit

Im Zusammenwirken mit der Digitalisierung ergeben sich für die IKZ zusätzlich neue Möglichkeiten auch für verwaltungsinterne Prozesse. Als Beispiel kann die Personalabrechnung genannt werden. Sie kann in Form einer digitalen IKZ organisiert werden. Von den 18 geprüften Körperschaften engagierten sich im Prüfungszeitraum vier¹⁵⁶ im Bereich Personalverwaltung. Dieser Anteil ließe sich durch den Ausbau der Digitalisierung erhöhen.

155 Vgl. Kommunalbericht 2020 (34. Zusammenfassender Bericht), LT-Drs. 20/3456, S. 38, Ansicht 12: Altersstruktur des hessischen kommunalen Personals 2019

156 Battenberg (Eder), Münzenberg, Sinn und Wabern

Die Überörtliche Prüfung sieht in der digitalen IKZ gerade für kleinere Kommunen im ländlichen Raum eine Lösungsoption.¹⁵⁷ Sie erlaubt,

- Synergieeffekte zu heben (VZÄ je 1.000 Einwohner, angemessene Personalbetreuungs- und Abrechnungsquote zu realisieren u.v.m.),
- sinnvolle Vertretungsregelungen einzurichten sowie Rechtssicherheit und Wissenstransfer zu schaffen,
- flexibles Arbeiten zu ermöglichen (Work Life Balance) sowie Aufstiegsoptionen und Zukunftsperspektiven für die Mitarbeiter zu schaffen,
- die eigene Arbeitsattraktivität zu steigern und die eigene Verwaltung zu modernisieren, um unter anderem auch für junge Menschen attraktiver zu sein sowie aktiv die eigene Zukunft zu gestalten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt gerade den hier geprüften kleineren Kommunen, dem demografischen Druck und der regelmäßig schwierigen Bewerberlage durch digitale IKZ zu begegnen.

5.6 Kinderbetreuung

Die Städte und Gemeinden¹⁵⁸ haben einen gesetzlichen Anspruch zu erfüllen. Ein Kind hat vom vollendeten ersten Lebensjahr bis zum Schuleintritt Anspruch auf den Besuch einer Kindertageseinrichtung.^{159, 160} Für berufstätige Erziehungsberechtigte besteht dieser Anspruch bereits vor Vollendung des ersten Lebensjahres des Kindes.¹⁶¹ Auch Kinder unter drei Jahren haben einen Anspruch auf eine frühkindliche Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder in

157 Vgl. hierzu Beispiel Wabern auf Seite 106

158 § 30 Absatz 2 Satz 1 HKJGB

Die Gemeinden tragen in eigener Verantwortung dafür Sorge, dass die im Bedarfsplan vorgesehenen Plätze in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege zur Verfügung stehen.

159 § 24 Absatz 2 SGB VIII

Ein Kind, das das erste Lebensjahr vollendet hat, hat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres Anspruch auf frühkindliche Förderung in einer Tageseinrichtung oder in Kindertagespflege. Absatz 1 Satz 3 gilt entsprechend.

160 § 24 Absatz 3 SGB VIII

Ein Kind, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, hat bis zum Schuleintritt Anspruch auf Förderung in einer Tageseinrichtung. Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht. Das Kind kann bei besonderem Bedarf oder ergänzend auch in Kindertagespflege gefördert werden.

161 § 24 Absatz 1 SGB VIII

Ein Kind, das das erste Lebensjahr noch nicht vollendet hat, ist in einer Einrichtung oder in Kindertagespflege zu fördern, wenn

1. diese Leistung für seine Entwicklung zu einer selbstbestimmten, eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist oder
2. die Erziehungsberechtigten
 - a) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder Arbeit suchend sind,
 - b) sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, in der Schulausbildung oder Hochschulausbildung befinden oder
 - c) Leistungen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne des Zweiten Buches erhalten.

Lebt das Kind nur mit einem Erziehungsberechtigten zusammen, so tritt diese Person an die Stelle der Erziehungsberechtigten. Der Umfang der täglichen Förderung richtet sich nach dem individuellen Bedarf.

Kindertagespflege. Gesetzliche Vorgaben zur Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen finden sich u.a. im Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB).¹⁶²

Um die gesetzlichen Ansprüche und Vorgaben zu erfüllen, müssen die Einrichtungen und deren Träger entsprechende Ressourcen vorhalten. Das wirkt sich auf die Höhe der Aufwendungen der Kommune aus. Aufgrund des hohen Zuschussbedarfs für Kindertageseinrichtungen ist ein wirtschaftliches Handeln bei der Kinderbetreuung von besonderer Bedeutung. Determinanten für eine wirtschaftliche Betreuung von Kindern liegen in

- einer hohen Auslastungsquote,
- einer dem Bedarf angepassten Betreuungsdauer,
- einem sich an den gesetzlichen Mindestvorgaben orientierenden Personaleinsatz und
- angemessenen Elternbeiträgen.

Die Überörtliche Prüfung hat ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 2,9 Millionen Euro ermittelt¹⁶³ und empfiehlt

- eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent,¹⁶⁴
- die Betreuungsdauer an die tatsächliche Inanspruchnahme anzupassen,
- eine darauf ausgerichtete angemessene Personalausstattung,
- angemessene Elternbeiträge und
- bei Neuabschlüssen von Trägerverträgen feste Zuschusszahlungen je Kind zu vereinbaren.

5.7 Gebührenhaushalte

Nach § 93 Absatz 2 HGO¹⁶⁵ sind die Kommunen verpflichtet, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen, soweit vertretbar und geboten, aus Entgelten (Gebühren und Beiträge) zu beschaffen (sogenannte Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen).

Nach dem in § 10 Absatz 1 KAG¹⁶⁶ festgeschriebenen Kostendeckungsgebot soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung

162 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I, S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 25. Juni 2020 (GVBl. S. 436)

163 Die detaillierten Berechnungen, Analysen und Empfehlungen sind im 5.12 dargestellt.

164 In der Prüfung wurde im Median eine Auslastung von 91,1 Prozent festgestellt.

165 § 93 HGO – Grundsätze der Erzielung von Erträgen und Einzahlungen

(2) Die Gemeinde hat die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Erträge und Einzahlungen

1. soweit vertretbar und geboten aus Entgelten für ihre Leistungen,

2. im Übrigen aus Steuern

zu beschaffen, soweit die sonstigen Erträge und Einzahlungen nicht ausreichen.

166 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. 2013 S. 134, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2018, GVBl. S. 247

§ 10 KAG – Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in

decken. Gleichzeitig soll das Gebührenaufkommen die Kosten nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Die ansetzungsfähigen Kosten sind in § 10 Absatz 2 Satz 2 KAG¹⁶⁶ genannt. Nach § 10 Absatz 2 Satz 7 KAG¹⁶⁶ sind erwirtschaftete Unter- sowie Überdeckungen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation auszugleichen. Die Kalkulation der Gebühren ist gemäß § 10 Absatz 2 Satz 1 KAG¹⁶⁶ nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert eine Vor- und Nachkalkulation.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte, ob in den Vergleichskommunen die Gebührenkalkulationen der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und des Friedhof- und Bestattungswesens den gesetzlichen Vorgaben entsprachen, soweit die Aufgabenbereiche von den Kommunen selbst sichergestellt wurden. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in der Ansicht 57 dargestellt.

Ordnungsmäßigkeit
der Gebühren-
kalkulationen

der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Absatz 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) Die Kosten nach Absatz 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrauchte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Gebührenkalkulation 2017 bis 2021							
	Wasser- versorgung		Abwasser- beseitigung		Friedhofs- und Bestattungs- wesen		Kalkulato- rischer Zinssatz
	Vorkalkulationen erstellt ¹⁾	Geprüfte Komponenten in Ergebnisrechnungen berücksichtigt ²⁾	Vorkalkulationen erstellt ¹⁾	Geprüfte Komponenten in Ergebnisrechnungen berücksichtigt ³⁾	Vorkalkulationen erstellt ¹⁾	Geprüfte Komponenten in Ergebnisrechnungen berücksichtigt ⁴⁾	
Battenberg (Eder)	5	0	4	0	0	0	5,0%
Biebesheim am Rhein	-	-	0	1	0	1	k.A.
Breidenbach	5	3	5	3	1	2	3,0%
Dietzhöhlztal	0	1	0	1	0	1	k.A.
Einhausen	1	3	1	3	3	2	2,5%
Elz	5	2	5	2	5	2	3,5%
Fernwald	4	0	4	0	3	0	3,0%
Gernsheim	4	3	5	3	2	2	5,0%
Greifenstein	5	1	4	2	0	1	4,0%
Großalmerode	-	-	-	-	5	2	4,0%
Heringen (Werra)	-	-	1	2	0	1	4,0%
Münzenberg	5	2	5	2	0	2	4,0%
Otzberg	-	-	5	3	5	2	3,0%
Sinn	-	-	-	-	0	1	k.A.
Sulzbach (Taunus)	5	1	5	1	1	1	2,0%
Villmar	3	2	3	2	3	k.A.	4,0%
Wabern	-	-	0	0	0	0	4,0%
Zierenberg	5	2	5	2	0	1	4,0%
Median	5	2	4	2	1	1	4,0%

■ = vollständig erfüllt
■ = teilweise erfüllt
■ = nicht erfüllt
 - = Aufgabe lag nicht bei der Kommune
 k.A. = keine Angabe

1) Anzahl der Jahre für die im Prüfungszeitraum Vorkalkulationen vorlagen.
 2) Berücksichtigung angemessener Verzinsung des Anlagenkapital, interner Leistungsverrechnung und des kommunalen Löschwasseranteils.
 3) Berücksichtigung angemessener Verzinsung des Anlagenkapital, interner Leistungsverrechnung und des Beitrags für Straßenentwässerung.
 4) Berücksichtigung angemessener Verzinsung des Anlagenkapital und interner Leistungsverrechnung.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 57: Gebührenkalkulation 2017 bis 2021

Von den 18 geprüften Körperschaften lag bei 12¹⁶⁷ Kommunen die Gebührenhoheit im Bereich der Wasserversorgung und bei 16¹⁶⁸ Kommunen die Gebührenhoheit im Bereich der Abwasserbeseitigung. Darüber hinaus verwalteten die geprüften Körperschaften zwischen einem Friedhof und elf Friedhöfen.

Aus der Ansicht 57 geht hervor, dass im Gebührenhaushalt Wasserversorgung in sieben Kommunen¹⁶⁹ und im Gebührenbereich Abwasserbeseitigung ebenfalls in sieben Kommunen¹⁷⁰ durchgehend Vorkalkulationen vorlagen. Im Friedhofs- und Bestattungswesen lagen in drei Kommunen¹⁷¹ im gesamten Prüfungszeitraum Vorkalkulationen vor. Auffällig ist, dass im Friedhofs- und Bestattungswesen neun Kommunen¹⁷² keine Vorkalkulationen vorzeigen konnten.

Es wurde festgestellt, dass nur in Elz durchgehend Vorkalkulationen in den betrachteten Aufgabenbereichen vorlagen.

Die Verzinsung des Anlagekapitals hat einen wesentlichen Einfluss auf die Bemessung der Gebühren. Der verwendete Zins schwankte zwischen 2,0 Prozent in Sulzbach (Taunus) und 5,0 Prozent in Battenberg (Eder) und Gernsheim. Das KAG gibt vor, dass bei der Kalkulation von Nutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigt werden soll. Verbindliche Regelungen zur Höhe der Verzinsung bestehen nicht, so dass sich für die Kommunen bei der Festsetzung des Zinssatzes der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung Spielräume ergeben, die sich unmittelbar auf die Gebühren und die Haushaltslage auswirken. Nach einem Urteil des Verwaltungsgericht Düsseldorf vom 11. November 2015¹⁷³ soll sich die Höhe des Zinssatzes an den langfristigen Durchschnittsverhältnissen am Kapitalmarkt (bei der Abwasserbeseitigung einem 50-Jahres-Zeitraum) orientieren. Der Hessische Verwaltungsgerechtshof¹⁷⁴ hält es für angemessen, sich an den Vorgaben des Preisprüfungsrechts zu orientieren, das als Höchstzins einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent vorgibt. In allen Vergleichskommunen lag der verwendete Zinssatz unter 6,5 Prozent.¹⁷⁵

167 Battenberg, Breidenbach, Dietzhöhlztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Münzenberg, Sulzbach (Taunus), Villmar und Zierenberg

168 Battenberg, Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Dietzhöhlztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Heringen (Werra), Münzenberg, Otzberg, Sulzbach (Taunus), Villmar, Wabern und Zierenberg

169 Battenberg, Breidenbach, Elz, Greifenstein, Münzenberg, Sulzbach (Taunus) und Zierenberg

170 Breidenbach, Elz, Gernsheim, Münzenberg, Otzberg, Sulzbach (Taunus) und Zierenberg

171 Elz und Otzberg

172 Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Dietzhöhlztal, Greifenstein, Großalmerode, Heringen (Werra), Münzenberg, Sinn, Villmar, Wabern und Zierenberg

173 Vgl. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Urteil vom 11. November 2015, Az. 5 K 6187/14, Randziffer 410 ff.

174 Vgl. Hessischer Verwaltungsgerechtshof, Urteil vom 8. April 2014, Az. 5 A 1994/12, Randziffer 49.

175 Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster hat in seinem Urteil vom 17. Mai 2022 (Az.: 9 A 1019/20) seine langjährige Rechtsprechung zur Gebührenkalkulation aufgegeben und geht nun davon aus, dass der gleichzeitige Ansatz einer Abschreibung der Entwässerungsanlagen mit ihrem Wiederbeschaffungszeitwert sowie einer kalkulatorischen Verzinsung des Anlagevermögens mit dem Nominalzinssatz unzulässig ist. Auch die kalkulatorische Verzinsung mit einem einheitlichen Zinssatz, der sich aus dem fünfzigjährigen Durchschnitt zuzüglich eines (pauschalen) Zuschlags von 0,5 Prozentpunkten ergibt, sei nicht mehr angemessen. Das Gericht hält es nur für sachlich vertretbar, den zehnjährigen Durchschnitt ohne einen (pauschalen) Zuschlag zugrunde zu legen. Dies dürfte zur Folge haben, dass die zulässigen Ansätze für die kalkulatorische Verzinsung deutlich niedriger liegen werden. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das OVG Münster hat die Revision

Abgeleitet aus Zinsstrukturkurven für langfristige sichere Wertanlagen erscheinen Zinssätze von aktuell 4,0 Prozent angemessen.¹⁷⁶

Die Analyse der Teilergebnisrechnungen aus dem Rechnungswesen ergab, dass diese nur in Breidenbach, Einhausen, Gernsheim, Großalmerode und Otzberg das Ergebnis nach dem KAG widerspiegeln. In allen anderen Vergleichskommunen musste eine Überleitungsrechnung erstellt werden, um eine Nachkalkulation erstellen zu können. Die Buchung der Teilergebnisse wies damit in diesen Kommunen Defizite auf.

Jährliche Ergebnis-
verbesserungs-
potenziale

Um die Wirtschaftlichkeit zu beurteilen, wurde der Kostendeckungsgrad in den betrachteten Aufgabenbereichen im Prüfungszeitraum ermittelt. Dies erfolgte auf Basis der Teilergebnishaushalte, die mit den Anforderungen des KAG abgestimmt wurden. Bei Unterdeckungen ergaben sich Ergebnisverbesserungspotenziale.

Im Gebührenhaushalt Friedhof- und Bestattungswesen wird ein Kostendeckungsgrad im 5-Jahresdurchschnitt von mindestens 80 Prozent nicht beanstandet. Ursächlich ist der oft parkähnliche Charakter eines Friedhofs, weshalb eine Teilfinanzierung der Friedhofskosten aus allgemeinen Haushaltsmitteln in Höhe von 20 Prozent als sachlich geboten angesehen wird (sogenannter grünpolitischer Wert).

Ansicht 58 zeigt die ermittelten Ergebnisverbesserungspotenziale.

gegen dieses Urteil nicht zugelassen. Die beklagte Kommune hat hiergegen Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingereicht. Es bleibt daher zunächst abzuwarten, ob sich das BVerwG hierzu äußert bzw. wie sich die Rechtsprechung in Hessen hierzu weiterentwickelt.

¹⁷⁶ Gemäß der von der Bundesbank ermittelten Zinsstrukturkurve nach der Svensson-Methode für Bundeswertpapiere mit einer Laufzeit von 30 Jahren beträgt der Zins im Zeitraum August 2020 bis Dezember 2022 zwischen -0,50 Prozent und +6,27 Prozent, im Median +2,89 Prozent.

Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte 2017 bis 2021					
	Wasserversorgung		Abwasserbeseitigung		Friedhofs- und Bestattungswesen
	Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad ¹⁾	EVP	Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad ¹⁾	EVP	Durchschnittlicher Kostendeckungsgrad ²⁾
Battenberg (Eder)	107,2%	k.E.	110,6%	k.E.	121,0%
Biebesheim am Rhein	-	-	102,0%	k.E.	76,7%
Breidenbach	98,2%	23.300 €	99,9%	3.500 €	35,8%
Dietzhölztal	83,8%	120.800 €	94,3%	66.500 €	91,1%
Einhausen	99,2%	3.000 €	96,8%	42.400 €	44,8%
Elz	108,5%	k.E.	106,3%	k.E.	44,0%
Fernwald	94,1%	51.600 €	109,7%	k.E.	30,4%
Gernsheim	95,7%	72.600 €	95,7%	137.500 €	45,1%
Greifenstein	98,1%	14.100 €	91,1%	114.900 €	33,1%
Großalmerode	-	-	-	-	54,0%
Heringen (Werra)	-	-	105,4%	k.E.	23,4%
Münzenberg	110,0%	k.E.	100,0%	k.E.	45,0%
Otzberg	-	-	96,2%	84.500 €	50,1%
Sinn	-	-	-	-	86,1%
Sulzbach (Taunus)	100,2%	6.800 €	105,7%	k.E.	44,1%
Villmar	101,3%	k.E.	96,5%	k.E.	k.A.
Wabern	-	-	84,0%	253.700 €	41,1%
Zierenberg	103,1%	k.E.	100,2%	k.E.	89,9%
Summe		292.200 €		703.000 €	

¹⁾ Abweichung vom kumulierten Kostendeckungsgrad von 100 %:
■ = bei einer Abweichung von bis zu 2 Prozentpunkten
■ = bei einer Abweichung zwischen 2 und 5 Prozentpunkten
■ = bei einer Abweichung von mehr als 5 Prozentpunkten

²⁾ Abweichung vom kumulierten Kostendeckungsgrad von 80 %:
■ = bei einer Abweichung von bis zu 2 Prozentpunkten
■ = bei einer Abweichung zwischen 2 und 5 Prozentpunkten
■ = bei einer Abweichung von mehr als 5 Prozentpunkten

k.E. = keine Ergebnisverbesserungspotenziale
k.A. = keine Angabe, da Teilergebnisrechnungen nicht vorlagen
- = Aufgabe lag nicht bei der Kommune

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 58: Kumulierte Kostendeckungsgrade und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale der Gebührenhaushalte 2017 bis 2021

Im Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung waren mit 703.000 Euro in Summe die höchsten Ergebnisverbesserungspotenziale zu verzeichnen. Dabei entfiel

mit 253.700 Euro der höchste Betrag auf Wabern. Bezogen auf die Wasserversorgung wies Dietzhölztal mit 120.800 Euro das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial aus.

In der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung sowie im Friedhofs- und Bestattungswesen sind für alle Jahre Vor- und Nachkalkulationen zu erstellen, grundsätzlich kostendeckende Gebühren zu berechnen, diese zu erheben und die entsprechenden Bestimmungen des KAG zu beachten. Ferner müssen im Zuge der Jahresabschlussarbeiten Nachkalkulationen zur Bemessung von Über- oder Unterdeckungen erstellt werden. Gebührenüberdeckungen sind dem Sonderposten für den Gebührenaussgleich in Höhe des in der Nachkalkulation ermittelten Umfangs zuzuführen. In den zeitlich nachfolgenden Vorkalkulationen sind die Gebührenüber- und -unterdeckungen zu berücksichtigen. Die Kosten nach dem KAG sind vollständig in den Teilergebnissen zu erfassen.

Die jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale für alle 18 geprüften Körperschaften betragen rund 292.200 Euro für die Wasserversorgung und rund 703.000 Euro für die Abwasserbeseitigung. Im Friedhof- und Bestattungswesen wurde auf die Ermittlung verzichtet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt die Ergebnisverbesserungspotenziale durch kostendeckende Gebühren zu heben.

5.8 Sport, Kultur und freiwillige Leistungen

Der Gesetzgeber hat in § 19 Absatz 1 HGO¹⁷⁷ festgelegt, dass die Kommunen die Aufgabe haben, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen Einrichtungen bereitzustellen. Die Einwohner einer Kommune sind im Rahmen der bestehenden Vorschriften nach § 20 Absatz 1 HGO¹⁷⁸ berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Kommune zu benutzen und verpflichtet, die hieraus entstehenden Gemeindelasten zu tragen.

177 § 19 HGO - Öffentliche Einrichtungen, Anschluss- und Benutzungszwang

(1) Die Gemeinde hat die Aufgabe, in den Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für ihre Einwohner erforderlichen wirtschaftlichen, sozialen, sportlichen und kulturellen öffentlichen Einrichtungen bereitzustellen.

178 § 20 HGO – Teilnahme an öffentlichen Einrichtungen und Gemeindelasten

(1) Die Einwohner der Gemeinden sind im Rahmen der bestehenden Vorschriften berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde zu benutzen, und verpflichtet, die Gemeindelasten zu tragen.

Zur Untersuchung der Aufgabenbereiche Sport, Kultur und freiwillige Leistungen wurden

- das Gesamtergebnis,
- der jeweilige Aufwand hierzu an den Gesamtaufwendungen,
- der Kostendeckungsgrad und
- die Unterdeckung je Einwohner

jeweils für das Jahr 2021 ermittelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die freiwilligen Leistungen zu überprüfen und im Rahmen der Leistungsfähigkeit zu entscheiden, ob sie und gegebenenfalls wie fortgeführt oder reaktiviert werden können.¹⁷⁹

5.9 Ausblick

Der Haushaltsausgleich im ordentlichen Ergebnis stellt die Grundlage für eine finanzielle Generationengerechtigkeit und ein nachhaltiges Handeln dar. Der Ergebnisausgleich ist dabei kein Selbstzweck, sondern dient der stetigen Aufgabenerledigung. Die finanzielle Leistungsfähigkeit entscheidet darüber hinaus über die Möglichkeit einer Kommune, sich im Hinblick auf Investitionen und Leistungen nachhaltig zu entwickeln. Die Kommunalfinanzen sollen dazu beitragen, die ökonomischen, ökologischen und sozialen Grundlagen des Gemeinwesens zu erhalten und zu entwickeln. Damit gilt unverändert die These: „Die Pflicht zum Haushaltsausgleich geht allen anderen Pflichten vor, weil auf die Dauer keine Pflicht mehr erfüllt werden kann, wenn der Haushaltsausgleich nicht gelingt.“¹⁸⁰

Um nachhaltiges Handeln konkret umzusetzen, können die Kommunen auf Grundlage einer Strategie relevante Produkte sowie Produktziele und -kennzahlen bilden. Hierbei kann der vom Rat für Nachhaltige Entwicklung publizierte Berichtsrahmen Nachhaltige Kommune (BNK) genutzt werden. Der BNK ist an die 17 SDGs (Sustainable Development Goals) angelehnt, die im Jahr 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedet wurden. Die Informationen werden über ein Portal den Kommunen zugänglich gemacht.¹⁸¹

Die Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen können einen Beitrag zur Steuerung des Haushalts liefern. Hierbei bietet es sich an, das Thema Nachhaltigkeit in die Berichte über den Haushaltsvollzug nach § 28 GemHVO einzubinden. So können die in den Berichten darzustellenden produktorientierte Ziele und Kennzahlen um nachhaltigkeitsorientierte Aspekte erweitert werden.¹⁸²

179 Die Berechnungen und Analysen sind im Anhang 4: Sport, Kultur und freiwillige Leistungen dargestellt.

180 Oebbecke, Die unterfinanzierte Kommunalverwaltung, DV 29 (1996) S. 323 ff (338 f.).

181 Vgl. SDG-Portal <https://www.sdg-portal.de>

182 Vgl. dazu Keilmann, Gnädinger - Integrierte Haushalts- und Nachhaltigkeitssteuerung, in: Scheller, Junkernheinrich, Koriath, Lenk, Woisin, Ranscht-Ostwald (Hrsg.), Jahrbuch für öffentliche Finanzen 2-2022, S. 125 ff.

5.10 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ordentlicher Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte) (in Prozent)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Battenberg (Eder)	2017	410	410	470	3.714	55	11,2	402	1.083	-770	40
	2018	1.712	1.712	1.9120	15.628	55	29,6	1.472	2.026	515	45
	2019	2.196	2.196	2.265	17.894	55	43,4	2.400	2.603	14,5%	45
	2020	1.072	1.072	1.121	19.064	55	20,2	917	1.484	8,0%	45
	2021	598	598	656	19.720	55	-3,0	-131	412	2,8%	15
Biebesheim am Rhein	2017	-902	794	1.745	27.776	45	2,6	130	537	6.089	35
	2018	-1.378	-1.060	-1.232	26.544	5	10,9	606	1.015	5.916	45
	2019	23	341	28	26.572	55	-6,2	-342	57	26,4%	15
	2020	17	358	569	27.413	55	-1,1	-69	321	21,3%	15
	2021	-1.411	-1.053	-1.372	26.041	5	4,2	216	621	12,9%	35
Breidenbach	2017	1.611	5.193	1.744	37.670	55	25,3	1.516	1.878	2.558	45
	2018	713	5.906	789	38.467	55	21,5	1.062	1.436	3.079	45
	2019	-67	5.839	-62	38.412	40	6,8	314	1.188	28,3%	35
	2020	334	6.174	429	38.849	55	0,8	45	964	25,7%	35
	2021	679	6.853	1.062	39.867	55	3,3	197	756	24,8%	35
Dietzhöfztal	2017	-425	13.278	-349	22.368	40	26,3	1.626	1.783	1.480	45
	2018	-1.640	11.638	-1.595	20.756	40	-13,6	-599	-458	1.182	5
	2019	232	11.870	215	20.955	55	36,7	2.422	2.626	12,0%	45
	2020	79	11.949	-19	20.903	50	28,4	1.691	1.884	15,5%	45
	2021	690	12.639	780	21.667	55	12,3	861	1.013	10,4%	45

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte) oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ordentlicher Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte) (in Prozent)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0$ Prozent ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	
Einhausen ⁶⁾	2017	-1.236	313	97	21.114	45	17,6	921	1.272	3.262	45
	2018	17	17	118	21.239	55	7,2	394	964	3.969	35
	2019	429	429	1.218	22.457	55	10,2	619	1.222	37,0%	45
	2020	644	1.073	612	23.069	55	6,7	415	1.103	21,9%	35
	2021	234	1.306	394	23.465	55	5,9	400	1.209	18,2%	35
Eiz	2017	811	1.345	1.062	25.030	55	18,8	1.047	2.097	1.730	45
	2018	982	1.515	1.007	26.037	55	23,0	1.469	2.025	2.784	45
	2019	1.167	2.682	1.274	27.311	55	18,8	1.254	1.840	25,7%	45
	2020	733	3.415	1.133	28.444	55	28,9	1.922	2.414	28,0%	45
	2021	10.919	14.334	11.027	39.471	55	142,9	34.311	34.794	79,7%	45
Fernwald ⁶⁾	2017	-2.446	368	1.212	17.426	45	26,5	1.585	1.840	-378	40
	2018	-305	-305	-410	17.015	5	-7,7	-469	-171	928	5
	2019	-93	-93	131	17.110	10	8,8	559	891	12,7%	45
	2020	1.236	1.329	1.368	18.477	55	24,3	1.991	2.393	29,5%	45
	2021	2.126	3.362	2.538	21.016	55	15,9	1.264	2.330	34,8%	45
Gernsheim	2017	-116	6.544	952	69.287	45	36,4	3.962	4.682	9.726	45
	2018	744	6.474	1.032	70.319	55	55,6	6.706	7.980	7.873	45
	2019	1.234	6.849	1.645	71.964	55	54,5	6.872	8.269	16,6%	45
	2020	-7.326	267	2.520	74.483	45	178,0	7.968	8.512	64,1%	45
	2021	-5.489	-5.220	5.400	79.883	10	-277,0	-26.043	-25.443	13,6%	5

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ordentlicher Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte) (in Prozent)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelzufluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0\%$ ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Greifenstein	2017	1.421	2.458	1.397	34.181	55	30,6	1.411	1.830	1.708	45
	2018	-553	1.905	-497	33.809	40	9,9	400	810	311	45
	2019	-22	1.884	141	33.884	45	8,1	342	769	5,1%	45
	2020	1.119	3.003	1.092	34.967	55	22,1	1.096	1.611	6,5%	45
	2021	1.047	4.049	1.154	35.952	55	24,2	1.254	1.616	15,0%	45
Großalmerode ⁽⁶⁾	2017	-4.312	352	384	5.663	45	11,5	558	800	-5.124	40
	2018	-1.693	419	370	8.233	45	10,4	513	747	440	45
	2019	34	34	23	8.256	55	4,0	201	658	1,4%	30
	2020	623	658	578	8.833	55	20,7	1.220	1.653	22,8%	45
	2021	730	1.288	753	9.587	55	14,1	801	1.279	31,9%	45
Heringen (Werra) ⁽⁶⁾	2017	-26.832	-10.382	-12.224	-2.885	0	-	-12.937	-10.685	-23.625	0
	2018	-10.019	2.365	747	8.783	45	2,2	239	2.643	-626	30
	2019	365	365	417	7.683	55	-8,3	-869	1.936	4,1%	15
	2020	-2.190	-1.825	-2.196	5.487	5	-25,1	-1.691	654	-2,9%	10
	2021	683	2.488	2.586	7.722	55	23,5	3.185	5.681	2,3%	45
Münzenberg	2017	278	2.919	319	20.777	55	41,0	1.708	1.825	2.961	45
	2018	208	2.849	225	21.002	55	18,4	697	805	3.206	45
	2019	485	3.126	495	21.503	55	13,9	626	736	33,0%	45
	2020	347	2.988	344	21.873	55	25,6	1.335	1.410	33,2%	45
	2021	2.166	5.686	2.170	24.019	55	48,8	2.756	2.826	46,9%	45

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte) oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ordentlicher Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte) (in Prozent)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0\%$ ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	
Otzberg ⁽⁶⁾	2017	-1.056	486	587	22.751	45	31,1	1.367	1.629	1.380	45
	2018	218	218	427	23.178	55	13,6	613	900	1.728	45
	2019	74	74	151	23.329	55	30,2	1.403	1.721	26,4%	45
	2020	82	158	503	23.833	55	11,6	573	877	30,2%	45
	2021	422	581	611	24.528	55	10,0	512	921	22,0%	45
Sinn ⁽⁶⁾	2017	-2.289	674	766	5.567	45	22,9	1.168	1.495	-2.806	40
	2018	-4	849	841	7.858	45	52,8	2.263	2.511	449	45
	2019	-584	4	34	7.893	45	-8,6	-371	141	0,4%	10
	2020	366	367	358	8.251	55	12,5	680	2.294	19,5%	45
	2021	417	784	538	8.789	55	1,8	89	604	-3,6%	30
Sulzbach (Taunus)	2017	-435	14.046	-187	48.533	40	-9,6	-1.182	-753	6.493	5
	2018	1.1.127	14.021	1.303	49.836	55	-7,3	-1.092	-492	300	5
	2019	1.487	15.508	2.266	52.102	55	62,8	9.692	10.379	28,5%	45
	2020	1.897	17.405	1.597	53.699	55	6,6	1.162	1.820	23,7%	35
	2021	-804	16.601	-655	52.658	40	12,5	1.488	2.103	21,8%	45
Villmar ⁽⁶⁾	2017	-8.849	-269	-292	19.17	5	-24,9	-1.082	-171	-7.682	0
	2018	327	327	218	23.123	55	1,5	88	1.330	-169	30
	2019	526	526	306	23.332	55	6,5	411	1.727	10,3%	35
	2020	-733	-207	-558	22.774	5	7,7	449	1.755	13,8%	35
	2021	875	875	958	23.367	55	-9,5	-620	811	7,7%	15

Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich ordentlicher Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte) (in Prozent)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2,0\%$ ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Wabern	2017	371	4.909	475	36.438	55	42,5	2.088	2.092	8.829	45
	2018	1.190	6.099	1.283	37.721	55	42,3	2.461	2.481	7.857	45
	2019	765	6.888	821	38.572	55	37,2	2.219	2.240	66,0%	45
	2020	865	7.754	897	39.469	55	36,0	2.065	2.084	81,2%	45
	2021	417	8.170	437	39.906	55	27,8	1.650	1.677	84,8%	45
Zierenberg ⁽⁶⁾	2017	-2.428	348	457	13.971	45	-7,4	-353	1.276	-1.526	10
	2018	165	165	215	14.186	55	9,5	471	1.149	104	45
	2019	202	367	298	14.484	55	4,2	228	1.249	8,4%	35
	2020	128	495	149	14.633	55	14,1	768	1.578	6,0%	45
	2021	292	787	288	14.921	55	8,4	474	1.529	6,5%	45

■ = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
■ = Kenngröße erreicht und bepunktet
■ = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

Anmerkung: Vorläufige Werte sind in *kursiver Schrift* dargestellt.

1) Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0

2) Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der ordentlichen Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0

3) „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)

4) Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlung für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen "Hessenkasse" ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)

5) Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt die Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Absatz 1 HGO).

6) Die Kommune hat von der Möglichkeit nach § 25 Absatz 3 GemHVO a. F. Gebrauch gemacht, die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandenen Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 mit dem Eigenkapital zu verrechnen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

Ansicht 59: Mehrkomponentenmodell - 1. und 2. Beurteilungsebene

5.11 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbe- träge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau nach Mittelfristiger Ergebnis- planung)	
Battenberg (Eder)	2017	ja	315	●	●	55	40	95	stabil	fragil	6.656	3.228	fragil	
	2018	ja	393	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	299	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	328	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	15	70	instabil					
Biebesheim am Rhein	2017	ja	295	565	545	45	35	80	stabil	fragil	-1.053	-634	konso- lidie- rungs- bedürf- tig ⁵⁾	
	2018	ja	217	298	271	5	45	50	instabil					
	2019	ja	229	●	●	55	15	70	stabil					
	2020	ja	229	○	○	55	15	70	stabil					
	2021	nein	●	○	○	5	35	40	instabil					
Breidenbach	2017	ja	-15	-240	-197	55	45	100	stabil	stabil	6.853	254	stabil	
	2018	ja	5	537	509	55	45	100	stabil					
	2019	ja	25	172	144	40	35	75	stabil					
	2020	ja	-4	150	k.A.	55	35	90	stabil					
	2021	ja	1	○	○	55	35	90	stabil					
Dietzhölzital	2017	nein	181	●	●	40	45	85	instabil	konso- lidie- rungs- be- dürftig	12.639	-1.450	konso- lidie- rungs- bedürf- tig	
	2018	nein	15	●	●	40	5	45	instabil					
	2019	nein	151	●	●	55	45	100	instabil					
	2020	nein	38	○	○	50	45	95	instabil					
	2021	nein	8	○	○	55	45	100	instabil					

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüfbarer Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbe- träge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau nach Mittelfristiger Ergebnis- planung)	
Einhausen	2017	Ja	-12	-444	-477	45	45	90	stabil	fragil	1.306	953	fragil	
	2018	Ja	-20	-492	-478	55	35	90	stabil					
	2019	Ja	7	-166	-171	55	45	100	stabil					
	2020	Ja	286	○	○	55	35	90	stabil					
	2021	Nein	●	○	○	55	35	90	instabil					
Elz	2017	Ja	36	-262	-240	55	45	100	stabil	stabil	14.334	121	stabil	
	2018	Ja	35	-264	-304	55	45	100	stabil					
	2019	Ja	55	-321	-312	55	45	100	stabil					
	2020	Ja	47	-263	-563	55	45	100	stabil					
	2021	Ja	59	○	○	55	45	100	stabil					
Fernwald	2017	Ja	-6	●	●	45	40	85	stabil	konsolidierungs- be- dürftig	3.362	709	konsolidierungs- bedürftig	
	2018	Ja	-21	●	●	5	5	10	instabil					
	2019	Ja	-1	●	●	10	45	55	instabil					
	2020	Ja	-9	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	Nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Gemsheim	2017	Ja	34	●	●	45	45	90	stabil	fragil	-5.220	-6.222	konsolidierungs- bedürftig ⁵⁾	
	2018	Ja	56	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	Ja	56	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	Ja	152	○	○	45	45	90	stabil					
	2021	Ja	3	○	○	10	5	15	instabil					

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüfbarer Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbe- träge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau nach Mittelfristiger Ergebnis- planung)	
Greifenstein	2017	nein	364	•	•	55	45	100	instabil	konsolidierungs- bedürftig	4.049	1.687	konsolidierungs- bedürftig	
	2018	nein	300	•	•	40	45	85	instabil					
	2019	nein	299	•	•	45	45	90	instabil					
	2020	nein	256	○	○	55	45	100	instabil					
	2021	nein	•	○	○	55	45	100	instabil					
Großalmerode	2017	ja	-4	68	176	45	40	85	stabil	stabil	1.288	719	stabil	
	2018	ja	174	-108	-98	45	45	90	stabil					
	2019	ja	432	•	•	55	30	85	stabil					
	2020	ja	304	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	92	○	○	55	45	100	stabil					
Heringen (Werra)	2017	ja	272	•	•	0	0	0	instabil	konsolidierungs- bedürftig	683	2.780	konsolidierungs- bedürftig	
	2018	ja	278	•	•	45	30	75	stabil					
	2019	ja	228	•	•	55	15	70	stabil					
	2020	ja	220	○	○	5	10	15	instabil					
	2021	nein	•	○	○	55	45	100	instabil					
Münzenberg	2017	ja	877	•	•	55	45	100	stabil	fragil	6.446	76	fragil	
	2018	ja	456	•	•	55	45	100	stabil					
	2019	ja	257	•	•	55	45	100	stabil					
	2020	ja	298	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	•	○	○	55	45	100	instabil					

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüfbarer Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbe- träge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau nach Mittelfristiger Ergebnis- planung)	
Otzberg	2017	Ja	97	111	180	45	45	90	stabil					
	2018	Ja	126	276	277	55	45	100	stabil					
	2019	Ja	97	-89	-88	55	45	100	stabil	stabil	581	1.190	stabil	
	2020	Ja	95	o	o	55	45	100	stabil					
	2021	Ja	17	o	o	55	45	100	stabil					
Sinn	2017	nein	259	•	•	45	40	85	instabil	konso- lidie- rungs- be- dürftig	784	-1.017	konso- lidie- rungs- bedürftig	
	2018	nein	125	•	•	45	45	90	instabil					
	2019	nein	131	•	•	45	10	55	instabil					
	2020	nein	18	o	o	55	45	100	instabil					
	2021	nein	•	o	o	55	30	85	instabil					
Sulzbach (Taunus)	2017	Ja	315	466	561	40	5	45	instabil	fragil	16.260	-8.233	fragil	
	2018	Ja	741	•	•	55	5	60	instabil					
	2019	Ja	376	•	•	55	45	100	stabil					
	2020	Ja	228	o	o	55	35	90	stabil					
	2021	Ja	39	o	o	40	45	85	stabil					
Villmar	2017	Ja	223	-183	k.A.	5	0	5	instabil	konso- lidie- rungs- be- dürftig	875	2.434	konso- lidie- rungs- bedürftig	
	2018	Ja	61	97	k.A.	55	30	85	stabil					
	2019	Ja	-3	-135	k.A.	55	35	90	stabil					
	2020	Ja	185	-426	-268	5	35	40	instabil					
	2021	nein	•	o	o	55	15	70	instabil					

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbe- träge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage nach Rückschau und mit Vorschau nach Mittelfristiger Ergebnis- planung)
Wabern	2017	ja	385	●	●	55	45	100	stabil	konsolidierungs- bedürftig	8.170	2.040	konsolidierungs- bedürftig
	2018	ja	1.133	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	nein	●	●	●	55	45	100	instabil				
	2020	nein	●	○	○	55	45	100	instabil				
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil				
Zierenberg	2017	ja	371	●	●	45	10	55	instabil	stabil	787	19	stabil
	2018	ja	391	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	ja	355	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	411	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	78	○	○	55	45	100	stabil				

= fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
 = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
 und = fällig, jedoch nicht erfüllt
 und = Frist nicht fällig

k.A. = keine Angabe

1) Der Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ist mit dem Abschluss der Nacherhebungsphase definiert. Lag zu diesem Zeitpunkt für ein Haushaltsjahr kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, wurde dieses Jahr als instabil eingestuft.

2) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte und/oder fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss

3) Bewertung für alle Jahre (vor MEP):

und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

4) Unter Berücksichtigung des ordentlichen Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages (sofern der Jahresabschluss nicht vorlag, wurde auf vorläufige Werte zurückgegriffen).

5) Abstufung in der Gesamtbewertung, da Altfehlbeträge zum 31. Dezember 2021 sowie geplante negativen Ergebnisse der MEP vorlagen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022

5.12 Anhang 3: Kinderbetreuung

Der Zuschussbedarf der Kommunen im Vergleichsring sowie Determinanten für eine wirtschaftliche Betreuung von Kindern sind in Ansicht 61 dargestellt.

Determinanten und Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen im Jahr 2021								
	Zuschussbedarf je Einwohner			Eigene Kindertageseinrichtungen				
	Eigene ¹⁾	Externe ¹⁾	Gesamt ¹⁾	Auslastungsquote ²⁾	Durchschnittliche Betreuungsdauer in Stunden ¹⁾	Mehr- (+) / Minderpersonal (-) in VZÄ ¹⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial Personalausstattung ³⁾	Ergebnisverbesserungspotenziale Elternbeiträge ⁴⁾
Battenberg (Eder)	-	293 €	293 €	-	-	-	-	-
Biebesheim am Rhein	162 €	57 €	218 €	80,6%	8,2	1,10	60.400 €	18.300 €
Breidenbach	-	225 €	225 €	-	-	-	-	-
Dietzhöhlental	-	306 €	306 €	-	-	-	-	-
Einhausen	143 €	24 €	167 €	105,5%	7,7	0,70	38.000 €	1.000 €
Elz	167 €	72 €	239 €	82,0%	8,7	8,90	487.600 €	22.900 €
Fernwald	240 €	16 €	256 €	84,2%	8,0	6,30	346.700 €	29.200 €
Gernsheim	195 €	110 €	305 €	91,7%	7,9	5,70	309.000 €	5.900 €
Greifenstein	103 €	71 €	173 €	91,1%	6,7	8,60	471.500 €	11.100 €
Großalmerode	-	95 €	95 €	-	-	-	-	-
Heringen (Werra)	212 €	12 €	224 €	93,4%	9,1	2,70	147.100 €	23.500 €
Münzenberg	242 €	-	242 €	93,0%	7,3	2,90	159.500 €	500 €
Otzberg	172 €	46 €	218 €	89,7%	7,0	4,10	225.300 €	0 €
Sinn	45 €	164 €	209 €	99,2%	7,5	-0,20	0 €	7.200 €
Sulzbach (Taunus)	71 €	269 €	340 €	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Villmar	146 €	53 €	198 €	86,0%	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Wabern	k.A.	k.A.	177 €	86,0%	6,9	2,20	117.700 €	63.100 €
Zierenberg	191 €	-	191 €	91,3%	7,6	7,00	381.600 €	1.400 €
Summe							2.744.400 €	184.100 €
Unteres Quartil	143 €	50 €	193 €	86,0%	7,2	1,85	103.375 €	1.300 €
Oberes Quartil	195 €	195 €	253 €	93,0%	8,1	6,48	355.425 €	23.050 €

Determinanten und Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen im Jahr 2021								
	Zuschussbedarf je Einwohner			Eigene Kindertageseinrichtungen				
	Eigene ¹⁾	Externe ¹⁾	Gesamt ¹⁾	Auslastungsquote ²⁾	Durchschnittliche Betreuungsdauer in Stunden ¹⁾	Mehr- (+) / Minderpersonal (-) in VZÄ ¹⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial Personalausstattung ³⁾	Ergebnisverbesserungspotenziale Elternbeiträge ⁴⁾
<p>1)  unteres Quartil  = oberes Quartil</p> <p>2)  >= 95 Prozent  >=85 Prozent und < 95 Prozent  < 85 Prozent</p> <p>3) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 54.900 Euro (Basis: TVöD SuE 2021, S 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten). Mehr- / Minderpersonal in VZÄ x 54.900 Euro</p> <p>4) Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials lag der Medianwert je Betreuungsdauer in Stunden je Tag bei der Betreuung von Kindern zwischen 0 und 2 Jahren, zwischen 2 und 3 Jahren sowie zwischen 3 und 6 Jahren zugrunde. (Beträge des Medians je Monat abzgl. Beitrag der Kommune je Monat) x Betreute Kinder x 12</p> <p>- = keine eigenen oder externen Kindertageseinrichtungen bestanden. k.A. = keine Angaben</p> <p>Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022</p>								

Ansicht 61: Determinanten und Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen im Jahr 2021

Der obere Quartilswert beim Zuschussbedarf je Einwohner für Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft lag bei 143 Euro und für Kindertageseinrichtungen in fremder Trägerschaft bei 50 Euro.

Zuschussbedarf

In 16¹⁸³ der 18 geprüften Körperschaften bestanden Kindertageseinrichtungen in fremder Trägerschaft. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich in Form von Betriebskostenzuschüssen, bei denen die nachgewiesenen Kosten für den Betrieb der Einrichtungen in Höhe des vereinbarten Prozentsatzes den Trägern erstattet wurden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei Neuabschlüssen von Trägerverträgen auf prozentuale Kostendeckungsvereinbarungen zu Gunsten von festen Zuschusszahlungen zu verzichten.¹⁸⁴ Nicht vereinbarte Mehrkosten müssen dabei von den freien Trägern übernommen werden. Die pauschalen Zuschussvereinbarungen erhöhen die Planbarkeit von Aufwendungen und geben darüber hinaus einen Anreiz zum wirtschaftlichen Handeln.

Die Auslastungsquote ergibt sich aus dem Verhältnis der belegten Plätze zu den genehmigten Plätzen und zeigt an, wie viele Plätze in den Tageseinrichtungen tatsächlich in Anspruch genommen werden. Entsprechend des im Achten Sozialgesetzbuch festgelegten gesetzlichen Anspruchs auf Kinderbetreuung müssen die Kommunen eine ausreichende Zahl an Plätzen bereitstellen. Aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist dabei eine möglichst hohe Auslastung der

Auslastungsquote

183 Battenberg, Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Dietzhölztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Großalmerode, Heringen (Werra), Otzberg, Sinn, Sulzbach (Taunus), Villmar und Wabern

184 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 16. November 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

vorhandenen Einrichtungen anzustreben. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent.¹⁸⁴ Bei der Gesamtauslastung der eigenen Kindertageseinrichtungen erreichten zwei Kommunen¹⁸⁵ die geforderten 95 Prozent. Eine Auslastung von weniger als 95 Prozent wiesen elf Kommunen¹⁸⁶ auf. Dies erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht wirtschaftlich. In einer Kommune¹⁸⁷ lagen keine Daten vor und vier Kommunen¹⁸⁸ verfügten nicht über Kindertageseinrichtungen in eigener Trägerschaft.

Betreuungsdauer

Längere Betreuungsdauern gehen in der Regel mit höheren Personalaufwendungen einher und beeinflussen damit die Wirtschaftlichkeit. Die Anmeldezeiten werden durch die in der Gebührensatzung festgelegten Gebührenstaffelung nach Betreuungsdauer beeinflusst. Eine sachgerechte Gebührenstaffelung kann zu der Ermittlung des tatsächlichen Bedarfs beitragen. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass durch die Freistellung der Vormittagsbetreuung bis sechs Stunden bei den Ü3-Kindern die Einflussnahme nur noch eingeschränkt möglich ist. Unterscheidet sich die Gebühr einer Vormittags- und einer Ganztagsbetreuung nicht oder nur unwesentlich, sind erfahrungsgemäß vermehrt Ganztagsanmeldungen festzustellen, ohne dass eine regelmäßige Ganztagsbetreuung tatsächlich in Anspruch genommen wird. In Greifenstein war mit 6,7 Stunden die kürzeste und in Heringen (Werra) mit 9,1 Stunden die längste durchschnittliche Betreuungsdauer vorzufinden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die vorgenannten Aspekte bei der Gebührensatzung von Seiten der Kommune zu berücksichtigen und die Betreuungsdauer an die tatsächliche Inanspruchnahme anzupassen.

Personalstruktur

Die ordentlichen Aufwendungen für die Kinderbetreuung entfallen weit überwiegend auf die Personalaufwendungen. Die Personalausstattung hat damit einen maßgeblichen Einfluss auf den Zuschussbedarf.

Die Ist-Personalausstattung in den eigenen Kindertageseinrichtungen im Vergleich zur Soll-Fachkraftquote schwankte zwischen minus 0,2 VZÄ Minderpersonal in Sinn und 8,9 VZÄ Mehrpersonal in Elz. Unter Anwendung standardisierter Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent¹⁸⁹ ergab sich hieraus ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Summe von 2.744.400 Euro. Mit 487.600 Euro war das Ergebnisverbesserungspotenzial in Elz am höchsten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, aus Gründen der Wirtschaftlichkeit die Personalausstattung dem gesetzlichen Mindeststandard nach HKJGB anzupassen.

Elternbeiträge

Mit der Änderung des Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuches und anderer Rechtsvorschriften wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhalten zum Ausgleich jährliche Zuwendungen. Für das Jahr 2021 waren diese auf 1.692,29 Euro je in der Kommune gemeldetem Kind der betreffenden Altersgruppe festgesetzt. Dies entsprach einem monatlichen Betrag von 141,02 Euro. Bei sechs Betreuungsstunden belief sich dieser auf 23,50 Euro je Kind im Monat und freigestellter Stunde. Dieser Betrag steigt bis zum Jahr 2025 kontinuierlich auf 25,31 Euro im Monat je Kind und freigestellter Stunde. Die

185 Einhausen und Sinn

186 Biebesheim am Rhein, Elz, Fernwald, Gernsheim, Greifenstein, Heringen (Werra), Mützenberg, Otzberg, Villmar, Wabern und Zierenberg

187 Sulzbach (Taunus)

188 Battenberg (Eder), Breidenbach, Dietzhölztal und Großalmerode

189 Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent wurden in Höhe von 54.900 Euro (Basis: TVöD SuE 2021, S 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).

Überörtliche Prüfung hält es für angemessen, wenn sich die Kommunen bei dem über die Freistellung hinausgehenden Kostenbeitrag je Stunde an diesen Werten orientieren. In elf¹⁹⁰ der 18 Vergleichskommunen lag der mittlere Stundensatz für Kinder ab drei Jahren im Jahr 2021 unter dem Wert von 23,50 Euro.

Geringere Stundensätze werden insbesondere aus sozialpolitischen Erwägungen, die der kommunalen Selbstverwaltung der jeweiligen Kommune unterliegen, gewählt. Eine Anpassung der Elternbeiträge bietet die Möglichkeit zur Ermittlung von Ergebnisverbesserungspotenzialen, die vereinnahmt werden könnten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, angemessene Elternbeiträge zu erheben.

190 Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Dietzhöltal, Elz, Gernsheim, Greifenstein, Heringen (Werra), Sulzbach (Taunus), Villmar, Wabern und Zierenberg

5.13 Anhang 4: Sport, Kultur und freiwillige Leistungen

Unterdeckung

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Leistungen und Aufwendungen für die Sportförderung inklusive Bäder (Produktbereich 08), Kultur und Wissenschaft (Produktbereich 04) und sonstige freiwillige Leistungen, die im Wesentlichen das Bereitstellen von Dorfgemeinschaftshäuser umfassten. Der Sport ist nach der Hessischen Verfassung Staatsziel¹⁹¹, die einzelnen Leistungen im Produktbereich 08 werden jedoch als freiwillig angesehen. Die Ansicht 62 zeigt eine Übersicht der Kennzahlen der Vergleichskommunen für das Jahr 2021.

Kennzahlen zu Sport, Kultur und freiwilligen Leistungen 2021				
	Gesamtergebnis	Anteil Aufwand an Gesamtaufwendungen	Kostendeckungsgrad	Unterdeckung je Einwohner ¹⁾
Battenberg (Eder)	-462.647 €	7,1%	0,9%	85 €
Biebesheim am Rhein	-1.091.984 €	5,8%	3,4%	165 €
Breidenbach	-894.338 €	8,8%	16,7%	133 €
Dietzhöhlztal	-824.689 €	10,6%	3,0%	149 €
Einhausen	-883.997 €	8,8%	12,7%	135 €
Elz	-1.042.311 €	6,5%	14,4%	132 €
Fernwald	-566.559 €	6,2%	11,4%	80 €
Gernsheim	-1.178.254 €	5,0%	6,8%	109 €
Greifenstein	-396.699 €	3,5%	2,7%	61 €
Großalmerode	-431.473 €	6,3%	19,2%	69 €
Heringen (Werra)	-1.575.512 €	14,8%	27,2%	222 €
Münzenberg	-506.801 €	4,5%	10,5%	88 €
Otzberg	-78.964 €	0,8%	5,1%	12 €
Sinn	-218.233 €	4,3%	19,0%	34 €
Sulzbach (Taunus)	-1.058.155 €	6,3%	15,5%	115 €
Villmar	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Wabern	-497.872 €	6,0%	9,9%	68 €
Zierenberg	-741.189 €	7,9%	10,3%	114 €
Unteres Quartil	-1.042.311 €	5,0%	5,1%	69 €
Oberes Quartil	-462.647 €	7,9%	15,5%	133 €

1)  = Wert ≤ unteres Quartil
 = Wert zwischen unterem und oberem Quartil
 = Wert ≥ oberes Quartil

k.A. = keine Angabe, da Teilergebnisrechnungen 2021 nicht vorlagen
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2022.

Ansicht 62: Kennzahlen zu Sport, Kultur und freiwilligen Leistungen 2021

Der Anteil des Aufwands für Sport, Kultur und freiwillige Leistungen an den Gesamtaufwendungen lag in den Vergleichskommunen im Jahr 2021 zwischen

191 Artikel 26g der Verfassung des Landes Hessen

Der Sport genießt den Schutz und die Förderung des Staates, der Gemeinden und Gemeindeverbände.

0,8 Prozent in Otzberg und 14,8 Prozent in Heringen (Werra). Der Kostendeckungsgrad lag im Median bei 10,5 Prozent. Hieraus wird deutlich, dass die Erträge in diesem Aufgabenbereich eine untergeordnete Bedeutung haben. Die Unterdeckung je Einwohner lag zwischen 12 Euro in Otzberg und 222 Euro in Heringen (Werra).

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die freiwilligen Leistungen zu überprüfen und im Rahmen der Leistungsfähigkeit zu entscheiden, ob diese im gegebenen Umfang fortgeführt werden können.¹⁹²

¹⁹² Vgl. hierzu die Ausführungen im Konsolidierungsbuch 2022 (Stand Dezember 2022) unter <https://rechnungshof.hessen.de/infothek/konsolidierungsbuch>

6 „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung

6.1 Vorbemerkungen

Prüfungsthema

Ziel der 235. Vergleichenden Prüfung war, die Haushaltsstruktur von 18 Städten und Gemeinden (1.289 bis 4.885 Einwohner) zu analysieren sowie die Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns festzustellen. Aus den Erkenntnissen der Prüfung leitete die Überörtliche Prüfung Handlungsempfehlungen und Ergebnisverbesserungspotenziale für die Kommunen ab.

Geprüfte Körperschaften

Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Kefenrod, Malsfeld, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Ringgau, Romrod, Schwarzenborn



Ansicht 63: „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 121,6 Millionen Euro. Es setzt sich aus den Gesamtaufwendungen (ordentliche Aufwendungen, Finanzaufwendungen sowie außerordentliche Aufwendungen) der geprüften Kommunen für das Jahr 2021 zusammen.

Prüfungsvolumen

Die identifizierten jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale beliefen sich auf 2,7 Millionen Euro.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenziale
Allgemeine Verwaltung (Anpassung der Vollzeitäquivalente der Allgemeinen Verwaltung an den unteren Quartilswert des Vergleichs)	1,1 Mio. €
Kindertagesbetreuung (Anpassung der Personalausstattung der eigenen Kindertagesstätten an die Vorgaben des HKJGB)	0,4 Mio. €
Gebührenhaushalte (Anpassung der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung auf den oberen Quartilswert des Vergleichs)	0,5 Mio. €
Gebührenhaushalte (Erhebung kostendeckender Gebühren)	0,7 Mio. €
Summe jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	2,7 Mio. €
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Juli 2022	

Ansicht 64: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Sämtliche Zahlen, Daten und Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. Daraus ergeben sich unter anderem die hier dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. In diesem Gesamtbericht werden die wesentlichen und zentralen Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse vorgestellt.

Datengrundlage

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2022 bis September 2022
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	25. Mai 2023
Prüfungsbeauftragter:	Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte, Wiesbaden mit dem Unterauftragnehmer: AMHOCON Management & Consulting GmbH, Taunusstein (vgl. Seite 281)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 65: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Gliederung	6.2 Leitsätze.....	136
	6.3 Haushaltslage	137
	6.4 Öffentliche Spielplätze	142
	6.5 Allgemeine Verwaltung	150
	6.6 Kinderbetreuung	156
	6.7 Gebührenhaushalte	158
	6.8 Ausblick.....	165
	6.9 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	166
	6.10 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	169
	6.11 Anhang 3: Kinderbetreuung	172

6.2 Leitsätze

Seite 138 f.

Abtsteinach, Gornheimertal, Nüsttal und Schwarzenborn waren im Prüfungszeitraum stabil, Bromskirchen, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Malsfeld und Rasdorf fragil und die weiteren acht Kommunen konsolidierungsbedürftig.

Nur in Nüsttal und Rasdorf waren die Jahresabschlüsse für das Jahr 2021 aufgrund einer interkommunalen Zusammenarbeit im Bereich der Kämmererei fristgerecht aufgestellt und geprüft.

Seite 147 f.

Bei öffentlichen Spielplätzen wurden nur in Abtsteinach und Groß-Bieberau die Verkehrssicherungspflichten vollumfänglich eingehalten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den demografischen Wandel bei Um- oder Neubau von Spielplätzen zu berücksichtigen.

Seite 152 f.

In der Allgemeinen Verwaltung bestanden bei zwölf Kommunen Ergebnisverbesserungspotenziale. Sie können durch eine verursachungsgerechte interne Leistungsverrechnung und durch (digitale) Interkommunale Zusammenarbeit realisiert werden.

Seite 156 ff

Bei den Tageseinrichtungen für Kinder konnten sieben Kommunen mit eigenen und fünf Kommunen mit externen Einrichtungen den neuen gesetzlichen Mindeststandard zum Stichtag 1. März 2021 noch nicht erfüllen. Diese Kommunen stehen vor der Herausforderung, den neuen Mindeststandard bis zum Ende der Übergangsfrist am 31. Juli 2024 trotz des Fachkräftemangels bei pädagogischem Personal zu erreichen und die zusätzlichen Personalkosten im Haushalt einzuplanen.

Seite 159 ff.

In den Gebührenhaushalten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung hatte keine der in den Vergleich einbezogenen Kommunen alle Vorschriften des Gesetzes über kommunale Abgaben (KAG), der Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) sowie die geltende Rechtsprechung vollständig beachtet.

6.3 Haushaltslage

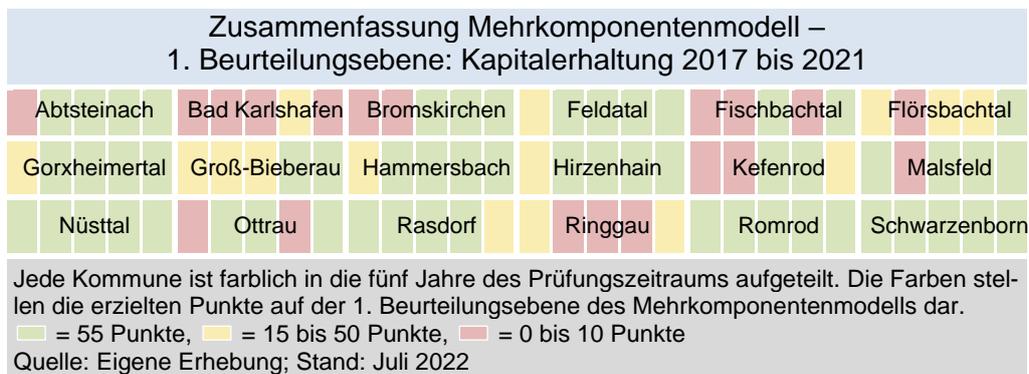
Die Gemeinden sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass ihre Finanzen gesund bleiben.¹⁹³ Die stetige Aufgabenerfüllung soll dabei, unter Beachtung der Grundsätze von Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit, gesichert sowie der Haushalt ausgeglichen sein.¹⁹⁴ Sollte dies nicht der Fall sein, hat die Gemeinde alle Anstrengungen zu unternehmen, um diesen Ausgleich herbeizuführen.

Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell¹⁹⁵ ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung, Substanzerhaltung und geordnete Haushaltsführung.

Auf der Ebene der Kapitalerhaltung wird betrachtet, ob das Ordentliche Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder von ordentlichen Rücklagen aus Vorjahren positiv war. Weitere Kenngrößen bilden ein positives Jahresergebnis sowie ein positiver Wert des Eigenkapitals.

Kapitalerhaltung

Ansicht 66 zeigt eine Zusammenfassung¹⁹⁶ der ersten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.



Ansicht 66: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung 2017 bis 2021

193 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

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

194 § 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.

195 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppischer Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff., Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff. und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff.

196 Für Details der ersten Beurteilungsebene siehe Ziffer 6.9 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Auf der ersten Beurteilungsebene zeigt sich im Prüfungszeitraum insgesamt ein positives Bild. In Abtsteinach, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Kefenrod und Ottrau verbesserte sich die Kapitalerhaltung beim Vergleich der Jahre 2017 und 2021. Einzig in Rasdorf verschlechterte sich die Kapitalerhaltung gegen den positiven Trend.

Substanzerhaltung

Bei der Substanzerhaltung wird als erste Kenngröße berechnet, ob die Selbstfinanzierungsquote aus dem Verhältnis der „Doppischen freien Spitze“¹⁹⁷ zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln bei acht Prozent¹⁹⁸ oder größer liegt. Alternativ werden die Kenngrößen positive „Doppische freie Spitze“ oder positiver Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit herangezogen. Ansicht 67 zeigt eine Zusammenfassung¹⁹⁹ der zweiten Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells.

Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2017 bis 2021									
Abtsteinach	Bad Karlshafen	Bromskirchen	Feldatal	Fischbachtal	Flörsbachtal				
Gorxheimertal	Groß-Bieberau	Hammersbach	Hirzenhain	Kefenrod	Malsfeld				
Nüsttal	Ottrau	Rasdorf	Ringgau	Romrod	Schwarzenborn				

Jede Kommune ist farblich in die fünf Jahre des Prüfungszeitraums aufgeteilt. Die Farben stellen die erzielten Punkte auf der 2. Beurteilungsebene des Mehrkomponentenmodells dar.
 ■ = 45 Punkte, ■ = 20 bis 40 Punkte, ■ = 0 bis 15 Punkte
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

Ansicht 67: Zusammenfassung Mehrkomponentenmodell – 2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung 2017 bis 2021

Das insgesamt positive Bild zeigte sich auch bei der Substanzerhaltung. In 2017 erreichten Fischbachtal, Flörsbachtal, Gorxheimertal, Malsfeld, Nüsttal, Rasdorf, Romrod und Schwarzenborn den Zielwert von acht Prozent bei der Selbstfinanzierungsquote, in 2021 zusätzlich Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Groß-Bieberau, Hammersbach und Hirzenhain. In Fischbachtal und Rasdorf hatte sich die Substanzerhaltung in 2021 gegenüber 2017 entgegen dem positiven Trend verschlechtert.

Geordnete
Haushaltsführung

Auf der dritten Beurteilungsebene²⁰⁰ waren die Jahresabschlüsse und ergänzend die Haushaltspläne Basis für die Bewertung der Haushaltslage. Voraussetzung für eine zielgerichtete Haushaltskonsolidierung und eine valide Einschätzung der Haushaltslage ist eine fristgerechte Planung vor Beginn des Haushaltsjahres. Valide Planungen bedürfen belastbarer Vorjahreswerte in Form von aufgestellten und geprüften Jahresabschlüssen. Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach Abschluss des Haushaltsjahres aufzustellen.²⁰¹ Vor diesem Hintergrund hat die Überörtliche Prüfung das Mehr-

197 Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie an das Sondervermögen „Hessenkasse“

198 Dieser Zielwert orientiert sich an vorangegangenen Haushaltsstrukturprüfungen.
Vgl. u. a. 210. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Kleinere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 118 ff.

199 Für Details der zweiten Beurteilungsebene siehe Abschnitt 6.9

200 Für Details der dritten Beurteilungsebene siehe Abschnitt 6.10.

201 § 112 HGO – Jahresabschluss, konsolidierter Jahresabschluss, Gesamtabschluss

komponentenmodell in seiner 3. Beurteilungsebene weiterentwickelt, um stärker auf fehlende, noch nicht fertig aufgestellte oder nicht beschlossene Jahresabschlüsse hinweisen zu können. Neu im Mehrkomponentenmodell ist auch, dass die Mittelfristige Ergebnisplanung (MEP) in die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage einfließt,²⁰² um Risiken und Chancen in der zukünftigen Finanzentwicklung zu berücksichtigen.

Nüsttal und Rasdorf hielten die Frist im gesamten Prüfungszeitraum ein. Hier waren die Jahresabschlüsse 2021 zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen bereits geprüft. Absteinach erreichte dieses Ziel für die Jahresabschlüsse 2017, 2020 sowie 2021 und Gorbheimertal für den Jahresabschluss 2021. Bromskirchen stellte den Jahresabschluss 2021 mit 102 Tagen, Kefenrod mit 44 Tagen und Schwarzenborn mit 59 Tagen Fristüberschreitung auf. Alle übrigen Kommunen hatten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen noch keinen Jahresabschluss für 2021 aufgestellt. Bei diesen Kommunen war das Haushaltsjahr 2021 als instabil zu bewerten. Ringgau hatte für den gesamten Prüfungszeitraum keinen Jahresabschluss aufgestellt, daher waren alle Jahre als instabil zu bewerten.

Fehlende Jahresabschlüsse in Ringgau

In der Gemeinde Ringgau war zum Zeitpunkt der Erhebungen nur der Jahresabschluss 2009 aufgestellt und geprüft. Die Prüfung des Jahresabschlusses 2010 hatte die Revision des Werra-Meißner-Kreises aufgrund von Fehlern im Anlagevermögen und der Anlagenbuchhaltung²⁰³ abgebrochen.

Aufgrund dieser erheblichen Probleme hatte die Gemeinde am 28. Februar 2022 beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) einen Antrag auf Abweichung von § 112 HGO²⁰⁴ gestellt.

-
- (9) Der Gemeindevorstand soll den Jahresabschluss der Gemeinde innerhalb von vier Monaten [...] nach Ablauf des Haushaltsjahres aufstellen und die Gemeindevertretung unverzüglich über die wesentlichen Ergebnisse der Abschlüsse unterrichten.
- 202 Ein kumulierter Fehlbedarf in der MEP deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Umgekehrt kann eine Finanzplanung mit in der Summe positiven Ordentlichen Ergebnissen ein Indiz für eine gute Entwicklung sein. Anhand der MEP im Haushaltsplan des Jahres 2022 (Ergebnisplanung 2022 bis 2025) wurde geprüft, ob der Ergebnishaushalt bis zum Ende des mittelfristigen Prüfungszeitraums unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im Ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im Ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Ordentlichen Rücklagen ausgeglichen werden kann. Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage vor MEP kann von der Bewertung nach MEP abweichen, sollte die MEP negativ sein. Die Haushaltslage der Kommune wird dann eine Stufe niedriger eingestuft.
- 203 Beispielsweise: Differenzen in der Abwicklung zwischen Gemeinde und Eigenbetrieb, Differenzen zwischen Werten der Finanz- und Anlagenbuchhaltung, Abweichungen zwischen der Finanzbuchhaltung und den Bank-/Barkassenbeständen, fehlende Buchungsbelege, fehlerhafte Buchungen in Bezug auf Kostenstellen oder Sachkonten, nicht nachvollziehbare Aufteilungsbuchungen einzelner Belege, alle Grundstücke einer Ortslage wurden in der Anlagenbuchhaltung als eine Anlage geführt, umsatzsteuerfreie Geschäftsvorfälle wurden mit Umsatzsteuer gebucht, Sonderposten aus Zuweisungen und Beiträgen wurden in der Anlagenbuchhaltung keinen Anlagegütern zugeordnet und somit nicht entsprechend aufgelöst, fehlende und fehlerhafte Rückstellungsbuchungen.
- 204 § 112 HGO – Jahresabschluss
- (1) Die Gemeinde hat für den Schluss eines jeden Haushaltsjahres einen Jahresabschluss aufzustellen. Er ist nach den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung aufzustellen und muss klar und übersichtlich sein. Er hat sämtliche Vermögensgegenstände, Schulden, Rechnungsabgrenzungsposten, Erträge, Aufwendungen, Einzahlungen und Auszahlungen zu enthalten, soweit durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes nichts anderes bestimmt ist. Der Jahresabschluss hat die tatsächlichen Vermögens-, Finanz- und Ertragslage der Gemeinde dazustellen.
- (4) Dem Jahresabschluss sind als Anlagen beizufügen

Die Gemeinde plante die Anlagenbuchhaltung neu aufzusetzen und zum Stichtag 1. Januar 2019 eine neue Eröffnungsbilanz aufzustellen, da eine Bereinigung aufgrund der vorliegenden Mängel nicht wirtschaftlich und in vertretbarem Zeitrahmen möglich war.

Die Jahresabschlüsse 2010 bis 2018 sollten mit Einschränkungen bei der Richtigkeit des Anlagevermögens und der Sonderposten aufgestellt und der Revision zur Prüfung vorgelegt werden. Die Revision hatte dieser Möglichkeit zugestimmt, wenn entsprechende Beschlüsse der Gemeindevertretung und eine Genehmigung des HMdIS vorliegen.

Das HMdIS hat den Antrag der Gemeinde Ringgau mit Schreiben vom 31. Mai 2022 genehmigt, dass die Jahresabschlüsse für den Zeitraum 2010 bis 2018 abweichend von den Vorschriften des § 112 HGO ohne ordnungsgemäß nachgewiesenes Anlagevermögen sowie der Sonderposten aufgestellt werden können.

Die Überörtliche Prüfung kritisiert die gewählte Verfahrensweise, da dadurch den Vorschriften der HGO nicht Rechnung getragen wird.

Mit Ausnahme von Ringgau stellten die Kommunen bis zu den örtlichen Erhebungen Jahresabschlüsse für das Jahr 2020 auf. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Genehmigung oder Bekanntgabe der Haushaltssatzung für das Jahr 2022 an die Aufstellung des Jahresabschlusses 2020 geknüpft war.²⁰⁵

Von 18 Kommunen legten bis zum Prüfungszeitpunkt sechs Kommunen²⁰⁶ einen geprüften Jahresabschluss 2019 vor. Nüsttal und Rasdorf konnten geprüfte Jahresabschlüsse für die Jahre 2020 und 2021 vorlegen.

Ein kumulierter Fehlbedarf in der MEP deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Umgekehrt kann eine Finanzplanung mit in der Summe positiven Ordentlichen Ergebnissen ein Indiz für eine gute Entwicklung sein. Die MEP soll in jedem der einzelnen Jahre ausgeglichen sein.²⁰⁷

Anhand der MEP im Haushaltsplan des Jahres 2022 (Ergebnisplanung 2022 bis 2025) wird geprüft, ob der Ergebnishaushalt bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im Ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im Ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Ordentlichen Rücklagen ausgeglichen werden kann.²⁰⁸

In Bad Karlshafen, Fischbachtal, Groß-Bieberau, Rasdorf und Ringgau war die MEP in Summe für die Jahre 2022 bis 2025 negativ. Fischbachtal, Groß-Bieberau und Rasdorf wiesen zum 31. Dezember 2021 ordentliche Ergebnissrücklagen in ausreichender Höhe aus, um die geplanten negativen Ergebnisse auszugleichen. In Bad Karlshafen und Ringgau bestanden keine ausreichenden Rücklagen.

Mittelfristige
Ergebnisplanung
(MEP)

1. ein Anhang, in dem die wesentlichen Posten des Jahresabschlusses zu erläutern sind, mit Übersichten über das Anlagevermögen, die Forderungen und die Verbindlichkeiten [...]

205 § 112 HGO – Jahresabschluss

(6) Die Aufsichtsbehörde hat die Genehmigung nach § 97a bis zur Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Absatz 5 zurückzustellen. Enthält die Haushaltssatzung keine genehmigungsbedürftigen Teile nach § 97a, darf sie abweichend von § 97 Absatz 4 Satz 3 erst nach der Unterrichtung der Gemeindevertretung über den aufgestellten Jahresabschluss nach Absatz 5 bekannt gemacht werden.

206 Abtsteinach, Bad Karlshafen, Gorxheimertal, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf

207 § 92 HGO – Allgemeine Haushaltsgrundsätze

(4) Der Haushalt soll in jedem Jahr in Planung und Rechnung ausgeglichen sein.

208 In Anlehnung an § 92 Absatz 5 Nr. 1 HGO

Ansicht 68 zeigt die Gesamtbewertung²⁰⁹ der Haushaltslage unter Berücksichtigung der MEP nach dem Mehrkomponentenmodell.

Gesamtbewertung der Haushaltslage

Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau							
	Jährliche Bewertung der Haushaltslage					Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau) 2017 bis 2021 ³⁾	Bewertung der Haushaltslage mit Rückschau und Vorschau 2022 bis 2025
	2017	2018	2019	2020	2021		
Abtsteinach	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Bad Karlshafen	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Bromskirchen	instabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil	fragil
Feldatal	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Fischbachtal	instabil	instabil	stabil	instabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Flörsbachtal	stabil	instabil	instabil	stabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Gorxheimertal	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Groß-Bieberau	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Hammersbach	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Hirzenhain	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	instabil ²⁾	fragil	fragil
Kefenrod	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Malsfeld	stabil	instabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Nüsttal	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Ottrau	instabil	stabil	stabil	instabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Rasdorf	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil	fragil	fragil
Ringgau	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Romrod	stabil	stabil	instabil ²⁾	instabil ²⁾	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Schwarzenborn	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil

1) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
■ stabil bei ≥ 70 Punkte und damit stabil,
■ < 70 Punkte und/oder ²⁾ fehlender aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss und damit instabil
³⁾ Bewertung für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung MEP):
■ stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
■ fragil = drei der fünf Jahre stabil;
■ konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

Ansicht 68: Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau

Abtsteinach, Gorxheimertal, Nüsttal und Schwarzenborn wiesen in der Gesamtbeurteilung eine stabile Haushaltslage aus. Sechs²¹⁰ Kommunen wiesen eine fragile sowie acht²¹¹ Kommunen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage

209 Für Details der Gesamtbewertung siehe Ziffer 6.10

210 Bromskirchen, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Malsfeld, Rasdorf

211 Bad Karlshafen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Kefenrod, Ottrau, Ringgau, Romrod

aus. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei elf²¹² Kommunen die Haushaltslage für das Jahr 2021 aufgrund des fehlenden und/oder nicht prüffähigen Jahresabschlusses als instabil bewertet wurde.²¹³ Bad Karlshafen und Ringgau wiesen eine negative MEP sowie nicht ausreichende Rücklagen des Ordentlichen Ergebnisses aus. Dies hatte jedoch keinen Einfluss auf die Gesamtbeurteilung, da diese Kommunen bereits eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage zeigten.

Angesichts der politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen, sind bei der Krisenbewältigung diejenigen Kommunen im Vorteil, die die gute wirtschaftliche Lage der Vor-Corona-Jahre zur Stabilisierung ihrer Haushaltslage und zur Bildung von Rücklagen genutzt haben. Alle Kommunen standen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Auswirkungen vor der Herausforderung, die Haushaltslage auch bei geringeren Einnahmen stabil zu halten.

6.4 Öffentliche Spielplätze

Ein Schwerpunkt der Prüfung waren öffentliche Spielplätze. Dies sind alle Spielplätze, die von einer Kommune frei zugänglich zur Verfügung gestellt werden. Sie sollen vor allem Kindern die Möglichkeit geben, in sicherer Umgebung vielfältige Spielerfahrungen zu sammeln und Sozialverhalten zu lernen. Spielplätze dienen zunehmend auch als Begegnungsstätte von Jung und Alt in Form sogenannter Mehrgenerationenspielplätze. Spezielle Seniorenspielplätze mit Trainings- und Sportgeräten werden von Kommunen immer häufiger eingerichtet.



Ansicht 69: Seniorenspielplatz „Im Briebel“ in Groß-Bieberau (Aufnahme vom 23. Mai 2022)

Spielplätze stellen grundsätzlich freiwillige Leistungen der Kommunen dar und sollen daher im Einklang mit dem Bedarf und der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen stehen. Zudem sind mit der Einrichtung und Unterhaltung von Spielplätzen Verkehrssicherungspflichten verbunden, um einen sicheren Spielbetrieb zu gewährleisten und schwere Unfälle mit bleibenden Schäden zu vermeiden.

Die Überörtliche Prüfung betrachtete zunächst allgemein das Angebot an öffentlichen Spielplätzen und separat die Sonderspielplätze²¹⁴ der Kommunen.

212 Bad Karlshafen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Malsfeld, Ottrau, Ringgau, Romrod

213 Zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung.

214 Unter dem Begriff Sonderspielplätze werden alle öffentlichen Spielplätze zusammengefasst, die nicht ausschließlich Kinderspielplätze sind, beispielsweise Mehrgenerationenspielplätze oder Seniorenspielplätze.

Die Leistungen der kommunalen Bauhöfe stellten den größten Teil der Kosten bei den öffentlichen Spielplätzen dar. Diese Leistungen umfassten die Pflege der Spielplatzflächen, die Spielplatzkontrollen, den regelmäßigen Sandaustausch, die Spielgerätekontrolle sowie die Wartung und Reparatur. Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Ringgau und Schwarzenborn hatten die Leistungen des Bauhofs nicht in ihre Teilergebnisse öffentliche Spielplätze verrechnet. Um die Vergleichbarkeit im Vergleichsring sicherzustellen, berücksichtigte die Überörtliche Prüfung für diese Kommunen die Leistungen der Bauhöfe anhand von gewichteten Durchschnittswerten.

Ansicht 70 zeigt einen Auszug der zum Angebot und der Wirtschaftlichkeit gebildeten Kennzahlen. Das Angebot wurde anhand der Zahl der Spielplätze, der Fläche sowie der Zahl der Spielgeräte bemessen. Die Wirtschaftlichkeit wird anhand des Indikators Aufwand je Quadratmeter betrachtet.

Kennzahlen öffentliche Spielplätze							
	Zahl Spielplätze	Spielplätze je Orts-/ Stadtteil	Spielplatzfläche gesamt in m ²	Zahl Spielgeräte	Spielgeräte je 1.000 m ²	Mittelwert Aufwand und Kosten im Prüfungszeitraum je Jahr ¹⁾	Aufwand je m ² Mittelwert im Prüfungszeitraum
Abtsteinach	5	1,7	15.562	73	4,7	110.675 €	7,11 €
Bad Karlshafen	4	2,0	5.023	29	5,8	19.396 €	3,86 €
Bromskirchen	6	2,0	17.001	33	1,9	19.287 €	1,14 €
Feldatal	8	1,1	9.952	57	5,7	28.267 €	2,84 €
Fischbachtal	6	1,0	7.106	47	6,6	22.117 €	3,11 €
Flörsbachtal	4	1,0	2.612	23	8,8	16.622 €	6,37 €
Gorxheimertal	9	3,0	6.430	40	6,2	46.739 €	7,27 €
Großbieberau	7	2,3	7.299	37	5,1	40.311 €	5,52 €
Hammersbach	5	2,5	17.683	60	3,4	30.646 €	1,73 €
Hirzenhain	4	1,3	3.611	22	6,1	4.458 €	1,24 €
Kefenrod	5	1,0	8.012	44	5,5	30.716 €	3,83 €
Malsfeld	10	1,4	21.670	77	3,6	17.157 €	0,79 €
Nüsttal	10	1,3	8.635	65	7,5	24.431 €	2,83 €
Ottrau	7	1,2	8.648	57	6,6	15.749 €	1,82 €
Rasdorf	5	1,7	16.172	51	3,2	39.366 €	2,43 €
Ringgau	19	2,7	13.282	75	5,6	58.273 €	4,39 €
Romrod	9	1,8	11.414	56	4,9	26.710 €	2,34 €
Schwarzenborn	3	1,5	3.901	14	3,6	11.568 €	2,97 €
Median	6	1,6	8.641	49	5,6	25.571 €	2,90 €

■ = niedrigste Werte Zahl Spielgeräte je 1.000 m² oder höchste Werte Aufwand je m²
■ = höchste Werte Zahl Spielgeräte je 1.000 m² oder niedrigste Werte Aufwand je m²
¹⁾ Um den tatsächlich bei den Kommunen verbleibenden Aufwand darzustellen, wurden die durch Zuschüsse verursachten Erträge aus der Auflösung von Sonderposten abgezogen.
 Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Juli 2022

Ansicht 70: Kennzahlen öffentliche Spielplätze

Der Vergleich zeigt, dass die Kommunen des Vergleichsringes mindestens einen Spielplatz je Orts- oder Stadtteil anboten. Mit drei Spielplätzen je Ortsteil wies Gorxheimertal hier den höchsten Wert aus. Bei der Zahl der Spielplätze insgesamt erreichte Ringgau mit 19 Spielplätzen den höchsten Wert. Die Zahl der

Spielgeräte je 1.000 Quadratmeter lag zwischen 1,9 in Bromskirchen und 8,8 in Flörsbachtal.

Je Quadratmeter Spielplatzfläche wandten die Kommunen zwischen 0,79 Euro und 7,27 Euro auf. Der niedrige Wert je Quadratmeter in Malsfeld erklärt sich durch geringe Abschreibungswerte, eine niedrige Aufwandsstruktur sowie die drei Bolzplätze der Gemeinde, die rund 60 Prozent der Spielplatzflächen ausmachten. Den höchsten Zuschussbedarf von 7,27 Euro erreichte Gornheimerthal. Ursächlich waren hier die unterdurchschnittliche Fläche der Spielplätze bei einer überdurchschnittlichen Spielgerätedichte sowie eine verursachungsgerechte interne Leistungsverrechnung. Den zweithöchsten Wert erreichte Absteinach mit 7,11 Euro je Quadratmeter Spielplatzfläche, was zu rund 60 Prozent auf die Bildung einer Rückstellung für anhängige Gerichtsverfahren in Höhe von 238.000 Euro im Jahr 2020 zurückzuführen war.

Sonderspielplätze

Flörsbachtal hatte bei der Neuerrichtung des „Parks der Generationen“ entsprechend der Empfehlungen der DIN 18034-1 Spielplätze und Freiräume zum Spielen²¹⁵, die Nutzer bei der Planung der Neuanlage beteiligt. Das gesamte Parkareal wurde unter Einbeziehung der Nutzer als Freiflächenentwicklung im Rahmen des integrierten kommunalen Entwicklungskonzepts (IKEK) geplant. Die Freizeitangebote im Park der Generationen sprachen verschiedene Altersgruppen an und boten mitten im Ort einen Treffpunkt für Alt und Jung.



Ansicht 71: Park der Generationen in Flörsbachtal (Aufnahme vom 25. Mai 2022)

Auch beim Spiel- und Bewegungspark „Mikado“ in Rasdorf wurden Eltern, Kinder und Jugendliche in die Planung einbezogen. Die Freizeitanlage war jedoch flächenmäßig und in der Zahl der verschiedenen Aktivitätsangebote deutlich umfangreicher angelegt.

215 Vgl. DIN 18034-1:2020-10, Ausgabedatum Oktober 2020, Beuth Verlag GmbH, S. 9



Ansicht 72: Spiel- und Bewegungspark „Mikado“ in Rasdorf (Aufnahme vom 10. Juni 2022)

„alla hopp!-Anlagen“

alla hopp!-Anlagen

In den Jahren 2014 bis 2017 wurden auf Initiative einer Stiftung privaten Rechts die „alla hopp!-Anlagen“ als Bewegungs- und Begegnungsanlagen in der Metropolregion Rhein-Neckar errichtet.²¹⁶ Die Anlagen bestehen aus verschiedenen Modulen, u. a. einem Bewegungsparcours, einem Kinderspielplatz und einem naturnahen Spiel- und Bewegungsplatz. Aus 127 Bewerbern wurden 19 Gemeinden ausgewählt, in denen Anlagen auf einer Fläche von 6.300 bis 18.500 Quadratmetern errichtet und im Anschluss an die Gemeinden übereignet wurden. Ziel der Stiftung ist es, Bewegung zu fördern, die Begegnung der Generationen zu ermöglichen und die Gesundheit zu schützen.

In Abtsteinach übernahm die Stiftung rund 2,0 Millionen Euro der Investitionskosten für den Bau der „alla hopp!-Anlage“. Weitere rund 250.000 Euro trug die Gemeinde. Das Land gewährte einen Zuschuss in Höhe von 70.000 Euro.



Ansicht 73: Eingangsbereich „alla hopp!“-Anlage in Abtsteinach (Aufnahme vom 24. Mai 2022)

Auf einer Fläche von rund 12.000 Quadratmetern wurde die parkähnliche Anlage im Jahr 2015 im Ortsteil Unter-Abtsteinach, in Erweiterung der aus der

216 Zehn Anlagen in Baden-Württemberg, sechs Anlagen in Rheinland-Pfalz und drei Anlagen in Hessen (Abtsteinach, Bürstadt, Mörlenbach)

Dorferneuerung stammenden Planungen zu einer Grünen Mitte, errichtet und von der Kommune in Eigentum und Pflege übernommen. Mit über 40 Spiel- und Sportgeräten bot die Anlage eine vielfältige Auswahl für unterschiedliche Spielerfahrungen und sportliche Aktivitäten. Jedoch führten Beschwerden und Klagen von Anwohnern im Hinblick auf das Verhalten der überregionalen Besucher, die Lärmemissionen und fehlende Parkplätze, trotz vorher durchgeführter Bürgerbeteiligung, zu einer zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung andauernden juristischen Auseinandersetzung um die Genehmigung der Anlage.

Die Kommune und die beteiligten Genehmigungsbehörden unterschätzten den überregionalen Besucherandrang²¹⁷ der Anlage, die ein Alleinstellungsmerkmal aufgrund von Größe und Gestaltung der Anlage sowie Zahl der Spielgeräte in der gesamten Region hat. Im Rahmen des Planungsverfahrens wurden keine Besucherprognosen erstellt, eine Lärmschutzprognose wurde diskutiert, jedoch für nicht erforderlich gehalten und es wurden keine Folgekostenberechnungen für die Anlage erstellt.

Die jährlichen Folgekosten für Abtsteinach lagen im Prüfungszeitraum bei rund 12.000 Euro für Abschreibungen, zwischen rund 12.000 Euro und 16.000 Euro für Bauhofleistungen sowie rund 15.000 Euro für Strom, Wasser, Instandhaltung, Müllentsorgung und übrige Aufwendungen. Der Aufwand für Rechtsanwälte und Gerichtskosten betrug im Prüfungszeitraum rund 280.000 Euro, wovon rund 238.000 Euro auf die Bildung von Rückstellungen zurückzuführen waren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, grundsätzlich Wirtschaftlichkeits- und Folgekostenberechnungen durchzuführen und bei ähnlich gelagerten Projekten die Besucherfrequenz und deren möglichen Auswirkungen zu betrachten.

Maßnahmen zur Angebots-optimierung

Die öffentlichen Spielplätze sollen ein zielgruppenorientiertes Angebot schaffen, das im Einklang mit der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen steht. Um die Aufwendungen senken oder die Abläufe optimieren zu können, bieten sich verschiedene Maßnahmen an. Ansicht 74 zeigt die geprüften Maßnahmen.

Maßnahmen zur Angebotsoptimierung der öffentlichen Spielplätze							
	Hilfe durch Ehrenamtliche ¹⁾	Erhebung der Nutzung der Spielplätze	Demografischer Wandel bei Um- oder Neubau ²⁾ berücksichtigt	Konzeptionelle Bedarfsplanung nach DIN 18034 Ziffer 4.1 vorhanden	Beteiligung von Nutzern und Anwohnern bei der Planung	Folgekostenberechnung bei Um- oder Neubau ²⁾ erstellt	Zahl umgesetzter Maßnahmen
Abtsteinach	✓	●	✓	●	✓	●	3/6
Bad Karlshafen	●	●	●	●	●	●	0/6
Bromskirchen	●	●	●	●	●	●	0/6
Feldatal	●	●	●	●	●	●	0/6
Fischbachtal	●	●	●	●	●	●	0/6

217 Nach Eröffnung der Anlage im September 2015 stellte die Gemeinde einen hohen Besucherandrang und damit einhergehendes „wildes Parken“ im Umfeld fest. Private Zufahrten wurden zugesperrt und größere Fahrzeuge konnten die Durchfahrtsstraßen nur noch erschwert passieren. Daraufhin fand im Oktober 2015 eine Verkehrsschau mit den zuständigen Fachbehörden statt. Es wurde ein eingeschränktes Halteverbot mit Anwohnerparken angeordnet.

Maßnahmen zur Angebotsoptimierung der öffentlichen Spielplätze							
	Hilfe durch Ehrenamtliche ¹⁾	Erhebung der Nutzung der Spielplätze	Demografischer Wandel bei Um- oder Neubau ²⁾ berücksichtigt	Konzeptionelle Bedarfsplanung nach DIN 18034 Ziffer 4.1 vorhanden	Beteiligung von Nutzern und Anwohnern bei der Planung	Folgekostenberechnung bei Um- oder Neubau ²⁾ erstellt	Zahl umgesetzter Maßnahmen
Flörsbachtal	●	●	✓	●	●	✓	2/6
Gorxheimertal	●	●	✓	✓	✓	●	3/6
Groß-Bieberau	●	●	●	●	●	●	0/6
Hammersbach	●	●	●	●	●	●	0/6
Hirzenhain	✓	●	●	●	●	●	1/6
Kefenrod	●	●	●	●	●	●	0/6
Malsfeld	●	●	✓	✓	✓	●	3/6
Nüsttal	✓	●	●	●	●	●	1/6
Ottrau	●	●	●	●	●	✓	1/6
Rasdorf	●	●	✓	●	●	●	1/6
Ringgau	✓	●	●	●	●	●	1/6
Romrod	✓	●	●	●	●	●	1/6
Schwarzenborn	●	●	●	●	●	●	0/6

● und ● =nein, ✓ und ✓ = ja
 ● = 0 bis 1 Maßnahme umgesetzt, ✓ = 2 bis 4 Maßnahmen umgesetzt,
 ✓ = 5 bis 6 Maßnahmen umgesetzt
¹⁾ Beispielsweise für die Kontrolle, Pflege und Wartung oder Spielplatzpatenschaften.
²⁾ Im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2021.
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

Ansicht 74: Maßnahmen zur Angebotsoptimierung der öffentlichen Spielplätze

Nur wenige Kommunen des Vergleichsrings nutzten Maßnahmen zur Angebotsoptimierung, was aus der Gesamtbewertung der in Ansicht 74 geprüften Maßnahmen deutlich wird. Der Fokus lag auf der Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots, sollte jedoch auf dem aktuellen und künftigen Bedarf liegen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, bei der Entwicklung der Spielplätze die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung mit einfließen zu lassen. Durch eine regelmäßige Überprüfung der Nachfrage kann das Angebot an Spielplätzen sowie Spielgeräten bedarfsgerecht angepasst werden. Bei der Neuerrichtung, Umgestaltung oder Umnutzung von Spielplätzen sowie der Ergänzung und dem Austausch von Spielgeräten sollten Instrumente der Bürgerbeteiligung genutzt werden. Zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit kann die Förderung ehrenamtlichen Engagements beitragen. Bei Investitionen von erheblicher Bedeutung sind Belastungen durch Folgekosten zu berücksichtigen.

Durch die Einrichtung und den Betrieb von öffentlichen Spielplätzen sind die Kommunen zur Verkehrssicherungspflicht der dort zur Verfügung gestellten Spielgeräte und sonstigen Ausstattung verpflichtet. Eltern, Kinder und andere Nutzer erwarten, dass die Kommunen alle notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen treffen, um eine Schädigung anderer möglichst zu verhindern und sie die Spielplätze ohne bleibende Schäden nutzen können.

Verkehrssicherungspflicht

Die Verkehrssicherungspflicht ergibt sich aus der Rechtsprechung zu § 823 BGB²¹⁸, nach der die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zu treffen sind, um eine Schädigung anderer möglichst zu verhindern. Es sollen die nach herrschender Verkehrsauffassung notwendigen Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, die eine verständige, umsichtige, vorsichtige und gewissenhafte Person für ausreichend halten darf und die ihr den Umständen nach zuzumuten sind.²¹⁹

Die herrschende Verkehrsauffassung zum Sicherheitsgrad von Spielgeräten wird u. a. durch DIN-Normen definiert, da sie den Stand der anerkannten Regeln der Technik widerspiegeln. Ein Verstoß gegen DIN-Normen stellt keinen Gesetzesverstoß dar, da sie jedoch die Verkehrssicherungspflichten konkretisieren, deutet ein Verstoß gegen die Normen auf ein Fehlverhalten hin.

Um der Verkehrssicherungspflicht nachzukommen, sind die öffentlichen Spielplätze zu kontrollieren, zu warten und instand zu halten. Dies wird in DIN EN 1176-7²²⁰ geregelt. Danach sind Inspektionen nach der Installation vor Freigabe der öffentlichen Nutzung, visuelle Routine-Inspektionen (wöchentliche Sichtkontrollen), operative Inspektionen (detaillierte Funktionskontrolle mindestens alle drei Monate) sowie jährliche Hauptinspektionen durchzuführen und schriftlich zu dokumentieren.

Die Inspektionen müssen von sachkundigen Personen durchgeführt werden. Als sachkundig gelten Personen mit geeigneter Ausbildung, die über Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, um die jeweilige Inspektion sachgerecht

218 § 823 BGB – Schadenersatzpflicht

(1) Wer vorsätzlich oder fahrlässig das Leben, den Körper, die Gesundheit, die Freiheit, das Eigentum oder ein sonstiges Recht eines anderen widerrechtlich verletzt, ist dem anderen zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

219 Bundesgerichtshof, Urteil vom 3. Juni 2008, VI ZR 223/07, Randziffern 13 und 14, Quelle: <https://juris.bundesgerichtshof.de>

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs [...] ist derjenige, der eine Gefahrenlage – gleich welcher Art – schafft, grundsätzlich verpflichtet, die notwendigen und zumutbaren Vorkehrungen zu treffen, um eine Schädigung anderer möglichst zu verhindern [...] Die rechtlich gebotene Verkehrssicherung umfasst diejenigen Maßnahmen, die ein umsichtiger und verständiger, in vernünftigen Grenzen vorsichtiger Mensch für notwendig und ausreichend hält, um andere vor Schäden zu bewahren. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht jeder abstrakten Gefahr vorbeugend begegnet werden kann. Ein allgemeines Verbot, andere nicht zu gefährden, wäre utopisch. Eine Verkehrssicherung, die jede Schädigung ausschließt, ist im praktischen Leben nicht erreichbar. Haftungsbegründend wird eine Gefahr erst dann, wenn sich für ein sachkundiges Urteil die nahe liegende Möglichkeit ergibt, dass Rechtsgüter anderer verletzt werden [...]

Deshalb muss nicht für alle denkbaren Möglichkeiten eines Schadenseintritts Vorsorge getroffen werden. Es sind vielmehr nur die Vorkehrungen zu treffen, die geeignet sind, die Schädigung anderer tunlichst abzuwenden [...]. Der im Verkehr erforderlichen Sorgfalt (§ 276 Abs. 2 BGB) ist genügt, wenn im Ergebnis derjenige Sicherheitsgrad erreicht ist, den die in dem entsprechenden Bereich herrschende Verkehrsauffassung für erforderlich hält [...]. Daher reicht es anerkanntermaßen aus, diejenigen Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, die ein verständiger, umsichtiger, vorsichtiger und gewissenhafter Angehöriger der betroffenen Verkehrskreise für ausreichend halten darf, um andere Personen vor Schäden zu bewahren, und die ihm den Umständen nach zuzumuten sind [...]. [Fortsetzung Fußnote auf der nächsten Seite]

Der Betreiber einer Sport- und Spielanlage braucht demnach zwar nicht allen denkbaren Gefahren vorzubeugen. Die Verkehrssicherungspflicht erfordert jedoch regelmäßig den Schutz vor Gefahren, die über das übliche Risiko bei der Anlagenbenutzung hinausgehen, vom Benutzer nicht vorhersehbar und für ihn nicht ohne weiteres erkennbar sind [...]. Der Umfang der erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen richtet sich insbesondere danach, welcher Grad an Sicherheit bei der Art des Spiel- bzw. Sportgeräts und dem Kreis der dafür zugelassenen Benutzer typischerweise erwartet werden kann. [...]

220 DIN EN 1176-7:2020-06 mit Ausgabedatum Juni 2020, Beuth Verlag GmbH

durchführen zu können, und mit den Vorschriften und Regeln der Technik vertraut sind. Diese Kenntnisse sind durch Schulung zu vermitteln und durch regelmäßige Fortbildung auf dem aktuellen Stand zu halten.

Ansicht 75 zeigt, ob die Kommunen ihren Verkehrssicherungspflichten im Jahr 2021 nachgekommen sind.

Verkehrssicherungspflicht auf öffentlichen Spielplätzen				
	Jahreshauptinspektion 2021	turnusmäßige wöchentliche Sichtkontrollen im 2. Quartal 2021	turnusmäßige Funktionskontrollen im 2. Quartal 2021	letzte Aus- oder Fortbildung zur Sachkunde Verkehrssicherungspflicht ¹⁾
Abtsteinach	✓	✓	✓	2019
Bad Karlshafen	●	⊗	✓	2019
Bromskirchen	✓	●	●	2022
Feldatal	✓	⊗	●	● ²⁾
Fischbachtal	✓	●	✓	2016
Flörsbachtal	●	⊗	●	●
Gorxheimertal	✓	⊗	●	2019
Groß-Bieberau	✓	✓	✓	2018
Hammersbach	✓	⊗	⊗	●
Hirzenhain	✓	⊗	●	●
Kefenrod	✓	⊗	✓	2016
Malsfeld	●	⊗	✓	2009
Nüsttal	✓	⊗	✓	2019
Ottrau	✓	●	●	●
Rasdorf	●	●	●	2016
Ringgau	✓	⊗	●	●
Romrod	✓	⊗	●	●
Schwarzenborn	✓	⊗	✓	2016

■ und ● = nein, ■ und ✓ = ja, ■ und ⊗ = teilweise erfüllt und/oder nicht dokumentiert
¹⁾ DIN 79161 fordert für qualifizierte Spielplatzprüfer mindestens alle drei Jahre eine Fortbildung. Um die Sachkunde für die Sicht- und Funktionskontrollen nachzuweisen, empfiehlt sich daher eine Fortbildung alle drei bis fünf Jahre.
²⁾ Sachkundige Fachkraft ausgeschieden
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

Ansicht 75: Verkehrssicherungspflicht auf öffentlichen Spielplätzen

Nur Abtsteinach und Groß-Bieberau konnten die Durchführung aller erforderlichen Inspektionen im Jahr 2021 sowie aller Kontrollen für das zweite Quartal 2021 dokumentieren und hatten eine sachkundige Person mit aktueller Fortbildung zur Verkehrssicherungspflicht. Vier Kommunen²²¹ hatten keine Jahreshauptinspektion für das Jahr 2021 durchgeführt. Wöchentliche Sichtkontrollen waren von vier Kommunen²²² nicht und von zwölf Kommunen nicht wöchentlich erledigt oder nicht dokumentiert worden. Die alle drei Monate fälligen Funktionskontrollen hatten neun Kommunen²²³ nicht durchgeführt. In Hammersbach war die Funktionskontrolle nicht dokumentiert. Sieben Kommunen²²⁴ hatten im

221 Bad Karlshafen, Flörsbachtal, Malsfeld, Rasdorf

222 Bromskirchen, Fischbachtal, Ottrau, Rasdorf

223 Bromskirchen, Feldatal, Flörsbachtal, Gorxheimertal, Hirzenhain, Ottrau, Rasdorf, Ringgau, Romrod

224 Feldatal, Flörsbachtal, Hammersbach, Hirzenhain, Ottrau, Ringgau, Romrod

Jahr 2021 keine sachkundige Fachkraft für die Kontrolle der Verkehrssicherungspflicht auf Spielplätzen eingesetzt. Bei fünf Kommunen²²⁵ lag die letzte Fortbildung der sachkundigen Fachkraft mindestens fünf Jahre zurück und damit vor der letzten Novellierung wesentlicher DIN-Vorschriften.

Als Eigentümerin der Spielplätze ist die jeweilige Gemeinde verantwortlich für die Verkehrssicherungspflicht. Wie im sogenannten „Teichurteil“²²⁶ können mögliche strafrechtliche Konsequenzen einer Verletzung der Verkehrssicherungspflichten den Bürgermeister treffen.²²⁷



Ansicht 76: Beispiele für sicherheitsrelevante Mängel an Spielgeräten, v. l. n. r. defekter Puffer an einer Holzzippe, bodennahes einseitig offenes Spannschloss mit aufragender Spitze an einer Seilbahn, Holzverrottung am Aufstieg eines Kletterturms (Aufnahmen Mai bis Juni 2023)

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Kommunen, die öffentlichen Spielplätze entsprechend der DIN-Vorschriften zu kontrollieren, zu warten und instandzuhalten. Hierfür können die Kommunen sachkundige Fachkräfte ausbilden und regelmäßig fortbilden, eine Interkommunale Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen etablieren oder die Aufgaben an externe Dienstleister vergeben.

6.5 Allgemeine Verwaltung

Bereits in der 177. Vergleichenden Prüfung hatte die Überörtliche Prüfung sechs wesentliche Erfolgsfaktoren für die Haushaltskonsolidierung definiert.²²⁸

225 Fischbachtal, Kefenrod, Malsfeld, Rasdorf, Schwarzenborn

226 Vgl. Amtsgericht Schwalmstadt, Urteil vom 20. Februar 2020, Az. 43 Ds - 2 Js 12490/16 und Landgericht Marburg, Urteil vom 23. Februar 2023, Az. 8 Ns - 4 Js 12490/16

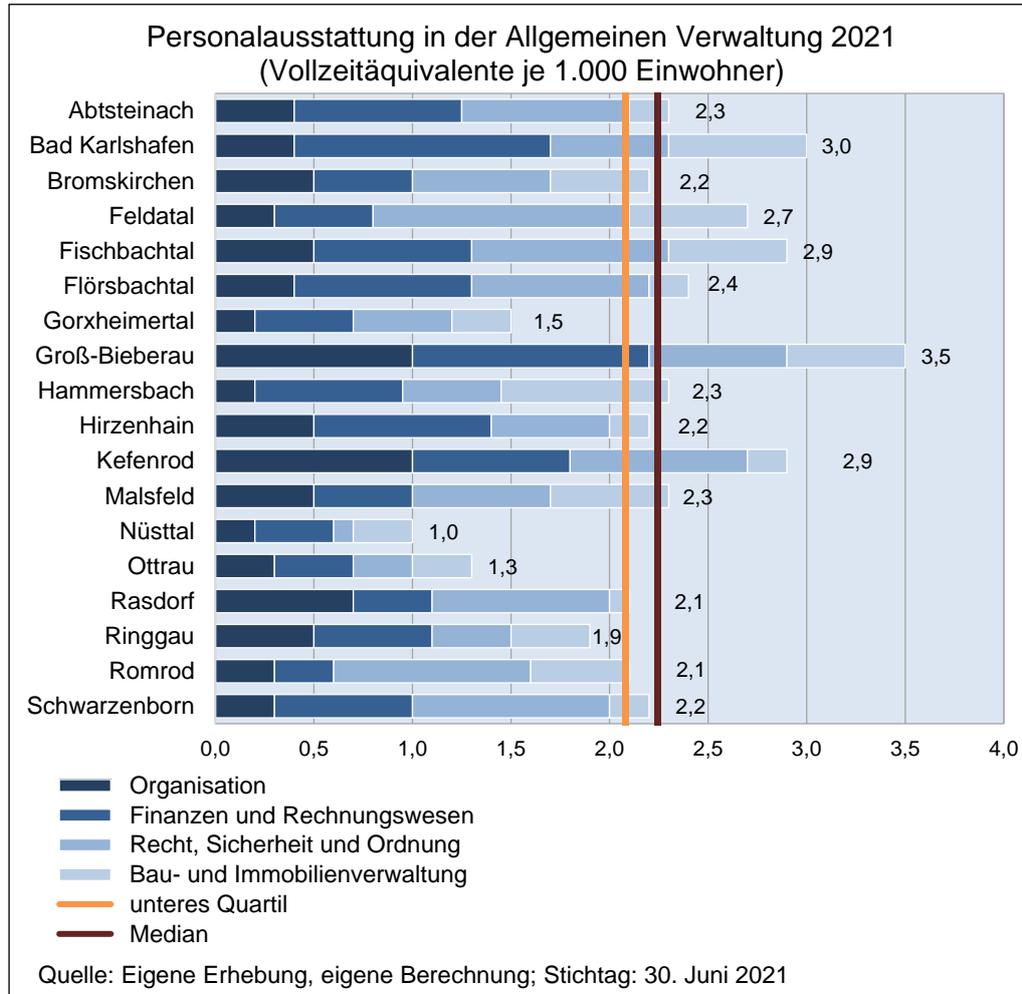
227 Beim „Teichurteil“ wurde ein Bürgermeister in erster und zweiter Instanz aufgrund der Verletzung der Verkehrssicherungspflicht bei der Absicherung eines Teichs wegen fahrlässiger Tötung verurteilt. Drei Kinder waren in dem Teich im Jahr 2016 tödlich verunglückt. Aufgrund von Revisionen gegen das zweite Urteil ist das Verfahren weiter anhängig.

228 Kostendeckende Gebührenhaushalte, wirtschaftliche Verwaltung, wirtschaftliche Kindertagesbetreuung, angemessene Aufwendungen für freiwillige Leistungen, akzeptable Zinsaufwendungen sowie angemessene Realsteuerhebesätze. Vgl. insbesondere 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbereich 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2014, LT-Drs. 19/2404, S. 133 ff.

Davon wurden mit der Allgemeinen Verwaltung²²⁹, den Tageseinrichtungen für Kinder sowie den Gebührenhaushalten Abwasserbeseitigung und Wasserversorgung in der 235. Vergleichenden Prüfung drei der Faktoren näher untersucht.

In der Allgemeinen Verwaltung ist die Personalausstattung ein zentraler Faktor. In den 18 Vergleichskommunen fielen im Jahr 2021 für die Allgemeine Verwaltung insgesamt rund 7,1 Millionen Euro Personalaufwendungen (ohne Versorgungsaufwendungen) an. Zur besseren Vergleichbarkeit wurden Vollzeitäquivalente ermittelt, die in Ansicht 77 für die einzelnen Aufgabenbereiche der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner dargestellt sind.

Allgemeine
Verwaltung



Ansicht 77: Personalausstattung in der Allgemeinen Verwaltung 2021 (Vollzeitäquivalente je 1.000 Einwohner)

Für die Allgemeine Verwaltung beschäftigten die Vergleichskommunen zwischen 1,0 und 3,5 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner. Der Median lag bei

229 Unter Allgemeine Verwaltung fasst die Überörtliche Prüfung die vier Aufgabenbereiche: Organisation (Verwaltung der Gemeindeorgane, Hauptverwaltung, Personalverwaltung, besondere Dienststellen der Verwaltung, Einrichtungen für die gesamte Verwaltung), Finanzen und Rechnungswesen (Kämmerei, Gemeindekasse, Steueramt), Recht, Sicherheit und Ordnung (Statistik und Wahlen, Ordnungsverwaltung, Personenstandswesen) sowie Bau- und Immobilienverwaltung (Räumliche Planung und Entwicklung, Bau- und Grundstücksordnung, Immobilienverwaltung). Vgl. 117. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2007: Größere Gemeinden“ im Achtzehnten Zusammenfassenden Bericht vom 15. Oktober 2008, LT-Drs. 17/400, S. 135

2,2 und das untere Quartil bei 2,1 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner.²³⁰ Bei der Analyse wurden die Vollzeitäquivalente abgezogen, die durch interne Leistungsverrechnungen in die Gebührenhaushalte verrechnet und so über Gebühren refinanziert waren.

Nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG)²³¹ sind die Kosten für die laufende Verwaltung, beispielsweise für die Erstellung und den Versand der Gebührenbescheide oder Buchung der Zahlungen durch die Gemeindekasse, nicht über die Allgemeinen Deckungsmittel, sondern durch Gebühren zu finanzieren. Somit sind die Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für die kostenrechnenden Gebührenhaushalte, wie beispielsweise Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung, zu erfassen und sachgerecht den Gebührenhaushalten zuzuordnen. Dies ist durch Verrechnung über die interne Leistungsverrechnung, wie durch die GemHVO vorgegeben,²³² oder direkte Buchung der Aufwendungen, das heißt die Personal- und Versorgungsaufwendungen, möglich. Hierdurch ergeben sich für die Verwaltung Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Ergebnisbeiträge der Allgemeinen Verwaltung. Die zu bewertende Personalausstattung der Allgemeinen Verwaltung wird entscheidend durch dieses Buchungsverhalten der Kommunen abgebildet.

So wurden in Ottrau für Leistungen der Allgemeinen Verwaltung 2,0 VZÄ (40,5 Prozent der gesamten VZÄ) verursachungsgerecht über die interne Leistungsverrechnung den Gebührenhaushalten zugeordnet und somit leistungsgerecht über die Gebühren finanziert. Feldatal, Groß-Bieberau und Ringgau hatten keine Leistungen der Allgemeinen Verwaltung in die Gebührenhaushalte verrechnet. Grund war die bisher nicht eingeführte interne Leistungsverrechnung der Allgemeinen Verwaltung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, zeitnah die Leistungen der Allgemeinen Verwaltung für andere Teilhaushalte zu ermitteln, eine interne Leistungsverrechnung einzurichten und entsprechend zu planen sowie zu buchen.

Ergebnisverbesserungspotenziale

Nach der verursachungsgerechten Zuordnung von Verwaltungsleistungen zu den Gebührenhaushalten war auch der Umfang der verbleibenden VZÄ zu analysieren. Dabei ist hier die Besonderheit zu berücksichtigen, dass die einbezogenen Kommunen im Mittel nur rund 2.700 Einwohner aufwiesen und damit zu den kleineren Gemeinden in Hessen zählten. Die Bandbreite lag zwischen rund

230 Im Wesentlichen bestätigt dies die Ergebnisse der Reihenuntersuchungen der 170. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2013: Städte und Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 113 ff. und der 175. Vergleichenden Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 117 ff.

231 Gesetz über kommunale Abgaben (KAG) in der Fassung vom 24. März 2013, GVBl. 2013 S. 134, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2018, GVBl. S. 247

232 § 4 GemHVO – Teilhaushalte, Budgets

(3) Jeder Teilergebnishaushalt enthält die auf ihn entfallenden Aufwendungen und Erträge nach § 2 Abs. 1 sowie Kosten und Erlöse aus internen Leistungsverrechnungen. Für jeden Teilergebnishaushalt ist ein Teilabschluss nach § 2 Abs. 2 ergänzt um das Ergebnis der internen Leistungsbeziehungen zu bilden.

Hinweise zu § 4 GemHVO: Zu § 4: Teilhaushalte, Budgets

4. [...] Außerdem besteht nach § 4 Abs. 3 GemHVO die Verpflichtung, die Erlöse und Kosten aus internen Leistungsbeziehungen in den Teilergebnishaushalten abzubilden. Dazu gehören z. B. die Leistungen der Fachbereiche „Personalangelegenheiten“, „Gemeindekasse“, „Bau- und Betriebshof“ für andere Fachbereiche, z. B. „Verwaltung der Kindertageseinrichtungen“, „Verwaltung der gemeindeeigenen Liegenschaften“. Zu den internen Leistungsbeziehungen gehören auch die Zinsen auf das Anlagekapital gem. § 10 Abs. 2 KAG. [...]

1.300 und rund 4.900 Einwohnern. Erfahrungsgemäß ergeben sich bei kleineren Verwaltungseinheiten Kostennachteile durch Fixkosten, die in jeder kommunalen Verwaltung größenunabhängig entstehen.²³³

Ansicht 78 zeigt die Abweichung der Vollzeitäquivalente zum unteren Quartil des Vergleichs und das sich daraus ergebende Ergebnisverbesserungspotenzial für die einzelnen Kommunen.

233 Vgl. Wallmann, Walter/Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc: Lösungsansätze zur Behebung von Größennachteilen kleinerer Gemeinden bei der Allgemeinen Verwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 16/2020, S. 1061 ff. und Keilmann, Ulrich/Gnädinger, Marc/Volk, Felix: Gemeindliche Mindestgröße als Voraussetzung für eine effiziente Allgemeine Verwaltung, in: Scheller/Junkernheinrich/Korith/Lenk (Hrsg.), Jahrbuch der öffentlichen Finanzen I-2020, S. 441 ff.

Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2021						
	Einwohner ¹⁾	Vollzeit-äquivalente gesamt ²⁾	Vollzeit-äquivalente je 1.000 Einwohner	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeit-äquivalente je 1.000 Einwohner	Abweichung zum unteren Quartil Vollzeit-äquivalente gesamt	Ergebnisverbesserungspotenzial ³⁾
Abtsteinach	2.437	5,54	2,27	0,19	0,47	26.400 €
Bad Karlshafen	3.597	10,73	2,98	0,90	3,25	182.700 €
Bromskirchen	1.917	4,23	2,21	0,13	0,24	13.500 €
Feldatal	2.370	6,50	2,74	0,66	1,57	88.000 €
Fischbachtal	2.722	7,85	2,88	0,80	2,19	123.000 €
Flörsbachtal	2.303	5,50	2,39	0,31	0,71	39.900 €
Gorxheimertal	4.155	6,28	1,51	-0,57	-2,36	k. E.
Groß-Bieberau	4.693	16,17	3,45	1,37	6,41	360.400 €
Hammersbach	4.885	11,33	2,32	0,24	1,16	65.500 €
Hirzenhain	2.897	6,46	2,23	0,15	0,43	24.200 €
Kefenrod	2.683	7,79	2,90	0,82	2,21	124.200 €
Malsfeld	3.870	8,74	2,26	0,18	0,69	38.800 €
Nüsttal	2.891	2,81	0,97	-1,11	-3,20	k. E.
Ottrau	2.135	2,86	1,34	-0,74	-1,58	k. E.
Rasdorf	1.539	3,21	2,09	0,01	0,01	k. E.
Ringgau	2.875	5,59	1,94	-0,14	-0,39	k. E.
Romrod	2.669	5,55	2,08	0,00	0,00	k. E.
Schwarzenborn	1.289	2,77	2,15	0,07	0,09	5.000 €
unteres Quartil			2,08			
Median			2,24			
Summe Ergebnisverbesserungspotenziale						1.091.600 €
<p>■ = Wert liegt auf oder unterhalb des unteren Quartil k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial Zur Vermeidung größerer Rundungsdifferenzen wurde in dieser Ansicht mit zwei Nachkommastellen gerechnet. ¹⁾ Stichtag: 31. Dezember 2021 ²⁾ Stichtag: 30. Juni 2021 ³⁾ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 56.200 Euro (Basis: TVöD VKA 2021, E 9a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten). Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Juli 2022</p>						

Ansicht 78: Ergebnisverbesserungspotenziale der Allgemeinen Verwaltung 2021

Aus der Reduzierung auf den unteren Quartilswert von 2,08 Vollzeitäquivalenten je 1.000 Einwohner zeigt Ansicht 78 insgesamt ein rechnerisches Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 1,1 Millionen Euro. Um diese Ergebnisverbesserungspotenziale zu realisieren, besteht, neben der Einrichtung einer verursachungsgerechten internen Leistungsverrechnung, die Möglichkeit der Interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) von Kommunen.

Die Digitalisierung bietet Chancen, auch über die direkten Nachbarschaftsgrenzen hinaus digitale IKZ zu organisieren. So stellte die Überörtliche Prüfung im

Kommunalbericht 2020²³⁴ fest, dass 89 Prozent der hessischen Kommunen im Jahr 2018 Mitglied bei der ekom21 – KGRZ Hessen waren und damit Zugriff auf die angebotenen Fachverfahren hatten. Gerade Prozesse ohne die Notwendigkeit eines direkten Bürgerkontakts bieten sich für digitale IKZ an.²³⁵

Die zunehmende Digitalisierung der Kommunen wird nicht unwesentlich durch die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes²³⁶ und des Hessischen E-Government-Gesetzes²³⁷ vorangetrieben. Diese Digitalisierung bietet die Grundlage für eine verstärkte IKZ. Dabei stehen die Kommunen vor der Herausforderung, die Prozesse innerhalb der Verwaltung und nach außen – in Richtung Bürger – zu digitalisieren, um zukunfts- und leistungsorientiert arbeiten und gleichzeitig Verwaltungsaufwände reduzieren sowie mit anderen Kommunen zusammenarbeiten zu können.

Die Prozessplattform civento der ekom21 – KGRZ Hessen²³⁸ kann hierbei ein Baustein zur Umsetzung der Digitalisierung bilden. Das Land trägt hierfür bis 2024 die Kosten.

Erfolgreiche digitale Interkommunale Zusammenarbeit

Mit dem „Betriebswirtschaftlichen Beratungszentrum“ hatten die Gemeinden Burghaun, Nüsttal und Rasdorf zum Jahr 2017 eine IKZ gegründet, die die wesentlichen Teile der Kämmerei zusammenführte. Die Jahresabschlüsse, die Inventuren, die Anlagenbuchhaltung, Teile der Haushaltsplanung, die Kosten- und Leistungsrechnung, ein einheitliches Berichtswesen zur Haushaltsführung, die Erstellung von Steuererklärungen sowie Unterstützung bei den Gebührekalkulationen wurden seither gemeinsam erledigt. Voraussetzung für die IKZ waren einheitliche Softwarelösungen und die Einführung eines Dokumentenmanagementsystems. Resultat dieser IKZ war neben einer ortsunabhängigen Leistungserstellung, Einsparungen in Höhe von rund 10.000 Euro jährlich, Vor- und Nachkalkulationen für die Gebührenhaushalte der Jahre ab 2018 sowie fristgerecht aufgestellte Haushaltspläne. Im Vergleichsring waren Nüsttal und Rasdorf die einzigen Kommunen, die im gesamten Prüfungszeitraum sowohl fristgerecht aufgestellte Jahresabschlüsse als auch bis zum Ende der örtlichen Erhebung geprüfte Jahresabschlüsse für alle Jahre vorlegen konnten.

Aus ihrer bisherigen Prüfungserfahrung²³⁹ empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, verstärkt IKZ zur gemeinsamen Erledigung der Aufgaben der Allgemeinen Verwaltung zu prüfen. Hierfür sollten durch die Digitalisierung Voraussetzungen geschaffen werden. Ansicht 79 zeigt eine Auswahl von Vorteilen aus der IKZ.

234 Vgl. 219. Prüfung „Kommunales Gebietsrechenzentrum“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 190 ff.

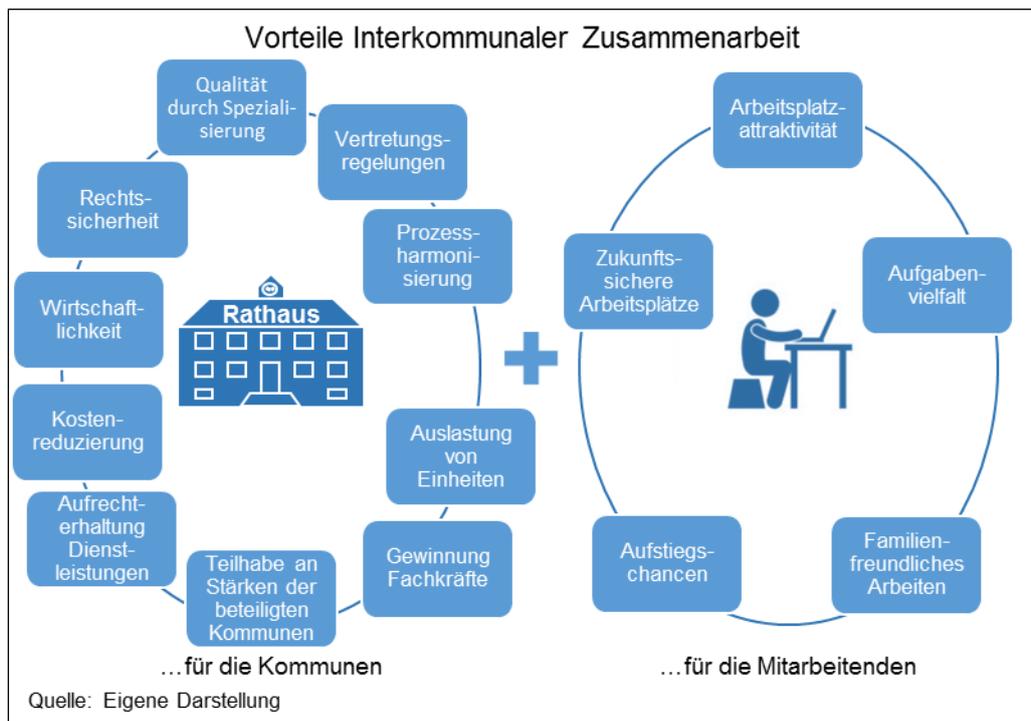
235 Beispielsweise Kämmerei, Gemeindekasse, Steueramt, Personalverwaltung

236 In der Fassung vom 14. August 2017, BGBl. I S. 3122, 3138, zuletzt geändert durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021, BGBl. I S. 2250

237 Hessischen Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung (Hessisches E-Government-Gesetz – HEGovG) in der Fassung vom 12. September 2018, GVBl. S. 570, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. Februar 2023, GVBl. S. 78

238 Vgl. <https://civento.de/wie-digitalisierung-beginnt/>; abgerufen am 14. November 2022

239 Vgl. u. a. 166. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung Kreis Offenbach: Wirkung Interkommunaler Zusammenarbeit kreisangehöriger Gemeinden“ im Kommunalbericht 2014 (Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 7. Oktober 2014, LT-Drs. 19/801, S. 196 ff., 211. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2018: Interkommunale Zusammenarbeit“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 154 ff. und 213. Vergleichende Prüfung „Digitalisierung“ im Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 263 ff.



Ansicht 79: Vorteile Interkommunaler Zusammenarbeit

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung eröffnet eine (digitale) IKZ verschiedene Vorteile. Neben wirtschaftlichen Vorteilen durch die Bündelung des Personaleinsatzes können sinnvolle Vertretungsregelungen, Spezialisierung und Rechtssicherheit geschaffen werden. Außerdem ermöglicht eine digitale IKZ flexibles Arbeiten, Wissenstransfers und Aufstiegsoptionen. Damit wird die Arbeitsplatzattraktivität gesteigert.

6.6 Kinderbetreuung

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen stellt regelmäßig einen der größten Zuschussbedarfe in den Kommunalhaushalten dar.²⁴⁰ Die Rahmenvorgaben sind im Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetzbuch (HKJGB)²⁴¹ geregelt. So benötigen Kindertageseinrichtungen eine Betriebserlaubnis mit vorgegebenen maximalen Betreuungsplätzen.²⁴² Gleichzeitig gibt es personelle Mindestvorgaben.²⁴³

Die Wirtschaftlichkeit von Kindertageseinrichtungen wird wesentlich durch die Determinanten Angebot, Standards, Steuerung und Gebühren bestimmt.²⁴⁴ Vor diesem Hintergrund analysierte die Überörtliche Prüfung den Einfluss der Fak-

240 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 135 ff.

241 In der Fassung vom 18. Dezember 2006, GVBl. I S. 698, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2022, GVBl. S. 759

242 Vgl. § 25 Absatz 4 HKJGB i. V. m. § 45 des Achten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

243 Vgl. § 25c HKJGB

244 Vgl. 175. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2014: Gemeinden“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 105 ff. und 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff.

toren Auslastungsquote, Betreuungsdauer und Personalausstattung auf die Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen. Die Ergebnisse werden in Ansicht 80 gezeigt.

Einflussfaktoren und Zuschussbedarfe Kindertageseinrichtungen 2021										
	Auslastungsquote ¹⁾		Ø-Betreuungsdauer ²⁾		Abweichung Betreuungsdauer ³⁾		Mehr-/Minderpersonal ⁴⁾		Zuschussbedarf ⁵⁾	
	eigene	externe	eigene	externe	eigene	externe	eigene	externe	eigene	externe
Abtsteinach	–	88 %	–	6,9	–	1,3	–	0,1	–	4.537 €
Bad Karlshafen	–	94 %	–	6,9	–	1,7	–	3,7	–	4.912 €
Bromskirchen	91 %	–	7,9	–	1,7	–	-0,4	–	2.588 €	–
Feldatal ⁷⁾	110 %	74 %	6,0	5,8	0,0	2,2	-0,2	1,4	1.119 €	3.835 €
Fischbachtal	–	84 %	–	7,2	–	1,4	–	0,7	–	5.550 €
Flörsbachtal	89 %	86 %	6,7	6,5	3,1	2,5	0,8	1,1	1.056 €	6.064 €
Gorxheimertal ⁷⁾	101 %	96 %	8,1	6,0	1,9	1,0	-0,4	-0,1	5.395 €	1.987 €
Groß-Bieberau	87 %	99 %	8,0	7,9	2,0	1,1	-0,3	1,3	4.375 €	5.328 €
Hammersbach	75 %	–	5,9	–	4,3	–	1,9	–	4.526 €	–
Hirzenhain	100 %	–	6,7	–	1,7	–	2,2	–	3.972 €	–
Kefenrod	86 %	–	7,0	–	3,0	–	-0,8	–	8.887 €	–
Malsfeld	85 %	–	7,5	–	1,5	–	3,2	–	4.411 €	–
Nüsttal	92 %	100 %	6,0	8,5	0,0	0,5	-0,3	-0,9	909 €	2.427 €
Ottrau	91 %	–	8,0	–	1,6	–	-0,9	–	3.121 €	–
Rasdorf	–	73 %	–	7,5	–	2,5	–	0,7	–	4.000 €
Ringgau	–	97 %	–	8,2	–	1,8	–	-0,4	–	4.158 €
Romrod	–	97 %	–	7,8	–	1,6	–	-0,4	–	5.130 €
Schwarzenborn ⁷⁾	–	115 %	–	7,0	–	2,0	–	-1,1	–	1.954 €

Die farbliche Markierung soll den Einfluss der Faktoren auf die Höhe des Zuschussbedarfs zeigen. Sie ergeben sich aus Erfahrungen früherer Vergleichender Prüfungen. Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 266 ff., 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ im Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 75 ff. sowie die 233. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ im vorliegenden Kommunalbericht, S. 62 ff.

■ = eher reduzierend/neutral; ■ = leicht erhöhend; ■ = stark erhöhend

1) Zahl der belegten Plätze im Vergleich zu den genehmigten Plätzen laut Betriebserlaubnis.

■ = ≥ 95 %, ■ = ≥ 85 % < 95 %, ■ = < 85 %

2) Durchschnittliche Betreuungsdauer anhand der vertraglich vereinbarten täglichen Betreuungszeiten.

■ = < 7,0 Stunden, ■ = ≥ 7,0 Stunden < 8,0 Stunden, ■ = ≥ 8,0 Stunden

3) Abweichung der durchschnittlichen Betreuungsdauer zur höchsten angemeldeten Betreuungsdauer.

■ = ≤ 1,0 Stunden, ■ = > 1,0 Stunden ≤ 2,0 Stunden, ■ = > 2,0 Stunden

4) Mehr-/Minderpersonal anhand Soll-Ist-Vergleich gemäß Berechnungen nach §§ 25c und 25d HKJGB unter Berücksichtigung zusätzlicher Fachkraftstunden für Integrationskinder nach der „Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung“ vom 1. August 2014.

■ = Wert unter gesetzlichen Mindestvorgaben, es galt die Übergangsfrist nach § 57 Absatz 1 HKJGB bis zum 31. Juli 2024, ■ = ≤ 1,0 VZÄ, ■ = > 1,0 VZÄ ≤ 2,0 VZÄ, ■ = > 2,0 VZÄ

5) Der Zuschussbedarf enthält das Ordentliche Ergebnis und das Ergebnis der internen Leistungsverrechnung. Das Außerordentliche Ergebnis wurde aufgrund der Jahresbetrachtung nicht berücksichtigt.

6) Die Kennzahlen ergeben sich aus dem Zuschussbedarf der Kindertageseinrichtungen dividiert durch die Zahl der zum Stichtag gemeldeten Kinder unter Berücksichtigung der in § 25d Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 HKJGB genannten Faktoren und des Alters des jeweiligen Kindes sowie bei Integrationskindern zusätzlich die Faktoren der „Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung“ vom 1. August 2014.

■ = < 4.000 €, ■ = ≥ 4.000 € < 5.000 €, ■ = ≥ 5.000 €

7) Der Wert über 100 Prozent bei der Auslastungsquote ist ausschließlich rechnerisch durch Berücksichtigung der Faktoren und Bestimmungen zu den Integrationskindern entstanden. Betriebserlaubnisse und gesetzliche Vorgaben wurden eingehalten. In Feldatal lag eine Ausnahmegenehmigung für ein Kind vor. Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2021; Stand: Juli 2022

Ansicht 80: Einflussfaktoren und Zuschussbedarfe Kindertageseinrichtungen 2021

Die Überörtliche Prüfung hat insbesondere die in Ansicht 80 dargestellten Einflussfaktoren untersucht und ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 444.700 Euro ermittelt.²⁴⁵

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt,

- eine Auslastungsquote von mindestens 95 Prozent,
- die Betreuungsdauer an die tatsächliche Inanspruchnahme anzupassen,
- eine darauf ausgerichtete angemessene Personalausstattung,
- angemessene Elternbeiträge und
- bei Neuabschlüssen von Trägerverträgen feste Zuschusszahlungen je Kind zu vereinbaren.

6.7 Gebührenhaushalte

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Haushaltskonsolidierung ist der ausgeglichene Gebührenhaushalt.²⁴⁶ Nach dem im Kommunalabgabengesetz (KAG) festgeschriebenen Kostendeckungsgebot (§ 10 Absatz 1 KAG²⁴⁷) soll das Gebührenaufkommen der Körperschaft die Kosten für die Einrichtung decken, jedoch nicht übersteigen (Kostenüberschreitungsverbot). Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, eine angemessene Abschreibung sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals (§ 10 Absatz 2 Satz 2 KAG²⁴⁷).

Erwirtschaftete Unterdeckungen sollen und Überdeckungen müssen innerhalb der darauffolgenden fünf Jahre in der Gebührenkalkulation ausgeglichen werden (§ 10 Absatz 2 Satz 7 KAG²⁴⁷). Die Kalkulation der Gebühren ist nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln und erfordert Vor- und Nachkalkulationen (§ 10 Absatz 2 Satz 1 KAG²⁴⁷).

245 Die detaillierten Berechnungen, Analysen und Empfehlungen sind im Anhang 3: Kinderbetreuung dargestellt.

246 Vgl. 177. Vergleichende Prüfung „Erfolgsfaktoren Haushaltsausgleich“ im Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 130 ff.

247 § 10 KAG – Benutzungsgebühren

(1) Die Gemeinden und Landkreise können als Gegenleistung für die Inanspruchnahme ihrer öffentlichen Einrichtungen Benutzungsgebühren erheben. Die Gebührensätze sind in der Regel so zu bemessen, dass die Kosten der Einrichtung gedeckt werden. Das Gebührenaufkommen soll die Kosten der Einrichtung nicht übersteigen. § 121 Abs. 8 der Hessischen Gemeindeordnung bleibt unberührt.

(2) Die Kosten nach Abs. 1 sind nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu ermitteln. Zu den Kosten zählen insbesondere Aufwendungen für die laufende Verwaltung und Unterhaltung der Einrichtung, Entgelte für in Anspruch genommene Fremdleistungen, angemessene Abschreibungen sowie eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals. Bei der Verzinsung bleibt der aus Beiträgen und Zuschüssen Dritter aufgebrachte Kapitalanteil außer Betracht. Abschreibungen dürfen auf beitragsfinanzierte Investitionsaufwendungen nur erfolgen, wenn die zu ihrer Finanzierung erhobenen Beiträge jährlich in einem der Abschreibung entsprechenden Zeitraum aufgelöst werden. [Fortsetzung Fußnote auf der nächsten Seite] Der Berechnung der Abschreibungen kann der Anschaffungs- oder Herstellungswert oder der Wiederbeschaffungszeitwert zugrunde gelegt werden. Der Ermittlung der Kosten kann ein mehrjähriger Kalkulationszeitraum zugrunde gelegt werden, der fünf Jahre nicht überschreiten soll. Kostenüberdeckungen, die sich am Ende dieses Zeitraumes ergeben, sind innerhalb der folgenden fünf Jahre auszugleichen, Kostenunterdeckungen sollen in diesem Zeitraum ausgeglichen werden.

Ob Vor- und Nachkalkulationen vorlagen, die Vorkalkulationen den vorgenannten Kriterien entsprachen und welchen kalkulatorischen Zinssatz die Kommunen für die Kalkulationen festlegten, zeigt Ansicht 81.

Gebührenkalkulation 2017 bis 2021 im Vergleich								
	Wasserversorgung				Abwasserbeseitigung			
	Vorkalkulationen erstellt (Zahl Jahre)	geprüfte Kriterien ¹⁾ erfüllt	Nachkalkulationen erstellt (Zahl Jahre)	kalkulatorischer Zinssatz ²⁾	Vorkalkulationen erstellt (Zahl Jahre)	geprüfte Kriterien ¹⁾ erfüllt	Nachkalkulationen erstellt (Zahl Jahre)	kalkulatorischer Zinssatz ²⁾
Abtsteinach	4/5	10/10	4/5	4,0 %	4/5	10/10	4/5	4,0 %
Bad Karlshafen	1/5	7/9	2/5	5,0 %	1/5	10/10	2/5	5,0 %
Bromskirchen	5/5	10/10	2/5	1,0 %	5/5	10/10	2/5	1,0 %
Feldatal	5/5	9/10	4/5	2,8 %	5/5	10/10	4/5	2,8 %
Fischbachtal	4/5	10/10	2/5	4,0 %	4/5	10/10	2/5	4,0 %
Flörsbachtal	0/5	0/10	0/5	n. v.	0/5	0/10	0/5	n. v.
Gorxheimertal	–	–	–	–	5/5	6/10	5/5	5,0 %
Groß-Bieberau	2/5	8/9	1/5	4,0 %	0/5	0/10	0/5	4,0 %
Hammersbach	0/5	0/9	0/5	4,9 %	0/5	0/10	0/5	4,9 %
Hirzenhain	–	–	–	–	–	–	–	–
Kefenrod	0/5	0/10	5/5	3,0 %	3/5	10/10	5/5	3,0 %
Malsfeld	5/5	9/9	2/5	4,0 %	5/5	9/10	2/5	4,0 %
Nüsttal	4/5	9/10	5/5	3,4 %	4/5	9/10	5/5	3,4 %
Ottrau	5/5	9/10	2/5	4,0 %	5/5	9/10	2/5	4,0 %
Rasdorf	5/5	9/10	5/5	3,4 %	5/5	9/10	5/5	3,4 %
Ringgau	1/2	7/10	0/2	2,0 %	1/2	7/9	0/2	2,0 %
Romrod	5/5	4/10	0/5	1,5 %	5/5	5/10	0/5	2,8 %
Schwarzenborn	1/5	10/10	0/5	4,0 %	1/5	10/10	0/5	4,0 %
oberes Quartil				4,0 %				4,0 %

■ = vollständig erfüllt, ■ = teilweise erfüllt, ■ = nicht erfüllt, kein Zinssatz festgelegt oder Zinssatz wird als nicht angemessen im Sinne des KAG bewertet;

n. v. = nicht vorhanden; – = nicht zutreffend, da Gebührenhoheit ausgegliedert

Die Überörtliche Prüfung bewertet einen kalkulatorischen Zinssatz unter 3,0 Prozent als nicht angemessen im Sinne des KAG.

¹⁾ Die geprüften Kriterien umfassen: Kosten für laufende Verwaltung, Unterhaltung und Fremdleistungen enthalten; angemessene Abschreibungen enthalten; angemessene Verzinsung des Anlagekapitals unter Berücksichtigung der Zuschüsse Dritter enthalten; interne Leistungsverrechnung berücksichtigt; kommunaler Löschwasseranteil bei der Wasserversorgung bzw. Straßenentwässerungsanteil bei der Abwasserbeseitigung berücksichtigt; ist ein Kalkulationszeitraum angegeben; sind die Grunddaten zur Ermittlung der kalkulatorischen Verzinsung, der Abschreibungen und der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten angegeben; sind die zugrunde liegenden Annahmen angegeben; ist die Auflösung Sonderposten aus Zuschüssen der öffentlichen Hand herausgerechnet. Die Zahl der Kriterien kann unter den Kommunen abweichen.

²⁾ Es wurden die von der Kommune definierten Zinssätze für die Verzinsung des Anlagekapitals dargestellt. Wenn im Prüfungszeitraum für den hier ausgewiesenen Gebührenbereich kein Zinssatz zur kalkulatorischen Verzinsung definiert war, so wurde auf die Zinssätze der anderen Gebührenbereiche der jeweiligen Kommune zurückgegriffen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

Ansicht 81: Gebührenkalkulation 2017 bis 2021 im Vergleich

Von den 18 in die Prüfung einbezogenen Städten und Gemeinden waren 16 für den Gebührenhaushalt Wasserversorgung verantwortlich. Gorxheimertal und

Wasser-
versorgung

Hirzenhain hatten diese Aufgabe an externe Versorgungsunternehmen übertragen.

Bromskirchen, Feldatal, Malsfeld, Ottrau, Rasdorf und Romrod erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Kalkulation der Wassergebühren. Bei Abtsteinach, Bad Karlshafen, Fischbachtal, Groß-Bieberau, Nüsttal, Ringgau und Schwarzenborn lagen Vorkalkulationen für einzelne Jahre des Betrachtungszeitraums vor. Flörsbachtal, Hammersbach und Kefenrod hatten für den gesamten Betrachtungszeitraum keine Vorkalkulationen für die Gebühren erstellt.

Von den vorgelegten Vorkalkulationen entsprachen die von Abtsteinach, Bromskirchen, Fischbachtal, Malsfeld und Schwarzenborn den Vorgaben des KAG. Die Vorkalkulationen der anderen acht Kommunen²⁴⁸ wiesen dagegen Mängel auf. Hier fehlten Angaben zu den Kalkulationsgrundlagen und -annahmen, ein Ansatz für den Anteil der Allgemeinheit für das Löschwasser, interne Leistungsverrechnungen oder eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals.

Zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums hatten acht Kommunen²⁴⁹ im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung überprüft. Für alle Jahre legten Kefenrod, Nüsttal und Rasdorf Nachkalkulationen vor. Flörsbachtal, Hammersbach, Ringgau, Romrod und Schwarzenborn hatten keine Nachkalkulationen erstellt.

Abwasser-
beseitigung

Die Gebührenhoheit für den Bereich Abwasserbeseitigung hatten 17 der 18 geprüften Kommunen. Bei Hirzenhain lag die Gebührenhoheit bei einem Zweckverband.

Bromskirchen, Feldatal, Gorxheimertal, Malsfeld, Ottrau, Rasdorf und Romrod erfüllten im gesamten Prüfungszeitraum ihre Verpflichtung zur Vorkalkulation der Abwassergebühren. Die übrigen Kommunen hatten für einzelne, Flörsbachtal, Groß-Bieberau und Hammersbach für alle Jahre des Betrachtungszeitraums keine Vorkalkulationen erstellt.

Die Vorkalkulationen von Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Kefenrod und Schwarzenborn entsprachen den Kriterien des KAG. In den Vorkalkulationen der anderen Kommunen fehlten Ansätze für interne Leistungsverrechnungen oder grundlegende Angaben, so dass sie nicht die Kriterien einer ordnungsgemäßen Kalkulation erfüllten.

Gorxheimertal, Kefenrod, Nüsttal und Rasdorf hatten Nachkalkulationen für alle Jahre des Prüfungszeitraums vorgelegt. Zumindest für einzelne Jahre des Prüfungszeitraums hatten sechs Kommunen²⁵⁰ im Wege der Nachkalkulation die Kostendeckung berechnet. Fischbachtal, Flörsbachtal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Ringgau, Romrod, Schwarzenborn hatten keine Nachkalkulationen erstellt.

Keine gesplittete Abwassergebühr

Feldatal, Flörsbachtal, Hammersbach, Ringgau und Romrod erhoben im Prüfungszeitraum die Abwassergebühren ausschließlich nach dem Frischwassermaßstab. Nach der Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs

248 Bad Karlshafen, Feldatal, Fischbachtal, Groß-Bieberau, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Ringgau, Romrod, Schwarzenborn

249 Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Groß-Bieberau, Malsfeld, Ottrau

250 Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Feldatal, Malsfeld, Ottrau

in Kassel ist dies nur dann mit dem Grundsatz der leistungsgerechten Gebührenbemessung vereinbar, wenn die Kommune nachweist, dass

- entweder die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung im Vergleich zu den Kosten der Schmutzwasserbeseitigung so gering sind, dass sie vernachlässigt werden können (Geringfügigkeitsgrenze zwölf Prozent der gesamten Abwasserentsorgungskosten) oder
- auf den Grundstücken des Entsorgungsgebiets das Verhältnis zwischen der abzuleitenden Niederschlagswassermenge und der nach dem Frischwasserverbrauch berechneten Schmutzwassermenge weitgehend vergleichbar ist.²⁵¹

Von einer weitgehenden Vergleichbarkeit kann dabei ausgegangen werden, wenn der Anteil der von der Annahme der Vergleichbarkeit abweichenden Entwässerungsverhältnisse zehn Prozent der zu entwässernden Grundstücke nicht überschreitet.

Die Kommunen konnten weder den Nachweis der Geringfügigkeit noch den der Vergleichbarkeit der Entwässerungsverhältnisse erbringen. Zum Nachweis der Geringfügigkeit sind die Kosten der Niederschlagswasserbeseitigung zu ermitteln. Der Nachweis der Vergleichbarkeit setzt die Definition eines „Regeltyps“ von Grundstücken voraus, auf denen vergleichbare Entwässerungssituationen vorliegen. Im Anschluss ist der Anteil der Grundstücke mit vom „Regeltyp“ abweichenden Entwässerungsverhältnissen zu berechnen. Liegt dieser Anteil über zehn Prozent aller zu entwässernden Grundstücke, ist nach dem Grundsatz der Typengerechtigkeit eine Einheitsgebühr unzulässig.²⁵²

Damit entsprachen die Abwassergebühren nicht den Vorgaben der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs. Dies kann bei Widersprüchen zu Rückzahlungen von Gebühren führen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, eine gesplittete Abwassergebühr einzuführen oder die vorgenannten Nachweise zu erstellen, um die Rechtssicherheit der Abwassergebühren zu gewährleisten.

Nach den Vorgaben des KAG sollen die Kommunen bei der Kalkulation von Benutzungsgebühren eine angemessene Verzinsung des Anlagekapitals berücksichtigen.²⁵³ Wie Ansicht 81 zeigt, lag die Bandbreite des Zinssatzes der kalkulatorischen Verzinsung zwischen 1,0 Prozent und 5,0 Prozent.

Kalkulatorische
Verzinsung des
Anlagekapitals

Angemessene Verzinsung des Anlagekapitals

Aufgrund fehlender verbindlicher Regelungen zur Höhe der Verzinsung ergeben sich für die Kommunen bei der Festsetzung des Zinssatzes der kalkulatorischen Anlagekapitalverzinsung Spielräume.

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hält es für angemessen, sich an den Vorgaben des Preisprüfungsrechts zu orientieren, das als Höchstzins einen kalkulatorischen Zinssatz von 6,5 Prozent vorgibt.²⁵⁴

251 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Hessen vom 2. September 2009, Az. 5 A 631/08

252 Vgl. Driehaus, Kommunalabgabenrecht, 67. Erg.Lfg. von September 2022, zu § 6 Benutzungsgebühren, Randziffer 692b, S. 425

253 Vgl. 217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 139 f.

254 Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 8. April 2014, Az. 5 A 1994/12, Randziffer 49, Quelle: <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de>

Das Verwaltungsgericht Düsseldorf hat in seinem Urteil vom 11. November 2015 eine Leitlinie zur Ermittlung eines angemessenen kalkulatorischen Zinssatzes gegeben.²⁵⁵ Danach soll sich die Höhe des Zinssatzes an den langfristigen Durchschnittsverhältnissen am Kapitalmarkt, bei der Abwasserbeseitigung einem 50-Jahres-Zeitraum, orientieren.

Grundlage für die Ermittlung sind die statistischen Werte der Bundesbank bis zum Vorvorjahr des Jahres, für das die Gebühren kalkuliert und erhoben werden sollen.²⁵⁶ Nach diesen Vorgaben ergab sich für das Kalkulationsjahr 2021 für einen 30-jährigen Zeitraum 1990 bis 2019 ein langjähriger Durchschnittswert von 3,963 Prozent und für einen 50-jährigen Zeitraum 1970 bis 2019 ein langjähriger Durchschnittswert von 5,482 Prozent. Diese Werte dürfen nach der vorgenannten Rechtsprechung um bis zu 0,5 Prozentpunkte erhöht werden.²⁵⁷

Bromskirchen, Feldatal, Flörsbachtal, Ringgau und Romrod verwendeten bei der kalkulatorischen Verzinsung Zinssätze unter 3,0 Prozent oder hatten keine kalkulatorische Verzinsung berücksichtigt. Die Überörtliche Prüfung bewertet diese Zinssätze als nicht angemessen im Sinne des KAG.

Der obere Quartilswert des Zinssatzes lag in den Gebührenhaushalten Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung jeweils bei 4,0 Prozent. Wenn die Kommunen den kalkulatorischen Zinssatz auf den oberen Quartilswert anheben, ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial von insgesamt rund 501.900 Euro je Jahr.

255 Vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 11. November 2015, Aktenzeichen 5 K 6187/14, Randziffer 410 ff., Quelle: <http://www.justiz.nrw.de>

[...] Der Zinssatz bestimmt sich nicht nach den in der jeweiligen Gebühren(-erhebungs-)periode am Kapitalmarkt (voraussichtlich) herrschenden Verhältnissen. Denn kalkulatorisch verzinst wird das in der Anlage langfristig gebundene Kapital, das sich im gesamten Restbuchwert widerspiegelt; dieser Wert erfasst Anlagegüter unterschiedlichen Alters – und damit Kapitalbindungen unterschiedlicher Dauer. Da der kalkulatorischen Verzinsung die Funktion zukommt, einen Ausgleich für die finanziellen Belastungen zu bieten, die die Gemeinden für die Aufbringung des in der Anlage langfristig gebundenen Kapitals zu tragen haben, [...] sind für die Höhe des Zinssatzes maßgebend die langfristigen Durchschnittsverhältnisse am Kapitalmarkt. Diese Verhältnisse können nach der Rechtsprechung des OVG NRW abgelesen werden am langjährigen Durchschnitt der Emissionsrenditen für festverzinsliche Wertpapiere inländischer öffentlicher Emittenten. [...] Da gemeindliches Anlagenvermögen im Entwässerungsbereich vornehmlich aus Anlagen [...] besteht, die sehr langfristig genutzt und abgeschrieben werden [...] wird die Durchschnittsrendite ebenfalls nach einem sehr langfristigen Betrachtungszeitraum bemessen, nämlich einem 50-Jahres-Zeitraum.

256 Vgl. Indizes für Wertpapiere inländischer Emittenten: Emissionsrenditen Inländischer Inhaberschuldverschreibungen (Quelle: <https://www.bundesbank.de/de/statistiken/geld-und-kapitalmaerkte/-/kapitalmarktkennzahlen-804060>, abgerufen am 23. März 2023)

257 Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster hat in seinem Urteil vom 17. Mai 2022 (Az.: 9 A 1019/20) seine langjährige Rechtsprechung zur Gebührenkalkulation aufgegeben und geht nun davon aus, dass der gleichzeitige Ansatz einer Abschreibung der Entwässerungsanlagen mit ihrem Wiederbeschaffungszeitwert sowie einer kalkulatorischen Verzinsung des Anlagevermögens mit dem Nominalzinssatz unzulässig ist. Auch die kalkulatorische Verzinsung mit einem einheitlichen Zinssatz, der sich aus dem fünfzigjährigen Durchschnitt zuzüglich eines (pauschalen) Zuschlags von 0,5 Prozentpunkten ergibt, sei nicht mehr angemessen. Das Gericht hält es nur für sachlich vertretbar, den zehnjährigen Durchschnitt ohne einen (pauschalen) Zuschlag zugrunde zu legen. Dies dürfte zur Folge haben, dass die zulässigen Ansätze für die kalkulatorische Verzinsung deutlich niedriger liegen werden. Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Das OVG Münster hat die Revision gegen dieses Urteil nicht zugelassen. Die beklagte Kommune hat hiergegen Nichtzulassungsbeschwerde beim Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) eingereicht. Es bleibt daher zunächst abzuwarten, ob sich das BVerwG hierzu äußert bzw. wie sich die Rechtsprechung in Hessen hierzu weiterentwickelt.

Die Überörtliche Prüfung analysierte die Kostendeckung der Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Wegen der teilweise noch nicht aufgestellten Jahresabschlüsse²⁵⁸ erfasste die Überörtliche Prüfung fehlende Jahresabschlussbuchungen, wie die kalkulatorische Anlagekapitalverzinsung oder die internen Leistungsverrechnungen der Allgemeinen Verwaltung, nach. Als Grundlage hierzu dienten Werte aus der Anlagenbuchhaltung oder aus Vorjahren. Ansicht 82 zeigt die Teilergebnisse der untersuchten Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung als Mittelwert für die Jahre 2017 bis 2021 sowie die sich daraus ergebenden jährlichen Ergebnisverbesserungspotenziale.

Teilergebnisse und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2017 bis 2021						
	Wasserversorgung			Abwasserbeseitigung		
	durchschnittliche jährliche Erträge und Erlöse	durchschnittliche jährliche Aufwendungen und Kosten	jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial	durchschnittliche jährliche Erträge und Erlöse	durchschnittliche jährliche Aufwendungen und Kosten	jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial
Abtsteinach	490.780 €	-509.240 €	18.460 €	507.130 €	-517.400 €	10.270 €
Bad Karlshafen	620.920 €	-616.110 €	k. E.	1.263.010 €	-1.411.620 €	148.610 €
Bromskirchen	386.160 €	-366.740 €	k. E.	719.730 €	-766.390 €	46.660 €
Feldatal	351.490 €	-345.280 €	k. E.	723.010 €	-721.180 €	k. E.
Fischbachtal	307.910 €	-251.920 €	k. E.	548.720 €	-497.540 €	k. E.
Flörsbachtal	303.750 €	-361.810 €	58.060 €	328.900 €	-303.010 €	k. E.
Gorxheimertal ¹⁾	–	–	–	705.100 €	-670.230 €	k. E.
Groß-Bieberau	510.910 €	-497.750 €	k. E.	767.030 €	-741.710 €	k. E.
Hammersbach	229.810 €	-233.840 €	4.030 €	1.066.080 €	-944.610 €	k. E.
Hirzenhain ²⁾	–	–	–	–	–	–
Kefenrod	327.780 €	-313.040 €	k. E.	738.060 €	-746.280 €	8.220 €
Malsfeld	426.850 €	-406.680 €	k. E.	1.244.170 €	-1.417.400 €	173.230 €
Nüsttal	312.170 €	-297.460 €	k. E.	443.690 €	-536.680 €	92.990 €
Ottrau	387.640 €	-385.300 €	k. E.	799.190 €	-902.750 €	103.560 €
Rasdorf	217.230 €	-209.610 €	k. E.	425.550 €	-432.060 €	6.510 €
Ringgau	335.930 €	-299.920 €	k. E.	757.430 €	-640.240 €	k. E.
Romrod	398.490 €	-305.260 €	k. E.	627.140 €	-536.720 €	k. E.
Schwarzenborn	132.400 €	-104.940 €	k. E.	280.970 €	-273.860 €	k. E.
Summe			80.550 €			590.050 €

Durchschnittliche Werte für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2021.
Das Ergebnisverbesserungspotenzial ergibt sich aus einer negativen Differenz zwischen Erträgen und Erlösen abzüglich der Aufwendungen und Kosten.
k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
¹⁾ Die Stadtwerke einer Nachbarkommune stellten die Wasserversorgung sicher.
²⁾ Ein Zweckverband stellte die Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung sicher.
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stand: Juli 2022

Ansicht 82: Teilergebnisse und jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung 2017 bis 2021

258 Vgl. Abschnitt 6.3 Haushaltslage

In Summe für den Vergleichsring wies der Gebührenhaushalt Wasserversorgung ein jährliches Ergebnisverbesserungspotenzial von 80.550 Euro und der Gebührenhaushalt Abwasserbeseitigung von 590.050 Euro aus.

Ansicht 82 zeigt auch, dass drei Kommunen²⁵⁹ bei der Wasserversorgung sowie acht Kommunen²⁶⁰ bei der Abwasserbeseitigung ein Ergebnisverbesserungspotenzial auswiesen, die sich durch fehlende oder fehlerhafte Anwendung des KAG bei der Gebührenkalkulation ergaben. So wurde beispielsweise bei der kalkulatorischen Verzinsung eine falsche Bemessungsgrundlage oder ein falscher Stichtag verwendet.

Gebührenmindernde Berücksichtigung der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen des Landes

Nach dem KAG²⁶¹ dürfen Abschreibungen vollständig abgebildet werden, sofern die aus Beiträgen finanzierten Anteile des Anlagevermögens als Gegenposition zu den Abschreibungen kostenmindernd aufgelöst werden. Die Auflösungspflicht besteht jedoch nur für beitragsfinanzierte Anteile und nicht für Finanzierungsanteile des Landes an einer Investitionsmaßnahme. Die Investitionszuweisungen des Landes sollen nicht der Entlastung der Gebührenzahler, sondern der Entlastung der Kommunen dienen. Die Hinweise zur GemHVO enthalten hierzu eine entsprechende Regelung.²⁶²

Entgegen dieser Vorgaben hatten bei der Wasserversorgung sieben Kommunen²⁶³ und bei der Abwasserbeseitigung acht Kommunen²⁶⁴ die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten aus Investitionszuweisungen vom öffentlichen Bereich gebührenmindernd berücksichtigt. Soweit die Vorkalkulationen durch externe Dienstleister erstellt wurden, hatten diese auf die gesetzlichen Vorgaben hingewiesen, die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten wurden dennoch gebührenmindernd berücksichtigt.²⁶⁵

Kumuliert für den Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 subventionierten diese Kommunen ihre Gebührenhaushalte Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung mit rund 2,7 Millionen Euro durch Allgemeine Deckungsmittel, da die Gebührenerträge fehlten.

Den Kommunen mit defizitärem Wasserversorgungs- oder Abwasserbeseitigungshaushalt empfiehlt die Überörtliche Prüfung, unter Berücksichtigung der durch Nachkalkulationen ermittelten Unterdeckungen aus Vorjahren kostendeckende Gebühren zu kalkulieren und zu erheben. Einen Leitfaden zu wesentlichen Bestandteilen der Gebührenkalkulationen hatte die Überörtliche Prüfung im Kommunalbericht 2020 veröffentlicht.²⁶⁶

259 Abtsteinach, Flörsbachtal, Hammersbach

260 Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Kefenrod, Malsfeld, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf

261 Vgl. § 10 Absatz 2 Satz 4 KAG in Fußnote 247

262 Hinweise zu § 38 GemHVO

3. Empfangene Investitionszuweisungen, -zuschüsse und -beiträge sind als Sonderposten zu passivieren und zeitbezogen aufzulösen. Sind diese Mittel ausschließlich dazu bestimmt, die Auszahlungen zu decken, die von der Gemeinde selbst zu tragen sind, sind die Auflösungserträge nicht dem Fachprodukt, sondern dem Produktbereich „Allgemeine Finanzwirtschaft“ zuzuordnen. [...]

263 Flörsbachtal, Kefenrod, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Ringgau, Romrod

264 Flörsbachtal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Malsfeld, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Romrod

265 Wasserversorgung: Nüsttal, Ottrau, Rasdorf; Abwasserbeseitigung: Malsfeld, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf

266 217. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2019: Größere Gemeinden“ im Kommunalbericht 2020 (Vierunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 25. September 2020, LT-Drs. 20/3456, S. 139 bis 141

6.8 Ausblick

Angesichts der aktuellen politischen und wirtschaftlichen Lage stehen alle Kommunen vor der Herausforderung, die Haushaltslage auch bei geringeren Einnahmen im Sinne der Generationengerechtigkeit stabil zu halten. Wesentliche Einflussfaktoren für die Haushaltsstabilität sind dabei die Allgemeine Verwaltung, die Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Gebührenhaushalte.

Die zunehmende Digitalisierung bietet dabei Chancen, auch über die direkten Nachbarschaftsgrenzen hinaus digitale IKZ zu organisieren.

Eine Interkommunale Zusammenarbeit mit Nachbarkommunen bietet sich auch für den Prüfungsschwerpunkt öffentliche Spielplätze an. Damit können die öffentlichen Spielplätze entsprechend den DIN-Vorschriften gemeinsam instandgehalten und gewartet werden sowie die hierzu benötigten Fachkräfte gemeinsam aus- und fortgebildet werden.

6.9 Anhang 1: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{(1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{(2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ⁽³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{(4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelzufluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%$ ⁽⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Absteinach ⁶⁾	2017	-1.806	-159	58	6.184	10	19,4 %	410	719	-449	40
	2018	352	352	277	6.462	55	39,2 %	787	1.299	843	45
	2019	95	95	857	7.318	55	37,1 %	817	929	32,1 %	45
	2020	290	385	600	7.918	55	18,3 %	477	1.032	39,7 %	45
	2021	137	522	125	8.042	55	22,4 %	505	771	41,8 %	45
Bad Karlshafen	2017	-15.471	-727	-754	-19.969	0	-42,3 %	-1.188	177	-16.357	10
	2018	-2.575	-715	-727	-7.085	0	-29,1 %	-930	285	-806	10
	2019	-2.726	-150	-114	-7.199	0	-45,9 %	-1.659	625	-16,3 %	10
	2020	-2.438	288	232	-6.966	40	-16,9 %	-674	423	10,0 %	15
	2021	-3.166	-729	-714	-7.680	0	22,3 %	697	1.872	17,2 %	45
Bromskirchen ⁶⁾	2017	-3.408	-1	15	8.880	10	29,5 %	593	1.235	-3.456	40
	2018	-98	-98	29	10.754	10	-51,3 %	-586	239	-330	10
	2019	22	22	317	9.874	55	9,1 %	245	862	1,1 %	40
	2020	448	475	311	11.427	55	37,6 %	880	1.364	19,3 %	45
	2021	1.570	2.222	1.541	12.919	55	110,4	3.979	4.456	112,0 %	45
Feldatal	2017	-449	565	549	2.236	45	37,1 %	655	898	-1.597	40
	2018	428	725	450	3.432	55	35,0 %	607	858	429	45
	2019	487	1.212	497	3.929	55	11,2 %	206	601	10,1 %	45
	2020	172	1.384	188	4.117	55	9,1 %	167	428	21,8 %	45
	2021	112	1.515	135	4.271	55	7,6 %	148	401	15,8 %	35
Fischbachtal	2017	-332	-332	-324	11.368	5	15,8 %	284	390	736	45
	2018	-188	-188	-110	11.258	5	-14,9 %	-251	-110	439	5
	2019	106	106	127	11.385	55	14,8 %	294	399	0	45
	2020	-185	-185	-182	11.204	5	4,6 %	87	174	4,9 %	35
	2021	177	177	178	11.382	55	0,6 %	13	97	3,0 %	35
Flörsbachtal ⁶⁾	2017	-1.568	174	92	11.475	45	30,4 %	453	501	1.862	45
	2018	-169	-169	-220	11.255	5	10,8 %	173	232	1.429	45
	2019	-509	164	-566	10.689	40	-5,6 %	-85	-25	22,0 %	5
	2020	-89	75	-176	10.513	40	11,5 %	178	238	30,6 %	45
	2021	393	468	410	10.922	55	36,3 %	693	753	32,1 %	45
Gorxheimetal	2017	-500	372	522	13.222	45	27,0 %	746	1.187	1.503	45
	2018	342	457	342	13.564	55	16,1 %	479	1.037	1.613	45
	2019	469	926	488	14.052	55	19,8 %	608	1.141	32,0 %	45
	2020	446	1.157	913	14.581	55	14,7 %	467	1.355	33,9 %	45
	2021	633	1.790	752	15.334	55	21,3 %	701	1.181	32,4 %	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene												
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittel aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	
Groß-Bieberau	2017	-1.209	4.525	-1.202	27.143	40	-15,7 %	-524	-339	255	5	
	2018	-165	4.360	-242	26.902	40	27,5 %	1.015	1.165	743	35	
	2019	-642	3.718	-616	26.286	40	7,3 %	272	407	11,4 %	35	
	2020	169	3.887	90	26.377	55	17,3 %	839	982	24,1 %	45	
	2021	157	4.043	201	26.584	55	17,5 %	789	933	22,4 %	45	
Hammersbach ⁶⁾	2017	-2.128	1.912	1.924	12.299	45	54,8 %	1.932	2.396	-2.262	40	
	2018	968	968	973	13.835	55	9,7 %	377	856	352	45	
	2019	1.007	1.007	1.012	14.848	55	27,9 %	1.093	1.710	19,7 %	45	
	2020	1.160	2.095	1.430	16.217	55	29,9 %	1.298	1.989	35,8 %	45	
	2021	1.649	3.744	1.663	15.499	55	21,4 %	906	1.521	35,9 %	45	
Hirzenhain	2017	440	2.032	-1	2.675	50	21,7 %	515	620	-1.376	40	
	2018	611	3.243	604	3.879	55	24,2 %	534	632	358	45	
	2019	608	3.851	543	4.422	55	22,9 %	585	697	21,7 %	45	
	2020	671	4.522	656	5.077	55	21,6 %	559	806	37,2 %	45	
	2021	535	5.057	553	5.630	55	17,1 %	448	670	45,0 %	45	
Kefenrod ⁶⁾	2017	-4.423	-1.069	-1.067	3.722	5	-212,8 %	-2.240	-2.437	-4.011	0	
	2018	-284	-284	-278	5.699	5	-25,1 %	-446	-647	-987	0	
	2019	1.659	1.659	1.671	7.370	55	74,8 %	2.975	2.645	31,1 %	45	
	2020	301	1.960	351	7.721	55	78,4 %	2.495	2.188	51,1 %	45	
	2021	-1.196	764	-1.085	6.635	40	-164,4 %	-2.350	-1.969	29,4 %	5	
Malsfeld ⁶⁾	2017	39	66	50	12.008	55	29,8 %	951	1.590	743	45	
	2018	-168	-102	-163	11.857	5	-45,4 %	-1.370	-678	511	5	
	2019	24	29	141	11.716	55	6,3 %	199	953	3,3 %	35	
	2020	618	663	645	12.631	55	29,2 %	1.076	1.765	10,2 %	45	
	2021	2.533	3.196	2.549	15.180	55	50,8 %	3.052	3.762	30,8 %	45	
Nüsttal	2017	412	3.017	423	9.295	55	12,3 %	232	622	1.453	45	
	2018	522	3.538	538	9.834	55	28,2 %	536	737	2.115	45	
	2019	389	3.927	397	10.231	55	33,0 %	680	870	63,6 %	45	
	2020	432	4.360	440	10.671	55	38,9 %	852	969	83,0 %	45	
	2021	725	5.084	661	11.332	55	31,5 %	706	851	91,4 %	45	
Ottrau ⁶⁾	2017	-1.245	-1	26	2.170	10	-2,3 %	-33	419	-184	10	
	2018	81	81	93	2.313	55	-1,8 %	-28	469	961	15	
	2019	252	252	193	2.506	55	-2,1 %	-35	527	20,0 %	15	
	2020	-456	-262	-417	2.089	5	2,5 %	42	574	16,9 %	35	
	2021	24	248	247	2.336	55	7,5 %	138	657	22,8 %	35	

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Rasdorf	2017	513	4.015	519	7.639	55	72,5 %	1.061	1.114	2.142	45
	2018	137	4.151	235	7.875	55	52,0 %	730	785	1.990	45
	2019	300	4.452	277	8.152	55	42,2 %	671	725	64,5 %	45
	2020	497	4.948	546	8.698	55	59,1 %	1.035	1.081	92,6 %	45
	2021	-146	4.803	-125	8.573	40	-27,9 %	-370	-338	58,7 %	5
Ringgau ⁶⁾	2017	-2.964	78	85	1.406	45	6,1 %	138	292	-2.619	30
	2018	-39	-39	-36	3.498	5	4,9 %	110	248	1.125	35
	2019	-670	-670	-658	2.841	5	-3,1 %	-71	180	30,5 %	15
	2020	-891	-221	-221	2.867	5	-6,1 %	-159	322	8,1 %	15
	2021	-534	357	356	2.746	45	43,5 %	1.212	1.753	26,9 %	45
Romrod	2017	694	3.714	740	11.034	55	37,7 %	726	892	3.347	45
	2018	328	4.042	313	11.347	55	45,2 %	787	888	1.588	45
	2019	194	4.236	337	11.684	55	18,1 %	314	502	36,2 %	45
	2020	634	4.871	637	12.320	55	34,3 %	702	812	43,7 %	45
	2021	532	5.400	679	12.997	55	22,9 %	474	594	48,5 %	45
Schwarzenborn	2017	65	827	69	3.931	55	10,5 %	73	140	172	45
	2018	236	1.083	314	4.171	55	39,8 %	293	380	801	45
	2019	149	1.498	152	4.586	55	46,0 %	511	572	50,3 %	45
	2020	427	1.916	438	5.025	55	14,0 %	124	219	40,3 %	45
	2021	162	1.988	167	5.103	55	40,3 %	463	583	65,2 %	45

■ = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
■ = Kenngröße erreicht und bepunktet
■ = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht
 Anmerkung: Vorläufige Werte sind in *kursiver Schrift* dargestellt.
 1) Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
 2) Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
 3) „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
 4) Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen "Hessenkasse" ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)
 5) Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt die Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1. HGO).
 6) Die Kommune hat von der Möglichkeit nach § 25 Absatz 3 GemHVO a. F., die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandenen Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 mit dem Eigenkapital zu verrechnen, Gebrauch gemacht.
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

6.10 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage													
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnistrücklage bzw. Altfehlbeiträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
Absteinach	2017	ja	-13	-395	-410	10	10	50	instabil				
	2018	ja	14	-348	-321	55	55	100	stabil				
	2019	ja	20	-263	-217	55	55	100	stabil	stabil	522	420	stabil
	2020	ja	-8	○	○	55	55	100	stabil				
	2021	ja	-3	○	○	55	55	100	stabil				
Bad Karlshafen	2017	ja	904	355	322	0	10	10	instabil				
	2018	ja	419	286	257	0	10	10	instabil				
	2019	ja	312	19	-17	0	10	10	instabil				
	2020	ja	164	○	○	40	15	55	instabil	konsolidierungsbedürftig	-3.166	-643	konsolidierungsbedürftig
	2021	nein	●	○	○	0	45	45	instabil				
Bromskirchen	2017	ja	183	1.050	●	10	40	50	instabil				
	2018	ja	58	●	●	10	10	20	instabil				
	2019	ja	41	●	●	55	40	95	stabil	fragil	2.222	29	fragil
	2020	ja	257	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	102	○	○	55	45	100	stabil				
Feldatal	2017	nein	1.060	●	●	45	40	85	instabil				
	2018	nein	373	●	●	55	45	100	instabil				
	2019	nein	301	●	●	55	45	100	instabil				
	2020	nein	307	○	○	55	45	100	instabil	konsolidierungsbedürftig	1.515	532	konsolidierungsbedürftig
	2021	nein	●	○	○	55	35	90	instabil				
Fischbachtal	2017	ja	336	-80	-98	5	45	50	instabil				
	2018	ja	545	●	●	5	5	10	instabil				
	2019	ja	746	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	409	○	○	5	35	40	instabil	konsolidierungsbedürftig	177	-14	konsolidierungsbedürftig
	2021	nein	●	○	○	55	35	90	instabil				
Flörsbachtal	2017	ja	232	500	861	45	45	90	stabil				
	2018	ja	231	●	●	5	45	50	instabil				
	2019	ja	243	●	●	40	5	45	instabil				
	2020	ja	242	○	○	40	45	85	stabil	konsolidierungsbedürftig	468	669	konsolidierungsbedürftig
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil				
Gorxheimertal	2017	ja	112	-233	-280	45	45	90	stabil				
	2018	ja	49	-318	-268	55	45	100	stabil				
	2019	ja	4	-174	-171	55	45	100	stabil	stabil	1.790	545	stabil
	2020	ja	59	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	-26	○	○	55	45	100	stabil				

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittel- fristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)	
Groß-Bieberau	2017	ja	898	602	783	40	5	45	instabil	fragil	4.043	-2.461	fragil	
	2018	ja	650	236	417	40	35	75	stabil					
	2019	ja	403	●	●	40	35	75	stabil					
	2020	ja	341	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Hammersbach	2017	ja	268	●	●	45	40	85	stabil	fragil	3.744	1.464	fragil	
	2018	ja	309	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	418	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	439	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Hirzenhain	2017	ja	219	197	174	50	40	90	stabil	fragil	5.057	375	fragil	
	2018	ja	147	597	634	55	45	100	stabil					
	2019	ja	187	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	nein	201	○	○	55	45	100	instabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Kefenrod	2017	ja	63	876	870	5	0	5	instabil	konsolidierungsbedürftig	764	742	konsolidierungsbedürftig	
	2018	ja	62	●	●	5	0	5	instabil					
	2019	ja	25	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	59	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	44	○	○	40	5	45	instabil					
Malsfeld	2017	ja	637	754	716	55	45	100	stabil	fragil	3.196	345	fragil	
	2018	ja	272	●	●	5	5	10	instabil					
	2019	ja	361	●	●	55	35	90	stabil					
	2020	ja	325	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Nüstal	2017	ja	-49	-427	-419	55	45	100	stabil	stabil	5.084	493	stabil	
	2018	ja	-50	-445	-491	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-50	-426	-422	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-46	-446	-464	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-33	-411	○	55	45	100	stabil					
Ottrau	2017	ja	350	439	429	10	10	20	instabil	konsolidierungsbedürftig	24	947	konsolidierungsbedürftig	
	2018	ja	321	548	518	55	15	70	stabil					
	2019	ja	354	183	153	55	15	70	stabil					
	2020	ja	339	○	○	5	35	40	instabil					
	2021	nein	●	○	○	55	35	90	instabil					

Mehrkostenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung					Gesamtbewertung der Haushaltslage								
	Jahr	Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittel- fristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)	
Rasdorf	2017	ja	-55	-451	-432	55	45	100	stabil	fragil	4.803	-65	fragil	
	2018	ja	-55	-516	-546	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-51	-479	-428	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-38	-332	-338	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-25	-412	○	40	5	45	instabil					
Ringgau	2017	nein	●	●	●	45	30	75	instabil	konsolidierungsbedürftig	-534	-2.493	konsolidierungsbedürftig	
	2018	nein	●	●	●	5	35	40	instabil					
	2019	nein	●	●	●	5	15	20	instabil					
	2020	nein	●	○	○	5	15	20	instabil					
	2021	nein	●	○	○	45	45	90	instabil					
Romrod	2017	ja	319	-7	-21	55	45	100	stabil	konsolidierungsbedürftig	5.400	429	konsolidierungsbedürftig	
	2018	ja	353	277	257	55	45	100	stabil					
	2019	nein	316	●	●	55	45	100	instabil					
	2020	nein	315	○	○	55	45	100	instabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					
Schwarzenborn	2017	ja	1.409	●	●	55	45	100	stabil	stabil	1.988	1.339	stabil	
	2018	ja	638	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	132	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	61	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	59	○	○	55	45	100	stabil					

 = fristgerecht, Angabe in Kalendertagen = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
 und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt und ○ = Frist nicht fällig

1) Der Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ist mit dem Abschluss der Nacherhebungsphase definiert. Lag zu diesem Zeitpunkt für ein Haushaltsjahr kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, wurde dieses Jahr als instabil eingestuft.

2) Gesamtschnee der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte und/oder fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss

3) Bewertung für alle Jahre (vor MEP):
 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahre sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

4) Unter Berücksichtigung des ordentlichen Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages (sofern der Jahresabschluss nicht vorlag, wurde auf vorläufige Werte zurückgegriffen)

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Juli 2022

6.11 Anhang 3: Kinderbetreuung

Die Überörtliche Prüfung hat die Einflussfaktoren Auslastungsquote, Betreuungsdauer und Personalausstattung auf die Zuschussbedarfe der Kindertageseinrichtungen in Ansicht 80 dargestellt und untersucht.

Auslastungsquote

Die Auslastungsquote beschreibt das Verhältnis zwischen genehmigten und belegten Plätzen. Hierbei sind die Faktoren für die Betreuung von Integrationskindern sowie Kinder unter drei Jahren bereits berücksichtigt.²⁶⁷ Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Auslastungsquote von 95 Prozent²⁶⁸, um die Wirtschaftlichkeit und eine hinreichende Flexibilität bei Veränderungen der betreuten Kinder gewährleisten zu können. Je geringer die Auslastung, desto höher ist grundsätzlich der Zuschussbedarf der Kommune je Kind, da sich die Personalplanung an der Zahl der beantragten und genehmigten Plätze orientiert.

Eine Auslastungsquote von 95 Prozent oder höher erreichten die eigenen Einrichtungen von Feldatal, Gorxheimertal und Hirzenhain. Bei den externen Trägern lagen die Auslastungen der Einrichtungen in Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Nüsttal, Ringgau, Romrod und Schwarzenborn über dem Zielwert.

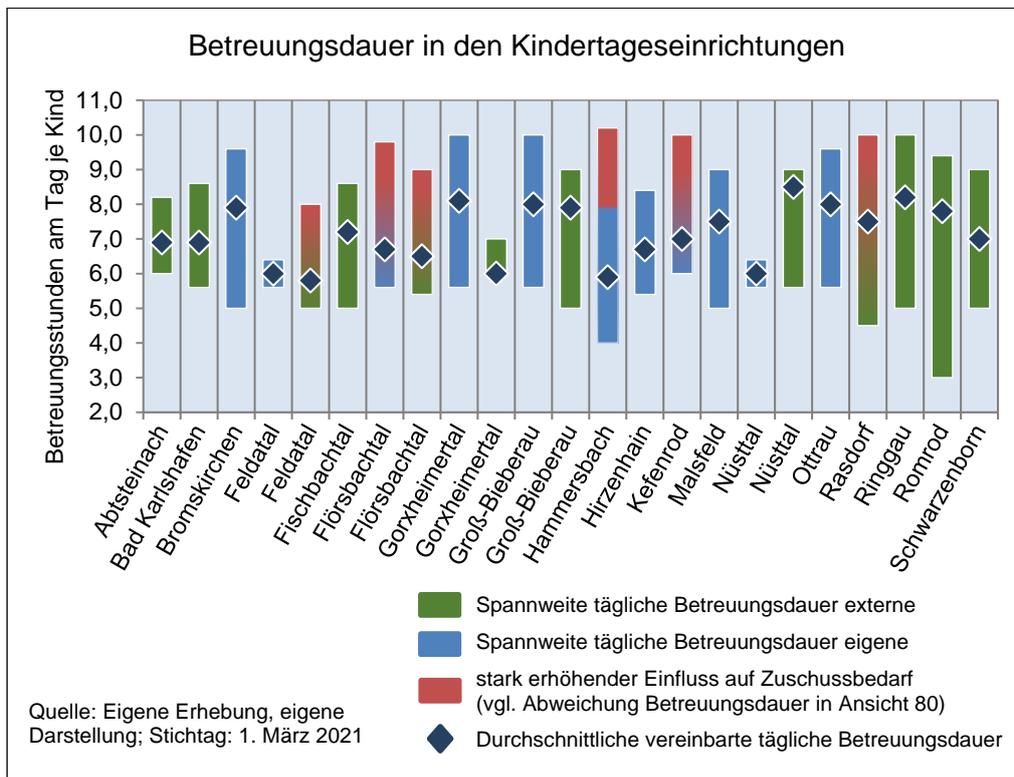
Betreuungsdauer

Bezüglich der Betreuungsdauer bestehen keine gesetzlichen Regelungen.²⁶⁹ Die Kommunen und externen Träger legen ihr Betreuungsangebot eigenverantwortlich fest. Die durchschnittlichen täglichen Betreuungsdauern sowie die Spannweiten der täglichen Betreuungsdauern der Kindertageseinrichtungen werden in Ansicht 83 vergleichend dargestellt.

267 Vgl. Vereinbarung zur Integration von Kindern mit Behinderung vom vollendeten 1. Lebensjahr bis Schuleintritt in Tageseinrichtungen für Kinder vom 1. August 2014 sowie § 25d Absatz 1 HKJGB

268 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 273; 224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ im Kommunalbericht 2021 (Sechsenddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 110

269 Durch die Beitragsfreistellung von Kindern zwischen dem vollendeten dritten Lebensjahr und Schuleintritt für einen Betreuungszeitraum von sechs Stunden täglich besteht seit dem Jahr 2018 faktisch eine Mindestbetreuungszeit für Kinder im Kindergarten.



Ansicht 83: Betreuungsdauer in den Kindertageseinrichtungen

Die Entscheidung über die Standardsetzung im Bereich der Kindertageseinrichtungen liegt bei den politischen Verantwortlichen der jeweiligen Kommune. Auffällige Werte bei den Öffnungszeiten aufgrund hoher durchschnittlicher Betreuungsdauern lagen in den eigenen Kindertageseinrichtungen in Gorxheimertal und Groß-Bieberau sowie den externen Kindertageseinrichtungen in Nüsttal und Ringgau vor. Dies deutet darauf hin, dass viele Kinder zu den maximalen Betreuungsdauern angemeldet waren. Hierfür können verschiedene Gründe ausschlaggebend sein. Ein Grund könnte beispielsweise der Auspendlerüberschuss bei den vier genannten Kommunen sein.²⁷⁰ Ein weiterer Grund könnte eine unzureichende Staffelung der Elternbeiträge nach der Betreuungsdauer sein. Vergleichsweise niedrige durchschnittliche Betreuungsdauern bei gleichzeitig hoher täglicher Spannweite, wie in den Kindertageseinrichtungen in Flörsbachtal und Hammersbach, könnten darauf hindeuten, dass die täglichen Öffnungszeiten nicht bedarfsgerecht ausgerichtet sind. Die eigenen Einrichtungen von Feldatal und Nüsttal boten ausschließlich eine Regelbetreuung von sechs Stunden täglich an.²⁷¹

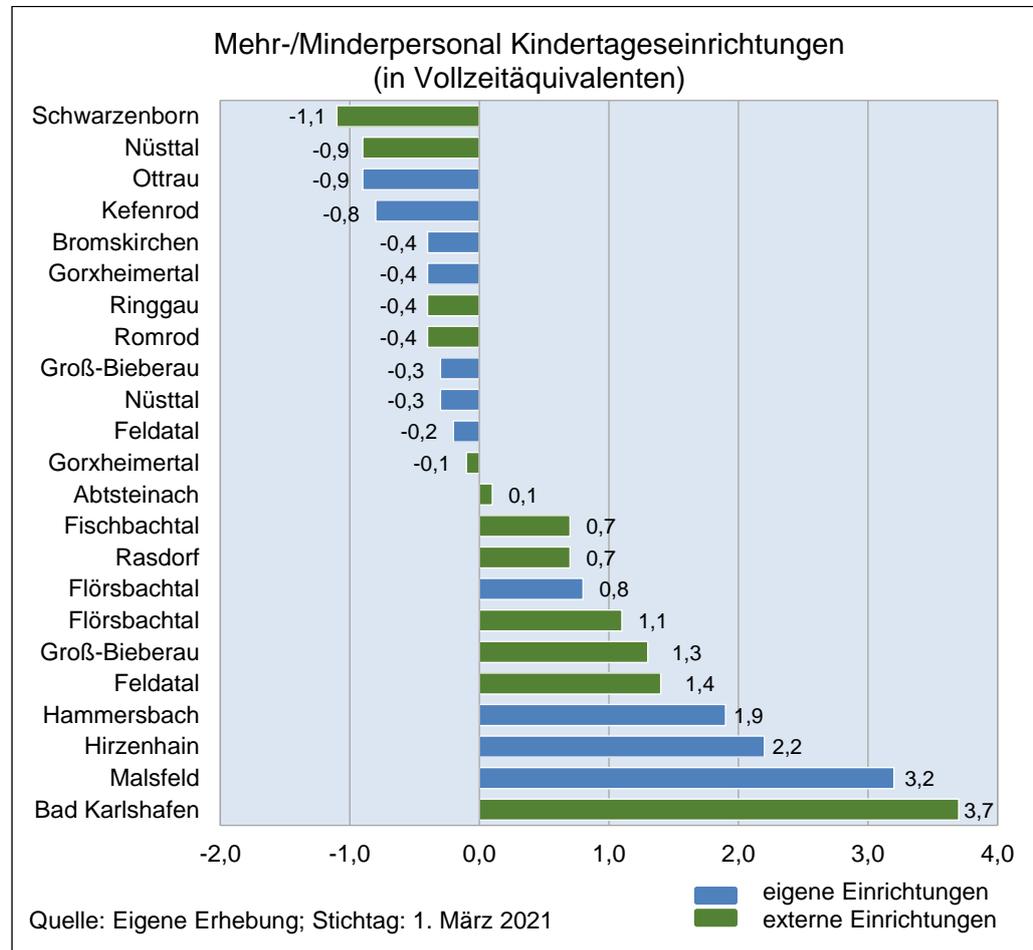
Eine lange tägliche Betreuungsdauer und eine große Spannweite sind aus Sicht der Eltern wünschenswert, da dies eine hohe Flexibilität bei der Betreuung der Kinder bietet. Dies führt bei den Kommunen jedoch zu höheren Zuschussbedarfen, da bei steigender Betreuungsdauer oder flexiblen Wahlmöglichkeiten zur Betreuungsdauer eine höhere Personalausstattung vorgehalten werden muss. Entsprechend lag es nahe, die jeweilige Personalausstattung zu analysieren.

270 Vgl. Hessisches Statistisches Landesamt, Hessische Gemeindestatistik, 2. korrigierte Auflage, Februar 2023

271 Vgl. 222. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Großstädte“ im Großstädtebericht (Fünfunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6483, S. 94 ff.

Personalausstattung

Die Überörtliche Prüfung ermittelte deswegen den Mindestbedarf an Fachkräften für den Betrieb der Kindertageseinrichtungen²⁷² in den Vergleichskommunen und stellte diesem die tatsächliche Personalausstattung zum 1. März 2021²⁷³ gegenüber. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Land für die vollständige Umsetzung des erhöhten personellen Mindestbedarfs eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2024 festgesetzt hatte. Auf Grundlage des neuen Mindestbedarfs ergab sich das in Ansicht 84 dargestellte Bild.



Ansicht 84: Mehr-/Minderpersonal Kindertageseinrichtungen (in Vollzeitäquivalenten)

Bei vier²⁷⁴ der elf Kommunen mit eigenen Kindertageseinrichtungen und sieben²⁷⁵ der zwölf Kommunen mit externen Kindertageseinrichtungen lag die tatsächliche personelle Ausstattung über dem neuen gesetzlichen Mindeststandard. Dagegen konnten sieben²⁷⁶ Kommunen mit eigenen und fünf²⁷⁷ Kommu-

272 Das Land Hessen mit Wirkung zum 1. August 2020 Änderungen im HKJGB beschlossen. So wurde der Aufschlag zum Ausgleich von Ausfallzeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildungen von 15 Prozent auf 22 Prozent bei der Berechnung des personellen Mindestbedarfs erhöht und zusätzlich ein fester Zeitanteil für die Freistellung zur Leitungstätigkeit der Einrichtung in Höhe von 20 Prozent des Netto-Mindestpersonalbedarfs im HKJGB verankert. Das Land hatte für die vollständige Umsetzung des erhöhten personellen Mindestbedarfs eine Übergangsfrist bis zum 31. Juli 2024 festgesetzt.

273 Der 1. März ist der Stichtag für die jährliche Meldung zur Statistik der Kinder und tätigen Personen in Tageseinrichtungen nach den Vorgaben der §§ 98 bis 103 SGB VIII.

274 Flörsbachtal, Hammersbach, Hirzenhain, Malsfeld

275 Abtsteinach, Bad Karlshafen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Groß-Bieberau, Rasdorf

276 Bromskirchen, Feldatal, Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Kefenrod, Nüsttal, Ottrau

277 Gorxheimertal, Nüsttal, Ringgau, Romrod, Schwarzenborn

nen mit externen Kindertageseinrichtungen den neuen gesetzlichen Mindeststandard zum Stichtag 1. März 2021 noch nicht erfüllen. Diese Kommunen standen vor der Herausforderung, den neuen Mindeststandard bis zum Ende der Übergangsfrist am 31. Juli 2024 trotz des Fachkräftemangels bei pädagogischem Personal zu erreichen.

Ansicht 85 zeigt den absoluten Zuschussbedarf sowie die Ergebnisverbesserungspotenziale aus den Überschreitungen des Mindestbedarfs bei den Kommunen mit eigenen Einrichtungen.

Ergebnisverbesserungspotenzial

Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen			
	Zuschussbedarf absolut 2021	Mehr- (+)/Minderpersonal (-) ¹⁾	Ergebnisverbesserungspotenzial ²⁾
Bromskirchen	282.043 €	-0,4	k. E.
Feldatal	30.785 €	-0,2	k. E.
Flörsbachtal	61.786 €	0,8	43.900 €
Gorxheimertal	490.948 €	-0,4	k. E.
Groß-Bieberau	476.895 €	-0,3	k. E.
Hammersbach	1.127.055 €	1,9	104.300 €
Hirzenhain	367.402 €	2,2	120.800 €
Kefenrod	959.745 €	-0,8	k. E.
Malsfeld	864.475 €	3,2	175.700 €
Nüsttal	20.898 €	-0,3	k. E.
Ottrau	404.108 €	-0,9	k. E.
Summe	5.086.140 €		444.700 €

Abtsteinach, Bad Karlshafen, Fischbachtal, Rasdorf, Ringgau, Romrod und Schwarzenborn unterhielten keine eigenen Kindertageseinrichtungen.
k. E. = kein Ergebnisverbesserungspotenzial
¹⁾ Stichtag: 1. März 2021; Angabe in Vollzeitäquivalenten
²⁾ Der Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 54.900 Euro (Basis: TVöD SuE 2021, S 8a Stufe 3) zu Grunde gelegt (ohne Arbeitsplatzkosten).
Quelle: Eigene Erhebung, eigene Berechnung; Stichtag: 1. März 2021

Ansicht 85: Ergebnisverbesserungspotenziale der eigenen Kindertageseinrichtungen

Für die Kommunen mit eigenen Kindertageseinrichtungen und Überschreitung des Mindestbedarfs ergab sich in Summe ein Ergebnisverbesserungspotenzial in Höhe von rund 445.000 Euro.

Die Entscheidung über die personelle Ausstattung in den Kindertageseinrichtungen externer Träger liegt in deren eigenen Verantwortung. Möglichkeiten zur Beeinflussung der Zuschusshöhe bei den Kindertageseinrichtungen externer Träger haben die Kommunen durch die Vertragsgestaltung. So hatte die Überörtliche Prüfung empfohlen, bei Abschluss von Verträgen mit freien Trägern auf prozentuale Kostendeckungsvereinbarungen zu verzichten und die Höhe der Zuschüsse durch feste Zuschusszahlungen je Kind zu begrenzen.²⁷⁸

278 Vgl. 191. Vergleichende Prüfung „Kinderbetreuung“ im Kommunalbericht 2016 (Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 2. Dezember 2016, LT-Drs. 19/3908, S. 284 f.

Zuschussbedarfe

Ansicht 80 zeigt, wie die vorgenannten Faktoren die Höhe der Zuschussbedarfe beeinflussten. So war der Zuschussbedarf in Kefenrod mit 8.887 Euro je Kind in eigenen Kindertageseinrichtungen der höchste im Vergleich. Grund hierfür waren eine große Spannweite des Betreuungsangebots und die vergleichsweise niedrige Auslastungsquote. In Nüsttal stellte der Zuschussbedarf bei eigenen Einrichtungen mit 909 Euro den niedrigsten Wert des Vergleichs dar. Dies lag zur Stichtagsbetrachtung unter anderem an der vergleichsweise niedrigen Betreuungsdauer sowie den geringen Abweichungen bei der Betreuungsdauer. Gleichzeitig lag der Personalbestand zum Stichtag, aufgrund der Übergangsfrist, unter dem neuen gesetzlichen Mindeststandard.

Elternbeiträge

Der Zuschussbedarf für die Kinderbetreuung wurde im Prüfungszeitraum zum einen durch die Aufwandsseite und damit durch den Standard bestimmt, den die Kommunen und externen Träger in den Einrichtungen gesetzt hatten. Zum anderen hing der Zuschussbedarf von der Höhe der Erträge ab, das heißt insbesondere von der Höhe der erhobenen Elternbeiträge. Mit der Änderung des HKJGB²⁷⁹ wurden ab dem 1. August 2018 alle drei Kindergartenjahre der Kinder ab drei Jahren bis zum Schuleintritt und bis zu einer Betreuungsdauer von sechs Stunden täglich vom Land beitragsfrei gestellt. Die Kommunen erhielten zum Ausgleich eine monatliche Pauschale je in der Gemeinde gemeldetem Kind der betreffenden Altersgruppe in Höhe von 141,02 Euro im Jahr 2021.²⁸⁰ Bei sechs Betreuungsstunden entspricht dies einem Betrag i. H. v. 23,50 Euro im Monat je Kind und freigestellter Stunde. Dieser Betrag steigt bis zum Jahr 2025 kontinuierlich auf 25,31 Euro im Monat je Kind und freigestellter Stunde. Die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen über die Elternbeiträge sind hierdurch eingeschränkt. Diese bestehen weiterhin bei der Betreuung der Kinder unter drei Jahren, der Schulkindbetreuung und bei der Betreuungsdauer von mehr als sechs Stunden täglich.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, sich bei dem über die Freistellung hinausgehenden Kostenbeitrag je Stunde mindestens an den vorgenannten Werten zu orientieren.

Elternbeiträge außerhalb der Beitragsfreistellung haben nicht nur eine fiskalische Komponente für die Kommunen, sondern bieten vielmehr Steuerungsmöglichkeiten bei der Auslastungsquote, der Betreuungsdauer sowie der Personalausstattung. Sie gilt es zu nutzen.²⁸¹ Entsprechend sollte der tatsächliche Betreuungsbedarf ermittelt und daraus abgeleitet die Öffnungszeiten nutzerorientiert gestaltet werden. Die Überörtliche Prüfung hat den Kommunen bei vergangenen Prüfungen empfohlen, bei vertraglichen Regelungen mit externen Trägern beispielsweise Mitspracherechte bei den Einflussfaktoren oder eine Begrenzung der Höhe der Zuschüsse zu überdenken. So können Ergebnisverbesserungspotenziale realisiert werden.

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

280 Vgl. § 32c Absatz 1 lfd. Nr. 1 HKJGB

281 Vgl. Ansicht 83: Betreuungsdauer in den Kindertageseinrichtungen

FACHPRÜFUNGEN

7 „Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung

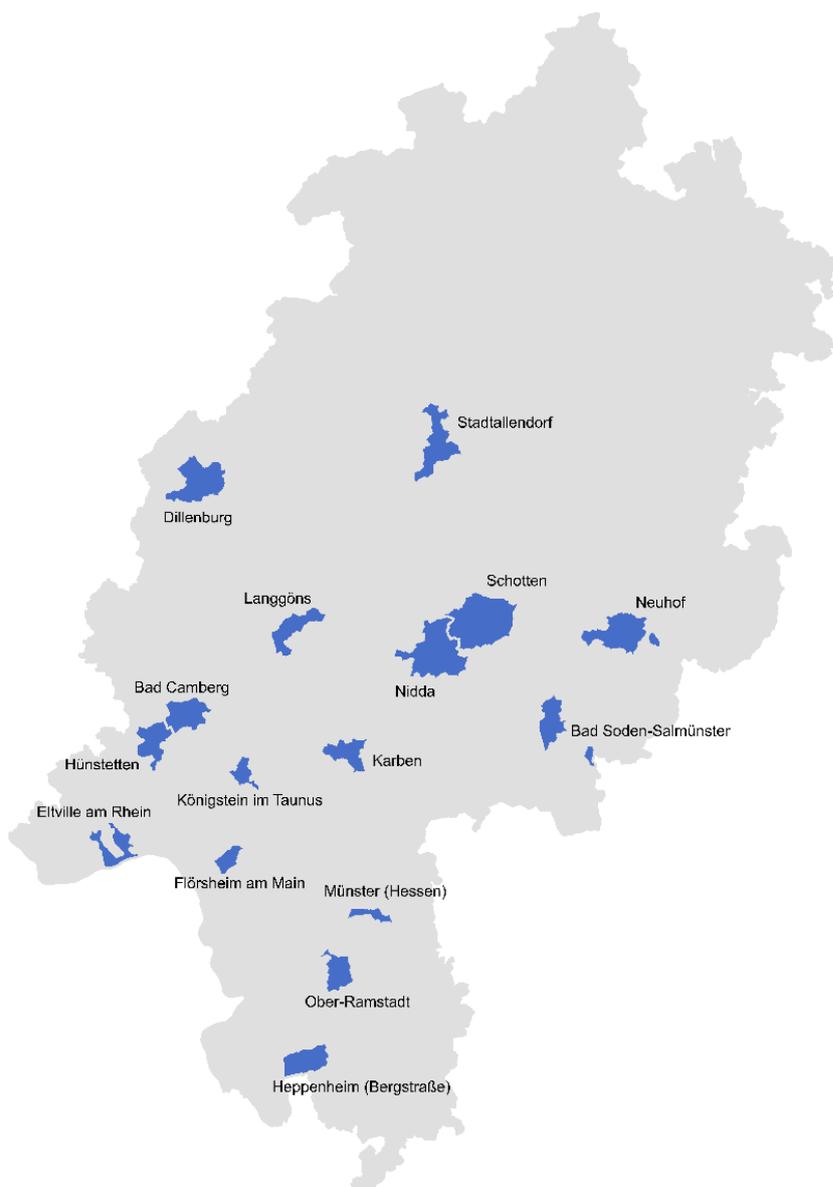
7.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 236. Vergleichenden Prüfung „Klima - und Energiemanagement“ war, in 16 Städten und Gemeinden (von 10.045 bis 26.218 Einwohner) zu untersuchen, wie dort das strategische und operative Klima- und Energiemanagement wahrgenommen wird.

Geprüfte Körperschaften

Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Dillenburg, Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Heppenheim (Bergstraße), Hünstetten, Karben, Königstein im Taunus, Langgöns, Münster (Hessen), Neuhaus, Nidda, Ober-Ramstadt, Schotten, Stadtallendorf



Ansicht 86: „Klima- und Energiemanagement“ – Lage der geprüften Körperschaften

Prüfungsvolumen

Das Prüfungsvolumen betrug insgesamt 14,9 Millionen Euro. Es umfasste die Summe der Aufwendungen der geprüften Bereiche im Jahr 2021.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	März 2022 bis Mai 2023
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	31. Mai 2023
Prüfungsbeauftragter:	BSL Managementberatung GmbH, Mainz mit dem Unterauftragnehmer: B.A.U.M. Consult GmbH, Hamburg (vgl. Seite 281)

Informationsstand
und
Prüfungsbeauftragter

Ansicht 87: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Alle Zahlen, Daten, Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. Daraus ergeben sich für die geprüften Körperschaften Ergebnisverbesserungspotenziale, die in den Schlussberichten ausgewiesen wurden. In diesem Gesamtbericht sollen die wesentlichen und zentralen Prüfergebnisse und -erkenntnisse vorgestellt werden.

7.2	Leitsätze.....	180
7.3	Ausgangslage	181
7.4	Kommunales Energiemanagement.....	182
7.5	Kommunales Klimamanagement	190
7.6	Zusammenfassung und Ausblick	203
7.7	Anhang 1: Haushaltslage	206
7.8	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	209
7.9	Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	213

Gliederung

7.2 Leitsätze

- Seite 199 **Klimaschutz gehört zur Daseinsvorsorge und wird in kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit erbracht (§ 8 HKlimaG). Die Kommune ist insofern für die Ziele ihres Klimamanagements und deren Steuerung verantwortlich.**
- Seite 183 **Ein strategisches Energiemanagement hatten nur Bad Soden-Salmünster, Heppenheim (Bergstraße) und Hünstetten etabliert.**
- Seite 189 **Mit eigenen Anlagen erzeugten die geprüften Kommunen 3.880 Megawattstunden jährlich. Das entsprach dem jährlichen Stromverbrauch von 769 Haushalten und führte zu CO₂-Emissionseinsparungen von 1.688 Tonnen CO₂ je Jahr.**
- Seite 196 **Zusammen mit privaten und gewerblichen Anlagen lag die installierte elektrische erneuerbare Energie im Durchschnitt des Vergleichs rings unter einem Kilowatt je Einwohner (sowohl 2017 mit 0,57 kW/EW als auch 2021 mit 0,65 kW/EW). Der Bundesdurchschnitt im Jahr 2021 lag mehr als doppelt so hoch bei 1,58 kW/EW (ohne Wind auf See).**
- Seite 190 f. **Alle geprüften Körperschaften gehörten dem Bündnis „Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“ an. Im Rahmen der Mitgliedschaft hatten sie einen Klimaschutzaktionsplan, eine aktuelle CO₂-Startbilanz und jährliche Berichte über umgesetzte Maßnahmen zu erstellen. Die drei Anforderungen hielten nur Bad Camberg, Dillenburg, Münster, Nidda und Stadtallendorf ein. Dagegen erfüllten Bad Soden-Salmünster und Karben keine der drei Verpflichtungen.**
- Seite 193 **Nidda, Eltville am Rhein und Heppenheim (Bergstraße) erzielten in ihren Klimamanagementstrukturen die besten Ergebnisse im Vergleich (über 9 von 16 Punkten), wenn auch noch durchaus weit vom Zielmaßstab entfernt.**
- Seite 197 **Ohne Produktziele, Kennzahlen oder Indikatoren im Haushalt kann nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung das Staatsziel der Nachhaltigkeit nicht hinreichend zielgerichtet verfolgt werden. Haushalts- und Klimaschutzsteuerung sollen miteinander verzahnt werden, um langfristig die inputorientierte Steuerung auf eine zielorientierte Steuerung umstellen zu können.**
- Seite 195 **Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, Messgrößen bei der Dokumentation der umgesetzten Maßnahmen zu entwickeln, um die langfristige Wirkung der Maßnahmen und der aufgewendeten Mittel besser überprüfen zu können.**
- Seite 194 **Im Durchschnitt dokumentierten die Körperschaften 46 Maßnahmen zum Klimaschutz. Der Umsetzungsstand der genannten Klimaschutzmaßnahmen lag in elf Körperschaften bei über 80 Prozent.**

7.3 Ausgangslage

Die klimatischen Veränderungen sind allgegenwärtig. Die Europäische Union strebte deswegen an, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu werden.²⁸² Deutschland geht mit dem Klimaschutzgesetz (KSG)²⁸³ noch einen Schritt weiter und verfolgte das Ziel, bis zum Jahr 2045 eine bundesweite Klimaneutralität²⁸⁴ zu erreichen. Das Land Hessen schloss sich dieser Zielsetzung an und schrieb das Ziel Anfang des Jahres 2023 im Hessischen Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels fest.²⁸⁵ Konkrete Maßnahmen hierzu sind im aktuell gültigen Klimaplan Hessen²⁸⁶ zu finden.

Alle geprüften Körperschaften gehörten dem Bündnis „Hessen aktiv: Die Klimakommunen“²⁸⁷ an. Sie hatten sich verpflichtet, den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und sich an verändernde klimatische Bedingungen anzupassen. Gleichzeitig ermöglichte ihnen die Mitgliedschaft erhöhte Förderquoten über die Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten²⁸⁸ in Anspruch zu nehmen.

Als zentrale und erste Vorstufe für das Klimamanagement untersuchte die Überörtliche Prüfung bereits in der 180. Vergleichenden Prüfung „Energiemanagement“²⁸⁹ die Wirksamkeit eines kommunalen Energiemanagements. Es ist das Instrument, mit dem Kommunen Einfluss auf ihre eigenen Energieverbräuche in ihrem unmittelbaren Wirkungsbereich nehmen können (beispielsweise Wärmeverbrauch der kommunalen Gebäude). Das kommunale Klimamanagement wirkt zusätzlich auch auf dem Gebiet der Körperschaft, das allerdings von der Kommune selbst nur mittelbar zu beeinflussen ist (beispielsweise Aktivierung und Befähigung anderer Akteure zur Umsetzung eigener Maßnahmen im privaten und gewerblichen Bereich). Beides zusammengenommen ist maßgeblich für den Klimaschutz in der Kommune.

282 Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), ABl. L 243/1, S. 1

283 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513, geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18. August 2021, BGBl. I S. 3905

284 Definition der Klimaneutralität laut Klimaschutzgesetz (KSG): das Gleichgewicht zwischen den anthropogenen Emissionen von Treibhausgasen aus Quellen und dem Abbau solcher Gase durch Senken (vgl. § 2 Abs. 9, KSG)

285 Hessisches Klimagesetz (HKlimaG) vom 26. Januar 2023, GVBl. S. 42

286 Der Klimaplan Hessen mit Stand März 2023 beruht auf § 4 HKlimaG. Zum Zeitpunkt der Untersuchung galt der Integrierte Klimaschutzplan Hessen 2025 aus März 2017: https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2021-06/integrierter_klimaschutzplan.pdf, zuletzt aufgerufen am 16. Februar 2023

287 <https://www.klima-kommunen-hessen.de/kommunen-fuer-den-klimaschutz.html>, zuletzt aufgerufen am 22. Februar 2023

288 Richtlinie des Landes Hessen zur Förderung von kommunalen Klimaschutz- und Klimaanpassungsprojekten sowie von kommunalen Informationsinitiativen vom 3. September 2019, StAnz. Nr. 38/2019, S. 873

Bei den Förderquoten wird Bündnis-Kommunen ein Plus von bis zu 20 Prozent-Punkten der förderfähigen Ausgaben im Rahmen der Richtlinie gewährt.

289 Die 180. Vergleichende Prüfung „Energiemanagement“ wurde im Jahr 2015 abgeschlossen, vgl. Kommunalbericht 2015 (Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht) vom 12. November 2015, LT-Drs. 19/2404, S. 264 ff.

Vor diesem Hintergrund untersuchte die Überörtliche Prüfung

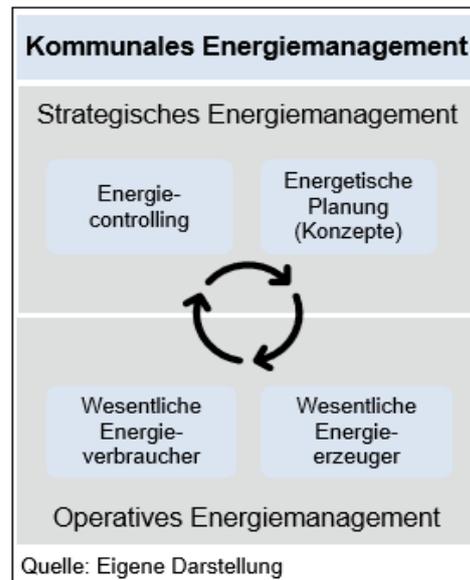
- das kommunale Energiemanagement und anschließend
- das kommunale Klimamanagement.

7.4 Kommunales Energiemanagement

Das kommunale Energiemanagement gliedert sich in die Bereiche strategisches und operatives Energiemanagement (vergleiche Ansicht 88).

Der strategische Bereich beinhaltet das Energiecontrolling und die energetische Planung (Konzepte).

Energiecontrolling ist das strukturierte Erfassen und Analysieren von Strom- und Wärmeverbräuchen sowie Energieerzeugung und der daraus resultierenden Kosten und Erträge. Ziel des Energiecontrollings ist es, für die energetische Planung eine aktuelle Datengrundlage zu schaffen, um durch betriebliche und organisatorische Maßnahmen den Energieverbrauch und seine Kosten zu reduzieren und eine langfristige Optimierungsstrategie zu entwickeln.



Ansicht 88: Kommunales Energiemanagement

Dies fließt in die energetische Planung ein, welche die konzeptionelle Ausgestaltung im Vertragsmanagement, Anlagenmanagement und Gebäudemanagement darstellt und damit die Grundlage für Energiekonzepte und Investitionsprogramme bildet.

Das operative Energiemanagement gibt Auskunft über die wesentlichen Energieverbraucher und -erzeuger der Kommune.

7.4.1 Strategisches Energiemanagement

Das strategische Energiemanagement untersuchte die Überörtliche Prüfung im Bereich Energiecontrolling mit 30 Prüfinstrumenten²⁹⁰ und im Bereich der energetischen Planung mit 29 Prüfinstrumenten²⁹¹.

Ansicht 89 zeigt die Gesamtbewertung.

290 In den vier Bereichen Bestandsaufnahme (6), Datenerfassung (6), Datenauswertung (12) und Berichtserstattung (6). Die Anzahl der in den Prüfinstrumenten abgefragten Prüfkriterien befindet sich jeweils in Klammern.

291 In den fünf Bereichen Vertragsmanagement (6), Anlagenmanagement (7), Gebäudemanagement (5), Energiekonzepte (4) und Investitionsprogramme (7). Die Anzahl der in den Prüfinstrumenten abgefragten Prüfkriterien befindet sich jeweils in Klammern.

Gesamtbewertung des strategischen Energiemanagements			
	Erfüllungsgrad in den Prüffeldern (maximal 2 Punkte pro Prüffeld)		Erfüllungsgrad im strategischen Energiema- nagement ¹⁾ (ma- ximal 4 Punkte)
	Energie- controlling ²⁾	Energetische Planung ³⁾	
Bad Camberg	1,0	1,0	2,0
Bad Soden-Salmünster	1,6	1,5	3,1
Dillenburg	0,8	1,0	1,8
Eltville am Rhein	0,4	1,2	1,6
Flörsheim am Main	0,7	0,8	1,5
Heppenheim (Bergstraße)	1,1	1,6	2,7
Hünstetten	1,1	1,1	2,2
Karben	0,9	1,1	2,0
Königstein im Taunus	0,5	0,5	1,0
Langgöns	0,8	0,8	1,6
Münster (Hessen)	0,5	0,3	0,8
Neuhof	0,7	1,0	1,7
Nidda	0,8	0,5	1,3
Ober-Ramstadt	0,3	0,6	0,9
Schotten	0,3	0,1	0,4
Stadtallendorf	0,4	1,1	1,5
überwiegend erfüllt ⁴⁾			> 2,0
mäßig erfüllt			1,3 - 2,0
gering erfüllt ⁵⁾			< 1,3
¹⁾ Das Gesamtergebnis im strategischen Energiemanagement ergab sich aus der Addition der jeweiligen Erfüllungsgrade in den zwei Prüffeldern. Die in den Prüffeldern abgefragten Prüfinstrumente setzten sich wie folgt zusammen: ²⁾ Energiecontrolling: Bestandsaufnahme; Datenerfassung; Datenauswertung; Berichterstattung ³⁾ Energetische Planung: Vertragsmanagement; Anlagenmanagement; Gebäudemanagement; Energiekonzepte; Investitionsprogramme ⁴⁾ Körperschaften über einem Erfüllungsgrad von 50 Prozent wurden mit „überwiegend erfüllt“ bewertet. ⁵⁾ Körperschaften, die einen Erfüllungsgrad unter dem unteren Quartil erreichten, erhielten die Bewertung „gering erfüllt“.			
Quelle: Interviews, Datenerhebung, eigene Bewertung			Stand: Mai 2023

Ansicht 89: Gesamtbewertung des strategischen Energiemanagements

Die Analyse ergab, dass 13 der 16 geprüften Körperschaften²⁹² kein oder ein unzureichendes strategisches Energiemanagement hatten. Nur Bad Soden-Salmünster, Heppenheim (Bergstraße) und Hünstetten erfüllten überwiegend die untersuchten Prüfkriterien.

Keine geprüfte Körperschaft schöpfte die vorhandenen Effizienz- und Einsparpotenziale vollständig aus. Vorwiegend fehlten Informationen zur Wirtschaftlichkeit, personelle Ressourcen oder es lagen Priorisierungskonflikte mit kommunalen Pflichtaufgaben vor.

292 Bad Camberg, Dillenburg, Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Karben, Königstein im Taunus, Langgöns, Münster (Hessen), Neuhof, Nidda, Ober-Ramstadt, Schotten und Stadtallendorf

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den systematischen Aufbau und die Verstetigung eines strategischen Energiemanagements.²⁹³

7.4.2 Operatives Energiemanagement

Das operative Energiemanagement wurde mit dem Ziel geprüft, den Erfolg und den Nutzen in Energieverbrauch und -kosten für die Kommune zu messen und einen Vergleich der geprüften Körperschaften untereinander sowie in der regulativen Stromerzeugung im bundesweiten Durchschnitt zu erlauben. Aus den gewonnenen Erkenntnissen leiteten sich Ergebnisverbesserungs- und in der Folge Klimaschutzpotenziale ab. Zum operativen Energiemanagement konzentrierte sich die Prüfung auf die Bereiche Straßenbeleuchtung, kommunale beheizte Nichtwohngebäude und Energieerzeugung der Kommunen.

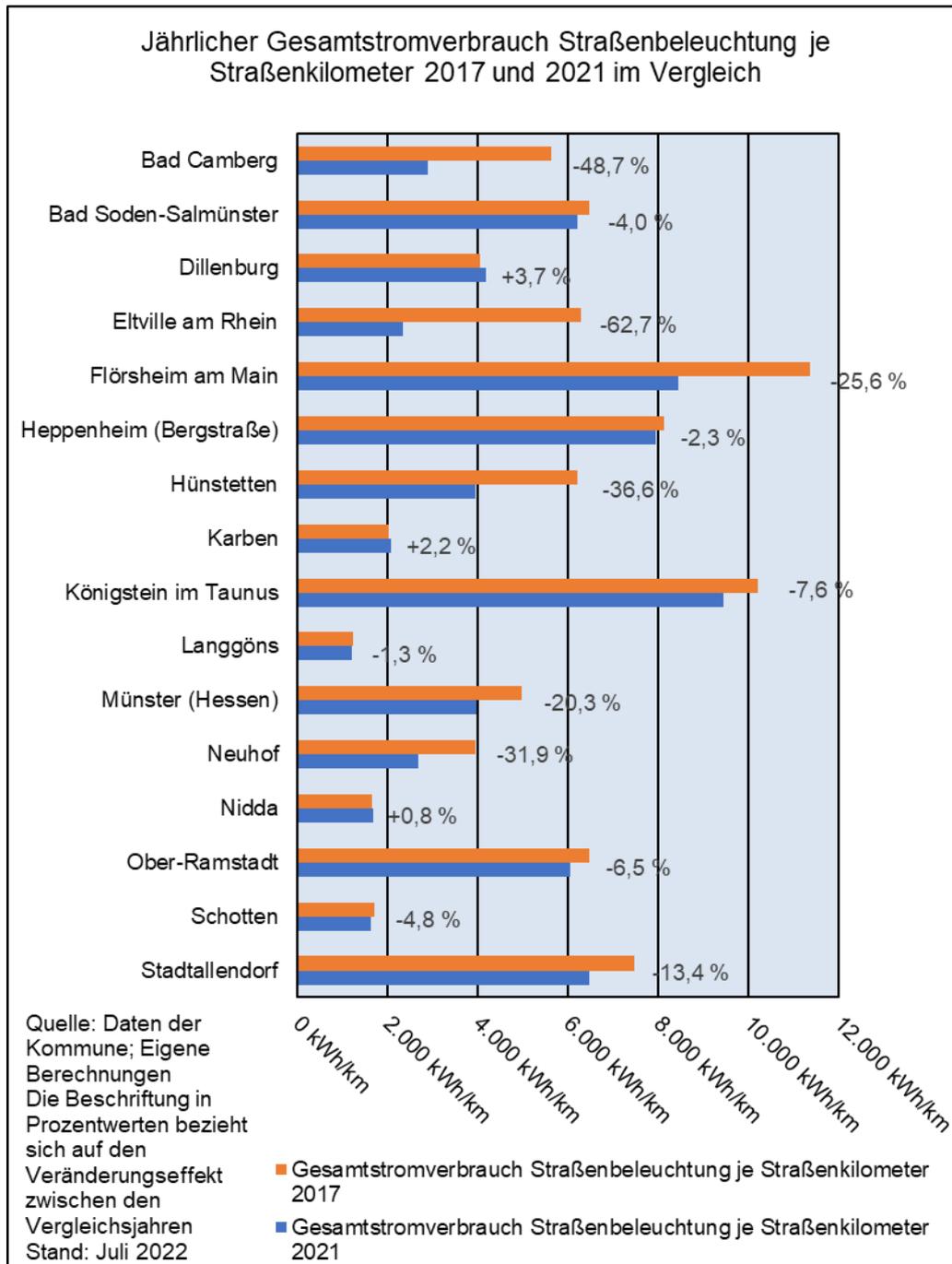
Straßenbeleuchtung

Die Kommunen sind für den verkehrssicheren Unterhalt ihrer Verkehrswege verantwortlich²⁹⁴. Hierzu gehört es, die verkehrswichtigen und gefährlichen Straßenbereiche ausreichend zu beleuchten. Stromverbrauchsmengen und Kosten (Strom, Wartung und Instandhaltung) sowie Länge und Dauer der beleuchteten Verkehrswege dienen als Kennzahlen, um Effizienz und Einsparpotenziale im Bereich der Straßenbeleuchtung zu ermitteln.

Ansicht 90 zeigt die Veränderung des Stromverbrauchs pro Straßenkilometer in den Jahren 2017 und 2021 im Vergleich.

293 Die Prüfung orientierte sich an dem Kom.EMS Leitfaden. Kom.Ems ist ein von Landesenergieagenturen entwickeltes Werkzeug zur Qualitätssicherung und Bewertung von Energiemanagement-Systemen in Kommunen. Es unterstützt diese beim Aufbau und bei der Verstetigung eines kommunalen Energiemanagements. (<https://www.komems.de/EnergyManagement/guidelines/>, zuletzt aufgerufen am 21. Februar 2023).

294 Vgl. u.a. Hessisches Straßengesetz vom 8. Juni 2003, GVBl. S. 166, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 31. Mai 2023, GVBl. S. 378; Straßenverkehrsordnung vom 6. März 2013, BGBl. I S. 367, zuletzt geändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 12. Juli 2021, BGBl. I S. 3091



Ansicht 90: Jährlicher Gesamtstromverbrauch Straßenbeleuchtung je Straßenkilometer 2017 und 2021 im Vergleich

Sechs der 16 Kommunen²⁹⁵ erreichten im Prüfungszeitraum eine Reduktion des Stromverbrauchs bei der Straßenbeleuchtung von mehr als 20 Prozent. Diese Kommunen hatten frühzeitig mit der Umstellung auf LED-Beleuchtung angefangen oder schnell wirksame Umsetzungsmodelle (beispielsweise Contracting) genutzt. Diese Maßnahme wurde in vielen Fällen mit der Reduktion der Beleuchtungsstärke und Abschaltungen in der Nacht kombiniert.

Langgöns hatte die Straßenbeleuchtung vor dem Prüfungszeitraum gegen sparsamere LEDs ausgetauscht und profitierte seitdem von den Einsparungen dieser Maßnahme.

295 Bad Camberg, Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Hünstetten, Münster (Hessen), Neuhof

Die geprüften Kommunen wendeten 1.575 € pro Straßenkilometer für die Beleuchtung auf.²⁹⁶ Davon entfielen 49 Prozent auf die Stromkosten.

Umstellung der Straßenbeleuchtung in Eltville am Rhein

Eltville am Rhein ersetzte in den Jahren 2018 und 2019 rund 90 Prozent ihrer Straßenbeleuchtung durch LED-Lampen. Die Umrüstung regelte ein Lichtliefervertrag zwischen Eltville am Rhein und dem Versorger. Zusätzlich wurde die Straßenbeleuchtung an geeigneten Stellen im Zeitraum von 22:00 bis 5:00 Uhr um 50 Prozent gedimmt. Durch beide Maßnahmen sank der Stromverbrauch um rund 40 Prozent. Das führte zu CO₂-Emissionseinsparungen von 174 Tonnen CO₂ je Jahr. Diese Einsparung leistete einen Beitrag zur Erfüllung der Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Vereinten Nationen²⁹⁷ und stellt einen idealen Indikator für Kommunen zum SDG 7²⁹⁸ dar.



Quelle: Datenerhebung, eigene Berechnung, www.hessenenergie.de

Ansicht 91: Umstellung der Straßenbeleuchtung in Eltville am Rhein

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, ein Sanierungs- und Beleuchtungskonzept zu erstellen und die Straßenbeleuchtung auf den Stand der Technik zu bringen. Dabei kann die Landes Energie Agentur Hessen (LEA) bei der Umsetzung, der Auswahl von Contractern oder Betreibern sowie bei der Wirtschaftlichkeitsberechnung und der Beantragung von Fördermitteln Hilfestellungen leisten.

Kommunale beheizte Nichtwohngebäude

In den 16 untersuchten Kommunen lagen für 338 von 389 beheizte kommunale Nichtwohngebäude²⁹⁹ (87 Prozent) Informationen zur Art der Heizung vor. In 62,2 Prozent der o.a. 338 Gebäuden erfolgte die Wärmeerzeugung mit Gas, in 23,5 Prozent mit Öl und in den restlichen 14,3 Prozent mit Wärmepumpen, Hackschnitzel- beziehungsweise Pelletheizungen oder sie waren an Wärmenetze angeschlossen. Zu dem eingesetzten Energieträger bei den Wärmenetzen lagen keine Informationen vor.

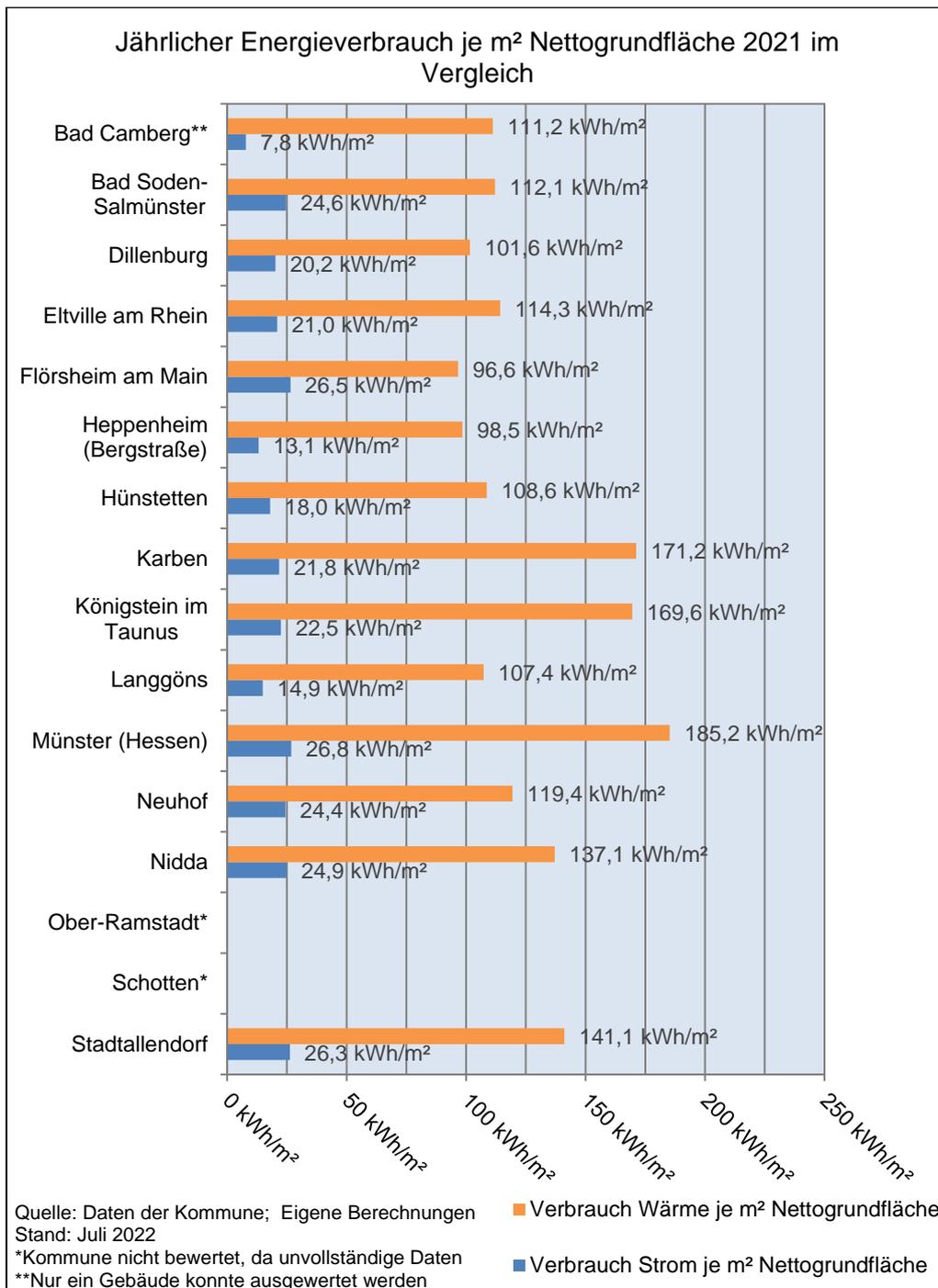
Ansicht 92 zeigt den jährlichen Energieverbrauch je m² Nettogrundfläche 2021 im Vergleich.

296 Gewichteter Wert aus den Schlussberichten der geprüften Körperschaften.

297 <https://unric.org/de/17ziele/>, zuletzt aufgerufen am 21. Februar 2023

298 Bezahlbare und saubere Energie; <https://unric.org/de/17ziele/sdg-7/>, zuletzt aufgerufen am 21. Februar 2023

299 Beispielsweise Bürgerhäuser, Kindertageseinrichtungen, Mehrzweckhallen, Rathäuser



Ansicht 92: Jährlicher Energieverbrauch je m² Nettogrundfläche 2021 im Vergleich

Im Schnitt wurden 83 Prozent des Energieverbrauchs bei den o.a. Gebäuden für die Wärmeerzeugung benötigt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen:

- ein Gebäudemanagement aufzubauen, um eine Bestandsaufnahme der vorhandenen Infrastruktur zu erstellen,
- für die Energieverbräuche der kommunalen Nichtwohngebäude die Kennzahlen Strom und Wärme pro Quadratmeter zu bilden, um wesentliche Verbräuche zu identifizieren und Schwachstellen zu erkennen,
- Energiekonzepte mit mehreren Varianten für kommunale beheizte Nichtwohngebäude zu erstellen, um die effizientesten Lösungen zu finden,

- Konzepte nach den zu erreichenden CO₂-Einsparpotenzialen zu priorisieren, um langfristige Investitionsprogramme zu erstellen.

Will man die von EU, Bund und Land avisierten Klimaziele erreichen, kommt der lokalen, emissionsarmen und regenerativen Energieerzeugung eine herausgehobene Bedeutung zu. Ansicht 93 zeigt den Ist-Zustand an Photovoltaikanlagen und Blockheizkraftwerken, bei denen die Kommunen die Betreiber waren.

Erzeugungsanlagen aus regenerativen Energien 2021						
	Photovoltaikanlagen			Blockheizkraftwerke (Klärgas)		
	Anzahl [Stk.]	Installierte Leistung [kW]	Erzeugte Strommenge [MWh/a]	Anzahl [Stk.]	Installierte Leistung [kW]	Erzeugte Strommenge [MWh/a]
Bad Camberg	5	435	397	0	0	0
Bad Soden Salmünster	0	0	0	0	0	0
Dillenburg	3	160	122	1	65	222
Eltville am Rhein	2	24	-	0	0	0
Flörsheim am Main	2	30	25	0	0	0
Heppenheim (Bergstraße)	8	330	297	1	200	1.168
Hünstetten	1	13	12	0	0	0
Karben	9	445	282	1	100	740
Königstein im Taunus	0	0	0	0	0	0
Langgöns	7	215	192	0	0	0
Münster (Hessen)	1	6	-	0	0	0
Neuhof	4	114	99	1	145	156
Nidda	3	50	37	0	0	0
Ober-Ramstadt	0	0	0	0	0	0
Schotten	5	150	131	0	0	0
Stadtallendorf	0	0	0	0	0	0
Gesamt	50	1.972	1.594	4	510	2.286

Quelle: Interviews, Datenerhebung; eigene Bewertung Stand: Juli 2022

Ansicht 93: Erzeugungsanlagen aus regenerativen Energien 2021

Zwölf³⁰⁰ von 16 Kommunen bzw. deren Stadtwerke traten bei Photovoltaikanlagen als Betreiber auf. Sie verfügten über 50 Photovoltaikanlagen mit einer installierten Leistung von 1.972 Kilowatt. In vier³⁰¹ Kommunen mit eigener Kläranlage und Faultürmen gab es mit Klärgas betriebene Blockheizkraftwerke mit einer Leistung von 510 Kilowatt. Keine Kommune trat als Betreiber einer Windkraftanlage auf. Die Stadt Karben war mit ihren Stadtwerken an einer Biogasanlage beteiligt.

300 Bad Camberg, Dillenburg, Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Heppenheim (Bergstraße), Hünstetten, Karben, Langgöns, Münster (Hessen), Neuhof, Nidda und Schotten

301 Dillenburg, Heppenheim (Bergstraße), Karben und Neuhof

Die bis zum Jahr 2013 erbauten Photovoltaikanlagen speisten den erzeugten Strom zu 100 Prozent (Volleinspeisung) in das öffentliche Stromnetz ein.³⁰² Die neueren Anlagen lieferten dagegen primär Strom für den Eigenverbrauch. Nur der überschüssige Strom (Überschusseinspeisung) wurde in das öffentliche Stromnetz eingespeist. Dadurch ersetzen die Kommunen den zugekauften Strom durch den günstig erzeugten Solarstrom.

Innovative Photovoltaik an der Kulturhalle in Münster (Hessen)

Beispielhafte Maßnahme in Münster (Hessen) ist eine vertikale Photovoltaikanlage an der Kulturhalle. Die Anlage ermöglicht eine autarke Energieversorgung der Hallenkühlung. Die Installation der Anlage erfolgte im Jahr 2021 im Rahmen der Sanierung der Kulturhalle.



Quelle: Aufnahme vom 9. Mai 2022

Ansicht 94: Innovative Photovoltaik an der Kulturhalle in Münster (Hessen)

Mit eigenen Anlagen erzeugten die Kommunen 3.880 Megawattstunden jährlich. Das entsprach dem jährlichen Stromverbrauch von 769 drei und mehr Personen-Haushalten³⁰³ und führte zu CO₂-Emissionseinsparungen von 1.688 Tonnen CO₂ je Jahr³⁰⁴.

Die CO₂-Emissionseinsparungen durch die Wärmeerzeugung der Blockheizkraftwerke ließen sich aufgrund fehlender Daten nicht quantifizieren. Unter der konservativen Annahme, dass die erzeugte Wärmemenge der Strommenge entspricht, würden dadurch weitere 780 Tonnen CO₂ jährlich³⁰⁴ vermieden.

302 Im Jahr 2004 betrug die durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf 20 Jahre garantierte Einspeisevergütung für Solarstrom 57,4 Cent pro Kilowattstunde. Seitdem ist die Einspeisevergütung bis zum 1. Juli 2022 auf 6,23 Cent je Kilowattstunde gesunken.

303 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/private-haushalte/Tabellen/stromverbrauch-haushalte.html>, zuletzt aufgerufen am 26. Mai 2023

304 https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/eew_infoblatt_co2_faktoren_2023.html, zuletzt aufgerufen am 11. Juli 2023

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen zu prüfen, ob die Dachflächen ihrer kommunalen Liegenschaften für Photovoltaikanlagen geeignet sind. Wichtige Faktoren hierbei sind die Gebäudestatik, die Nord-Süd-Ausrichtung, die Größe der Dachfläche sowie der Eigenverbrauch der Liegenschaft. Auf geeigneten Dachflächen sollten Photovoltaikanlagen errichtet werden. Wenn die Kommunen oder ihre Stadtwerke nicht selbst als Betreiber einer Erzeugungsanlage auftreten wollen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Kommunen, ihre (Dach-)Flächen zu verpachten, um anderen Betreibern die Möglichkeit zu geben, Erzeugungsanlagen aufzubauen.

7.5 Kommunales Klimamanagement

Alle geprüften Körperschaften waren Mitglieder im „Bündnis Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“. Voraussetzungen für den Beitritt waren ein Beschluss des Gemeindevorstands oder des Magistrats sowie die Unterzeichnung der Bündnis-Charta.

Im Rahmen der Mitgliedschaft mussten die Körperschaften drei Anforderungen erfüllen:³⁰⁵

1. ein maximal fünf Jahre alter Klimaschutzaktionsplan,
2. eine aktuelle CO₂-Startbilanz³⁰⁶ und
3. jährlich aktuelle Berichte über umgesetzte Maßnahmen.

Diese waren in die MaßnahmenDatenbank³⁰⁷ des Bündnisses einzutragen.

Ansicht 95 zeigt, inwieweit die geprüften Körperschaften die Anforderungen zum Prüfungszeitpunkt erfüllten.

305 <https://www.klima-kommunen-hessen.de/files/content/downloads/service/Erlaeuterungen.pdf>, zuletzt aufgerufen am 22. Februar 2023

306 CO₂-Startbilanzen dienen als Standortbestimmung bezüglich der Größenordnung an Emissionen in den Körperschaften, die allerdings überschlägig und mit Hilfe verschiedener bundes- und landesweiter Durchschnittswerte erstellt werden. Hingegen erfassen CO₂-Bilanzen im Rahmen von ausführlichen Klimaschutzkonzepten die Emissionen und Verbräuche, die auf lokalspezifischen Berechnungen basieren.

307 <https://www.klima-kommunen-hessen.de/massnahmen-datenbank.html>, zuletzt aufgerufen am 22. Februar 2023

Mitgliedschaft „Bündnis Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“				
	Beitritt	Anforderungen im Rahmen der Mitgliedschaft		
		Aktueller Aktionsplan ¹⁾	Aktuelle CO ₂ -Startbilanz ²⁾	Bericht-erstattung über Maßnahmen
Bad Camberg	2019	✓	✓	✓
Bad Soden-Salmünster	2020	●	●	●
Dillenburg	2019	✓	✓	✓
Eltville am Rhein	2010	●	✓	✓
Flörsheim am Main	2019	✓	●	✓
Heppenheim (Bergstraße)	2010	✓	●	✓
Hünstetten	2018	✓	⊗	✓
Karben	2010	●	●	●
Königstein im Taunus	2009	●	✓	✓
Langgöns	2020	●	⊗	●
Münster (Hessen)	2018	✓	✓	✓
Neuhof	2018	●	●	✓
Nidda	2013	✓	✓	✓
Ober-Ramstadt	2020	✓	●	●
Schotten	2014	●	●	✓
Stadtallendorf	2010	✓	✓	✓

¹⁾ Kriterium erfüllt, wenn der Aktionsplan/Maßnahmenkatalog nicht älter als fünf Jahre war bzw. kontinuierlich fortgeschrieben wurde; Kriterium nicht erfüllt, wenn Aktionsplan/Maßnahmenkatalog nicht vorhanden oder älter als fünf Jahre war
²⁾ Kriterium erfüllt, wenn die letzte Bilanz jünger als 2017 war; Kriterium teilweise erfüllt, wenn zwischen 2015 – 2017 erstellt; Kriterium nicht erfüllt, wenn Bilanz nicht vorhanden oder älter als 2015 war
 Kriterienbewertung: ✓ = erfüllt; ⊗ = teilweise erfüllt; ● = nicht erfüllt
 Quelle: LEA, Interviews, Datenerhebung, eigene Bewertung Stand: Mai 2023

Ansicht 95: Mitgliedschaft „Bündnis Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“

Nur Bad Camberg, Dillenburg, Münster, Nidda und Stadtallendorf hielten die Anforderungen an die Mitgliedschaft ein. Bad Soden-Salmünster und Karben erfüllten dagegen keine der drei Verpflichtungen.

Eine kommunale CO₂-Bilanz gibt einen Überblick über die CO₂-Emissionsquellen einer Kommune. Sie ist somit eine wichtige Standpunktbestimmung und zentrale Grundlage für den Einstieg in ein effektives Klimamanagement. Mitgliedskommunen in denen keine solche Bilanz vorliegt, werden nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung der Aufgabenstellung nicht gerecht.

Die Transformation hin zu einer treibhausgasneutralen Gesellschaft ist ein komplexes Vorhaben, für das es nicht den einen Masterplan gibt. Vielmehr muss jede Kommune zunächst ihre spezifische Ausgangslage analysieren, bevor ein individuelles Vorgehen verfolgt wird.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, alle drei Anforderungen des „Bündnis Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“ als verbindlichen Mindeststandard zu erfüllen.

Die Kommunen sollten ihre CO₂-Bilanzen³⁰⁸ regelmäßig fortschreiben sowie verschärfte Charta-Ziele³⁰⁹ durch Beschlüsse in der Gemeindevertretung als verbindliche Zielmarke definieren. Die Berichterstattung kann in Verbindung mit einem dynamisch fortschreibbaren Maßnahmenkatalog³¹⁰ sichergestellt werden.

7.5.1 Klimamanagementstrukturen

Mit dem Beitritt zum „Bündnis Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen“ haben sich die geprüften Kommunen politisch verpflichtet, den Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen zu reduzieren und sich an verändernde klimatische Bedingungen anzupassen.

Zur Erfüllung der Verpflichtungen aus der Bündniszugehörigkeit in Kombination mit der Ausnutzung von zusätzlichen Fördermöglichkeiten bedarf es eines installierten Klimamanagementsystems. Unter kommunalem Klimamanagement wird definitorisch ein strategischer und steuerbarer Prozess verstanden, der die klimapolitischen Zielvorgaben der Bundes-³¹¹ und Landesebene³¹², des Bündnisses sowie kommunenspezifische Zielvorgaben in den Kommunalverwaltungen verankert und deren Erreichen unterstützt.

Die Überörtliche Prüfung untersuchte das kommunale Klimamanagement in den Bereichen strategisches und operatives Klimamanagement (Ansicht 96).

Prüfschema Klimamanagement				
Prüfebene	Strategisches Klimamanagement		Operatives Klimamanagement	
Prüffeld	1. Konzept- und Zielqualität	2. Organisationsstruktur	3. Maßnahmenumsetzung	4. Energie- und Mobilitätswende
Prüfinstrument ¹⁾	<ul style="list-style-type: none"> • Mitgliedschaft Klima-Kommunen (3) • Konzeptionelle Grundlagen (8) • Umfang, Inhalte, Passgenauigkeit (7) • Beschlüsse, Kommunenspezifität und Konsistenz (8) 	<ul style="list-style-type: none"> • Personalstruktur (7) • Verwaltungshandeln (4) • Vernetzung, Beteiligung und Aktivierung (8) • Haushaltsplanung und Fördermittelmanagement (4) 	<ul style="list-style-type: none"> • Umsetzungsstatus (2) • Handlungsfelder Klimaschutz (2) • Handlungsfelder Klimaanpassung (1) • Kostenaufwendungen und Fördermittelnutzung (5) 	<ul style="list-style-type: none"> • Stromverbrauch (3) • Installierte erneuerbare elektrische Leistung (2) • Installierte erneuerbare thermische Leistung (2) • Fahrzeugbestand (3)

¹⁾ Die Anzahl der in den Prüfinstrumenten geprüften Kriterien befindet sich in den Klammern.
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 96: Prüfschema Klimamanagement

Im strategischen Klimamanagement betrachtete die Überörtliche Prüfung, inwieweit konzeptionelle Grundlagen und personelle Kapazitäten vorlagen, um

308 Mit der Bezeichnung „CO₂-Bilanz“ werden im vorliegenden Bericht stets alle sieben reglementierten Treibhausgasemissionen des Kyoto-Protokolls, umgerechnet in CO₂-Äquivalente, adressiert.

309 Die Ziele der Bündnis-Charta sind nach 2017 ambitionierter geworden. Daher sollten die Körperschaften die Charta pro Wahlperiode erneut unterzeichnen und deren aktuelle Ziele per Beschluss festhalten.

310 Ein einheitliches Monitoring der Output-Kennzahlen zur Klimaschutzwirkung in Tonnen (t) CO₂-Äquivalenten auf Maßnahmenebene (€/t, t/a, kWh/t, g/kWh etc.) ist dabei eine geeignete Form der jährlichen Fortschrittskontrolle, da eine jährlich aktualisierte Gesamtbilanz keinen analytischen Mehrwert liefert und auf Durchschnittswerten des Bundes aufbaut.

311 Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019, BGBl. I S. 2513, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021, BGBl. I S. 3905

312 Hessisches Klimagesetz vom 26. Januar 2023, GVBl. S. 42

Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsprozesse systematisch zu betreiben. Im operativen Klimamanagement wurde analysiert, inwieweit bei der konkreten und effizienten Umsetzung von Klimaschutz- und Klimawandelanpassungsmaßnahmen Erfolge erzielt wurden. Ansicht 97 zeigt die Ergebnisse der geprüften Körperschaften in den vier Prüffeldern.

Gesamtbewertung des Klimamanagements					
	Erfüllungsgrad in den Prüffeldern ¹⁾ (maximal 4 Punkte pro Prüffeld)				Erfüllungsgrad im Klimamanagement ²⁾ (maximal 16 Punkte)
	Strategisches Klimamanagement		Operatives Klimamanagement		
	Konzept- und Zielqualität	Organisationsstruktur	Maßnahmenumsetzung	Energie- und Mobilitätswende	
Bad Camberg	1,4	1,1	1,5	1,7	5,7
Bad Soden-Salmünster	0,5	0,5	1,4	2,1	4,5
Dillenburg	2,0	1,8	2,3	2,8	8,9
Eltville am Rhein	2,2	3,0	2,2	1,9	9,3
Flörsheim am Main	2,0	2,0	2,4	2,6	9,0
Heppenheim (Bergstraße)	2,0	2,0	2,4	2,8	9,2
Hünstetten	1,8	1,6	2,3	2,8	8,5
Karben	1,1	2,3	1,9	2,5	7,8
Königstein im Taunus	0,6	1,7	2,0	2,3	6,6
Langgöns	1,5	2,9	2,3	1,7	8,4
Münster (Hessen)	1,7	2,1	2,3	2,1	8,2
Neuhof	0,8	0,7	2,2	2,1	5,8
Nidda	2,9	2,8	1,8	2,5	10,0
Ober-Ramstadt	1,7	1,0	2,3	1,8	6,8
Schotten	1,3	1,3	2,3	2,9	7,8
Stadtallendorf	2,0	1,7	1,8	2,2	7,7
überwiegend erfüllt ³⁾					> 8,0
mäßig erfüllt					6,8 - 8,0
gering erfüllt ⁴⁾					< 6,8

¹⁾ Die Anzahl der in den Prüffeldern abgefragten Prüfinstrumente sind in Ansicht 96 (in Klammern) dargestellt. Die geprüften Kriterien wurden entweder mit „erfüllt“ (1 Punkt), „teilweise erfüllt“ (0,5 Punkte) oder „nicht erfüllt“ (0 Punkte) bewertet. Gemittelt über die Anzahl der im Prüfinstrument abgefragten Kriterien ergab sich daraus das Ergebnis erfüllter Punkte im jeweiligen Prüfinstrument.

²⁾ Das Gesamtergebnis im Klimamanagement ergab sich aus der Addition der jeweiligen Erfüllungsgrade in den vier (gleichgewichteten) Prüffeldern.

³⁾ Körperschaften über einem Erfüllungsgrad von 50 Prozent wurden mit „überwiegend erfüllt“ bewertet.

⁴⁾ Körperschaften, die einen Erfüllungsgrad unter dem unteren Quartil erreichten, erhielten die Bewertung „gering erfüllt“.

Quelle: Interviews, Datenerhebung, eigene Bewertung Stand: Mai 2023

Ansicht 97: Gesamtbewertung des Klimamanagements

Nidda, Eltville am Rhein und Heppenheim (Bergstraße) erzielten die besten Ergebnisse, wenn auch noch durchaus weit von den maximal zu erreichenden 16 Punkten entfernt. Ansicht 97 zeigt auch Zusammenhänge zwischen Körperschaften mit guten konzeptionellen Grundlagen (CO₂-Bilanz, Maßnahmenprogramm) und gut bewerteten Organisationsstrukturen (insbesondere Personal), die tendenziell auch bessere Ergebnisse bei der Maßnahmenumsetzung und den Beiträgen zur Energiewende erzielten. Insofern können Zielkonzepte in Verbindung mit systematischem Monitoring und angemessener Personalausstattung als Einstieg in einen strukturierten Klimamanagement-Prozess gesehen werden.

In der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen sind alle geprüften Körperschaften aktiv. Im Durchschnitt dokumentierten die Körperschaften jeweils 46 Maßnahmen. Der Umsetzungsstand der von den Kommunen genannten Klimaschutzmaßnahmen lag, bezogen auf die dokumentierten Vorhaben, in elf Körperschaften³¹³ bei über 80 Prozent. Bei zwei Körperschaften³¹⁴ lag dieser Umsetzungsstand unter 60 Prozent und bei drei Körperschaften³¹⁵ zwischen 60 und 80 Prozent.

Klimaschutzrelevante Handlungsfelder mit hoher Maßnahmenanzahl³¹⁶ waren „Verkehr und Mobilität“ sowie „kommunale Infrastruktur“. Die Maßnahmen in diesen Handlungsfeldern liegen im direkten Einflussbereich der Kommunen und wurden durchschnittlich zu 90 Prozent umgesetzt. Damit waren dies die Handlungsfelder mit der höchsten Anzahl und der höchsten Umsetzungsquote. Handlungsfelder im indirekten Einflussbereich mit heterogenen Adressaten und Umsetzungspartnern wiesen eine geringere Maßnahmenanzahl und eine geringere Umsetzungsquote auf.³¹⁷

Beispielhaft ausgewählte Maßnahmen:

Förderung zur Nutzung der Solarenergie in Flörsheim am Main

Um den Ausbau erneuerbarer Energien in den Bereichen Photovoltaik und Solarthermie zu stärken, bietet Flörsheim am Main bereits seit dem Jahr 2001 das Förderprogramm Solarenergie³¹⁸ an. Private Hausbesitzer sowie Vereine können über das Förderprogramm einen finanziellen Zuschuss zum Bau einer Solarthermie- oder Photovoltaikanlage von der Stadt erhalten. Zusammen mit dem vom Land Hessen zur Verfügung gestellten Solar-Kataster Hessen³¹⁹ ist für Eigenheimbesitzer in Flörsheim am Main ein guter Anreiz zur Nutzung der Solarenergie geschaffen worden. Dieser trägt zum stetig steigenden Solarausbau in Flörsheim am Main bei. Insofern kann auch neben dem direkten Wirkungsbereich die Kommune über Förder- und Anreizprogramme sowie über Informations- und Beratungsangebote auch in ihrem indirekten Wirkungsbereich Klimaschutzaktivitäten forcieren.

Photovoltaik-Freiflächenanlage in Bad Soden-Salmünster

Bad Soden-Salmünster nutzte ihre Potenziale durch Erschließung und Vorbereitung für den Ausbau erneuerbarer Energien im Bereich Freiflächen-Photovoltaik durch Investoren. Dies führte dazu, dass entlang der Autobahn 66 der

313 Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Heppenheim (Bergstraße), Karben, Königstein im Taunus, Langgöns, Münster (Hessen), Neuhof, Nidda, Schotten und Stadtallendorf

314 Flörsheim am Main und Ober-Ramstadt

315 Dillenburg, Eltville am Rhein und Hünstetten

316 Bei beiden Handlungsfeldern wurden im Schnitt über alle 16 Körperschaften acht Maßnahmen umgesetzt.

317 Durchschnittlich verzeichneten die Handlungsfelder „Privathaushalte und Wohngebäude“ vier, „Energieerzeugung und -umwandlung“ sechs sowie „Kommunikation, Kampagnen, Bildung und Sensibilisierung“ sieben Maßnahmen. 25 bis 35 Prozent der hierin geplanten Maßnahmen wurden nicht begonnen oder verworfen. Die Handlungsfelder „Industrie, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen“ und „Landnutzung (Land- und Forstwirtschaft, Landnutzungsveränderung)“ waren nur in Einzelfällen mit Maßnahmen unterlegt. Die durchschnittliche Anzahl der Maßnahmen im Handlungsfeld Klimawandelanpassung (KWA) lag bei sechs Maßnahmen, wovon durchschnittlich 84 Prozent umgesetzt wurden.

318 Solarenergie-Förderprogramm der Stadt Flörsheim am Main <https://www.floersheim-main.de/B%C3%BCrgerservice/Klima-und-Umweltschutz/Solarenergie-F%C3%B6rderprogramm/>, zuletzt aufgerufen am 13. April 2023

319 Solar-Kataster Hessen

https://www.gpm-webgis-12.de/geoapp/frames/index_ext2.php?gui_id=hessen_sod_03, zuletzt aufgerufen am 13. April 2023

größte Solarpark im Main-Kinzig-Kreis geschaffen wurde. Die aus 18.000 Modulen bestehende und neun Hektar große Anlage soll zukünftig 2.500 Haushalte mit Solarstrom versorgen.



Ansicht 98: Solarpark in Bad Soden-Salmünster Bild © next energy GmbH³²⁰

In der Gesamtbetrachtung der Datenverfügbarkeit (bezüglich der Kosten für die Maßnahmenumsetzung) fiel auf, dass keine der geprüften Körperschaften zu allen dokumentierten Klimaschutzvorhaben Angaben zu den eingesetzten Haushaltsmitteln machen konnte. Ebenso konnten zu den Maßnahmen keine potenziell zu erwartenden Treibhausgas-Minderungen angegeben werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Entwicklung der Maßnahmen ein breites thematisches Spektrum abzudecken. Dies betrifft insbesondere den indirekten Wirkungsbereich der Kommunen (privater und gewerblicher Sektor). Die Überörtliche Prüfung empfiehlt außerdem, Messgrößen bei der Dokumentation der umgesetzten Maßnahmen zu entwickeln, um die langfristige Wirkung der Maßnahmen und der aufgewendeten Mittel besser überprüfen zu können.³²¹

Die Überörtliche Prüfung untersuchte die Fortschritte bei der Energie- und Mobilitätswende unter anderem anhand der Entwicklung der installierten erneuerbaren elektrischen Leistung³²².

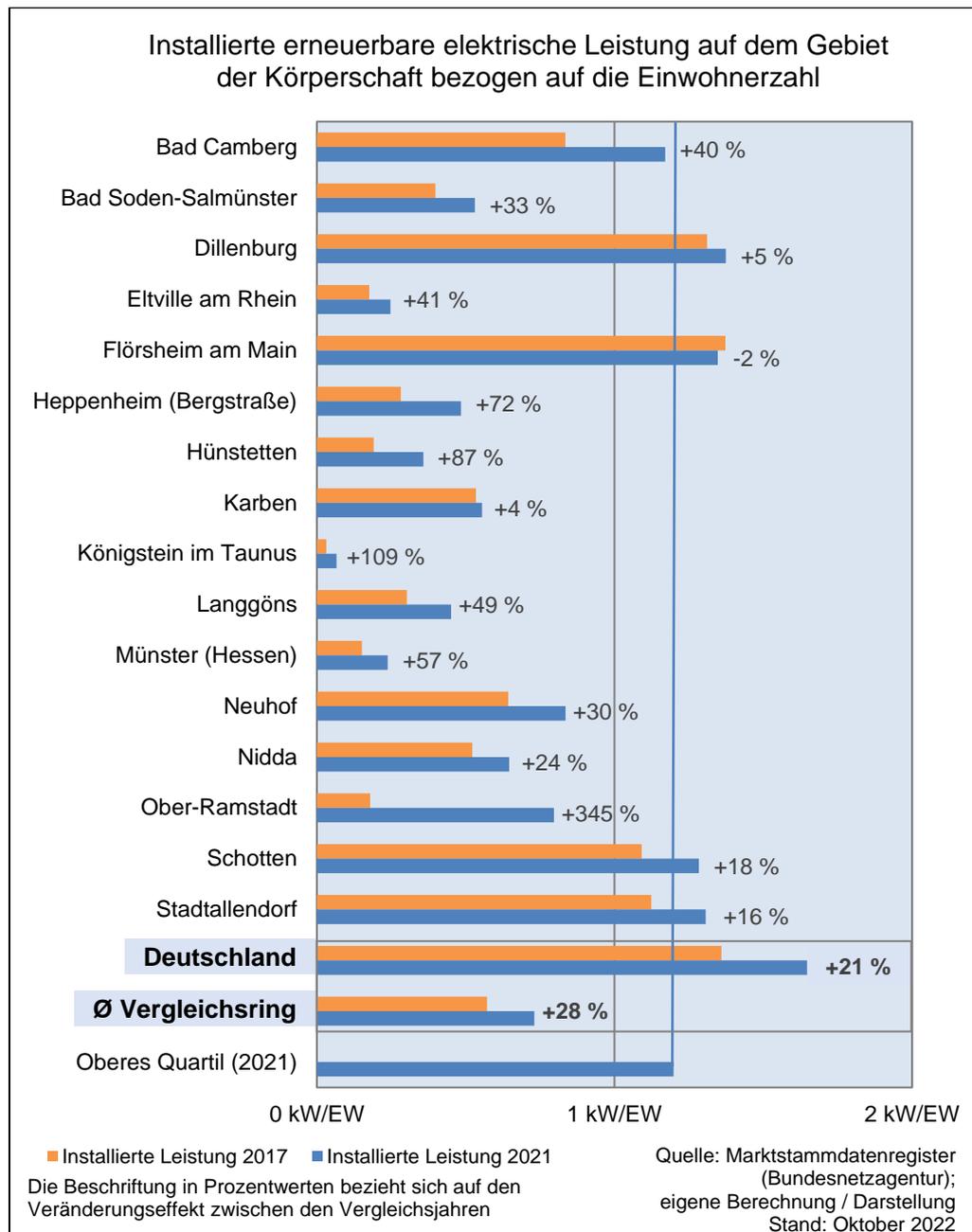
Zubau erneuerbarer
Energien

Ansicht 99 zeigt die Veränderung bei der installierten erneuerbaren elektrischen Leistung in den Körperschaften zwischen den Jahren 2017 und 2021.

320 Größter Solarpark im Main-Kinzig-Kreis am Netz: <https://www.hessenschau.de/wirtschaft/zwoelf-fussballfelder-groesster-solarpark-im-main-kinzig-kreis-am-netz,solarpark-salmuenster-100.html>, zuletzt aufgerufen am 8. November 2022

321 Eine Arbeitshilfe wurde vom Fördermittelgeber (Nationalen Klimaschutzinitiative bzw. Bundesumweltministerium) erstellt: https://www.klimaschutz.de/sites/default/files/2020-01_BMU-NKI_Arbeitshilfe-Ermittlung-THG-Minderung.pdf, zuletzt aufgerufen am 5. Juli 2023

322 Abweichend zu der im Energiemanagement erfassten installierten erneuerbaren elektrischen Leistung sind hier alle Anlagen gemeint, die gemäß Marktstammdatenregister auf dem Gebiet der Körperschaft installiert sind.



Ansicht 99: Installierte erneuerbare elektrische Leistung auf dem Gebiet der Körperschaft bezogen auf die Einwohnerzahl

Bis auf Flörsheim am Main hatten alle Kommunen ihre installierten erneuerbaren elektrischen Leistungen ausgebaut.³²³ Trotz dieser grundsätzlich positiven Entwicklung kann bei einem Blick auf ganz Deutschland noch Verbesserungspotenzial gesehen werden. Zusammen mit privaten und gewerblichen Anlagen lag im Jahr 2017 die in den Kommunen installierte elektrische erneuerbare Energie im Durchschnitt unter einem Kilowatt je Einwohner (0,57 kW/EW). Bis 2021 stieg der Ausbau marginal auf 0,65 kW/EW. Der Bundesdurchschnitt lag mehr als doppelt so hoch bei 1,58 kW/EW (ohne Wind auf See). Gleichwohl gilt es beim individuellen Vergleich die strukturellen Voraussetzungen (Flächenverfügbarkeit, baukulturelle Restriktionen etc.) zu berücksichtigen.

³²³ In Flörsheim ging der Wert leicht zurück. Das begründet sich ausschließlich in einer gestiegenen Einwohnerzahl.

Zwar lag der durchschnittliche „Erneuerbaren-Zubau“ an elektrischer Leistung pro Einwohner mit 28 Prozent im Vergleichsring über dem Bundesdurchschnitt von 21 Prozent. Allerdings sind die hohen Zubauquoten von 50 bis 345 Prozent einzelner Kommunen des Vergleichsringes darauf zurückzuführen, dass die Körperschaften im Jahr 2017 mit einem geringen Ausgangsniveau gestartet sind. Bei den Körperschaften, die oberhalb des oberen Quartils (Dillenburg, Flörsheim am Main³²⁴, Schotten und Stadtallendorf) mit 1 bis 1,5 Kilowatt installierte elektrische erneuerbare Leistung (bereits im Jahr 2017) lagen, bewegt sich der Zubau bis zum Jahr 2021 zwischen 0 und 18 Prozent.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die örtlichen Ausbautzahlen zu monitoren und zur Erfolgskontrolle heranzuziehen. Die installierte elektrische Leistung kann über das Marktstammdatenregister erhoben werden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt außerdem, realistische und auf strukturelle Bedingungen der Kommune zugeschnittene Ausbauziele festzulegen. Damit bemisst die Kommune ihren Erfolg an der Erschließung ihrer realisierbaren individuellen Potenziale und weniger am Benchmark des Landes Hessen oder des Bundes.

7.5.2 Klimamanagement im Haushaltssteuerungskreislauf

Die geprüften Kommunen, die alle Mitglied im Bündnis "Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen" sind, sollten Produkte mit darin enthaltenen Aufgaben des Klimamanagements im Kommunalhaushalt darstellen. Damit wird Klimamanagement sachgerecht im Haushalt abgebildet.

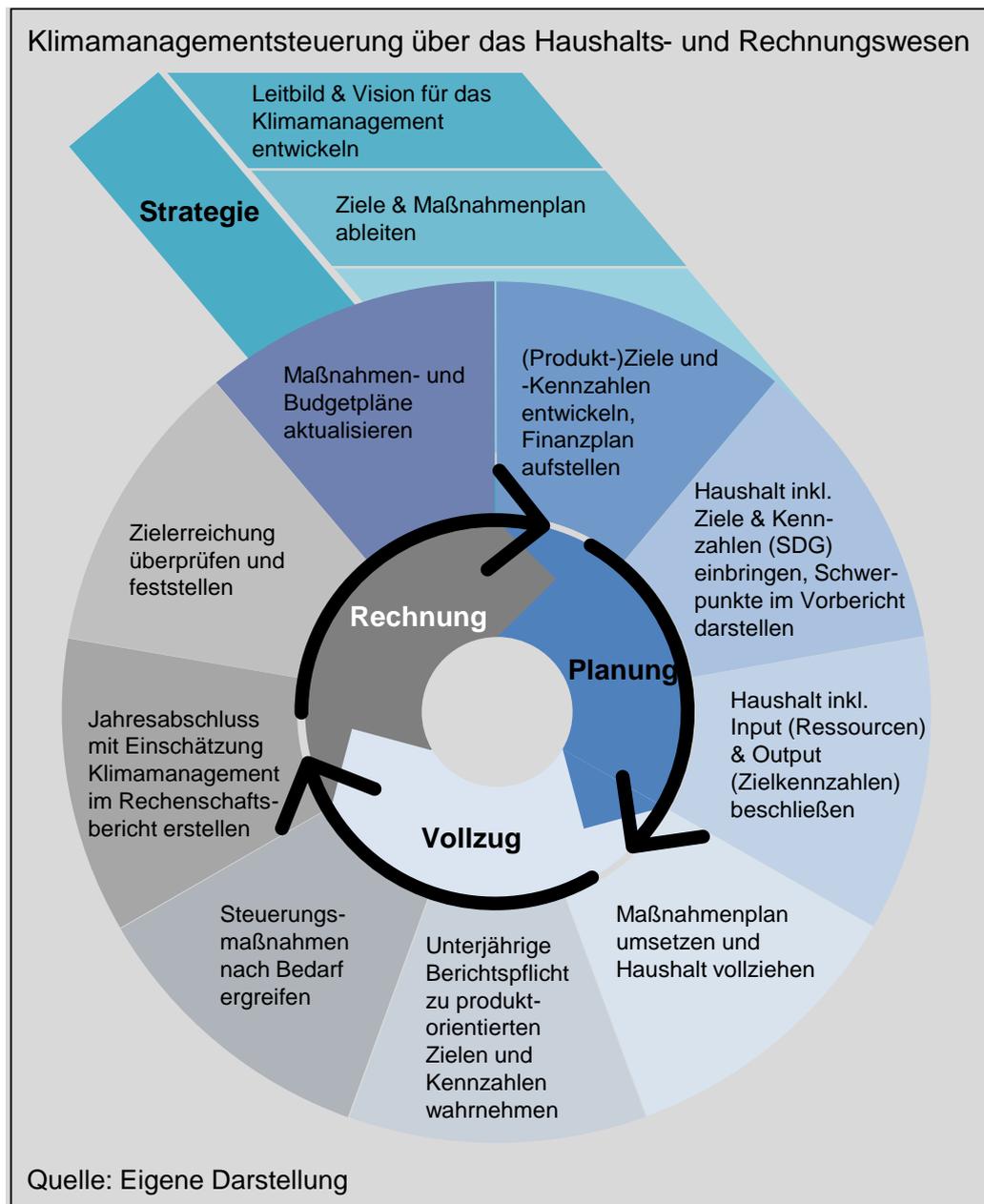
Dabei sind alle Stufen des Haushaltskreislaufes zu beachten. So können bereits im Vorbericht zum Haushaltsplan die wesentlichen Aspekte für die Verfolgung der Klimaziele sowie etwaige Änderungen gegenüber dem Vorjahr enthalten sein. Insgesamt drei der geprüften Kommunen³²⁵ haben von dieser Möglichkeit beim Haushaltsplan 2021 Gebrauch gemacht.

Klimamanagement im Haushalts- und Rechnungswesen

Im Kern ist im Sinne einer integrierten Klimamanagement- und Haushaltssteuerung der Produkthaushalt angesprochen. Bereits auf der Planungsebene können Produkte mit Bezug zum Klimamanagement gebildet und diesen Produkten im Haushalt Ziele zugewiesen werden. Die Produkte werden mit geeigneten Nachhaltigkeitskennzahlen (etwa auch Indikatoren aus dem kommunalen SDG-Kennzahlen-Set) versehen und den finanziellen Budgets (Erträge und Aufwendungen sowie Einzahlungen und Auszahlungen) gegenübergestellt. Die Produkte beinhalten damit nicht nur die Finanzseite, mithin insbesondere das Ressourcenaufkommen und den voraussichtlichen Ressourcenverbrauch, sondern ebenfalls Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Das entspricht § 10 Absatz 3 GemHVO. Die Ziele und Kennzahlen bilden die Grundlage für die Erfolgskontrolle und Steuerung der Haushaltswirtschaft und sind in die unterjährige Berichterstattung nach § 28 GemHVO einzubeziehen.

324 Flörsheim hat aufgrund gestiegener Einwohnerzahl einen statistisch begründeten negativen Zubauwert.

325 Dillenburg, Eltville am Rhein und Nidda



Ansicht 100: Klimamanagementsteuerung über das Haushalts- und Rechnungswesen

Unterjährige Berichte unterstützen auf Vollzugsebene die Produkt- und damit Klimamanagementsteuerung. So ist die Vertretungskörperschaft nach § 28 Absatz 1 GemHVO über den Stand des Haushaltsvollzugs unter Einbeziehung von produktorientierten Zielen und Kennzahlen zu unterrichten. Werden Klimaziele, Kennzahlen und Indikatoren auf Produktebene im Haushalt etabliert, kann die Gemeindevertretung auf der Vollzugsebene einen Einblick über den unterjährigen Umsetzungsstand bekommen und bei Bedarf steuernd eingreifen.

Die Rechnungsebene komplettiert den rechtlich vorgesehenen Steuerungskreislauf über Produkte mit Bezug zum Klimamanagement sowie den zugehörigen Zielen, Kennzahlen und Indikatoren.³²⁶ Das ist die Grundlage für eine Zielkontrolle und etwaig notwendige Steuerungseingriffe für die Folgeperioden.

³²⁶ Von den geprüften 16 Körperschaften haben nur Bad Camberg, Dillenburg, Eltville am Rhein und Karben im Jahr 2020 Angaben zum Klimamanagement in ihrem Rechenschaftsbericht gemacht.

Klimamanagement ist von wesentlicher Bedeutung für die Nachhaltigkeitstransformation, die Treibhausgasneutralität bis 2045³²⁷ und das Staatsziel der Nachhaltigkeit. Die vorgefundenen Probleme der Integration von Klimamanagement in die Haushaltssteuerung aufgreifend, hat die Überörtliche Prüfung beispielgebende Überlegungen für eine integrierte Haushalts- und Klimamanagementsteuerung angestellt.

Integriertes
Klimamanagement,
Haushaltssteuerung
und Leitbilder

Bestenfalls können vor Ort vorhandene Leitbilder mit Klimamanagementaspekten diese Überlegungen in der Umsetzung unterstützen. Unter den geprüften Körperschaften hatten sechs Körperschaften³²⁸ Leitbilder oder Leitlinien entwickelt, jedoch hat nur Langgöns diese auch durch einen politischen Beschluss verbindlich angestrebt.

Klimaschutz gehört zur Daseinsvorsorge und wird in kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung im Rahmen der finanziellen Leistungsfähigkeit erbracht.³²⁹ Die Kommune ist insofern für die Ziele ihres Klimamanagements und deren Steuerung verantwortlich.

Keine
Parallelstrukturen

Eine ausschließlich fachliche und vom Haushalt abgekoppelte Steuerung des Klimamanagements bleibt hinter den Möglichkeiten zurück. Eine isolierte Klimamanagementsteuerung wird ansonsten vom Haushalt als zentrales Steuerungsinstrument der Kommune und deren politischer Vertretung überlagert.³³⁰ Die Möglichkeiten der doppischen Rechnungslegung sollten genutzt werden, um das Engagement der Kommune im Klimamanagement transparent darzustellen. Dazu kann der Produkthaushalt dienen.

Dabei können eigene Klimaziele der Kommune mit entsprechenden Produkten im Haushalt und in Kombination mit Kennzahlen oder Indikatoren zu deren Zielerreichung eine Rolle spielen. Es kann aber auch zusätzlich oder, sofern bislang keine entsprechenden Initiativen vorhanden sind, alternativ auf bestehende Referenzsysteme zugegriffen werden. Empfehlenswert ist nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung der Blick auf die durch zehn Institutionen³³¹ entwickelten kommunalen SDG-Indikatoren. Ebenfalls können die an Kommunen gerichteten Indikatoren aus der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Hessen als Referenzsystem herangezogen werden.³³²

SDG-Indikatoren

327 Vgl. Abschnitt 7.3

328 Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Hünstetten, Langgöns, Münster (Hessen) und Ober-Ramstadt

329 Vgl. § 8 Abs. 1 HKlimaG: Gemeinden und Landkreise
„(1) Die Gemeinden und Landkreise tragen als Teil der Daseinsvorsorge eine besondere Verantwortung für die Erreichung der Klimaschutzziele und die Anpassung an die nicht zu vermeidenden Folgen des Klimawandels. Sie nehmen diese Aufgabe in eigener Verantwortung und im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit wahr.“

330 Vgl. Beck / Heinrichs / Horn, Kommunale Nachhaltigkeitssteuerung, Umsetzungsstand bei großen Städten und Landkreisen, Studie, S. 22

331 Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, ICLEI European Secretariat, Rat der Gemeinden und Regionen Europas / Deutsche Sektion (2022): SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen, 3. teilweise überarbeitete Auflage, Gütersloh 2022, URL: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/agenda-2030-nachhaltige-entwicklung-vor-ort/projektnachrichten/sdg-indikatoren-fuer-kommunen-dritte-auflage>, zuletzt aufgerufen am 11. Juni 2023.

332 Hessisches Statistisches Landesamt, im Auftrag des Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Wiesbaden (2022), S. 102 ff, URL: https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2022-12/fortschrittsbericht_nachhaltigkeit_2022.pdf, zuletzt aufgerufen 23. Juni 2023.

In den SDG-Zielen sind „Maßnahmen zum Klimaschutz“ als ein eigenes Ziel definiert (Nr. 13 – Maßnahmen zum Klimaschutz). Bei den dem Bündnis "Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen" beigetretenen Kommunen kann erwartet werden, dass neben einem Produkt Klimamanagement darüber hinaus alle wesentlichen Produkte mit Bezug zum Klimamanagement mit zugehörigen Produktzielen und Kennzahlen im Produkthaushalt versehen werden.

Exkurs: Wesentlichkeit eines Produkts

Nach § 4 Absatz 2 Satz 5 GemHVO³³³ sollen nach den örtlichen Steuerungsbedürfnissen für die wesentlichen Produkte Leistungsziele und Kennzahlen angegeben werden, um so messen zu können, ob die Ziele erreicht wurden. Die Vorschrift ist Kernbestandteil einer kennzahlengestützten Haushaltssteuerung über den Produkthaushalt. Bei dem Kriterium der Wesentlichkeit handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff.

Wesentlichkeit ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung gegeben, sofern das Produkt von finanzieller bzw. kommunalpolitischer Bedeutung ist.³³⁴

Eine finanzielle Bedeutung ist dann anzunehmen, wenn das Produkt vergleichsweise hohe Defizite im Ordentlichen Ergebnis im Verhältnis zum gesamten Produktportfolio erwirtschaftet. Anstelle der Fehlbedarfe können die Aufwendungen des Produktes im Verhältnis zu den Gesamtaufwendungen des Gesamthaushaltes als Bewertungsmaßstab herangezogen werden (so bei Gebührenhaushalten). Eine finanzielle Bedeutung ist auch dann anzunehmen, wenn die Defizite im Ordentlichen Ergebnis oder die Aufwendungen des Produkts im betreffenden Haushaltsjahr von den Vorjahren stark abweichen (außergewöhnliche Umstände).

Kommunalpolitisch bedeutend könnte ein Produkt sein, wenn die Vertretungskörperschaft durch einen Beschluss die Relevanz unterstreicht. Die Bedeutung kann sich auch aus einem Leitbild, einer Strategie oder ähnlich politisch formulierten Formaten der Kommune ergeben. Die Wahrnehmung einer freiwilligen Aufgabe deutet auf ein kommunalpolitisches Interesse und damit die Wesentlichkeit des Produkts hin.

Der freiwillige Beitritt der geprüften Körperschaften zum Bündnis "Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen" erfüllt alle Kriterien der politischen Bedeutsamkeit und damit der Wesentlichkeit. Insofern ist naheliegend, dass Leistungen des Klimamanagements und insbesondere auch ein gebildetes Produkt Klimamanagement als wesentlich eingeordnet werden. Entsprechend sind an dieser Stelle Leistungsziele, Kennzahlen oder zumindest Indikatoren zu bilden, um die Zielerreichung messen zu können. Von den geprüften Körperschaften mit einem eigenen Produkt zum Klimamanagement hat keine einzige im Haushalt 2021 Kennzahlen bei diesem Produkt angebracht. Das erachtet die Überörtliche Prüfung als nicht sachgerecht.

333 Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der Gemeinden (Gemeindehaushaltsverordnung - GemHVO -) vom 2. April 2006, GVBl. S. 235, zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juli 2021, GVBl. S. 498

334 Vergleiche hierzu Produktbuch^{Plus}, Seite 61: „Die Wesentlichkeit eines Produkts kann von der politischen Steuerungsrelevanz oder von monetären Dimensionen abgeleitet werden. Insbesondere können die folgenden Parameter herangezogen werden: politische Bedeutung des Produkts zur Erreichung strategischer Ziele oder Volumen des Gesamtbetrags der ordentlichen Aufwendungen oder Volumen des Fehlbedarfs des Teilergebnishaushalts.“

Das Produktbuch^{Plus} wurde im August 2023 veröffentlicht und ist kostenfrei unter <https://innen.hessen.de/kommunales/finanzen/downloadbereich> abrufbar.

Ohne Produktziele, Kennzahlen oder Indikatoren im Haushalt kann nach Ansicht der Überörtlichen Prüfung das Staatsziel der Nachhaltigkeit³³⁵ nicht zielgerichtet verfolgt werden. Haushalts- und Klimaschutzsteuerung sollen miteinander verzahnt werden, um einen Beitrag zu leisten, langfristig die inputorientierte auf eine wirkungsorientierte Steuerung umstellen zu können. Bei den dem Bündnis "Hessen aktiv: Die Klima-Kommunen" beigetretenen Kommunen sollten bei allen klimaschutzrelevanten Produkten und somit auch bei einem möglichen Produkt „Klimamanagement“ Produktziele und Kennzahlen Berücksichtigung im Haushaltshalts- und Rechnungswesen finden.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, in den Hinweisen zur GemHVO abzugrenzen, welche Kriterien für die Einordnung eines Produktes als wesentlich im Sinne von § 4 Absatz 2 Satz 5 GemHVO anzuwenden sind.

Zur Veranschaulichung hat die Überörtliche Prüfung ein Produktblatt für ein fiktives Produkt „Forstwirtschaft“ entwickelt³³⁶, das den Kommunen Orientierung geben soll (Ansicht 101). Das Produkt gehört zum Produktbereich 13 - Natur- und Landschaftspflege und der darunterliegenden Produktgruppe Land- und Forstwirtschaft.

Produktblatt und
Konkretisierung

335 Artikel 26c Hessische Landesverfassung: „Der Staat, die Gemeinden und Gemeindeverbände berücksichtigen bei ihrem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit, um die Interessen künftiger Generationen zu wahren.“

336 In Anlehnung an das Produktbuch^{Plus} siehe <https://innen.hessen.de/kommunales/finanzen/downloadbereich>.

Beispiel für ein Produktblatt – Produkt Forstwirtschaft

Produktbereich:	13 Natur- und Landschaftspflege
Produktgruppe:	13 ... Land- und Forstwirtschaft
Produkt:	13 ... Forstwirtschaft
Kurzbeschreibung des Produktes:	Nachhaltige Waldwirtschaft mit gemischten, strukturreichen Wäldern, mit überwiegend standortgerechten und klimatoleranten Baumarten sowie urbanen Baumflächen
Produktverantwortlicher:	Frau .../Herr ...
Auftragsgrundlage:	HWaldG (z.B. § 1)
Wirkungen des Produkts:	anpassungsfähige Wälder und vielfältiges Ökosystem realisieren; CO ₂ -Speicherung
Kurzbezeichnung der Nachhaltigkeitsziele:	1. Schaffung urbaner Baumflächen 2. Wald ökologisch umbauen
Zielindikatoren der Nachhaltigkeitsziele:	1. Anteil der Baumreihen oder Baumgruppen mit einer Fläche von 500 m ² oder mehr und einer Mindestbreite von 10 m auf "künstlichen" Oberflächen an der Gesamtfläche 2. Anteil der ökologisch umgebauten Waldfläche an der gesamten Waldfläche
Beschreibung (Inhalt, Ausmaß, Zeitbezug) der gewünschten Indikatoren-Ausprägungen zur Messung der Zielerreichung:	1. Erreichung eines Anteils der Baumreihen oder Baumgruppen mit einer Fläche von 500 m ² oder mehr und einer Mindestbreite von 10 m auf "künstlichen" Oberflächen auf 70 % der Gesamtfläche bis zum 31.12.2030 2. Erhöhung des Anteils der ökologisch umgebauten Waldfläche an der gesamten Waldfläche auf 39 % bis zum 31.12.2025

	Haushaltsjahr:	2021 (Ist-Wert)	2022 (Ist-Wert)	2023 (Planwert)	2024 (Planwert)	2025 (Planwert)
Indikatoren:						
Anteil geschaffener urbaner Baumflächen auf „künstlichen“ Oberflächen:		46 %	46 %	47 %	47 %	48 %
Anteil ökologisch umgebauter Waldfläche:		35 %	36 %	37 %	38 %	39 %
Qualität (ökologisch umgebauter Waldfläche):		Zertifizierung (FSC, PEFC)				
mengenmäßiger Output (Zuwachs ökologisch umgebauter Waldfläche):		60 ha	62 ha	64 ha	66 ha	68 ha

Quelle: eigene Darstellung

Ansicht 101: Beispiel für ein Produktblatt – Produkt Forstwirtschaft

Mit dem Produkt soll dem SDG-Ziel 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) und dessen Unterziel 13.1 (Die Widerstandskraft und die Anpassungsfähigkeit gegenüber klimabedingten Gefahren und Naturkatastrophen stärken) zur Geltung verholfen werden. Die Zielerreichung wird mit den beiden SDG-Indikatoren des Anteils urbaner Baumflächen und des Anteils der ökologisch umgebauten Waldfläche gemessen. Der Zuwachs der ökologisch umgebauten Waldfläche wird als Mengenindikator verwendet.

Die beiden SDG-Indikatoren können helfen, die Zielerreichung von SDG 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz) im Produkt Forstwirtschaft messbar zu machen. Grundsätzlich entscheidet jede Kommune selbst über die ihrerseits für die Klimamanagementsteuerung tatsächlich herangezogenen Indikatoren. So könnten SDG-Indikatoren beispielsweise auch mit eigenen Indikatoren zu einem Gesamtsystem kombiniert werden. Ein Vorteil identischer Indikatoren durch mehrere Kommunen, wie die kommunalen SDG-Indikatoren, ist die Ermöglichung interkommunaler Vergleiche als Basis für das Lernen vom Anderen.

Zentral ist die Beeinflussungsmöglichkeit der Indikatoren durch Maßnahmen der Kommune und im Sinne der Steuerung. Das ist bei den beiden Beispielindekatoren problemlos möglich. So kann die Kommune den Ausprägungswert des Indikators des ökologischen Waldumbaus beispielsweise durch eine ökologische Beförderung ihres Kommunalwaldes beeinflussen.³³⁷

7.6 Zusammenfassung und Ausblick

Das von der Überörtlichen Prüfung erstmalig untersuchte Fachthema „kommunales Klimamanagement“ ist als Querschnittsthema nicht trennscharf von anderen Aufgaben einer Kommune herauszulösen. Gleichzeitig ist das als wesentlich anzunehmende Thema vor Ort noch nicht so integriert, dass danach gesteuert und der Haushalt danach ausgerichtet werden kann. Keine der untersuchten Kommunen setzte in den Haushaltsplänen standardisierte und in der Praxis anerkannte Steuerungsinstrumente wie Kennzahlen und Methoden zur Zielverfolgung ein.

Eine reine inputorientierte Steuerung ist vor dem Hintergrund des fortschreitenden Klimawandels problematisch. Insofern bedarf es eines Paradigmenwechsels hin zu einer zielorientierten Haushaltssteuerung, in die das Klimamanagement integriert werden könnte.³³⁸

Zudem adressieren die Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen durch das Hessische Energiegesetz³³⁹, das Hessische Klimagesetz³⁴⁰ sowie

337 Als Qualitätsindikator wurde die Zertifizierung PEFC (Programme for the Endorsement of Forest Certification) beziehungsweise FSC (Forest Stewardship Council) herangezogen. Der Anteil der zertifizierten Waldfläche nach PEFC beziehungsweise FSC an der gesamten Waldfläche ist ebenfalls ein SDG-Indikator („Nachhaltige Forstwirtschaft“). Er gehört allerdings zum SDG-Ziel 15 (Leben an Land) und nicht zum SDG-Ziel 13 (Maßnahmen zum Klimaschutz).

338 Vgl. zur Analyse, welche Ziele mit der Einführung der Doppik verfolgt und welche erreicht wurden: Keilmann, Gnädinger, Volk - Zwischenbilanz zu den Zielen der Kommunalen Doppik am Beispiel Hessens - Punkt- oder Bruchlandung?, in: Die Wirtschaftsprüfung (WPg) 2022, S. 361 ff.

339 Beispielsweise ist die kommunale Wärmeplanung mit § 13 Hessisches Energiegesetz für Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohner verpflichtend geworden. Hessisches Energiegesetz (HEG) vom 21. November 2012, GVBl. S. 444, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. November 2022, GVBl. S. 571

340 Hessisches Klimagesetz vom 26. Januar 2023, GVBl. S. 42, insbesondere § 8 im selbigen

auf Bundesebene insbesondere das Wärmeplanungsgesetz³⁴¹ die Notwendigkeit schnellen und zielorientierten Handelns beim Klimamanagement und der Energiewende.

Ein Weg hierzu könnte sein, dass die Kommunen zunächst ihre Ausgangslage (CO₂-Startbilanz) bestimmen, Ziele, Steuerungskennzahlen oder zumindest Indikatoren und korrespondierende Zeitfenster definieren und sie im Haushalt verankern sowie deren Umsetzung verfolgen.

341 Das Bundesgesetz ist zum Redaktionsschluss noch im Entwurfsstadium:
<https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/Webs/BMWSB/DE/2023/08/kommunale-waermeplanung.html>, zuletzt aufgerufen am 26. Oktober 2023

7.7 Anhang 1: Haushaltslage

Kommunen haben ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist.³⁴² Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell³⁴³ ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung³⁴⁴, Substanzerhaltung³⁴⁵ und geordnete Haushaltsführung³⁴⁶. Ansicht 102 zeigt die Gesamtbewertung der Haushaltslage unter Berücksichtigung der Mittelfristigen Ergebnisplanung (MEP) nach dem Mehrkomponentenmodell.

342 Vgl. § 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.

343 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppelseitiger Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff und Kommunalbericht 2019 (Dreiunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff.

344 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder unter Auflösung der Rücklagen sowie des Jahresergebnisses und des Eigenkapitals.

345 Analyse der Selbstfinanzierungsquote, des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit auch abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten sowie des Eigenbeitrags an das Sondervermögen „Hessenkasse“ und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- bzw. Liquiditätskredite.

346 Es wird erhoben, ob ein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebung vorlag und inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau							
	Jährliche Bewertung der Haushaltslage ¹⁾					Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau) 2017 bis 2021 ³⁾	Bewertung der Haushaltslage mit Rückschau und Vorschau 2022 bis 2025
	2017	2018	2019	2020	2021		
Bad Camberg	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Bad Soden-Salmünster	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Dillenburg	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	konsolidierungsbedürftig ⁴⁾
Eltville am Rhein	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Flörsheim am Main	instabil	instabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Heppenheim (Bergstraße)	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Hünstetten	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Karben	instabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Königstein im Taunus	stabil	stabil	stabil	instabil	instabil	fragil	fragil
Langgöns	stabil	instabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Münster (Hessen)	stabil	instabil	instabil	stabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Neuhof	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Nidda	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Ober-Ramstadt	stabil	stabil	instabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Schotten	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Stadt allendorf	stabil	instabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

■ ≥ 70 Punkte und damit stabil,

■ < 70 Punkte und/oder ²⁾ fehlender prüffähiger aufgestellter Jahresabschluss und damit instabil

³⁾ Bewertung für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung (MEP)):

■ stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);

■ fragil = drei der fünf Jahre stabil;

■ konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

⁴⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da die Ordentliche Ergebnisrücklage zum 31. Dezember 2021 nicht ausreicht, um die geplanten negativen Ergebnisse der MEP auszugleichen

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2023

Ansicht 102: Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau

Insgesamt zeigte die Haushaltslage der Vergleichskommunen eine positive Entwicklung in den Jahren 2017 bis 2020. Im Jahr 2017 waren drei Körperschaften³⁴⁷ instabil. Im Jahr 2020 war einzig Königstein im Taunus instabil. Im Jahr 2021 zeigte sich ein umgekehrtes Bild. Mit Ausnahme von Königstein im

347 Flörsheim am Main, Hünstetten und Karben

Taunus resultierten die instabilen Bewertungen der Körperschaften aus den nicht aufgestellten, prüffähigen Jahresabschlüssen zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen. Die Überörtliche Prüfung hat das Mehrkomponentenmodell in seiner 3. Beurteilungsebene weiterentwickelt, um stärker auf fehlende, noch nicht aufgestellte oder nicht beschlossene Jahresabschlüsse hinweisen zu können.³⁴⁸

348 Zur Erläuterung der Weiterentwicklung des Mehrkomponentenmodells, vergleiche Abschnitt 3.4

7.8 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro oder Prozent) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Bad Camberg	2017	1.112	3.099	1.641	42.585	55	10%	1.308	2.219	-444	40
	2018	223	446	2.016	41.933	55	8%	1.077	2.002	768	45
	2019	1.009	2.018	631	41.933	55	4%	686	2.653	7%	35
	2020	2.119	5.247	2.063	41.933	55	2%	422	2.852	5%	35
	2021	2.319	5.448	2.468	41.933	55	10%	1.545	2.942	5%	45
Bad Soden-Salmünster	2017	837	2.217	-1.959	27.504	50	2%	192	1.301	-176	30
	2018	2.025	5.430	1.733	29.237	55	-1%	-90	3.551	3.977	15
	2019	2.362	8.129	3.141	32.378	55	-2%	-301	2.539	24%	15
	2020	162	6.091	167	3.255	55	6%	812	2.096	19%	35
	2021	2.506	10.781	2.347	34.892	55	18%	2.943	4.295	33%	45
Dillenburg	2017	193	193	353	27.168	55	8%	1.730	3.295	-18.684	40
	2018	3.929	3.929	5.350	41.018	55	10%	2.254	3.801	-2.788	40
	2019	17	17	490	41.508	55	4%	941	3.174	1%	30
	2020	31	31	4	41.513	55	-1%	-253	1.945	4%	15
	2021	550	568	9	41.595	55	14%	3.706	5.937	4%	45
Eitville am Rhein	2017	2.972	2.972	3.164	48.112	55	30%	6.551	7.552	-3.241	40
	2018	5.040	5.040	6.330	56.792	55	15%	2.896	3.890	3.556	45
	2019	641	6.746	2.871	59.663	55	12%	2.493	4.023	20%	45
	2020	2.413	8.094	4.132	63.795	55	19%	4.269	5.733	27%	45
	2021	2.820	10.914	3.857	67.652	55	10%	2.126	3.606	27%	45
Flörsheim am Main	2017	-1.701	-1.701	-1.027	29.414	5	0%	44	2.653	-16.410	30
	2018	-482	-482	-75	37.589	5	-3%	-694	1.344	5.789	15
	2019	1.706	3.412	1.472	39.061	55	8%	2.111	4.531	21%	45
	2020	3.660	8.455	3.323	42.384	55	10%	2.577	4.812	25%	45
	2021	8.317	8.469	8.469	50.853	55	8%	2.642	10.010	23%	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene												
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung					
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro oder Prozent) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)	
Heppenheim (Bergstraße)	2017	4.938	9.295	4.488	92.308	55	11%	5.474	6.884	1.094	45	
	2018	2.587	6.944	2.854	95.161	55	6%	2.926	4.504	6.296	35	
	2019	2.840	12.135	4.992	100.151	55	9%	4.691	6.618	17%	45	
	2020	4.105	15.987	6.120	106.271	55	17%	9.944	11.468	21%	45	
	2021	9.454	24.175	9.237	115.506	55	23%	14.496	16.042	40%	45	
Hünstetten	2017	-7	-7	-268	31.704	5	19%	1.755	2.194	-9.716	40	
	2018	35	35	297	21.871	55	-4%	-313	74	356	15	
	2019	1.216	1.216	1.384	26.376	55	6%	616	1.636	3%	35	
	2020	993	993	1.168	26.376	55	17%	1.828	2.600	14%	45	
	2021	-1.402	-1.402	-1.302	27.768	5	24%	2.788	3.694	22%	45	
Karben	2017	772	772	3.137	42.247	55	-63%	-13.501	-111	3.790	5	
	2018	330	6.679	7.782	51.975	55	-44%	-11.397	8.700	1.178	15	
	2019	384	7.331	1.184	52.966	55	7%	1.422	2.497	2%	35	
	2020	1.706	10.839	1.726	54.692	55	8%	1.960	2.851	6%	45	
	2021	7.137	7.137	10.090	64.017	55	22%	6.905	8.005	6%	45	
Königstein im Taunus	2017	4.248	4.248	3.691	20.839	55	25%	5.947	7.811	1.626	45	
	2018	4.136	4.136	4.139	24.978	55	7%	1.533	3.080	3.672	35	
	2019	1.207	1.719	3.445	28.424	55	29%	8.953	10.594	23%	45	
	2020	118	4.879	297	28.720	55	-24%	-4.567	-2.840	11%	5	
	2021	-3.415	5.481	3.621	32.342	45	-1%	-168	1.645	35%	15	
Langgöns	2017	440	440	1.163	51.869	55	-13%	-1.137	1.685	1.279	15	
	2018	-682	-682	-293	51.583	5	6%	481	1.182	1.748	35	
	2019	26	26	170	51.771	55	5%	529	1.233	2%	35	
	2020	475	475	559	52.309	55	-24%	-2.809	2.105	5%	15	
	2021	886	1.361	1.098	53.407	55	-17%	-2.192	2.421	8%	15	

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen $\geq 0^1$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^2$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^3$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^4$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0\%^5$ (in Tausend Euro oder Prozent) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Münster (Hessen)	2017	889	889	847	56.682	55	14%	1.561	2.171	1.644	45
	2018	-1.662	-1.662	-1.803	54.880	5	8%	901	1.551	2.068	45
	2019	-1.204	-1.204	-1.256	53.624	5	-7%	-739	-41	5%	5
	2020	1.457	1.457	1.331	54.955	55	19%	2.678	3.448	17%	45
	2021	1.725	1.979	2.255	54.955	55	17%	2.176	2.949	11%	45
Neuhof	2017	-414	22.377	-179	49.405	40	8%	401	978	4.498	45
	2018	3.541	25.918	3.724	53.129	55	47%	5.086	5.689	6.566	45
	2019	1.582	27.499	1.485	54.614	55	28%	2.599	3.167	33%	45
	2020	1.167	28.666	1.314	56.075	55	28%	2.504	3.062	36%	45
	2021	3.388	32.054	3.723	59.798	55	39%	4.510	5.107	47%	45
Nidda	2017	3.878	3.878	3.711	9.320	55	20%	3.843	4.616	6.844	45
	2018	2.647	2.647	2.770	21.500	55	12%	2.475	3.479	1.922	45
	2019	5.391	5.391	5.568	25.779	55	28%	7.225	8.522	19%	45
	2020	6.611	6.611	6.729	32.220	55	27%	6.950	7.977	33%	45
	2021	6.925	6.925	8.112	37.351	55	32%	8.652	9.768	56%	45
Ober-Ramstadt	2017	1.147	4.201	1.233	47.887	55	33%	4.850	5.759	3.701	45
	2018	104	8.410	123	48.010	55	12%	1.554	3.203	3.405	45
	2019	-77	2.984	77	47.800	45	-10%	-1.250	-124	12%	5
	2020	2.534	8.094	2.974	50.774	55	1%	219	2.758	11%	35
	2021	79	5.763	242	51.016	55	21%	3.542	4.607	20%	45
Schotten	2017	872	872	1.104	18.552	55	-3%	63	1.179	747	35
	2018	169	169	305	22.506	55	-45%	-439	468	2.026	15
	2019	1.024	1.024	1.221	23.727	55	-3%	683	1.727	17%	35
	2020	2.787	2.787	3.163	26.889	55	25%	2.793	4.044	24%	45
	2021	2.168	2.168	2.730	29.289	55	17%	1.979	2.744	34%	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
		1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
	Jahr	Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträgen ≥ 0 ¹⁾ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen ≥ 0 ²⁾ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%$ ³⁾ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ ≥ 0 ⁴⁾ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 € oder $\geq 2,0\%$ ⁵⁾ (in Tausend Euro oder Prozent) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
		Stadtlallendorf	2017	2018	2019	2020	2021	2017	2018	2019	2020
		-1.898	33.335	-684	110.952	40	7%	2.288	2.911	3.341	35
		-622	32.713	162	111.113	45	-8%	-2.887	-2.282	955	5
		3.147	4.797	4.010	115.081	55	15%	5.233	5.892	25%	45
		5.245	7.757	5.810	121.933	55	17%	5.849	6.465	33%	45
		n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.	n. a.

■ = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
■ = Kenngröße erreicht und bepunktet
■ = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht
 Anmerkung: Vorläufige Werte sind in *kursiver Schrift* dargestellt.
 n. a. = nicht auswertbar, auf Grund fehlender Unterlagenlieferung. Es liegen auch keine vorläufigen Zahlen vor.
¹⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
²⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der ordentlichen Rücklage aus Vorjahren ≥ 0
³⁾ „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbetrag an das Sondervermögen "Hessenkasse" ≥ 0 ("Doppische freie Spitze")
⁵⁾ Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt die Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1 HGO).
 Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2023

Ansicht 103: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

7.9 Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage													
		3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
	Jahr	Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor Mittelfristiger Ergebnisplanung ³⁾)	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
Bad Camberg	2017	ja	120	29	706	55	40	95	stabil	fragil	3.128	4.243	fragil
	2018	ja	134	-136	444	55	45	100	stabil				
	2019	ja	97	-100	183	55	35	90	stabil				
	2020	ja	151	○	○	55	35	90	stabil				
	2021	nein	76	○	○	55	45	100	instabil				
Bad Soden-Salmünster	2017	ja	66	-30	-32	50	30	80	stabil	fragil	5.929	3.870	fragil
	2018	ja	164	●	●	55	15	70	stabil				
	2019	ja	197	●	●	55	15	70	stabil				
	2020	ja	146	○	○	55	35	90	stabil				
	2021	nein	96	○	○	55	45	100	instabil				
Dillenburg	2017	ja	55	25	128	55	40	95	stabil	fragil	17	-1.613	konsolidierungsbedürftig ⁵⁾
	2018	ja	79	117	126	55	40	95	stabil				
	2019	ja	82	106	100	55	30	85	stabil				
	2020	ja	26	○	○	55	15	70	stabil				
	2021	nein	1	○	○	55	45	100	instabil				
Eitville am Rhein	2017	ja	226	●	●	55	40	95	stabil	fragil	8.094	-4.127	fragil
	2018	ja	304	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	ja	213	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	202	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	197	○	○	55	45	100	instabil				
Flörsheim am Main	2017	ja	166	364	368	5	30	35	instabil	konsolidierungsbedürftig	4.795	1.114	konsolidierungsbedürftig
	2018	ja	55	145	196	5	15	20	instabil				
	2019	ja	153	-68	-67	55	45	100	stabil				
	2020	ja	62	-171	-159	55	45	100	stabil				
	2021	nein	72	○	○	55	45	100	instabil				
Heppenheim (Bergstraße)	2017	ja	132	-99	-74	55	45	100	stabil	stabil	14.722	6.239	stabil
	2018	ja	47	-205	-231	55	35	90	stabil				
	2019	ja	94	-74	-62	55	45	100	stabil				
	2020	ja	43	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	-3	○	○	55	45	100	stabil				

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage													
		3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
	Jahr	Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfahrbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
Hünstetten	2017	ja	80	●	●	5	40	45	instabil	fragil	993	-776	fragil
	2018	ja	304	●	●	55	15	70	stabil				
	2019	ja	42	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	136	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	136	○	○	5	45	50	instabil				
Karben	2017	ja	165	●	●	55	5	60	instabil	fragil	9.133	3.226	fragil
	2018	ja	164	●	●	55	15	70	stabil				
	2019	ja	167	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	166	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	166	○	○	55	45	100	instabil				
Königstein im Taunus	2017	ja	-7	11	28	55	45	100	stabil	fragil	8.896	6.865	fragil
	2018	ja	159	269	251	55	35	90	stabil				
	2019	ja	77	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	21	○	○	55	5	60	instabil				
	2021	ja	16	○	○	45	15	60	instabil				
Langgöns	2017	ja	68	581	594	55	15	70	stabil	fragil	-138	1.577	fragil
	2018	ja	107	●	●	5	35	40	instabil				
	2019	ja	50	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	4	○	○	55	15	70	stabil				
	2021	nein	4	○	○	55	15	70	instabil				
Münster (Hessen)	2017	ja	256	●	●	55	45	100	stabil	konsolidierungsbedürftig	253	-1.666	konsolidierungsbedürftig
	2018	ja	286	●	●	5	45	50	instabil				
	2019	ja	208	●	●	5	5	10	instabil				
	2020	ja	27	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil				
Neuhof	2017	ja	40	-314	-334	40	45	85	stabil	stabil	32.054	-1.139	stabil
	2018	ja	-3	-324	-331	55	45	100	stabil				
	2019	ja	2	-289	-297	55	45	100	stabil				
	2020	ja	1	-201	-177	55	45	100	stabil				
	2021	ja	51	○	○	55	45	100	stabil				

Mehrkomponentenmodell - 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung					Gesamtbewertung der Haushaltslage							
	Jahr	Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnismrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
Nidda	2017	ja	182	●	●	55	45	100	stabil	fragil	12.400	1.207	fragil
	2018	ja	101	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	ja	159	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	138	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	148	○	○	55	45	100	instabil				
Ober-Ramstadt	2017	ja	185	105	130	55	45	100	stabil	fragil	5.560	-1.734	fragil
	2018	ja	194	277	286	55	45	100	stabil				
	2019	ja	165	17	25	45	5	50	instabil				
	2020	ja	218	○	○	55	35	90	stabil				
	2021	nein	161	○	○	55	45	100	instabil				
Schotten	2017	ja	157	636	668	55	35	90	stabil	stabil	6.071	3.779	stabil
	2018	ja	236	●	●	55	15	70	stabil				
	2019	ja	254	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	228	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	68	○	○	55	45	100	stabil				
Stadtallendorf	2017	ja	235	348	403	40	35	75	stabil	fragil	35.861	1.717	fragil
	2018	ja	229	●	●	45	5	50	instabil				
	2019	ja	227	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	221	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	nein	●	○	○	0	0	0	instabil				

■ = fristgerecht, Angabe in Kalendertagen ■ = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen

■ und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt □ und ○ = Frist nicht fällig

¹⁾ Der Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ist mit dem Abschluss der Nacherhebungsphase definiert. Lag zu diesem Zeitpunkt für ein Haushaltsjahr kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, wurde dieses Jahr als instabil eingestuft.

²⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

■ und stabil bei ≥ 70 Punkte,

■ und instabil bei < 70 Punkte und/oder fehlender aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss

³⁾ Bewertung für alle Jahre (vor MEP):

■ und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahr nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);

■ und fragil = drei der fünf Jahre stabil;

■ und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

⁴⁾ Unter Berücksichtigung des ordentlichen Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages (sofern der Jahresabschluss nicht vorlag, wurde auf vorläufige Werte zurückgegriffen)

⁵⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da die Ordentliche Ergebnismrücklage zum 31. Dezember 2021 nicht ausreicht, um die geplanten negativen Ergebnisse der MEP auszugleichen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Mai 2023

Ansicht 104: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Bewertung der Haushaltslage

8 „Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung

8.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Die 237. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement III“ untersuchte Städte von rund 15.700 bis 43.100 Einwohnern und griff wesentliche Steuerungs-, Kern- und Unterstützungsprozesse im Mitarbeiterlebenszyklus auf. Dieser lässt sich in verschiedene Phasen gliedern, die Mitarbeitende während ihrer beruflichen Laufbahn in der Verwaltung durchlaufen.



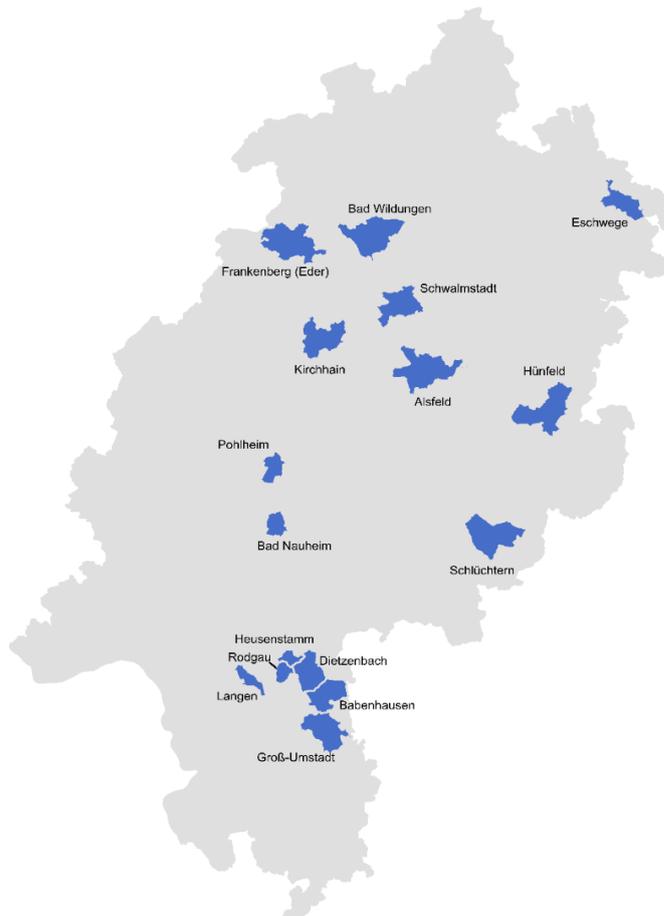
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 105: Phasen im Mitarbeiterlebenszyklus

Mit den Prüfungsfeldern Personalbedarfsplanung und -controlling, Personalgewinnung und -marketing sowie Personalentwicklung und -bindung sind Zukunftsthemen adressiert, die in der Verwaltung einen immer größeren Stellenwert einnehmen.

Geprüfte Körperschaften

Alsfeld, Babenhausen, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Heusenstamm, Hünfeld, Kirchhain, Langen, Pohlheim, Rodgau, Schlüchtern, Schwalmstadt



Ansicht 106: „Personalmanagement III“ – Lage der geprüften Körperschaften

Das Prüfungsvolumen betrug rund 292 Millionen Euro. Es umfasste die Höhe des Personalaufwands inklusive des Versorgungsaufwands der Städte sowie der personalwirtschaftlich betreuten Einheiten wie Eigenbetriebe.

Prüfungsvolumen

In der 237. Vergleichenden Prüfung wurden folgende Ergebnisverbesserungspotenziale für den Aufgabenbereich der Personalwirtschaft und -organisation sowie Personalverwaltung und -abrechnung identifiziert (Ansicht 107).

Ergebnisverbesserungspotenziale

Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale	
Bereich	Potenzial
Personalsachbearbeitung EVP I Soll-Betreuungsquote Oberer Quartilswert 1:162	223.555 €
Personalsachbearbeitung EVP II Soll-Betreuungsquote 1:230	676.990 €

Quelle: Eigene Erhebungen, eigene Berechnung; Stand: Dezember 2022

Ansicht 107: Jährliche Ergebnisverbesserungspotenziale

Alle Zahlen, Daten, Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. Daraus ergeben sich u. a. die hier dargestellten Ergebnisverbesserungspotenziale. In diesem Gesamtbericht sollen aber nur die wesentlichen Prüfungsergebnisse und -erkenntnisse vorgestellt werden.

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Januar 2022 bis März 2023
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	25. Mai 2023
Prüfungsbeauftragter:	Kienbaum Consultants International GmbH, Köln mit dem Unterauftragnehmer: Willitzer Baumann Schwed, Wiesbaden (vgl. Seite 282)

Ansicht 108: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

8.2	Leitsätze.....	218
8.3	Einführung Personalmanagement.....	218
8.4	Personalbedarfsplanung und -controlling.....	219
8.5	Personalgewinnung und -marketing.....	222
8.6	Personalentwicklung und -bindung	226
8.7	Personalwirtschaft.....	229
8.8	Personalverwaltung und -abrechnung	232
8.9	Gesamtbeurteilung des Personalmanagements	234
8.10	Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung	237
8.11	Anhang 1: Haushaltslage	239
8.12	Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene	242
8.13	Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage.....	245

Gliederung

8.2 Leitsätze

Seite 235 f.

Der Vergleich zeigt eine große Spreizung beim Reifegrad des Personalmanagements zwischen den geprüften Städten. Ein hoher Reifegrad wurde in Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege und Rodgau erreicht, ein niedriger in Groß-Umstadt, Pohlheim und Schlüchtern und in den restlichen neun Kommunen ein mittlerer Reifegrad.

Seite 220 f.

In sieben Kommunen lagen Auswertungen zur Bestandsentwicklung des Personals, definierte kurz- und mittelfristige Planungszeiträume sowie Personalbedarfsbemessungen für kommunale Aufgabenbereiche vor. Damit konnten sie künftige quantitative und qualitative Entwicklungen des Personalbestands sowie eine Personalbedarfsplanung aufzeigen.

Seite 221 f.

Ein- und Austritte führten im Jahr 2021 zu einer Personalfluktuationsrate in Schwalmstadt von 12,4 Prozent bis zu 57,5 Prozent in Rodgau. Der Handlungsdruck zur Personalgewinnung wird durch den Fachkräftemangel und den demografischen Wandel zusätzlich verstärkt.

Seite 223 ff

Diesem Handlungsdruck begegneten sechs Kommunen durch innovative Ansätze zur Personalgewinnung, wie zum Beispiel projektbezogene Initiativen für IT-Fachkräfte oder durch aktive Mitarbeiteransprache (Active Sourcing).

Seite 226

Bis auf vier Städte positionierten sich die Verwaltungen aktiv als attraktiver Arbeitgeber. Sie boten Job-Rad, Jobticket, Sport- und Freizeitangebote, Unterstützung bei der Suche nach einem Kita-Platz oder bei der Wohnungssuche an. Auf diese Weise verbesserten sie ihre Chancen, geeignete Bewerber für offene Stellen zu finden und das vorhandene Personal erfolgreich zu binden.

Seite 229

Knapp zwei Drittel der Führungspositionen wurden intern nachbesetzt. Vorteile sind dabei die Kenntnis der örtlichen Besonderheiten des Arbeitsplatzes und eine reduzierte Einarbeitungszeit. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, externe Impulse und die Außensicht zu verlieren. Daher ist einer kontinuierlichen Fort- und Weiterbildung von Führungskräften eine besondere Bedeutung beizumessen.

Seite 234

Fünf Kommunen realisierten eine interkommunale Zusammenarbeit (IKZ), um inhaltliche Spezialisierungen, Vertretungsregelungen und einen Wissenstransfer zu ermöglichen. Die Digitalisierung eröffnet zudem weitere Aufgaben des Personalmanagements gemeinsam zu erbringen, wie zum Beispiel die laufende Personalbetreuung und elektronische Aktenführung und erlaubt zudem eine überregionale Zusammenarbeit (Home-Office) und steigert so die Arbeitgeberattraktivität.

8.3 Einführung Personalmanagement

Das Personalmanagement in der öffentlichen Verwaltung ist durch grundlegende Veränderungen in Strukturen, Prozessen und Systemen gekennzeichnet. Ein Treiber ist vor allem die technische Veränderung der personalwirtschaftlichen Prozesse wie zum Beispiel E-Recruiting, elektronische Aktenführung bis hin zum Einsatz von Social-Media. Gleichzeitig stellen die demografische Entwicklung und der Wettbewerb um die besten Mitarbeitenden neue Herausforderungen an die Personalbereiche. Angesichts der demografischen Entwicklung wird sich die altersbedingte Fluktuation im Laufe der nächsten Jahre deutlich erhöhen.

Daraus ergeben sich veränderte Anforderungen an die Mitarbeitenden-Rollen, Kompetenzen und Instrumente, die in den Verwaltungen wie im Bereich der Personalplanung, Personalgewinnung und Weiterentwicklung der Mitarbeitenden eingesetzt werden müssen. Die Prüfung umfasst fünf Prüfungsfelder im Mitarbeiterlebenszyklus, die in der nachfolgenden Ansicht dargestellt sind.



Ansicht 109: Prüfungsfelder Personalmanagement

Das Prüfungsfeld Personalbedarfsplanung und -controlling beinhaltet steuerungrelevante Aufgaben im Mitarbeiterlebenszyklus. Personalwirtschaftliche Kernprozesse sind in den Prüfungsfeldern Personalgewinnung und -marketing sowie Personalentwicklung und -bindung enthalten. Das Prüfungsfeld Personalwirtschaft umfasst die Stellenplanbewirtschaftung und zählt wie die Personalverwaltung und -abrechnung zu den Unterstützungsprozessen. Jedes Prüfungsfeld wurde analysiert, bewertet und geprüft. Auf dieser Basis wurden Feststellungen getroffen und Empfehlungen abgeleitet.

Elemente
Personalbedarfs-
planung

8.4 Personalbedarfsplanung und -controlling

In dem Prüfungsfeld Personalbedarfsplanung und -controlling, das die steuerungrelevanten personalwirtschaftlichen Aufgaben einer Verwaltung abdeckt, wurde der Reifegrad anhand von vier Elementen ermittelt. Hierzu zählen die konzeptionellen Grundlagen, die Personalbedarfsermittlung, ein definierter Planungszeitraum sowie die Informationen zur qualitativen und quantitativen Bestandsentwicklung der Mitarbeitenden.

Die Personalbedarfsplanung fokussiert auf Instrumente, die über die gesetzlichen Vorgaben der Kommunen hinausgehen, um eine größere Transparenz über die aktuelle Personalstruktur zu erreichen und so Kapazitätsrisiken zwischen Personalbestand und zukünftigem Personalbedarf identifizieren zu können.

Die Beurteilung der verschiedenen Elemente der Personalbedarfsplanung zeigt Ansicht 110.

Strategische und mittelfristige Personalbedarfsplanung					
	Schriftliche konzeptionelle Grundlage	Personalbedarfsermittlung	Definierter Planungszeitraum	Bestandsentwicklung	Gesamtbeurteilung (max. 4,0)
Alsfeld	0,5	0,5	0,0	0,5	1,5
Babenhausen	0,5	0,5	0,0	0,0	1,0
Bad Nauheim	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Bad Wildungen	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Dietzenbach	0,5	0,5	0,0	1,0	2,0
Eschwege	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0

Strategische und mittelfristige Personalbedarfsplanung					
	Schriftliche konzeptionelle Grundlage	Personalbedarfsermittlung	Definierter Planungszeitraum	Bestandsentwicklung	Gesamtbeurteilung (max. 4,0)
Frankenberg (Eder)	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0
Groß-Umstadt	0,0	0,5	0,0	0,5	1,0
Heusenstamm	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Hünfeld	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0
Kirchhain	0,5	0,5	1,0	1,0	3,0
Langen	0,5	0,5	1,0	0,5	2,5
Pohlheim	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Rodgau	1,0	1,0	0,0	1,0	3,0
Schlüchtern	0,0	0,0	0,0	0,5	0,5
Schwalmstadt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

■ = Punktwert 1,0, Kriterium erfüllt
■ = Punktwert 0,5, Kriterium teilweise erfüllt
■ = Punktwert 0,0, Kriterium nicht erfüllt
 Gesamtbeurteilung:
■ = ab Punktwert 2,5, hoher Reifegrad
■ = Punktwert 1,5-2,0, mittlerer Reifegrad
■ = Punktwert 0,0-1,0, niedriger Reifegrad
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 110: Strategische und mittelfristige Personalbedarfsplanung

Schriftliche konzeptionelle Grundlagen für eine Personalbedarfsplanung lagen in Bad Nauheim und Rodgau vor. Das Instrument der Personalbedarfsermittlung nutzten elf Kommunen³⁴⁹ zumindest für ausgewählte Aufgabenbereiche der Verwaltung. In sieben Kommunen³⁵⁰ lagen umfassende Informationen vor, die Angaben zur Bestandsentwicklung des Personalkörpers enthielten. Diese bezogen sich zum Beispiel auf Altersstrukturanalysen, Angaben zu Regelaltersgrenzen, Elternzeitfristen sowie Dauer von Qualifizierungsmaßnahmen. In der Gesamtbeurteilung wird deutlich, dass sieben Kommunen³⁵¹ noch nicht über ausreichende Elemente zur Personalbedarfsplanung verfügten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die geprüften Elemente aufzuarbeiten und zu dokumentieren.

Gelungene strategische Personalbedarfsplanung in Bad Nauheim

Bad Nauheim war die einzige Kommune im Vergleich, die alle geprüften Elemente erfüllte. Neben der jährlichen Haushaltsplanung lag mit dem Konzept zur Personalbedarfs- und -entwicklungsplanung eine systematische Bedarfsplanung für den definierten Zeitraum von 2019 bis 2025 durchgängig auf der Basis einer Bedarfstreiberlogik vor. Der Einsatz und die Definition von Bedarfstreibern wie zum Beispiel der Bevölkerungszuwachs oder die Digitalisierung boten den

349 Alsfeld, Babenhausen, Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Hünfeld, Kirchhain, Langen und Rodgau

350 Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Hünfeld, Kirchhain und Rodgau

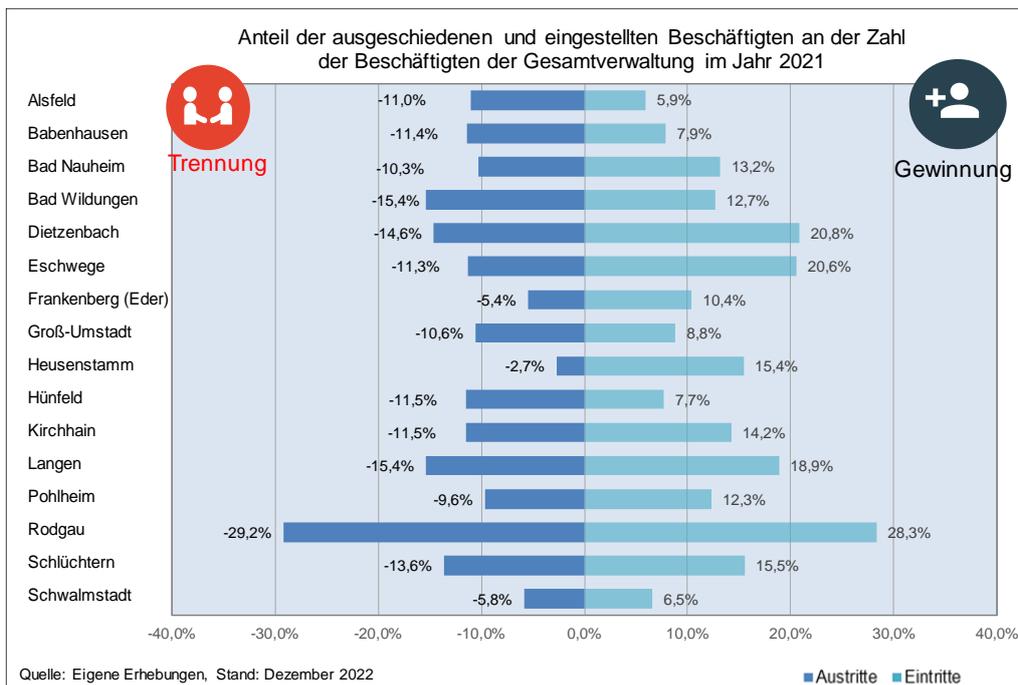
351 Babenhausen, Bad Wildungen, Groß-Umstadt, Heusenstamm, Pohlheim, Schlüchtern und Schwalmstadt

Vorteil einer strukturierten Befassung mit Trends und Rahmenbedingungen, die die Besetzung von frei werdenden Stellen in einem Planungszeitraum ermöglichen. Die Daten wurden auf Ebene der Fachdienste heruntergebrochen und konkretisiert. Daraus wurden für alle Fachbereiche und Fachdienste der Verwaltung quantitative und qualitative Auswertungen zum Personalbedarf abgeleitet. Die qualitativen Auswertungen bezogen sich auf Kompetenzanforderungen für den künftigen Personalbedarf sowie auf spezifische Erörterungen zu dem jeweiligen Fachdienst. Den beschriebenen Kompetenzanforderungen lagen Anforderungsprofile für einzelne Funktionen (wie zum Beispiel IT-Systemadministrator, Archivar) zugrunde. Die quantitativen Auswertungen bezogen sich auf den aktuellen sowie zukünftigen Personalbestand, die Altersstruktur in Darstellung eines Histogramms sowie die Bedarfsplanung in Bezug auf abnehmende und steigende Personalbedarfe in jedem Fachdienst. Auf diese Weise lag eine transparente und gelungene quantitative Grundlage vor.

Ein operatives Personalcontrolling erlaubt, über Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen wirksam zu steuern. Das Personalcontrolling definiert Art und Umfang der steuerungsrelevanten Informationen für den Personalbereich. Dem Personalcontrolling kommt zunehmend größere Bedeutung zu, weil einerseits die demografische Entwicklung dazu zwingt³⁵² und andererseits die Wechselbereitschaft von Mitarbeitenden in der öffentlichen Verwaltung zunimmt.³⁵³ Ein- und Austritte der Beschäftigten erzeugten einen Aufwand in der Verwaltung, da die damit verbundenen administrativen Aufgaben Ressourcen banden.

Operatives Personalcontrolling

Ansicht 111 zeigt den Anteil der ausgeschiedenen und eingestellten Beschäftigten an der Zahl der Beschäftigten der Gesamtverwaltung.



Ansicht 111: Anteil der ausgeschiedenen und eingestellten Beschäftigten an der Zahl der Beschäftigten der Gesamtverwaltung im Jahr 2021

Der Anteil der Aus- und Eintritte in die Verwaltung war in Rodgau mit 29,2 Prozent beziehungsweise 28,3 Prozent am höchsten. In Schwalmstadt waren mit

352 Vgl. 224. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2020: Städte und Gemeinden I“ und 235. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“, in: Kommunalbericht 2021 (Sechsdreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 19. November 2021, LT-Drs. 20/6484, S. 87 ff.

353 Vergleiche Studie Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst, 5. Januar 2022, S. 9 ff.

insgesamt 12,3 Prozent Fluktuation die niedrigsten Personalbewegungen zu verzeichnen. Insgesamt verdeutlicht Ansicht 111 den hohen Druck für die Verwaltungen, sich mit der Gewinnung und Bindung der Mitarbeitenden auseinanderzusetzen. Hier entstehen Wettbewerbsvorteile durch Elemente des Personalmarketings und der Arbeitgeberattraktivität wie zum Beispiel Maßnahmen der Gesundheitsförderung, attraktives und flexibles Arbeitsumfeld und Anreizsysteme wie zum Beispiel Job-Ticket, Job-Rad. Diese wirken sich positiv auf die Personalgewinnung und -bindung aus und versetzen die Kommunen in die Lage, ihre Fluktuation zu steuern.

Ergänzend sollte die Personalbedarfsplanung um eine regelhafte Befassung mit kennzahlenbasierten Informationen unterstützt werden. Dies erleichtert den Kommunen, Maßnahmen zur Steuerung des Personaleinsatzes zu ergreifen, um die Risiken des demografischen Wandels zu minimieren und personalwirtschaftliche Entscheidungen datenbasiert vorzubereiten. Dabei sollte der Datenumfang spezifisch auf die Bedarfe der Kommune ausgerichtet sein und insbesondere der Gemeindegröße entsprechen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen auf Grundlage der konkreten Feststellungen vor Ort ein generelles automatisiertes Berichtswesen mit folgenden Kennzahlen, die jährlich ausgewertet werden sollten:

- Anzahl VZÄ in der Allgemeinen Verwaltung je 1.000 Einwohner,
- Personalaufwand je 1.000 Einwohner,
- Alters- und Berufsgruppenstruktur,
- Fehlzeitenquote,
- Ausbildungsquote,
- Anzahl externe Neueinstellungen,
- Interne Nachfolgequote,
- Dauer Einstellungsverfahren („time to hire“),
- Fluktuationsquote (Ab- und Zugänge in Relation zur Beschäftigtenzahl),
- Fortbildungsquote (Anzahl der Fortbildungstage in Relation zur Anzahl der Beschäftigten).

8.5 Personalgewinnung und -marketing

Die Personalgewinnung ist ein zentraler personalwirtschaftlicher Prozess, der zunehmend an Bedeutung gewinnt. Zur Beurteilung der Personalgewinnung in dieser Prüfung wurde der Einsatz von innovativen Maßnahmen zur Gewinnung von Mitarbeitern, Stellenausschreibungen, Personalbindungsmaßnahmen sowie der Einsatz von E-Recruiting-Instrumenten ausgewählt. Innovative Maßnahmen zur Personalgewinnung basieren auf einer Zielgruppenorientierung für mögliche Bewerber und umfassen Initiativen wie neue Kanäle für Stellenanzeigen, Mitarbeiterempfehlungsprogramme oder eine Vorteilsargumentation als Arbeitgeber.

Der Vergleich dieser Elemente der Personalgewinnung zeigt Ansicht 112.

Elemente der Personalgewinnung					
	Innova- tive Personal- gewin- nung	Arbeitge- berattrak- tivität in Stellen- aus- schrei- bungen	Bindungs- maßnahmen vor Arbeits- antritt (pre-board- ing)	E-Recruiting	Gesamt- beurteilung (max. 4,0)
Alsfeld	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5
Babenhausen	0,0	0,5	0,0	0,0	0,5
Bad Nauheim	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Bad Wildungen	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dietzenbach	1,0	0,5	0,0	1,0	2,5
Eschwege	1,0	1,0	0,0	0,0	2,0
Frankenberg (Eder)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Groß-Umstadt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heusenstamm	1,0	0,5	0,0	0,0	1,5
Hünfeld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kirchhain	0,0	0,0	0,0	1,0	1,0
Langen	1,0	1,0	1,0	1,0	4,0
Pohlheim	0,5	0,0	0,0	0,0	0,5
Rodgau	1,0	1,0	0,0	0,0	2,0
Schlüchtern	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Schwalmstadt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Einzelbeurteilung:
■ = Punktwert 1,0, Kriterium erfüllt
■ = Punktwert 0,5, Kriterium teilweise erfüllt
■ = Punktwert 0,0, Kriterium nicht erfüllt
Gesamtbeurteilung:
■ = ab Punktwert 2,5, hoher Reifegrad
■ = Punktwert 0,5-1,5, mittlerer Reifegrad
■ = Punktwert 0,0, niedriger Reifegrad
Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 112: Elemente der Personalgewinnung

Besonderer Handlungsbedarf, das Einstellungsverfahren zu professionalisieren, zeigte sich bei sechs Kommunen³⁵⁴. Lediglich drei Kommunen³⁵⁵ verfügten über einen hohen Reifegrad bei der Personalgewinnung.

354 Bad Wildungen, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Hünfeld, Schlüchtern und Schwalmstadt

355 Bad Nauheim, Dietzenbach und Langen

Innovativer Ansatz in Eschwege

Eschwege initiierte im Jahr 2021 das Pilotprojekt „Lokalprojekte.de“, um den Herausforderungen bei der Personalgewinnung zu begegnen. Das Projekt zielte darauf ab, Fachkräften über eine Arbeitnehmerüberlassung für sechs Monate im Rahmen einer Projektstätigkeit Einblicke und Erfahrungen in der Stadtverwaltung zu vermitteln. Im Gegenzug wurde Projektmanagementwissen mit den Verwaltungsmitarbeitenden geteilt. Nach Ablauf der sechsmonatigen Projektlaufzeit bestand – im Falle beiderseitigen Einverständnisses – die Möglichkeit einer Übernahme in ein Beschäftigungsverhältnis bei der Stadtverwaltung. Auf diese Weise wurde im Prüfungszeitraum eine ortsansässige Fachkraft für Digitalisierung und Prozessoptimierung für die Stadt Eschwege gewonnen.

Professionelle Arbeitgebermarke in Bad Nauheim

Da herkömmliche Methoden der Personalgewinnung nicht ausreichten, um den Bedarf an Fach- und Führungskräften decken zu können, erarbeitete Bad Nauheim ein Konzept des Personalmarketings. In einem partizipativen Ansatz wurde die Arbeitgebermarke „Wir sind Bad Nauheim. Wir sind Stadt, Arbeitgeber, Zuhause.“ entwickelt. Auf der Homepage wurde die Vielfältigkeit der Jobs der Stadt mit Bildern aus dem Arbeitsumfeld und Beschäftigten präsentiert. Dies bildete den Kern der Arbeitgebermarke und die Grundlage für die Stellenanzeigen mit berufsgruppenspezifischen Texten – die von den jeweiligen Beschäftigten mitformuliert und im Sinne einer Innen- und Außensicht des Berufsbildes auf der Homepage der Stadt präsentiert wurden, zum Beispiel Berufsgruppe Erzieher: „Wir geben Familien Sicherheit – auch als familienfreundlicher Arbeitgeber“.



Quelle: Stadt Bad Nauheim

Ansicht 113: Beispiel Personalmarketing Bad Nauheim

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die vorhandenen Elemente zur Arbeitgeberattraktivität gezielt in den Stellenausschreibungen zu platzieren und ausgewählte Mitarbeiter vor Arbeitsantritt zu binden. Perspektivisch sollten die Kommunen zudem einen elektronisch unterstützten Personalgewinnungsprozess anstreben.

Personalmarketing ist neben der Personalgewinnung eine wichtige Aufgabe, um die Arbeitgeberattraktivität zu steigern, vorhandene Mitarbeitende an die Verwaltung zu binden und sie für potenzielle Bewerber attraktiv zu machen. Die Zielsetzungen von Personalmarketing und -gewinnung sind vergleichbar: Es wird angestrebt, motivierte Auszubildende und Beschäftigte mit der passenden Qualifikation zeitgerecht zu gewinnen und sich als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren.

Einzelne Instrumente zur Steigerung der Arbeitgeberattraktivität sind in einem rechtlichen Rahmen verankert. § 18a TVöD sieht für die Kommunen seit 2020 verschiedene Instrumente vor. Dazu gehören beispielsweise Fahrtkostenzuschüsse, Zuschüsse für Kindertageseinrichtungen/Kinderbetreuung, Wertgutscheine und Leistungen der Gesundheitsvorsorge. Darüber hinaus wurde im Oktober 2020 der TV-Fahrradleasing abgeschlossen.³⁵⁶

Der größte Teil des Personalbedarfs – insbesondere für speziell nachgefragte Berufsgruppen am Arbeitsmarkt (zum Beispiel IT, Bauen und Planen, Erzieher) – ist über den externen Arbeitsmarkt zu decken, der sich zunehmend in Richtung Bewerbermarkt bewegt. Dies bedeutet, dass Bewerber einerseits viele Wahlmöglichkeiten haben, während andererseits die Arbeitgeber aktiv auftreten und sich positiv vermarkten müssen.

Der Vergleich ausgewählter Instrumente des Personalmarketings und der Arbeitgeberattraktivität ist in der nachfolgenden Ansicht 114 dargestellt.

Instrumente Personalmarketing und Arbeitgeberattraktivität				
	Arbeitgebermarke	Social-Media-Präsenz*	Elemente Arbeitgeberattraktivität	Bewertung (max. 3,0)
Alsfeld	0,0	0,0		0,5
Babenhausen	0,0			1,5
Bad Nauheim	1,0			3,0
Bad Wildungen	0,0		0,0	0,5
Dietzenbach	1,0			2,5
Eschwege	0,0			1,5
Frankenberg (Eder)	0,0	0,0		0,5
Groß-Umstadt	0,0			1,0
Heusenstamm	0,0		0,0	0,5
Hünfeld	0,0			1,0
Kirchhain	0,0			1,0
Langen	0,0			2,0
Pohlheim	0,0			1,0

356 Zwischen der Vereinigung der Kommunalen Arbeitgeberverbände (VKA) sowie der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di), dem DBB Beamtenbund und der Tarifunion Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV-Fahrradleasing) vom 25. Oktober 2020 geschlossen.

Instrumente Personalmarketing und Arbeitgeberattraktivität				
Rodgau	1,0	 	 	2,5
Schlüchtern	0,0	0,0	0,0	0,0
Schwalmstadt	0,0	 	0,0	0,5

 =	 =	 =	 =	 =
TV Fahrrad-leasing	KITA-Platzsuche	Grundstück-suche	Sport & Freizeit-angebote	Jobticket

Einzelbeurteilung:
 = Punktwert 1,0, Kriterium erfüllt
 = Punktwert 0,5, Kriterium teilweise erfüllt
 = Punktwert 0,0, Kriterium nicht erfüllt

Gesamtbeurteilung:
 = ab Punktwert 2,0, hoher Reifegrad
 = Punktwert 1,0-1,5, mittlerer Reifegrad
 = Punktwert 0,0-0,5, niedriger Reifegrad

*Bei den in dieser Spalte verwandten Logos handelt es sich um die Marken des jeweiligen Betreibers des zitierten Social Media Dienstes zum Prüfungszeitpunkt
 Facebook, www.facebook.de;  Instagram, www.instagram.de;  LinkedIn, www.linkedin.de;  Twitter, www.twitter.de;  Xing, www.xing.de;  YouTube, www.youtube.de
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 114: Instrumente Personalmarketing und Arbeitgeberattraktivität

Bei den Elementen zur Arbeitgeberattraktivität zeigte sich eine hohe Bandbreite im Vergleich. Diese reichte von der Unterstützung bei der Wohnungs- und Grundstücksuche bis zur Gewährung von Zuschüssen für den Besuch von Fitnessstudios. Vier Kommunen³⁵⁷ boten keine Elemente zur Arbeitgeberattraktivität an. Drei Kommunen³⁵⁸ hatten eine eigene Arbeitgebermarke entwickelt, die das Personalmarketing unterstützten und bei der Personalgewinnung gezielt eingesetzt wurden.

Die Social-Media-Kanäle wurden im Vergleich heterogen genutzt. Lediglich drei Kommunen³⁵⁹ pflegten keinen städtischen Social-Media-Kanal. Das Social-Media-Verhalten einer modernen Stadtverwaltung, die die Besonderheiten und die Vorzüge der Stadt an sich oder als attraktiver Arbeitgeber darstellt, kann als eine ergänzende Form der Mitarbeitergewinnung angesehen werden. Für die Kommunen ergibt sich die Chance, die sozialen Medien für das Personalmarketing und die Arbeitgeberattraktivität für eine wirksame Personalgewinnung im Wettbewerb mit anderen Arbeitgebern zu nutzen.

Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist ein solches Vorgehen zeitgemäß und sachgerecht. Entsprechend empfiehlt die Überörtliche Prüfung den Städten, die Instrumente einzusetzen. Dabei sind jedoch die Vorgaben des Datenschutzes zu beachten.³⁶⁰

8.6 Personalentwicklung und -bindung

Die Weiterentwicklung von Führungskräften und Mitarbeitern ist das zentrale Anliegen der Personalentwicklung. Zur Beurteilung der Personalentwicklung wurde das Vorliegen eines schriftlichen Personalentwicklungskonzeptes herangezogen, das einen verbindlichen Handlungsrahmen für den konzeptionellen

357 Bad Wildungen, Heusenstamm, Schlüchtern und Schwalmstadt

358 Bad Nauheim, Dietzenbach und Rodgau

359 Alsfeld, Frankenberg (Eder) und Schlüchtern

360 <https://datenschutz.hessen.de/>

Rahmen und den Einsatz von Instrumenten schafft. Darüber hinaus wurden zwei konkrete Instrumente der Personalentwicklung für die Beurteilung des Reifegrads ausgewertet: Verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen für Führungskräfte sowie die Anwendung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) auf der Grundlage des § 18 TVöD. In dem Zusammenhang wurde auch die interne Nachfolgequote für Führungspositionen im Prüfungszeitraum betrachtet.

Der Vergleich ist in Ansicht 115 dargestellt.

Instrumente der Personalentwicklung				
	Schriftliches PE-Konzept	Verpflichtende Führungskräfteentwicklung	LOB mit Leistungsprinzip	Bewertung (max. 3,0)
Alsfeld	1,0	0,0	0,0	1,0
Babenhausen	0,0	1,0	1,0	2,0
Bad Nauheim	1,0	1,0	1,0	3,0
Bad Wildungen	0,0	1,0	1,0	2,0
Dietzenbach	1,0	1,0	0,0	2,0
Eschwege	1,0	1,0	0,0	2,0
Frankenberg (Eder)	0,0	1,0	0,0	1,0
Groß-Umstadt	0,0	0,0	1,0	1,0
Heusenstamm	0,0	1,0	1,0	2,0
Hünfeld	0,0	0,0	1,0	1,0
Kirchhain	1,0	1,0	1,0	3,0
Langen	1,0	0,0	0,5	1,5
Pohlheim	0,0	0,0	0,0	0,0
Rodgau	1,0	1,0	0,0	2,0
Schlüchtern	0,0	0,0	0,0	0,0
Schwalmstadt	1,0	0,00	1,0	2,0

Einzelbeurteilung:
■ = Punktwert 1,0, Kriterium erfüllt
■ = Punktwert 0,5, Kriterium teilweise erfüllt
■ = Punktwert 0,0, Kriterium nicht erfüllt
 Gesamtbeurteilung:
■ = ab Punktwert 2,0, hoher Reifegrad
■ = Punktwert 0,5-1,5, mittlerer Reifegrad
■ = Punktwert 0,0, niedriger Reifegrad
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 115: Instrumente der Personalentwicklung

In acht Kommunen³⁶¹ lag ein schriftliches Personalentwicklungskonzept vor. Es steigert die Verbindlichkeit beim Einsatz und der Verzahnung von Instrumenten der Personalentwicklung. Konzeptionelle Grundlagen und Instrumente in schriftlicher Form bieten einen verbindlichen Handlungsrahmen für die Weiterentwicklung von Beschäftigten und Führungskräften in der Verwaltung.

Verpflichtende Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte wurden bei neun Kommunen³⁶² durchgeführt. Personalentwicklung wirkt als ein längerfristig angelegter Prozess, in dem die Ziele und Bedarfe der Verwaltung und die beruflichen Perspektiven sowie das Leistungsvermögen der Beschäftigten aufeinander abgestimmt werden. Zudem wirken Führungskräfte als Motoren der Veränderungen, die Mitarbeiter für Veränderungen und Modernisierungsprozesse in der Verwaltung zu begeistern. Daher sollte diese Zielgruppe an verpflichtenden Maßnahmen teilnehmen, um diese Aufgabe bestmöglich zu erfüllen.

Die Umsetzung der leistungsorientierten Bezahlung (LOB) bedingt die Auszahlung einer Leistungsprämie. Sowohl das sogenannte „Gießkannenprinzip“ als auch die Gewährung einer Leistungsprämie bei einer Leistung unterhalb der Durchschnittsleistung wird den Anforderungen des § 18 TVöD nicht gerecht.³⁶³ Sieben Kommunen³⁶⁴ erfüllten diese Anforderungen nicht.

Interne Nachfolgequote

Neben der externen Personalentwicklung werden viele, insbesondere höherwertige Positionen intern besetzt. Die interne Nachfolgequote zeigt, wie viele offene Stellen in Führungspositionen³⁶⁵ durch interne Kräfte besetzt wurden und kann zudem als Indikator für rollenspezifische Fort- und Weiterbildungsbedarfe angesehen werden.

Ansicht 116 zeigt die Interne Nachfolgequote für Führungspositionen im Vergleich.

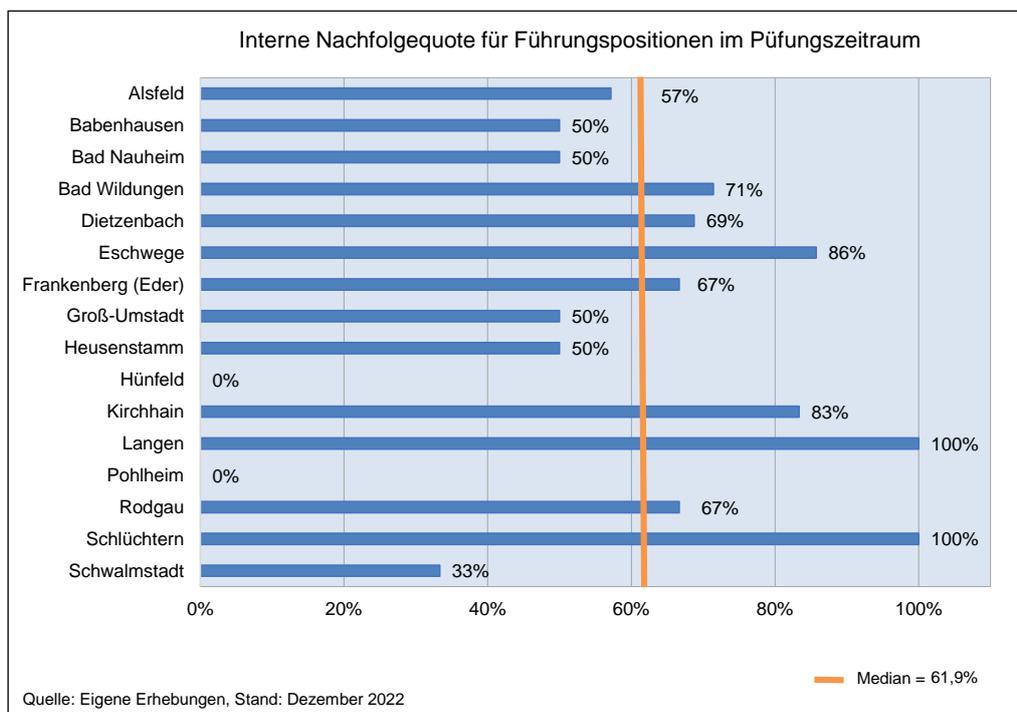
361 Alsfeld, Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege, Kirchhain, Langen, Rodgau und Schwalmstadt

362 Babenhausen, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Heusenstamm, Kirchhain und Rodgau

363 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“, in: Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 207 ff.

364 Alsfeld, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Pohlheim, Rodgau und Schlüchtern

365 Als Führungspositionen wurden die erste und zweite Führungsebene unterhalb der Funktion Bürgermeister / (Erster) Stadtrat erfasst.



Ansicht 116: Interne Nachfolgequote für Führungspositionen im Prüfungszeitraum

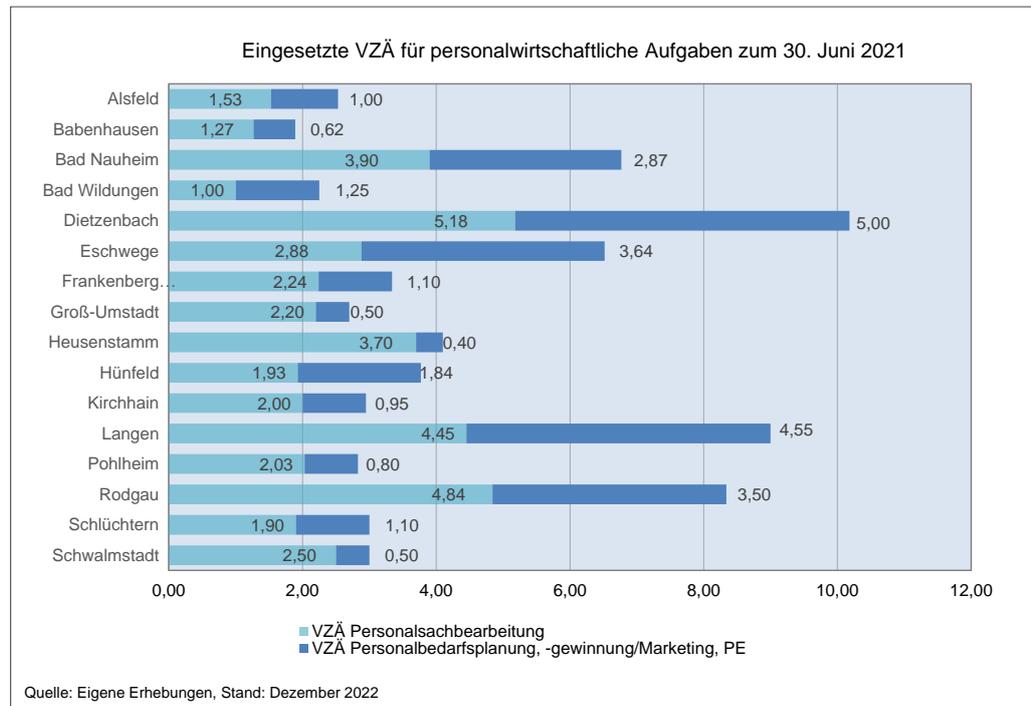
Im Median wurden knapp zwei Drittel der Führungspositionen intern nachbesetzt. Die Vorteile liegen in der Kenntnis der örtlichen Besonderheiten des Arbeitsplatzes und einer reduzierten Einarbeitungszeit. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, dass externe Impulse und ein Blick von außen fehlen. Eine kontinuierliche Fort- und Weiterbildung von Führungskräften hilft dabei, Entwicklungen von außen aufzunehmen, einen fachlichen Austausch und die inhaltliche Weiterentwicklung von Fachthemen sicherzustellen. Regelmäßige und überfachliche Qualifizierungsmaßnahmen unterstützen ein einheitliches Verständnis von Führungs- und Leitungsaufgaben in den Kommunen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, verpflichtende Elemente zu Fort- und Weiterbildungsaktivitäten für die Zielgruppe der Führungskräfte umzusetzen und dies in einem verbindlichen schriftlichen Rahmen zu dokumentieren, damit sie in die Lage versetzt werden, ihre Rolle bestmöglich zu erfüllen.

8.7 Personalwirtschaft

Die Personalwirtschaft umfasst die Stellenplanbewirtschaftung sowie die tarifgerechte Eingruppierung und amtsangemessene Besoldung. Für den Vergleich wurden die eingesetzten VZÄ für die klassischen Aufgaben in der Personalsachbearbeitung (wie zum Beispiel die laufende Personalbetreuung, Aktenführung und Personalabrechnung) sowie die Aufgaben zur Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung/Marketing und Personalentwicklung und -bindung unterschieden.

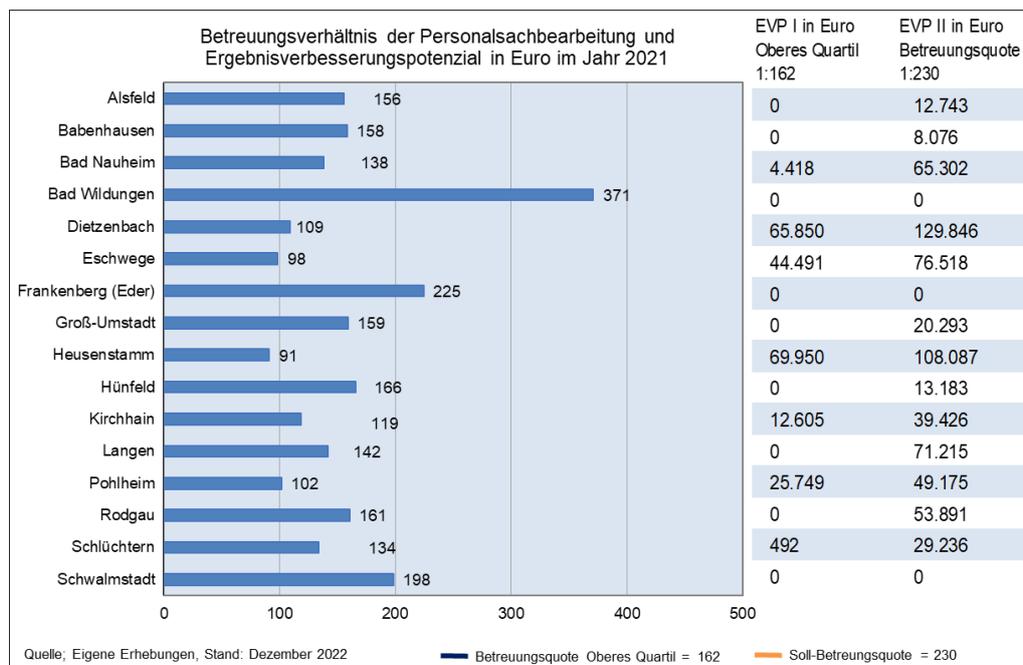
Die eingesetzten VZÄ für personalwirtschaftliche Aufgaben im Vergleich zeigt die nachfolgende Ansicht 117.



Ansicht 117: Eingesetzte VZÄ für personalwirtschaftliche Aufgaben zum 30. Juni 2021

Die Größe der Personalverwaltungen schwankte von 1,89 VZÄ in Babenhhausen bis zu 10,18 VZÄ in Dietzenbach. In Bezug auf die Themen der Personalbedarfsplanung und Controlling, Personalgewinnung und -marketing, Personalentwicklung und -bindung ergab sich die größte Bandbreite bei der Aufgabenwahrnehmung. Dies spiegelt die unterschiedliche Intensität der eingesetzten Instrumente in diesen Themenfeldern wider. Zudem zeigte sich eine größere Variabilität als beim Aufgabenbereich der Personalsachbearbeitung, da die Kommunen mehr Handlungsdruck und Gestaltungsspielräume bei Art und Intensität der Aufgabenerledigung haben. Dies wurde in der Prüfung zum Beispiel dann deutlich, wenn konzeptionelle Grundlagen für die Personalentwicklung oder den Einsatz von Instrumenten zur Arbeitgeberattraktivität vorlagen.

Eine Analyse der eingesetzten VZÄ fand für die Aufgaben der Personalsachbearbeitung statt. Hierfür wurde das Betreuungsverhältnis der Personalsachbearbeitung im Jahr 2021 und Ergebnisverbesserungspotenziale bezogen auf den oberen Quartilswert (1:162 Personalfällen) sowie bezogen auf die Soll-Betreuungsquote von 1:230 Personalfällen in der Ansicht 118 gebildet.



Ansicht 118: Betreuungsverhältnis der Personalsachbearbeitung und Ergebnisverbesserungspotenzial in Euro im Jahr 2021

Das Betreuungsverhältnis schwankte in der Personalsachbearbeitung von 1:91 Personalfällen³⁶⁶ je Personalsachbearbeiter in Heusenstamm bis zu 1:371 Personalfällen je Personalsachbearbeiter in Bad Wildungen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt für eine Personalsachbearbeitung (Personalwirtschaft und -organisation, Personalverwaltung und -abrechnung) in der Größenklasse der geprüften Kommunen eine Soll-Betreuungsquote von 1:230 Personalfällen.³⁶⁷ In Bezug auf die Bemessung sind darüber hinaus

- Grundsatzaufgaben in einem Umfang von 0,15 VZÄ als Fixkostensockel
- Leitungsanteile für die Führungs- und Leitungsaufgaben des Personalbereichs in einem Umfang von zehn Prozent (Basis durchschnittliche Leitungsspannen von 1:10 VZÄ)

für die Personalsachbearbeitung zu berücksichtigen.

366 Die Anzahl der Personalfälle umfasste die Summe aller befristeten und unbefristeten Mitarbeitenden, für die eine laufende Personalbetreuung und -abrechnung vorgenommen wird. Die Betreuungsquote gibt an wieviel Personalfälle rechnerisch durch 1,0 VZÄ in der Personalsachbearbeitung betreut werden.

367 Vgl. 204. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement II“, in: Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, S. 200 ff.

Die Soll-Betreuungsquote von 1:230 Personalfällen ist als Durchschnittswert zu verstehen, der davon ausgeht, dass sowohl Beamte, Tarifbeschäftigte als auch Beschäftigte nach dem Sozial- und Erziehungsdienst betreut werden. Dabei sind über diese Quote alle Aufgaben der Personalsachbearbeitung wie bspw. Veränderungen an der Arbeitszeit, Höhergruppierungsanträge, Personalaktenführung, Anträge auf Elternzeit, Erziehungsurlaub, Beurlaubungen etc. abgedeckt.

Diese Quote hat die Überörtliche Prüfung auf Basis der Prüfungs- und Beratungserfahrung in Kommunen entsprechender Größenklassen abgeleitet und auch mit Bemessungswerten anderer Rechnungshöfe etc. abgeglichen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Betreuungsquote bei größeren personalverwaltenden Einheiten höher ist.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenzial I:
Oberer Quartilswert

Das Ergebnisverbesserungspotenzial I wurde bezogen auf den Oberen Quartilswert (1:162) gebildet. Aus der Differenz zwischen dem Oberen Quartilswert und den tatsächlich bearbeiteten Personalfällen in den geprüften Kommunen ergibt sich bei diesem Referenzwert ein Ergebnisverbesserungspotenzial für den Aufgabenbereich der Personalsachbearbeitung.³⁶⁸ In neun Kommunen³⁶⁹ ergab sich bezogen auf diese Vergleichsgröße kein Ergebnisverbesserungspotenzial. In den weiteren Städten reichte das Ergebnisverbesserungspotenzial von 492 Euro in Schlüchtern bis zu 69.950 Euro in Heusenstamm.

Ergebnis-
verbesserungs-
potenzial II:
Soll-Betreuungs-
quote 1:230

Aus der Differenz zwischen der Soll-Betreuungsquote von 1:230 Personalfällen und der Ist-Betreuungsquote in den geprüften Kommunen ergibt sich ein Ergebnisverbesserungspotenzial II für den Aufgabenbereich der Personalsachbearbeitung, das mit einem durchschnittlichen Personalkostensatz ermittelt wurde.³⁷⁰ Der in Ansicht 118 dargestellte Vergleich zeigt die große Schwankungsbreite bei der laufenden Personalbetreuung und Personalwirtschaft. In drei Kommunen³⁷¹ ergab sich kein Ergebnisverbesserungspotenzial, da in den genannten Aufgabenbereichen eine wirtschaftlichere Aufgabenerledigung bestand. In den weiteren Städten reichte das Ergebnisverbesserungspotenzial von 8.076 Euro in Babenhausen bis zu 129.846 Euro in Dietzenbach.

Um dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit Rechnung zu tragen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung, eine an der Soll-Betreuungsquote orientierte Personalausstattung und parallel eine Interkommunale Zusammenarbeit für personalwirtschaftliche Aufgaben mit anderen Körperschaften anzustreben. Auf diese Weise bestehen Möglichkeiten Vertretungsregelungen einzurichten, inhaltliche Spezialisierungen zu ermöglichen, Rechtssicherheit zu schaffen und einen Wissenstransfer zu erlauben. Darüber hinaus wird so flexibles Arbeiten ermöglicht, die Digitalisierung vorangetrieben und Aufstiegsoptionen geschaffen.

8.8 Personalverwaltung und -abrechnung

Controlling und
Berichtswesen

Die Personalverwaltung und -abrechnung umfasst die Summe aller administrativen personalbezogenen Aufgaben im Lebenszyklus eines Beschäftigten in der Verwaltung unter Anwendung der Regelungen des geltenden Rechts und sind Unterstützungsprozesse im Personalmanagement.

Die Personalabrechnung umfasst alle Tätigkeiten, die für die Zahlbarmachung der Gehälter und Bezüge notwendig sind. Für die Beurteilung des Reifegrads in der Personalabrechnung wurde die automatisierte Datenübernahme aus der Zeiterfassung, das Vier-Augen-Prinzip bei der Fallanlage und geprüft, ob ein Mitarbeiterportal vorhanden war. Damit wurden neben Aspekten der Rechtmäßigkeit auch Digitalisierungspotenziale bei der Personalabrechnung beleuchtet.

368 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials auf der Basis des Oberen Quartilswerts wurden ebenfalls standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 56.200 Euro angesetzt (Basis: TVöD VKA 2021, E 9a Stufe 3, ohne Arbeitsplatzkosten). Die Soll-VZÄ ermittelt sich durch die Anzahl der tatsächlich betreuten Fälle/Oberen Quartilswert von 162 betreute Fälle, zuzüglich eines Anteils von 0,15 VZÄ für Grundsatzaufgaben. Zudem werden auf den ermittelten Wert 10% für Führungs- und Leitungsaufgaben hinzugerechnet.

369 Alsfeld, Babenhausen, Bad Wildungen, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Hünfeld, Langen, Rodgau und Schwalmstadt

370 Zur Berechnung des Ergebnisverbesserungspotenzials wurden standardisierte Personal- und Versorgungsaufwendungen je Vollzeitäquivalent in Höhe von 56.200 Euro angesetzt (Basis: TVöD VKA 2021, E 9a Stufe 3, ohne Arbeitsplatzkosten). Die Soll-VZÄ ermittelt sich durch die Anzahl der tatsächlich betreuten Fälle/230 Fälle, zuzüglich eines Anteils von 0,15 VZÄ für Grundsatzaufgaben. Zudem werden auf den ermittelten Wert 10% für Führungs- und Leitungsaufgaben hinzugerechnet.

371 Bad Wildungen, Frankenberg (Eder) und Schwalmstadt

Den Vergleich des Reifegrads im Aufgabenbereich der Personalabrechnung zeigt Ansicht 119.

Personalabrechnung				
	Automatisierte Datenübernahme Zeiterfassung	Vier-Augen-Prinzip bei Fallanlage	Mitarbeiterportal	Bewertung (max. 3,0)
Alsfeld	1,0	1,0	0,0	2,0
Babenhhausen	1,0	1,0	1,0	3,0
Bad Nauheim	1,0	0,5	0,0	1,5
Bad Wildungen	0,0	1,0	0,0	1,0
Dietzenbach	1,0	0,0	1,0	2,0
Eschwege	1,0	1,0	0,0	2,0
Frankenberg (Eder)	1,0	1,0	1,0	3,0
Groß-Umstadt	1,0	1,0	0,0	2,0
Heusenstamm	0,0	0,0	0,0	0,0
Hünfeld	0,0	1,0	0,0	1,0
Kirchhain	1,0	0,0	0,0	1,0
Langen	1,0	0,0	0,0	1,0
Pohlheim	0,0	1,0	0,0	1,0
Rodgau	1,0	0,5	1,0	2,5
Schlüchtern	0,0	0,5	0,0	0,5
Schwalmstadt	0,0	1,0	0,0	1,0

Einzelbeurteilung:
■ = Punktwert 1,0, Kriterium erfüllt
■ = Punktwert 0,5, Kriterium teilweise erfüllt
■ = Punktwert 0,0, Kriterium nicht erfüllt
 Gesamtbeurteilung:
■ = ab Punktwert 2,0, hoher Reifegrad
■ = Punktwert 1,0-1,5, mittlerer Reifegrad
■ = Punktwert 0,0-0,5, niedriger Reifegrad
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 119: Personalabrechnung

Zehn³⁷² Kommunen nutzten automatisierte Schnittstellen zwischen der Zeiterfassung und der monatlichen Gehaltsabrechnung, wodurch ein zusätzlicher Erfassungsaufwand wegfiel. In vier Kommunen³⁷³ bot das Mitarbeiterportal Möglichkeiten eines digitalen Datenaustausches zur Gehaltsabrechnung oder der Dienstreisegenehmigung zwischen Beschäftigten und dem Personalbereich. Dies führte zu einer Transparenz und zeitgemäßen Bearbeitung von sogenannten Self-Services. Bis auf vier Kommunen³⁷⁴ stellten alle Kommunen zumindest

372 Alsfeld, Babenhhausen, Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Kirchhain, Langen, Rodgau

373 Babenhhausen, Dietzenbach, Frankenberg (Eder) und Rodgau

374 Dietzenbach, Heusenstamm, Kirchhain und Langen

stichpunktartig das Vier-Augen-Prinzip sicher. Die Vorgehensweise in Dietzenbach, Heusenstamm, Kirchhain und Langen ohne Vier-Augen-Prinzip war nicht sachgerecht aufgrund eines erhöhten Korruptionsrisikos. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dies sicherzustellen.³⁷⁵

IT-Unterstützung

Die Auswertung der IT-Unterstützung ergab, dass die Fachsoftware LOGA in allen Kommunen im Aufgabenbereich Personalverwaltung und -abrechnung zum Einsatz kam. Zudem nutzten sechs Städte³⁷⁶ LOGA für die Erstellung des Stellenplans. Bei der Personalgewinnung wurden neben LOGA sogenannte E-Recruiting-Tools³⁷⁷ eingesetzt, die in Bad Nauheim, Dietzenbach, Kirchhain und Langen die Einstellungsverfahren unterstützten. In Bad Nauheim wurde die Aufgabenwahrnehmung in allen Prüfungsfeldern durch verschiedene Fachanwendungen umgesetzt.

Aufgabenbündelung und Interkommunale Zusammenarbeit

Administrative Aufgaben in der Personalsachbearbeitung wie zum Beispiel bei der Personalabrechnung bieten sich für eine Aufgabenbündelung und Interkommunale Zusammenarbeit an, da es sich um standardisierte Tätigkeiten handelt, die auf einem tariflichen oder beamtenrechtlichen Regelwerk basieren. Die gemeinsame Nutzung von Ressourcen wie zum Beispiel IT-Know-how sowie eine gemeinsame Aufgabenerledigung erhöhen zum einen den Auslastungsgrad und bieten zum anderen die Möglichkeit einer Vertretungsregelung und Spezialisierung. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit, auch Ergebnisverbesserungspotenziale aufgrund erwarteter Skaleneffekte zu realisieren. Skaleneffekte entstehen bei einer zentralen Aufgabenwahrnehmung gleichartiger Aufgaben in größeren Einheiten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die interkommunale Zusammenarbeit anzustreben. Vorteile liegen bei Vertretungsregelungen, Spezialisierungsmöglichkeiten und einem Wissenstransfer für die Verwaltung. Mit zunehmender Digitalisierung verbessern sich zudem die Rahmenbedingungen für ein ortsunabhängiges Arbeiten, das im Personalwesen umgesetzt werden kann

8.9 Gesamtbeurteilung des Personalmanagements

Die Gesamtbeurteilung des Personalmanagements wird über ein Reifegradmodell verdeutlicht. Die Prüfungsthemen Personalbedarfsplanung und -controlling, Personalgewinnung und -marketing sowie Personalentwicklung und -bindung sind gleichrangig in die Bewertung eingeflossen. Die administrativen Aufgaben der Personalverwaltung und -abrechnung sind geringer gewichtet. Über das Reifegradmodell lassen sich spezifische Entwicklungsfelder für die Weiterentwicklung des kommunalen Personalmanagements ableiten.

³⁷⁵ Vgl. zur Prüfung des IKS und des Vier-Augen-Prinzips auch die 238. Vergleichende Prüfung ab Seite 267 in diesem Kommunalbericht

³⁷⁶ Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Kirchhain und Rodgau

³⁷⁷ E-Recruiting-Tools bieten die Möglichkeit eines digitalen Bewerbermanagements und Recruitings, bei dem die Bewerberdaten auf einer Plattform / Website der Kommune hochgeladen werden. Vorteile liegen in einer einfachen Bewerbungsverwaltung und einer schnellen und reibungslosen Kommunikation mit den Kandidaten.

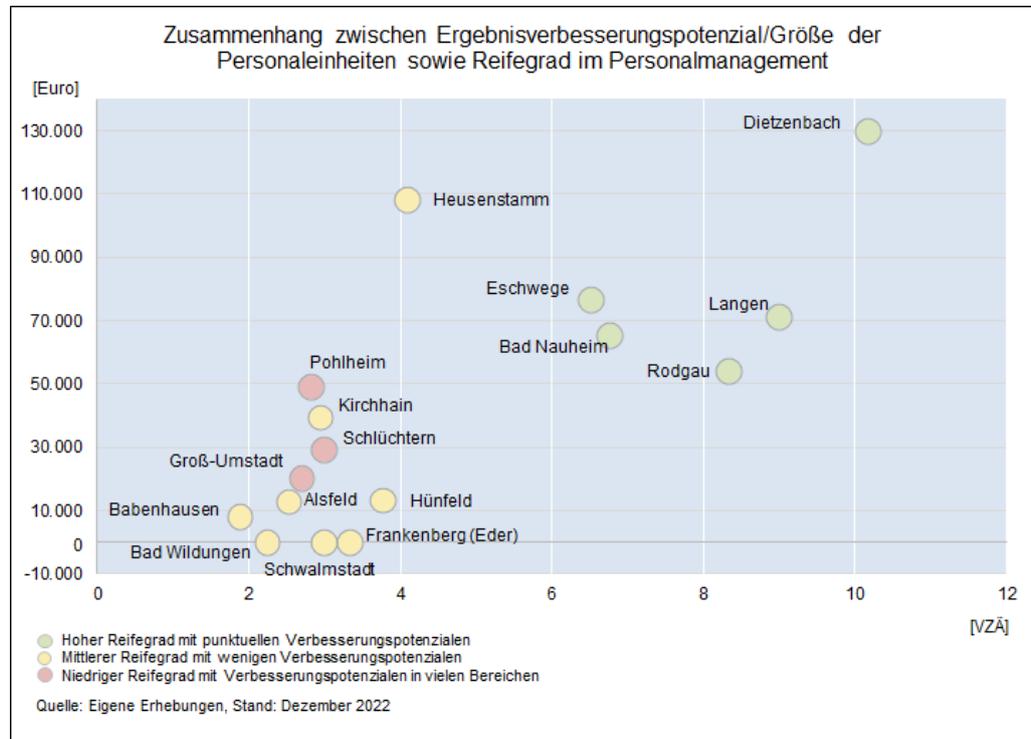
Reifegrad des Personalmanagements									
	Personalbedarfsplanung und -controlling	Personalgewinnung	Personalmarketing und Arbeitgeberattraktivität	Personalentwicklung und -bindung	Personalabrechnung, Aktenführung	Fluktuationsquote	VZÄ Personalbereich	Personalbetreuungsquote	Gesamtbeurteilung
Alsfeld	1,5	0,5	0,5	1,0	2,0	16,9 %	2,53	156	
Babenhhausen	1,0	0,5	1,5	2,0	3,0	19,3 %	1,89	158	
Bad Nauheim	4,0	4,0	3,0	3,0	1,5	23,4 %	6,77	138	
Bad Wildungen	0,5	0	0,5	2,0	1,0	28,1 %	2,25	371	
Dietzenbach	2,0	2,5	2,5	2,0	2,0	35,4 %	10,18	109	
Eschwege	3,0	2,0	1,5	2,0	2,0	31,9 %	6,52	98	
Frankenberg (Eder)	3,0	0	0,5	1,0	3,0	15,8 %	3,34	225	
Groß-Umstadt	1,0	0	1,0	1,0	2,0	19,4 %	2,70	159	
Heusenstamm	0,5	1,5	0,5	2,0	0	18,1 %	4,10	91	
Hünfeld	3,0	0	1,0	1,0	1,0	19,2 %	3,77	166	
Kirchhain	3,0	1,0	1,0	3,0	1,0	25,7 %	2,95	119	
Langen	2,5	4,0	2,0	1,5	1,0	34,3 %	9,00	142	
Pohlheim	0,5	0,5	1,0	0	1,0	21,9 %	2,83	102	
Rodgau	3,0	2,0	2,5	2,0	2,5	57,5 %	8,34	161	
Schlüchtern	0,5	0	0	0	0,5	29,1 %	3,00	134	
Schwalmstadt	0	0	0,5	2,0	1,0	12,3 %	3,00	198	

Hoher Reifegrad mit punktuellen Verbesserungspotenzialen
 Mittlerer Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen
 Niedriger Reifegrad mit Verbesserungspotenzialen in vielen Bereichen
 Die Punktwerte sind Ergebnisse der vorangegangenen Tabellen und sind hinsichtlich der Ausprägung zur Beurteilung des jeweiligen Reifegrads unterschiedlich gewertet. Diese können aufgrund unterschiedlicher Anzahl bei den Einzelkriterien nicht aufsummiert werden.
 Die Angaben zur Fluktuationsquote, VZÄ Personalbereich und Personalbetreuungsquote sind nachrichtlich aufgeführt und fließen nicht in die Gesamtbeurteilung ein.
 Quelle: Eigene Erhebungen; Stand: Dezember 2022

Ansicht 120: Reifegrad des Personalmanagements

Der Vergleich zeigt eine große Spreizung beim Reifegrad des Personalmanagements zwischen den Kommunen. Gleichzeitig wird in der zusammenfassenden Darstellung deutlich, dass auch die zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen eine hohe Bandbreite aufwiesen.

Diese reichten von 1,89 VZÄ in Babenhausen bis zu 10,18 VZÄ in Dietzenbach, wo das höchste Ergebnisverbesserungspotenzial II mit 129.846 Euro³⁷⁸ ermittelt wurde. Ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen einem gesamthaft hohen Reifegrad der personalwirtschaftlichen Aufgaben und größerem Personaleinsatz lässt sich jedoch nicht herstellen. Auch Kommunen mit einem niedrigen Personaleinsatz³⁷⁹ setzten in einzelnen Prüfungsfeldern Schwerpunkte und konnten dadurch hohe Reifegrade bei Einzelthemen vorweisen. Diese erreichten in der Gesamtbeurteilung einen mittleren Reifegrad und niedrige Ergebnisverbesserungspotenziale, was die nachstehende Ansicht verdeutlicht.



Ansicht 121: Zusammenhang zwischen Ergebnisverbesserungspotenzial/Größe der Personaleinheiten sowie Reifegrad im Personalmanagement

Ein hoher Reifegrad im Personalmanagement wurde in Bad Nauheim, Dietzenbach, Eschwege und Rodgau erreicht. Diese hatten ein umfassendes Aufgaben- und Instrumentenspektrum in nahezu allen Prüfungsfeldern, sowohl auf konzeptioneller als auch auf operativer Ebene. Dies gelang Eschwege mit 6,52 VZÄ. Die Bandbreite reichte hier bis 10,18 VZÄ in Dietzenbach. Kleinere Personalverwaltungen, wie zum Beispiel Frankenberg (Eder), Hünfeld oder Kirchhain, setzten bei einzelnen Prüfungsthemen wie beispielsweise Personalbedarfsplanung und -controlling Instrumente und konzeptionelle Grundlagen ein, die zu einer positiven Bewertung des jeweiligen Prüfungsthemas führte. Gleichzeitig gab es in diesen Kommunen Handlungsbedarfe in anderen Aufgabenbereichen wie zum Beispiel bei der Personalgewinnung oder der Personalverwaltung und -abrechnung, die dann in der Gesamtbeurteilung zu einem mittleren Reifegrad führten.

378 Ergebnisverbesserungspotenzial bezogen auf die Soll-Betreuungsquote von 1:230 Personalfällen.

379 Alsfeld, Babenhausen, Bad Wildungen, Frankenberg (Eder), Hünfeld und Schwalmstadt

Insgesamt ergab sich bei neun³⁸⁰ Kommunen eine heterogene Beurteilung einzelner Prüfungsfelder, die jeweils Verbesserungspotenziale erkennbar machten (mittlerer Reifegrad).

Ein niedriger Reifegrad konnte in Groß-Umstadt, Pohlheim und Schlüchtern festgestellt werden. In Schlüchtern war der niedrigste Reifegrad im Personalmanagement zu verzeichnen, da Überlegungen zur Weiterentwicklung des Personalmanagements nicht umgesetzt wurden. Während hier die administrativen Aufgaben der Personalabrechnung und Aktenführung nur wenige Verbesserungspotenziale aufwiesen, zeigte sich ein großer Handlungsbedarf in den steuerungsrelevanten Aufgabenbereichen der Personalbedarfsplanung, Personalgewinnung und Personalentwicklung.

Die Personalbetreuungsquote verdeutlicht die Prozesseffizienz für die administrativen Aufgaben der Personalverwaltung und -abrechnung sowie zu personalwirtschaftlichen Aufgaben. Diese reichte von 1:91 in Heusenstamm bis 1:371 in Bad Wildungen und eröffnet Spielräume für Optimierungspotenzial in der Personalverwaltung.

In den Fluktuationsquoten wird der Handlungsdruck in den Prüfungsfeldern Personalgewinnung und -marketing sowie Personalentwicklung und -bindung deutlich. Verwaltungen müssen sich zunehmend mit natürlicher und ungewollter Fluktuation auseinandersetzen, was sich in der Spanne von 12,4 Prozent in Schwalmstadt und 57,5 Prozent in Rodgau im Rhein-Main-Gebiet ausdrückt.

8.10 Zusammenfassung und Gesamtbeurteilung

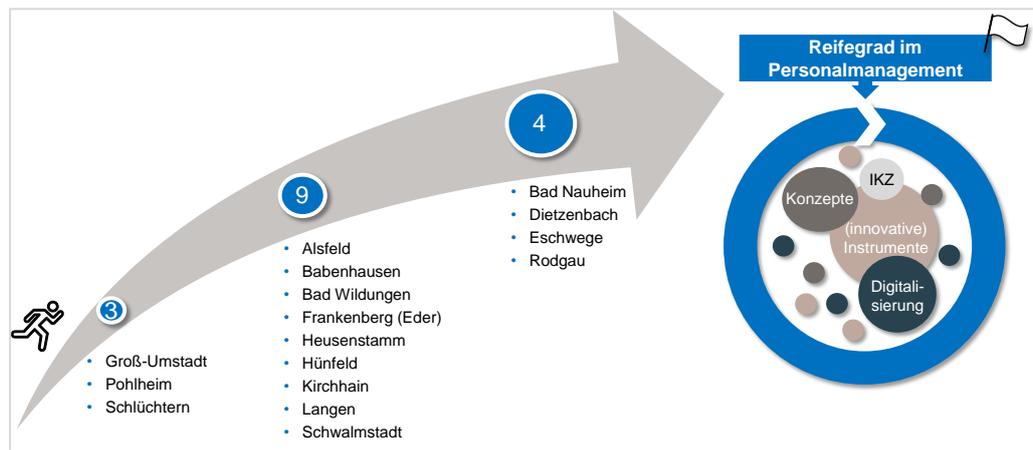
Der Fachkräftemangel und der demografische Wandel betreffen alle Kommunen gleichermaßen. Sie stehen hierbei auch mit privatwirtschaftlichen Arbeitgebern im Wettbewerb um das knappe Gut „Mitarbeiter“. Daher müssen sie kreative Lösungen finden, um im Wettbewerb zu bestehen und die Aufgabenerbringung sicherzustellen.

Im Personalmanagement werden sich viele Dynamiken ergeben, die die Aufgabenwahrnehmung in den Kommunen beeinflussen. Dazu zählen die zunehmende Bedeutung von Arbeitgebermarken, die unabhängig von der Größe der Kommunen zu wichtigen Instrumenten der Personalentwicklung und Personalgewinnung werden.

Zudem ermöglicht die Digitalisierung Potenziale durch die zunehmende workflow-basierte Arbeit bei administrativen Aufgabenbereichen, die eine Interkommunale Zusammenarbeit vorteilhaft macht.

Die Ansicht 122 verdeutlicht die unterschiedlichen Startpunkte der Kommunen, um die Entwicklung des Reifegrads zu gestalten.

380 Alsfeld, Babenhausen, Bad Wildungen, Frankenberg (Eder), Heusenstamm, Hünfeld, Kirchhain, Langen und Schwalmstadt



Ansicht 122: Ausprägung des Reifegrads im Personalmanagement

Aus der Gesamtbetrachtung ergaben sich Chancen für alle Kommunen. Kleine Personalverwaltungen mit einem vergleichsweise niedrigeren Reifegrad können von den konzeptionellen und operativen Lösungen der größeren Personalverwaltungen, zum Beispiel langfristig über einen interkommunalen Erfahrungsaustausch oder kurzfristig über den Zugang zu Informationen wie Beispielen guter Praxis aus anderen Kommunen in den sozialen Medien profitieren. Hier ergeben sich niedrighschwellig Möglichkeiten, die kommunale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Dies bezieht sich auch auf die Weiterentwicklung und Professionalisierung von Stellenausschreibungen, die Ausarbeitung einer Arbeitgebermarke oder die Weiterentwicklung von Elementen zur Arbeitgeberattraktivität.

Auch im Bereich der Mitarbeiterbindung wirken die Elemente der Arbeitgeberattraktivität oder die Einführung von verpflichtenden Führungskräfteveranstaltungen.

8.11 Anhang 1: Haushaltslage

Kommunen sind gemäß der Hessischen Gemeindeordnung (HGO)³⁸¹ dazu verpflichtet, ihr Vermögen und ihre Einkünfte so zu verwalten, dass die Gemeindefinanzen gesund bleiben³⁸² und ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist³⁸³.

Zur Analyse der Haushaltslage setzt die Überörtliche Prüfung ein Mehrkomponentenmodell³⁸⁴ ein, anhand dessen die Stabilität der Haushaltslage der einzelnen Jahre und für den gesamten Prüfungszeitraum bewertet wird. Die Bewertung der einzelnen Jahre gliedert sich dabei in die drei Beurteilungsebenen Kapitalerhaltung³⁸⁵, Substanzerhaltung³⁸⁶ und geordnete Haushaltsführung³⁸⁷. Die überörtliche Prüfung hat das Mehrkomponentenmodell in seiner 3. Beurteilungsebene weiterentwickelt, um stärker auf fehlende / noch nicht fertig aufgestellte / nicht beschlossene Jahresabschlüsse hinweisen zu können. Neu im Mehrkomponentenmodell ist auch, dass die Mittelfristige Ergebnisplanung (MEP) in die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage einfließt,³⁸⁸ um Risiken und Chancen in der zukünftigen Finanzentwicklung zu berücksichtigen.³⁸⁹ Für jede Kommune sind in Anhang 2 ihr jeweilige Grad der Kapital- und Substanzerhaltung sowie in Anhang 3 verschiedene Parameter für eine geordnete Haushalts- und Wirtschaftsführung für jedes Jahr der Prüfung dokumentiert. Ansicht 123

Mehrkomponentenmodell

381 In der Fassung der Bekanntmachung vom 7. März 2005, GVBl. I S. 142, zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. Dezember 2020, GVBl. S. 915

382 § 10 HGO – Vermögen und Einkünfte

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

383 § 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.

384 Das Mehrkomponentenmodell wurde von der Überörtlichen Prüfung über mehrere Jahre entwickelt, um die Haushaltslagen der geprüften Kommunen aus doppelter Sicht vergleichbar besser analysieren zu können. Vgl. dazu u. a. Kommunalbericht 2017 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 28. November 2017, LT-Drs. 19/5336, insbesondere S. 41 ff.; Kommunalbericht 2018 (Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 13. Dezember 2018, LT-Drs. 19/6812, u. a. S. 49 ff. und Kommunalbericht 2019 (Dreißigster Zusammenfassender Bericht) vom 8. November 2019, LT-Drs. 20/1309, S. 158 ff.

385 Entwicklung der Ordentlichen Ergebnisse unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen oder unter Auflösung der Rücklagen sowie des Jahresergebnisses und des Eigenkapitals.

386 Analyse der Selbstfinanzierungsquote, des Mittelflusses aus laufender Verwaltungstätigkeit auch abzüglich der Auszahlungen für Tilgung von Investitionskrediten und Ermittlung des Standes der liquiden Mittel abzüglich der Kassen- bzw. Liquiditätskredite.

387 Es wird erhoben, inwiefern die Aufstellung und Beschlussfassung der Jahresabschlüsse im Prüfungszeitraum fristgerecht erfolgte. Zudem wird ermittelt, ob gemäß der mittelfristigen Ergebnisplanung im fünfjährigen Planungszeitraum kumuliert ein Fehlbedarf zu erwarten ist.

388 Ein kumulierter Fehlbedarf in der MEP deutet auf Risiken in der Finanzentwicklung hin. Umgekehrt kann eine Finanzplanung mit in der Summe positiven Ordentlichen Ergebnissen ein Indiz für eine gute Entwicklung sein. Anhand der MEP im Haushaltsplan des Jahres 2022 (Ergebnisplanung 2022 bis 2025) wurde geprüft, ob der Ergebnishaushalt bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums unter Berücksichtigung der Summe der vorgetragenen Jahresfehlbeträge im Ordentlichen Ergebnis ausgeglichen ist oder der Fehlbedarf im Ordentlichen Ergebnis durch die Inanspruchnahme von Mitteln der Ordentlichen Rücklagen ausgeglichen werden kann. Die Gesamtbeurteilung der Haushaltslage vor MEP kann von der Bewertung nach MEP abweichen, sollte die MEP negativ sein. Die Haushaltslage der Kommune wird dann eine Stufe niedriger eingestuft.

389 Zur Erläuterung der Weiterentwicklung des Mehrkomponentenmodells vgl. oben Allgemeiner Teil, Abschnitt 3.4

zeigt die Gesamtbewertung³⁹⁰ der Haushaltslage unter Berücksichtigung der MEP nach dem Mehrkomponentenmodell.

Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau							
	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr nach dem Mehrkomponentenmodell ¹⁾					Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (Rückschau) 2017 bis 2021 ³⁾	Bewertung der Haushaltslage mit Rückschau und Vorschau 2022 bis 2025
	2017	2018	2019	2020	2021		
Alsfeld	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Babenhhausen	stabil	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	fragil ⁴⁾
Bad Nauheim	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Bad Wildungen	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Dietzenbach	instabil	instabil	instabil	instabil	instabil ²⁾	konsolidierungsbedürftig	konsolidierungsbedürftig
Eschwege	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Frankenberg (Eder)	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Groß-Umstadt	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Heusenstamm	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	instabil ²⁾	fragil	konsolidierungsbedürftig ⁴⁾
Hünfeld	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Kirchhain	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Langen	stabil	instabil	stabil	stabil	stabil	stabil	fragil ⁴⁾
Pohlheim	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Rodgau	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil
Schlüchtern	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil	stabil
Schwalmstadt	stabil	stabil	stabil	stabil	instabil ²⁾	fragil	fragil

¹⁾ Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:
 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte und/oder ²⁾ fehlender aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss

³⁾ Gesamtbewertung für alle Jahre:
 und stabil = mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

⁴⁾ Abstufung in der Gesamtbewertung, da die Ordentliche Ergebnissrücklage zum 31. Dezember 2021 nicht ausreicht, um die geplanten negativen Ergebnisse der MEP auszugleichen.
Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Dezember 2022

Ansicht 123: Gesamtbewertung der Haushaltslage mit Rück- und Vorschau

Ansicht 123 zeigt für sieben³⁹¹ Kommunen bei der Gesamtbeurteilung in der Rückschau eine stabile Haushaltslage. Bei acht³⁹² Kommunen war die Haushaltslage als fragil zu bewerten. Eine³⁹³ Kommune wies eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage auf. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bei neun³⁹⁴ Kommunen die Haushaltslage für das Jahr 2021 aufgrund fehlender und/oder nicht prüffähiger Jahresabschlüsse als instabil bewertet wurde.

390 Für Details der Beurteilung der Haushaltslage siehe Ziffern 8.12 und 8.13

391 Babenhhausen, Bad Nauheim, Groß-Umstadt, Hünfeld, Langen, Pohlheim, Schlüchtern

392 Alsfeld, Bad Wildungen, Eschwege, Frankenberg (Eder), Heusenstamm, Kirchhain, Rodgau, Schwalmstadt

393 Dietzenbach

394 Alsfeld, Bad Wildungen, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Heusenstamm, Kirchhain, Rodgau, Schwalmstadt

Nach Berücksichtigung der Mittelfristigen Ergebnisplanung (Vorschau 2022 bis 2025) waren zwei³⁹⁵ der als stabil und eine der als fragil bewerteten Kommunen aufgrund der negativen Mittelfristigen Ergebnisplanung und nicht ausreichender Rücklagen des Ordentlichen Ergebnisses um eine Stufe niedriger zu bewerten. Somit wiesen nach Berücksichtigung der Mittelfristigen Ergebnisplanung fünf Kommunen eine stabile, neun Kommunen eine fragile sowie zwei Kommunen eine konsolidierungsbedürftige Haushaltslage aus.

395 Babenhausen, Langen

8.12 Anhang 2: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{3)}$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%^{5)}$ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Alsfeld	2017	2.765	16.924	2.541	1.959	55	16,4 %	2.507	4.099	-3.359	40
	2018	2.077	19.001	2.174	4.133	55	13,0 %	2.111	3.742	4.422	45
	2019	5.174	24.705	5.237	10.061	55	20,8 %	3.613	4.884	26,8 %	45
	2020	2.120	24.803	2.211	10.346	55	14,6 %	2.242	3.542	25,5 %	45
	2021	1.033	25.835	955	11.301	55	3,1 %	498	1.936	10,2 %	35
Babenhausen	2017	2.311	2.516	3.239	81.644	55	25,5 %	3.853	4.945	5.672	45
	2018	34	1.954	546	81.159	55	30,4 %	4.359	5.450	6.593	45
	2019	-637	1.317	2.502	83.661	45	-9,9 %	-1.276	-234	21,5 %	5
	2020	587	1.904	581	84.242	55	15,8 %	2.513	3.702	38,7 %	45
	2021	1.688	3.592	1.914	86.156	55	26,2 %	4.800	5.779	48,5 %	45
Bad Nauheim	2017	5.398	5.472	4.366	92.866	55	17,4 %	6.146	8.074	12.235	45
	2018	1.629	7.027	6.513	99.382	55	13,5 %	4.322	6.094	13.142	45
	2019	3.733	10.760	15.958	115.341	55	12,6 %	4.470	6.195	29,2 %	45
	2020	6.617	17.377	11.647	126.989	55	26,6 %	10.732	12.577	43,6 %	45
	2021	6.119	23.496	10.323	137.311	55	17,0 %	7.094	9.007	47,4 %	45
Bad Wildungen	2017	3.056	4.284	2.095	74.140	55	27,7 %	4.047	6.350	24.010	45
	2018	1.060	2.288	1.715	75.856	55	-0,4 %	-58	2.962	24.051	15
	2019	-1.048	180	-684	73.663	40	2,1 %	306	2.534	57,6 %	35
	2020	3.134	4.362	3.620	77.283	55	20,9 %	3.691	5.980	65,4 %	45
	2021	1.280	2.508	1.456	78.739	55	30,7 %	5.245	7.428	64,4 %	45
Dietzenbach	2017	-71.915	-1.920	-2.579	-75.422	0	72,2 %	24.512	27.441	-49.562	40
	2018	-1.104	2.759	3.325	-4.045	40	-17,3 %	-5.554	-2.504	-5.967	0
	2019	-1.720	-617	1.196	-2.850	5	-12,8 %	-4.600	429	-8,3 %	10
	2020	-9.240	-7.520	-2.861	-5.711	0	-1,7 %	-573	4.552	-14,6 %	10
	2021	-4.240	5.001	5.821	110	45	31,7 %	13.307	18.635	-14,2 %	40
Eschwege ⁶⁾	2017	-5.258	1.253	1.529	38.302	45	15,6 %	2.740	5.152	547	45
	2018	-2.079	3.179	3.242	41.526	45	26,0 %	5.468	7.875	8.249	45
	2019	3.773	3.773	3.748	45.277	55	22,9 %	4.462	6.918	28,7 %	45
	2020	4.675	8.448	4.710	49.988	55	9,3 %	1.925	4.254	24,5 %	45
	2021	4.942	13.390	4.943	54.931	55	21,0 %	5.082	7.280	23,7 %	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{3)}$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%^{5)}$ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Frankenberg (Eder)	2017	4.610	4.610	5.159	24.817	55	25,5 %	4.453	5.487	5.387	45
	2018	2.142	6.752	2.798	27.620	55	29,2 %	4.728	5.818	8.868	45
	2019	3.253	10.005	3.273	30.893	55	15,0 %	2.739	3.953	37,3 %	45
	2020	3.790	13.795	3.912	34.805	55	18,6 %	3.391	4.742	56,1 %	45
	2021	667	14.463	902	35.707	55	-0,4 %	-55	1.496	64,3 %	15
Groß-Umstadt	2017	-4.452	3.425	4.248	80.036	45	22,5 %	4.211	6.165	10.746	45
	2018	-380	4.073	4.450	84.379	45	20,1 %	4.271	6.355	18.735	45
	2019	3.762	3.382	3.821	88.689	55	20,4 %	4.253	6.534	41,2 %	45
	2020	1.540	4.922	1.582	90.271	55	15,5 %	3.228	5.646	75,9 %	45
	2021	-44	4.878	55	99.163	45	2,1 %	411	4.080	63,7 %	35
Heusenstamm	2017	-1.184	1.024	-665	67.388	40	8,6 %	1.516	2.662	-8.469	40
	2018	-771	252	-661	70.527	40	4,5 %	890	1.934	-387	30
	2019	898	1.151	1.245	71.772	55	14,6 %	3.309	4.975	7,1 %	45
	2020	-1.256	-106	-1.322	70.450	5	-13,5 %	-2.932	-1.339	-0,1 %	0
	2021	-5.274	-5.380	-4.859	65.590	5	-21,1 %	-4.207	-2.224	-8,0 %	0
Hünfeld	2017	4.823	28.366	4.846	128.722	55	14,2 %	1.597	2.994	2.453	45
	2018	41	28.408	1.054	129.841	55	5,7 %	639	2.014	3.317	35
	2019	178	28.585	672	130.526	55	44,7 %	7.234	8.614	24,6 %	45
	2020	583	29.168	1.380	131.828	55	29,1 %	4.797	6.173	29,5 %	45
	2021	3.037	32.205	3.743	135.572	55	23,1 %	3.809	5.193	58,7 %	45
Kirchhain	2017	3.121	3.606	3.125	19.209	55	23,9 %	3.105	4.558	-2.534	40
	2018	3.515	6.591	2.984	24.794	55	44,0 %	5.881	7.326	5.066	45
	2019	3.879	10.669	3.903	28.896	55	17,8 %	2.722	4.609	22,1 %	45
	2020	3.589	14.258	3.619	32.515	55	26,3 %	3.852	5.041	28,1 %	45
	2021	4.909	19.168	5.147	37.756	55	30,5 %	4.808	6.135	40,0 %	45
Langenö	2017	-50.156	3.897	6.090	88.525	45	18,3 %	7.415	8.860	-27.647	40
	2018	-1.026	-1.026	346	102.732	10	6,4 %	2.677	4.158	7.450	35
	2019	279	279	2.525	105.327	55	4,8 %	2.017	3.536	12,8 %	35
	2020	58	337	4.490	109.748	55	5,5 %	2.367	3.951	20,7 %	35
	2021	8.989	9.326	7.964	118.210	55	29,9 %	15.967	17.593	31,4 %	45
Pohlheim	2017	1.283	16.684	1.431	48.690	55	24,3 %	2.792	3.163	6.633	45
	2018	1.784	18.455	1.914	50.287	55	21,6 %	2.782	3.225	6.367	45
	2019	2.264	20.664	2.797	53.085	55	24,3 %	3.503	3.906	34,2 %	45
	2020	734	21.398	2.499	55.584	55	18,5 %	2.397	2.767	43,1 %	45
	2021	1.416	22.814	1.666	57.250	55	17,7 %	2.671	2.286	38,1 %	45

Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene											
	Jahr	1. Beurteilungsebene: Kapitalerhaltung					2. Beurteilungsebene: Substanzerhaltung				
		Ordentliches Ergebnis einschließlich Fehlbeträge $\geq 0^{1)}$ (in Tausend Euro) (45 Punkte)	oder: Ordentliches Ergebnis einschließlich Rücklagen $\geq 0^{2)}$ (in Tausend Euro) (35 Punkte)	Jahresergebnis ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Eigenkapital zum 31.12. ≥ 0 (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 1 (maximal 55 Punkte)	Selbstfinanzierungsquote $\geq 8\%^{3)}$ (40 Punkte)	oder: „Doppische freie Spitze“ $\geq 0^{4)}$ (in Tausend Euro) (30 Punkte)	oder: Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit ≥ 0 (in Tausend Euro) (10 Punkte)	Stand liquide Mittel abzüglich Liquiditätskredite ≥ 0 oder $\geq 2\%^{5)}$ (in Tausend Euro) (5 Punkte)	Zwischensumme Ebene 2 (maximal 45 Punkte)
Rodgau ⁶⁾	2017	-18.337	3.792	5.082	90.617	45	18,6 %	8.092	9.410	-45.555	40
	2018	1.223	1.223	4.091	116.209	55	4,5 %	1.938	3.438	637	35
	2019	2.452	3.674	2.659	118.867	55	6,1 %	2.889	5.846	2,1 %	35
	2020	1.675	5.349	973	119.841	55	2,3 %	1.105	3.979	2,8 %	35
	2021	6.465	11.814	7.122	126.963	55	0,0 %	9	3.655	-2,6 %	30
Schlüchtern ⁶⁾	2017	-4.972	1.137	1.292	4.976	45	16,6 %	1.975	3.039	-11.715	40
	2018	1.490	1.490	1.794	13.570	55	10,4 %	1.299	2.432	764	45
	2019	3.842	5.332	3.891	17.460	55	7,8 %	1.247	3.086	2,2 %	35
	2020	2.680	8.012	3.275	20.735	55	26,2 %	4.084	5.635	3,4 %	45
	2021	1.911	9.923	2.278	23.014	55	6,7 %	1.019	2.652	3,7 %	35
Schwalmstadt ⁶⁾	2017	-4.049	1.685	1.676	10.202	45	13,1 %	2.029	3.277	-9.643	40
	2018	3.967	3.967	4.048	17.999	55	18,7 %	3.348	4.384	443	45
	2019	3.991	7.958	4.903	29.141	55	12,3 %	2.234	6.942	25,1 %	45
	2020	3.670	11.629	3.862	33.003	55	2,7 %	476	5.304	14,6 %	35
	2021	2.786	14.414	3.944	36.947	55	2,8 %	466	5.105	28,3 %	35

■ = Kenngröße nicht erreicht und nicht bepunktet
■ = Kenngröße erreicht und bepunktet
■ = nicht bewertet, da Kenngröße vorher erreicht

¹⁾ Ordentliches Ergebnis unter Berücksichtigung von Fehlbeträgen aus Vorjahren ≥ 0
²⁾ Ordentliches Ergebnis nur unter Auflösung der Rücklagen aus Vorjahren ≥ 0
³⁾ „Doppische freie Spitze“ im Verhältnis zu den verfügbaren Allgemeinen Deckungsmitteln \geq acht Prozent (Selbstfinanzierungsquote)
⁴⁾ Zahlungsmittelfluss aus laufender Verwaltungstätigkeit abzüglich der Auszahlungen für Tilgungen von Investitionskrediten sowie Eigenbeitrag an das Sondervermögen "Hessenkasse" ≥ 0 („Doppische freie Spitze“)
⁵⁾ Bis einschließlich dem Jahr 2018 gilt die Kennzahl ≥ 0 €. Ab dem Jahr 2019 gilt die Kennzahl: Bestand an flüssigen Mitteln ohne Liquiditätskreditmittel \geq zwei Prozent der Summe der Auszahlungen aus lfd. Verwaltungstätigkeit nach dem Durchschnitt der drei dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahre (§ 106 Abs. 1. HGO).
⁶⁾ Die Kommune hat von der Möglichkeit nach § 25 Absatz 3 GemHVO a. F., die bis zum Ablauf des Haushaltsjahres 2018 entstandenen Fehlbeträge im ordentlichen Ergebnis bei der Aufstellung des Jahresabschlusses für das Jahr 2018 mit dem Eigenkapital zu verrechnen, Gebrauch gemacht.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Dezember 2022

Ansicht 124: Mehrkomponentenmodell – 1. und 2. Beurteilungsebene

8.13 Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittel- fristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)	
Alsfeld	2017	ja	668	●	●	55	40	95	stabil	fragil	25.835	-645	fragil	
	2018	ja	330	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	321	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	327	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	35	90	instabil					
Babenhäusen	2017	ja	-12	503	534	55	45	100	stabil	stabil	3.592	-8.172	fragil ⁵⁾	
	2018	ja	-27	137	168	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-24	-228	-197	45	5	50	instabil					
	2020	ja	-30	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-26	○	○	55	45	100	stabil					
Bad Nauheim	2017	ja	-6	●	●	55	45	100	stabil	stabil	23.496	-11.484	stabil	
	2018	ja	-14	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-9	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-10	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	3	○	○	55	45	100	stabil					
Bad Wildungen	2017	ja	219	●	●	55	45	100	stabil	fragil	1.245	2.568	fragil	
	2018	ja	168	●	●	55	15	70	stabil					
	2019	ja	272	●	●	40	35	75	stabil					
	2020	ja	229	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	74	○	○	55	45	100	instabil					
Dietzenbach	2017	ja	567	490	563	0	40	40	instabil	konsoli- die- rungs- bedürftig	-8.419	2.651	konsoli- die- rungs- bedürftig	
	2018	ja	391	432	462	40	0	40	instabil					
	2019	ja	543	●	●	5	10	15	instabil					
	2020	ja	178	○	○	0	10	10	instabil					
	2021	nein	●	○	○	45	40	85	instabil					
Eschwege	2017	ja	280	90	65	45	45	90	stabil	fragil	13.390	4.302	fragil	
	2018	ja	223	116	196	45	45	90	stabil					
	2019	ja	284	204	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	220	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	45	100	instabil					

Anhang 3: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage														
	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage								
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnisrücklage bzw. Altfehlbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittel- fristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)	
Frankenberg (Eder)	2017	ja	302	●	●	55	45	100	stabil	fragil	14.463	6.657	fragil	
	2018	ja	315	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	313	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	312	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	●	○	○	55	15	70	instabil					
Groß-Umstadt	2017	ja	1.177	●	●	45	45	90	stabil	stabil	4.878	4.094	stabil	
	2018	ja	812	●	●	45	45	90	stabil					
	2019	ja	446	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	214	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	17	○	○	45	35	80	instabil					
Heusenstamm	2017	ja	323	412	512	40	40	80	stabil	fragil	-5.380	-5.209	konsoli- die- rungsbe- dürftig ⁵⁾	
	2018	ja	196	83	146	40	30	70	stabil					
	2019	ja	194	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	nein	221	○	○	5	0	5	instabil					
	2021	nein	●	○	○	5	0	5	instabil					
Hünfeld	2017	ja	-7	-451	-488	55	45	100	stabil	stabil	32.205	2.006	stabil	
	2018	ja	-1	-360	-400	55	35	90	stabil					
	2019	ja	-3	-423	-422	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-4	-356	-380	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-5	○	○	55	45	100	stabil					
Kirchhain	2017	ja	-5	102	146	55	40	95	stabil	fragil	19.168	4.015	fragil	
	2018	ja	-6	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-1	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-2	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	nein	-3	○	○	55	45	100	instabil					
Langen	2017	ja	-21	-430	-390	45	40	85	stabil	stabil	9.326	-14.642	fragil ⁵⁾	
	2018	ja	-15	-323	-322	10	35	45	instabil					
	2019	ja	-10	-290	-316	55	35	90	stabil					
	2020	ja	-4	-220	-212	55	35	90	stabil					
	2021	ja	-5	○	○	55	45	100	stabil					
Pohlheim	2017	ja	199	778	814	55	45	100	stabil	stabil	22.814	5.676	stabil	
	2018	ja	-20	●	●	55	45	100	stabil					
	2019	ja	-7	●	●	55	45	100	stabil					
	2020	ja	-9	○	○	55	45	100	stabil					
	2021	ja	-9	○	○	55	45	100	stabil					

Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

	Jahr	3. Beurteilungsebene: nachrichtlich: Geordnete Haushaltsführung				Gesamtbewertung der Haushaltslage							
		Vorlage aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen ¹⁾	Fristgerechte Aufstellung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Prüfung des Jahresabschlusses	Fristgerechte Beschlussfassung über den Jahresabschluss	Zwischensumme 1. Ebene (maximal 55 Punkte)	Zwischensumme 2. Ebene (maximal 45 Punkte)	Gesamtsumme (maximal 100 Punkte)	Bewertung der Haushaltslage für ein Jahr ²⁾	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (vor Mittelfristiger Ergebnisplanung) ³⁾	Ordentliche Ergebnismrücklage bzw. Altfahbeträge zum 31.12.2021 in Tausend Euro ⁴⁾	Ordentliches Ergebnis nach mittelfristiger Ergebnisplanung in Summe 2022 bis 2025 in Tausend Euro	Bewertung der Haushaltslage für alle Jahre (nach Mittelfristiger Ergebnisplanung)
Rodgau	2017	ja	-7	-295	-316	45	40	85	stabil	fragil	11.814	2.565	fragil
	2018	ja	-15	261	403	55	35	90	stabil				
	2019	ja	-10	-104	38	55	35	90	stabil				
	2020	ja	-18	○	○	55	35	90	stabil				
	2021	nein	-5	○	○	55	30	85	instabil				
Schlüchtern	2017	ja	394	●	●	45	40	85	stabil	stabil	9.923	2.410	stabil
	2018	ja	148	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	ja	139	●	●	55	35	90	stabil				
	2020	ja	54	○	○	55	45	100	stabil				
	2021	ja	67	○	○	55	35	90	stabil				
Schwalmstadt	2017	ja	420	207	184	45	40	85	stabil	fragil	14.414	3.340	fragil
	2018	ja	391	●	●	55	45	100	stabil				
	2019	ja	396	●	●	55	45	100	stabil				
	2020	ja	283	○	○	55	35	90	stabil				
	2021	nein	●	○	○	55	35	90	instabil				

 = fristgerecht, Angabe in Kalendertagen = nicht fristgerecht, Angabe in Kalendertagen
 und ● = fällig, jedoch nicht erfüllt ○ und ○ = Frist nicht fällig

1) Der Zeitpunkt der örtlichen Erhebung ist mit dem Abschluss der Nacherhebungsphase definiert. Lag zu diesem Zeitpunkt für ein Haushaltsjahr kein aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss vor, wurde dieses Jahr als instabil eingestuft.

2) Gesamtsumme der 1. und 2. Beurteilungsebene:

 und stabil bei ≥ 70 Punkte,
 und instabil bei < 70 Punkte und/oder fehlender aufgestellter, prüffähiger Jahresabschluss

3) Gesamtbewertung für alle Jahre (vor MEP):

 und stabil = Mindestens vier der fünf Jahre stabil (dabei darf das instabile Jahre nicht das letzte Jahr sein, sonst ist die Haushaltslage als fragil einzustufen);
 und fragil = drei der fünf Jahre stabil;
 und konsolidierungsbedürftig = mindestens drei der fünf Jahre instabil (sofern die beiden letzten Jahre als stabil zu bewerten sind, ist die Haushaltslage abweichend als fragil zu bezeichnen)

4) Unter Berücksichtigung des ordentlichen Jahresüberschusses bzw. Jahresfehlbetrages (sofern der Jahresabschluss nicht vorlag, wurde auf vorläufige Werte zurückgegriffen)

5) Abstufung in der Gesamtbewertung, da die Ordentliche Ergebnismrücklage zum 31. Dezember 2021 nicht ausreicht, um die geplanten negativen Ergebnisse der MEP auszugleichen.

Quelle: Eigene Erhebung; Stand: Dezember 2022

Ansicht 125: Mehrkomponentenmodell – 3. Beurteilungsebene und Gesamtbewertung der Haushaltslage

9 „Nachschau IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung

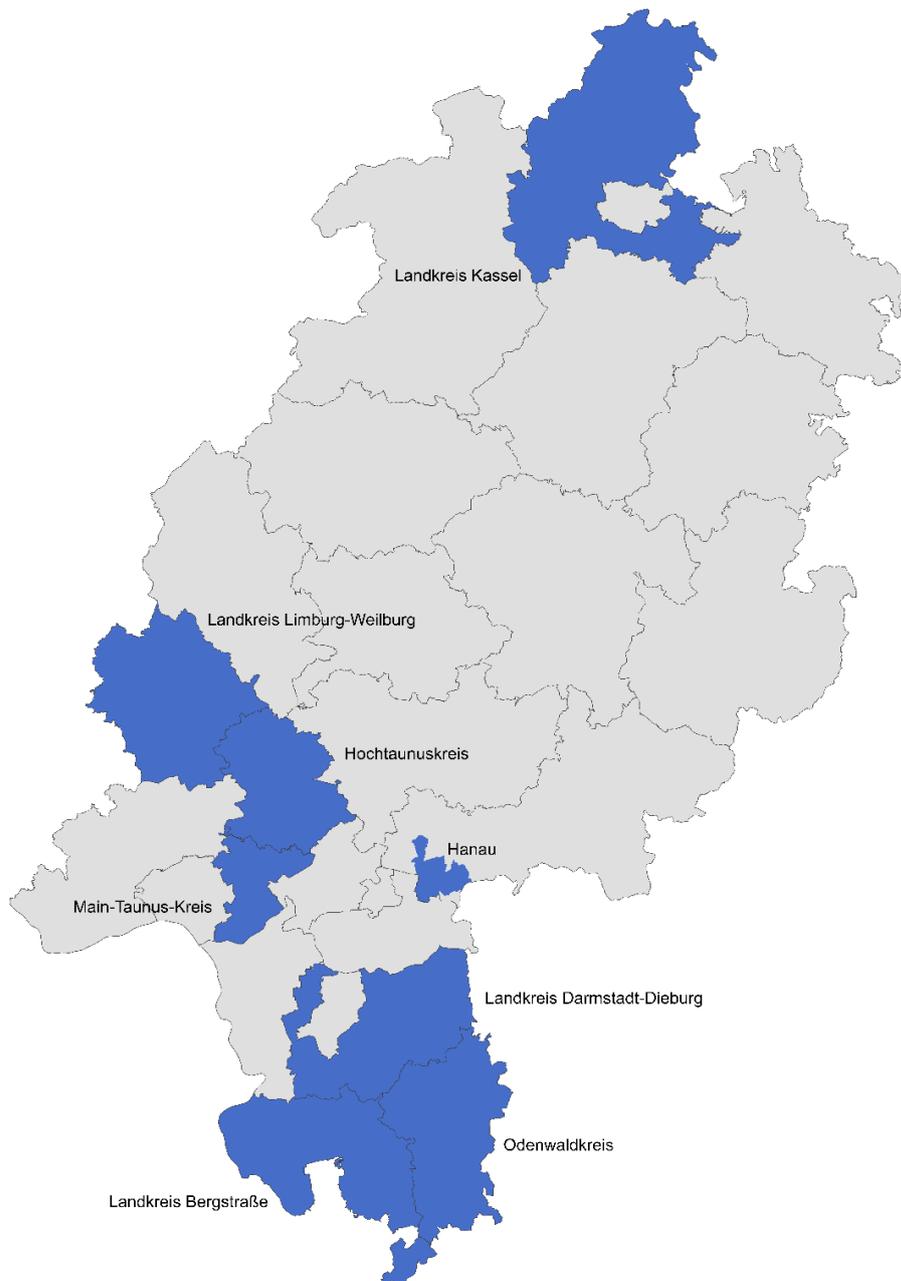
9.1 Vorbemerkung

Prüfungsthema

Ziel der 238. Vergleichenden Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ war, die Regelungen und Maßnahmen des Internen Kontrollsystems unter Berücksichtigung früherer Ergebnisse aus Vergleichenden Prüfungen der Überörtlichen Prüfung in den Bereichen Zuschussverwaltung, Vergabewesen und Risikovorbeugung zur Vermeidung doloser Handlungen zu untersuchen und zu bewerten.

Geprüfte
Körperschaften

Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis sowie die Stadt Hanau.



Ansicht 126: „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“: 238. Vergleichende Prüfung - Lage der Körperschaften

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter	
Informationsstand:	Februar 2022 bis März 2023
Prüfungszeitraum:	2017 bis 2021
Zuleitung der Schlussberichte:	2. Februar 2023
Prüfungsbeauftragter:	P & P Treuhand GmbH - Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft; Idstein (vgl. Seite 282)

Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Ansicht 127: Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Alle Zahlen, Daten, Fakten sind mit den jeweils betroffenen Kommunen gemäß dem Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) im kontradiktorischen Verfahren erhoben, erörtert, erklärt und abgestimmt. In diesem Gesamtbericht werden die wesentlichen und zentralen Prüfungsergebnisse und Prüfungserkenntnisse dargestellt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung - GemKVO -) zu ändern:

In § 5 Absatz 2 GemKVO³⁹⁶ ist das Wort „sollen“ durch „dürfen“ zu ersetzen:

(2) Zahlungsverkehr und Buchführung **dürfen** nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden.

Änderungsvorschläge für Rechtsvorschriften

9.2	Leitsätze.....	249
9.3	Korruption und Vermögensschäden bei fehlenden Kontrollen	251
9.4	IKS Finanzen mit Subsystemen	253
9.5	IKS Vergabewesen	262
9.6	IKS Zuschussverwaltung.....	269
9.7	Ausblick.....	272
9.8	Anhang: Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise	273

Gliederung

9.2 Leitsätze

Die Prüfung untersuchte, ob und wie die Körperschaften die früheren Empfehlungen aus vergleichenden Prüfungen umsetzten. Das betraf die Empfehlungen zum Internen Kontrollsystem und zum Vergabewesen. Außerdem wurde die Gewährung von Zuschüssen untersucht.

Die Umsetzung unserer Empfehlungen blieb hinter den Erwartungen zurück, obwohl in früheren vergleichenden Prüfungen mehrfach auf die Schwachstellen hingewiesen wurde und es bei den geprüften Körperschaften zu Vermögensschäden kam.

Der Odenwaldkreis wies den geringsten Beseitigungsgrad beim Internen Kontrollsystem auf. Er hatte erst während der örtlichen Erhebungen mit der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen begonnen.

Seite 251

³⁹⁶ In der Fassung vom 27.12.2011, GVBl. I 2011, 830, zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 7. Dezember 2016 (GVBl. S. 254), gültig bis 31.12.2024

In den Landkreisen Kassel, Limburg-Weilburg und Odenwald war den Mitarbeitern der Kasse ein Zugriff auf Stammdaten möglich, in der Stadt Hanau auf die Debitorenbuchhaltung. Beides war kritisch zu bewerten.

Setzen die geprüften Körperschaften nicht zeitnah die Empfehlungen um, so handeln sie fahrlässig. Potenzielle Täter werden damit eingeladen, öffentliche Gelder zu veruntreuen. Gleichzeitig ist nach Einschätzung der Überörtlichen Prüfung bei zukünftigen Fällen doloser Handlungen davon auszugehen, dass sie zumindest von der jeweiligen Behördenleitung billigend in Kauf genommen werden und damit eine strafrechtliche Mitverantwortung nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Seite 257

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Körperschaften

- eine wirksame Funktionstrennung und gezielte Kontrollen einzurichten (Vier-Augen-Prinzip), um das Risiko von dolosen Handlungen zu verringern,
- Zahlungsdaten so weit wie möglich automatisiert über geschützte Programmierschnittstellen zu übertragen,
- die Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems schriftlich zu dokumentieren und regelmäßig zu überprüfen. Die Kommunalaufsicht und die örtliche Rechnungsprüfung sind aufgefordert, über die Einhaltung der Maßnahmen zu wachen.

Seite 262

Im Vergabewesen war der Umsetzungsstand unserer früheren Empfehlungen mit Ausnahme des Odenwaldkreises positiv. Er hatte mit der Umsetzung von Verbesserungsmaßnahmen begonnen.

Beanstandungen ergaben sich bei der Schulreinigung. Insolvenzbedingt musste hier sehr kurzfristig ausgeschrieben werden. Der Handlungsdruck war nachvollziehbar. Dennoch darf dies kein Freifahrtschein sein.

Im Vergabewesen empfiehlt die Überörtliche Prüfung,

- die Vergabevermerke entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu erstellen und somit die Anforderungen an die Transparenz der Vergabe und die Dokumentation des Wettbewerbs sicherzustellen,
- das Vergaberecht auch in zeitkritischen Situationen unbedingt zu beachten und hier die gesetzlichen Erleichterungen zu nutzen, um Risiken für die ausschreibende Stelle zu minimieren.

Seite 269

Zur Zuschussverwaltung zeigte sich positiv, dass Zuschüsse bis auf wenige Ausnahmen zumindest stets auf der Grundlage eines Antrags, eines Vertrags, einer Vereinbarung oder eines Bescheids vergeben wurden.

Bei der Stadt Hanau und beim Hochtaunuskreis wurden die Nachweise zur Verwendung der gewährten Zuschüsse vollständig geführt. In allen anderen Landkreisen waren die Nachweise unvollständig. Eine zentrale Zuschussdatenbank wie im Landkreis Limburg-Weilburg kann den Überblick und die Kontrolle über die ausgereichten Zuschüsse vereinfachen.

In der Zuschussverwaltung empfiehlt die Überörtliche Prüfung,

- Prüfrechte zugunsten der örtlichen sowie der überörtlichen Prüfung einzuräumen und
- standardisierte Verwendungsnachweise zu implementieren. Die Überörtliche Prüfung hat dafür Mindestanforderungen definiert und als Leitfaden für die kommunalen Körperschaften im Anhang beigefügt.

9.3 Korruption und Vermögensschäden bei fehlenden Kontrollen

Bei den untersuchten Körperschaften wurden im Prüfungszeitraum alleine aus dem Finanzhaushalt 2021 rund 3,3 Milliarden. Euro ausgezahlt. Ansicht 128 zeigt die Volumina in den untersuchten Finanzhaushalten.

Risiko-Potenzial im Finanzhaushalt 2021 (in Mio. Euro)									
	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis	Gesamtsumme
Summe Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit	479,4	540,1	281,5	445,6	355,3	240,4	455,8	171,0	2.969,2
Summe Auszahlungen aus Investitionstätigkeit	27,4	27,9	35,5	64,2	43,7	10,3	84,0	4,7	297,7
Summe	506,8	568,1	317,0	509,9	399,0	250,7	539,8	175,7	3.266,9

Quelle: Eigene Erhebung, Haushaltspläne Körperschaften

Ansicht 128: Risiko-Potenzial im Finanzhaushalt 2021 (in Mio. Euro)

Diese Auszahlungen von rund 3,3 Milliarden Euro sind schon aufgrund ihres Volumens einem Risiko von Korruption oder Vermögensschäden ausgesetzt. Gerade dort, wo finanzielle Mittel bewegt, genehmigt oder ausgegeben werden, sind die Kommunen aufgefordert, die treuhänderisch zur Verfügung gestellten Mittel verantwortungsvoll zu schützen.³⁹⁷

Gleichzeitig werden alle Auszahlungen allein durch die Kasse vorgenommen, die ihrerseits mit nur wenigen Mitarbeitern die Masse der Zahlungsvorgänge abwickeln muss. Es ist nachvollziehbar, dass die wenigen Mitarbeiter nicht jede Auszahlung überprüfen können.³⁹⁸ Deswegen ist ein ausgeprägtes Internes Kontrollsystem notwendig, um die Mitarbeiter der Kasse zu unterstützen, Auszahlungen beurteilen und auf qualitativer Grundlage freigeben zu können.

Dazu bedarf es eines angemessenen und wirksamen Internen Kontrollsystems (IKS), das es erlaubt, die Schwächen in der Aufbau- und Ablauforganisation aufzudecken und bestehende Risiken zu verringern. Unter einem Internen Kontrollsystem versteht die Überörtliche Prüfung alle Grundsätze, Verfahren und Maßnahmen, um die wirtschaftliche Haushaltsführung zu gewährleisten. Außerdem soll das Interne Kontrollsystem sicherstellen, dass die vielfältigen rechtlichen Vorgaben, die Körperschaften einzuhalten haben, beachtet werden. Diese

Internes
Kontrollsystem

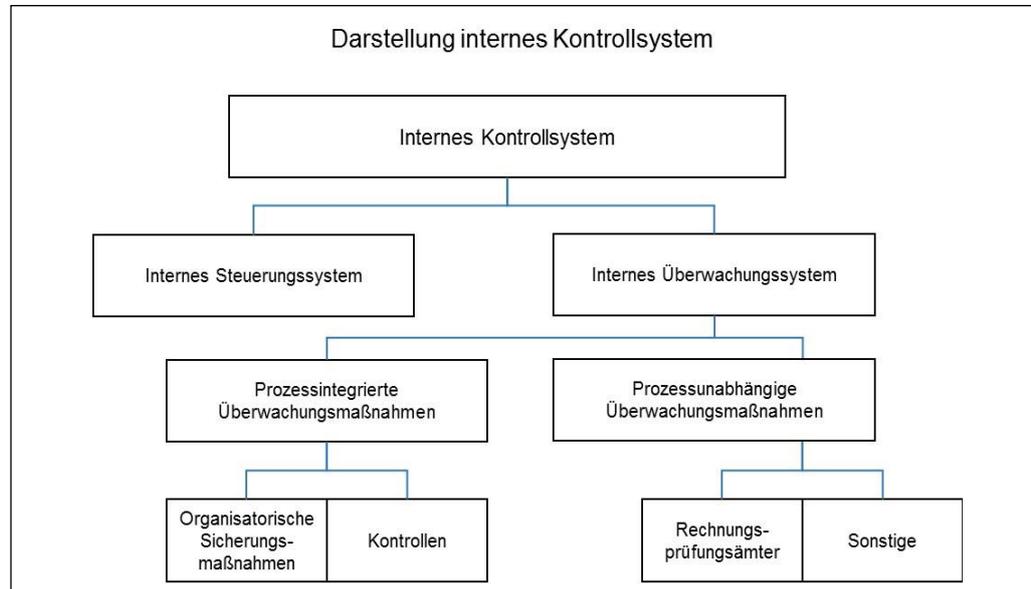
397 Der „Fraud Diamond“ stellt die Voraussetzungen dar, unter denen Menschen dolose Handlungen begehen können. Eckpunkte des Vierecks sind ein subjektives finanzielles Motiv, eine persönliche Rechtfertigung und eine Gelegenheit. Hinzu kommt die individuelle Fähigkeit, d.h. das notwendige Know-how des Täters. Allein auf die Gelegenheit kann die Organisation durch ein ausgeprägtes Internes Kontrollsystem Einfluss nehmen.

Vgl. Wolfe, David / Hermanson, Dana (2004): The Fraud Diamond: Considering the Four Elements of Fraud, in: The CPA Journal, Dezember (2004), S.38 – 42

398 Beispielsweise kann ein Mitarbeiter der Kasse nicht beurteilen, ob die Vergabe einer Dienstleistung sachgerecht vorgenommen wurde. Er muss sich darauf verlassen und verlassen können, dass die Fachabteilung, die die Auszahlung anweist, diese Prüfung bereits vollzogen hat, bevor die Auszahlung erfolgt.

Prüfung stellt fest, ob die Regelungen der Körperschaften in den untersuchten Bereichen ausreichen, um die internen und externen Vorgaben einzuhalten (Compliance). Systematische Lücken im Internen Kontrollsystem deuten auf wirtschaftliche und rechtliche Risiken für die geprüften Körperschaften hin.

Ansicht 129 zeigt abstrakt die Regelungsbereiche eines Internen Kontrollsystems.³⁹⁹



Ansicht 129: Regelungsbereiche eines Internen Kontrollsystems

Das Interne Kontrollsystem besteht aus Regelungen zur Steuerung (internes Steuerungssystem) und Vorschriften zur Überwachung dieser Regelungen (internes Überwachungssystem). In dieser 238. Vergleichenden Prüfung konzentrierte sich die Überörtliche Prüfung auf das interne Überwachungssystem. Es setzt sich aus prozessintegrierten und prozessunabhängigen Überwachungsmaßnahmen zusammen.

Risikoorientierte Prüfungsfelder

Um bei den geprüften Körperschaften die jeweils eingesetzten Internen Kontrollsysteme strukturiert prüfen und bewerten zu können, hat die Überörtliche Prüfung zunächst risikoorientiert Prüfungsfelder definiert. Zwar kamen Fälle von Unterschlagung und Veruntreuung öffentlicher Mittel in allen Verwaltungsbereichen der Körperschaften immer wieder vor, die Überörtliche Prüfung beobachtete dies jedoch häufig in den Bereichen

- Finanzen mit Subsystemen⁴⁰⁰,
- dem Vergabewesen und
- der Zuschussverwaltung⁴⁰¹.

399 Quelle: IDW Prüfungsstandard: Feststellungen zur Beurteilung von Fehlerrisiken und Reaktionen des Abschlussprüfers auf die beurteilten Fehlerrisiken (IDW PS 261 n.F.), Tz. 20

400 Als Subsysteme werden IT-Fachverfahren bezeichnet, die in den Fachbereichen zur Fallbearbeitung zum Einsatz kommen (z.B. soziale Transferleistungen) und mit deren Hilfe Sammelanweisungen erstellt werden, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden.

401 Auch bei der 222. Vergleichenden Prüfung Großstädte war die Verwendung von Zuschüssen Prüfungsinhalt. Die Revision der Stadt Frankfurt am Main beschrieb im Zuge von Son-

Im Sinne einer risikoorientierten Auswahl der Prüfungsfelder wurden die genannten drei Bereiche für diese Fachprüfung ausgewählt. Hier wurde mit Stichproben eine weitere Vorauswahl getroffen. Dabei stand vor allem die Systematik der Überprüfungen im Vordergrund. Einzelfall- und Belegprüfungen traten zurück. Entsprechend erhebt diese Fachprüfung nicht den Anspruch einer flächendeckenden, vollständigen Prüfung. Vielmehr sollten systematische Schwachstellen aufgezeigt werden. Wurden Schwachstellen bereits in früheren Untersuchungen festgestellt, sollte untersucht werden, wie mit den früheren Hinweisen umgegangen wurde und ob die Schwachstellen beseitigt wurden.

9.4 IKS Finanzen mit Subsystemen

Gegenstand der Untersuchungen zum IKS Finanzen (Rechnungswesen und Kasse) sind das Rechtemanagement, die digitale Abbildung von Funktionstrennung sowie die Dokumentation vorhandener Regelungen und Maßnahmen zum IKS. Darüber hinaus war zu untersuchen, ob das Vier-Augen-Prinzip durchgängig beachtet wurde.

Im Finanzbereich ist die Kasse das wesentliche Element der prozessintegrierten Überwachungsmaßnahmen. Gemäß § 6 Absatz 1 der Gemeindekassenverordnung (GemKVO)⁴⁰² dürfen sie Einzahlungen, Auszahlungen oder Buchungen nur vornehmen, wenn ihnen eine den Vorschriften entsprechende Anordnung vorliegt. Darüber hinaus ist in § 5 Absatz 2 GemKVO geregelt, dass Zahlungsverkehr und Buchführung nicht von denselben Personen wahrgenommen werden sollen. Damit ist die Funktionstrennung hier rechtlich vorgesehen.

Eine Funktionstrennung ist dann besonders wirksam, wenn sie im EDV-System besteht und nicht umgangen werden kann. Die Funktionstrennung ist zunächst für die Administratorenrechte bedeutsam, da sie einem Nutzer erweiterte Befugnisse einräumen. Sie sollten deshalb überhaupt nur in sehr eingeschränktem Umfang und an Kassenmitarbeiter gar nicht vergeben werden. Ferner sollten die kassenführenden Personen nur legitimiert sein, Auszahlungen vorzunehmen. Vollmachten, um Stammdaten oder Anordnungsbefugnisse zu bearbeiten, sollten sie nicht besitzen.

Nutzt die Körperschaft einen digitalen Workflow, hat sie die Möglichkeit, einen standardisierten Ablauf von der Anordnung bis zur Auszahlung festzulegen. Wenn die technischen Berechtigungen im System nach dieser Standardisierung umgesetzt werden, ist so das Vier-Augen-Prinzip technisch vorgegeben. Mit Hilfe vollständig dokumentierter und standardisierter Prozesse und Maßnahmen können die relevanten Informationen zum Internen Kontrollsystem zugänglich und transparent gemacht werden. Dies maximiert die Funktionsfähigkeit und ständige Weiterentwicklung des Internen Kontrollsystems.

Ansicht 130 stellt die zusammenfassende Beurteilung des IKS Kasse und Subsysteme für die Untersuchungsfelder dar.

derprüfungen Unregelmäßigkeiten bei der Zuschussgewährung an einen freien Wohlfahrtsverband. Diese Vorkommnisse waren Anlass, die Zuschusspraxis zu untersuchen, um Risikopotenziale zu identifizieren.

402 Verordnung über die Kassenführung der Gemeinden (Gemeindekassenverordnung - GemKVO) vom 27. Dezember 2011, GVBl. I 2011, S. 830.

IKS bei Kasse und Subsystemen									
		Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
IKS Kasse	Rechtmanagement angemessen	10,0	10,0	6,5	10,0	5,0	5,0	10,0	0,0
	Digitale Abbildung (Workflow)	10,0	10,0	10,0	3,3	3,3	10,0	3,3	10,0
	Dokumentation zum IKS vorhanden	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3	3,3
Einrichtung automatisierter Schnittstellen		1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
IKS Subsysteme	Beachtung des Vier-Augen-Prinzips	7,8	5,0	5,0	8,1	4,1	3,3	5,5	5,0
	Dokumentation zum IKS vorhanden	5,6	3,7	1,7	6,2	1,3	5,8	3,3	5,8

Subsysteme wurden insbesondere in den (Fach-)Bereichen Jobcenter, Soziales, Jugendhilfe, Gebührenübernahme, Schülerbeförderung, Volkshochschule, Kreisorgane und Vollstreckung eingesetzt. Geprüft wurden ausschließlich Systeme, die zur Erstellung von Sammelanweisungen über die Kassen der jeweiligen Körperschaften eingesetzt wurden. Nicht softwaregestützte Prozesse oder Prozesse bei ausgegliederten Einheiten wurden daher nicht berücksichtigt. Darüber hinaus wurde ein Subsystem aufgrund entsprechender Untersuchungen der Revision nicht in die Prüfung einbezogen.

Es wurden Bewertungen zwischen 0 und 10 Punkten vergeben. Die Summe der erreichten Punkte der untersuchten Subsysteme wurden ins Verhältnis zur Anzahl der untersuchten Subsysteme gesetzt.

= sachgerecht (6,7 bis 10 Punkte);
 = teilweise sachgerecht (3,3 bis 6,6 Punkte);
 = nicht sachgerecht (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 130: IKS bei Kasse und Subsystemen

IKS Kasse

Ansicht 130 zeigt, dass alle Körperschaften Schwachstellen im IKS Kasse aufwiesen. Handlungsbedarf bestand insbesondere bei den Landkreisen Kassel, Limburg-Weilburg und dem Odenwaldkreis. Hier wurden den Kassenmitarbeitern erweiterte Zugriffsrechte auf Stammdaten oder die Debitorenbuchhaltung eingeräumt. Darüber hinaus verfügte die Kassenleitung beim Odenwaldkreis über Administratorenrechte für den Rechnungsworkflow. Diese Schwachstellen könnten dazu ausgenutzt werden, Auszahlungen auf Konten zu initiieren, die nicht empfangsberechtigt sind. Ein digitaler Workflow war bei allen Körperschaften bereits eingeführt, aber teilweise noch nicht flächendeckend implementiert.

Als Dokumentation zum Internen Kontrollsystem wurden überwiegend Prozessdarstellungen und Dienstanweisungen vorgelegt. Hier besteht bei allen Körperschaften Verbesserungspotenzial.

Als Subsysteme werden IT-Fachverfahren bezeichnet, die in den Fachbereichen zur Fallbearbeitung zum Einsatz kommen (wie soziale Transferleistungen) und mit deren Hilfe Sammelanweisungen erstellt werden, die dann bei der Kasse ohne Einzelbelegprüfung zur Auszahlung gebracht werden. Beispielsweise werden soziale Transferleistungen von den zuständigen Fachbereichen mit einer Fachsoftware vorbereitet. Aus den dort erfassten Daten werden regelmäßig – aufgrund der Vielzahl an Zahlungen teilweise mehrmals wöchentlich – Auszahlungsdateien erzeugt, die an die Finanzkasse weitergeleitet werden. Diese Dateien enthalten üblicherweise die notwendigen Zahlungsinformationen wie Empfänger, Bankverbindung und Betrag. Die Grundlagen dieser Zahlungen sind der Kasse nicht zugänglich und können von den Kassenmitarbeitern nicht überprüft werden. Daher kann die Kasse die Funktionstrennung zwischen anordnender und auszahlender Stelle und somit das Vier-Augen-Prinzip bei Subsystemen nicht sicherstellen. Für Subsysteme gelten in Bezug auf das Interne Kontrollsystem aber grundsätzlich die gleichen Anforderungen, wie sie im Finanzwesen selbst gefordert sind. Die Schwachstellen müssen daher von den zuständigen Fachbereichen selbst geschlossen werden.

IKS Subsysteme

Die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips kann bei den Subsystemen sowohl durch organisatorische Sicherungsmaßnahmen als auch durch wirksame Kontrollen sichergestellt werden. Organisatorische Sicherungsmaßnahmen können eine wirksame Funktionstrennung aber nur dann gewährleisten, wenn sie durch entsprechende Zugriffsbeschränkungen in der EDV unterstützt werden. Beispielsweise wurden im Hochtaunuskreis für alle Fachbereiche im Sozialbereich die Stammdaten nur durch eine zentrale Abteilung mit entsprechenden Rechten gepflegt. In Bereichen, in denen eine solche Funktionstrennung fehlt, kann das Vier-Augen-Prinzip durch gezielte Kontrollen gewährleistet werden. Das Vier-Augen-Prinzip wurde als sachgerecht bewertet, wenn entweder eine wirksame Funktionstrennung oder gezielte Kontrollen vorhanden waren.

Die vorstehende Ansicht 130 zeigt auch das Ergebnis der Analyse der Subsysteme im Quervergleich. Subsysteme sind unter anderem in den Bereichen Jobcenter, Soziales, Jugendhilfe, Personalabrechnung, Brandschutz, Gebührenübernahme, Migration, Kreisorgane, Volkshochschule und Vollstreckung zu finden. Bei allen Körperschaften gab es im Hinblick auf die vollständige Beachtung des Vier-Augen-Prinzips bei den Subsystemen Beanstandungen.

Bei keiner Körperschaft waren die Zugriffsberechtigungen für alle eingesetzten Subsysteme begrenzt. In Abhängigkeit von der verwendeten Software war eine Begrenzung aber häufig nicht umzusetzen. Gerade die Personalabrechnung, die Schülerbeförderung, die Volkshochschule oder die Kreisorgane verfügten regelmäßig nicht über solche Möglichkeiten. Aber auch in den Bereichen Soziales und Jugendhilfe konnte die Funktionstrennung in Einzelfällen durchbrochen werden. So waren die Stammdaten für übergeordnete Zahlungsempfänger üblicherweise abgesichert, die Stammdaten für Einzelpersonen aber allen Mitarbeitern zugänglich. Gezielte und in den Arbeitsprozess integrierte Kontrollmaßnahmen durch unabhängige Überwachungsträger, die die Defizite bei der Funktionstrennung hätten kompensieren können, waren zum Teil nur schwach ausgeprägt. Stichprobenhafte Kontrollen, Plausibilitätsprüfungen oder prozessunabhängige Überwachungsmaßnahmen können die Beachtung des Vier-Augen-Prinzips aber nicht vollständig gewährleisten, sondern lediglich zur Aufdeckung von Fehlern beitragen.

Dolose Handlungen sind keine Theorie

In den Jahren 2009 und 2010 wurden von einer Mitarbeiterin im Kommunalen Jobcenter des Hochtaunuskreises Gelder in Höhe von rund 557.000 Euro veruntreut. Sie wurden an Scheinfirmen und ein Unternehmen ihres Ehepartners überweisen oder bar vereinnahmt.

Darüber hinaus unterschlug ein Mitarbeiter des Sozialamts im Hochtaunuskreis zwischen 2007 und 2012 mehr als 123.000 Euro, indem er Akten und Stammdaten manipulierte. Die Handlungen wurden jeweils durch eine fehlende Funktionstrennung und fehlende Kontrollen ermöglicht.⁴⁰³

Diese Fälle liegen bereits einige Jahre zurück. Bereits im Prüfungszeitraum als auch in jüngster Zeit kam es wiederholt zu Unterschlagungsfällen, die weiter auf eine fehlende Funktionstrennung zurückzuführen sind.

Im Jahr 2021 wurde der Main-Taunus-Kreis vermeintlich Opfer doloser Handlungen. Die interne Revision hat die Hintergründe im Rahmen einer Sonderprüfung analysiert. Die Staatsanwaltschaft hat Ermittlungen aufgenommen, allerdings bis Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Der Bereich wurde daher nicht in die Erhebungen der Überörtlichen Prüfung einbezogen.

Im Mai 2023 war der Presse zu entnehmen, dass eine Angestellte beim Eigenbetrieb Rettungsdienst des Kreises Offenbach mehr als 1,1 Mio. Euro unterschlagen und auf ihr privates Konto überwiesen hatte. Das war möglich, weil das Vier-Augen-Prinzip für diese Auszahlungen nicht vollständig installiert bzw. wirksam war.⁴⁰⁴

Daneben wurde 2023 ein ähnlich gelagerter Fall bei der Energieversorgung Rüsselsheim GmbH offenbar. Auch hier hatte sich eine Mitarbeiterin über Jahre Gelder auf ihr privates Konto überwiesen. Vorläufig wird der Schaden hier mit 1,7 Millionen Euro angegeben.⁴⁰⁵

Die Fälle unterstreichen aber - mehr als zehn Jahre nach den Vorfällen im Hochtaunuskreis - die unverändert hohe Bedeutung eines wirksamen Internen Kontrollsystems.

Für die Sicherheit sämtlicher Transaktionen sind auch Schnittstellen zwischen den Subsystemen und dem Rechnungswesen von Bedeutung, weil durch automatisierte Zahlungsprozesse manuelle Eingriffe in den Zahlungsprozess minimiert werden können. Eine solche automatisierte Schnittstelle setzte nur der Landkreis Bergstraße bei der Volkshochschule ein. Beim Landkreis Darmstadt-Dieburg war im Bereich Jugendhilfe zwar ebenfalls eine automatisierte Schnittstelle vorhanden, die aber nicht an das Rechnungswesen-Programm angepasst war und daher nicht genutzt wurde.

403 Vgl. Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/801, S. 141

404 Vgl.: Hettfleisch, Wolfgang, „Kreis Offenbach schockiert – Rettungsdienst-Mitarbeiterin soll 1,1 Millionen Euro veruntreut haben“, in: hessenschau, 23. Februar 2023

405 Vgl.: Erlenbach, Hans Dieter, „Ermittlungen wegen Untreue und Betrugs gegen Mitarbeiter von Behörden“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4. Juni 2023

Unterstützung der Software-Anbieter erforderlich

Mit einer Ausnahme⁴⁰⁶ fand der Datentransfer zwischen den Subsystemen und den Rechnungswesen- oder Bankprogrammen der untersuchten Körperschaften unter Verwendung von Schnittstellendateien statt. Dazu wurden die Zahlungsdaten zuvor aus den jeweiligen Subsystemen exportiert und für eine Übergangszeit in Dateiform auf Tauschlaufwerken abgelegt. Auch wenn auf diese Laufwerke in der Regel nur ein begrenzter Personenkreis zugreifen konnte, sind die Daten in dieser Zeit ungeschützt und editierbar. In Einzelfällen waren Dateien zusätzlich durch einen sogenannten Hashwert gesichert, der bei Beachtung der zu Grunde liegenden Rechenlogik ebenfalls manipulierbar war.

Diesem Risiko kann nur begegnet werden, wenn stattdessen eine Programmierschnittstelle (Application Programming Interface - API) eingesetzt wird. Solche Schnittstellen wurden von den Anbietern der Fachprogramme oder der ekom21 – KGRZ Hessen bisher kaum angeboten. Hier sind die Körperschaften jedoch auf deren Unterstützung angewiesen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Fachprogramme über automatisierte Schnittstellen anzubinden.

Wie beim IKS Finanzen erzeugt es auch bei den Subsystemen die notwendige Transparenz für alle Beteiligten, wenn die vorhandenen Maßnahmen standardisiert und schriftlich dargestellt sind. Damit kann das Interne Kontrollsystem regelmäßig überprüft und weiterentwickelt werden, wodurch dessen Funktionsfähigkeit gesichert wird. Der Quervergleich in Ansicht 130 zeigt, dass die Körperschaften das Interne Kontrollsystem nicht in allen Bereichen vollständig dokumentierten. So war beim Landkreis Kassel für nur einen von acht untersuchten Bereichen eine geeignete Dienstanweisung vorhanden. Beim Hochtaunuskreis wurden dagegen bei fünf von sieben untersuchten Bereichen sachgerechte und in einem Bereich zumindest teilweise geeignete Unterlagen vorgefunden.

[Dokumentation IKS](#)

Insgesamt fehlten bei allen Körperschaften bei den Systemen mit einer geringeren Anzahl von Massendaten geeignete Unterlagen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Körperschaften

- eine wirksame Funktionstrennung und gezielte Kontrollen einzurichten (Vier-Augen-Prinzip), um das Risiko von dolosen Handlungen zu verringern,
- Zahlungsdaten so weit wie möglich automatisiert über Programmierschnittstellen zu übertragen,
- die Prozesse und Überwachungsmaßnahmen im Rahmen eines Internen Kontrollsystems schriftlich zu dokumentieren und regelmäßig zu überprüfen.

Um das Vier-Augen-Prinzip durchgängig sicherzustellen regt die Überörtliche Prüfung an, in § 5 Absatz 2 GemKVO das Wort „sollen“ durch „dürfen“ zu ersetzen: „Zahlungsverkehr und Buchführung **dürfen** nicht von denselben Bediensteten wahrgenommen werden.“

406 Volkshochschule Landkreis Bergstraße

Nachschau zum IKS
Finanzen und
Subsysteme

Die Empfehlungen aus früheren Vergleichenden Prüfungen wurden in die Untersuchungen einbezogen. Eine zentrale Zielsetzung dieser Prüfung war es, zu untersuchen, ob die Körperschaften aus den Empfehlungen gelernt hatten und ob sie geeignete Maßnahmen ergriffen haben, um die Schwachstellen zu beseitigen. Dazu wurde ein Beseitigungsgrad bestimmt, der die Ergebnisse aus der Nachschau früherer Prüfungen den aktuellen Untersuchungen gegenüberstellt.

IKS Finanzen und
Subsysteme

Die Ergebnisse unserer Untersuchungen zu den Feststellungen und unsere Empfehlungen aus vorangegangenen Vergleichenden Prüfungen (VP) der Überörtlichen Prüfung zum IKS Finanzen und Subsysteme gehen aus Ansicht 131 hervor.

Nachschauergebnisse IKS Finanzen und Subsysteme										
Bereich	VP	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen zu	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
Kasse	159. 185.	Einrichtung einer wirksamen Funktions-trennung	10,0	-	-	-	10,0	-	-	3,3
	159.	Einrichtung und Dokumentation des Internen Kontroll-systems	-	-	-	-	0,0	-	-	-
Schnittstellen	150. 171.	Einrichtung automatischer Schnittstellen	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0
Subsysteme	171. 208.	Einrichtung einer wirksamen Funktions-trennung	-	3,3	10,0	4,4	10,0	3,3	-	-
	159. 185. 194. 208.	Einrichtung unabhängiger und gezielter Kontrollen	6,7	3,3	5,0	4,4	0,7	2,2	-	0,0
	171. 174.	Dokumentation des Internen Kontroll-system	-	-	-	-	-	-	3,3	3,3

Vergleichende Prüfung (VP)

Die Be-punktung ermittelt sich wie folgt:

Es wurden Bewertungen zwischen 0 und 10 Punkten vergeben. Die erreichten Punkte zur Umsetzung der Empfehlungen aus früheren Vergleichenden Prüfungen der Überörtlichen Prüfung wurden ins Verhältnis zur Anzahl der ausgesprochenen Empfehlungen gesetzt. Wenn in früheren Prüfungen keine Empfehlungen zum IKS Finanzen und Subsysteme ausgesprochen wurden, wurde kein Wert ("-") angegeben.

 = vollständig oder überwiegend umgesetzt (6,7 bis 10 Punkte);

 = teilweise umgesetzt (3,3 bis 6,6 Punkte);

 = nicht umgesetzt (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 131: Nachschauergebnisse IKS Finanzen und Subsysteme

Ansicht 131 zeigt, dass den untersuchten Körperschaften einzelne Schwachstellen im IKS bereits seit der im Jahr 2012 abgeschlossenen 150. Vergleichenden Prüfung bekannt waren. Die Hinweise bezogen sich auf die Einrichtung einer wirksamen Funktionstrennung, die Einrichtung unabhängiger und gezielter Kontrollen, die Einrichtung automatischer Schnittstellen sowie die Einrichtung und Dokumentation des Internen Kontrollsystems.⁴⁰⁷ Eine flächendeckende Umsetzung der aufgezeigten Defizite wurde seitens der acht untersuchten Körperschaften bis zum Prüfungszeitpunkt nicht vorgenommen.

Sicherheitsrelevante Empfehlungen nicht umgesetzt

Dem Landkreis Kassel wurde im Rahmen der 159. Vergleichenden Prüfung empfohlen, bei der Jugendhilfe ein Verfahren zur Kontrolle von Fallanlagen und Stammdatenänderungen einzurichten. Bei der 208. Vergleichenden Prüfung wurde die Empfehlung erneut ausgesprochen und auf die Bereiche Personalabrechnung, Soziales, Schülerbeförderung und Vollstreckung ausgeweitet. Seitdem wurden einzig im Bereich Personalabrechnung gezielte Kontrollen auf Basis entsprechender Datenanalysen implementiert, die aber nicht alle bedeutsamen Stammdatenänderungen erfassten. Im Sozialbereich soll nun ein Zusatzmodul zur technischen Unterstützung solcher Kontrollen angeschafft werden. Von der Mehrzahl der Fachbereiche wurden die Empfehlungen nicht umgesetzt.

Auch dem Odenwaldkreis wurde im Rahmen der 185. Vergleichenden Prüfung dazu geraten, bei der Jugendhilfe gezielte Kontrollen durch unabhängige Personen vornehmen zu lassen. Inzwischen ist hier vorgegeben, dass die Änderung von Bankdaten durch eine zweite Person zu prüfen ist, ohne dies technisch sicherzustellen. Die Möglichkeiten von Datenanalysen oder Freigabemechanismen wurden nicht genutzt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, sämtliche Fallanlagen und bedeutsamen Stammdatenänderungen zu kontrollieren und diese Kontrollen technisch sicherzustellen.

Die vorgefundenen Schwachstellen bei einigen Körperschaften hätten schon aufgrund der Empfehlungen der letzten Jahre dringend beseitigt werden müssen. Beispielsweise wurden Empfehlungen zur Einrichtung einer wirksamen Funktionstrennung von vier⁴⁰⁸ Landkreisen nicht oder nur teilweise umgesetzt. Hinweise zur Einrichtung unabhängiger und gezielter Kontrollen wurden sogar

407 Vgl. Dreiundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/5913, S. 51. (150. VP)
Vgl. Fünfundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/7663, S. 53 (159. VP)
Vgl. Sechszwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/801, S. 131 (171. VP)
Vgl. Siebenundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/2404, S. 82 (174. VP)
Vgl. Achtundzwanzigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/3908, S. 55, 73 (185. VP)
Vgl. Dreißigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/5336, S. 101. (194. VP)
Vgl. Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/6812, S. 101. (208. VP)

408 Darmstadt-Dieburg, Hochtaunuskreis, Limburg-Weilburg und Odenwaldkreis

von sieben⁴⁰⁹ Körperschaften nicht oder nur zum Teil berücksichtigt. Im Vergleich zu den Feststellungen der Vergangenheit haben sich hier kaum Verbesserungen ergeben.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den geprüften Körperschaften, sich mit den aufgezeigten Defiziten auseinanderzusetzen und die Elemente des IKS sowie deren Dokumentation weiterzuentwickeln. Werden auch weiterhin bei den untersuchten Körperschaften keine wirksamen Veränderungen im IKS vorgenommen, ist nach Einschätzung der Überörtliche Prüfung bei zukünftigen Fällen dolooser Handlungen davon auszugehen, dass sie zumindest von der jeweiligen Behördenleitung billigend in Kauf genommen wurden. Daraus können sich strafrechtliche Konsequenzen für die handelnden Personen ableiten.

In Ansicht 132 werden die Feststellungen zur Nachschau den Beurteilungen zum Erhebungszeitpunkt gegenübergestellt.

Beseitigungsgrad
festgestellter
Schwachstellen IKS
Finanzen und
Subsysteme

Beseitigungsgrad der vorgefundenen Schwachstellen IKS Finanzen und Subsysteme									
Bereich	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen zu	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
IKS Kasse	Beurteilung zum Erhebungszeitpunkt	7,8	7,8	6,6	5,5	3,9	6,1	5,5	4,4
	Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen umgesetzt	10,0	-	-	-	5,0	-	-	3,3
Einrichtung automatisierter Schnittstellen	Beurteilung zum Erhebungszeitpunkt	1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen umgesetzt	0,0	-	-	-	-	-	-	0,0
IKS Subsysteme	Beurteilung zum Erhebungszeitpunkt	6,7	4,4	3,3	7,1	2,7	4,6	4,4	5,4
	Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen umgesetzt	6,7	3,3	7,5	4,4	5,3	2,8	3,3	1,7

409 Landkreis Bergstraße, Darmstadt-Dieburg, Hanau, Hochtaunuskreis, Kassel, Limburg-Weilburg und Odenwaldkreis

Die Bepunktung ermittelt sich wie folgt:

Die Summe der in einem Bereich erreichten Punkte wurden ins Verhältnis zur Anzahl der Wertungen gesetzt.

 = vollständig oder überwiegend umgesetzt (6,7 bis 10 Punkte);

 = teilweise umgesetzt (3,3 bis 6,6 Punkte);

 = nicht umgesetzt (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte früherer Vergleichender Prüfungen

Ansicht 132: Beseitigungsgrad der vorgefundenen Schwachstellen

Ansicht 132 macht deutlich, dass insbesondere beim IKS Kasse, bei der Einrichtung automatisierter Schnittstellen und beim IKS Subsysteme teilweise deutliche Defizite bestehen. Entsprechende Hinweise wurden den Körperschaften regelmäßig schon im Rahmen früherer vergleichender Prüfungen gegeben. Umgesetzt wurden diese Empfehlungen aber in der Regel nur zum Teil.

Umgang mit Schwachstellen

Im Bereich der sozialen Transferleistungen sind bei den Subsystemen des Hochtaunuskreises in der Vergangenheit zwei Fälle doloser Handlungen aufgetreten. Darauf hat der Landkreis im Jahr 2012 mit organisatorischen Änderungen reagiert und weitere Maßnahmen zur Vermeidung eingeführt. Weitere Empfehlungen der 208. Vergleichenden Prüfung wurden ebenfalls zum Teil umgesetzt. Dadurch erreichte der Hochtaunuskreis bei den Subsystemen mit 7,1 Punkten die beste Beurteilung des IKS.

Auch beim Odenwaldkreis wurden in den Jahren 2007 bis 2010 von einem Mitarbeiter des Sozialamts Gelder auf sein privates Konto überwiesen. Inzwischen wurden bei dem Subsystem wirksamere Kontrollen vorgefunden. Den Empfehlungen der 185. Vergleichenden Prüfung für die Jugendhilfe wurde dagegen nicht gefolgt. Auch in den Bereichen Personalabrechnung und Volkshochschule wurde die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips nur teilweise als wirksam beurteilt.

Sowohl beim IKS Kasse als auch beim IKS Subsysteme waren mehr als drei Viertel der Empfehlungen darauf gerichtet, das Vier-Augen-Prinzip sicherzustellen. Dazu sollten bedeutende Funktionen wirksam getrennt oder unabhängige Kontrollen eingeführt werden. Besonders beim IKS Subsysteme wurden diese Hinweise zu weniger als der Hälfte beachtet, was sich an dem geringen Beseitigungsgrad der Schwachstellen zeigte. Dagegen wurde in der Vergangenheit nur vereinzelt empfohlen, das Interne Kontrollsystem schriftlich zu dokumentieren. Hier bestanden bei den Körperschaften daher auch noch die größten Defizite.

Mit Ausnahme des Landkreises Bergstraße wurden bei keiner der anderen Körperschaften automatisierte Schnittstellen eingesetzt. Bei dem Landkreis Bergstraße und dem Odenwaldkreis war die Empfehlung, in den Bereichen Jugend und Soziales automatisierte Schnittstellen einzusetzen, bereits in früheren Vergleichenden Prüfungen ausgesprochen worden. Die Empfehlungen wurden hier aber nicht umgesetzt. Dagegen hatte der Landkreis Bergstraße bei der Volkshochschule eine automatisierte Schnittstelle eingerichtet.

Im Bereich des IKS Finanzen und Subsysteme ergaben sich weiterhin Beanstandungen. Dies ist deswegen erstaunlich, weil die in der 238. Vergleichenden Prüfung vorgefundenen Beanstandungen in vielen Fällen bereits Gegenstand ausgesprochener Empfehlungen vorangegangener Vergleichenden Prüfungen waren. Dabei lassen sich auch positive Beispiele wie der Hochtaunuskreis benennen, die aus Vorfällen der Vergangenheit die richtigen Konsequenzen ge-

zogen haben. Damit sich solche Fälle möglichst erst gar nicht ereignen, empfiehlt die Überörtliche Prüfung allen geprüften Körperschaften, die aufgezeigten Mängel kurzfristig abzustellen.

9.5 IKS Vergabewesen

Das kommunale Vergabewesen ist trotz stark zunehmender normativer Reglementierung sowie verpflichtender Standards risikobehaftet. Bei der 119. Vergleichenden Prüfung „Abfallzweckverbände“ sowie der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“ wurden vergaberechtliche Verstöße beziehungsweise Unregelmäßigkeiten festgestellt.⁴¹⁰ Nach Presse-recherchen wurde in zwei der acht untersuchten Körperschaften über Verstöße im Bereich der Vergabe berichtet.⁴¹¹ Diese Vorkommnisse waren Anlass, die Vergabepraxis der Körperschaften zu prüfen, um gegebenenfalls Risikopotenziale zu identifizieren. Sie beziehen sich auf die ordnungsgemäße, rechtssichere und wirtschaftliche Einhaltung der Vergabegrundsätze gemäß § 97 GWB⁴¹². Dazu gehören der Gleichbehandlungsgrundsatz, der Wettbewerbsgrundsatz und das Transparenzgebot.

Beim IKS Vergabewesen wurden die wirtschaftlich bedeutendsten Vergaben aus den Bereichen Abfall, öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) und Schulreinigung untersucht. Dazu wurden die Vergabevermerke und die zugehörigen Anlagen beurteilt. Aus diesen Dokumenten wurde abgeleitet, ob die Vergabegrundsätze eingehalten wurden. Im Fokus standen insbesondere der Gleichbehandlungsgrundsatz, der Wettbewerbsgrundsatz und der Grundsatz der Transparenz in Form der ordnungsgemäßen Dokumentation.

410 Vgl. Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/939, S. 46 und 52f.
Vgl. Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/6812, S. 261ff.

411 Vgl. Artikel „Landrat Michael Cyriax: Vertrauen ist massiv erschüttert“ vom 26. Oktober 2011, <https://www.op-online.de/region/rodgau/untreue-geschaeftsfuehrer-verkehrsgesellschaft-main-taunus-rodgau-1462975.html>, Abruf am 3. Januar 2023.

Vgl. Artikel „Ex-Landrat bereit zu zahlen: vermeidet Untreue-Prozess“ vom 19. Januar 2022, <https://www.welt.de/regionales/hessen/article236339407/Ex-Landrat-breit-zu-zahlen-vermeidet-Untreue-Prozess.html>, Abruf am 3. Januar 2023.

412 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Juli 2022 (BGBl. I S. 1214) geändert worden ist.

Ansicht 133 zeigt die Einhaltung der Vergabegrundsätze nach § 97 GWB.

Quervergleich - Einhaltung der Vergabegrundsätze nach § 97 GWB										
			Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
Gleichbehandlung ¹⁾	Angemessenheit der Verfahrensart	Abfall	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
		ÖPNV	10,0	10,0	n.e.	n.e.	10,0	10,0	n.e.	10,0
		Schulreinigung	10,0	10,0	6,6	10,0	10,0	Inhouse	6,6	10,0
	Einhaltung der Fristen	Abfall	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0
		ÖPNV	10,0	10,0	n.e.	n.e.	10,0	10,0	n.e.	10,0
		Schulreinigung	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	Inhouse	6,6	10,0
Wettbewerb ²⁾	Abfall	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	5,5	10,0	0,0	
	ÖPNV	6,6	10,0	n.e.	n.e.	10,0	10,0	n.e.	3,3	
	Schulreinigung	10,0	10,0	6,6	10,0	10,0	Inhouse	10,0	6,6	
Transparenz ³⁾	Abfall	10,0	10,0	-	10,0	10,0	10,0	10,0	0,0	
	ÖPNV	-	10,0	-	-	10,0	10,0	-	0,0	
	Schulreinigung	10,0	6,6	6,6	10,0	10,0	Inhouse	10,0	-	

¹⁾Annahme zum Gleichbehandlungsgrundsatz nach § 97 Absatz 2 GWB: Die Wertungskriterien sind die Angemessenheit der Verfahrensart und die Einhaltung der Fristen.

²⁾Annahme zum Wettbewerbsgrundsatz nach § 97 Absatz 1 GWB: Wenn eines der Wertungskriterien (Ausnahmetatbestände, Bieterbeteiligung, Vergabeweise, Wertungskriterien, Auftragsänderungen etc.) als nicht sachgerecht beurteilt wurde, so wird dies auf aggregierter Ebene des Wettbewerbsgrundsatzes als insgesamt nicht sachgerecht gewertet.

³⁾Annahme zum Transparenzgebot: Wenn eine der dokumentarischen Anforderungen der untersuchten Vergabevermerke nach § 8 Absatz 2 Nr. 1-12 VgV als nicht sachgerecht beurteilt wurde, so wird dies auf aggregierter Ebene als insgesamt nicht sachgerecht gewertet. Es wurden Bewertungen zwischen 0 und 10 Punkten vergeben. Die Summe der erreichten Punkte der untersuchten Vergaben wurden ins Verhältnis zur Anzahl der untersuchten Vergaben gesetzt.

n.e. = nicht erforderlich (keine Vergabe im untersuchten Prüfungszeitraum oder wirtschaftlich unbedeutend);
 - = keine Vergabe i.S.d. VgV

 = sachgerecht (6,7 bis 10 Punkte);
 = teilweise sachgerecht (3,3 bis 6,6 Punkte);
 = nicht sachgerecht (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen, Vergabeunterlagen Körperschaften

Ansicht 133: Quervergleich - Einhaltung der Vergabegrundsätze nach § 97 GWB

Gleichbehandlungs-
grundsatz

Beim Gleichbehandlungsgrundsatz wurde überprüft, ob die Schwellenwerte der Europäischen Union für Ausschreibungen überschritten wurden und ob bei der Ausschreibung entsprechend den gesetzlichen Vorgaben verfahren wurde. Außerdem wurde die Leistungsform bestimmt, die Verfahrensart sowie die Einhaltung von Fristen und die Vorlage der Vergabevermerke untersucht.

Wie der Quervergleich in Ansicht 133 zeigt, wurde die gewählte Verfahrensart in der Mehrzahl der Fälle als sachgerecht und angemessen angesehen. Die Angemessenheit der gewählten Verfahrensarten ergibt sich aus dem jeweiligen Geltungsbereich von Gesetzen und Vorschriften nach europäischem, Bundes- und Länderrecht.⁴¹³

Beanstandungen ergaben sich in der Kategorie Schulreinigung bei zwei von sieben ausschreibenden Körperschaften.

Die einzuhaltenden Fristen ergeben sich aus dem jeweiligen Geltungsbereich von Gesetzen und Vorschriften nach Europa-, Bundes- und Länderrecht. Die Fristen für den Eingang der Angebote gemäß § 20 VgV⁴¹⁴ betragen je nach gewähltem Vergabeverfahren zwischen 10 und 35 Tagen. Der Quervergleich in Ansicht 133 zeigt, dass die Fristen in der Mehrzahl der Fälle eingehalten wurden. Vereinzelt Beanstandungen ergaben sich in den Kategorien Abfall und Schulreinigung. Grund für die Beanstandungen in der Kategorie Fremdreinigung an Schulen war unter anderem die notwendige Auflösung bestehender Verträge mit einer beauftragten Firma, weil sie ihre vertraglichen Zusagen letztlich insolvenzbedingt nicht erfüllen konnte.

Vergabe „Inhouse“: Schulreinigung beim Landkreis Limburg-Weilburg

Der Landkreis Limburg-Weilburg vergab die Schulreinigung „Inhouse“ an den Eigenbetrieb Gebäudewirtschaft. Bei dieser Vergabeart findet das Vergaberecht keine Anwendung. Voraussetzung für diesen Ausnahmetatbestand vom Vergaberecht sind drei Kriterien:

1. Kontrollkriterium
2. Wesentlichkeitskriterium
3. Beteiligungskriterium

Das Kontrollkriterium ist erfüllt, wenn die Körperschaft sicherstellt, dass sowohl die Beteiligungen als auch die Organe des Eigenbetriebs unter ihrer Kontrolle stehen. Das Wesentlichkeitskriterium ist erfüllt, wenn der Eigenbetrieb überwiegend, das bedeutet zu mehr als 80 Prozent, Aufgaben der Körperschaft verrichtet, mit denen er betraut ist. Um das Beteiligungskriterium zu erfüllen, dürfen keine privaten Kapitalbeteiligungen bestehen. Das ist bei Eigenbetrieben ohnehin nicht der Fall.

Der Landkreis Limburg-Weilburg hatte die Schulreinigung zuvor an verschiedenen Dienstleister vergeben. Das nunmehr gewählte Vergabeverfahren an den Eigenbetrieb war vergaberechtlich nicht zu beanstanden.

Wettbewerbs-
grundsatz

Die Beurteilung des Wettbewerbs richtete sich an verschiedenen Kriterien aus. Die in vorstehender Ansicht 133 dargestellte bieterseitige Wettbewerbssituation ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung dann gegeben, wenn mehr als zwei Bieter und / oder Angebote vorliegen. Es wurde zudem untersucht, ob ein

413 Zum Prüfungszeitpunkt fanden in Hessen die VOB/A (1. Abschnitt) und UVgO Anwendung. Die UVgO hat die VOL/A am 1. September 2021 abgelöst. Das HVTG enthält die landesspezifischen Besonderheiten und verweist ergänzend auf die UVgO.

414 Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Juni 2021 (BGBl. I S. 1691) geändert worden ist.

Wettbewerb unterbleiben konnte, weil ein Ausnahmetatbestand vorlag. Es wurde außerdem erhoben, wie viele Angebote für die Ausschreibungen eingingen und welche Auswahlkriterien für die Vergabe herangezogen wurden.

Die Anzahl der Bieter und / oder Angebote zeigt, wie attraktiv oder unattraktiv der Ausschreibungsgegenstand war.⁴¹⁵ Strukturschwache Regionen müssen häufig um Bieter werben. Deswegen ist dieses Kriterium als Indiz zu werten, ob überhaupt ein Wettbewerb stattgefunden hat. Das Kriterium trifft keine Aussage darüber, warum der Wettbewerb nicht stattfand. Wenn der Überörtlichen Prüfung besondere Umstände vorgetragen wurden, wurde dies als Ausnahmetatbestand gewertet. Ausgewertet wurde außerdem, ob die Auswahlkriterien beschrieben worden sind. Die Bewertung wurde kumuliert in den Kategorien Abfall, ÖPNV sowie Schulreinigung vorgenommen.

Beanstandungen ergaben sich in allen Kategorien. In der Kategorie Abfall war eine bieterseitige Wettbewerbssituation bei sechs⁴¹⁶ von acht Körperschaften vollständig gegeben und im Bereich ÖPNV bei drei⁴¹⁷ von fünf ausschreibenden Körperschaften. In der Kategorie Schulreinigung ergaben sich bei zwei⁴¹⁸ von sieben ausschreibenden Körperschaften Beanstandungen.

Zu den Vergabegrundsätzen gehört das Transparenzgebot gemäß § 97 Absatz 1 GWB. Der Transparenzgrundsatz von Vergabeverfahren wird unter anderem durch Vergabevermerke erfüllt. Die gesetzlichen Anforderungen an die Dokumentation von Vergabeverfahren unterscheiden sich nach Ausschreibungsvolumen sowie nach definierter Leistungsform. Ziel ist es, die getroffenen Entscheidungen auf jeder Stufe des Vergabeverfahrens nachzuvollziehen. Eine ordnungsgemäße Dokumentation erhöht in jedem Fall die Verfahrenssicherheit für den Auftraggeber. Die Vergabevermerke der untersuchten Vergaben wurden im Hinblick auf die gesetzlichen (Minimal-)Anforderungen der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) ausgewertet und analysiert. Dabei sind die Ausführungen in den Vergabevermerken zu den Gründen für die Auswahl (§ 8 Absatz 2 Nr. 2 VgV) und die Gründe für die Vergabe mehrerer Lose an einen Bieter (§ 8 Absatz 2 Nr. 11 VgV) wirtschaftlich von besonderer Bedeutung.

Transparenz-
grundsatz -
Dokumentation

Ansicht 133 zeigt die Analyse der Vergabevermerke gemäß VgV in den Kategorien Abfall, ÖPNV und Schulreinigung. Bei den Vergaben zum Abfall und ÖPNV ergaben sich beim Odenwaldkreis Beanstandungen. Bei den Vergaben zur Schulreinigung ergaben sich beim Landkreis Darmstadt Dieburg und bei der Stadt Hanau Beanstandungen. Diese bezogen sich auf die Dokumentation des Wettbewerbs (u.a. Nennung berücksichtigter Bieter und Gründe für die Vergabe mehrerer Lose an einen Bieter).

415 Denkbar ist auch, dass Ausschreibungsgegenstände wegen eines Mangels an Bietern nicht nachgefragt werden.

416 Dies waren der Landkreis Bergstraße, der Landkreis Darmstadt-Dieburg, die Stadt Hanau, der Hochtaunuskreis, der Landkreis Kassel und der Main-Taunus-Kreis.

417 Dies waren der Landkreis Darmstadt-Dieburg, der Landkreis Kassel und der Landkreis Limburg-Weilburg.

418 Beanstandungen ergaben sich bei der Stadt Hanau sowie beim Odenwaldkreis.

Vergabe unter Handlungsdruck – „Not kennt kein Gebot“

Im Main-Taunus-Kreis und bei der Stadt Hanau wurde jeweils die spontane Vergabe einer Schulreinigung aus 2019 untersucht. Die bestehenden Verträge mussten aufgelöst werden, weil der von beiden Körperschaften beauftragte Dienstleister letztlich insolvenzbedingt seinen vertraglichen Obliegenheiten nicht mehr nachkommen konnte. Um die Reinigung der Schule lückenlos fortführen zu können, stand der Main-Taunus-Kreis und die Stadt Hanau bei der erneuten Ausschreibung der Reinigungsleistungen unter hohem Handlungsdruck. Deswegen entschieden sich beide Körperschaften, eine Interimslösung freihändig zu vergeben. Das entsprach nicht dem geltenden Vergaberecht, weil die entsprechenden Schwellenwerte überschritten waren. Daraus ergaben sich für den Main-Taunus-Kreis und die Stadt Hanau Beanstandungen bei den Vergabegrundsätzen insbesondere bei der Dokumentation in der Kategorie Schulreinigung.

Hoher Handlungsdruck wie in den untersuchten Fällen ist nachvollziehbar. Dennoch darf die Not kein Freifahrtschein sein, das Vergaberecht nicht zu beachten. Das Vergaberecht sieht im Falle der Dringlichkeit einer Vergabe die Möglichkeit vor, Verhandlungsverfahren ohne Teilnahmewettbewerb vorzunehmen. Dennoch ist für diese Verfahren ein minimaler Wettbewerb, wie beispielsweise die Beteiligung von drei Bietern, obligatorisch. Die Gründe für die Dringlichkeit sind außerdem nachvollziehbar zu dokumentieren.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, im Falle der Dringlichkeit, die Spielräume des Vergaberechts im zulässigen Maß zu nutzen.

Die Untersuchung des Vergabewesens zeigt, dass trotz festgestellten Fortschritten weiter Verbesserungsbedarf besteht.

Insbesondere bei der Dokumentation der Vergaben und der Ausfertigung der Vergabevermerke ergaben sich Beanstandungen. Der Transparenzgedanke des Vergaberechts fordert, den Wettbewerb nicht nur zuzulassen, sondern ihn auch zu dokumentieren. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deswegen, die Anforderungen an die Dokumentation umzusetzen.

Es zeigt sich außerdem, dass das Vergaberecht in schwierigen Situationen häufig nicht vollumfänglich angewandt wird. In den untersuchten Fällen ergaben sich hieraus keine wirtschaftlichen Nachteile für die ausschreibenden Stellen. Dennoch besteht gerade hier ein bedeutendes Risiko. Handlungsdruck und Zeitmangel sind zwar nachvollziehbar. Es befreit aber nicht von der gesetzlichen Pflicht, das Verfahrensrecht ausnahmslos anzuwenden und bei Bedarf die gesetzlichen Erleichterungen zu nutzen.

Im Zuge der Prüfung des IKS Vergabewesen wurden auch die Empfehlungen zum Vergabewesen aus vorangegangenen Vergleichenden Prüfungen herangezogen. Dabei wurde untersucht, welche Empfehlungen die geprüften Körperschaften umsetzten. Empfehlungen zum Vergabewesen ergaben sich insbesondere aus der 119. Vergleichenden Prüfung „Abfallzweckverbände“⁴¹⁹ und der 205. Vergleichenden Prüfung „Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II“⁴²⁰.

Ansicht 134 zeigt die Ergebnisse der Nachschau bei den ausgesprochenen Empfehlungen zum Vergabewesen.

Nachschau IKS
Vergabewesen

419 Vgl. Neunzehnter Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 18/939, S. 46 und 52f.

420 Vgl. Einunddreißigster Zusammenfassender Bericht, LT-Drs. 19/6812, S. 261ff.

Quervergleich: Nachschau Vergleichende Prüfungen der Körperschaften zu Vergaben								
	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
119. Vergleichende Prüfung "Abfallzweckverbände"	10,0	-	-	-	-	-	-	7,8
205. Vergleichende Prüfung "Betätigung bei Verkehrsgesellschaften II"	-	10,0	-	4,4	-	0,0	7,8	5,0

Die erreichten Punkte der (nicht, teilweise und umgesetzten) Empfehlungen aus früheren Vergleichenden Prüfungen der Überörtlichen Prüfung wurden ins Verhältnis zur Anzahl der untersuchten Empfehlungen gesetzt.

- = vollständig oder überwiegend umgesetzt (6,7 bis 10 Punkte);
- = teilweise umgesetzt (3,3 bis 6,6 Punkte);
- = nicht umgesetzt (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte früherer Vergleichender Prüfungen

Ansicht 134: Quervergleich: Nachschau Vergleichende Prüfungen der Körperschaften zu Vergaben

Ansicht 134 zeigt, dass die Empfehlungen der 205. Vergleichenden Prüfung bei zwei⁴²¹ von fünf Körperschaften vollständig oder überwiegend umgesetzt wurden. Grund für nicht umgesetzte Empfehlungen war unter anderem, dass die zum Erhebungszeitpunkt der 205. Vergleichenden Prüfung bestehenden Verträge mit den Verkehrsgesellschaften wegen der langen Vertragslaufzeiten im Prüfungszeitraum der 238. Vergleichenden Prüfung unverändert fortbestanden. Die Umsetzung der Empfehlungen war in den anstehenden Ausschreibungsvorhaben konkret geplant.

421 Landkreis Darmstadt-Dieburg und Main-Taunus-Kreis

Odenwaldkreis: Europarechtswidrige Vergabe in der Kategorie Abfall und Neuausschreibung zum 1. Januar 2024

Bei der 119. Vergleichenden Prüfung „Abfallzweckverbände“ stellte der Schlussbericht 2009 für den Müllabfuhr-Zweckverband Odenwald (MZVO) fest, dass der mit der Abfallwirtschaft Odenwald GmbH durch konkludentes Handeln abgeschlossene Dienstleistungsvertrag vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs europarechtswidrig war. Die Kündigung dieses Dienstleistungsvertrags hätte Schadenersatzforderungen der Abfallwirtschaft Odenwald GmbH begründen können.

Ab dem Jahr 2019 wurden Schritte zur Auflösung der Abfallwirtschaft Odenwald GmbH eingeleitet. Die Auflösung der GmbH und die vollständige Neuausschreibung sämtlicher Sammelleistungen ist zum Vertragsbeginn 1. Januar 2024 vorgesehen. Der privatrechtliche Partner hat der Auflösung der GmbH mit Schreiben vom 12. Juli 2022 zugestimmt. Gegenseitige Schadenersatzansprüche wurden nicht erhoben. Die Verbandsversammlung hat sich am 13. September 2022 mehrheitlich für die Auflösung entschieden und die Neuausschreibung der Leistungen beschlossen.

Zum Erhebungszeitpunkt der 238. Vergleichenden Prüfung bestand die europarechtswidrige Situation noch fort, da die Neuausschreibung noch im Gange war. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass einmal geschlossene Verträge nur mühsam wieder aufgelöst oder gekündigt werden können. Das gilt insbesondere dann, wenn der Vertragsgegenstand mehrjährige und umfassende Dienstleistungen betrifft.

Die Neuvergabe ist vergaberechtskonform zu vollziehen.

Beseitigungsgrad
festgestellter
Schwachstellen IKS
Vergabewesen

Ansicht 135 zeigt der Grad der Beseitigung bei den Empfehlungen zum Vergabewesen.

Beseitigungsgrad der vorgefundenen Schwachstellen IKS Vergabewesen									
Bereich	Prüfungsfeststellungen / Empfehlungen zu	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
IKS Vergabewesen (Abfall, Verkehr)	Beurteilung zum Erhebungszeitpunkt	9,5	10,0	10,0	10,0	10,0	9,2	10,0	5,0
	Empfehlungen aus vorangegangenen Prüfungen umgesetzt	10,0	10,0	-	4,4	-	0,0	7,8	6,4

Die Bepunktung ermittelt sich wie folgt:

Die Summe der in einem Bereich erreichten Punkte wurden ins Verhältnis zur Anzahl der Wertungen gesetzt.

- = vollständig oder überwiegend umgesetzt (6,7 bis 10 Punkte);
- = teilweise umgesetzt (3,3 bis 6,6 Punkte);
- = nicht umgesetzt (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebungen; Schlussberichte früherer Vergleichender Prüfungen

Ansicht 135: Beseitigungsgrad der vorgefundenen Schwachstellen IKS Vergabewesen

Aus Ansicht 135 ist ersichtlich, dass die Auswertung der Vergabevermerke zum Erhebungszeitpunkt ein positives Bild ergab. Einzig beim Odenwaldkreis ergaben sich Beanstandungen, weil dieser zwar mit der Beseitigung der Mängel begonnen hatte, diese aber noch nicht abgestellt waren. Der Beseitigungsgrad im Verhältnis zu früheren Prüfungen fiel deswegen mit 6,4 gering aus.

Die stichprobenhafte Prüfung im Bereich Vergabe zeigte, dass die Vergabegrundsätze regelmäßig eingehalten wurden. Die vorhandenen Mängel in der Dokumentation müssen hingegen dringend abgestellt werden. Die Empfehlungen aus vorangegangenen Vergleichenden Prüfungen wurden überwiegend umgesetzt. Mängel bei den Vergabegrundsätzen und der Dokumentation der Vergabe betrafen langfristige Verträge, die nicht schnell gekündigt werden konnten oder noch eine vertragliche Restlaufzeit aufwiesen. Das war beispielsweise bei den Vergaben im Bereich Abfall im Odenwaldkreis der Fall. Außerdem waren Verstöße gegen die Vergabegrundsätze festzustellen, wenn ein hoher Handlungsdruck dazu führte, dass die gesetzlichen Vorgaben nicht eingehalten wurden. Das war beispielsweise bei der Schulreinigung im Main-Taunus-Kreis und bei der Stadt Hanau der Fall.

9.6 IKS Zuschussverwaltung

Die geprüften Körperschaften zahlten jährlich Zuschüsse an zahlreiche Empfänger aus. Dabei entscheidet die Körperschaft im Rahmen ihres Ermessens darüber, ob Zuschüsse gewährt werden und falls ja, in welcher Höhe.

Bei der Organisation der Zuschussverwaltung standen Aufbau- und Ablauforganisation im Vordergrund. Es wurde untersucht, ob Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen bestanden und ob pauschale Gewährungen zulässig waren. Außerdem wurde erhoben, ob in der Körperschaft eine zentrale Stelle eingerichtet war, die die Zuschüsse bearbeitete beziehungsweise ob eine zentrale Datenbank vorhanden war, die Zuschüsse der Körperschaften zentral zusammenführte und darstellte.

Quervergleich - Organisation der Zuschussverwaltung		Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
Richtlinie	Richtlinie für die Gewährung von Zuschüssen vorhanden?	⊖	⊖	✓	⊖	●	⊖	✓	⊖
	Keine pauschale Gewährung bis zu vorgegebenem Betrag möglich?	⊖	✓	●	●	✓	●	●	●
Organisation	Zentrale Zuschussstelle vorhanden?	●	●	●	✓	●	✓	●	●
	Zentrale Zuschussdatenbank vorhanden?	●	●	●	●	●	✓	⊖	⊖
■ und ✓ = ja; ■ und ⊖ = teilweise; ■ und ● = nein.									
Quelle: Eigene Erhebung, Zuschussbescheide Körperschaften									

Ansicht 136: Quervergleich - Organisation der Zuschussverwaltung

Richtlinie

Ansicht 136 zeigt, dass die Stadt Hanau und der Main-Taunus-Kreis eine allgemeine Richtlinie abgefasst hatten, in der geregelt war, welche Bedingungen für die Gewährung von Zuschüssen galten. Die Landkreise Bergstraße, Limburg-Weilburg und der Odenwaldkreis hatten eine Richtlinie teilweise für spezifische Fachbereiche und -dienste abgefasst. Außerdem regelten die Richtlinien die Rahmenbedingungen für pauschale Zuschüsse.

Werden durch die Körperschaften Richtlinien erstellt, die allen Zuschussbescheiden angefügt werden, können hier Bedingungen formuliert werden, die für alle Zuschüsse gelten sollen. Das kann beispielsweise auch beinhalten, den örtlichen und überörtlichen Prüfungsinstitutionen entsprechende Prüfungsrechte einzuräumen.

Nebenbestimmung zur Zuschussgewährung im Main-Taunus-Kreis

Der Main-Taunus-Kreis hatte Richtlinien für die Gewährung von Zuschüssen erlassen. In den Fachbereichen bestanden außerdem spezifische Regelungen für die Zuschussgewährung. Daneben fasste der Main-Taunus-Kreis allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (ANBest-I) ab. Dabei hatte der Main-Taunus-Kreis sich an Verwaltungsvorschriften des Bundes orientiert und sie an die eigenen Belange angepasst. Auf die Nebenbestimmungen wird im Zuwendungsbescheid bzw. -vertrag hingewiesen. Sie werden außerdem als Anlage angefügt. Dort sind wichtige Fragen zum Verwendungsnachweis, zu Prüfrechten und zu Rückzahlungsmodalitäten geregelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Gebietskörperschaften, allgemeine Richtlinien abzufassen, in denen verbindlich geregelt wird, welche Bedingungen gelten sollen, wenn Zuschüsse gewährt werden. Diese Richtlinien sollten außerdem regeln, wie mit pauschalen Zuschüssen verfahren wird und zwingend die Prüfungsrechte für die örtliche und überörtliche Prüfung beinhalten.

Organisation

Beim Hochtaunuskreis und dem Landkreis Limburg-Weilburg waren zentrale Stellen eingerichtet, die sich mit den vergebenen Zuschüssen befassten. Beim Landkreis Limburg-Weilburg war - in rudimentärer Form - eine Zuschussdatenbank vorhanden.

Auswertung
Stichprobe
Zuschüsse

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Gebietskörperschaften, eine zentrale Zuschussstelle und -datenbank einzurichten, um einen Überblick über alle Zuschüsse der Körperschaft zu erlangen und diese zentral steuern zu können.

Die untersuchten Gebietskörperschaften bewilligten im Prüfungszeitraum 2017 bis 2021 eine Vielzahl von Zuschüssen.⁴²² Die Stichprobenauswahl wurde auf Zuschüsse des Zeitraums 2020 bis 2021 eingegrenzt und fokussierte sich auf wirtschaftlich bedeutende Zuschüsse. Daneben wurden Zuschüsse mittels Zufallsauswahl oder Auffälligkeiten (zum Beispiel Überzahlung) ausgewählt. Investive Zuschüsse wurden grundsätzlich nicht berücksichtigt.

Bei den Zuschüssen der ausgewählten Stichprobe wurden die Zuschussgewährung mittels Antrag oder Bescheid sowie die eingeräumten Prüfrechte untersucht. Außerdem wurde der Nachweis der Verwendung überprüft.

Ansicht 137 zeigt den Quervergleich zur Zuschussverwaltung.

422 Die zu prüfenden Körperschaften zahlten im Prüfungszeitraum an eine Vielzahl von Empfängern Zuschüsse aus. Eine vollständige Prüfung war deswegen nicht möglich. Stattdessen wurden Stichproben gezogen und untersucht. Die stichprobefahnde Prüfung bietet zudem die Möglichkeit, die ausgewählten Zuschüsse detaillierter zu prüfen, als das bei einer vollständigen Prüfung möglich wäre. Von der Auswertung der Stichprobe lässt sich auf Ergebnisse bei der Grundgesamtheit schließen.

Quervergleich - Auswertung Stichprobe Zuschussverwaltung									
		Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt-Dieburg	Stadt Hanau	Hochtaunuskreis	Landkreis Kassel	Landkreis Limburg-Weilburg	Main-Taunus-Kreis	Odenwaldkreis
Zuschuss	An- / Vertrag / Vereinbarung / Beschluss / Bescheid	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	9,5	9,3
Prüf-rechte	Körperschaft	6,9	8,5	8,0	8,8	10,0	7,0	8,0	9,3
	Überörtliche Prüfung	2,3	3,3	3,0	7,5	1,7	1,0	2,5	4,3
Verwend-ung	Nachweis durch Empfänger geführt	9,2	9,2	10,0	10,0	7,5	7,0	9,0	9,3

Es wurden Bewertungen zwischen 0 und 10 Punkten vergeben. Die Summe der erreichten Punkte der untersuchten Zuschüsse wurden ins Verhältnis zur Anzahl der untersuchten Zuschüsse gesetzt.

= sachgerecht (6,7 bis 10 Punkte);
 = teilweise sachgerecht (3,3 bis 6,6 Punkte);
 = nicht sachgerecht (0 bis 3,2 Punkte).

Quelle: Eigene Erhebung; Zuschussunterlagen Körperschaften

Ansicht 137: Quervergleich - Auswertung Stichprobe Zuschussverwaltung

Der Quervergleich in Ansicht 137 zeigt, dass bei den geprüften Körperschaften in vielen Fällen ein Antrag beziehungsweise ein Vertrag oder eine Vereinbarung vorlag. Prüfrechte zugunsten der untersuchten Körperschaften waren überwiegend vorhanden. Prüfrechte zugunsten der Überörtlichen Prüfung oder einer Aufsichtsbehörde (so Ministerien) waren einzig im Hochtaunuskreis in sachgerechtem Umfang eingeräumt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt allen Gebietskörperschaften zuschussbegründende Unterlagen zu erstellen und Prüfrechte gegenüber der Körperschaft sowie der Überörtlichen Prüfung einzuräumen.

Der Quervergleich zeigt auch, dass die Verwendung der Mittel in der Mehrzahl der Fälle nachgewiesen wurde. Der Nachweis der Verwendung folgte keinem festgelegten und standardisierten Schema. Für den Nachweis der Verwendung der gewährten Zuwendungen gab es zum Prüfungszeitpunkt kein gesetzliches Sollobjekt. Eine generelle Vorgehensweise für die Prüfung von Verwendungsnachweisen war nicht etabliert.

Als grundlegende Mindestanforderung wird die Verwendung eines standardisierten Vordrucks angesehen, der alle notwendigen Informationen aufführt und auf dem die Prüfvermerke angebracht sind. Der Prozess der Zuschussgewährung ist mit der Prüfung des Verwendungsnachweises abgeschlossen. Der Verwendungsnachweis nimmt im Prozess der Zuschussgewährung deswegen eine

Standardisierte
Verwendungsnachweise und Leitfadens

ähnliche Stellung ein, wie der Vergabevermerk im Zuge einer Vergabe (siehe Abschnitt 9.5). Ein standardisierter Verwendungsnachweis ermöglicht einem fremden Dritten oder einem Prüfer, innerhalb von kurzer Zeit einen Überblick über die (zweckentsprechende) Verwendung zu gewinnen.

Die Zuschüsse wurden (dezentral) durch die Fachämter gewährt. Wie der Quervergleich zur Organisation der Zuschussverwaltung zeigt, bestanden für die Zuschussgewährung und den Nachweis der Verwendung nur teilweise Richtlinien (siehe Ansicht 136). Erhebungen bei den Rechnungsprüfungsämtern ergaben, dass unter anderem in der Stadt Hanau und im Main-Taunus-Kreis Checklisten und Vorgaben für die ordnungsgemäße und sachgerechte Führung und Prüfung von Verwendungsnachweisen genutzt wurden.

Die Organisation der Zuschussverwaltung zeigte sich verbesserungsbedürftig. Eine zentrale Dokumentation der Zuschüsse war die Ausnahme. Insbesondere bei der Prüfung der ordnungsgemäßen Verwendung der Zuschüsse ist eine standardisierte Vorgehensweise zu empfehlen, damit die Zuschussgeber eventuelle Rückforderungen von Zuschüssen durchsetzen können.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Körperschaften, standardisierte Verwendungsnachweise zu implementieren. In der Anlage zu diesem Bericht findet sich deswegen ein von der Überörtlichen Prüfung entwickelter Leitfaden mit definierten Mindeststandards. Dieser Leitfaden gibt die aus dieser Prüfung gewonnenen Erfahrungen wieder.

9.7 Ausblick

Bei der Beseitigung von Schwachstellen im IKS Finanzen und Subsysteme stehen die Körperschaften in der Pflicht. Empfehlungen vorangegangener Prüfungen sind teilweise seit Jahren nicht umgesetzt. Demnach ist potenziellen Tätern Tür und Tor geöffnet. Werden bekannte Schwachstellen nicht beseitigt, können sich Personen zu gesetzeswidrigem Verhalten provozieren lassen.

Mit anderen Worten: Nehmen die Körperschaften dolose Handlungen zumindest billigend in Kauf, stellt sich die Frage, wer für entstehende Schäden haftet. Dabei sind strafrechtliche, zivilrechtliche und arbeitsrechtliche Konsequenzen denkbar. Auch die Frage, ob eine Versicherung im Schadenfall eintritt ist regelmäßig davon abhängig, ob Kontrollen eingerichtet und vollzogen werden. Dabei haben aber auch die Softwareanbieter und die ekom21 – KGRZ Hessen ihren Beitrag zu leisten. Für sie stellt sich ebenso wie für die Körperschaften die Frage der Haftung für potenzielle Schäden.

Die Untersuchung zeigte außerdem, dass die Prüfungsrechte für die örtlichen und überörtlichen Prüfungsorgane bei der Gewährung von Zuschüssen nur teilweise eingeräumt wurden. Dadurch ergeben sich prüfungsfreie Räume, in denen dolose Handlungen zum Schaden der Körperschaften begünstigt werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt deswegen, die Prüfungsrechte durchgängig einzuräumen.

Gerade in den Fällen der Dringlichkeit ist das Risiko, dass Fehler im Vergabeprozess finanzielle Schäden auslösen, hoch. In diesen Fällen, wenn ein hohes Risiko besteht, sollten die vorhandenen zulässigen Möglichkeiten zur Vereinfachung der Verfahren innerhalb des Vergaberechts genutzt werden. Diese Mindestanforderungen dürfen aber nicht unterschritten werden.

9.8 Anhang: Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise

Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise
Grundlegende Mindestanforderungen und Dokumentation
Standardisierten Vordruck verwenden
Gewährende Stelle in Verwaltung, verantwortlicher Personenkreis sowie Datum
Verwendungszweck
Zuwendungsempfänger
Zuwendungsbetrag
Referenzierte Anlagen seitens Zuwendungsempfänger
Unterschrift Zuwendungsempfänger
Prüfvermerk von Zuwendungsempfänger und -geber (inkl. Revision)
Vier-Augen-Prinzip bei der Prüfung der Verwendungsnachweise durch den Zuwendungsgeber beachten
Mindestanforderungen an die rechnerische Prüfung und das Zahlenwerk
Summarische Prüfung von Einnahmen, Ausgaben und Endergebnis
Plausibilitätsprüfung beispielsweise bei Personalkosten (Angaben zu Personalkosten und -fällen mit Eingruppierung)
Einhaltung zuschussgewährender Rechtsvorschriften / Erlasse / Nebenbestimmungen
Fristgemäße Verwendung der erhaltenen Zuwendung
Angaben zu spezifischen Themen, Umsatzsteuer und Vorsteuerberechtigung, Habenzinsen und Eigenmittel (Zuwendungsquote)
Mindestanforderungen an die sachliche Prüfung
Überprüfbare Angaben (Anzahl geförderte Personen oder Auslastung geförderte Einrichtung)
Abschließende Beurteilung / Bewertung im Hinblick auf Erreichung sachlicher Ziele durch die Zuschussung
Quelle: Eigene Darstellung

Ansicht 138: Leitfaden Mindestanforderungen an Verwendungsnachweise

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 ÜPKKG⁴²³ bezeichnet sie als Prüfungsgegenstände. Die Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG zeigt Ansicht 139.

Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG	
Nr. 1	5 kreisfreie Städte ¹⁾ 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	417 kreisangehörige Städte und Gemeinden ¹⁾ 43 Städte und Gemeinden bis 3.000 74 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000 132 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000 129 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000 32 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000 6 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000 1 Stadt über 100.000
Nr. 3	21 Landkreise ²⁾ 1 Landkreis unter 100.000 3 Landkreise von 100.001 bis 150.000 4 Landkreise von 150.001 bis 200.000 9 Landkreise von 200.001 bis 300.000 3 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	272 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände
Nr. 10	3 Versorgungskassen für Beamte
Nr. 11	4 Zusatzversorgungskassen für Arbeitnehmer
Nr. 12	19 Anstalten des öffentlichen Rechts, die durch oder mit Beteiligung kommunaler Körperschaften errichtet worden sind, mit Ausnahme der Sparkassen
Anmerkung: Die Einwohnerzahl Hessens lag zum 31.12.2022 bei insgesamt 6.391.360 (zum 31.12.2021 bei 6.295.017).	
¹⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO ⁴²⁴	
²⁾ aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO ⁴²⁵	
Quelle: § 4 Absatz 1 Nr. 1 bis 12 ÜPKKG	

Ansicht 139: Struktur der zu prüfenden kommunalen Körperschaften auf Basis der Gliederung von § 4 Absatz 1 ÜPKKG

423 Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993, GVBl. I, S. 708, zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318); vgl. Abschnitt 12, S. 312 f. des vorliegenden Berichts.

424 Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. I, S. 142 ff.; Stand nach Änderung durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2018, GVBl. S. 291.

425 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 13 Projekte zu bearbeiten, von denen sechs in diesem Zeitraum beendet wurden. Geprüft wurden 159 Körperschaften (mit dem Landeswohlfahrtsverband Hessen) und alle 442 Kommunen im Rahmen der In-house-Prüfung der Vorberichte zum Haushaltsplan.

11.1 Beendete Prüfungen

11.1.1 Prüfungsvolumen und Ergebnisverbesserungen

Die in diesem Bericht vorgestellten sechs Projekte bei insgesamt 82 kommunalen Körperschaften umfassten ein Prüfungsvolumen von rund vier Milliarden Euro (Ansicht 140). 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: Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale			
	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Haushaltsstrukturprüfungen	42	2.133,8 Mio. €	53,0 Mio. €
233. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“	6	1.686,5 Mio. €	42,9 Mio. €
Bad Homburg v. d. Höhe, Fulda, Gießen, Marburg, Rüsselsheim am Main, Wetzlar			
234. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“	18	325,7 Mio. €	7,4 Mio. €
Battenberg (Eder), Biebesheim am Rhein, Breidenbach, Dietzhöhlztal, Einhausen, Elz, Fernwald, Gernsheim, Großalmerode, Greifenstein, Heringen (Werra), Münzenberg, Otzberg, Sinn, Sulzbach (Taunus), Villmar, Wabern, Zierenberg			
235. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“	18	121,6 Mio. €	2,7 Mio. €
Abtsteinach, Bad Karlshafen, Bromskirchen, Feldatal, Fischbachtal, Flörsbachtal, Gorxheimertal, Groß-Bieberau, Hammersbach, Hirzenhain, Kefenrod, Malsfeld, Nüsttal, Ottrau, Rasdorf, Ringgau, Romrod, Schwarzenborn			

	Körperschaften	Prüfungsvolumen ¹⁾	Potenziale
Fachprüfungen	40	2.078,5 Mio. €	0,7 Mio. €
236. Vergleichende Prüfung „Klima- und Energiemanagement“ Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Dillenburg, Eltville am Rhein, Flörsheim am Main, Heppenheim (Bergstraße), Hünstetten, Karben, Königstein im Taunus, Langgöns, Münster (Hessen), Neuhof, Nidda, Ober-Ramstadt, Schotten, Stadtallendorf	16	14,9 Mio. €	n.e.
237. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement III“ Alsfeld, Babenhausen, Bad Nauheim, Bad Wildungen, Dietzenbach, Eschwege, Frankenberg (Eder), Groß-Umstadt, Heusenstamm, Hünfeld, Kirchhain, Langen, Pohlheim, Rodgau, Schlüchtern, Schwalmstadt	16	291,9 Mio. €	0,7 Mio. €
238. Vergleichende Prüfung „Nachschau IKS und Vergabewesen“ Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis sowie die Stadt Hanau.	8	1.771,7 Mio. €	n.e.
Summe	82	4.212,3 Mio. €	53,7 Mio. €

¹⁾ Das Prüfungsvolumen bezieht sich grundsätzlich auf ein Haushaltsjahr, ggf. bildet es den Durchschnittswert über den mehrjährigen Prüfungszeitraum ab.

²⁾ Bei der 236. und der 238. Vergleichenden Prüfung wurden keine Ergebnisverbesserungspotenziale ermittelt (n.e. = nicht ermittelt).

Quelle: Eigene Erhebungen

Ansicht 140: Beendete Prüfungen: Prüfungsvolumina und Ergebnisverbesserungspotenziale

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 181 Besprechungen geführt.⁴²⁶

⁴²⁶ Die Besprechungsdauer lag bei rund 240 Stunden.

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, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit aufzeigte.

Die Summe der aufgezeigten Ergebnisverbesserungspotenziale betrug insgesamt rund 53,7 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 Beschlussorganen 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 2023 zu äußern. Darüber hinaus wurde das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz um Stellungnahme zur 236. Vergleichenden Prüfung „Klima- und Energiemanagement“ gebeten.

11.1.2 Prüfungsbeauftragte

Die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften prüft auf vergleichender Grundlage (§ 3 Absatz 1 Satz 2 ÜPKKG⁴²⁷). 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 141 sind für die in diesem Bericht vorgestellten sechs Projekte die Prüfungsbeauftragten mit ihren Mitarbeitern namentlich aufgeführt.

427 Das Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung (ÜPKKG) ist in Abschnitt 12, S. 292 f. wiedergegeben.

Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2023 beendeten Prüfungen

Haushaltsstrukturprüfungen

**233. Vergleichende Prüfung
„Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“**

Prüfungsbeauftragter	WP/StB Torsten Weimar Gesamtverantwortlicher
P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Thomas Georg Projektleitung und Gesamtverantwortung IT
	WP/StB Maik Althoff Stellvertretende Projektleitung
	WP/StB Thomas Müller Qualitätssicherung
	StB Martin Gros Prüfer
	StB Jörn Winkler Prüfer
	Jan Dominkík Vogel Prüfer
	Elyesa Direk Prüfer
	Olga Rastseluieva Prüferin
	Immanuel Wille Prüfer

**234. Vergleichende Prüfung
„Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“**

Prüfungsbeauftragter	WP/StB/RA/Dipl.-Kaufmann Andreas Offermann Gesamtverantwortlicher
MNT Revision und Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Biebricher Allee 39 65187 Wiesbaden	WP/StB/Dipl.-Betriebswirt (FH) Christian Wendt Projektleiter
	WP/StB/Dipl.-Betriebswirt (FH)/ Master of Science (M.Sc.) Steffen Fuhrländer Stellvertretender Projektleiter
	Dipl.-Kauffrau Claudia Liebs Prüferin
	StB Bastian Wisser Prüfer
	Bachelor of Laws (LL.B.) Eda Nur Fidan Prüfungsassistentin
	WP/StB/Dipl.-Kaufmann Thomas Semler Qualitätssicherung

**235. Vergleichende Prüfung
„Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“**

Prüfungsbeauftragter Willitzer Baumann Schwed Wirtschaftsprüfer Steuerberater Notar und Rechtsanwälte Rosenstraße 2 65189 Wiesbaden mit dem Unterauftragnehmer: AMHOCON Management & Consulting GmbH Am Lauterbach 85 65232 Taunusstein	WP/StB Frank Schwed Partner Gesamtverantwortlicher
	Dipl.-Betriebswirt (FH) Simon Zell Projektleiter
	Dipl.-Betriebswirt (FH), Bürgermeister a. D. Michael Hofnagel Stellvertretender Projektleiter AMHOCON Management & Consulting GmbH
	Dipl.-Betriebswirtin (FH), Qualifizierte Spielplatzprüferin nach DIN 7961-1 und -2 Andrea Hofnagel Prüferin
	Bachelor of Laws (LL.B.) Maria Kuschel Prüferin
	StBin, Master of Laws (LL.M.), Master of Arts (M.A.) Rebecca Landefeld Prüferin
	Bachelor of Laws (LL.B.) Andrea Schmidt Prüferin
	StB Michael Willitzer Partner Qualitätssicherung

Fachprüfungen

**236. Vergleichende Prüfung
„Klima- und Energiemanagement“**

Prüfungsbeauftragter BSL Managementberatung GmbH Am Winterhafen 2 55131 Mainz mit dem Unterauftragnehmer B.A.U.M. Consult GmbH Osterstraße 58 20259 Hamburg	M.Sc. (Technisches Gebäudemanagement) Patrick Fraß Mitglied der Geschäftsleitung Gesamtverantwortlicher
	Dipl.-Ing. (Elektrotechnik) Torsten Sievers Mitglied der Geschäftsleitung Projektleiter
	M.Sc. (BWL) Alina Hanschow Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl. Kfm. Jörg Krüger Prüfer
	B.A. (Regionalmanagement) Sandra Giglmaier Prüferin
	Dipl.-Geografin Anna Kroschel Prüferin
	Diplomforstwirt Michael Wedler Prüfer
	M.A. (Technik- und Umweltsoziologie) Benjamin Zilker Prüfer
	B.Sc. (Umweltwissenschaften) Matthias Otto Prüfer

	Dipl.-Volkswirt Peter Krabbe Fachlicher Qualitätsmanager
	Dipl.-Verwaltungswirt Stefan Schneider Qualitätsbeauftragter
237. Vergleichende Prüfung „Personalmanagement III“	
Prüfungsbeauftragter	Dr. Hilmar Schmidt Managing Director & Partner Gesamtverantwortlicher
Kienbaum Consultants International GmbH Edmund-Rumpler-Straße 5 51149 Köln	Biologin Iris Oguz-Burchart Projektleiterin
	Dipl.-Kauffrau Susanne Gietz Stellvertretende Projektleiterin
	Dipl.-Verwaltungswirt Peter Diericks Prüfer
	Master of Public Policy Timo Unger Prüfer
	Dipl.-Verwaltungswirt, Verwaltungsbetriebswirt Jörg Petzold Qualitätssicherung
238. Vergleichende Prüfung „Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“	
Prüfungsbeauftragter	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Torsten Weimar Geschäftsführer Gesamtverantwortlicher
P & P Treuhand GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft Löhergasse 1 65510 Idstein	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (BA) Maik Althoff Geschäftsführer Projektleiter
	WP/StB Dipl.-Wirtschaftsinformatiker Thomas Georg Geschäftsführer Stellvertretender Projektleiter
	WP/StB Dipl. Betriebswirt (FH) Johannes Sturm Geschäftsführer Prüfer
	Bachelor of Arts in Business Administration Immanuel Wille Prüfer
	Master of Business Administration Julian Linke Prüfer
	Bachelor of Engineering, Elyesa Direk Prüfungsassistent
	WP/StB Dipl.-Betriebswirt (FH) Thomas Müller Geschäftsführer Qualitätssicherung
	Dipl.-Kauffrau (FH) Anette Schmelzer Qualitätssicherung
Unterauftragnehmer	Rechtsanwältin Andrea Maria Kullack Partner vergaberechtliche Beurteilung
Grothmann Klemm Kullack Fuchs Geiser Rechtsanwälte PartG mbB Opernplatz 14 60313 Frankfurt am Main	

Ansicht 141: Prüfungsbeauftragte der im Jahr 2023 beendeten Prüfungen

11.2 Laufende Prüfungen

Aktuell ist die Überörtliche Prüfung in sechs Projekten bei 77 Körperschaften tätig (Ansicht 142). Darüber hinaus findet die 239. Vergleichende Prüfung „Vorbericht Haushaltsplan“ bei allen 442 hessischen Kommunen (Landkreise, Städte und Gemeinden) als Inhouse-Prüfung statt.

Die Ergebnisse dieser Prüfungen werden voraussichtlich in den Kommunalbericht 2024 des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs aufgenommen.

Laufende Prüfungen	
Inhouse-Prüfung	
239. Vergleichende Prüfung „Vorbericht Haushaltsplan“	442 geprüfte Körperschaften: alle hessischen Landkreise, Städte und Gemeinden
Haushaltsstrukturprüfungen	
241. Prüfung „Haushaltsstruktur 2023: Landeswohlfahrtsverband“	1 geprüfte Körperschaft: Landeswohlfahrtsverband Hessen
242. Vergleichende Prüfung "Haushaltsstruktur 2023: Städte und Gemeinden"	18 geprüfte Körperschaften: Ahnatal, Bad König, Biebertal, Dautphetal, Edermünde, Felsberg, Fuldabrück, Heidenrod, Lahntal, Nauheim, Neukirchen/Knüllgebirge, Niddatal, Reichelsheim (Odenwald), Rodenbach, Schaafheim, Selters (Taunus), Weimar, Wöllstadt
243. Vergleichende Prüfung „Haushaltsstruktur 2023: Kleine Städte und Gemeinden"	18 geprüfte Körperschaften: Elbtal, Friedewald, Grasellenbach, Grebenhain, Kiedrich, Knüllwald, Körle, Lautertal (Vogelsberg), Lorch am Rhein, Ludwigsau, Morschen, Nieste, Poppenhausen (Wasserkuppe), Rosenthal, Schenk-lengsfeld, Wehretal, Weißenborn, Wohratal
Fachprüfungen	
240. Vergleichende Prüfung „Gesundheitswesen – Kliniken II“	8 geprüfte Körperschaften Städte Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden sowie die Landkreise Hochtaunuskreis und Main-Taunus-Kreis – jeweils mit ihren Kliniken
244. Vergleichende Prüfung „Finanzmanagement“	16 geprüfte Körperschaften Bad Emstal, Eppertshausen, Eppstein, Florstadt, Fuldata, Gersfeld (Rhön), Glashütten, Hasselroth, Hessisch Lichtenau, Homberg (Efze), Hungen, Langenselbold, Lauterbach (Hessen), Lindenfels, Schöneck, Wölfersheim
245. Vergleichende Prüfung „Smart Cities – Digitale Kommunen“	16 geprüfte Körperschaften Bad Hersfeld, Bad Vilbel, Bruchköbel, Dreieich, Eichenzell, Friedrichsdorf, Gelnhausen, Griesheim, Haiger, Hofheim am Taunus, Korbach, Lampertheim, Limburg a.d. Lahn, Nidderau, Oberursel (Taunus), Raunheim

Ansicht 142: Laufende Prüfungen

Darüber hinaus befinden sich fünf weitere Vergleichende Prüfungen bei 72 kommunalen Körperschaften in der Ausschreibungsphase.

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 6 des Gesetzes vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318)

§ 1 Zuständige Behörde⁴²⁸

¹Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. ²Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.

§ 2 Personal

¹Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofes. ²Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofes heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

§ 3 Inhalt der Prüfungen⁴²⁹

(1) ¹Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. ²Dabei ist grundsätzlich auf vergleichenden Grundlagen zu prüfen, ob insbesondere

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepasst werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,

7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,

8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlass für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

³Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) ¹Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. ²Wenden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. ³Wird ein bereits geprüftes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

§ 4 Gegenstand

(1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Regionalverband Frankfurt/Rhein-Main,⁴³⁰
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,⁴³¹
7. die Pflichtverbände nach § 5 des Gesetzes über die Metropolregion Frankfurt/ Rhein-Main,⁴³²
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

428 § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I, S. 542).

429 § 3 Absatz 1 geändert durch Gesetz zur Änderung der Hessischen Gemeindeordnung und anderer Gesetze vom 31. Januar 2005 (GVBl. I, S. 54 ff.).

430 § 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).

431 § 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).

432 § 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).

Verbandsmitglieder einbezogen werden,⁴³³

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.⁴³⁴

(2) ¹Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. ²Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Abs. 1 verbunden werden.

§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht⁴³⁵

(1) ¹Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. ²Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. ³Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. ⁴Mit der Wahrnehmung der Prüfungen kann er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, andere geeignete Dritte oder Bedienstete nach § 2 beauftragen.

(2) ¹Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. ²Im Übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) ¹Lässt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Abs. 2 gilt entsprechend. ²Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Abs. 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten lässt.

(5) ¹Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. ²Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

§ 6 Prüfungsergebnis⁴³⁶

(1) ¹Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. ²Er kann auch Schlussbesprechungen durchführen. ³Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlussbericht zusammengefasst. ⁴Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde sowie dem Rechnungsprüfungsamt zu übersenden. ⁵Er ist dem Beschlussorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekannt zu geben; mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) ¹Der Präsident legt nach Abschluss eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. ²Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 der Hessischen Gemeindeordnung und den Rechnungsprüfungsämtern bekannt zu geben.

§ 7 Unterrichtung und Anhörung

Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlass von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

§ 8 Kostenpflicht

¹Wird gegen die Pflichten des § 5 Abs. 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden

433 § 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.).

434 § 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.).

435 § 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.).

436 § 6 Absatz 1 Satz 4 und Absatz 3 Satz 2 geändert durch Gesetz zur Verbesserung der politischen Teilhabe von ausländischen Einwohnerinnen und Einwohnern an der Kommunalpolitik sowie zur Änderung kommunal- und wahlrechtlicher Vorschriften vom 7. Mai 2020 (GVBl. S. 318).

Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. ²Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Abs. 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Dienstes gleich.

§ 9 Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

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

Dr. Ulrich Keilmann
Direktor beim Hessischen
Rechnungshof
Abteilungsleiter

Stefan Nickel
Ministerialrat
Stellv. Abteilungsleiter
Referatsleiter ÜP1

Dr. Marc Gnädinger
Ministerialrat
Referatsleiter ÜP2

Steffen Thiel
Regierungsdirektor
Referent
Projektleiter

Günter Wagner
Regierungsdirektor
Referent
(bis 31.05.2023)

Heike Weyell
Regierungsdirektorin
Referentin
(bis 30.04.2023)

Wolfram Gierer
Regierungsoberrat
Referent
Projektleiter

Felix Volk
Regierungsrat
Referent

Thomas Ihrig
Referent

Konstanze Berlit
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Matthias Mücke
Oberrechnungsrat
Projektleiter

Anja Rippl
Oberrechnungsrätin
Projektleiterin

Ferdinand Koob
Rechnungsrat
Sachbearbeiter

Christian Petersohn
Oberrechnungsrat
Sachbearbeiter

Heidrun Funk
Verwaltungsmitarbeiterin

Natascha Ehret
Verwaltungsmitarbeiterin

Fabian Serba
Verwaltungsmitarbeiter

„Haushaltsstruktur 2022: Sonderstatusstädte“ – 233. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2022: Städte und Gemeinden“ – 234. Vergleichende Prüfung

„Haushaltsstruktur 2022: Kleine Gemeinden“ – 235. Vergleichende Prüfung

„Klima- und Energiemanagement“ – 236. Vergleichende Prüfung

„Personalmanagement III“ – 237. Vergleichende Prüfung

„Nachschauprüfung IKS und Vergabewesen“ – 238. Vergleichende Prüfung

