



14. Wahlperiode

Drucksache **14/3800**

# HESSISCHER LANDTAG

06. 05. 98

## **Bericht**

### **des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**

**betreffend überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften  
über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung für die Zeit  
vom 1. Januar bis 31. Juli 1997**

**(Fünfter Zusammenfassender Bericht)**

Eingegangen am 6. Mai 1998 · Ausgegeben am 14. Mai 1998

Druck: ELEKTRA GmbH, Frankfurter Str. 24, 65527 Niedernhausen · Auslieferung: Kanzlei des Hessischen Landtags · Postf. 3240 · 65022 Wiesbaden



**Fünfter Zusammenfassender Bericht**  
**des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**  
**- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -**  
**über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung**  
**für die Zeit vom**  
**1. Januar bis 31. Juli 1997**



## Vorwort

Die finanzielle Lage vieler kommunaler Körperschaften kann als schwierig bezeichnet werden. Vor diesem Hintergrund ist es das eine Ziel der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften, anhand Vergleichender Prüfungen darzulegen, wo Konsolidierungspotentiale gegeben sind bzw. wo ein vernünftiges Verwaltungshandeln beispielhaft auch für andere Körperschaften sein kann. Das andere Ziel der Überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften ist es, einen Quasi-Wettbewerb unter kommunalen Körperschaften durch Benchmarks herzustellen.

Wettbewerb untereinander nutzt Konsumenten und Bürgern. Er führt letztlich dazu, ordentliche Qualitäten kostenminimierend anzubieten. In der Wirtschaft wäre dies ohne marktwirtschaftlichen Wettbewerb nicht vorstellbar. Da es einen solchen Wettbewerb unter kommunalen Körperschaften nicht gibt, sollen Vergleiche der Leistungsfähigkeit Anreize für ein wirtschaftliches Handeln vermitteln.

Durch die Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird diesem Postulat Rechnung getragen. Dies geschieht beispielsweise dadurch, daß innerhalb eines Bereichs kommunaler Verwaltung die Leistungsfähigkeit, der Kostendeckungsgrad des Verwaltungshandelns und die Qualität des Outputs mittels Kennzahlen verglichen werden. Dieses Verfahren ersetzt somit ein Stück des Rationalisierungsdrucks des Marktes, da jeder anhand der veröffentlichten Berichte sehen kann, wo seine Gemeinde Einsparungsmöglichkeiten hat und somit Konsolidierungspotentiale bestehen. Zudem wird das Kostenbewußtsein der jeweiligen Verwaltung geschärft, da detailliert aufgeführt wird, mit welcher einzelnen Aufwendung des geprüften Verwaltungsbereichs welche Leistung erbracht wird. Vor allem macht das Vergleichsverfahren aber deutlich, welche kommunale Körperschaft in einem Verwaltungsbereich besonders gut abgeschlossen hat. Damit wird auch den anderen Körperschaften die Möglichkeit gegeben, sich daran zu orientieren und die dargestellte Vorgehensweise dieser Körperschaft zu übernehmen.

Mit diesem „Fünften Zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung“ sollen zum einen die Leistungsfähigkeit der hessischen kommunalen Körperschaften innerhalb von vier Prüffeldern offen gelegt und zum anderen im Wege des Vergleichs auch Optimierungsmöglichkeiten des kommunalen Handelns aufgezeigt werden.

Allen, die zum Gelingen dieses Berichts beigetragen haben, danke ich herzlich.

Darmstadt, im März 1998



(Prof. Udo Müller)

Präsident des Hessischen Rechnungshofs



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	III
Inhaltsverzeichnis .....	V
Ansichtenverzeichnis.....	VII
1. Prüfprogramm.....	1
1.1 Laufende Projekte.....	1
1.2 Beendete Projekte.....	1
2. Vierundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“ .....	3
2.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....	3
2.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	3
2.3 Leitsätze.....	3
2.4 Prüfungsziele .....	4
2.5 Mitglieder .....	4
2.6 Rechtsform und Organe.....	5
2.7 Aufbau- und Ablauforganisation.....	7
2.8 Zur Frage einer gemeinsamen Kasse .....	8
2.9 Aktivenbestand .....	9
2.10 Versorgungs- und Rentenempfänger.....	9
2.11 Serviceleistungen der Versorgungskassen .....	12
2.12 Verwaltungshaushalte der Kassen.....	13
2.13 Kennzahlen .....	16
2.14 Finanzmanagement (Geld- und Kapitalanlage).....	18
2.15 Versicherungsmathematische Berechnungen.....	20
2.16 Gesamtversorgungssystem .....	23
2.17 Umlageverfahren im Vergleich zum Anwartschaftsdeckungsverfahren .....	24
2.18 Umlagenhöhe.....	24
2.19 Aspekte der Gebührenerhebung .....	24
2.20 Fazit .....	26
3. Fünfundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Grundstücke“ .....	28
3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....	29
3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	29
3.3 Leitsätze.....	29
3.4 Prüfungsziele .....	29
3.5 Stichprobe.....	29
3.6 Bedeutung des Grundstücksverkehrs für die Haushalte.....	30
3.7 Vergabepaxis.....	30
3.8 Einheimischenmodelle .....	31
3.9 Preispolitik.....	32
3.10 Vertragsbedingungen.....	35
3.11 Prüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter .....	36

3.12 Grundstücksmanagement .....	36
3.13 Vergleichende Tabellen .....	38
4. Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“ .....	44
4.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....	45
4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	45
4.3 Leitsätze .....	45
4.4 Handlungsempfehlungen an Landtag und Landesregierung .....	45
4.4.1 Änderung der Hessischen Bauordnung .....	45
4.4.2 Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes .....	46
4.5 Personaleinsatz .....	46
4.6 Personalkosten und Sachaufwand .....	48
4.7 Ziel der Beschleunigungsnovelle von 1994 erreicht .....	48
4.8 Genehmigungsdauer im Mißverhältnis zur Bearbeitungszeit .....	49
4.9 Genehmigungsdauer und qualifizierte Bebauungspläne .....	52
4.10 Fristenwahrung .....	53
4.11 DV-technische Unterstützung .....	54
4.12 Gebührendeckung .....	54
4.13 Gebühreneinnahmen .....	56
4.14 Wiederkehrende Prüfungen .....	60
4.15 Widerspruchsverfahren .....	60
4.16 Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht .....	62
4.16.1 Prozeßfähigkeit .....	62
5. Siebenundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“ .....	64
5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften .....	65
5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	65
5.3 Leitsätze .....	65
5.4 Änderung des Gemeindefinanzrechts nicht notwendig .....	65
5.5 Beschreibung des Prüfungsziels .....	65
5.6 Organisationsstrukturen für Geldanlagen .....	66
5.7 Hohe Liquiditätsbestände der Kommunen. ....	67
5.8 Electronic-banking .....	68
5.9 Kurzfristige Geldanlagen .....	68
5.9.1 Deutliche Verbesserung der Girogeldverzinsungen .....	68
5.9.2 Tagesgeldanlage .....	70
5.10 Auslandskredite und Derivate .....	70
5.11 Kennzahlenanalyse .....	71
6. Stichwortverzeichnis .....	77
7. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708) .....	81
8. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften .....	83

## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Mitgliederbestand .....	4
Ansicht 2: Aktivenbestand aller Kassen.....	9
Ansicht 3: Versorgungs- und Rentenempfänger aller Kassen.....	10
Ansicht 4: Aktive und Ruheständler.....	10
Ansicht 5: Ursachen der Versorgungs- und Rentenfälle .....	11
Ansicht 6: Bedeutung der vorgezogenen Altersgrenze .....	12
Ansicht 7: Serviceleistungen der Versorgungskassen.....	13
Ansicht 8: Haushaltsvolumen aller Kassen im Zeitablauf .....	13
Ansicht 9: Struktur der Haushalte der Zusatzversorgungskassen 1995 .....	14
Ansicht 10: Struktur der Haushalte der Versorgungskassen 1995 .....	15
Ansicht 11: Zusammenstellung der Umlagen .....	16
Ansicht 12: Kennzahlen zu den Verwaltungsausgaben/-aufwendungen .....	17
Ansicht 13: Gesamtvermögensanlage der Zusatzversorgungskassen .....	18
Ansicht 14: Gesamtvermögensanlage der Versorgungskassen .....	18
Ansicht 15: Einnahmen/Erträge und Renditen der Zusatzversorgungskassen.....	19
Ansicht 16: Einnahmen/Erträge und Renditen der Versorgungskassen.....	20
Ansicht 17: Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Zusatzversorgungskassen.....	22
Ansicht 18: Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Versorgungskassen .....	23
Ansicht 19: Lage der Städte und Gemeinden des Vergleichs .....	28
Ansicht 20: Bedeutung des Grundstücksverkehrs für die kommunalen Haushalte im Jahr 1994 .....	30
Ansicht 21: Mehr- und Mindereinnahmen bei Grundstücksverkäufen .....	33
Ansicht 22: Mehr- und Minderausgaben bei Grundstücksankäufen .....	34
Ansicht 23: Abrechnung der Erschließungskosten .....	34
Ansicht 24: Kosten und Erträge .....	35
Ansicht 25: Gesamtergebnis (Ahnatal bis Braunfels).....	38
Ansicht 26: Gesamtergebnis (Büdingen bis Groß-Rohrheim) .....	39
Ansicht 27: Gesamtergebnis (Hainburg bis Wehrheim) .....	41
Ansicht 28: Lage der Landkreise des Vergleichs .....	44
Ansicht 29: Mitarbeiteranzahl, Kapazitäten, Fehlzeiten sowie durchschnittliche Bearbeitungszeiten im Prüfungszeitraum .....	47
Ansicht 30: Durchschnittliche Personalaufwendungen für die Erfüllung originärer Aufgaben im Jahre 1995 .....	48
Ansicht 31: Genehmigungsdauer im vereinfachten und im normalen Genehmigungsverfahren im ersten Halbjahr 1996 .....	49
Ansicht 32: Durchschnittliche Bearbeitungszeiten für eine Baugenehmigung.....	50
Ansicht 33: Bearbeitungszeiten und Genehmigungsdauern.....	51
Ansicht 34: Genehmigungsdauer unter Berücksichtigung der Bebauungspläne im ersten Halbjahr 1996.....	52
Ansicht 35: Einfluß von Bebauungsplänen .....	53
Ansicht 36: Überschreitung der Drei-Monats-Frist nach § 67 Absatz 5 Satz 2 HBO .....	54

Ansicht 37: Vergleich der Gebührendeckungsgrade im Prüfungszeitraum.....	55
Ansicht 38: Jährliche Gebührenüberdeckung im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1995 .....	56
Ansicht 39: Vergleich der Zusammensetzung der Gebühreneinnahmen im Jahre 1995 .....	57
Ansicht 40: Produktivität der Mitarbeiter im Jahr 1995 .....	57
Ansicht 41: Vergleich ausgewählter Gebährentatbestände zum Prüfungszeitpunkt .....	59
Ansicht 42: Gebühreneinnahmen je Baugenehmigung im Jahr 1995.....	60
Ansicht 43: Verhältnis Bearbeitungszeit zu Gebühreneinnahmen .....	60
Ansicht 44: Anteil der Widersprüche an den Baugenehmigungen im ersten Halbjahr 1996 .....	61
Ansicht 45: Verhältnis Widersprüche zu Baugenehmigungen .....	61
Ansicht 46: Charakteristische Gruppenmittelwerte .....	63
Ansicht 47: Lage der Städte und Gemeinden des Vergleichs.....	64
Ansicht 48: Leitbild des kommunalen Finanzmanagements .....	67
Ansicht 49: Liquiditätsbestand ausgesuchter Gemeinden .....	68
Ansicht 50: Durchschnittliche Girogeldverzinsung.....	69
Ansicht 51: Durchschnittlich erreichter Girozinssatz.....	70
Ansicht 52: Vergleichende Übersicht „Alheim bis Diemelstadt“ .....	72
Ansicht 53: Vergleichende Übersicht „Dornburg bis Eschenburg“ .....	72
Ansicht 54: Vergleichende Übersicht „Florstadt bis Groß-Zimmern“ .....	73
Ansicht 55: Vergleichende Übersicht „Großalmerode bis Heidenrod“ .....	73
Ansicht 56: Vergleichende Übersicht „Hilders bis Lahntal“ .....	74
Ansicht 57: Vergleichende Übersicht „Lautertal bis Obertshausen“ .....	74
Ansicht 58: Vergleichende Übersicht „Oberursel (Taunus) bis Seligenstadt“ .....	75
Ansicht 59: Vergleichende Übersicht „Volkmarsen bis Zierenberg“ .....	75

## 1. Prüfprogramm

Im Berichtszeitraum wurden zwölf Projekte bearbeitet, wovon vier Projekte beendet werden konnten; geprüft wurden 206 kommunale Körperschaften.

### 1.1 Laufende Projekte

- 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II in fünf Sonderstatusstädten“ (Fulda, Gießen, Hanau, Marburg und Wetzlar)
- 31. Vergleichende Prüfung „Immobilienleasing in vier Städten und Gemeinden (Bad Orb, Hünstetten, Kassel und Maintal) und drei Landkreisen“ (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis und Rheingau-Taunus-Kreis)
- 32. Vergleichende Prüfung „Büro- und Kommunikationseinrichtungen in 21 Städten und Gemeinden“ (Bad König, Biebertal, Bischofsheim, Calden, Gorxheimertal, Grebenhain, Hohenstein, Hüttenberg, Kalbach, Mainhausen, Neukirchen/Knüllgebirge, Niddatal, Philippsthal (Werra), Reinheim, Rodenbach, Selters (Taunus), Sulzbach (Taunus), Vöhl, Wanfried, Weilrod und Wetter (Hessen))
- 33. Überörtliche Prüfung „Überprüfung der Abfallgebühren des Abfallwirtschaftszweckverbands des Landkreises Hersfeld-Rotenburg“
- 36. Vergleichende Prüfung „Konzessionsabgaben“ in 54 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Alsbach-Hähnlein, Bad Endbach, Battenberg (Eder), Beerfelden, Biebesheim am Rhein, Brensbach, Brombachtal, Bromskirchen, Burgwald, Cölbe, Dieburg, Echzell, Edermünde, Ehrenberg (Rhön), Elz, Flörsbachtal, Freiensteinau, Gersfeld (Rhön), Grävenwiesbach, Grebenau, Helsa, Hirschhorn (Neckar), Hofbieber, Hohenroda, Immenhausen, Kirchheim, Knüllwald, Laubach, Lautertal (Vogelsberg), Leun, Lindenfels, Meißner, Mühlthal, Neckarsteinach, Nentershausen, Neu-Eichenberg, Niedenstein, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen, Reiskirchen, Ringgau, Schlangenbad, Schöffengrund, Schöneck, Sinn, Staufenberg, Steinau an der Straße, Stockstadt am Rhein, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Weimar, Weinbach, Wöllstadt)
- 37. Vergleichende Prüfung „Asylverfahren“ in drei Städten und acht Landkreisen (Darmstadt, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Hochtaunuskreis, Landkreis Kassel, Main-Kinzig-Kreis, Landkreis Offenbach, Landkreis Waldeck-Frankenberg)
- 28. Vergleichende Prüfung „Gebühren und Beiträge für Abwasser“ bei sieben Abwasserverbänden und 15 Städten und Gemeinden (Abwasserverband Goldener Grund, Abwasserverband Hungen, Abwasserverband Oberes Aartal, Abwasserverband Oberes Niddertal, Abwasserverband Perfgebiet - Laasphe, Abwasserverband Sontra-Berneburg/Cornberg-Rockensüß, Abwasserverband Überwald, Berkatal, Brechen, Breidenbach, Cornberg, Gilserberg, Glauburg, Grasellenbach, Hatzfeld (Eder), Hauneck, Hohenahr, Hungen, Mossautal, Sinnatal, Trendelburg, Ulrichstein)
- 40. Überörtliche Prüfung des Zweckverbands Mittelhessische Wasserwerke

### 1.2 Beendete Projekte

- 24. Vergleichende Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen bei sieben Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“ (Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeinde-

## Prüfprogramm

### Beendete Projekte

---

verbände des Regierungsbezirks Kassel in Kassel, Kommunalbeamtenversorgungskasse Nassau in Wiesbaden, Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden)

- 25. Vergleichende Prüfung „Grundstücke in 17 Städten und Gemeinden“ (Ahnatal, Allendorf (Eder), Babenhausen, Braunfels, Büdingen, Büttelborn, Burghaun, Friedewald, Ginsheim-Gustavsburg, Greifenstein, Groß-Rohrheim, Hainburg, Herleshausen, Nidderau, Ober-Ramstadt, Roßdorf und Wehrheim)
- 26. Vergleichende Prüfung „Bauaufsichtsämter in zehn Landkreisen“ (Landkreis Gießen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Werra-Meißner-Kreis)
- 27. Vergleichende Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite in 51 Städten und Gemeinden“ (Alheim, Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Breuberg, Buseck, Diemelstadt, Dornburg, Ebsdorfergrund, Ehringshausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Eschenburg, Florstadt, Freigericht, Frielendorf, Gernsheim, Grebenstein, Groß-Zimmern, Großalmerode, Großenlüder, Gründau, Gudensberg, Haunetal, Heidenrod, Hilders, Hünstetten, Kirtorf, Kriftel, Lahna, Lahntal, Lautertal (Odenwald), Morschen, Mücke, Neustadt (Hessen), Nidda, Niestetal, Obertshausen, Oberursel (Taunus), Raunheim, Reichelsheim (Odenwald), Rimbach, Schenklengsfeld, Schmitten im Taunus, Seligenstadt, Volkmarsen, Waldeck, Waldkappel, Weilmünster, Wettenberg, Wölfersheim und Zierenberg)

## **2. Vierundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“**

### **2.1 Geprüfte kommunale Körperschaften**

Zusatzversorgungskasse der Stadt Frankfurt am Main, Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel, Zusatzversorgungskasse der Gemeinden und Gemeindeverbände des Regierungsbezirks Kassel in Kassel, Kommunalbeamten-Versorgungskasse Nassau in Wiesbaden und Zusatzversorgungskasse für die Gemeinden und Gemeindeverbände in Wiesbaden.

### **2.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter**

Mai bis Oktober 1996

C&L Deutsche Revision Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Frankfurt am Main.

### **2.3 Leitsätze**

**Der Barwert der zu erwartenden Versicherungsleistungen zum 31. Dezember 1995 betrug bei den vier Zusatzversorgungskassen insgesamt 15,1 Milliarden DM und bei den drei Beamtenversorgungskassen 4,5 Milliarden DM. Er ist bei den Zusatzversorgungskassen zu 24 Prozent und bei den Beamtenversorgungskassen zu 2 Prozent vom satzungsgemäßen Kassenvermögen (§ 69 der Satzungen) gedeckt.**

**Die sieben Versorgungskassen haben bei nahezu gleich strukturiertem Geschäft sieben Leitungsorgane und ebenso viele Verwaltungsräte und Verwaltungsausschüsse. Eine Zusammenführung zu einer gemeinsamen Kasse ergibt ein erhebliches Einsparpotential.**

**Bei allen Kassen war im Verwaltungsbereich eine gute qualitative Arbeitsleistung zu erkennen; jedoch wird sie mit vielen Prüfungsschritten und nachgängigen Kontrollen erzielt.**

**Die Kassen, obwohl einer Versicherungsgesellschaft ähnlich, haben bis auf Wiesbaden kameralistische Rechnungswesen. Aussagefähige Kostenrechnungen fehlen.**

**Die erwirtschafteten Renditen liegen an der Untergrenze der Nettoverzinsung, die die deutschen Lebensversicherer für ihre Vermögensanlagen erzielen.**

**Eine gemeinsame Anlagepolitik aller Kassen sollte künftig zur Renditeverbesserung angedacht werden.**

**Das Gesamtversorgungssystem, das einen bestimmten Lebensstandard entsprechend der letzten Bezüge garantiert, sollte, wie in der Privatwirtschaft bereits geschehen, von den öffentlichen Dienstherrn (Arbeitgebern) überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden.**

Prüfungsziele

2.4 Prüfungsziele

Sämtliche hessischen Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen wurden auf Wirtschaftlichkeit, Sachgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung anhand der folgenden wesentlichen Prüfungsziele untersucht:

- Entwicklung und Ermittlung von Kennzahlen zum Quervergleich,
- Beschreibung und kritische Beurteilung des Ist-Zustands von 1993 bis April 1996 mit Darstellung der Schwachstellen und Ursachen, Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen und Empfehlungen,
- Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns anhand von Stichproben,
- Analyse der Zusammenarbeit mit den Mitgliedern der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen.

2.5 Mitglieder

Gegenstand der Untersuchungen war die Entwicklung der Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen ab 1993. Da sich Gesamtzahl und Struktur in den Jahren 1993 bis 1995 kaum veränderten, wird nur der Stand zum 31. Dezember 1995 nach der Mitgliederanzahl geordnet gezeigt:

Ansicht 1: Mitgliederbestand

<b>Mitgliederbestand zum 31. Dezember 1995</b>									
	<b>Zusatzversorgungskassen</b>					<b>Versorgungskassen</b>			
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Frankfurt am Main</b>	<b>Summe</b>	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Summe</b>
Landkreise	10	7	9	0	26	10	7	6	22
Städte und Gemeinden	262	153	274	1	690	182	153	152	483
Zweckverbände	136	56	75	0	267	13	56	5	18
Sonstige öffentlich-rechtliche Körperschaften	27	65	11	8	111	26	65	18	64
Mitglieder in privater Rechtsform	147	66	221	41	475	2	66	21	31
<b>Summe</b>	<b>582</b>	<b>347</b>	<b>590</b>	<b>50</b>	<b>1.569</b>	<b>233</b>	<b>347</b>	<b>202</b>	<b>618</b>

Rhein Hessen,  
Nassau

Gebietsreform  
nicht nachvollzogen

Der Zuständigkeitsbereich der Kassen erstreckt sich auch auf Gebiete außerhalb Hessens in Rhein Hessen und Nassau. Probleme erwachsen hieraus nicht. Eine Reduzierung auf hessische Mitglieder ist nicht anzustreben.

Die südhessischen Kassen haben die Ergebnisse der Gebietsreform vor mehr als 20 Jahren bis heute nicht vollständig in ihrer Organisation nachvollzogen, was die Übersicht über die Datenbestände sowohl für die Kassen als auch für die Mitglieder erschwert. Angesichts der Risiken, die sich für die Gebietskörperschaften aus diesem Verpflichtungsumfang ergeben, erachtet es die Überörtliche Prüfung für notwendig,

daß die Versorgungskassen ihre Datenbestände an die Ergebnisse der Gebietsreform anpassen.

## 2.6 Rechtsform und Organe

Von den vier in die Vergleichende Prüfung einbezogenen Zusatzversorgungskassen waren drei Gebietskassen (Darmstadt, Kassel, Wiesbaden) und eine Stadtkasse (Frankfurt am Main). Die drei Versorgungskassen für die Beamten waren sämtlich Gebietskassen. Die Struktur der Kassen spiegelt letztlich die historische Situation vor dem Zusammenbruch des Deutschen Bundes im Jahre 1866 wider. Es lassen sich leicht das Kurfürstentum Hessen, das Großherzogtum Hessen, das Herzogtum Nassau und die Freie Stadt Frankfurt am Main erkennen.

Strukturen von  
1866

Dort, wo sowohl eine Zusatzversorgungskasse als auch eine Versorgungskasse bestehen, haben sie Verwaltungsgemeinschaften gebildet. In zwei Fällen (Kassel und Wiesbaden) waren die Kassen in die Verwaltungsgemeinschaft mit der jeweiligen Brandversicherungsanstalt eingeschlossen.

Brandversiche-  
rungsanstalt

Während die Versorgungskassen Körperschaften des öffentlichen Rechts sind, werden die Zusatzversorgungskassen als Sondervermögen geführt. Rechtsträger der Zusatzversorgungskasse Darmstadt ist die Versorgungskasse für die Beamten der Gemeinden und Gemeindeverbände in Darmstadt, der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main die Stadt Frankfurt am Main und der Zusatzversorgungskasse Wiesbaden und der Zusatzversorgungskasse Kassel die jeweilige Brandversicherungsanstalt in Wiesbaden und Kassel.

Die Anbindung der beiden letztgenannten Zusatzversorgungskassen an die Brandversicherung ist historisch begründet; organisatorisch haben Zusatzversorgungskassen und Brandversicherung außer einer Verwaltungsgemeinschaft nichts gemein. Die Anbindungen und auch die Verwaltungsgemeinschaften werden problematisch, wenn die Brandversicherungen - wie vorgesehen - im Jahr 1998 mit der Hessischen Sparkassenversicherung verschmolzen werden sollen.

Hessische  
Sparkassen-  
versicherung

Die vier Zusatzversorgungskassen verfolgen nahezu den gleichen Zweck. Deshalb ist der aus einer Mustersatzung abgeleitete Wortlaut ihrer Satzungen sehr ähnlich.

Aus dieser Mustersatzung ist auch der organisatorische Aufbau abgeleitet. Organe der Zusatzversorgungskassen sind - außer bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main - jeweils ein Direktor/eine Direktorin als Leitungsorgan sowie ein Verwaltungsausschuß beziehungsweise -rat als Kontrollorgan. Die strikte Trennung von Leitungs- und Kontrollebene ist zweckgerecht. Bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main versteht sich der Verwaltungsausschuß (hier Kassenausschuß genannt) mehr als entscheidendes denn als kontrollierendes Organ. Hier ist die strikte Trennung von Leitungs- und Kontrollebene nicht gegeben, da der Verwaltungsleiter (hier Kassenleiter genannt) die Mitglieder des Kassenausschusses beruft und auch den Vorsitz im Kassenausschuß führt.

Mustersatzung

Auch die drei Versorgungskassen für die Beamten haben gleiche Zwecke. Beim organisatorischen Aufbau gibt es nur geringfügige Unterschiede.

Die drei Versorgungskassen für die Beamten haben sämtlich einen Verwaltungsrat beziehungsweise -ausschuß. Bei der Zusatzversorgungskasse Kassel und bei der Beamtenversorgungskasse Kassel besteht darüber hinaus noch das Organ Mitgliederversammlung, das die Mitglieder der Verwaltungsräte beziehungsweise -ausschüsse wählt, Satzungsänderungen genehmigt sowie über die Auflösung der Kassen beschließen kann. Die Bestellung des Leitungsorgans ist allerdings unterschiedlich geregelt. Bei der Versorgungskasse Darmstadt erfolgt die Bestellung des Direktors/der Direktorin durch den eigenen Verwaltungsrat. Bei der Versorgungskasse Kassel und

der Versorgungskasse Wiesbaden bestellt der Verwaltungsrat der Brandversicherer im Einvernehmen mit dem Verwaltungsausschuß der Versorgungskasse den Direktor/die Direktorin. Bei der Versorgungskasse Wiesbaden darf dazu nur ein Mitglied des Vorstandes der Nassauischen Brandversicherungsanstalt berufen werden; bei der Versorgungskasse Kassel kann es ein Mitglied des Vorstandes oder ein Bediensteter/eine Bedienstete der Brandversicherungsanstalt sein.

Auch diese Regelung rührt aus der nur historisch begründbaren Anbindung der Versorgungskassen an die Brandversicherungsanstalten her und sollte nicht nur wegen der erwähnten vorgesehenen Verschmelzung der Brandversicherungsanstalten mit der Sparkassenversicherung neu festgelegt werden.

#### Leitungsorgane

Auswahl und Bestellung des Leitungsorgans sollten Aufgabe des jeweils eigenen Verwaltungsausschusses sein und nach rein fachlichen und persönlichen Eignungskriterien erfolgen.

In den Satzungen der Zusatzversorgungskassen, die in der Form von rechtlich unselbständigen Sonderkassen beziehungsweise Einrichtungen geführt werden, ist das Leitungsorgan bereits bindend bestimmt. Bei der Zusatzversorgungskasse Darmstadt ist dies der Direktor der Versorgungskasse. Bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main ist Leitungsorgan (Kassenleiter genannt) der Personaldezernent der Stadt Frankfurt am Main. Hier kann sich der Kassenleiter zur Führung der laufenden Kassengeschäfte eines Geschäftsführers/einer Geschäftsführerin bedienen. Bei der Zusatzversorgungskasse Kassel erfolgt die Bestellung des Direktors im Einvernehmen mit dem Verwaltungsrat der Hessisch-Thüringischen Brandversicherungsanstalt Kassel-Erfurt, und bei der Zusatzversorgungskasse Wiesbaden führt der Direktor der Nassauischen Brandversicherungsanstalt die laufenden Geschäfte.

#### Verwaltungsräte, Verwaltungsausschüsse

Die Verwaltungsräte beziehungsweise -ausschüsse haben eine unterschiedliche Anzahl von Mitgliedern. Bei den drei Versorgungskassen ist der Verwaltungsrat mit jeweils sechs Mitgliedern besetzt. Bei den Zusatzversorgungskassen ist die Größe unterschiedlich. Sie schwankt zwischen zehn Mitgliedern (Zusatzversorgungskasse Darmstadt) und jeweils sechs Mitgliedern (Zusatzversorgungskasse Kassel und Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main). Die Überörtliche Prüfung hält aus Gründen der Effektivität eine Besetzung mit sieben oder neun Mitgliedern bei der Größe der Kassen bereits für das Maximum, wobei diese Gremien analog zum Aufsichtsrat einer Aktiengesellschaft mit einer ungeraden Anzahl von Mitgliedern besetzt sein sollten, damit nicht wichtige Entscheidungen durch Stimmgleichheit blockiert werden können.

Die Aufgaben des Verwaltungsrates aller Versorgungskassen sind in den jeweiligen Satzungen der Kassen enumerativ aufgelistet. Sie sind nahezu in allen Kassen gleich und betreffen im wesentlichen Satzungsänderungen, Beschlußfassung über die Jahresrechnung, die Vermögensanlage und die Aufnahme von Mitgliedern. Aber nicht in allen Satzungen wird die Kontrollfunktion des Verwaltungsrates beziehungsweise -ausschusses deutlich zum Ausdruck gebracht. Die drei Versorgungskassen für die Beamten haben eine solche Bestimmung in ihre Satzung aufgenommen. Von den vier Zusatzversorgungskassen hat lediglich die Zusatzversorgungskasse Darmstadt die Kontrollaufgabe in ihrer Satzung verankert. In allen drei Versorgungskassen für die Beamten und bei zwei Zusatzversorgungskassen (Wiesbaden und Kassel) wurde jedoch diese Kontrollaufgabe, auch wenn sie nicht ausdrücklich in der Satzung verankert war, von den Verwaltungsräten beziehungsweise -ausschüssen wahrgenommen.

Lediglich bei der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main ist aufgrund der engen Einbindung der Zusatzversorgungskasse in die Verwaltung der Stadt und aufgrund der besonderen Konstruktion des Kassenausschusses (Kassenleiter beruft die Mitglie-

der des Kassenausschusses) eine solche Kontrollaufgabe nicht vorgesehen. Hier obliegt die Kontrollaufgabe der Stadtverordnetenversammlung.

Die Verwaltungsräte beziehungsweise -ausschüsse tagten im Regelfall zwei- bis dreimal im Jahr. Die Mitgliederversammlung, die satzungsgemäß nur bei der Beamtenversorgungskasse Kurhessen-Waldeck in Kassel besteht und der dort die Wahl des Verwaltungsausschusses, Satzungsänderungen oder die Entscheidung über die Auflösung der Versorgungskasse vorbehalten ist, trat grundsätzlich nur in einem Vier-Jahresturnus zusammen, um die Mitglieder des Verwaltungsausschusses für die Dauer von vier Jahren zu wählen. Ihre nächste Versammlung findet voraussichtlich im Spätsommer des Jahres 2000 statt. Unter der Berücksichtigung, daß die Leitungsorgane der Kassen den Vorsitzenden der Verwaltungsräte beziehungsweise Verwaltungsausschüsse vereinbarungsgemäß regelmäßig über besondere Vorkommnisse unterrichtet haben, ist die Häufigkeit der Tagungen für das Kontroll-, Berichts- und Entscheidungswesen als ausreichend zu beurteilen.

## 2.7 Aufbau- und Ablauforganisation

Da die vier Zusatzversorgungskassen und die drei Versorgungskassen jeweils ein gleiches Aufgabenspektrum aufweisen, sind sie auch in ihrem organisatorischen Aufbau und Ablauf ähnlich. Alle Zusatzversorgungskassen und alle Versorgungskassen kennen die Arbeitsgebiete Mitgliederverwaltung, Aktivenbereich und Rentenbereich sowie Versorgungsbereich. Daneben haben alle Versorgungskassen ein Rechnungswesen und ein Finanzmanagement (Geld- und Kapitalanlage).

Bei allen Kassen war eine qualitativ gute Arbeitsleistung zu erkennen. Allerdings wird diese Qualität durch sehr viele Prüfungsschritte und Kontrollen erzielt. Die Intensität der Prüfungsschritte wie auch die Kontrollen variieren von Kasse zu Kasse, erscheinen aber unter dem Aspekt der Wirtschaftlichkeit zu hoch. Ursache ist beispielsweise die sehr starke Zerlegung von Prozessen, die jeden darin eingebundenen Bearbeiter zwingt, sich neu in den Vorgang einzulesen und ihn erneut zu prüfen. Die Überörtliche Prüfung regt daher an, Vorgänge insgesamt und abschließend von einem Mitarbeiter erledigen zu lassen. Die Prüfungsschritte ließen sich durch Stichproben mit einer ausreichenden Aussagegenauigkeit weiter verringern.

Gute Arbeitsleistung, zu viele Prüfungsschritte

Ein weiterer, bei allen Kassen festgestellter Mangel ist die teilweise unzureichende Delegation von Verantwortung auf Gruppenleiter- und Sachbearbeiterebene.

Mangelnde Delegation

Die gesamte Eingangspost durchläuft, von wenigen Ausnahmen abgesehen (zum Beispiel Beihilfeanträge), den Dienstweg über alle Hierarchien. Ein wesentlicher Teil der Meldungen und Anträge ist jedoch als unkritisch einzustufen. Sie könnten daher direkt dem Sachbearbeiter zugeleitet werden. Nur Problemfälle sollten mit dem Vorgesetzten erörtert werden. Der dadurch erzielte Zeitgewinn bei den Führungskräften könnte für konzeptionelle Einsparungen und Verbesserungen genutzt werden.

Dienstweg

Grundsätzlich sollte die Registratur zum Sachbearbeiter verlagert werden, weil dadurch benötigte Unterlagen schneller im Zugriff sind und unnötige Transport- und Abrufzeiten entfallen.

Die Archivierungssysteme der einzelnen Kassen sind höchst unterschiedlich ausgestaltet. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, ein kassenübergreifendes, einheitliches Konzept zu erarbeiten, in dem verschiedene Alternativen genauer untersucht werden. Die platzsparende Archivierung auf Mikrofiches, wie sie zum Beispiel in Wiesbaden eingesetzt wird, wäre sicherlich gut geeignet, bestehende Zentralarchive aufzulösen und die Dokumentationsaufgaben auf die einzelnen Sachbearbeiter zu verlagern.

Die organisatorische Verflechtung der Versorgungskassen mit den jeweiligen Brandversicherungsanstalten, aber auch der Versorgungskassen untereinander, läßt eine

Zur Frage einer gemeinsamen Kasse

---

Beurteilung der Infrastrukturbereiche (hier insbesondere Rechnungswesen, EDV, Vermögensanlage) kaum zu, weil eine aussagefähige zwischenbetriebliche Leistungsabrechnung fehlt. Es liegt die Vermutung nahe, daß die gemeinsame Nutzung solcher Infrastrukturbereiche zu Kostenvorteilen führt. Eine diese Verantwortung stützende Kostenkalkulation und eine exakte Aufteilung der Kosten auf die an der Nutzung Beteiligten sind jedoch nicht gegeben. Ursächlich ist hier die mangelhafte Aussagefähigkeit der eingesetzten Buchungssysteme, die mit einer Ausnahme sämtlich nach kameralistischen Gesichtspunkten aufgebaut sind. Grundsätzlich hält die Überörtliche Prüfung - vorbehaltlich anderer, weitergehender Reformen - die Einführung eines kaufmännischen Rechnungswesens mit hierauf aufbauenden Analyseinstrumenten (vor allem einer Kostenrechnung) für alle Versorgungskassen für geboten.

Zwischenzeitlich berichteten die drei hessischen Zusatzversorgungskassen, daß dem Hinweis der Überörtlichen Prüfung, die EDV zu verbessern, durch eine zum 1. Januar 1998 vollzogene DV-Kooperation mit dem Kommunalen Versorgungsverbund Baden-Württemberg und dem Regionalen Rechenzentrum in Karlsruhe Rechnung getragen wurde.

## 2.8 Zur Frage einer gemeinsamen Kasse

Fünf Kassen dicht nebeneinander in Südhessen

Im Bereich der Organisationsebenen, vor allem bei der Würdigung der Ablauforganisationen, stellt sich die Frage, ob sieben relativ kleine Kassen an vier Standorten mit der jeweils erforderlichen Infrastruktur aufrecht erhalten werden müssen oder ob nicht eine Zentralisierung zu einer einzigen Kasse angestrebt werden sollte. Unter dem Gesichtspunkt einer Kundenorientierung könnte zwar eine dezentrale Betreuung der Mitglieder, der Versicherten und der Rentner an mehreren Standorten wünschenswert sein, weil dafür persönliche Kontakte besonders geeignet erscheinen, die bei einer Zentralisierung mehr auf schriftlicher oder telefonischer Ebene erfolgen müßten. Es wäre zu prüfen, welche Organisationsform kostengünstiger ist, inwieweit die unmittelbaren persönlichen Kontakte und der dafür erforderliche Zeit- und Kostenaufwand die Vorteile der ungestörten Sachbearbeitung, aber auch mögliche Informationsverluste durch unvollständige Schriftstücke, kompensieren. Allerdings ist auch zu berücksichtigen, daß fünf der sieben Kassen in dicht beieinander liegenden Städten im südhessischen Raum angesiedelt sind, so daß auch bei einer Zusammenlegung persönliche Kontakte ohne erhebliche zusätzliche Entfernungen oder Zeitaufwendungen möglich wären.

Anders zu beurteilen wäre eine Zusammenführung der sieben Kassen zu einer Einheit im Bereich der Leitungskosten und bei einer Zentralisierung von Stabs- und Verwaltungsfunktionen wie Buchhaltung, Personal, EDV, Revision, Geld- und Vermögensanlage.

Sieben Kassen erfordern bei nahezu gleich strukturiertem Geschäft sieben Leitungsorgane sowie ebenso viele Verwaltungsräte und -ausschüsse. Eine gemeinsame Kasse ergäbe ein erhebliches Einsparpotential. Es wäre zu prüfen, ob eine Zusammenführung schon mit der bestehenden Struktur vorgenommen werden könnte, wobei die Konzentration der Leitungsaufgaben mit dem Enden von Anstellungsverträgen zu verstärken wäre.

Dezentrale Betreuung

Die erwähnten Infrastrukturbereiche verursachen einen hohen Gemeinkostenanteil. Führt man diese Bereiche zusammen, ergibt sich zwar ein Volumenwachstum, bei dem jedoch Kostendegressionseffekte und damit Einsparungen erzielt würden.

Nicht nur unter dem Aspekt der Verwaltungsvereinfachung und der Kostendegression - andere Aspekte werden später angesprochen - sollte daher erwogen werden, die sieben Kassen zu fusionieren. Für den Bereich der Mitglieder-, Alten- und Rentner-

**Aktivenbestand**

betreuung könnte je nach geographischer Lage eine teilweise Dezentralisierung beibehalten werden.

Das aus einem solchen Zusammenschluß resultierende Einsparpotential wird auf 15 bis 20 Mitarbeiter geschätzt.

Ist ein Abbau dieses Personals aus rechtlichen oder anderen Gründen nicht möglich oder mit zusätzlichen Kosten verbunden, die einen Einspareffekt relativieren, könnte ein sinnvoller Einsatz für dieses freiwerdende Personal auch in anderen Leistungsbe-  
reichen gefunden werden. Die Überörtliche Prüfung denkt an die Ausweitung vorhandener oder an eine Entwicklung neuer Serviceleistungen, so daß zusätzliche Einnahmen erzielt werden können. Als Beispiele seien genannt: Beihilfeabrechnung, Sterbekassenleistungen, Besoldungsabrechnung und Abwicklung von Versorgungsleistungen für Nicht-Mitglieder.

Einnahmepotential

**2.9 Aktivenbestand**

Die Entwicklung des Aktivenbestandes über alle Kassen ist in Ansicht 2 dargestellt:

Ansicht 2: Aktivenbestand aller Kassen

<b>Aktivenbestand aller Kassen</b>				
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>4/1996</b>
	<b>Anzahl</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anzahl</b>
<b>Zusatzversorgungskassen</b>				
Darmstadt	114.330	116.155	118.069	118.635
Kassel	73.536	75.090	76.649	76.970
Wiesbaden	119.109	121.351	123.853	124.642
Frankfurt am Main	55.038	54.912	54.431	54.458
<b>Summe Zusatzversorgungskassen</b>	<b>362.013</b>	<b>367.508</b>	<b>373.002</b>	<b>374.705</b>
<b>Versorgungskassen</b>				
Darmstadt	3.454	3.443	3.447	3.447
Kassel	1.601	1.589	1.569	1.611
Wiesbaden	2.169	2.173	2.205	2.205
<b>Summe Versorgungskassen</b>	<b>7.224</b>	<b>7.205</b>	<b>7.221</b>	<b>7.263</b>
<b>Gesamtbestand</b>	<b>369.237</b>	<b>374.713</b>	<b>380.223</b>	<b>381.968</b>

Beim Mitgliederbestand, insbesondere aber beim Aktivenbestand, wird die unterschiedliche Bedeutung der Zusatzversorgungskassen und der Beamtenversorgungskassen sichtbar.

**2.10 Versorgungs- und Rentenempfänger**

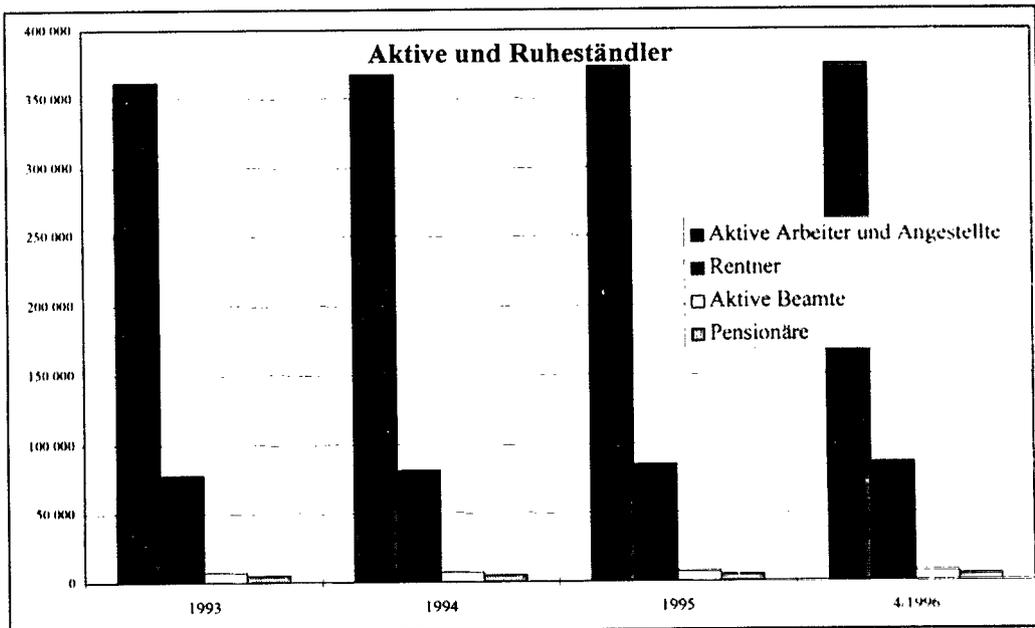
Die Entwicklung der Anzahl der Versorgungsempfänger (Versorgungskassen) und der Rentenempfänger (Zusatzversorgungskassen) der Kassen stellt sich wie folgt dar:

Ansicht 3: Versorgungs- und Rentenempfänger aller Kassen

<b>Versorgungsempfänger und Rentenempfänger aller Kassen</b>				
	1993	1994	1995	4/1996
	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl
<b>Rentenempfänger der Zusatzversorgungskassen</b>				
Darmstadt	24.130	25.210	26.406	26.869
Kassel	16.190	16.789	17.428	17.655
Wiesbaden	22.894	24.136	25.319	25.694
Frankfurt am Main	15.022	15.547	16.192	16.515
<b>Zwischensumme Zusatzversorgungskassen</b>	<b>78.236</b>	<b>81.682</b>	<b>85.345</b>	<b>86.733</b>
<b>Versorgungsempfänger der Versorgungskassen</b>				
Darmstadt	2.344	2.325	2.315	2.307
Kassel	1.141	1.155	1.150	1.150
Wiesbaden	1.420	1.418	1.392	1.394
<b>Zwischensumme Versorgungskassen</b>	<b>4.905</b>	<b>4.898</b>	<b>4.857</b>	<b>4.851</b>
<b>Gesamtbestand</b>	<b>83.141</b>	<b>86.580</b>	<b>90.202</b>	<b>91.584</b>

Der Bestand der Rentenempfänger zeigt eine steigende Tendenz; die Zahl der Versorgungsempfänger ist leicht rückläufig (Ansicht 4). Vergleicht man dazu die Entwicklung des Aktivenbestandes, ist davon auszugehen, daß die Zahl der Versorgungsempfänger in Zukunft zunimmt.

Ansicht 4: Aktive und Ruheständler



Kaum Beamte

Ansicht 3 und Ansicht 4 drücken auch das unterschiedliche Gewicht der beiden Versorgungssysteme für Arbeiter und Angestellte einerseits und für Beamte andererseits aus, das bei einem Verhältnis von 17 : 1 liegt.

Die Gliederung der neuen Versorgungsfälle eines Kalenderjahres und der Anteil an Fällen aufgrund vorgezogener Altersgrenze ergibt Ansicht 5:

Vierundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“

Versorgungs- und Rentenempfänger

Ansicht 5: Ursachen der Versorgungs- und Rentenfälle

<b>Ursachen der Versorgungs- und Rentenfälle aller Kassen</b>						
	1993			1994		
	Neue Fälle	Vorgezogene Altersgrenze		Neue Fälle	Vorgezogene Altersgrenze	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	Anzahl	%
<b>Zusatzversorgungskassen</b>						
Darmstadt	1.405	807	57,4	1.615	873	54,1
Kassel	949	537	56,6	947	532	56,2
Wiesbaden	1.087	696	64,0	1.327	780	58,8
Frankfurt am Main	716	414	57,8	830	473	57,0
<b>Summe Zusatzversorgungskassen</b>	<b>4.157</b>	<b>2.454</b>	<b>59,0</b>	<b>4.719</b>	<b>2.658</b>	<b>56,3</b>
<b>Versorgungskassen</b>						
Darmstadt	64	32	50,0	75	20	26,7
Kassel	30	7	23,3	44	7	15,9
Wiesbaden	32	13	40,6	41	12	29,3
<b>Summe Versorgungskassen</b>	<b>126</b>	<b>52</b>	<b>41,3</b>	<b>160</b>	<b>39</b>	<b>24,4</b>
<b>Gesamtbestand</b>	<b>4.283</b>	<b>2.506</b>	<b>58,5</b>	<b>4.879</b>	<b>2.697</b>	<b>55,3</b>
	1995			4/1996		
	Neue Fälle	Vorgezogene Altersgrenze		Neue Fälle	Vorgezogene Altersgrenze	
	Anzahl	Anzahl	%	Anzahl	Anzahl	%
<b>Zusatzversorgungskassen</b>						
Darmstadt	1.757	1.023	58,2	713	465	65,2
Wiesbaden	1.442	958	66,4	572	381	66,6
Kassel	1.041	592	56,9	393	233	59,3
Frankfurt am Main	1.077	711	66,0	435	326	74,9
<b>Summe Zusatzversorgungskassen</b>	<b>5.317</b>	<b>3.284</b>	<b>61,8</b>	<b>2.113</b>	<b>1.405</b>	<b>66,5</b>
<b>Versorgungskassen</b>						
Darmstadt	75	23	30,7	27	4	14,8
Kassel	29	6	20,7	17	5	29,4
Wiesbaden	42	9	21,4	18	8	44,4
<b>Summe Versorgungskassen</b>	<b>146</b>	<b>38</b>	<b>26,0</b>	<b>62</b>	<b>17</b>	<b>27,4</b>
<b>Gesamt</b>	<b>5.463</b>	<b>3.322</b>	<b>60,8</b>	<b>2.175</b>	<b>1.422</b>	<b>65,4</b>

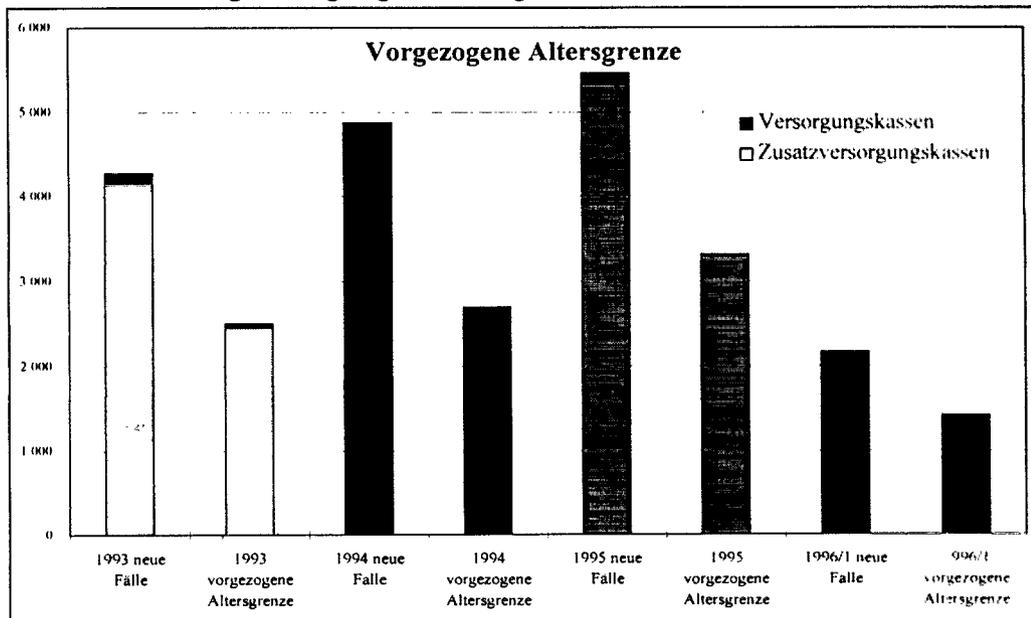
Geringere Bedeutung der gesetzlichen Altersgrenze

Bei den Versorgungskassen sank der Anteil der Neuzugänge von 41 Prozent auf 27 Prozent infolge vorgezogener Altersgrenze im Betrachtungszeitraum. Gleichzeitig stieg aber der Anteil der Versetzungen in den Ruhestand wegen Dienst-, Berufs- und Erwerbsunfähigkeit von 25 Prozent im Jahr 1993 auf 34 Prozent bis April 1996. Die gesetzliche Altersgrenze führte immer weniger zum Eintritt des Versorgungsfalls.

Vorgezogene Altersgrenze

Bei den Zusatzversorgungskassen stellte der Eintritt des Versorgungsfalls wegen vorgezogener Altersgrenze mit steigender Tendenz den größten Anteil der Neuzugänge dar. Er hat im April 1996 bereits einen Anteil von 67 Prozent erreicht. Gleichzeitig steigen auch die Neuzugänge aufgrund der Erwerbs-, Berufs- und Dienstunfähigkeit. Die gesetzliche Altersgrenze als Anlaß für den Versorgungsfall verliert zunehmend an Bedeutung.

Ansicht 6: Bedeutung der vorgezogenen Altersgrenze



### 2.11 Serviceleistungen der Versorgungskassen

Neben ihren satzungsgemäßen Leistungen erbringen nur die Versorgungskassen zusätzliche Leistungen sowohl für Mitglieder als auch für Nicht-Mitglieder, vorwiegend Ehrensold und Beihilfeanträge.

Ansicht 7: Serviceleistungen der Versorgungskassen

<b>Serviceleistungen der Versorgungskassen</b>			
	1993	1994	1995
	Anzahl	Anzahl	Anzahl
<b>Auszahlung von Ehrensold</b>			
Darmstadt	406	391	378
Kassel	1.054	1.020	985
Wiesbaden	301	315	299
<b>Summe</b>	<b>1.761</b>	<b>1.726</b>	<b>1.662</b>
<b>Bearbeitete Beihilfeanträge</b>			
Darmstadt	4.791	5.665	7.105
Kassel	2.523	4.355	6.677
Wiesbaden	2.351	2.983	3.390
<b>Summe</b>	<b>9.665</b>	<b>13.003</b>	<b>17.172</b>

Bei der Bearbeitung von Beihilfeanträgen handelt es sich um Einmalleistungen, während die Ehrensoldauszahlung ein sich monatlich wiederholender Vorgang ist, der auf gleichbleibenden Grundlagen beruht.

2.12 Verwaltungshaushalte der Kassen

Gemessen am Haushaltsvolumen<sup>1</sup> sind die Zusatzversorgungskasse Wiesbaden beziehungsweise die Versorgungskasse Darmstadt die größten Kassen (Ansicht 8):

Ansicht 8: Haushaltsvolumen aller Kassen im Zeitablauf

<b>Übersicht über die Haushaltsvolumen aller Kassen</b>						
	<b>Zusatzversorgungskassen</b>			<b>Versorgungskassen</b>		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM	TDM
Darmstadt	203.821	207.022	216.115	123.159	125.311	135.600
Kassel	134.420	135.459	138.226	71.927	87.168	111.080
Wiesbaden	222.693	218.899	225.775	61.920	62.906	68.035
Frankfurt am Main	147.816	160.370	148.289	0	0	0
<b>Gesamt</b>	<b>708.750</b>	<b>721.750</b>	<b>728.405</b>	<b>257.006</b>	<b>275.385</b>	<b>314.715</b>

<sup>1</sup> Die Zahlen der Kassen in Wiesbaden wurden aus einer kaufmännischen Buchführung nach Aufwendungen und Erträgen ermittelt. Die anderen Kassen haben eine kameralistische Buchführung nach Einnahmen und Ausgaben.

Vierundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Hessische Versorgungs- und Zusatzversorgungskassen“

Verwaltungshaushalte der Kassen

Ansicht 9: Struktur der Haushalte der Zusatzversorgungskassen 1995

<b>Ausgaben/Aufwendungen und Einnahmen/Erträge der Zusatzversorgungskassen zum 31. Dezember 1995</b>					
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Frankfurt am Main</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Ausgaben/Aufwendungen</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>
Versorgungsbezüge mit Hinterbliebenenrenten	171.381	109.807	168.910	115.224	565.322
Versicherungsrenten	2.111	1.752	2.451	*)	6.314
Sterbegeld	2.111	1.318	1.793	1.250	6.472
Abfindungen	706	88	476	458	1.728
Kindergeld	0	0	0	0	0
Versorgungsausgleich	436	254	330	452	1.472
Serviceleistungen	0	0	0	0	0
Nachversicherungsbeiträge	0	0	0	0	0
Umlagenrückzahlungen	0	0	0	0	0
Sonstiges	0	0	1.117	0	1.117
<b>Versorgungsleistungen</b>	<b>176.745</b>	<b>113.219</b>	<b>175.077</b>	<b>117.384</b>	<b>582.425</b>
Verwaltungsausgaben/ -aufwendungen	5.736	4.233	3.915	3.510	17.394
Betriebskosten	2.787	4.529	11.541	0	18.857
Sonstige	496	575	1.500	0	2.571
<b>Gesamtausgaben/-aufwendungen</b>	<b>185.764</b>	<b>122.556</b>	<b>192.033</b>	<b>120.894</b>	<b>621.247</b>
Zuführung Vermögenshaushalt / Deckungsrücklage	30.351	15.670	33.742	27.395	107.158
<b>Summe Ausgaben / Aufwendungen</b>	<b>216.115</b>	<b>138.226</b>	<b>225.775</b>	<b>148.289</b>	<b>728.405</b>
<b>Einnahmen/Erträge</b>					
Umlage	140.404	99.921	152.943	80.537	473.805
Erstattung von Serviceleistungen	0	0	0	0	0
Versicherungsbeiträge	466	4	546	108	1.124
<b>Erstattung von Verwaltungskosten</b>					
Zinseinnahmen/-erträge	66.426	25.715	66.437	67.570	226.148
Mieteinnahmen	7.641	11.935	5.808	0	25.384
Kostenerstattungen	969	45	0	0	1.014
Sonstiges	209	606	41	74	930
<b>Summe Einnahmen / Erträge</b>	<b>216.115</b>	<b>138.226</b>	<b>225.775</b>	<b>148.289</b>	<b>728.405</b>
Entnahme aus dem Vermögenshaushalt/ Deckungsrücklage	0	0	0	0	0
<b>Summe der Einnahmen/Erträge</b>	<b>216.115</b>	<b>138.226</b>	<b>225.775</b>	<b>148.289</b>	<b>728.405</b>

\*) In den Versorgungssummen enthalten

Ansicht 10: Struktur der Haushalte der Versorgungskassen 1995

<b>Ausgaben/Aufwendungen und Einnahmen/Erträge der Versorgungskassen zum 31. Dezember 1995</b>				
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Ausgaben/Aufwendungen</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>
Versorgungsbezüge mit Hinterbliebenenrenten	111.888	57.112	56.885	225.885
Versicherungsrenten	0	0	0	0
Sterbegeld	0	0	0	0
Abfindungen	0	0	0	0
Kindergeld	186	103	120	409
Versorgungsausgleich	244	5	0	249
Serviceleistungen	10.292	49.539	6.477	66.308
Nachversicherungsbeiträge	1.542	468	1.042	3.052
Umlagenrückzahlungen	1.042	0	97	1.139
Sonstiges	170	1.767	82	2.019
<b>Versorgungsleistungen</b>	<b>125.364</b>	<b>108.994</b>	<b>64.703</b>	<b>299.061</b>
Verwaltungsausgaben/ -aufwendungen	8.286	2.086	1.679	12.051
Betriebskosten	0	0	0	0
Sonstige	0	0	9	9
<b>Gesamtausgaben/-aufwendungen</b>	<b>133.650</b>	<b>111.080</b>	<b>66.391</b>	<b>311.121</b>
Zuführung Vermögenshaushalt / Deckungsrücklage	1.950	0	1.644	3.594
<b>Summe Ausgaben/Aufwendungen</b>	<b>135.600</b>	<b>111.080</b>	<b>68.035</b>	<b>314.715</b>
<b>Einnahmen/Erträge</b>				
Umlage	109.902	51.541	57.813	219.256
Erstattung von Serviceleistungen	17.704	53.780	6.685	78.169
Versicherungsbeiträge	0	0	0	0
Erstattung von Verwaltungskosten Zusatzversorgungskasse Darmstadt *)	5.736	0	0	5.736
Zinseinnahmen/-erträge	1.727	1.233	2.056	5.016
Mieteinnahmen	510	0	0	510
Kostenerstattungen	0	0	0	0
Sonstiges	21	1.893	1.481	3.395
<b>Summe Einnahmen / Erträge</b>	<b>135.600</b>	<b>108.447</b>	<b>68.035</b>	<b>312.082</b>
Entnahme aus dem Vermögenshaushalt/ Deckungsrücklage	0	2.633	0	2.633
<b>Summe der Einnahmen/Erträge</b>	<b>135.600</b>	<b>111.080</b>	<b>68.035</b>	<b>314.715</b>

\*) Bei den übrigen Kassen sind die Erstattung von Verwaltungskosten direkt in den einzelnen Haushalten verbucht

Haupteinnahmequellen zur Finanzierung der Ausgaben/Aufwendungen sind die Umlagen, die von den Mitgliedern zu tragen sind. Bei den Zusatzversorgungskassen leisten auch die Erträge aus der Vermögensanlage einen wichtigen Beitrag auf der Einnahmenseite. Die Versorgungskassen für die Beamten finanzieren sich nahezu ausschließlich aus den Umlagen, da nur ein kleiner Vermögensstock vorhanden ist und sich bei den Serviceleistungen Ausgaben (Leistungen einschließlich Verwaltungskostenanteil) und Einnahmen weitgehend decken.

Kennzahlen

Die Umlagenentwicklung der Kassen zeigt Ansicht 11:

Ansicht 11: Zusammenstellung der Umlagen

<b>Zusammenstellung der Umlagen aller Kassen 1995</b>							
	<b>Zusatzversorgungskassen</b>				<b>Versorgungskassen</b>		
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Frankfurt am Main</b>	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>
Umlagesatz in Prozent	4,0	4,5	4,0	5,0	29,0	31,5	28,0
Umlage gesamt in TDM	140.404	99.921	152.943	80.537	109.902	51.541	57.813
Renten- und Versorgungsempfänger gesamt	73.104	48.538	76.218	29.656	2.315	1.150	1.392
Umlage je Versorgungsempfänger in DM	0	0	0	0	47.474	44.818	41.532
Umlage je Pflichtversicherter in DM	1.921	2.059	2.007	2.716	0	0	0
Umlage zu den Gesamtversorgungsleistungen (Deckungsquote) in %	79,4	88,3	87,4	68,6	87,7	89,3	89,4

Die Übersicht zeigt unterschiedliche Kennziffern. Hierin drückt sich zum einen die stark voneinander abweichende Struktur zwischen Versicherten und Versorgungsempfängern aus, zum anderen die Finanzierungsverhältnisse der beiden Kassenarten.

Die Deckungsquote gibt an, in welchem Umfang Versorgungsleistungen durch Umlagen finanziert werden. Eine hohe Deckungsquote bedeutet eine hohe Finanzierung durch Umlagen. Die Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main mit der geringsten Deckungsquote finanzierte 68,6 Prozent ihrer Versorgungsleistungen durch Umlagen. Zur Restfinanzierung und zum weiteren Aufbau des Vermögensstocks standen ihr andere Einnahmen zur Verfügung. Die Finanzierungsverhältnisse waren bei den anderen Kassen ungünstiger, da sie nur über verhältnismäßig geringe andere Einnahmen beziehungsweise Erträge verfügten.

### 2.13 Kennzahlen

Zur weiteren Beurteilung der wirtschaftlichen Situation wurden aus den Zahlen des Verwaltungshaushalts Kennzahlen (Ansicht 12) gebildet:

Ansicht 12: Kennzahlen zu den Verwaltungsausgaben/-aufwendungen

<b>Kennzahlen der Verwaltungsausgaben/-aufwendungen aller Kassen</b>			
<b>Zusatzversorgungskassen</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Darmstadt</b>			
Summe der Verwaltungsausgaben je Aktiven	46 DM	45 DM	49 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Rentenempfänger	220 DM	209 DM	217 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Versicherten	38 DM	37 DM	40 DM
<b>Kassel</b>			
Summe der Verwaltungsausgaben je Aktiven	63 DM	56 DM	55 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Rentenempfänger	284 DM	250 DM	243 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Versicherten	51 DM	46 DM	45 DM
<b>Wiesbaden</b>			
Summe des Verwaltungsaufwandes je Aktiven	33 DM	30 DM	32 DM
Summe des Verwaltungsaufwandes je Rentenempfänger	173 DM	152 DM	155 DM
Summe des Verwaltungsaufwandes je Versicherten	28 DM	25 DM	26 DM
<b>Frankfurt am Main</b>			
Summe der Verwaltungsausgaben je Aktiven	90 DM	64 DM	64 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Rentenempfänger	331 DM	227 DM	217 DM
Summe der Verwaltungsausgaben je Versicherten	71 DM	50 DM	50 DM
<b>Versorgungskassen</b>			
<b>Darmstadt</b>			
Summe der Verwaltungsausgaben je Betreuten	201 DM	205 DM	182 DM
Summe der Verwaltungsausgaben abzüglich Erstattung Serviceleistung je Betreuten	182 DM	184 DM	157 DM
<b>Kassel</b>			
Summe der Verwaltungsausgaben je Betreuten	285 DM	219 DM	186 DM
Summe der Verwaltungsausgaben abzüglich Erstattung Serviceleistung je Betreuten	268 DM	184 DM	132 DM
<b>Wiesbaden</b>			
Summe des Verwaltungsaufwandes je Betreuten	242 DM	237 DM	229 DM
Summe des Verwaltungsaufwandes abzüglich Erstattung Serviceleistung je Betreuten	217 DM	210 DM	200 DM

Bei allen Versorgungskassen zeigt sich im Betrachtungszeitraum eine sinkende Tendenz dieser Kennziffern. Die Tatsache, daß die größeren Kassen geringere Kennziffern aufweisen, läßt die Vermutung zu, daß hier aufgrund der größeren Zahl der Fälle eine stärkere Arbeitsteilung erfolgt, die ein rationelleres Arbeiten ermöglicht. Auch die steigende Zahl der Beihilfeanträge, für deren Bearbeitung ein Verwaltungskostenersatz geleistet wird, stützt diese Vermutung.

Die Unterschiede zwischen den Kennzahlen für Wiesbaden und Darmstadt lassen sich nicht aus den uns vorliegenden Daten erklären. Beide Zusatzversorgungskassen sind annähernd gleich groß und dürften deshalb bei Verbundeffekten auch vergleichbare Rationalisierungsmöglichkeiten haben. Möglicherweise wirken sich die Verbundeffekte in Wiesbaden mit der Versorgungskasse und der Brandversicherungskasse positiv auf die Kostenstruktur der Zusatzversorgungskasse aus. Demgegenüber hat die Versorgungskasse in Wiesbaden die ungünstigeren Kostenrelationen. Da die Zusatzversorgungskassen und Versorgungskassen jeweils Verwaltungsgemeinschaften gebildet haben, können die Unterschiede nur daraus resultieren, daß die Bereiche jeweils unterschiedlich abgegrenzt waren. Auch konnte die Erfassung der Kosten we-

Rationalisierungspotentiale bei großen Fallzahlen

Verbundeffekte

Finanzmanagement (Geld- und Kapitalanlage)

gen der fehlenden Kostenrechnung unterschiedlich gehandhabt worden sein. Gleichwohl bleibt es bei der Feststellung, daß aus einem solchen Verbund Rationalisierungseffekte erzielt werden können.

2.14 Finanzmanagement (Geld- und Kapitalanlage)

Nach § 69 der Satzungen sollen die Zusatzversorgungskassen für ihre satzungsgemäßen Leistungen und für ihre Verwaltungskosten als Deckungsmasse ein Kassenvermögen führen. Das Kassenvermögen soll durch Umlagen, Beiträge zur freiwilligen Weiterversicherung und durch sonstige Einnahmen, die nicht für die satzungsgemäßen Ausgaben benötigt werden, gespeist werden.

Die Versorgungskassen für die Beamten haben gemäß § 38 ihrer Satzungen zur Sicherstellung der rechtzeitigen Leistung von Ausgaben eine Betriebsmittelrücklage zu bilden. Zusätzlich verlangen die Satzungen eine Ausgleichsrücklage, um größere Schwankungen des Umlagesatzes zu vermeiden.

Über die absolute oder relative Höhe dieses Kassenvermögens beziehungsweise der Rücklagen enthalten die Satzungen keine Regelungen. Es wird lediglich verlangt, das Kassenvermögen so anzulegen, daß ein angemessener Ertrag gewährleistet wird. Außerdem soll im Interesse der Sicherheit eine Mischung der Vermögensanlagen erfolgen.

Soweit es im Rahmen der Untersuchungen festgestellt werden konnte, sind alle Kassen dieser Auflage nachgekommen. Bei den einzelnen Kassen wurde keine Vermögensanlage vorgefunden, die mit einem besonderen Risiko behaftet war. Auch die Mischung der Vermögensanlagen wurde mit Ausnahme der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main, die im wesentlichen Darlehen an ihren Rechtsträger gewährt hat, eingehalten.

In Ansicht 13 und Ansicht 14 ist das Kassenvermögen der einzelnen Zusatzversorgungs- und der Versorgungskassen betragsmäßig zusammengestellt:

Ansicht 13: Gesamtvermögensanlage der Zusatzversorgungskassen

<b>Gesamtvermögen der Zusatzversorgungskassen 1993 bis 1995</b>					
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Frankfurt am Main</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Gesamtvermögen</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>
Stand 31.12.1993	991.862	519.455	966.097	962.219	3.439.633
Stand 31.12.1994	1.016.675	530.719	984.401	1.007.775	3.539.570
Stand 31.12.1995	1.045.723	551.833	1.016.105	1.035.170	3.648.831

Ansicht 14: Gesamtvermögensanlage der Versorgungskassen

<b>Gesamtvermögen aller Versorgungskassen 1993 bis 1995</b>				
	<b>Darmstadt</b>	<b>Kassel</b>	<b>Wiesbaden</b>	<b>Gesamt</b>
	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>	<b>TDM</b>
31. Dezember 1993	34.425	17.654	19.183	71.262
31. Dezember 1994	32.353	15.803	22.554	70.710
31. Dezember 1995	34.152	14.419	23.319	71.890

Die vier Zusatzversorgungskassen verwalteten Ende 1995 insgesamt ein Kassenvermögen von 3,6 Mrd. DM. Das Kassenvermögen der Versorgungskassen mit knapp 72 Mio. DM ist dagegen vergleichsweise gering.

Niedriges Kassenvermögen

Das absolut größte Kassenvermögen hat die Zusatzversorgungskasse Darmstadt aufgebaut, dicht gefolgt von den Zusatzversorgungskassen Frankfurt am Main und Wiesbaden. Bezieht man jedoch das Kassenvermögen auf die Größe der Kasse, so sieht man, daß die Vermögensbildung der Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main in der Vergangenheit ausgeprägter als bei allen anderen Kassen war.

Ausgeprägte Vermögensbildung in Frankfurt am Main

Aus den im Rechnungswesen der Kassen erfaßten Einnahmen- oder Ertragszahlen und den vorstehend wiedergegebenen Vermögenswerten wurden Renditeziffern ermittelt. Dazu wurden die damit verbundenen Einnahmen oder Erträge auf den durchschnittlichen Vermögensbestand bezogen, wie er sich aus den Jahresendbeständen ergibt. Die Ergebnisse sind nur bedingt vergleichbar: Der durchschnittliche Vermögensbestand der Zusatzversorgungskasse und der Versorgungskasse Wiesbaden berücksichtigt keine Schwankungen während des Jahres; Wertänderungen am ruhenden Vermögen (Kursänderungen bei Wertpapieren, Wertänderungen bei Immobilien, das heißt Marktänderungen und nutzungsbedingte Wertänderungen) werden erst beim Verkauf der Vermögensgegenstände realisiert und berücksichtigt; Einnahmen werden im Zuflußjahr erfaßt, unabhängig davon, ob die wirtschaftliche Ursache dasselbe Jahr betrifft. Da diese Ungenauigkeiten mit Ausnahme der Zusatzversorgungskasse und Versorgungskasse Wiesbaden alle Kassen betreffen und ein Vergleichszeitraum von drei Jahren gewählt wurde, lassen sich gleichwohl Anhaltspunkte für die Anlagerendite darstellen.

Rendite

Die Einnahmen/Erträge und die Renditen der Zusatzversorgungskassen zeigt Ansicht 15:

Ansicht 15: Einnahmen/Erträge und Renditen der Zusatzversorgungskassen

<b>Einnahmen, Erträge und Renditen der Zusatzversorgungskassen</b>			
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Zusatzversorgungskasse Darmstadt</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	67.092	66.673	71.235
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	980.877	1.004.268	1.031.199
Rendite in Prozent	6,8	6,6	6,9
<b>Zusatzversorgungskasse Kassel</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	35.078	34.367	37.037
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	486.700	500.122	514.074
Rendite in Prozent	7,2	6,9	7,2
<b>Zusatzversorgungskasse Wiesbaden</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	75.672	55.122	60.853
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	943.785	975.249	1.000.253
Rendite in Prozent	8,0	5,7	6,1
<b>Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	62.963	63.530	67.570
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	938.030	954.160	993.210
Rendite in Prozent	6,7	6,7	6,8

Die Versorgungskassen haben folgende Einnahmen/Erträge und Renditen zu verzeichnen (Ansicht 16):

Ansicht 16: Einnahmen/Erträge und Renditen der Versorgungskassen

<b>Einnahmen und Renditen der Versorgungskassen</b>			
	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Versorgungskasse Darmstadt</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	2.520	2.260	2.044
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	34.130	33.388	33.252
Rendite in Prozent	7,4	6,8	6,2
<b>Versorgungskasse Kassel</b>			
Gesamteinnahmen in TDM	1.022	810	1.233
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	19.589	16.729	15.111
Rendite in Prozent	5,2	4,8	8,2
<b>Versorgungskasse Wiesbaden</b>			
Gesamterträge in TDM	2.092	1.993	2.056
Durchschnittlicher Vermögensbestand in TDM	19.102	20.868	22.936
Rendite in Prozent	11,0	9,6	9,0

Rendite an der Untergrenze

Die von den Kassen erwirtschafteten Renditen liegen an der Untergrenze der Nettoverzinsung, die die deutschen Lebensversicherer<sup>2</sup> aus ihrer Vermögensanlage erzielen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, eine gemeinsame Anlagedisposition mit professioneller Ausrichtung herbeizuführen, um Renditeverbesserungen zu erzielen.

### 2.15 Versicherungsmathematische Berechnungen

Bislang gab es keine Berechnungen, wie hoch der Verpflichtungsumfang für Versorgung und Zusatzversorgung tatsächlich ist. Diese Lücke hat die Überörtliche Prüfung geschlossen. Der Umfang der laufenden und künftigen Versicherungsverpflichtungen wurde nach versicherungsmathematischen Grundsätzen ermittelt und darauf basierend für jede Versorgungskasse getrennt ein entsprechendes Gutachten erstellt.

Die Berechnungen wurden einmal entsprechend den Vorschriften des § 6a EStG und alternativ nach der internationalen Rechnungslegungsnorm IAS 19 (International Accounting Standards 19) vorgenommen. In beiden Fällen wurde das Anwartschaftsdeckungsverfahren zugrunde gelegt.

#### § 6 a EStG

Bei der Berechnung nach § 6a EStG gilt als Teilwert einer Pensionsverpflichtung vor Beendigung des Dienstverhältnisses des Pensionsberechtigten der Barwert der künftigen Pensionsleistungen unter Abzug des Barwerts der während der Aktivitätszeit noch zu leistenden Prämien. Als Teilwert nach Beendigung des Dienstverhältnisses des Pensionsberechtigten gilt der Barwert der künftigen Pensionsleistungen. § 6a

<sup>2</sup> Versicherungsreport 1995, Jahrbuch der Versicherungswirtschaft  
Nettoverzinsung = sämtliche Kapitalerträge abzüglich sämtlicher Aufwendungen für Kapitalanlagen in Prozent der durchschnittlichen Kapitalanlagen des Geschäftsjahres

EStG schreibt dafür einen Rechnungszinssatz von 6 Prozent vor. Maßgeblich für die Berechnung sind die Verhältnisse am Bewertungsstichtag. Dynamisierungen dürfen nach § 6a EStG nicht berücksichtigt werden.

In dem alternativ angewendeten Verfahren nach IAS 19 wird für alle Berechtigten der Barwert des am Stichtag erdienten Versorgungsanspruchs ermittelt, mithin der Wert aller künftigen Versorgungsleistungen unter Berücksichtigung der Wahrscheinlichkeit der jeweiligen Fälligkeit und abgezinst auf den Bewertungsstichtag. Diese Bewertungsmethode entspricht der des § 6a EStG bei allen bereits beendeten Dienstverhältnissen. Allerdings sind im Unterschied zur Berechnungsmethode nach § 6a EStG künftig zu erwartende Änderungen der Bemessungsgrundlagen zu berücksichtigen. Als Rechnungszins wird jedoch eine in Höhe der am Kapitalmarkt langfristig zu erwartende Rendite angesetzt. Dafür wird ein Zinssatz von 7 Prozent gewählt. Außerdem wird hinsichtlich der zukünftigen Einkommensentwicklung angenommen, daß bei der derzeitigen Haushaltslage der Kommunen langfristig eine Einkommenssteigerung von mehr als 3 Prozent nicht realistisch ist. Der nach diesem Verfahren ermittelte Wert zeigt den zukünftigen Verpflichtungsumfang an, der bis zum jeweiligen Bewertungsstichtag besteht.

International  
Accounting  
Standards 19

Die nach § 6a EStG ermittelten Werte bilden hingegen die zukünftigen Versorgungsverpflichtungen nicht vollständig ab. Der § 6a EStG schreibt einen Rechnungszinssatz von 6 Prozent vor. Außerdem sind für die Berechnung die Verhältnisse am Bewertungsstichtag angesetzt worden; Dynamisierungen dürfen nach § 6a EStG nicht berücksichtigt werden.

Im Rahmen der Berechnung der Versorgungsverpflichtungen wurde auch ermittelt, wie sich die Verpflichtungen der einzelnen Versorgungskassen auf ihre Mitglieder aufteilen. Da diese Verpflichtungen, soweit nicht Erträge aus dem Vermögensstock zur Verfügung stehen, durch Umlagen finanziert werden müssen, zeigen sie die zukünftigen Belastungen der einzelnen Haushalte auf. Den einzelnen Mitgliedern der jeweiligen Kassen wurde im Zuge der aktuellen Diskussion um die Finanzierung der Versorgungsleistungen der auf sie entfallende Anteil des Verpflichtungsumfangs zum 31. Dezember 1995 in gesonderten Schreiben im Herbst 1997 mitgeteilt. Über die Lage der nassauischen und rheinhessischen Mitglieder wurde der Rechnungshof Rheinland-Pfalz informiert. Dabei wurde festgestellt, daß von den kommunalen Körperschaften im Augenblick nichts zu veranlassen sei, da das von den Kassen derzeit angewandte Umlageverfahren weiterhin gültig sei. Falls das Umlageverfahren aber durch eine kapitalgedeckte Altersvorsorge ersetzt werden sollte, wären für die von den Bediensteten erworbenen Versorgungs- und Zusatzversicherungsansprüche im nachhinein Beiträge an die Kassen zu entrichten. Die Kommunen müßten in dieser Situation mit Beträgen rechnen, die in Höhe der mitgeteilten versicherungsmathematisch ermittelten Werte lägen. Die Schreiben der Überörtlichen Prüfung wurden von den kommunalen Körperschaften mit Aufmerksamkeit verfolgt.

Alle hessischen  
Gemeinden und  
Kreise informiert

Nur 20 Prozent vom Vermögen gedeckt

Da nur das Verfahren nach IAS 19 den vollständigen Verpflichtungsumfang abbildet, sind bei den Zusatzversorgungskassen nur etwa 20 Prozent des Verpflichtungsumfangs durch Vermögen gedeckt. Die Zusatzversorgungskasse Frankfurt am Main hat mit knapp 39 Prozent einen besseren Deckungsgrad. Die Fehlbeträge sind relativ groß und lassen sich nur über einen längeren Zeitraum ausgleichen. Da die Erträge aus den Vermögensanlagen zur Deckung der laufenden Ausgaben herangezogen werden, stehen sie zum Ausgleich des Zinseffektes bei der Ermittlung der Pensionsverpflichtungen nicht zur Verfügung, so daß die Deckungslücke eher größer als kleiner wird. Den einzelnen Kassen wurde deshalb empfohlen, sukzessive, zumindest aber für Neuzusagen, Rückstellungen aufzubauen.

Eine Gegenüberstellung des Verpflichtungsumfangs und der Deckungsgrade aller Kassen zeigen Ansicht 17 und Ansicht 18:

Ansicht 17: Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Zusatzversorgungskassen

Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Zusatzversorgungskassen							
Zusatzversorgungskasse		Verpflichtungsumfang in Mio. DM	Kassenvermögen zum 31.12.1995 in Mio. DM	Nicht gedeckter Verpflichtungsumfang in Mio. DM	Deckungsgrad in Prozent	Aktivenbestand	Belastung je Aktiven in TDM
<b>Darmstadt</b>	§ 6a EStG	3.693	1.046	2.647	28,3	70.214	37,7
	IAS 19	4.752	1.046	3.706	22,0	70.214	52,8
<b>Kassel</b>	§ 6a EStG	2.301	552	1.749	24,0	46.962	37,2
	IAS 19	2.990	552	2.438	18,5	46.962	51,9
<b>Wiesbaden</b>	§ 6a EStG	3.656	1.016	2.640	27,8	73.896	35,7
	IAS 19	4.717	1.016	3.701	21,5	73.896	50,1
<b>Frankfurt am Main</b>	§ 6a EStG	2.151	1.035	1.116	48,1	29.079	38,4
	IAS 19	2.686	1.035	1.651	38,5	29.079	56,8
<b>Gesamt</b>	§ 6a EStG	11.801	3.649	8.152	30,9	220.151	37,0
	IAS 19	15.145	3.649	11.496	24,1	220.151	52,2

Ansicht 18: Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Versorgungskassen

Verpflichtungsumfang und Kassenvermögen der Versorgungskassen							
		Verpflichtungsumfang in Mio. DM	Kassenvermögen zum 31.12. 1995 in TDM	Nicht gedeckter Verpflichtungsumfang in Mio. DM	Dekungsgrad in Prozent	Aktivenbestand	Belastung je Aktiven in TDM
<b>Darmstadt</b>	§ 6a EStG	1.625	34	1.591	2,1	3.455	46,0
	IAS 19	2.094	34	2.060	1,6	3.455	59,6
<b>Wiesbaden</b>	§ 6a EStG	963	23	940	2,4	2.192	42,9
	IAS 19	1.243	23	1.220	1,9	2.192	55,7
<b>Kassel</b>	§ 6a EStG	892	14	878	1,6	1.543	56,9
	IAS 19	1.117	14	1.103	1,3	1.543	71,5
<b>Gesamt</b>	§ 6a EStG	3.480	71	3.409	2,0	7.190	47,4
	IAS 19	4.454	71	4.383	1,6	7.190	62,4

In den beiden Tabellen drücken sich die unterschiedlichen Versorgungssysteme aus. In der Tabelle für die Zusatzversorgungskassen wird die Versorgung zusätzlich zur Grundversorgung dargestellt, die durch die Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung abgedeckt ist. Die Tabelle für die Beamtenversorgungskassen zeigt den Verpflichtungsumfang aufgrund der vorzunehmenden Vollversorgung. Die Zusatzversorgungskassen haben im Gegensatz zu den Versorgungskassen für die Beamten in der Vergangenheit, wenn auch nicht ausreichend, aber doch in wesentlich stärkerem Umfang, Vermögenswerte angesammelt.

Hinsichtlich der von den untersuchten Kassen zu erbringenden Versorgungsleistungen sind folgende Aspekte hervorzuheben:

### 2.16 Gesamtversorgungssystem

Das von allen Zusatzversorgungskassen zugrunde gelegte Versorgungssystem sieht eine sogenannte Gesamtversorgung vor, die sich am letzten Nettoarbeitsentgelt des Berechtigten orientiert. Als Gesamtversorgung gilt ein bestimmter Prozentsatz eines fiktiven Nettoarbeitsentgelts. Die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung wird bis zur Höhe dieses Gesamtversorgungssatzes aufgestockt.

In der Privatwirtschaft hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß die Verknüpfung betrieblicher Versorgungswerke mit dem System der gesetzlichen Rentenversicherung und/oder dem Steuersystem zu unvorhersehbaren Kostenbelastungen führen kann und eine verlässliche Planung des Altersversorgungsaufwands erschwert.

Nach diesen Grundsätzen ergibt sich für die öffentliche Hand die gleiche Situation, so daß sich die Frage stellt, ob das derzeitige Gesamtversorgungssystem im öffentlich-rechtlichen Bereich noch auf Dauer so finanzierbar ist.

Die obigen Ausführungen gelten grundsätzlich auch für die von den Versorgungskassen zu erbringenden Beamtenpensionen. Beamtenpensionen sind - privatwirtschaftlich betrachtet - nichts anderes als Pensionszusagen auf Basis eines Gesamtversor-

gungssystems. Bei dieser vereinfachenden Betrachtung bleibt selbstverständlich das für Beamtenbezüge geltende Alimentationsprinzip unberücksichtigt.

### 2.17 Umlageverfahren im Vergleich zum Anwartschaftsdeckungsverfahren

Beim Anwartschaftsdeckungsverfahren werden schon während der Anwartschaftszeit diejenigen Finanzierungsmittel angesammelt, die - unter Berücksichtigung biometrischer Wahrscheinlichkeiten und eines Rechnungszinses - voraussichtlich benötigt werden, um alle zu erwartenden Leistungen zu decken. Nach dem Umlageverfahren werden hingegen die in einem bestimmten Zeitabschnitt gewährten Leistungen aus den Beiträgen desselben Zeitabschnitts gezahlt.

Dieses Umlageverfahren wird von den untersuchten Kassen praktiziert. Die Zusatzversorgungskassen bemessen den Umlagesatz auf Basis eines Deckungsabschnitts von zehn Jahren, die Versorgungskassen bilden eine Rücklage auf Basis des Verwaltungs- und Versorgungsaufwandes der letzten drei Jahre beziehungsweise des Vorjahres.

Ein naheliegendes Argument für das Anwartschaftsdeckungsverfahren ergibt sich unmittelbar aus den Ergebnissen der vorliegenden Berechnungen: Es spricht einiges dafür, die Mittel für die zukünftigen Pensionsverpflichtungen rechtzeitig anzusammeln.

Die Frage, mit Hilfe welches Verfahrens die Mittel aufgebracht werden könnten, die die öffentlichen Haushalte zur Finanzierung ihrer Versorgungsverpflichtungen benötigen, ist eines der brisanten nationalen politischen Themen. Aus Sicht der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber dürften folgende Aspekte von Bedeutung sein:

### 2.18 Umlagenhöhe

Das Umlageverfahren mag derzeit den betroffenen Dienstherren beziehungsweise Arbeitgebern vorteilhaft erscheinen, da zur Zeit für eine relativ geringe Umlage eine relativ hohe Versorgung der Mitarbeiter erreicht wird. Allerdings ist nicht abzusehen, wie lange die derzeitigen Umlagesätze gelten werden.

Zum einen ist die Höhe der Umlagen davon abhängig, wie sich künftig die Personalentwicklung der Mitglieder der Kassen gestaltet. Verringert sich das Verhältnis der aktiven Mitarbeiter zu den Rentnern, so ist ein Anstieg der Umlagen unausweichlich. Eine Verminderung des aktiven Mitarbeiterbestandes erscheint hierbei wahrscheinlich angesichts des durch die allgemeine Haushaltslage bedingten Rückgangs von Neueinstellungen und der zunehmenden Privatisierung staatlicher Leistungen, die häufig zu einem Ausscheiden aus der Zusatzversorgungskasse oder der Versorgungskasse führt. Verstärkt wird die wenig übersichtliche Lage dadurch, daß die Struktur der Mitglieder sehr heterogen ist. Mitglieder sind nicht nur die mehr oder weniger von Landesrecht einheitlich gesteuerten hessischen Gebietskörperschaften, sondern Einheiten, auf die das Land Hessen keinen Einfluß hat. Zu nennen sind die außerhessischen Kommunen in Rheinhessen und Nassau und kirchliche Organisationen, Sparkassen, Krankenhäuser und Wohlfahrtsverbände.

### 2.19 Aspekte der Gebührenerhebung

Der Vorteil, der aus Sicht der öffentlichen Dienstherren beziehungsweise Arbeitgeber derzeit mit dem Umlagesystem verbunden ist, dürfte deshalb mittelfristig wegfallen. Demgegenüber bietet das Anwartschaftsdeckungsverfahren den Vorteil, daß die voraussichtlich insgesamt benötigten Deckungsmittel während der Aktivenzeit des Versorgungsberechtigten vorausfinanziert werden. Anders als beim Umlageverfahren wird der Versorgungsaufwand wirtschaftlich dem einzelnen Versorgungsberechtigten und dem Zeitraum zugeordnet, in dem dieser die Versorgungsleistungen erwirbt: Mit

Aspekte der Gebührenerhebung

---

jedem Jahr seiner Dienstzeit erbringt er einen Teil seiner Gegenleistung für die ihm zugesagte Versorgung.

Die wirtschaftlich korrekte Zuordnung des Versorgungsaufwandes könnte insbesondere für die Frage der Erhebung von Gebühren von Bedeutung sein. Aus Sicht eines Gebührenzahlers ist das Umlageverfahren unbefriedigend. Er finanziert mit den - in den Gebühren enthaltenen - Umlagen Versorgungsverpflichtungen, die in keinerlei Zusammenhang mit der Leistung stehen, die er im Augenblick in Anspruch nimmt. Bei einem Versorgungssystem, das im Wege des Anwartschaftsdeckungsverfahrens finanziert wird, wird das Mitglied hingegen mit dem Versorgungsaufwand belastet, der in dem konkreten Abrechnungszeitraum entstanden ist.

Die Zusatzversorgungskassen Nassau und Frankfurt am Main bauen inzwischen eine Mindestrücklage auf. Sie soll eine Zukunftsvorsorge über das gegenwärtige Maß hinaus schaffen. Der Umlagesatz wird nach versicherungsmathematischen Grundsätzen festgesetzt: Die Jahresumlage soll zusammen mit den sonstigen Einnahmen und dem Kassenvermögen ausreichen, um die Ausgaben für das laufende und ein weiteres Jahr zu bestreiten und eine Mindestrücklage ansammeln zu können. Gleichwohl werden gegen das Anwartschaftsdeckungsverfahren Einwendungen mit folgenden Argumenten erhoben:

- Geldentwertungsrisiko
- Einem potentiellen Deckungsstockvolumen von dann schätzungsweise 2,75 Billionen DM (dies entspricht der Summe der geschätzten notwendigen Rücklagen bei einem kapitalfinanzierten Versorgungssystem) stünden weder in Deutschland noch in Europa hinreichende Anlagemöglichkeiten gegenüber.
- Öffentliche Kapitalsammelbecken seien in Zeiten schwieriger Haushaltslagen vor staatlichem Zugriff nicht sicher.
- Um eine Verstetigung zu erreichen, könne auch ein im Umlageverfahren finanziertes System über einen Vermögensstock verfügen, der dann zu einer langfristig gleichmäßigen, tragbaren Belastung öffentlicher Haushalte führen könne.

Ohne die Fragen abschließend klären zu wollen, weist die Überörtliche Prüfung auf vier Punkte hin:

- Das Hauptproblem ist die Frage, wie die durch demographische Entwicklungen bestimmten zukünftigen Pensionslücken zu schließen sind. Wenn eingewandt wird, kapitalfinanzierte Versorgungssysteme seien inflationsgefährdet, ist festzustellen, daß dieses ebenso für umlagenfinanzierte Systeme gilt. Umlagefinanzierte Systeme können sich in inflationären Zeiten als inflationsfördernd herausstellen, da ein Anheben des Umlagehebesatzes dann fast unvermeidbar ist und die Lohnnebenkosten ansteigen.

Abgesehen davon ist bei der Anlage des Deckungsstocks durch einen gezielten Anlage-Mix darauf zu achten, daß die Inflationsgefährdungen für den Deckungsstock minimiert werden. Das heißt, ein großer Anteil des Deckungsstocks wäre in langfristigen Realwerten anzulegen. Diese Anlagestrategie wird von der Versicherungswirtschaft erfolgreich angewandt, wobei hohe Unternehmensgewinne erwirtschaftet werden, obwohl - anders als bei der öffentlichen Hand - neben der Verwaltung noch kostenintensive Außendienste finanziert werden müssen.

- Die Feststellung, daß ein Deckungsstockvolumen von schätzungsweise 2,75 Billionen DM in Deutschland und Europa kaum anlegbar sei, ist zum einen nicht belegt und suggeriert zum anderen, daß an einem Tag X der Gesamtbetrag auf einmal anzulegen ist. Dies ist nicht zutreffend, da die Umstellung von dem derzeitigen umlagefinanzierten auf ein zukünftig kapitalfinanziertes System nicht

Fazit

---

über Nacht geschieht, sondern einen mehrjährigen Prozeß darstellt. Auch die großen internationalen privaten Versicherungskonzerne legen ihre beträchtlichen Volumina an. Bei Nutzung der Diversifikation im Anlagebereich (Tagesgeld, Termingeld, Immobilien, Fonds, Aktien, festverzinsliche Wertpapiere, Beteiligungen etc.) müßte auch der geschätzte Betrag von 2,75 Billionen DM sukzessive europa- bzw. weltweit anzulegen sein.

- Inwieweit öffentliche Kapitalsammelbecken vor staatlichem Zugriff nicht sicher sind, ist weder belegt noch schlüssig. Kapitalfinanzierte Versorgungssysteme entlasten die öffentlichen Haushalte von potentiellen Risiken, da ein systembedingtes Ausfallen der Versorgungsleistung und ein damit verbundenes ersatzweises Eintreten des Staates unwahrscheinlicher würde. Es ist nicht ersichtlich, welches Interesse der Staat haben sollte, dieses Versorgungsrisiko auf seine Haushaltsebene zu verlagern.
- Der Überörtlichen Prüfung ist bekannt, daß die Kassen die Umlagehebesätze von zur Zeit 29 % auf 32 % im Jahre 2002 anheben. Dies belegt das Problem deutlich und dient als Beleg dafür, daß die Umlagen zu keiner gleichmäßigen, tragbaren Belastung für die öffentlichen Haushalte bewirken. Der Anstieg um 3 % in nur vier Jahren stellt einen realen Anstieg des Hebesatzes von 10,3 % dar.

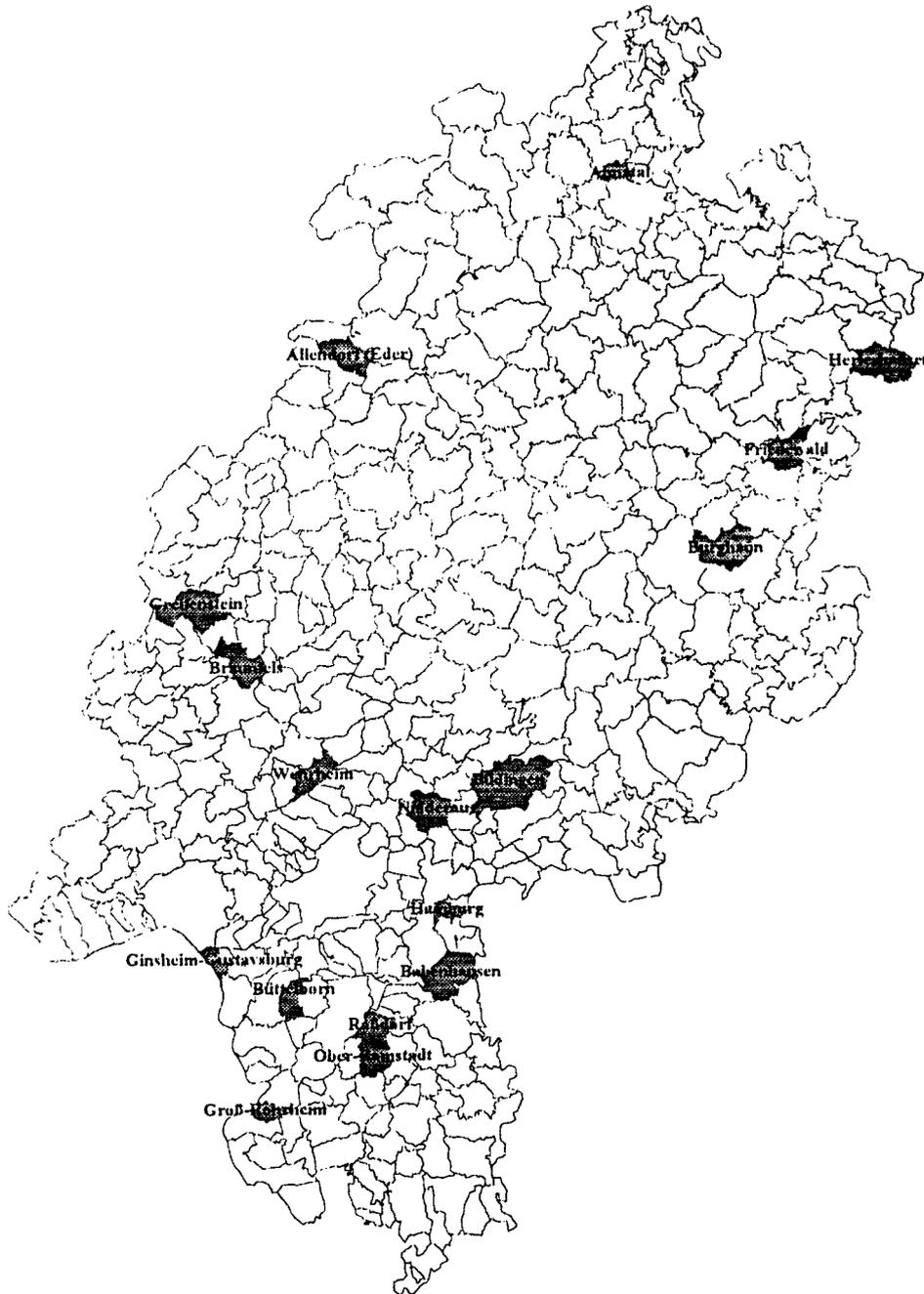
#### 2.20 Fazit

Das Prüfungsthema gibt unter anderem Aufschluß über die Deckungslücke für die Finanzierung der in der Vergangenheit bereits erdienten Versorgungsverpflichtungen, die von den untersuchten Zusatzversorgungskassen und Versorgungskassen zu erfüllen sind. Die Deckungslücke wird in naher Zukunft von den öffentlichen Haushalten zu schließen sein. Die Frage, ob dieser zusätzliche Finanzierungsbedarf als Bürde empfunden werden wird, ist zwar letztendlich von der weiteren Entwicklung des Wirtschaftswachstums - und damit der Steuereinnahmen - abhängig; gleichwohl bietet das vorgelegte Zahlenmaterial Anlaß, die bestehenden Finanzierungsverfahren (Umlageverfahren) kritisch zu überdenken.



### 3. Fünfundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Grundstücke“

Ansicht 19: Lage der Städte und Gemeinden des Vergleichs



### 3.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Ahnatal, Allendorf (Eder), Babenhausen, Braunfels, Büdingen, Büttelborn, Burghaun, Friedewald, Ginsheim-Gustavsburg, Greifenstein, Groß-Rohrheim, Hainburg, Herleshhausen, Nidderau, Ober-Ramstadt, Roßdorf und Wehrheim.

### 3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Juni 1996 bis Februar 1997

Schitag Ernst & Young Unternehmensberatung GmbH in Düsseldorf

### 3.3 Leitsätze

**Grundstücke wurden zu billig verkauft und zu teuer eingekauft. Marktgerechte Preise sind hingegen geeignet, bedeutende Beiträge zu den Einnahmen einer Kommune zu leisten oder erhöhte Ausgaben zu verhindern.**

**Marktunübliche Zins- und Tilgungsvereinbarungen mit erheblichen finanziellen Einbußen für die Kommunen waren festzustellen.**

**Städte und Gemeinden verfügten nur selten über eine klare Programmatik zum Liegenschaftsverkehr. Die Defizite trugen zu Unsicherheiten in der Verwaltung und bei den Grundstücksinteressenten bei.**

**Obgleich Städte und Gemeinden das Vorkaufsrecht selten ausübten, erscheint es dennoch für öffentliche Belange unverzichtbar.**

**Die Prüfung durch die Rechnungsprüfungsämter erfolgte zu spät, um wirtschaftliche Fehlentscheidungen zu unterbinden. In vielen Fällen wurden die Grundstücksgeschäfte der Kommunen überhaupt nicht geprüft.**

**Die im Prüfungszeitraum bestehende Pflicht zur aufsichtsbehördlichen Genehmigung bestimmter Grundstücksgeschäfte führte zu keiner Qualitätsverbesserung im Sinne der Prüfungsziele. Die Änderung von § 109 HGO im Jahre 1997 ist daher zu begrüßen.**

### 3.4 Prüfungsziele

Ziel der Prüfung war es, im Aufgabenfeld „Grundstücke“ die Wirtschaftlichkeit, Sachgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit der Verwaltung für den Zeitraum 1. Januar 1994 bis 29. Februar 1996 zu untersuchen. Verträge mit Entwicklungsgesellschaften, die zwar vor dem Untersuchungszeitraum abgeschlossen wurden, sich aber in der Abwicklung in den Betrachtungszeitraum hinein erstreckten, wurden nach Ermessen der Überörtlichen Prüfung ebenfalls in die Prüfung einbezogen.

Im einzelnen erstreckte sich die Prüfung auf die Vergabep Praxis der Kommunen, die Untersuchung und Bewertung der vereinbarten Ankaufs- und Verkaufspreise unter Marktpreisgesichtspunkten, die Beurteilung der vertraglich vereinbarten Bedingungen und Verpflichtungen und deren wirtschaftliche Konsequenzen, die Prüfung und Bewertung der Organisation der mit dem Grundstücksgeschäft betrauten Stellen, die Prüfung des Vorkaufsrechts sowie die Qualitätsverbesserung durch die Prüfung der Verträge durch die Rechnungsprüfungsämter und die Aufsichtsämter.

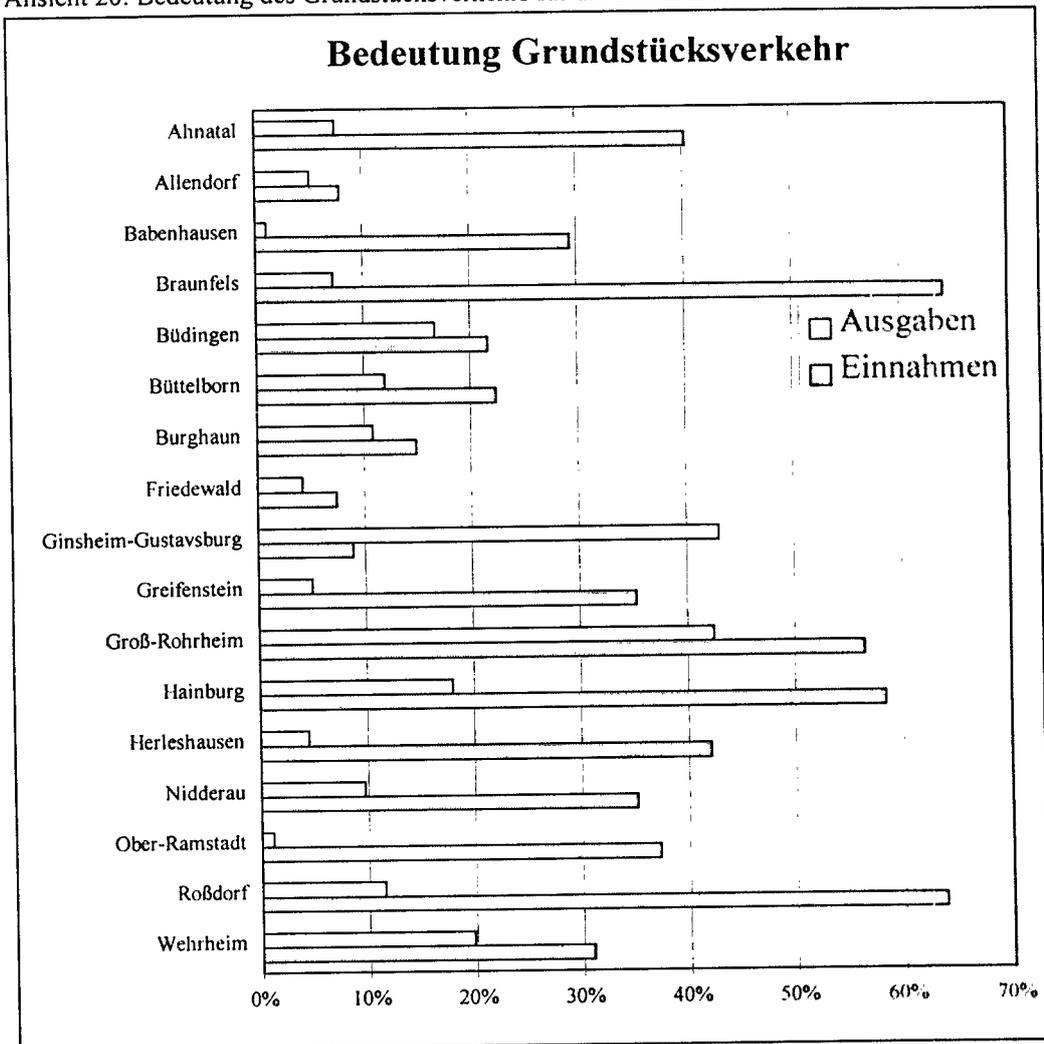
### 3.5 Stichprobe

Die Prüfung umfaßte 17 Städte und Gemeinden. Die kleinste Gemeinde hatte 2.471 Einwohner im Jahr 1994 (Friedewald), die größte Stadt 19.847 Einwohner (Büdingen). Insgesamt wurden 349 Verträge einer Prüfung unterzogen, 220 davon waren Verkaufsverträge, 129 waren Ankaufsverträge.

### 3.6 Bedeutung des Grundstücksverkehrs für die Haushalte

Die Grundstücksgeschäfte waren für die geprüften Städte und Gemeinden von erheblicher Bedeutung. Ansicht 20 zeigt die Anteile der Einnahmen und Ausgaben am Vermögenshaushalt.

Ansicht 20: Bedeutung des Grundstücksverkehrs für die kommunalen Haushalte im Jahr 1994



Die Grafik macht deutlich, daß für die Kommunen, die über Möglichkeiten zu Grundstücksgeschäften verfügen, Preispolitik und vereinbarte Vertragskonditionen Schlüsselparameter für den wirtschaftlichen Erfolg darstellen und ihre Ausgestaltung mithin besonderer Sorgfalt bedarf.

### 3.7 Vergabepaxis

Die Grundstücksvergabe der Kommunen folgte inhaltlich und formal unterschiedlich ausgestalteten Leitlinien. Nicht immer war die Grundstücksprogrammatik schriftlich fixiert. Eine fehlende Dokumentation führt bei beiden Parteien zu Unsicherheiten: Interessenten, die für private oder geschäftliche Zwecke ein Grundstück in der Gemeinde erwerben wollen, können nicht erkennen, nach welchen Leitlinien die Gemeinde verfährt und ob sie überhaupt zum Kreis der zu Berücksichtigenden zählen. In der Gemeinde selbst können am Grundstücksgeschäft Beteiligte nicht auf eine verbindliche Grundlage zurückgreifen, und zudem entzieht sich das Verwaltungshandeln in bezug auf seine Zielorientierung einer Überprüfung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, die programmatischen Zielsetzungen und Vergaberichtlinien von der Gemeindevertretung nach § 51 Absatz 1 HGO beschließen zu lassen.

Fehlende Ziel-  
dokumentation  
führt zu Hand-  
lungsunsicherheit

Daß eine schriftliche Fixierung allein nicht automatisch zu mehr Klarheit und Sicherheit führen muß, zeigt indes die Realität niedergelegter Richtlinien zur Vergabe gemeindlicher Grundstücke.

Die Bandbreite der vorgefundenen, von den gemeindlichen Organen beschlossenen Kriterien war beachtlich: So besaßen alle geprüften Kommunen das Vergabekriterium „Ortsansässigkeit“, wobei Aspekte wie etwa Ortsteilansässigkeit, soziale Bindungen oder Familienstand bei einzelnen Kommunen auch als Auswahlkriterien herangezogen wurden. Hinsichtlich der familiären Situation spielte bei neun geprüften Kommunen das Kriterium „Kinder“ eine wichtige Rolle. Für fünf Kommunen ist es bedeutsam, daß der potentielle Erwerber seiner beruflichen Tätigkeit in der jeweiligen Gemeinde nachgeht.

Einzelne Kommunen verlangen auch die Baufertigstellung innerhalb einer bestimmten Frist oder knüpfen die Erwartung einer Schaffung von Arbeitsplätzen an die Vergaben. Festzuhalten bleibt, daß die Vergabekriterien der Gemeinden individuell und damit sehr unterschiedlich sind und daß es den Gemeinden in unterschiedlichem Maße gelingt, ihre Zielsetzungen in konkrete - meß- und überprüfbare - Kriterien umzusetzen. Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit für alle am Grundstücksgeschäft Beteiligten und klare Handlungsgrundlage für die Verwaltung sollten die Kommunen zunächst ihre Ziele klären. Sodann sind sie eindeutig zu formulieren und schließlich in einem dritten Schritt in Kriterienkatalogen zusammenzustellen.

Zwei Gruppen sind hier besonders interessant: Die Regelungen zur Deckung des örtlichen Bedarfs („Einheimischenmodelle“) und die Kriterien zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Bewerbers:

### 3.8 Einheimischenmodelle

Die meisten der Kommunen verfügten in ihren Vergaberichtlinien über eine Einheimischenklausel, nach welcher ortsansässige Bewerber bevorzugt zu berücksichtigen waren. Die Definitionen der ortsansässigen Bewerber waren unterschiedlich und häufig nicht eindeutig. Sie fanden ihre Ausgestaltung in der Bandbreite vom aktuellen Hauptwohnsitz bis zum nicht näher bestimmten ehemaligen Einwohner. Vier Gemeinden gingen noch einen Schritt weiter und forderten für die Vergabe von Grundstücken in bestimmten Ortsteilen, daß der Bewerber aus demselben Ortsteil stammen müsse. Gleichwohl war auch in diesen Fällen die Ortsansässigkeit nicht zweifelsfrei bestimmt. Mit unklaren Begriffen schaffen die Gemeinden Rechtsunsicherheit.

Fraglich ist die Rechtmäßigkeit von Einheimischenmodellen. Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung bestehen Bedenken gegen Einheimischenmodelle, sofern sie Auswärtige de facto vom Zuzug in die Gemeinde ausschließen. Dies trifft dann zu, wenn sich der Wirkungsbereich der Einheimischenmodelle auf das gesamte Gemeindegebiet oder auf sämtliche Bauplätze erstreckt.

Anhand der zweiten, näher zu betrachtenden Gruppe, der Kriterien zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Grundstücksbewerber, wird ein Grundproblem bei der Kriterienformulierung offenbar. Längst nicht alle in den Vergaberichtlinien enthaltenen Merkmale sind zweifelsfrei handhabbar. Formulierungen wie „sozial schwach“, „Art der Unterbringung zum Zeitpunkt der Vergabe“ und „hat in absehbarer Zeit kein Wohn- oder Grundeigentum aus Erbschaft zu erwarten“ lassen erheblichen Spielraum für Interpretationen und sind damit als Grundlage einheitlichen Verwaltungshandelns nicht geeignet.

Unklar definierte Kriterien schaffen Interpretationsspielräume

Kriterien zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit oft ungeeignet

### 3.9 Preispolitik

Die Preispolitik im Sinne der Prüfung umfaßt die Bodenpreise und die Erschließungsbeiträge.

Verkehrswert als gesetzlich vorgeschriebener Maßstab der Preisermittlung

§ 109 Absatz 1 HGO verpflichtet die Gemeinden, Grundstücke in der Regel zu ihrem vollen Wert zu verkaufen. Die Ermittlung des „vollen Werts“ gestaltet sich in der Praxis zum Teil schwierig. Zur Bestimmung des Verkehrswerts für ein Grundstück können die Kommunen die Bodenrichtwerttabellen der Kreisgutachterausschüsse heranziehen oder Gutachten in Auftrag geben.

Praktische Preisermittlung nach anderen Kriterien

Bei der praktischen Preisfindung ließen sich die Städte und Gemeinden von unterschiedlichen Zielsetzungen leiten: Einige Städte und Gemeinden nahmen die Verkehrswerte zwar als Richtschnur, jedoch spielten stets weitere Kriterien, wie etwa soziale Erwägungen, bei der abschließenden Preisfindung unter dem Verkehrswertniveau eine Rolle. Eine zweite Gruppe von Gemeinden legte die Verkehrswerte der Grundstücke auskunftsgemäß (und in den Auswirkungen für die Vergleichende Prüfung dann auch meßbar) überhaupt nicht zugrunde. Statt dessen wurden die Zielsetzungen beschrieben mit: „Wir als Gemeinde wollen nicht Preistreiber auf dem Grundstücksmarkt sein“ oder „Wir wollen Grundstücke zu erschwinglichen Preisen anbieten“.

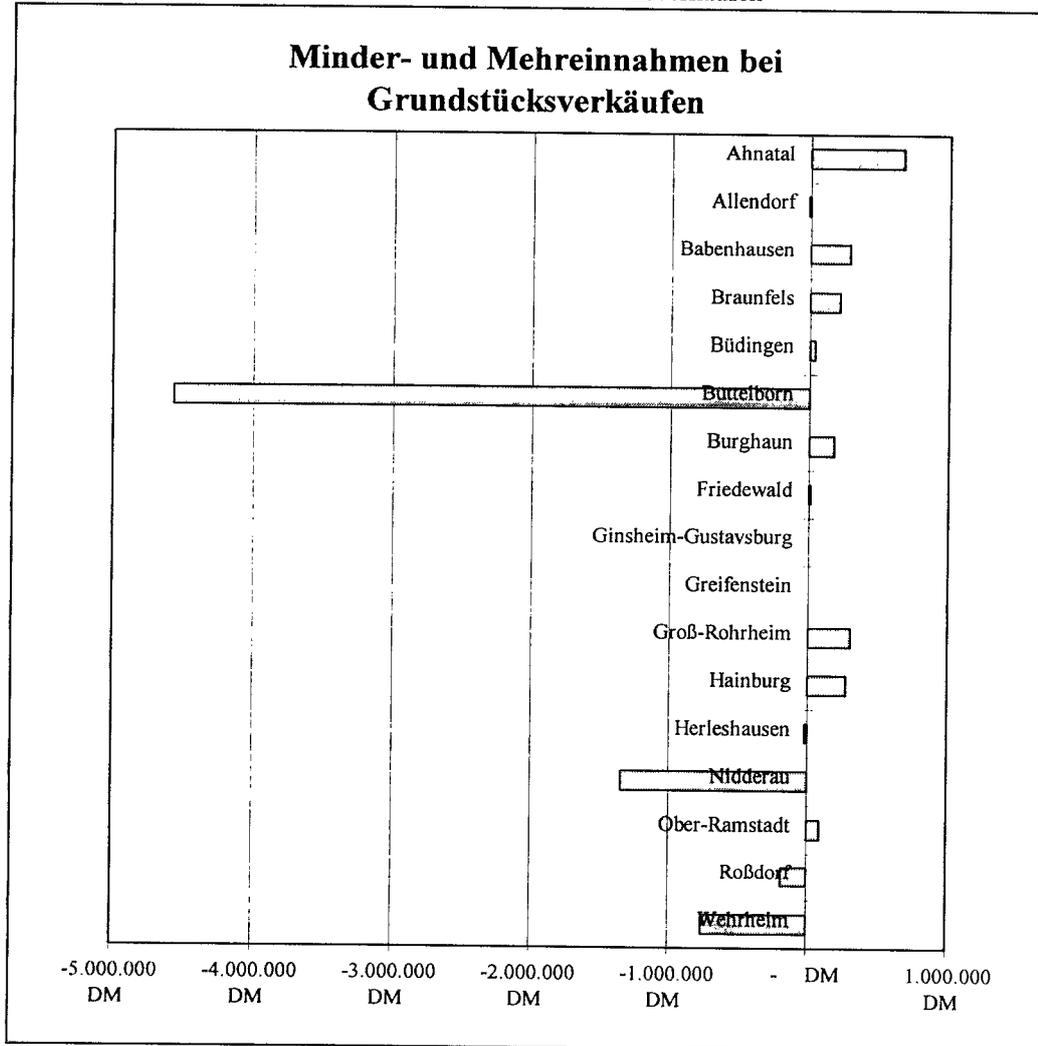
Demgegenüber formuliert § 109 Absatz 1 HGO den Wirtschaftlichkeitsgrundsatz. Eine systematische Unterschreitung des Verkehrswertniveaus - und damit eine systematische Nichtbeachtung des Wirtschaftlichkeitsgrundsatzes - ist nicht zulässig.

Bodenrichtwerttabellen von unterschiedlicher Qualität

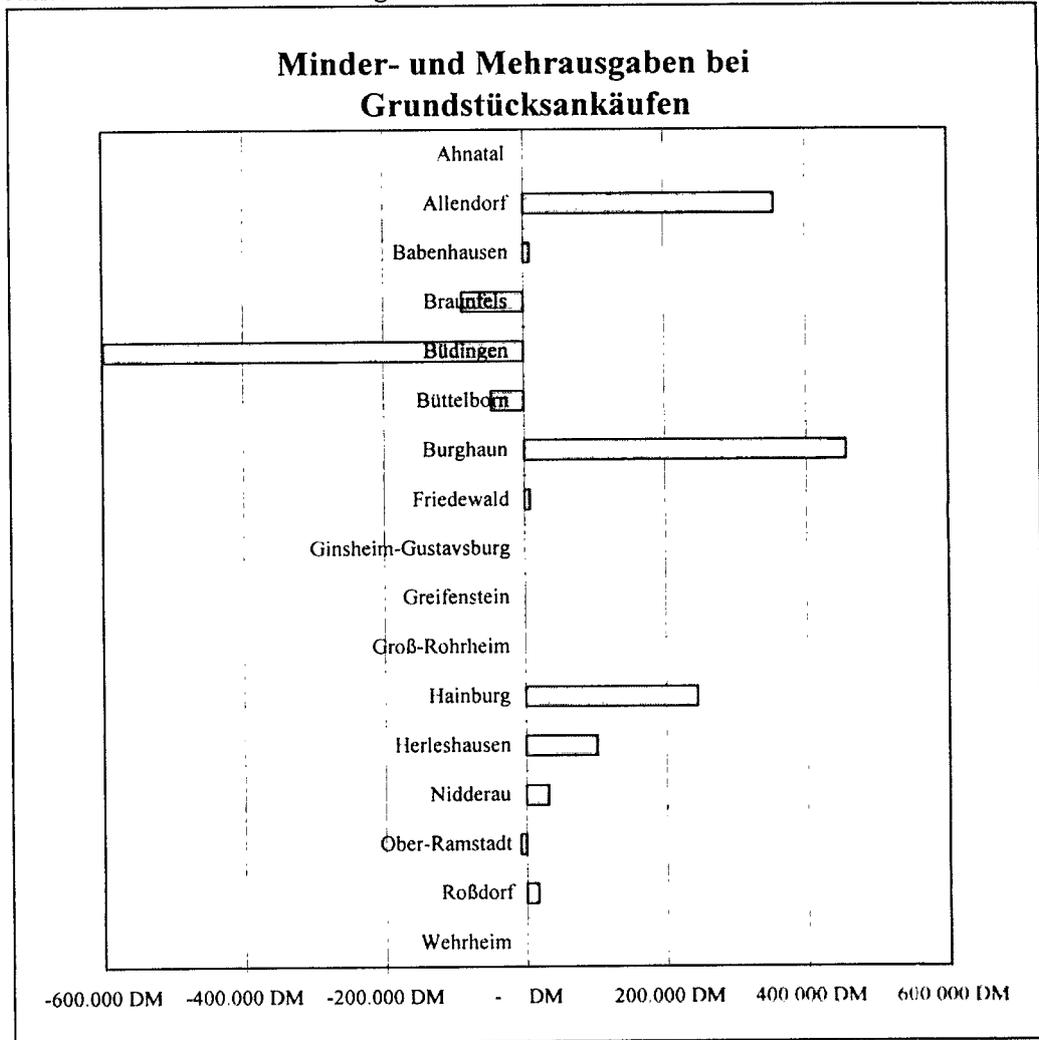
Die Überörtliche Prüfung stellte in diesem Zusammenhang fest, daß die Bodenrichtwerttabellen der Kreisgutachterausschüsse von höchst unterschiedlicher Qualität waren. So wiesen nur einige der Tabellen die Bodenwerte einschließlich der Erschließungskosten aus. Auch war die Bandbreite der Grundstücksarten nicht immer vollständig abgedeckt, so daß den Gemeinden nicht für alle Grundstückstransaktionen ein Vergleichspreis aus den Tabellen zur Verfügung stand. Bei Preisunsicherheiten ist eine Ausschreibung des Grundstücks der geeignete Weg, um den gegenwärtigen Marktpreis zu ermitteln. Die Gemeinden haben hierauf jedoch verzichtet.

Die wirtschaftlichen Ergebnisse lassen sich anhand der Abweichungen der in den Verträgen vereinbarten Bodenpreise vom Durchschnitt der Bodenrichtwerte ermitteln. Die so festgestellten Einnahmedifferenzen bei Grundstücksverkäufen bzw. Ausgabedifferenzen bei Grundstücksankäufen sind in Ansicht 21 und Ansicht 22 dargestellt.

Ansicht 21: Mehr- und Mindereinnahmen bei Grundstücksverkäufen



Ansicht 22: Mehr- und Minderausgaben bei Grundstücksankäufen



Berechnung der Erschließungskosten nach unterschiedlichen Verfahren

Beitragssicherheit und Kostendeckung als maßgebliche Kriterien

Die Erhebung der Erschließungsbeiträge nahmen die Städte und Gemeinden im wesentlichen auf der Grundlage von Ablöseverträgen, Vorausleistungen mit Endabrechnung oder nachträglicher Berechnung nach tatsächlich angefallenen Ist-Kosten vor. Der Überblick (Ansicht 23) macht deutlich, daß die Kommunen sich zwischen verschiedenen Alternativen entscheiden können, die sich hinsichtlich Geschwindigkeit, Kostenkongruenz des Geldzuflusses sowie des Bearbeitungsaufwands unterscheiden. Der Abschluß von Ablöseverträgen ermöglicht bei geringem Bearbeitungsaufwand einen schnellen, sicheren Geldmittelzufluß, dessen Höhe von den tatsächlich anfallenden Kosten abweichen kann. Die Abrechnung nach Ist-Kosten verzögert den Geldzufluß, bringt die Beiträge allerdings mit den tatsächlich anfallenden Kosten rechnerisch in Deckung. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt unter Berücksichtigung des Liquiditätsaspekts die Vorausleistung mit Endabrechnung.

Ansicht 23: Abrechnung der Erschließungskosten

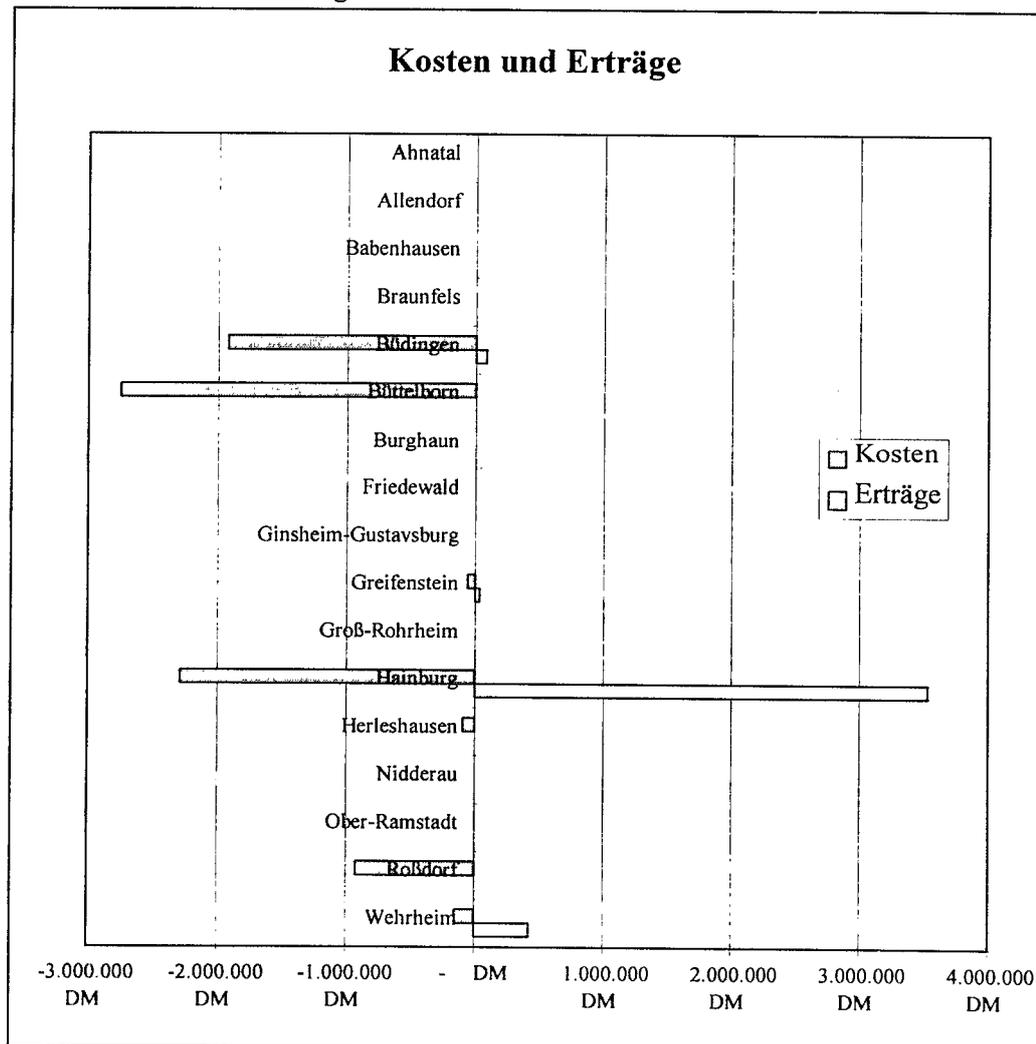
Abrechnungsmodus	Geschwindigkeit des Geldzuflusses	Kostenkongruenz des Geldzuflusses	Bearbeitungsaufwand für die Verwaltung
Ablösevertrag	schnell	ungewiß	relativ gering, da Abschlag statt exakter Berechnung
Vorausleistung mit Endabrechnung	teilweise schnell, Rest mit Verzögerung	exakt	hoch
Abrechnung nach Ist-Kosten	verzögert	exakt	mittel

### 3.10 Vertragsbedingungen

Während die Ausgestaltung preispolitischer Instrumente unmittelbare Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zeitigt, weisen bestimmte Elemente von Grundstücksverträgen verzögerte wirtschaftliche Effekte auf. Hierzu gehören die Zins- und Tilgungsvereinbarungen für Darlehen. Dies soll an einem Beispiel deutlich gemacht werden: Die Gemeinde verkauft ein Grundstück, das im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus durch Landesmittel gefördert werden soll, an eine Baugenossenschaft und gewährt in Höhe des Kaufpreises ein Darlehen. Das Land Hessen verlangt in seinem Förderprogramm von der Gemeinde eine Finanzierungsbeitrag pro Wohneinheit von 20.000 DM, die Darlehenskonditionen dürfen dabei nicht schlechter ausfallen als die des Landes (Tilgung 1 Prozent, Zinssatz im Sinne einer Verwaltungskostenpauschale 0,3 Prozent). Die Gemeinde stellt als Darlehenssumme jedoch fast den fünffachen Betrag je Wohneinheit zur Verfügung. Das bedeutet, daß ein höherer Darlehensbetrag zu den oben genannten marktunüblichen Konditionen gewährt wird. Die positiven und negativen wirtschaftlichen Auswirkungen der getroffenen Vertragsbedingungen für alle Städte und Gemeinden zeigt Ansicht 24.

Zins- und Tilgungsvereinbarungen mit verzögerten wirtschaftlichen Effekten

Ansicht 24: Kosten und Erträge



Neben den Zins- und Tilgungsvereinbarungen existiert eine zweite Gruppe von Vertragsbedingungen, die in hohem Maße geeignet sind, Risiken für die Kommunen zu bergen. So wurden in vielen Fällen Verpflichtungen mit den Vertragspartnern vereinbart, etwa die Fertigstellung des Baus (in unterschiedlichen Reifegraden) bis zu einem bestimmten Zeitpunkt sowie die Konsequenzen der Nichteinhaltung. Jedoch wurde in

Absicherung kommunaler Rechte im Grundbuch häufig versäumt

zahlreichen Fällen darauf verzichtet, die Rechte der Gemeinde im Grundbuch abzusichern. Dies geschah zum Teil aus Nachlässigkeit und zum Teil aus Vertrauen in den gewünschten Gang der Dinge, welches häufig auf der (in einer übersichtlichen Stadt oder Gemeinde nicht unüblichen) persönlichen Kenntnis des Vertragspartners beruhte. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt den Kommunen, ihre Rechte für den Fall der Nichteinhaltung von Vertragsbedingungen stets dinglich abzusichern.

### 3.11 Prüfungen durch die Rechnungsprüfungsämter

Kontrollen durch Rechnungsprüfungsämter und Aufsichtsbehörden führen nicht zur Qualitätsverbesserung

Die Feststellungen zur Preispolitik und zu den vertraglichen Bedingungen haben die Wirtschaftlichkeit kommunaler Entscheidungen im Grundstücksgeschäft deutlich gemacht. Interne Kontrollmechanismen greifen hier in vielen Fällen offenbar nicht. Die interne Kontrolle des gemeindlichen Handelns wird durch externe Instanzen ergänzt: insbesondere das Rechnungsprüfungsamt und die Aufsichtsbehörde. So soll die staatliche Aufsicht sicherstellen, daß die Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen verwaltet werden; die Aufsichtsbehörden sind indes nicht Objekt einer überörtlichen Prüfung. Die Überörtliche Prüfung begrüßt die Änderung des § 109 HGO, da das nunmehr aufgegebene Genehmigungsverfahren zu keiner erkennbaren Qualitätsverbesserung geführt hat. Für die Rechnungsprüfungsämter gilt die Maßgabe, Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit des gemeindlichen Handelns zu überprüfen, so auch, ob bei den Einnahmen und Ausgaben nach den geltenden Vorschriften verfahren wurde. Da zu diesen Vorschriften auch § 109 HGO alter Fassung zählte, wurden zahlreiche Rechnungsprüfungsämter ihrer Aufgabe nicht gerecht. Andernfalls hätten die Defizite der Wirtschaftlichkeit der Grundstücksgeschäfte erkannt, beanstandet und seither vermieden werden müssen.

### 3.12 Grundstücksmanagement

Das Grundstücksmanagement im Sinne der Prüfung umfaßt Aspekte der Ablauf- und Aufbauorganisation, der technischen Unterstützung der Abläufe und der Aktenführung.

Vorkaufsrecht als Informationsquelle und Möglichkeit zum Eingriff in den kommunalen Grundstücksmarkt

Die Vorkaufsregelung ermöglicht den Gemeinden unter bestimmten Umständen Eingriffe in angebaute private Grundstücksgeschäfte. Daneben können die Gemeinden eine Fülle von Informationen über das Geschehen auf dem kommunalen Grundstücksmarkt erwerben. Dies gilt insbesondere für Preisinformationen, die aufgrund der Bodenrichtwerttabellen nicht immer lückenlos vorliegen und deren Einholung über in Auftrag gegebene Gutachten kostspielig sein kann. Trotz der relativ seltenen faktischen Nutzung des Vorkaufsrechts erwies sich die Regelung aufgrund der durch sie eröffneten Möglichkeiten zu Grundstücksgeschäften sowie zu Informationsbeschaffung als wichtiges kommunales Instrument.

Der Ausweis einer Wertgrenze zur Einbeziehung der Gemeindevertretung in den Entscheidungsprozeß zeigt, in welchem Umfang die Verwaltung selbständige Entscheidungen zu treffen befugt ist. Ein niedriger Wert besagt, daß die Gemeindevertretung sich verhältnismäßig früh in die Entscheidungsfindung einschaltet und deutet darauf hin, daß sie tendenziell auch verhältnismäßig häufig in Grundstücksgeschäfte eingreift (Entsprechend umgekehrt verhält es sich bei dem Fall eines hohen Wertes.) Die Bandbreite der Wertgrenzen schwankt bei den 17 Gemeinden erheblich.

DV-Unterstützung kann Effektivität und Effizienz des Grundstücksmanagements erhöhen

Die DV-Unterstützung des Grundstücksmanagements zeigt ein uneinheitliches Bild: Nur einige verfügten über eine solche Unterstützung und ihre Mitarbeiter konnten unmittelbar auf DV-Ressourcen zurückgreifen. Da bei Grundstücksgeschäften viele Daten nötig sind (Vergleichspreise, Angaben zum Grundstück u.ä.) und neu entstehen (Preis des Grundstücks, letztlich vereinbarte Quadratmeterzahl u.ä.), ist eine angemessene Verarbeitung der anfallenden Daten und deren Verdichtung zu Informationen eine wesentliche Grundlage für ein effizientes Grundstücksmanagement. Hier kann eine DV-Ausstattung der mit Grundstücksgeschäften betrauten Mitarbeiter Un-

terstützung bieten. Dies gilt uneingeschränkt für den Fall, daß die Zahl der Transaktionen hoch ist, da dann Sammlung, Ordnung, Verarbeitung und Zugriff erheblich vereinfacht und beschleunigt werden. Bei einer geringen Anzahl der Transaktionen lohnt sich in aller Regel die Installation eines DV-Systems nicht, wenn dies nicht andere Bereiche der Verwaltung mit umfaßt, die Nutzung für den Grundstücksverkehr als Nebenprodukt abfällt.

### 3.13 Vergleichende Tabellen

Ansicht 25: Gesamtergebnis (Ahnatal bis Braunfels)

	Durchschnitt	min.	max.	Ahnatal	Alledorf	Babenhäuser	Braunfels
<b>1. Statistischer Überblick</b>							
1.1 Einwohner 1994	10.367	2.471	19.847	7.640	4.782	16.199	10.869
1.2 Ausgaben für Grundstückserwerb / Ausgaben Vermögenshaushalt 1994	12,9%	1,0%	43,0%	7,5%	5,1%	1,0%	7,2%
1.3 Einnahmen aus Grundstücksverkauf / Einnahmen Vermögenshaushalt 1994	33,9%	7,4%	64,1%	40,3%	7,9%	29,4%	64,1%
1.4 Ankaufstransaktionen	25	0	156	0	156	12	18
1.5 Verkaufstransaktionen	39	5	170	33	132	20	43
<b>2. Programmatik:</b>							
2.1 allgemein ausformuliert vorhanden	-	-	-	nein	nein	nein	nein
2.2 Vergaberichtlinien	-	-	-	ja	nein	ja	ja
2.2.1 Soziale Kriterien	-	-	-	nein	-	ja	ja
2.2.2 Bevorzugung Einwohner	-	-	-	ja	-	ja	ja
2.2.3 Unterscheidung der Bewerber nach Ortsteilen	-	-	-	nein	-	nein	nein
2.2.4 andere Kriterien	-	-	-	ja	-	ja	ja
<b>3. Ermittlung der Bodenpreise:</b>							
3.1 Orientierung an Richtwerten	-	-	-	ja	nein	ja	ja
3.2 Orientierung an Gutachten	-	-	-	nein	ja	ja	nein
3.3 Orientierung an anderen Kriterien	-	-	-	ja	ja	ja	ja
<b>4. Abrechnung der Erschließungskosten:</b>							
4.1 Ablösungsvertrag	-	-	-	nein	ja	ja	ja
4.2 Vorausleistung mit Endabrechnung	-	-	-	nein	nein	nein	nein
4.3 Beitragsbescheid nach Ist-Kosten	-	-	-	nein	ja	nein	nein
<b>5. Organisation:</b>							
5.1 Wertgrenze für die Gemeindevertretung	35.676	1.500	200.000	-	30.000	50.000	20.000
5.1.1 Ankauf in DM	28.029	1.500	200.000	-	30.000	50.000	5.000
5.1.2 Verkauf in DM	-	-	-	1000 qm	nein	nein	nein
5.1.3 andere Kriterien für die Gemeindevertretung	-	-	-	nein	nein	ja	ja
5.2 DV-Unterstützung	-	-	-	ja	nein	ja	ja
5.3 DV-Vernetzung mit externen Stellen v	-	-	-	ja	nein	ja	ja
5.4 Aktenführung	-	-	-	-	-	-	-
5.4.1 nach Ankäufen / Verkäufen	-	-	-	k.A.	-	ja	-
5.4.2 nach Flur- / Hausnummer	-	-	-	k.A.	-	-	-
5.4.3 nach Gemarkung	-	-	-	k.A.	-	-	-
5.4.4 chronologisch - alphabetisch	-	-	-	k.A.	ja	-	-
5.5 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zur Grundbucheintragung in Wochen	-	-	-	42	-	49	70
5.6 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zum wirtschaftlichen Übergang in Wochen	-	-	-	30	-	29	57
<b>6. Vorkaufsrecht:</b>							
6.1 Kaufverträge Dritter	139	39	600	k.A.	k.A.	193	309
6.2 Vorkaufsrecht möglich	74	0	309	264	9	0	309
6.3 Vorkaufsrecht wahrgenommen	0	0	1	0	0	0	nein
6.4 Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Falles in Minuten	7	30	60	k.A.	k.A.	30	k.A.
6.5 Wertgrenze für Gemeindevertretung in DM	22.059	10.000	100.000	k.A.	30.000	50.000	20.000
6.6 Systematische Sammlung und Nutzung der Vorkaufsregelung als Informationsquelle	-	-	-	ja	nein	ja	ja
6.7 Standardablauf für die Abwicklung	-	-	-	ja	nein	ja	ja
<b>7. Wirtschaftliche Konsequenzen des Grundstücksgeschäfts:</b>							
7.1 Minder- (-) oder Mehreinnahmen (+) beim Verkauf, netto in DM	-284.115	-4.656.435	670.884	670.884	-15.174	284.295	214.290
7.2 Minder- (+) oder Mehrausgaben (-) beim Ankauf in DM	28.598	-597.957	456.764	0	356.419	9.584	-88.054
7.3 Kosten aufgrund besonderer vertraglicher Bedingungen in DM	481.659	-2.752.014	-56.310	0	0	0	0
7.4 Erträge aufgrund besonderer vertraglicher Bedingungen in DM	239.658	35.429	3.532.867	0	0	0	0

Ansicht 26: Gesamtergebnis (Büdingen bis Groß-Rohrheim)

	Büdingen	Büttelborn	Burg-haun	Friede-wald	Gins-heim-Gustav-sburg	Grei-fenstein	Groß-Rohr-heim
<b>1. Statistischer Überblick</b>							
1.1 Einwohner 1994	19.847	12.278	6.314	2.471	15.034	7.559	3.641
1.2 Ausgaben für Grundstückserwerb / Ausgaben Vermögenshaushalt 1994	16,7%	12,0%	10,8%	4,2%	43,0%	5,0%	42,5%
1.3 Einnahmen aus Grundstücksverkauf / Einnahmen Vermögenshaushalt 1994	21,7%	22,4%	14,9%	7,4%	8,9%	35,3%	56,5%
1.4 Ankaufstransaktionen	23	7	17	5	71	5	34
1.5 Verkaufstransaktionen	35	7	37	5	170	25	43
<b>2. Programmatik:</b>							
2.1 allgemein ausformuliert	nein	nein <sup>1)</sup>	nein	nein	ja	nein	nein <sup>4)</sup>
2.2 Vergaberichtlinien	ja	nein <sup>1)</sup>	nein	nein	ja	ja	nein
2.2.1 Soziale Kriterien	ja	- <sup>1)</sup>	-	-	ja	ja	nein
2.2.2 Bevorzugung Einwohner	ja	- <sup>1)</sup>	-	-	ja	ja	ja
2.2.3 Unterscheidung der Bewerber nach Ortsteilen	ja	- <sup>1)</sup>	-	-	nein	nein	-
2.2.4 andere Kriterien	ja	- <sup>1)</sup>	-	-	ja	ja	-
<b>3. Ermittlung der Bodenpreise:</b>							
3.1 Orientierung an Richtwerten	ja	nein	nein	ja	nein	ja	nein
3.2 Orientierung an Gutachten	ja	ja	ja	nein	ja	ja	nein
3.3 Orientierung an anderen Kriterien	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<b>4. Abrechnung der Erschließungskosten:</b>							
4.1 Ablösungsvertrag	ja	k.A.	ja	nein	ja	nein	ja
4.2 Vorausleistung mit Endabrechnung	nein	k.A.	ja	ja	nein	nein	nein
4.3 Beitragsbescheid nach Ist-Kosten	nein	k.A.	nein	nein	nein	ja	nein
<b>5. Organisation:</b>							
5.1 Wertgrenze für die Gemeindevertretung							
5.1.1 Ankauf in DM	50.000	-	1.500	10.000	2)	85.000	nach Haushalt
5.1.2 Verkauf in DM	5.000	-	1.500	10.000	3)	85.000	20.000
5.1.3 andere Kriterien für die Gemeindevertretung	nein	100 qm	200 qm	-	nein	ja	nach Haushalt
5.2 DV-Unterstützung	nein	ja	ja	nein	nein	ja	nein
5.3 DV-Vernetzung mit externen Stellen v	nein	ja	nein	nein	nein	nein	nein
5.4 Aktenführung							
5.4.1 nach Ankäufen / Verkäufen	nein	ja	k.A.	-	-	-	-
5.4.2 nach Flur- / Hausnummer	ja	-	k.A.	ja	ja	-	-
5.4.3 nach Gemarkung	ja	-	k.A.	-	-	-	-
5.4.4 chronologisch - alphabetisch	ja	-	k.A.	-	-	ja	ja
5.5 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zur Grundbucheintragung in Wochen	42	34	61	24	49	37	26
5.6 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zum wirtschaftlichen Übergang in Wochen	31	18	28	9	21	17	12
<b>6. Vorkaufsrecht:</b>							
6.1 Kaufverträge Dritter	600	130	146	82	84	192	39
6.2 Vorkaufsrecht möglich	k.A.	0	0	k.A.	10	42	2
6.3 Vorkaufsrecht wahrgenommen	0	0	0	0	0	0	0
6.4 Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Falles in Minuten	k.A.	30	k.A.	60	k.A.	k.A.	k.A.
6.5 Wertgrenze für Gemeindevertretung in DM	k.A.	k.A.	k.A.	10.000	k.A.	85.000	20.000
6.6 Systematische Sammlung und Nutzung der Vorkaufsregelung als Informationsquelle	nein	nein	ja	nein	ja	ja	nein
6.7 Standardablauf für die Abwicklung	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<b>7. Wirtschaftliche Konsequenzen des Grundstücksgeschäfts:</b>							
7.1 Minder- (-) oder Mehreinnahmen (+) beim Verkauf, netto in DM	37.671	-4.565.435	176.363	10.190	0	0	304.980
7.2 Minder- (+) oder Mehrausgaben (-) beim Ankauf in DM	-597.957	-46.723	456.764	8.085	0	0	0
7.3 Kosten aufgrund besonderer	-	-2.752.014	0	0	0	-56.310	0

	<b>Bü- dingen</b>	<b>Büttel- born</b>	<b>Burg- haun</b>	<b>Friede- wald</b>	<b>Gins- heim- Gustav- sburg</b>	<b>Grei- fenstein</b>	<b>Groß- Rohr- heim</b>
vertraglicher Bedingungen in DM 7 4 Erträge aufgrund besonderer vertraglicher Bedingungen in DM	1.923.020 81.022	0	0	0	0	35 429	0

Anmerkungen:

- <sup>1)</sup> Die Gemeinde Büttelborn hat am 24.09.1996 eine Vergaberichtlinie verabschiedet.
- <sup>2)</sup> Wenn Haushaltsmittel nicht ausreichen, Beschluß der Gemeindevertretung
- <sup>3)</sup> Grundsätzlich Beschluß der Gemeindevertretung
- <sup>4)</sup> Seit dem 28.03.1995 liegt eine schriftlich fixierte Programmatik für das gesamte Gebiet der Gemeinde Groß-Rohrheim vor.

## Ansicht 27: Gesamtergebnis (Hainburg bis Wehrheim)

	Hain- burg	Herles- hausen	Nidderau	Ober- Ram- stadt	Roß- dorf	Wehr- heim
<b>1. Statistischer Überblick</b>						
1.1 Einwohner 1994	14.778	3.011	17.039	15.065	11.270	8.437
1.2 Ausgaben für Grundstückserwerb / Ausgaben Vermögenshaushalt 1994	18,0%	4,5%	9,7%	1,1%	11,5%	19,8%
1.3 Einnahmen aus Grundstücksverkauf / Einnahmen Vermögenshaushalt 1994	58,4%	42,1%	35,2%	37,3%	63,9%	31,0%
1.4 Ankaufstransaktionen	10	3	12	10	5	35
1.5 Verkaufstransaktionen	8	12	35	14	16	35
<b>2. Programmatik:</b>						
2.1 allgemein ausformuliert vorhanden	nein	nein	ja	nein	nein	ja
2.2 Vergaberichtlinien:	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2.2.1 Soziale Kriterien	ja	ja	ja	nein	ja	ja
2.2.2 Bevorzugung Einwohner	ja	ja	ja	ja	ja	ja
2.2.3 Unterscheidung der Bewerber nach Ortsteilen	nein	nein	ja	ja	nein	ja
2.2.4 andere Kriterien	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<b>3. Ermittlung der Bodenpreise:</b>						
3.1 Orientierung an Richtwerten	ja	nein	nein	ja	ja	nein
3.2 Orientierung an Gutachten	nein	nein	nein	nein	ja	nein
3.3 Orientierung an anderen Kriterien	ja	ja	ja	ja	ja	ja
<b>4. Abrechnung der Erschließungskosten:</b>						
4.1 Ablösungsvertrag	nein	nein	ja	k.A.	ja	ja
4.2 Vorausleistung mit Endabrechnung	nein	nein	nein	k.A.	nein	nein
4.3 Beitragsbescheid nach Ist-Kosten	ja	ja	nein	k.A.	nein	nein
<b>5. Organisation:</b>						
5.1 Wertgrenze für die Gemeindever- tretung	nein	25.000	15.000	100.000	200.000	20.000
5.1.1 Ankauf in DM	nein	25.000	15.000	10.000	200.000	20.000
5.1.2 Verkauf in DM	wichtige Angele- genheiten	ja	nein	100 qm	nein	nein
5.1.3 andere Kriterien für die Gemein- devertretung	nein	nein	ja	ja	ja	nein
5.2 DV-Unterstützung	nein	ja	ja	ja	ja	ja
5.3 DV-Vernetzung mit externen Stellen v						
5.4 Aktenführung	-	k.A.	-	k.A.	ja	ja
5.4.1 nach Ankäufen / Verkäufen	ja	k.A.	-	k.A.	-	-
5.4.2 nach Flur- / Hausnummer	-	k.A.	-	k.A.	-	-
5.4.3 nach Gemarkung	-	k.A.	-	k.A.	-	-
5.4.4 chronologisch - alphabetisch	77	23	70	60	56	65
5.5 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zur Grundbucheintragung in Wochen	18	2	21	46	24	48
5.6 durchschnittliche Durchlaufzeit bis zum wirtschaftlichen Übergang in Wochen						
<b>6. Vorkaufsrecht:</b>	138	186	289	k.A.	129	161
6.1 Kaufverträge Dritter	1	0	k.A.	165	k.A.	3
6.2 Vorkaufsrecht möglich	0	0	0	0	1	1
6.3 Vorkaufsrecht wahrgenommen	30	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
6.4 Zeitaufwand für die Bearbeitung eines Falles in Minuten	nein	25.000	15.000	100.000	50.000 <sup>1)</sup>	20.000
6.5 Wertgrenze für Gemeindevertretung in DM	nein	nein	nein	ja	nein	k.A.
6.6 Systematische Sammlung und Nut- zung der Vorkaufsregelung als Informa- tionsquelle	ja	ja	ja	ja	ja	ja
6.7 Standardablauf für die Abwicklung						
<b>7. Wirtschaftliche Konsequenzen des Grundstücksgeschäfts:</b>	274.050	-22.656	-1.343.562	88.753	-185.294	-759.310
7.1 Minder- (-) oder Mehreinnahmen (+) beim Verkauf, netto in DM	244.826	101.810	32.316	-7.932	17.027	0
7.2 Minder- (+) oder Mehrausgaben (-) beim Ankauf in DM	-	-94.000	0	0 <sup>2)</sup>	-923.210	-156.091
7.3 Kosten aufgrund besonderer ver- traglicher Bedingungen in DM	2.283.553	0	0	0 <sup>2)</sup>	0	424.874
7.4 Erträge aufgrund besonderer ver- traglicher Bedingungen in DM	3.532.867					

Anmerkungen:

<sup>1)</sup> 01.04.1995: 200.000 DM

<sup>2)</sup> Die Eigenberechnung der Stadt Ober-Ramstadt ergibt folgende Werte: Realer Basiswert = 600 DM je qm für beide Vertragspartner; Überschuß aus gegenseitiger Überlassung von Fläche (Differenz 156 qm) zugunsten der Stadt Ober-Ramstadt: 93.600 DM; Realgewinn: 201.400 DM zuzüglich kostenloses Nutzungsrecht für 3 Dauerparkplätze: mindestens 120.000 DM zuzüglich 50 Kurzzeitparkplätze ohne wirtschaftlichen Aufwand: mindestens 500.000 DM. Somit ergibt sich aus Sicht der Stadt Ober-Ramstadt ein wirtschaftlicher Erfolg von minimal 821.400 DM.



#### 4. Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“

Ansicht 28: Lage der Landkreise des Vergleichs



#### 4.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Landkreis Gießen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Odenwaldkreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Schwalm-Eder-Kreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis

#### 4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1996 bis Januar 1997

ATH Allgemeine Treuhandgesellschaft mbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Steuerberatungsgesellschaft in Frankfurt am Main

#### 4.3 Leitsätze

**Die Hessische Bauordnung von 1993 hat die Genehmigungsdauer für Bauvorhaben im vereinfachten Genehmigungsverfahren halbiert. Eine weitere schrittweise Verkürzung der gesetzlichen Frist von derzeit drei Monaten über zwei Monate auf einen Monat bis zum Jahr 2002 ist denkbar.**

**Die durchschnittliche Genehmigungsdauer je Bauantrag im ersten Halbjahr 1996 beträgt 103 Tage. Die durchschnittliche Bearbeitungszeit für einen Bauantrag dauert 23 Stunden. Damit entfallen nur drei Prozent auf die Bearbeitung. Der Rest sind Liege- und Koordinationszeiten.**

**Bauanträge für Bauvorhaben in Gebieten mit qualifizierten Bebauungsplänen werden nicht signifikant schneller bearbeitet.**

**Die Begründetheit ihrer Gebühren konnten nur zwei Landkreise in Ansätzen nachweisen.**

**Die persönliche Gebührenfreiheit nach § 8 HVwKostG führt dazu, daß die Genehmigungskosten dieser Bauvorhaben von den Bauherren mit gebührenpflichtigen Bauvorhaben getragen werden. Die Vorschrift ist im Zeitalter innerer Kostenverrechnungen obsolet.**

**Weitere Produktivitätsfortschritte und eine noch kürzere Genehmigungsdauer ergeben sich nur, wenn die Bauanträge digitalisiert sind.**

#### 4.4 Handlungsempfehlungen an Landtag und Landesregierung

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt zu erwägen, die Hessische Bauordnung und das Hessische Verwaltungskostengesetz wie folgt zu ändern:

##### 4.4.1 Änderung der Hessischen Bauordnung

Die Hessische Bauordnung vom 20. Dezember 1993 (GVBl. I S. 665), zuletzt geändert durch Art. 5 NaturschutzrechtsÄndG vom 19.12.1994 (GVBl. I S. 775), wird wie folgt geändert:

1. In § 66 Abs. 1 Satz 5 werden die Worte „zwei Monaten“ durch „einen Monat“ ersetzt.
2. In § 66 Abs. 2 Satz 1 werden die Worte „zweier Monate“ durch „eines Monats“ ersetzt.
3. Es wird nachstehender neuer Absatz 7 eingefügt:

„Die Landesregierung kann durch Rechtsverordnung bestimmen, daß und in welchem Umfang der Bauantrag in maschineller Form als digitalisierte Datei eingereicht und bearbeitet werden kann. Hierbei muß gewährleistet sein, daß

1. die Grundsätze einer ordnungsgemäßen Datenverarbeitung eingehalten werden, insbesondere Vorkehrungen gegen einen Datenverlust getroffen sowie die erforderlichen Kopien der Datenbestände mindestens tagesaktuell gehalten und die originären Datenbestände sowie deren Kopien sicher aufbewahrt werden und

2. die erforderlichen Maßnahmen hinsichtlich der Zugangskontrolle, der Datenträgerkontrolle, der Speicherkontrolle, der Benutzerkontrolle sowie der Zugriffskontrolle getroffen werden.“

4. § 67 Abs. 5 Satz 2 wird wie folgt gefaßt:

„Über Bauanträge,

die bis zum 31. Dezember 1998 vollständig eingegangen sind, ist innerhalb von drei Monaten,

über solche, die bis zum 31. Dezember 2001 vollständig eingegangen sind, innerhalb von zwei Monaten und

über solche, die ab dem 1. Januar 2002 vollständig eingegangen sind, innerhalb eines Monats

zu entscheiden; die Bauaufsichtsbehörde kann diese Frist aus wichtigem Grund um bis zu einem Monat verlängern.“

5. In § 67 Abs. 5 Satz 3 wird nach den Worten „einem Monat“ eingefügt: „und für Bauanträge, die ab dem 1. Januar 2002 eingegangen sind, innerhalb von drei Wochen.“

#### 4.4.2 Änderung des Hessischen Verwaltungskostengesetzes

Das Hessische Verwaltungskostengesetz in der Fassung vom 3. Januar 1995 (GVBl. I S. 2) wird wie folgt geändert:

§ 8 wird gestrichen.

#### 4.5 Personaleinsatz

Hohe Standards  
erfordern viel Personal

Die zehn Landkreise setzten zur Erfüllung ihrer originären Aufgabe Bauaufsicht insgesamt 351 Mitarbeiter im Jahre 1995 ein. Da viele Mitarbeiter nicht ganztätig beschäftigt waren, ergaben sich vor Abzug von Urlaub und Fehlzeiten zusammen 292 Personenjahre mit Kosten von 24 Millionen DM pro Jahr. Allein diese beiden Zahlen spiegeln den hohen Aufwand wieder, den deutsches und hessisches Baurecht den Kreisen abverlangen. In den Gesprächen mit den Kreisen konnte niemand die Zahl der zu beobachtenden Gesetze und Verordnungen exakt und aufgelistet nennen, doch wurde übereinstimmend von rund 300 ausgegangen. Die theoretische Alternative wäre, das Baurecht drastisch auf ein Mindestmaß zu reduzieren, was die Aufgabe vieler öffentlicher Standards erfordert. So wären die Prüfung der statischen Sicherheit oder des Brandschutzes allein Aufgaben der Bauherren, ihrer Architekten und Versicherungen. Die Bauaufsicht müßte sich im Ergebnis auf die Einhaltung von Fluchtlinienplänen oder Servituten nach dem Standard vor 100 Jahren beschränken.

Die Überörtliche Prüfung kann und will diese politische Frage nicht beantworten, doch werden die folgenden Kapitel zeigen, daß sich trotz Einhaltung fast aller Standards des Jahres 1997 die Genehmigungsdauer nachhaltig verkürzen läßt. Die gesetzlichen Änderungen sind - wie in Kapitel 4.4 gezeigt - gering; im wesentlichen kommt es auf die Handlungsfähigkeit und Kompetenz der Organe der Gebietskörperschaften sowie ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an.

Der Umfang der Fehlzeiten bewegt sich im Jahre 1995 zwischen drei Prozent und zehn Prozent. Der gewichtete Durchschnitt aller Fehlzeiten der unteren Bauaufsichtsbehörden der Landkreise betrug sieben Prozent der Personalkapazität von 292 Personenjahren, also 21 Personenjahre. Die um die Fehlzeiten bereinigte Personalkapazität lag vor Berücksichtigung der Urlaubszeiten bei 271 Personenjahren.

In Ansicht 29 werden die Anzahl der Mitarbeiter, die Mitarbeiterkapazitäten sowie die Fehlzeiten von den zehn Landkreisen (Prüfungszeitraum 1995) und den zehn kreisfreien und Sonderstatusstädten (Prüfungszeitraum 1993<sup>3</sup>) dargestellt.

Ansicht 29: Mitarbeiteranzahl, Kapazitäten, Fehlzeiten sowie durchschnittliche Bearbeitungszeiten im Prüfungszeitraum

Kommunale Körperschaft	Mitarbeiter		Mitarbeiterkapazität für die Erfüllung originärer Aufgaben		bereinigte Fehlzeiten Prozent
	Anzahl	Personen- jahre	Personen- jahre	Prozent	
Gießen, Landkreis	31	28,49	27,04	94	6
Hersfeld-Rotenburg	16	14,50	13,04	89	10
Lahn-Dill	37	33,16	31,84	96	8
Main-Kinzig	56	52,97	52,92	99	6
Main-Taunus	49	37,49	37,49	100	7
Odenwald	28	27,28	19,07	69	7
Rheingau-Taunus	48	41,75	37,71	90	9
Schwalm-Eder	32	31,20	28,84	92	9
Waldeck-Frankenberg	29	24,73	24,58	99	3
Werra-Meißner	25	19,12	19,12	100	6
<b>Landkreise im Jahre 1995</b>	<b>351</b>	<b>310,69</b>	<b>291,65</b>	<b>93</b>	<b>Ø 7,1</b>
Bad Homburg v. d. Höhe	15	*	14,65	97	11
Darmstadt	45	*	24,17	60	6
Frankfurt am Main	184	*	156,79	87	7
Gießen, Stadt	15	*	14,34	95	5
Hanau	20	*	19,00	100	7
Marburg	14	*	11,52	90	6
Offenbach am Main	24	*	18,42	82	10
Rüsselsheim	16	*	13,99	93	13
Wetzlar	14	*	11,73	86	2
Wiesbaden	67	*	52,70	81	4
<b>Kreisfreie und Sonderstatus- städte im Jahre 1993</b>	<b>414</b>	<b>*</b>	<b>337,31</b>	<b>*</b>	<b>Ø 6,8</b>

\* nicht festgestellt

Die Frage, ob alle in den Stellenplänen ausgewiesenen Planstellen erforderlich und den jeweiligen Aufgabengebieten in entsprechendem Umfang zugeteilt sind, läßt sich aufgrund fehlender Personalbedarfsrechnungen der Landkreise im Rahmen dieser Überörtlichen Prüfung nicht beantworten. Für diese Zwecke wäre eine über einen längeren Zeitraum andauernde detaillierte Zeitaufschreibung erforderlich, die weder die Landkreise noch die Städte zur Verfügung hatten.

Über eine den betriebswirtschaftlichen Ansprüchen genügende Personalbedarfsrechnung verfügt keiner der zehn Landkreise. Um diese für die Führung und Steuerung eines Landkreises notwendigen Daten zu gewinnen, sollte im Rahmen einer Bedarfsplanung ermittelt werden, wie viele Arbeitskräfte in einem bestimmten Zeitraum und mit bestimmten Qualifikationen für einzelne Tätigkeiten benötigt werden. Wichtige Einflußgrößen sind das Beschäftigungsniveau und die Arbeitsproduktivität. Ein solches Planungssystem sollte hessenweit gemeinsam geschaffen werden.

Personalbedarfs-  
rechnung

<sup>3</sup> Vgl. Erster Zusammenfassender Bericht über die Feststellung allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/794

#### 4.6 Personalkosten und Sachaufwand

Die Personalaufwendungen stellen den mit Abstand größten Kostenblock bei den Verwaltungsaufwendungen der Bauaufsichtsbehörden dar. Der Anteil der Personalaufwendungen für die Erfüllung originärer Aufgaben betrug in den Jahren von 1991 bis 1995 durchschnittlich zwischen 79 Prozent (Main-Taunus-Kreis) und 90 Prozent (Landkreis Gießen, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Main-Kinzig-Kreis) der gesamten Verwaltungsaufwendungen (Summe der Personalaufwendungen für originäre Aufgaben und der Sachaufwendungen).

Insgesamt betragen im Jahre 1995 die Personalaufwendungen 24 Millionen DM.

Die Aufteilung der Personalaufwendungen für die Erfüllung originärer Aufgaben ergibt sich aus der folgenden Tabelle (siehe Ansicht 30).

Ansicht 30: Durchschnittliche Personalaufwendungen für die Erfüllung originärer Aufgaben im Jahre 1995

Landkreis	Durchschnittliche Personalkosten für originäre Aufgaben				
	Führungs- aufgaben	Bauplanungs-, bauordnungs- rechtliche und bautechnische Sachbearbeitung	Verwaltung	Sonstige originäre Aufga- ben	Summe
	DM	DM	DM	DM	DM
Gießen	86.000	1.394.000	342.000	381.000	2.203.000
Hersfeld-Rotenburg	59.000	662.000	449.000	27.000	1.197.000
Lahn-Dill	113.000	1.307.000	770.000	130.000	2.320.000
Main-Kinzig	81.000	2.883.000	152.000	1.177.000	4.293.000
Main-Taunus	178.000	2.453.000	319.000	56.000	3.006.000
Odenwald	60.000	738.000	529.000	278.000	1.605.000
Rheingau-Taunus	465.000	2.405.000	432.000	67.000	3.369.000
Schwalm-Eder	55.000	1.840.000	542.000	17.000	2.454.000
Waldeck-Frankenberg	54.000	1.546.000	206.000	226.000	2.032.000
Werra-Meißner	56.000	1.339.000	82.000	98.000	1.575.000
<b>Summe</b>	<b>1.207.000</b>	<b>16.567.000</b>	<b>3.823.000</b>	<b>2.457.000</b>	<b>24.054.000</b>

Personalein-  
sparung

Eine Aussage über mögliche Personaleinsparungen kann mit dieser Untersuchung nicht getroffen werden. Hierzu ist eine gesonderte Untersuchung der einzelnen Tätigkeiten und der Auslastung der einzelnen Beschäftigten erforderlich.

Für die Landkreise betragen die Sachaufwendungen in den Jahren von 1991 bis 1995 durchschnittlich zwischen zehn Prozent (Landkreis Gießen, Landkreis Waldeck-Frankenberg Main-Kinzig-Kreis) und 21 Prozent (Main-Taunus-Kreis) der Gesamtausgaben für die Erfüllung originärer Aufgaben.

Aufgrund der niedrigen Anteile der Sachaufwendungen an den Gesamtaufwendungen ergibt sich in diesem Bereich ein vergleichsweise geringes Einsparungspotential.

#### 4.7 Ziel der Beschleunigungsnovelle von 1994 erreicht

Die Ermittlung der Genehmigungsdauer basiert im wesentlichen auf einer statistischen Auswertung der in die Prüfung einbezogenen Bauanträge. Alle Baugenehmigungen der zehn Landkreise im Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 1996 wurden statistisch ausgewertet. Es handelte sich um 9.228 Baugenehmigungen. Ansicht 31 enthält die Ergebnisse der statistischen Auswertungen unter Berücksichtigung der Art des Genehmigungsverfahrens. Der durchschnittliche Median der Genehmigungsdauer der im Rahmen der Überörtlichen Prüfung im Jahre 1994 geprüften Bauaufsichtsbehörden in Sonderstatus- und kreisfreien Städten beträgt 90 Tage (vgl. Erster Zusammenfassender Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung, Landtagsdrucksache 14/794). Somit ist auch eine deutliche Beschleunigung der Verfahren

zu berücksichtigen, wenn man einen gleichen Schwierigkeitsgrad unterstellt. Zwar dürfte das eine oder andere Bauvorhaben in den kreisfreien und Sonderstatusstädten komplizierter sein, doch besteht kein Anhalt dafür, daß dies in der Gesamtheit so ist. Auch fallen bei diesen Gebietskörperschaften die Abstimmungsverfahren nach § 30 BauGB zusammen, so daß auf den ersten Blick die Abläufe sogar einfacher aussehen

Ansicht 31: Genehmigungsdauer im vereinfachten und im normalen Genehmigungsverfahren im ersten Halbjahr 1996

Landkreis	Vereinfachtes Genehmigungsverfahren			Normales Genehmigungsverfahren		
	Anzahl der Bauanträge	Mittelwert (Tage)	Median (Tage)	Anzahl der Bauanträge	Mittelwert (Tage)	Median (Tage)
Gießen	490	36	34	325	197	111
Hersfeld-Rotenburg	341	35	30	284	138	88
Lahn-Dill	645	40	36	507	128	90
Main-Kinzig	925	57	57	585	189	116
Main-Taunus	398	64	64	413	183	98
Odenwald	354	44	42	168	218	142
Rheingau-Taunus	442	59	62	287	195	148
Schwalm-Eder	715	44	42	479	165	99
Waldeck-Frankenberg	539	44	43	631	140	87
Werra-Meißner	362	52	46	338	183	93
<b>Summe/Mittelwert</b>	<b>5.211</b>	<b>48</b>	<b>46</b>	<b>4.017</b>	<b>174</b>	<b>107</b>

Der Mittelwert im vereinfachten Verfahren unterscheidet sich nicht erheblich vom Median. Es zeigt sich, daß bei entsprechender Organisation der unteren Bauaufsichtsbehörden im vereinfachten Genehmigungsverfahren und im Normalverfahren noch deutlich kürzere Genehmigungsdauern erreicht werden könnten.

Bei den in 1996 geprüften Bauaufsichtsbehörden in den Landkreisen ergibt sich ein Median von 46 Tagen. Da die Genehmigungsdauern für Bauanträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren in den oben erwähnten Zahlen enthalten sind, wird ersichtlich, daß die Einführung des vereinfachten Genehmigungsverfahrens zu einer deutlichen Reduzierung der Bearbeitungszeiten vor allem bei Wohnungsbauvorhaben führte. Der hessische Gesetzgeber hat damit sein Ziel mit der Novellierung der Hessischen Bauordnung und der Einführung der Dreimonatsfrist nach § 67 Absatz 5 Satz 2 HBO erreicht. Verfristungen sind selten (vgl. Kapitel 4.10). Die Erfahrung bewährte sich, daß programmatische Ziele des Gesetzgebers auch ohne sanktionelle Sicherung von den kommunalen Verwaltungen loyal umgesetzt werden.

Doch sollte nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung bei diesem Meilenstein nicht verharrt werden. Die Bauaufsichtsbehörden verfügen bereits heute über das Potential, die Genehmigungsverfahren innerhalb weniger Jahre noch weiter zu verkürzen. Die Prüfung konnte beweisen, daß die Genehmigungsdauern in Mißverhältnis zur tatsächlichen Bearbeitungszeit einer Baugenehmigung stehen.

#### 4.8 Genehmigungsdauer im Mißverhältnis zur Bearbeitungszeit

Geht man großzügig und konservativ davon aus, daß die gesamte Personalkapazität einer Bauaufsichtsbehörde in die Produktion von Baugenehmigungen fließt, so lag der Mittelwert der durchschnittlichen Bearbeitungszeit je Bauantrag mit 23 Stunden bei den Landkreisen im Jahre 1995. Er war damit zwölf Stunden niedriger als der Vergleichswert der Sonderstatus- und kreisfreien Städten im Jahre 1993. Tatsächlich ist die Bearbeitungszeit noch wesentlich niedriger, denn sie umfaßt sämtliche Urlaubs- und Freistellungsansprüche, die Fortbildung und sonstige Zeiten (Von der Personalversammlung bis zur privaten Kommunikation während der Dienstzeit und aller üblichen und unüblichen Arbeitsunterbrechungen). Doch kommt es auf diese Fragen für

Genehmigungsdauer halbiert

Baugenehmigung in 23 Stunden

die Untersuchung nicht erheblich an, wenn auch darauf hinzuweisen bleibt, daß auf der Sachbearbeiterebene nur noch zehn Stunden und damit weniger als die Hälfte der gesamten Bearbeitungszeit notwendig waren.

Ansicht 32: Durchschnittliche Bearbeitungszeiten für eine Baugenehmigung

Kommunale Körperschaft	Durchschnittliche Bearbeitungszeit je Baugenehmigung in Stunden*
Gießen, Landkreis	23
Hersfeld-Rotenburg	14
Lahn-Dill	22
Main-Kinzig	24
Main-Taunus	32
Odenwald	26
Rheingau-Taunus	34
Schwalm-Eder	22
Waldeck-Frankenberg	14
Werra-Meißner	16
<b>Landkreise im Jahre 1995</b>	<b>Ø 22,7</b>
Bad Homburg v. d. Höhe	35
Darmstadt	34
Frankfurt am Main	52
Gießen, Stadt	33
Hanau	43
Marburg	21
Offenbach am Main	40
Rüsselsheim	39
Wetzlar	27
Wiesbaden	32
<b>Kreisfreie und Sonderstatusstädte im Jahre 1993</b>	<b>Ø 35,6</b>

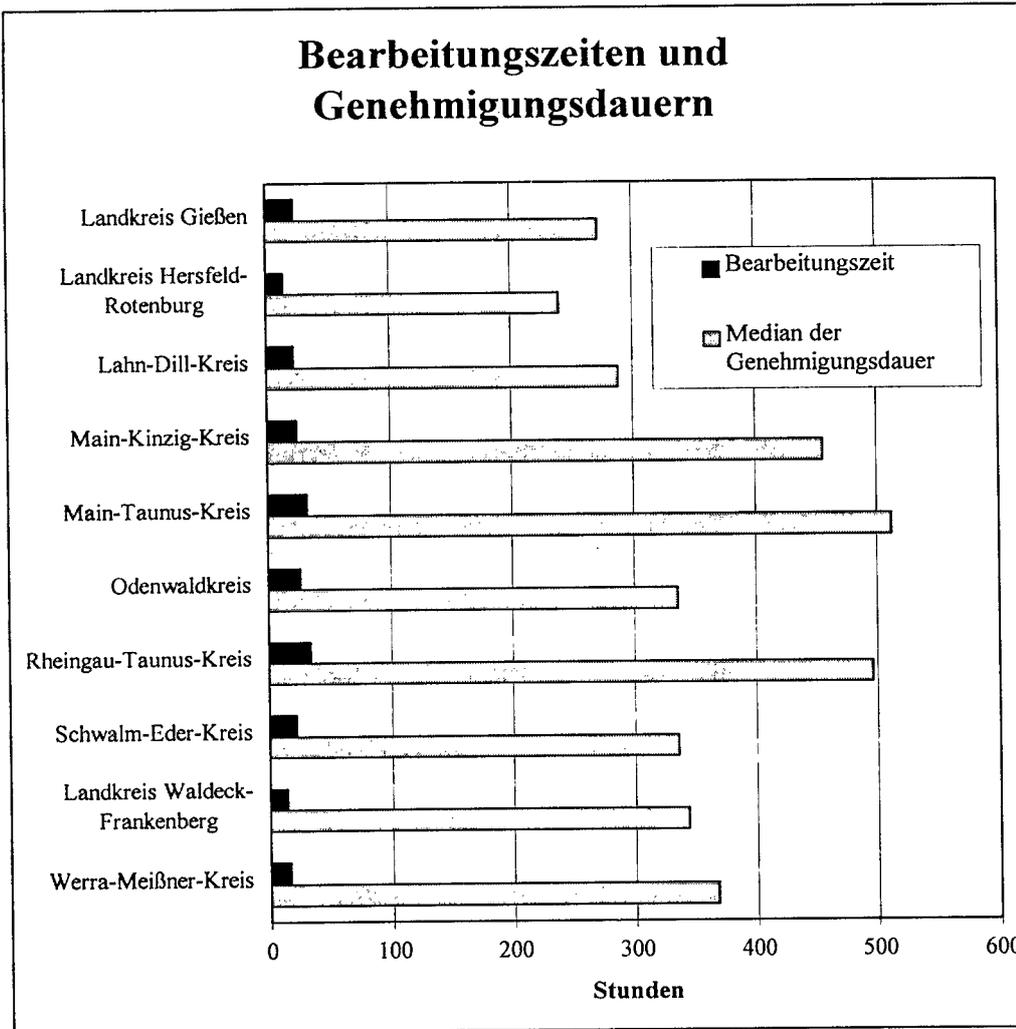
\* Die Zahlen wurden unter Berücksichtigung der individuellen Gesamtjahresarbeitszeit für originäre Aufgaben der jeweiligen Bauaufsichtsbehörden festgestellt.

Bearbeitungszeit  
in keinem Ver-  
hältnis zur Ge-  
nehmigungsdauer

Diese 23 Stunden entsprechen rund drei Arbeitstagen. Die tatsächliche Bearbeitungszeit, die 3 Prozent der Genehmigungsdauer beträgt, steht in keinem vernünftigen Verhältnis zur Genehmigungsdauer, wie Ansicht 33 zeigt. Der überwiegende Anteil der Genehmigungsdauer entfällt auf Liege- und Koordinationszeiten in den beteiligten Ämtern und Gemeinden. In 97 Prozent der Genehmigungsdauer erfährt der Bauantrag also keinen Fortschritt. Die Liege- und Koordinationszeiten sind auf das Mindestmaß zu reduzieren; es gilt an den Erfolg der Novellierung anzuknüpfen. Es wird darauf ankommen, die verschiedenen Prüfungsschritte und die gebotenen Beteiligungen Dritter planvoll zu vernetzen. Ergebnis muß eine just-in-time-Bearbeitung der Bauanträge sein. Allerdings ist einzuräumen, daß wohl die Genehmigungsdauer nie mit der Bearbeitungszeit identisch sein kann. Zu den DV-technischen Randbedingungen siehe Kapitel 4.11. Daneben verhindert ein straffes Baugenehmigungsverfahren manche Korruptionsmöglichkeiten, denn Manipulationen, um eine, aus welchen Gründen auch immer liegengebliebenen Bauantrag zu beschleunigen, sind ausgeschlossen.

Die Überörtliche Prüfung vertritt die Auffassung, daß binnen vier Jahren mit der jetzigen personellen und fachlichen Qualität der hessischen Bauaufsichtsbehörden sowohl die Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren als auch im Normalverfahren innerhalb eines Monats zu erreichen sind.

Ansicht 33: Bearbeitungszeiten und Genehmigungsdauern



Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung wird die Bündelungsfunktion des Landrats nicht stringent ausgeschöpft. Der Landrat leitet nach § 44 Absatz 1 Satz 2 HKO den Geschäftsgang der gesamten Verwaltung und sorgt für den geregelten Ablauf der Verwaltungsgeschäfte. Er hat darüber hinaus nach § 55 Absatz 1 HKO daraufhin zu wirken, daß die im Landkreis tätigen Verwaltungsbehörden in einer dem Gemeinwohl dienenden Weise zusammenarbeiten. Die anderen, also die ihm nicht unterstellten Behörden, sollen mit ihm Fühlung halten. Zudem übt der Landrat die Aufsicht über die Gemeinden seines Landkreises aus (§ 136 Absatz 3 HGO). Angesichts der rechtlichen Stellung des Landrats ist die Überörtliche Prüfung der Auffassung, daß die geltenden Regelungen ausreichen, aktives Verwaltungsmanagement zu betreiben.

Die Beschleunigung des Verfahrens hängt auch davon ab, ob die Städte und Gemeinden gewillt sind, die Entscheidung über das Einvernehmen mit der Gemeinde nach § 36 BauGB als Angelegenheit der laufenden Verwaltung (§ 9 Absatz 2 HGO) und mehr noch als laufende Verwaltungsangelegenheit (§ 70 Absatz 2 HGO) zu betrachten. Nach Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung treffen in der Praxis die Entscheidungen hingegen häufig die Gemeindevertretungen, was wiederum zur Beteiligung der Ortsbeiräte nach § 82 Absatz 3 HGO führt. Angesichts des beachtlichen Zeitbedarfs für die ordnungsgemäß zu ladende Sitzung ist unter diesen Aspekten ein rasches Einvernehmen nicht herzustellen. Die Städte und Gemeinden haben daher selbst zu entscheiden, ob sie einer Beteiligung aller Gremien oder der raschen Baugenehmigung Vorrang einräumen. Die Überörtliche Prüfung sieht keine zwingende

Bündelungs-  
funktion

Einvernehmen mit  
der Gemeinde:  
Magistrat, Stadt-  
verordnetenver-  
sammlung, Orts-  
beirat

Notwendigkeit, die Entscheidung nach § 36 BauGB als wichtige Angelegenheit in die alleinige Zuständigkeit der Gemeindevertretungen zu übergeben.

#### 4.9 Genehmigungsdauer und qualifizierte Bebauungspläne

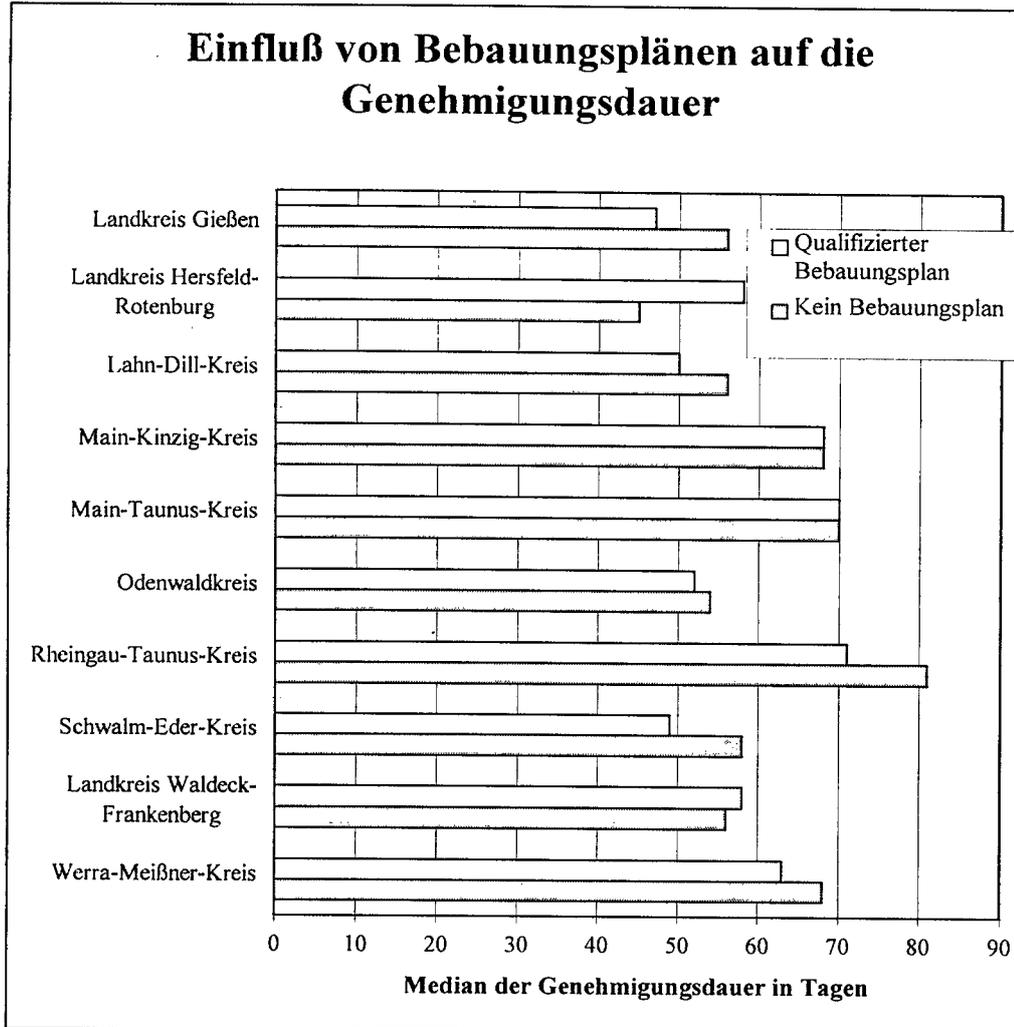
Es wurde auch untersucht, ob die Art der Bebauungsplanung die Genehmigungsdauern der Bauvorhaben beeinflusst. Bezogen auf den Median wurde festgestellt, daß in sechs von zehn geprüften Landkreisen die Bauvorhaben in Gebieten mit qualifizierter Bebauungsplanung schneller genehmigt wurden als Bauvorhaben in Gebieten ohne Bebauungsplanung. In jeweils zwei Landkreisen waren die Genehmigungsdauern von Bauvorhaben in Gebieten mit qualifizierter Bebauungsplanung länger bzw. entsprachen den Genehmigungsdauern der Bauvorhaben in Gebieten ohne Bebauungsplanung.

Ansicht 34: Genehmigungsdauer unter Berücksichtigung der Bebauungspläne im ersten Halbjahr 1996

Landkreis	Qualifizierter Bebauungsplan			Einfacher Bebauungsplan			Kein Bebauungsplan		
	Anzahl der Bauanträge	Mittelwert (Tage)	Median (Tage)	Anzahl der Bauanträge	Mittelwert (Tage)	Median (Tage)	Anzahl der Bauanträge	Mittelwert (Tage)	Median (Tage)
Gießen	482	88	47	35	118	53	274	118	56
Hersfeld-Rotenburg	191	89	58	0	0	0	402	74	45
Lahn-Dill	578	71	50	1	37	37	532	80	56
Main-Kinzig	632	97	68	397	105	63	418	115	68
Main-Taunus	371	115	70	0	0	0	413	121	70
Odenwald	216	104	52	1	21	21	261	93	54
Rheingau-Taunus	336	108	71	0	0	0	357	112	81
Schwalm-Eder	430	79	49	2	156	156	681	97	58
Waldeck-Frankenberg	550	95	58	5	123	78	528	87	56
Werra-Meißner	240	83	63	60	81	66	369	139	68
<b>Summe/Mittelwert</b>	<b>4.026</b>	<b>93</b>	<b>59</b>	<b>501</b>	<b>64</b>	<b>47</b>	<b>4.235</b>	<b>104</b>	<b>61</b>

Ansicht 34 enthält die Ergebnisse der statistischen Auswertungen der im ersten Halbjahr 1996 erteilten Baugenehmigungen unter Berücksichtigung der Bebauungspläne. Die Daten geben keinen Hinweis dafür, daß Bauvorhaben in Gebieten mit qualifizierten Bebauungsplänen signifikant schneller bearbeitet werden. Dies wäre zu erwarten gewesen, denn nach § 30 BauGB sind Vorhaben, die den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht widersprechen, von vornherein zulässig. Daher empfiehlt es sich nicht, den teuren Aufwand für qualifizierte Bebauungspläne nur mit dem alleinigen Argument schnellerer oder einfacher Baugenehmigungen zu betreiben.

Ansicht 35: Einfluß von Bebauungsplänen



#### 4.10 Fristenwahrung

Die Arbeitsabläufe im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Bauanträge waren in den zehn Landkreisen nicht einheitlich organisiert. Unterschiede stellte die Überörtliche Prüfung bei der Organisation der Überwachung von gesetzlichen Fristen fest.

Alle in der Hessischen Bauordnung geregelten und das Genehmigungsverfahren betreffenden Fristen wurden nur im Landkreis Gießen und im Odenwaldkreis systematisch überwacht. Die Fristen nach den §§ 66 Absatz 1 Satz 5, Absatz 2 Satz 1, 67 Absatz 5 Satz 3 HBO überprüften regelmäßig noch der Schwalm-Eder-Kreis. Die restlichen sieben Kreise überwachten nur die Einhaltung der Drei-Monats-Frist nach § 67 Absatz 5 Satz 2 HBO systematisch. Angesichts der fehlenden systematischen Überwachung aller Fristen ist organisatorisch nicht sichergestellt, daß die Bauanträge schnellstmöglich bearbeitet werden können.

Ansicht 36 gibt die Anzahl der Überschreitungen der Drei-Monats-Frist im vereinfachten Genehmigungsverfahren für den Zeitraum vom 1. Juni 1994 bis zum 30. Juni 1996 wieder.

Ansicht 36: Überschreitung der Drei-Monats-Frist nach § 67 Absatz 5 Satz 2 HBO

Landkreis	1.6. bis 31.12.1994 Anzahl	1.1. bis 31.12.1995 Anzahl	1.1. bis 30.06.1996 Anzahl
Gießen	0	0	5
Hersfeld-Rotenburg	0	1	1
Lahn-Dill	0	2	9
Main-Kinzig	3	2	9
Main-Taunus	0	0	9
Odenwald	0	0	1
Rheingau-Taunus	0	2	4
Schwalm-Eder	1	1	2
Waldeck-Frankenberg	0	0	0
Werra-Meißner	2	3	0

Die Überörtliche Prüfung hat festgestellt, daß auch in Fällen von Verfristungen Anträge weiter verfolgt und erteilt wurden. Die Bauherren sind in der Regel auch in diesen Fällen an einer Baugenehmigung interessiert, da diese für sie eine wichtige Voraussetzung für die Kreditbeschaffung ist. Auch wird die Kennzeichnung der Erteilung der Baugenehmigung an der Baustelle nach § 70 Absatz 7 Satz 2 HBO allgemein erwartet.

#### 4.11 DV-technische Unterstützung

Kein digitalisierter  
Bauantrag

In acht Landkreisen wurden überwiegend veraltete Datenverarbeitungsprogramme zur Bauantragsbearbeitung eingesetzt. Dadurch ist weder ein effektives Management, beispielsweise auf der Basis DV-gestützter betriebswirtschaftlicher Kennzahlen, noch eine digitalisierte Bearbeitung von Bauanträgen möglich.

Zum Prüfungszeitpunkt verfügten in fünf der untersuchten zehn Bauaufsichtsbehörden nicht alle Sachbearbeiter über einen PC.

Ein weiterer Quantensprung in Richtung einer Baugenehmigung binnen 14 Tagen wird sich nur ergeben, wenn die Bauakte vollständig digitalisiert wird. Dies ermöglicht eine automatisierte Vollständigkeitskontrolle. Sämtliche Postlaufzeiten, die durch die notwendige Information der beteiligten Ämter entstehen, können so auf Null reduziert werden. Die derzeit in Hessen in der Einführung befindlichen graphischen Informationssysteme eröffnen die Möglichkeit des automatisierten Abgleichs mit den Bebauungsplänen. Produktivitätsfortschritte in der Verwaltung lassen sich insbesondere mit Hilfe geeigneter DV-Verfahren erzielen. Der Verzicht auf geeignete zeitgemäße DV-Verfahren in der Verwaltung verhindert Produktivitätsfortschritte. Nach Kenntnis der Überörtlichen Prüfung nutzen durchweg Architekten und mittelständische Bauvorlagenberechtigte nach § 57 HBO computergestützte Planverfahren für Hochbauten. Daher bestehen von dieser Seite keine überzeugenden Hindernisse zur Einführung des digitalisierten Bauantrags.

In keinem Landkreis wurden im Zusammenhang mit der geplanten Einführung eines neuen Datenverarbeitungsprogramms aussagefähige Kosten-Nutzen-Analysen vorgenommen.

#### 4.12 Gebührendeckung

Nach § 1 Absatz 1 HVwKostG in Verbindung mit § 9 KAG erheben die Kommunen als Gegenleistung für Amtshandlungen Verwaltungsgebühren. Die Gebühren sind dabei unter Berücksichtigung des Interesses der Gebührenpflichtigen und nach dem Verwaltungsaufwand zu bemessen und unterliegen dem Kostendeckungsgebot (§ 3 Absatz 1 Satz 1 HVwKostG in Verbindung mit § 9 Absatz 2 KAG).

Neun Landkreise erhoben nach § 1 Absatz 4 HVwKostG die Bauaufsichtsgebühren auf der Grundlage einer eigenen Bauaufsichtsgebührensatzung. Der Landkreis Hers-

feld-Rotenburg berechnete die Gebühren gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 HVwKostG nach der jeweils gültigen Verwaltungskostenordnung des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung. Die Einnahmen und Ausgaben der unteren Bauaufsichtsbehörden wurden im wesentlichen den Jahresrechnungen der Landkreise für die Haushaltsjahre 1991 bis 1995 entnommen.

Bei der Ermittlung des Gebührendeckungsgrads wurden die Personalaufwendungen entsprechend ihres Anteils an den originären Aufgaben der Bauaufsicht berücksichtigt. Eine vergleichbare Zuordnung der Personalaufwendungen wurde in den Haushaltsrechnungen der Landkreise nicht vorgenommen. Von einer Aufteilung der Sachaufwendungen wurde aufgrund des vergleichsweise geringen Anteils der Sachaufwendungen an den Gesamtaufwendungen abgesehen. Um die Vergleichbarkeit zwischen allen Bauaufsichtsbehörden weitgehend zu gewährleisten, wurden für bestimmte Aufwandsbereiche auch kalkulatorische Kosten angesetzt (z.B. Büromieten bei der Nutzung eines kreiseigenen Gebäudes). Ansicht 37 gibt einen Gesamtüberblick über die Wirtschaftlichkeit der geprüften Bauaufsichtsbehörden bei zehn Landkreisen (Prüfungszeitraum: 1991 bis 1995).

Ansicht 37: Vergleich der Gebührendeckungsgrade im Prüfungszeitraum

Landkreis	Gebührendeckung										Summe Mio. DM
	1991		1992		1993		1994		1995		
	Mio. DM	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%	Mio. DM	%	
Gießen	0,9	139	1,2	150	1,5	161	2,6	204	1,7	169	7,9
Hersfeld-Rotenburg	0,3	125	0,3	129	0,8	161	1,0	178	0,7	155	3,1
Lahn-Dill	-	87	-	97	0,2	107	1,0	137	1,0	137	2,2
Main-Kinzig	3,1	173	4,3	195	5,1	209	4,8	202	2,8	159	20,1
Main-Taunus	2,6	215	5,5	307	6,4	310	3,7	209	2,2	161	20,4
Odenwald	-	94	0,1	104	0,1	106	0,4	118	1,0	153	1,6
Rheingau-Taunus	0,6	117	0,4	112	0,2	105	2,0	144	0,8	117	4,0
Schwalm-Eder	0,1	105	1,7	162	1,4	149	2,0	169	1,2	140	6,4
Waldeck-Frankenberg	1,6	195	2,2	231	2,1	203	1,9	192	1,0	147	8,8
Werra-Meißner	0,5	137	0,5	134	0,7	141	1,1	169	0,7	137	3,5

Ergebnis ist, daß im Zeitraum von 1991 bis 1995 in allen Landkreisen die Bauaufsichtsgebühren die von der Überörtlichen Prüfung ermittelten Kosten um insgesamt 78 Millionen DM überschritten. Da Buß- und Zwangsgelder sowie Befreiungs- und Teilungsgebühren ebenfalls Aufwand verursachen, wurden sie bei der Ermittlung der Gebührendeckung berücksichtigt. Dabei erstreckten sich die Mehreinnahmen in diesen fünf Jahren von 1,6 Millionen DM im Odenwaldkreis bis zu 20,4 Millionen DM im Main-Taunus-Kreis. Innerhalb von fünf aufeinanderfolgenden Jahren lagen in acht Landkreisen die Gebühreneinnahmen stets - teilweise beträchtlich - über den ermittelten Kosten der Bauaufsicht. Die Gebührendeckungsgrade betragen in diesen acht Bauaufsichtsbehörden zwischen 117 Prozent (Rheingau-Taunus-Kreis) und 169 Prozent (Landkreis Gießen).

Hohe Gebühreneinnahmen

Nur der Landkreis Gießen und der Rheingau-Taunus-Kreis legten eine Berechnung der angefallenen direkten und indirekten Kosten für die Verrechnung mit anderen Verwaltungseinheiten vor. Sie verfügen über eine innere Verrechnung, die die Leistungen anderer Ämter (z.B. Landrat, Haupt- und Organisationsämter, Rechtsamt) erfaßt. Die Leistungen, die die Bauaufsicht für andere Ämter erbringt, bleiben unberücksichtigt. Um mit einer vollständigen Gegenüberstellung von Leistungen und Kosten der Bauaufsicht die Gebühren ermitteln zu können, müssen sämtliche inneren Leistungsströme berücksichtigt werden.

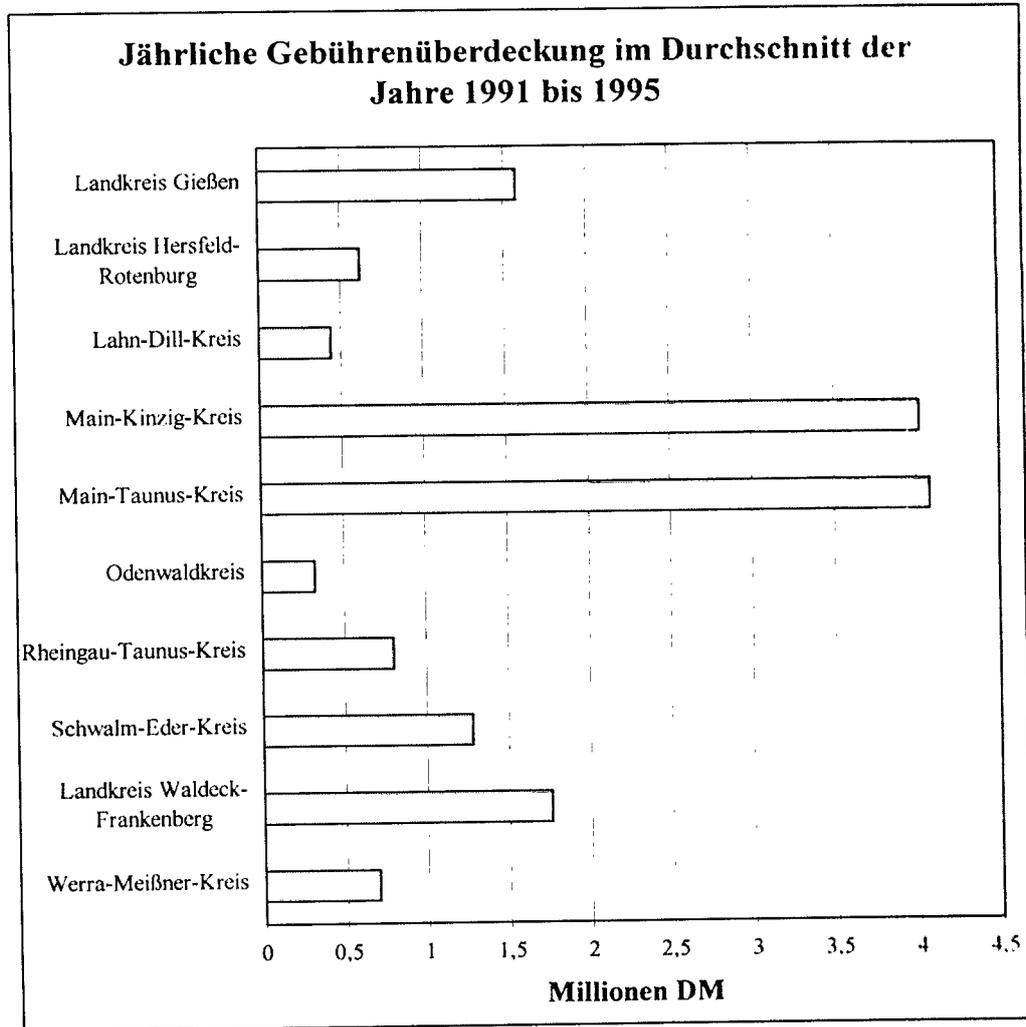
Innere Verrechnung beim Landkreis Gießen und Rheingau-Taunus-Kreis

## Gebühreneinnahmen

Landkreis Hersfeld-Rotenburg

Für den Landkreis Hersfeld-Rotenburg stellte sich das Problem in der Form nicht, da er als einziger der zehn untersuchten kommunalen Körperschaften keine eigene Bauaufsichtsgebührensatzung erlassen hat. Der Landkreis erhebt entsprechend dem Hessischen Verwaltungskostengesetz die Gebühren nach der jeweils gültigen Verwaltungskostensatzung und erzielt Überschüsse. Die übrigen sieben Landkreise, die über eine eigene Bauaufsichtsgebührensatzung verfügten, konnten die Begründetheit der Höhe ihrer Bauaufsichtsgebühren nicht nachweisen. Ansicht 38 stellt die Gebührenüberdeckung bei den einzelnen Landkreisen graphisch dar.

Ansicht 38: Jährliche Gebührenüberdeckung im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 1995



Persönliche Gebührenfreiheit

Die Überörtliche Prüfung hat festgestellt, daß die Kosten für Baugenehmigungen bei persönlicher Gebührenfreiheit nach § 8 HVwKostG im Ergebnis von den Bauherren getragen werden, die gebührenpflichtige Bauvorhaben realisieren. Grundsätzlich müßten die Kosten aus den allgemeinen Deckungsmitteln entnommen werden. Da die persönliche Gebührenfreiheit dem Verursacherprinzip und damit einer modernen Kosten- und Leistungsrechnung widerspricht, ist diese Vorschrift nicht mehr zeitgemäß und somit zu streichen.

## 4.13 Gebühreneinnahmen

Insgesamt wurden von den zehn Landkreisen im Jahr 1995 Gebühren von 41,6 Millionen DM eingenommen, die in Ansicht 39 untergliedert sind. Davon entfallen 87 Prozent auf Genehmigungsgebühren, 9 Prozent auf Befreiungsgebühren, 3 Prozent auf Buß- und Zwangsgelder und 1 Prozent auf Teilungsgebühren.:

Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“

Gebühreneinnahmen

Ansicht 39: Vergleich der Zusammensetzung der Gebühreneinnahmen im Jahre 1995

Landkreis	Genehmigungsgebühren DM	Befreiungsgebühren DM	Buß- und Zwangsgelder DM	Teilungsgebühren DM	Gesamte Gebühreneinnahmen DM
Gießen	3.864.000	180.000	130.000	35.000	4.209.000
Hersfeld-Rotenburg	1.828.000	170.000*	29.000	37.000	2.064.000
Lahn-Dill	3.418.000	60.000*	104.000	40.000	3.622.000
Main-Kinzig	6.512.000	650.000*	299.000	117.000	7.578.000
Main-Taunus	4.501.000	1.013.000	186.000	72.000	5.772.000
Odenwald	2.341.000	526.000	56.000	103.000	3.026.000
Rheingau-Taunus	4.599.000	304.000	193.000	100.000	5.196.000
Schwalm-Eder	3.965.000	247.000	38.000	27.000	4.277.000
Waldeck-Frankenberg	2.941.000	313.000*	67.000	20.000	3.341.000
Werra-Meißner	2.303.000	128.000	72.000	18.000	2.521.000
<b>Summe</b>	<b>36.272.000</b>	<b>3.591.000</b>	<b>1.174.000</b>	<b>569.000</b>	<b>41.606.000</b>

\* Schätzung der unteren Bauaufsichtsbehörde

Die Produktivität der Mitarbeiter wurde mit der Kennzahl Gebühreneinnahmen je Mitarbeiterkapazität betrachtet. Sie setzt die im Jahre 1995 erhobenen Gebühren in ein Verhältnis zu der für die Erfüllung von originären Aufgaben zur Verfügung stehenden Personalkapazität der unteren Bauaufsichtsbehörden. Bei einem Vergleich der Kennzahlen ist zu berücksichtigen, daß bei den Gebühreneinnahmen keine Aufteilung in originäre und nicht-originäre Bestandteile vorgenommen werden konnte. Da die unteren Bauaufsichtsbehörden angesichts der homogenen Steuerung durch obere und oberste Bauaufsicht die Aufgaben mit ähnlicher Intensität wahrnehmen, sind die Kennzahlen vergleichbar. Die höchsten Gebühreneinnahmen je Mitarbeiterkapazität wurden in 1995 mit 156.000 DM im Odenwaldkreis und die niedrigsten mit 113.000 DM im Lahn-Dill-Kreis festgestellt. Im Durchschnitt erreichten alle zehn unteren Bauaufsichtsbehörden der Landkreise Gebühreneinnahmen je Mitarbeiterkapazität von 143.000 DM.

Ansicht 40 führt die durchschnittlichen Gebühreneinnahmen und Kosten je Mitarbeiter und Baugenehmigung für das Jahr 1995 auf.

Ansicht 40: Produktivität der Mitarbeiter im Jahr 1995

Landkreis	Gebühreneinnahmen je Mitarbeiterkapazität für originäre Aufgaben pro Personennjahr DM	Kosten je Mitarbeiterkapazität für originäre Aufgaben pro Personennjahr DM	Gebührenüberdeckung je Mitarbeiterkapazität pro Personennjahr DM
Gießen	155.645	92.049	63.596
Hersfeld-Rotenburg	158.265	102.224	56.041
Lahn-Dill	113.747	83.260	30.487
Main-Kinzig	143.200	90.193	53.007
Main-Taunus	153.956	95.946	58.010
Odenwald	150.318	104.038	46.280
Rheingau-Taunus	137.786	117.873	19.913
Schwalm-Eder	148.313	105.756	42.557
Waldeck-Frankenberg	135.921	92.352	43.569
Werra-Meißner	131.877	96.496	35.381

Im Zusammenhang mit der Gebührenfestsetzung stellte die Überörtliche Prüfung fest, daß für vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich hohe Genehmigungsgebühren erhoben werden. Daher wurden die Genehmigungsgebühren nach den kommunalen

Unterschiedliche Gebühren in Hessen

Bauaufsichtsgebührensatzungen für ausgewählte Sachverhalte aller geprüften kommunalen Körperschaften miteinander verglichen und der Verwaltungskostenordnung für den Geschäftsbereich des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung vom 23. Januar 1996 gegenübergestellt (vgl. Ansicht 41).

Danach bewegen sich die Gebührensätze je 1.000 DM Rohbausumme im normalen Genehmigungsverfahren zwischen 9 DM und 20 DM bzw. für industrielle Bauvorhaben zwischen 15 DM und 20 DM. Die vergleichbaren Gebührensätze der Verwaltungskostenordnung vom 23. Januar 1996 betragen 8 DM bzw. 12 DM. Die Gebührensätze im vereinfachten Genehmigungsverfahren betragen in allen Bauaufsichtsgebührensatzungen sowie nach der Verwaltungskostenordnung jeweils 75 Prozent der Gebühren im normalen Genehmigungsverfahren. Ein unmittelbarer Vergleich der Befreiungsgebühren ist nicht möglich, da die einzelnen Landkreise auf der Grundlage der Bauaufsichtsgebührensatzungen den wirtschaftlichen Vorteil des Bauherrn nach unterschiedlichen Verfahren ermitteln.

Die Obergrenzen für die Festsetzung von Befreiungsgebühren liegen zwischen 30.000 DM - dies entspricht auch dem Ansatz der Verwaltungskostenordnung vom 23. Januar 1996 - und 100.000 DM. Wie Ansicht 41 zeigt, ist ein Zusammenhang zwischen den unterschiedlichen Gebühren bei vergleichbaren Sachverhalten und den individuell unterschiedlichen Kostenstrukturen für die Landkreise nicht nachweisbar.

Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“  
Gebühreneinnahmen

Ansicht 41: Vergleich ausgewählter Gebührentatbestände zum Prüfungszeitpunkt

Landkreis	Gebührensatz je DM 1.000 Rohbausumme			Befreiungsgebühr	
	(in DM)			(in DM bzw. %)	
	Vereinfachtes Verfahren	Normalverfahren	Industrielle Bauvorhaben	Gebühr je Befreiungstatbestand**	Gebührenobergrenze
Gießen	11,25	15,00	25,00	15 %*	30.000 DM
Hersfeld-Rotenburg	6,00	8,00	12,00	5,64 DM/m <sup>3</sup> bis 42,96 DM/m <sup>3</sup>	30.000 DM
Lahn-Dill	6,75	9,00	15,00	10 %*	30.000 DM
Main-Kinzig	9,38	12,50	20,00	10 %* bis 25 %*	30.000 DM
Main-Taunus	9,37 bis 11,25	12,50 bis 15,00	15,00 bis 20,00	2,50 DM/m <sup>3</sup> bis 58,00 DM/m <sup>3</sup>	100.000 DM
Odenwald	9,00	12,00	20,00	DM 100 bis DM 50.000	50.000 DM
Rheingau-Taunus	15,00	20,00	20,00	47,00 DM/m <sup>3</sup> bis 358,00 DM/m <sup>3</sup>	100.000 DM
Schwalm-Eder	7,88	10,50	17,00	8,00 DM/m <sup>2</sup> bis 30,00 DM/m <sup>2</sup>	30.000 DM
Waldeck-Frankenberg	6,75	9,00	15,00	15,00 DM/m <sup>2</sup> bis 30,00 DM/m <sup>2</sup>	50.000 DM
Werra-Meißner	8,25	11,00	16,00	5,00 DM/m <sup>2</sup> bis 6,00 DM/m <sup>2</sup>	30.000 DM
Verwaltungskostenordnung	6,00	8,00	12,00	DM 50 bis DM 30.000	30.000 DM

\* bezogen auf den wirtschaftlichen Vorteil

\*\* Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Befreiungsgebühr nach umbautem Raum oder nach bebauter Fläche berechnet wird

Unter Beachtung der vorstehend angeführten Gebührensätze ergeben sich folgende Gebühreneinnahmen (siehe Ansicht 42) je erteilter Baugenehmigung in den einzelnen Landkreisen:

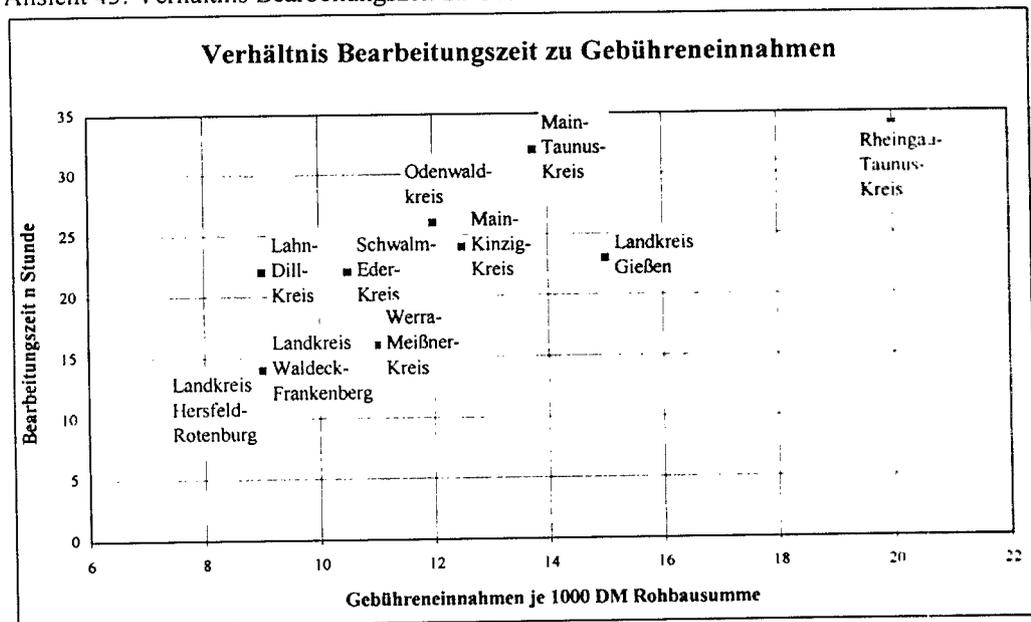
Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“  
Wiederkehrende Prüfungen

Ansicht 42: Gebühreneinnahmen je Baugenehmigung im Jahr 1995

Landkreis	Gebühreneinnahmen je erteilter Baugenehmigung DM
Gießen	2.262
Hersfeld-Rotenburg	1.490
Lahn-Dill	1.638
Main-Kinzig	2.181
Main-Taunus	3.127
Odenwald	2.534
Rheingau-Taunus	3.322
Schwalm-Eder	2.081
Waldeck-Frankenberg	1.354
Werra-Meißner	1.497

Aufgrund statistischer Auswertungen, die in Ansicht 43 dargestellt sind, wurde im Rahmen der Überörtlichen Prüfung festgestellt, daß mit steigenden Gebühreneinnahmen je 1.000 DM Rohbausumme die effektive Bearbeitungszeit je Bauantrag ebenfalls ansteigt. Die Signifikanz-Prüfung ergab, daß dieser festgestellte Zusammenhang mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 95 Prozent nicht zufällig ist. Das Ergebnis ist so überraschend nicht, denn es bestätigt die Annahme des Gebührenrechts, daß größere Bauvorhaben auch einen größeren Prüfungsaufwand nach sich ziehen.

Ansicht 43: Verhältnis Bearbeitungszeit zu Gebühreneinnahmen



#### 4.14 Wiederkehrende Prüfungen

Die wiederkehrende Prüfung von Bauwerken ist in § 53 Absatz 4 und 5 HBO gesetzlich geregelt. Eine ordnungsgemäße Durchführung der erforderlichen Prüfungshandlungen war nur in dem Main-Taunus-Kreis und dem Werra-Meißner-Kreis sichergestellt.

#### 4.15 Widerspruchsverfahren

Der Anteil der Widersprüche an den genehmigten Bauanträgen in der Zeit vom 1. Januar 1996 bis zum 30. Juni 1996 reicht von vier Prozent im Landkreis Hersfeld-Rotenburg bis zu 19 Prozent im Main-Kinzig-Kreis.

Sechszwanzigste Vergleichende Prüfung „Bauaufsicht der Landkreise“  
Widerspruchsverfahren

Ansicht 44 zeigt die prozentualen Anteile der Widersprüche an den im ersten Halbjahr 1996 erteilten Baugenehmigungen für die unteren Bauaufsichtsbehörden.

Ansicht 44: Anteil der Widersprüche an den Baugenehmigungen im ersten Halbjahr 1996

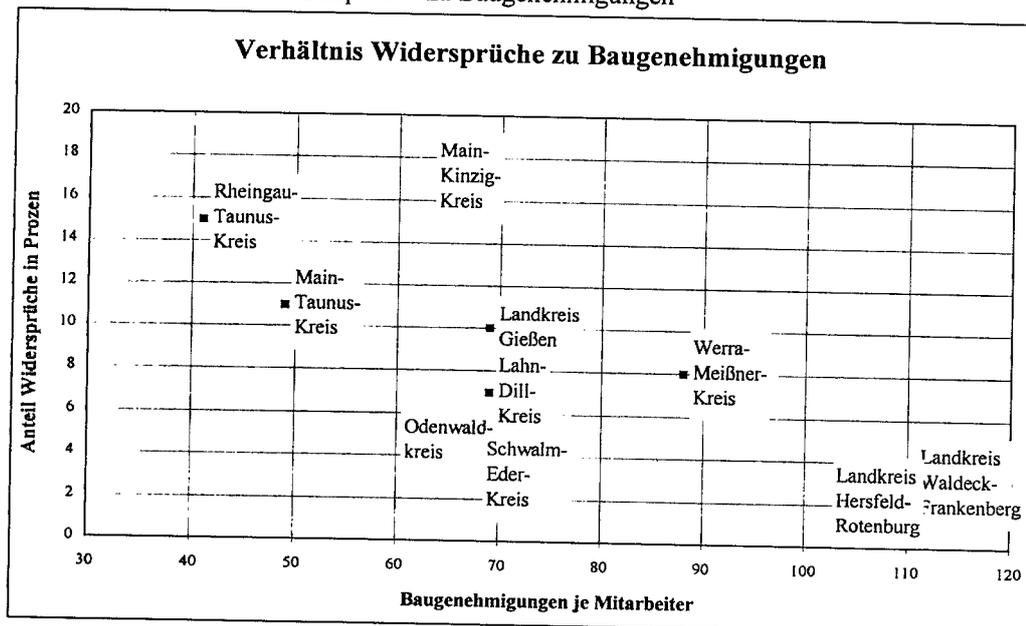
Landkreis	Prozent
Gießen	10,2
Hersfeld-Rotenburg	3,7
Lahn-Dill	6,9
Main-Kinzig	18,5
Main-Taunus	11,1
Odenwald	6,3
Rheingau-Taunus	15,0
Schwalm-Eder	5,0
Waldeck-Frankenberg	5,1
Werra-Meißner	8,3

Ungenutztes Führungs- und Kontrollinstrument

Keiner der Landkreise erfaßt die Widersprüche lückenlos und wertet sie qualifiziert aus. Insbesondere gibt es keine Abgrenzung zwischen begründeten und unbegründeten Widersprüchen. Unbegründete Widersprüche bestätigen die Qualität der Sachbearbeitung; begründete Widersprüche zeigen Qualitätsmängel auf. Dadurch nutzen alle Landkreise ein wichtiges Führungs- und Kontrollinstrument nicht. Den kommunalen Körperschaften wird eine konsequente Analyse der Widerspruchsverfahren empfohlen, auch um somit eine Verminderung der teuren Widersprüche erzielen zu können. Eine Verminderung der zu bearbeitenden Widersprüche wird sich insgesamt positiv auf die Wirtschaftlichkeit der Bauaufsichtsbehörden auswirken.

Aufgrund statistischer Auswertungen wurde festgestellt, daß mit zunehmender Anzahl erteilter Baugenehmigungen der prozentuale Anteil der Widersprüche abnimmt. In diesem Zusammenhang wurden sowohl Widersprüche der Bauherren als auch Nachbarschaftswidersprüche berücksichtigt. Die Signifikanz-Prüfung ergab, daß dieser festgestellte Zusammenhang mit einer Wahrscheinlichkeit von mehr als 95 Prozent nicht zufällig sein kann.

Ansicht 45: Verhältnis Widersprüche zu Baugenehmigungen



#### 4.16 Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht

Zur Betrachtung der Leistungen der Bauaufsichtsbehörden der Landkreise fehlen sachgerechte Prüfungsnormen. Dies ist keine Besonderheit von Bauaufsichtsbehörden, sondern immer dann vorzufinden, wenn Fachaufgaben der öffentlichen Hand untersucht werden. Die Normen brauchten bislang auch nicht gefunden werden, denn staatliche Aufgaben unterliegen keinem Markt und damit keinem Konkurrenzdruck. Um diese Lücke zu schließen, wurden Methoden zum Messen und Bewerten kommunalen Handelns entwickelt, die nicht im einzelnen aufgrund ihrer Komplexität hier dargestellt werden, weil das Gesamtmodell den Kreisen in den Schlußberichten aufgezeigt wurde.

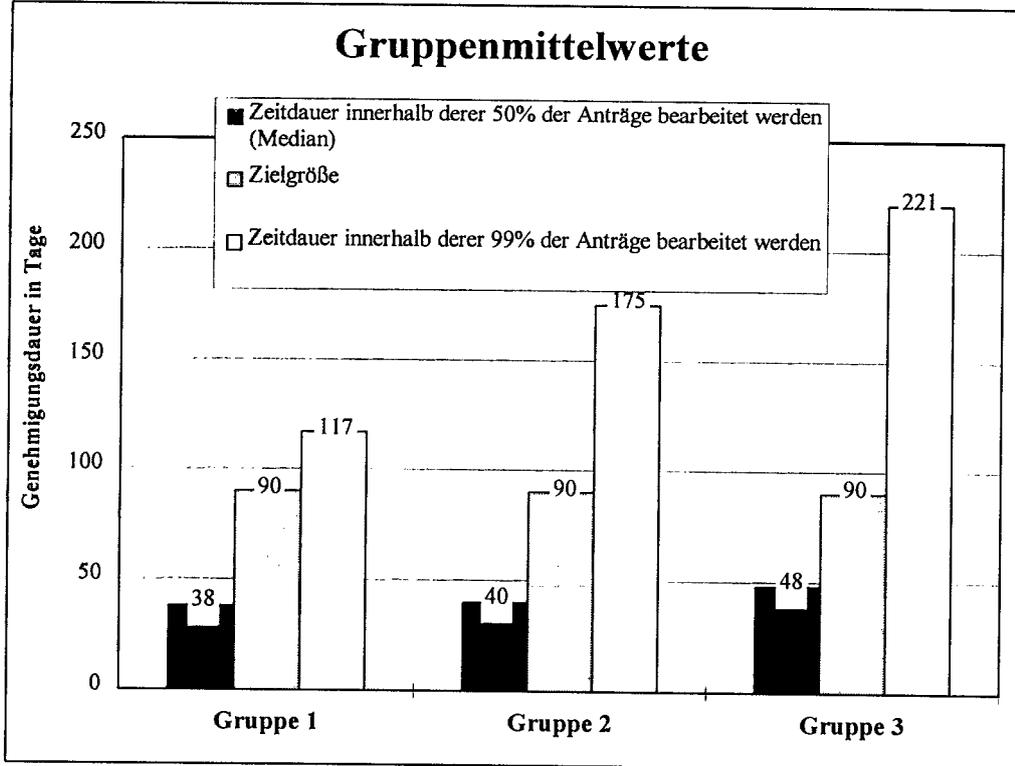
##### 4.16.1 Prozeßfähigkeit

Mit der Prozeßfähigkeit wird die Fähigkeit der Bauaufsichtsbehörden gemessen, Baugenehmigungen binnen einer bestimmten Frist zu erteilen. Es hat sich gezeigt, daß die Genehmigungsprozesse der hessischen Landkreise im vereinfachten Verfahren geeignet sind, einen Bauantrag innerhalb von 90 Tagen zu genehmigen. Aufgrund der vorgefundenen Ergebnisse lassen sich die Kreise in drei Gruppen einteilen:

- Gruppe 1 Die Mehrzahl der Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren weist vergleichsweise kurze Genehmigungszeiten auf und selbst die Ausreißer beanspruchen noch nicht übermäßig viel Zeit.  
Landkreis Gießen, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Waldeck-Frankenberg und Schwalm-Eder-Kreis.
- Gruppe 2 Die Mehrzahl der Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren weist eine vergleichsweise kurze Genehmigungszeiten auf, einzelne Baugenehmigungen werden aber außergewöhnlich lange bearbeitet.  
Lahn-Dill-Kreis, Main-Kinzig-Kreis und Odenwaldkreis.
- Gruppe 3 Die Mehrzahl der Baugenehmigungen im vereinfachten Verfahren weist vergleichsweise lange Genehmigungszeiten auf und die Ausreißer wurden außergewöhnlich lange bearbeitet.  
Main-Taunus-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Werra-Meißner-Kreis.

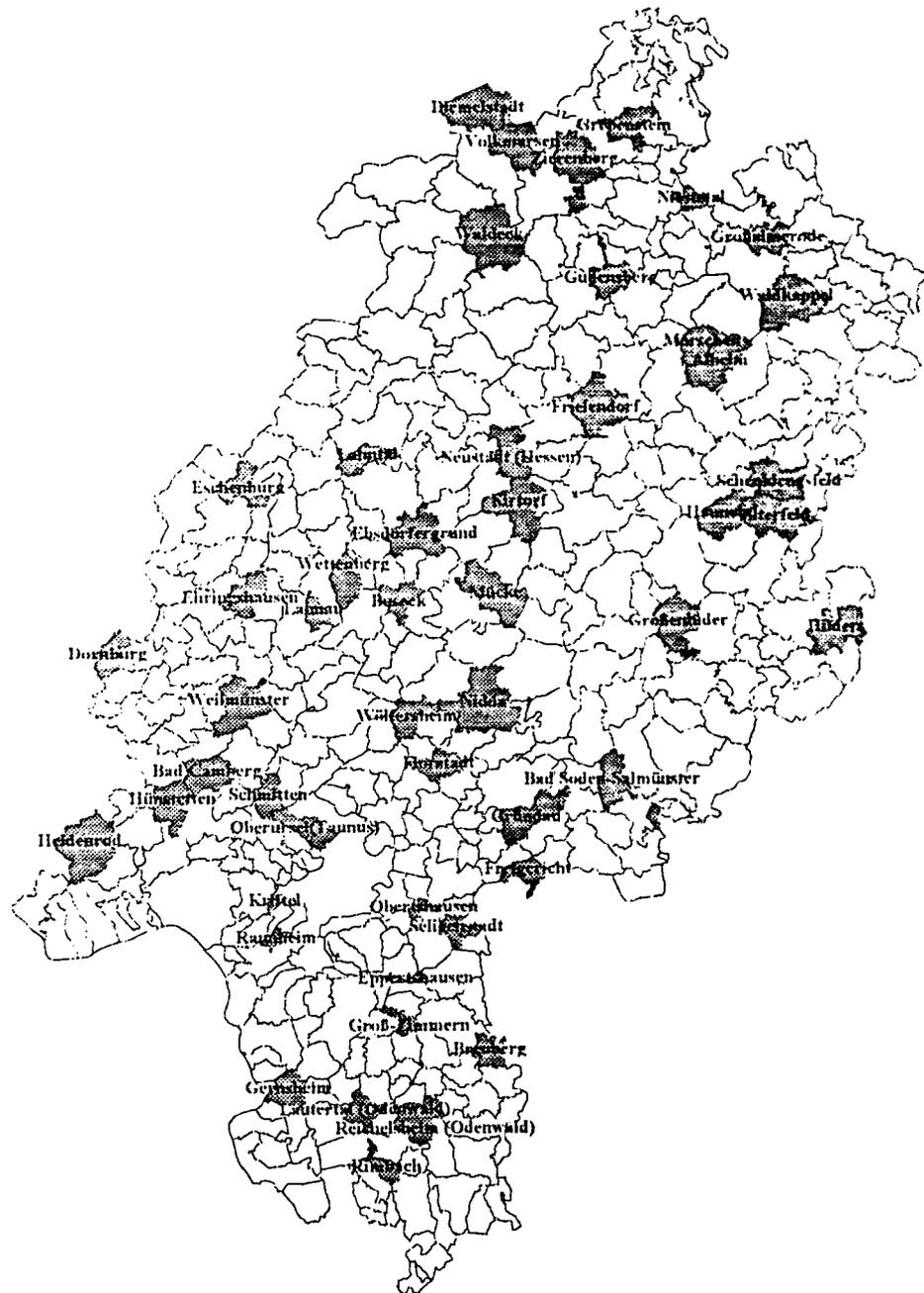
Zur Verdeutlichung der Zusammenhänge sind in Ansicht 46 die charakteristischen Gruppenmittelwerte zu Gruppenprofilen zusammengefaßt worden. Der erste Mittelwert (Median) sagt aus, daß die Hälfte der Anträge eine Genehmigungsdauer kleiner oder gleich diesem Wert aufweisen. Der zweite Wert gibt die angestrebte Zielgröße von 90 Tagen wider. Der dritte Mittelwert sagt aus, daß 99 Prozent der Anträge innerhalb der Genehmigungsdauer bearbeitet werden.

Ansicht 46: Charakteristische Gruppenmittelwerte



## 5. Siebenundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“

Ansicht 47: Lage der Städte und Gemeinden des Vergleichs



### 5.1 Geprüfte kommunale Körperschaften

Alheim, Bad Camberg, Bad Soden-Salmünster, Breuberg, Buseck, Diemelstadt, Dornburg, Ebsdorfergrund, Ehringshausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Eschenburg, Florstadt, Freigericht, Frielendorf, Gernsheim, Grebenstein, Groß-Zimmern, Großalmerode, Großenlüder, Gründau, Gudensberg, Haunetal, Heidenrod, Hilders, Hünstetten, Kirtorf, Kriftel, Lahnau, Lahntal, Lautertal (Odenwald), Morschen, Mücke, Neustadt (Hessen), Nidda, Niestetal, Obertshausen, Oberursel (Taunus), Raunheim, Reichelsheim (Odenwald), Rimbach, Schenkklengsfeld, Schmitten im Taunus, Seligenstadt, Volkmarsen, Waldeck, Waldkappel, Weilmünster, Wettenberg, Wölfersheim und Zierenberg.

### 5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1996 bis Dezember 1996

Dr. Penné & Pabst, Wirtschaftsprüfer/Steuerberater in Idstein

### 5.3 Leitsätze

**Die Gemeinden verfügen häufig über eine hohe Liquidität.**

**Die Liquiditätsplanung ist eine Schwachstelle im kommunalen Finanzmanagement.**

**Effektives Finanzmanagement setzt den Einsatz von EDV und electronic-banking voraus. Bei der überwiegenden Zahl der Körperschaften wird hiervon noch kein Gebrauch gemacht.**

**Die kommunalen Körperschaften haben die Ergebnisse der Zehnten Vergleichenden Prüfung genutzt: Die Girogeldverzinsung verbesserte sich nach Veröffentlichung des zweiten Zusammenfassenden Berichts deutlich.**

**Die Anzahl der kommunalen Körperschaften, die die Anlagemöglichkeit Tagesgeld nutzen, ist noch zu gering.**

**Es ist zu begrüßen, daß die geprüften kommunalen Körperschaften keine derivativen Finanzinstrumente nutzten und keine Geldanlagen im Ausland tätigten. Auslandskredite wurden von den Kommunen nicht aufgenommen.**

### 5.4 Änderung des Gemeindefinanzrechts nicht notwendig

Die Prüfung hat ergeben, daß das geltende Gemeindefinanzrecht keiner Änderung bedarf. Die aktuelle Rechtslage ermöglicht den kommunalen Körperschaften, moderne Instrumente für die Geldanlagen zu nutzen. Eine hessische Gemeinde kann sich wie ein privates Unternehmen an den Geld- und Kapitalmärkten bewegen.

### 5.5 Beschreibung des Prüfungsziels

Die Prüfung führt die Zehnte Vergleichende Prüfung „Kredite und Geldanlagen“<sup>4</sup> fort. Dabei wurde festgestellt, daß die Gemeinden langfristige Kredite überwiegend ordnungsgemäß handhabten, wobei sich als vorteilhaft erwies, wenn die Entscheidung über die Kreditaufnahme beim Gemeindevorstand liegt. Schwachstellen wurden hingegen bei kurzfristigen Geldanlagen aufgedeckt.

Die Prüfung des kurzfristigen Finanzmanagements der kommunalen Körperschaften erfolgte zweistufig. In der ersten Stufe wurde die Organisationsgüte der kommunalen Körperschaften für Geldanlagen untersucht, dabei wurde unterschieden zwischen

- Organisation
- Liquiditätsplanung

Fortführung der  
10. Vergleichenden  
Prüfung

---

<sup>4</sup> Veröffentlicht im 2. Zusammenfassenden Bericht, S. 4 ff,

- Geldanlageentscheidung
- Personaleinsatz
- Sachmitteleinsatz
- Kontrolle

System- und Funktionsprüfung

Das Ergebnis dieser System- und Funktionsprüfung wurde im gutachterlichen Ermessen mit Punkten bewertet und daraus eine Rangfolge abgeleitet. In der zweiten Stufe wurden anhand von Kennzahlen die quantitativen Ergebnisse der Geldanlagen ermittelt. Diese Kennzahlen waren Basis für Vergleiche zwischen den einzelnen Kommunen. Außerdem wurden Einsparpotentiale errechnet. Die Prüfung erstreckte sich auf den Zeitraum vom 1. Juli 1995 bis 30. Juni 1996.

### 5.6 Organisationsstrukturen für Geldanlagen

Liquiditätsplanung ist die Schwachstelle

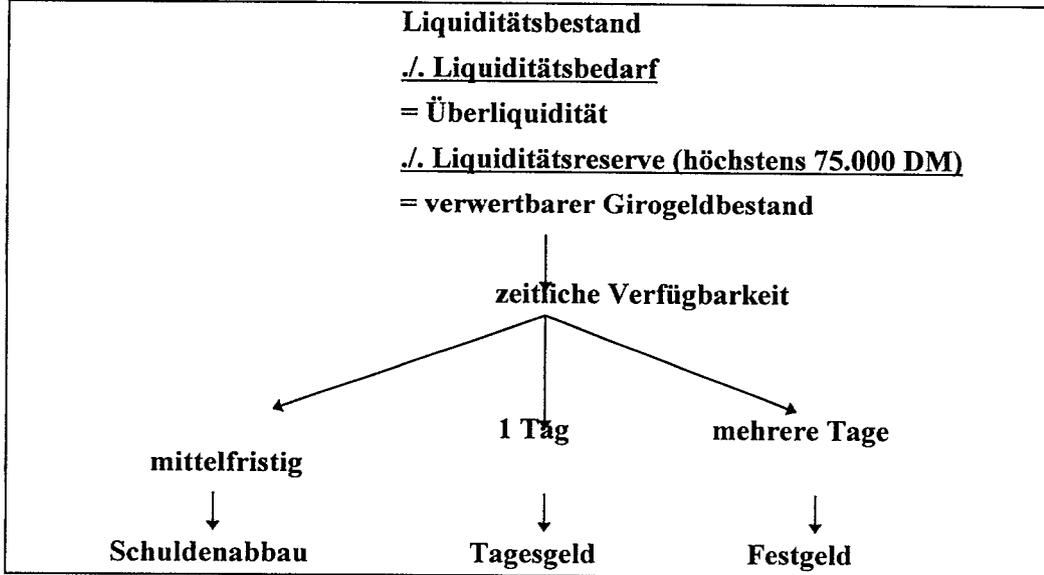
Das kommunale Finanzmanagement für Geldanlagen war im allgemeinen in andere Verwaltungseinheiten integriert. Bei der Organisation wurde häufig bemängelt, daß eine unzureichende Dokumentation den Arbeitsablauf, insbesondere in Vertretungsfällen, erschwerte. Wie schon bei der Zehnten Vergleichenden Prüfung war es bei der Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“ auffallend, daß die Liquiditätsplanung eine Schwachstelle im Finanzmanagement vieler Kommunen darstellt. Bei den Kommunen Alheim, Bad Soden-Salmünster, Breuberg, Ehringshausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Eschenburg, Florstadt, Freigericht, Frielendorf, Gernsheim, Groß-Zimmern, Großenlüder, Gründau, Gudensberg, Heidenrod, Hilders, Morschen, Mücke, Neustadt (Hessen), Raunheim, Rimbach, Seligenstadt, Waldkappel und Wölfersheim wurde eine stark verbesserungsbedürftige Liquiditätsplanung festgestellt.

Die Liquiditätsplanung ist Voraussetzung für ein kurzfristiges Finanzmanagement und läßt sich wie folgt umschreiben:

- Der Girobestand eines jeden Tages muß mit dem Finanzbedarf des laufenden und des nächsten Tages sowie der nächsten Zeit verglichen werden.
- Wenn aus dem Vergleich des Liquiditätsbestandes mit dem Liquiditätsbedarf des laufenden oder des nächsten Tages sowie der nächsten Zeit festgestellt wird, daß ein Liquiditätsüberschuß vorliegt, muß dieser Liquiditätsüberschuß angelegt werden.
- Sofern der Liquiditätsüberschuß nur einen Tag existiert, hat die Anlage in Tagesgeld zu erfolgen.
- Sofern ein Liquiditätsüberschuß für mehrere Tage vorhanden ist, sind Festgelder zu vereinbaren.
- Ein mittelfristiger Liquiditätsüberschuß ist - soweit sinnvoll - zum Schuldenabbau einzusetzen.

Ziel muß es sein, den Überbestand an Liquidität entweder für Tagesgeld- oder Festgeldanlagen, zum Schuldenabbau oder zur Steuersenkung zu verwenden. Für unvorhersehbare Zahlungsnotwendigkeiten, die nicht im Liquiditätsplan Eingang gefunden haben, braucht nur eine geringe Liquiditätsreserve vorgehalten zu werden. Dieses System läßt sich wie folgt skizzieren:

Ansicht 48: Leitbild des kommunalen Finanzmanagements



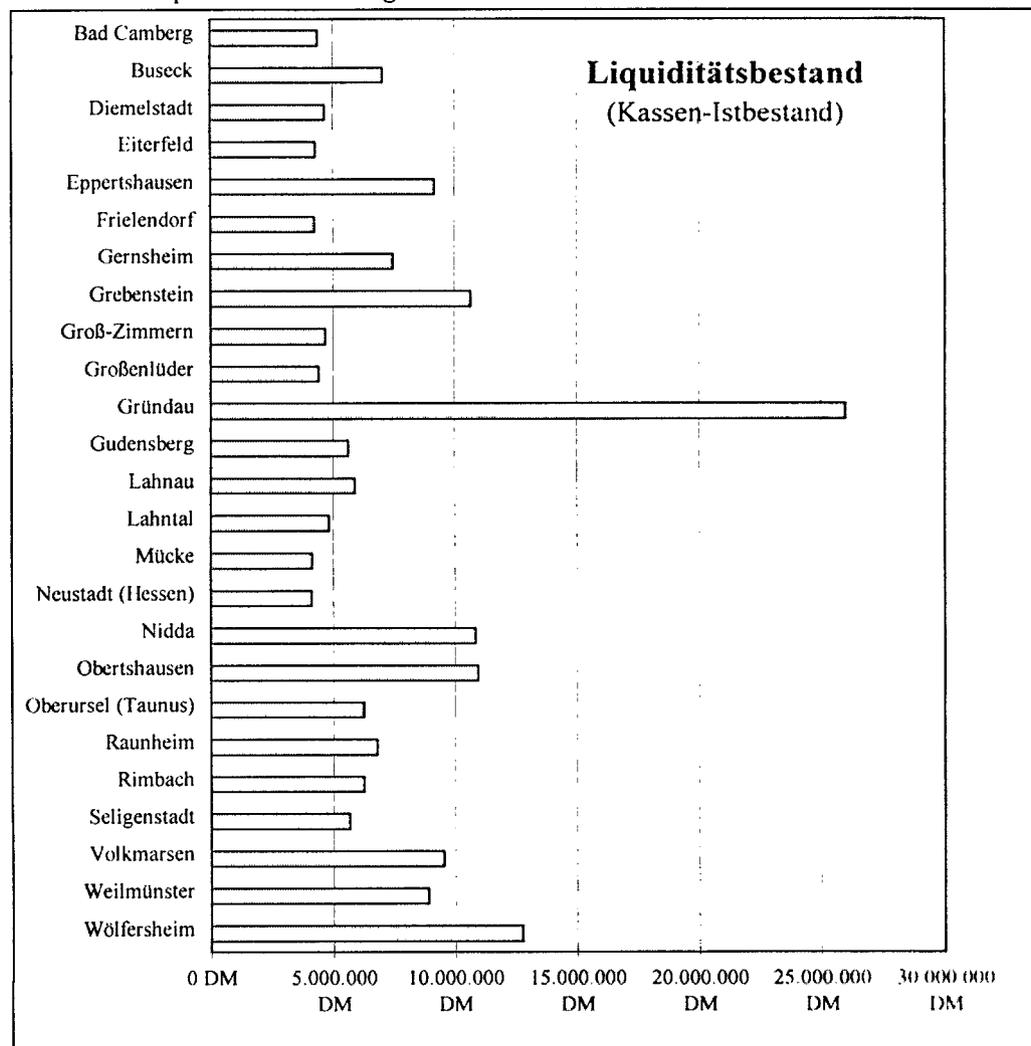
Das vorgezeichnete Leitbild war an die individuellen Belange der Kommunen anzupassen. Bei den Städten Diemelstadt, Grebenstein, Oberursel (Taunus), Volkmarsen und Wettenberg sowie bei den Gemeinden Buseck, Ebsdorfergrund, Lahnu, Lahntal, Niestetal und Weilmünster wurde es weitestgehend erreicht.

Aufgrund der unzureichenden Liquiditätsplanung, wurde das Risiko, in Liquiditätssengpässe zu gelangen, zu hoch eingestuft. Die Kommunen müssen erkennen, daß konsequente Planung eine unabdingbare Voraussetzung für eine effiziente Verwaltung der liquiden Mittel ist.

### 5.7 Hohe Liquiditätsbestände der Kommunen.

Auch bei der 27. Vergleichenden Prüfung wurde festgestellt, daß die vorgehaltene Liquidität bei den Gemeinden zu hoch ist. Die Prüfung ergab, daß in dem Untersuchungszeitraum circa 50 Prozent der Gemeinden über einen Liquiditätsbestand von 4 Millionen DM und mehr verfügen, wobei bei 16 Prozent dieser Gemeinden die Liquidität sogar 8 Millionen DM übersteigt. Dies verdeutlicht Ansicht 49:

Ansicht 49: Liquiditätsbestand ausgesuchter Gemeinden



Landeszuschüsse

Die Tatsache hoher Liquiditätsbestände wurde auch damit begründet, daß Landeszuschüsse zügig ausgezahlt wurden, die entsprechenden Ausgaben aber aus den unterschiedlichsten Gründen noch nicht getätigt werden konnten.

### 5.8 Electronic-banking

EDV und electronic-banking

Effektives Finanzmanagement läßt sich nur durch den geeigneten Einsatz von EDV, insbesondere der Nutzung von electronic-banking, gewährleisten. Lediglich bei den Körperschaften Bad Camberg, Diemelstadt, Ebsdorfergrund, Eschenburg, Lahntal, Niestetal, Oberursel (Taunus) und Wettenberg wurden Onlineverfahren zur Abfrage von Kontoständen eingesetzt. Die übrigen Kommunen realisierten ihre Entscheidungen im Bereich der kurzfristigen Geldanlagen auf Basis von Kontoauszügen. Diesen Kommunen ist der tatsächliche Liquiditätsbestand, der zur Gelddisposition zur Verfügung steht, erst ein bis vier Tage später bekannt. Dadurch verbleibt Liquidität ungenutzt und häufig schlecht verzinst auf Girogeldkonten.

### 5.9 Kurzfristige Geldanlagen

#### 5.9.1 Deutliche Verbesserung der Girogeldverzinsungen

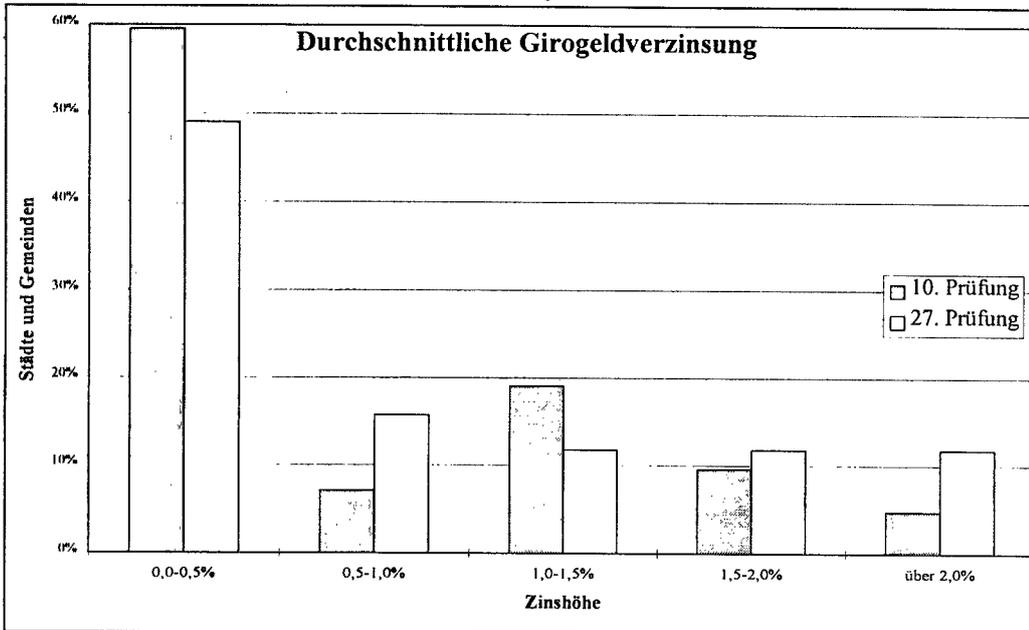
In der Zehnten Vergleichenden Prüfung wurde die unzureichende Verzinsung der Girogeldbestände bemängelt. Im Durchschnitt wurde lediglich ein Zinssatz von 0,89 Prozent erreicht. Die bei der 27. Vergleichenden Prüfung festgestellte durchschnittliche Girogeldverzinsung hat sich geringfügig erhöht. Die immer noch niedrige durchschnittliche Girogeldverzinsung wird unter anderem auch durch Geldbestände

Kurzfristige Geldanlagen

auf unverzinslichen Postbankkonten verursacht. Als Begründung für die Nutzung des Postbankkontos wurde häufig angeführt, daß die Zahlungsabwicklung im Rahmen der Verkehrsüberwachung von den kommunalen Gebietsrechenzentren nur über das Postbankkonto erfolgen kann. Dies hat sich aufgrund von vorgenommenen Recherchen als nicht richtig erwiesen. Es ist möglich, die durch die Verkehrsüberwachung eingehenden Mittel durch die kommunalen Gebietsrechenzentren auch auf andere - verzinsliche - Girogeldkonten gutschreiben zu lassen.

Der Anteil der Kommunen, die lediglich eine Verzinsung unter 0,5 Prozent realisierten, nahm im Vergleich zur vorherigen Prüfung von 60 Prozent auf 49 Prozent ab, während der Anteil der Körperschaften, deren Girogeldbestände mit mehr als 2 Prozent im Durchschnitt verzinst wurden, gleichzeitig von 5 Prozent auf 12 Prozent stieg.

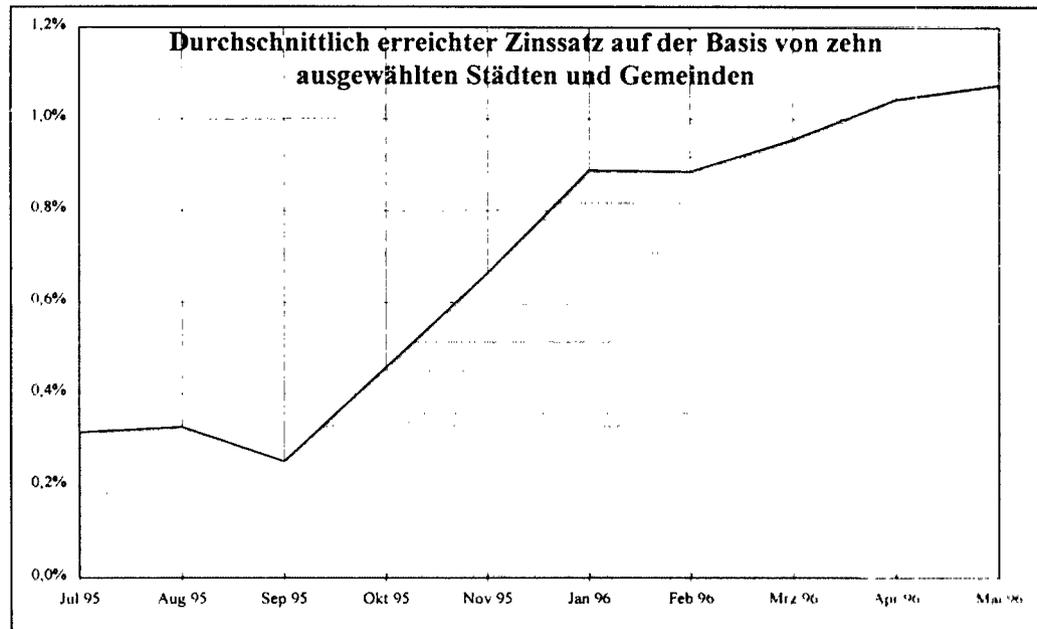
Ansicht 50: Durchschnittliche Girogeldverzinsung



Aufgrund der Veröffentlichung der erreichbaren Girogeldzinsen in der Zehnten Vergleichenden Prüfung und der dadurch gestiegenen Sensibilität, ist es den Kommunen vielfach gelungen, höhere Zinssätze zu realisieren. Die aus Ansicht 50 ersichtliche geringfügige Verbesserung der durchschnittlich erreichten Giroverzinsung weist den ersten Trend auf. Die Überörtliche Prüfung ist der Meinung, daß die Gemeinden heute - nach Vorlage der Schlußberichte - noch bessere Zinsen erhalten. Einige Städte und Gemeinden haben deshalb noch ungünstige Zinssätze, weil sie die höhere Girogeldverzinsung erst während oder nach Beendigung des Referenzzeitraums aushandelten. Dies zeigt deutlich Ansicht 51:

Deutliche Verbesserung der Girogeldverzinsung

Ansicht 51: Durchschnittlich erreichter Girozinssatz



Mit der Veröffentlichung des Zweiten Zusammenfassenden Berichts stieg bei zehn ausgewählten hessischen Kommunen der realisierte Girozinssatz deutlich an. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, weil sich zu diesem Zeitpunkt die allgemeine Zinssituation verschlechterte.

Aufgrund der Ergebnisse der Zehnten Vergleichenden Prüfung „Kredite und Geldanlagen“ haben die Kreissparkasse Schwalm-Eder sowie die Sparkasse Marburg-Biedenkopf sämtlichen Gemeinden in ihrem Einzugsgebiet variable Girogeldzinsen von über 2,5 Prozent gewährt. Diese guten Konditionen wurden von den Kreditinstituten, ähnlich einer Meistbegünstigung, allen Kommunen ihres Einzugsbereichs angeboten.

Hinsichtlich der vorgefundenen Geschäftspraktiken der Kreditinstitute gegenüber den Kommunen ist die Überörtliche Prüfung der Auffassung, daß die Städte und Gemeinden in Anbetracht ihrer exponierten Stellung und Bonität vielfach von den Kreditinstituten nicht so behandelt wurden, wie es ansonsten bei vergleichbaren Geschäftspartnern üblich ist.

### 5.9.2 Tagesgeldanlage

Für eine sinnvolle Anlage von kurzfristig vorhandener Liquidität sollte neben der Festgeldanlage die Möglichkeit bestehen, Geldbeträge bei täglicher Verfügbarkeit, zum Beispiel, auf Tagesgeldkonten oder Geldmarktkonten, anzulegen. Nach wie vor muß die Anzahl der Kommunen, die diese Möglichkeiten der Geldanlagen nutzen, deutlich erhöht werden. Folgende Städte und Gemeinden tätigten im Referenzzeitraum Tagesgeldanlagen: Bad Camberg, Buseck, Diemelstadt, Dornburg, Eschenburg, Gernsheim, Grebenstein, Großalmerode, Lahnau, Lahntal, Niestetal, Oberursel (Taunus), Schmitten im Taunus, Volkmarsen, Weilmünster, Wettenberg und Zierenberg. Es wurde im Rahmen der Prüfung empfohlen, bei der Tagesgeldanlage auf die permanente Einholung von Vergleichsangeboten zu verzichten, sondern sich vielmehr auf periodische Vergleiche zu beschränken. Bei längerfristigen Geldanlagen sollten aber mehrere Kreditinstitute zur Angebotsabgabe aufgefordert werden.

### 5.10 Auslandskredite und Derivate

Die Kommunen wurden aufgefordert, sämtliche Auslandskredite und deren Konditionen anzugeben und alle Finanzgeschäfte, die man in die Kategorie Finanzinnovationen oder Derivate eingruppiert, offen zu legen. Unter Derivaten wurden für

diese Prüfung solche Finanzinstrumente verstanden, deren eigener Wert aus dem Marktpreis bzw. einem entsprechenden Index eines Basisinstrumentes abgeleitet wird. Dieser Bereich wurde in die Prüfung aufgenommen, weil die Aufnahme von Auslandskrediten und die Geldanlage in Derivaten mit hohem Risiko verbunden sind.

Auslandskredite

Bei Auslandskrediten, deren Attraktivität häufig die niedrigen Kreditzinsen sind, besteht das Risiko in den unkalkulierbaren Währungskursschwankungen. Bei ungünstigen Währungskursentwicklungen wird die Zinersparnis im allgemeinen dadurch überkompensiert. Die Rückzahlung kann hierbei ein mehrfaches der Kreditaufnahme betragen.

Derivative Finanzinstrumente

Die Geldanlage in Derivaten ist noch mit einem erheblich höheren Risiko verbunden. Grundsätzlich unterliegen solche Geldanlagen einem hundertprozentigen Ausfallrisiko. Darüber hinaus besteht bei Geschäften, bei denen der Anleger zur Ausübung eines Rechtes verpflichtet wird bzw. jederzeit in Anspruch genommen werden kann, das Risiko der Vertragserfüllung. Das Risiko bei Vertragserfüllung beschränkt sich nicht auf den Anlagebetrag sondern ist bei den Hebelwirkungen solcher Finanzinnovationen nahezu unbeschränkt. Die Zuschußverpflichtung kann somit ein vielfaches der ursprünglichen Geldanlage betragen.

Im Rahmen der Prüfung wurde festgestellt, daß keine der geprüften Kommunen Derivate im oben genannten Sinne nutzten. Die Überörtliche Prüfung bewertet diese Feststellung in Anbetracht der aufgezeigten Risiken positiv. Lediglich die Gemeinden Großalmerode, Nidda, Obertshausen, Oberursel (Taunus) und Wölfersheim tätigten im Referenzzeitraum Geldanlagen oder nahmen Darlehen bei ausländischen Tochterunternehmen inländischer Geldinstitute oder bei inländischen Niederlassungen ausländischer Institute auf, die alle den Bestimmungen des deutschen Einlagensicherungsfonds unterliegen. Die Gelder wurden ausschließlich in Deutscher Mark angelegt oder aufgenommen, so daß kein Währungsrisiko bestand.

### 5.11 Kennzahlenanalyse

Die Ergebnisse der Kennzahlenanalyse werden zusammengefaßt in Ansicht 52 bis Ansicht 59 wiedergegeben. Sie enthalten auch die Angabe des Gesamtranges bei der System- und Funktionsprüfung sowie die durchschnittlich erreichten Girogeldzinssätze während des Betrachtungszeitraumes und das Einsparpotential.

Unter Umstrukturierungsentgelt ist dabei die Einsparmöglichkeit zu verstehen, die sich der Körperschaft geboten hätte, hätte sie niedrigverzinsliches Girogeld in Tagesgeld transferiert. Informationsentgelt stellt die Einsparmöglichkeit der Kommunen dar, wenn anstelle des tatsächlich realisierten Zinssatzes der vorgegebene Sollzinssatz - dieser wurde bei der Prüfung als Meßgröße vorgegeben - bei der jeweiligen Geldanlage vereinbart worden wäre.

## Kennzahlenanalyse

Ansicht 52: Vergleichende Übersicht „Alheim bis Diemelstadt“

	Alheim	Bad Cam- berg	Bad Soden- Salmün- ster	Breu- berg	Buseck	Diemel- stadt
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	51	4	12	49	23	4
<b>Kennzahlenanalyse</b>						
Rang Umstrukturierungs- entgelt	42	23	48	46	7	21
Rang Informationsentgelt Tagesgeld		7			3	17
Rang Informationsentgelt Festgeld	35	30		16	33	36
<b>Gesamtrang</b>	<b>50</b>	<b>13</b>	<b>39</b>	<b>47</b>	<b>17</b>	<b>23</b>
<b>Ergebnisse der mittelfri- stigen Einsparpotential- analyse</b>	80.615 DM	112.204 DM	17.992 DM	99.428 DM	51.038 DM	101.729 DM
<b>Durchschnittlich erreich- ter Girozins</b>	0,11%	1,04%	0,21%	0,49%	0,46%	0,49%

Ansicht 53: Vergleichende Übersicht „Dornburg bis Eschenburg“

	Dorn- burg	Ebs- dorfer- grund	Ehrings- hausen	Eiter- feld	Epperts- hausen	Eschen- burg
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	23	3	40	23	23	4
<b>Kennzahlenanalyse</b>						
Rang Umstrukturierungs- entgelt	40	17	50	14	15	30
Rang Informationsentgelt Tagesgeld	5					12
Rang Informationsentgelt Festgeld	28	1		11	24	14
<b>Gesamtrang</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>25</b>	<b>12</b>
<b>Ergebnisse der mittelfri- stigen Einsparpotential- analyse</b>	123.390 DM	52.698 DM	34.967 DM	52.905 DM	135.891 DM	61.841 DM
<b>Durchschnittlich erreich- ter Girozins</b>	0,49%	1,96%	0,47%	1,25%	0,23%	0,88%

Siebenundzwanzigste Vergleichende Prüfung „Geldanlagen und Auslandskredite“

Kennzahlenanalyse

Ansicht 54: Vergleichende Übersicht „Florstadt bis Groß-Zimmern“

	<b>Florstadt</b>	<b>Freigericht</b>	<b>Frielandorf</b>	<b>Gernsheim</b>	<b>Grebenstein</b>	<b>Groß-Zimmern</b>
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	23	23	23	23	23	45
<b>Kennzahlenanalyse</b>						
Rang Umstrukturierungsentsgelt	19	33	36	26	6	37
Rang Informationsentsgelt Tagesgeld				1	16	
Rang Informationsentsgelt Festgeld		15	13	2	20	25
<b>Gesamtrang</b>	<b>26</b>	<b>29</b>	<b>30</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>43</b>
<b>Ergebnisse der mittelfristigen Einsparpotentialanalyse</b>	21.407 DM	53.560 DM	160.663 DM	152.152 DM	73.377 DM	197.253 DM
<b>Durchschnittlich erreichter Girozins</b>	1,16%	2,31%	0,07%	1,71%	0,30%	0,35%

Ansicht 55: Vergleichende Übersicht „Großalmerode bis Heidenrod“

	<b>Großalmerode</b>	<b>Großlüder</b>	<b>Gründau</b>	<b>Gudensberg</b>	<b>Haunetal</b>	<b>Heidenrod</b>
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	12	23	23	45	10	40
<b>Kennzahlenanalyse</b>						
Rang Umstrukturierungsentsgelt	44	28	3	31	43	32
Rang Informationsentsgelt Tagesgeld						
Rang Informationsentsgelt Festgeld	34	27	6	31	12	29
<b>Gesamtrang</b>	<b>34</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>27</b>	<b>42</b>
<b>Ergebnisse der mittelfristigen Einsparpotentialanalyse</b>	41.255 DM	107.374 DM	47.546 DM	178.307 DM	60.091 DM	55.659 DM
<b>Durchschnittlich erreichter Girozins</b>	0,68%	0,94%	2,12%	0,12%	0,25%	1,26%

## Kennzahlenanalyse

Ansicht 56: Vergleichende Übersicht „Hilders bis Lahntal“

	Hilders	Hünstetten	Kirtorf	Kriftel	Lahnau	Lahntal
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	49	12	23	12	12	8
<b>Kennzahlenanalyse</b>						
Rang Umstrukturierungsentsgelt	29	47	1	49	5	11
Rang Informationsentsgelt Tagesgeld					9	8
Rang Informationsentsgelt Festgeld	38				8	4
<b>Gesamtrang</b>	<b>49</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>40</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
<b>Ergebnisse der mittelfristigen Einsparpotentialanalyse</b>	51.344 DM	52.156 DM	8.867 DM	55.472 DM	22.922 DM	46.337 DM
<b>Durchschnittlich erreichter Girozins</b>	0,56%	1,41%	0,27%	1,02%	0,46%	1,91%

Ansicht 57: Vergleichende Übersicht „Lautertal bis Obertshausen“

	Lautertal (Odenwald)	Morschen	Mücke	Neustadt (Hessen)	Nidda	Niestertal	Obertshausen
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	23	23	12	12	12	4	10
<b>Kennzahlenanalyse</b>							
Rang Umstrukturierungsentsgelt	45	51	39	9	16	35	10
Rang Informationsentsgelt Tagesgeld						6	
Rang Informationsentsgelt Festgeld	41		7	5	22	37	10
<b>Gesamtrang</b>	<b>46</b>	<b>47</b>	<b>22</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>24</b>	<b>6</b>
<b>Ergebnisse der mittelfristigen Einsparpotentialanalyse</b>	43.389 DM	26.102 DM	181.070 DM	39.369 DM	134.488 DM	36.594 DM	98.839 DM
<b>Durchschnittlich erreichter Girozins</b>	0,37%	0,04%	0,45%	2,37%	2,32%	0,61%	2,51%

Ansicht 58: Vergleichende Übersicht „Oberursel (Taunus) bis Seligenstadt“

	Ober- ursel (Tau- nus)	Raun- heim	Rei- chels- heim (Odenw- ald)	Rim- bach	Schenkl- engsfeld	Schmit- ten im Taunus	Seligen- stadt
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	1	12	23	40	23	23	45
<b>Kennzahlenanalyse</b>							
Rang Umstrukturierungs- entgelt	1	25	27	13	24	41	20
Rang Informationsentgelt Tagesgeld	4					11	
Rang Informationsentgelt Festgeld		17	3	19	23	40	42
<b>Gesamtrang</b>	<b>1</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>28</b>	<b>37</b>	<b>43</b>
<b>Ergebnisse der mittelfri- stigen Einsparpotential- analyse</b>	22.500 DM	138.773 DM	49.241 DM	87.181 DM	35.988 DM	96.076 DM	147.791 DM
<b>Durchschnittlich erreich- ter Girozins</b>	0,50%	1,90%	0,24%	0,48%	0,24%	0,42%	2,06%

Ansicht 59: Vergleichende Übersicht „Volkmarshen bis Zierenberg“

	Volk- marshen	Wal- deck	Wald- kappel	Weil- münster	Wetten- berg	Wölfers- heim	Zieren- berg
<b>Rang der System- und Organisationsprüfung</b>	8	40	45	12	2	40	12
<b>Kennzahlenanalyse</b>							
Rang Umstrukturierungs- entgelt	4	22	34	8	38	12	18
Rang Informationsentgelt Tagesgeld	14			13	2		10
Rang Informationsentgelt Festgeld	39	18	21	9		32	26
<b>Gesamtrang</b>	<b>15</b>	<b>35</b>	<b>41</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>36</b>	<b>17</b>
<b>Ergebnisse der mittelfri- stigen Einsparpotential- analyse</b>	37.176 DM	52.782 DM	84.555 DM	74.052 DM	25.453 DM	214.669 DM	42.160 DM
<b>Durchschnittlich er- reichter Girozins</b>	0,47%	0,63%	0,86%	1,78%	1,77%	0,93%	0,37%



## 6. Stichwortverzeichnis

- Aarbergen ..... 1  
 Abfallwirtschafts-  
   Zweckverband des  
   Landkreises Hersfeld-  
   Rotenburg ..... 1  
 Ablösevertrag ..... 34  
 Abwasserverband Goldener  
   Grund ..... 1  
 Abwasserverband Hungen ..... 1  
 Abwasserverband Oberes Aartal ..... 1  
 Abwasserverband Oberes  
   Niddertal ..... 1  
 Abwasserverband Perfgebiet -  
   Laasphe ..... 1  
 Abwasserverband Sontra-  
   Berneburg/Cornberg-  
   Rockensüß ..... 1  
 Abwasserverband Überwald ..... 1  
 Ahnatal ..... 2; 29; 38  
 Alheim ..... 2; 65; 72  
 Alimentationsprinzip ..... 24  
 Allendorf (Eder) ..... 2; 29; 38  
 Alsbach-Hähnlein ..... 1  
 Anwartschaftsdeckungs-  
   verfahren ..... 20; 24; 25  
 Aufsichtsbehörde ..... 36; 82  
 Auslandskredit ..... 65; 70; 71  
 Babenhausen ..... 2; 29; 38  
 Bad Camberg ..... 2; 65; 68; 70; 72  
 Bad Endbach ..... 1  
 Bad Homburg v. d. Höhe ..... 47; 50  
 Bad König ..... 1  
 Bad Orb ..... 1  
 Bad Soden-Salmünster ..... 2; 65; 66; 72  
 Battenberg (Eder) ..... 1  
 Bauantrag ..... 45; 46; 48; 49; 53; 60; 62  
 Bauaufsichtsbehörde  
   Computerausstattung ..... 54  
   Einnahmen und Ausgaben ..... 55  
   Gebühreneinnahmen ..... 55; 57; 59  
   Gebührenüberdeckung ..... 56  
   Personalaufwendung ..... 48  
   Personalbedarfsrechnung ..... 47  
   Personalkapazität ..... 46  
   Prozeßfähigkeit ..... 62  
   Sachaufwendung ..... 48; 55  
   Wiederkehrende Prüfung ..... 60  
 Bauaufsichtsgebührensatzung ..... 54; 56; 58  
 BauGB  
   § 30 ..... 49; 52  
   § 36 ..... 51; 52  
 Baugenehmigung ..... 48; 52; 56; 62  
   Bearbeitungszeit ..... 45; 49; 50; 60  
   Befreiungsgebühren ..... 56; 58  
   Frist ..... 45; 46  
   Gebühren ..... 45; 54; 55; 56  
   Genehmigungsdauer ..... 45; 46; 48; 49; 50;  
     52; 62  
   Genehmigungsgebühren ..... 56  
   Genehmigungsverfahren ..... 45; 53  
   Personalaufwendung ..... 55  
 Bauvorlagenberechtigter ..... 54  
 Beamtenversorgungskasse  
   Kurhessen-Waldeck in  
   Kassel ..... 1; 3; 5; 6  
 Bebauungsplan ..... 52  
 Beerfelden ..... 1  
 Beihilfeantrag ..... 7; 12; 13; 17  
 Berkatal ..... 1  
 Biebental ..... 1  
 Biebesheim am Rhein ..... 1  
 Bischofsheim ..... 1  
 Bodenrichtwerttabelle ..... 32; 37  
 Brandversicherungskasse ..... 5; 17  
 Braunfels ..... 2; 29; 38  
 Brechen ..... 1  
 Breidenbach ..... 1  
 Brensbach ..... 1  
 Breuberg ..... 2; 65; 66; 72  
 Brombachtal ..... 1  
 Bromskirchen ..... 1  
 Büdingen ..... 2; 29; 39  
 Bundeskindergeldgesetz ..... 14  
 Burghaun ..... 2; 29; 39  
 Burgwald ..... 1  
 Buseck ..... 2; 65; 67; 70; 72  
 Büttelborn ..... 2; 29; 39  
 C&L Deutsche Revision  
   Aktiengesellschaft  
   Wirtschaftsprüfungs-  
   gesellschaft ..... 3  
 Calden ..... 1  
 Cölbe ..... 1  
 Controlling ..... 36  
 Cornberg ..... 1  
 Darmstadt ..... 1; 47; 50  
 Derivate ..... 65; 70; 71  
 Dieburg ..... 1  
 Diemelstadt ..... 2; 65; 67; 68; 70  
 Dornburg ..... 2; 65; 70; 72  
 Drei-Monats-Frist ..... 53  
 Ebsdorfergrund ..... 2; 65; 67; 68; 72  
 Echzell ..... 1  
 Edermünde ..... 1  
 Ehrenberg (Rhön) ..... 1  
 Ehringshausen ..... 2; 65; 66; 72  
 Einheimischenmodell ..... 31  
 Einsparpotential ..... 71

Eiterfeld .....	2; 65; 66; 72
Electronic-banking.....	65; 68
Elz.....	1
Entwicklungsgesellschaft.....	29
Eppertshausen.....	2; 65; 66; 72
Erschließungsbeitrag.....	32; 34
Eschenburg .....	2; 65; 66; 68; 70; 72
EStG	
§ 6a.....	20; 21
Festgeld.....	66; 70
Finanzinnovation .....	70; 71
Finanzmanagement .....	65; 66; 68
Kontrolle .....	66
Personaleinsatz.....	66
Sachmitteleinsatz .....	66
Flörsbachtal.....	1
Florstadt .....	2; 65; 66; 73
Frankfurt am Main.....	5; 45; 47; 50
Freiensteinau .....	1
Freigericht.....	2; 65; 66; 73
Friedewald .....	2; 29; 39
Frielendorf .....	2; 65; 66; 73
Fulda .....	1
Gebietsreform .....	4; 5
Geldanlage.....	65; 66; 68; 70; 71
Einsparpotential .....	66
Geldmarktkonto .....	70
Gemeindewirtschaftsrecht.....	65
Gernsheim.....	2; 65; 66; 70; 73
Gersfeld (Rhön) .....	1
Gesamtversorgungssystem.....	3; 23
Gießen, Stadt.....	1; 47; 50
Gilsberg .....	1
Ginsheim-Gustavsburg .....	2; 29; 39
Girogeld.....	68; 69
Girozins.....	65; 68; 69; 70; 71
Glauburg .....	1
Gorxheimertal .....	1
Grasellenbach .....	1
Grävenwiesbach.....	1
Grebenau.....	1
Grebenhain.....	1
Grebenstein.....	2; 65; 67; 70; 73
Greifenstein.....	2; 29; 39
Großalmerode .....	2; 65; 70; 71; 73
Großenlüder .....	2; 65; 66; 73
Großherzogtum Hessen.....	5
Groß-Rohrheim.....	2; 29; 39
Groß-Zimmern.....	2; 65; 66; 73
Gründau .....	2; 65; 66; 73
Grundbuch .....	36
Grundstücksgeschäft.....	29; 30; 37
Aktenführung .....	37
DV-Unterstützung.....	37
Marktpreis .....	29
Preispolitik .....	30; 36
Rechnungsprüfungsamt.....	36; 37
Vorausleistung mit Endabrechnung .....	34
Wertgrenze .....	37
Zielorientierung .....	30
Grundstücksprogrammatik .....	30
Gudensberg.....	2; 65; 66; 73
Hainburg .....	2; 29; 41
Hanau.....	1; 47; 50
Hatzfeld (Eder) .....	1
Hauneck .....	1
Haunetal.....	2; 65; 73
Haushaltsvolumen.....	13
HBO	
§ 53 .....	60
§ 57 .....	54
§ 66 .....	45; 53
§ 67 .....	46; 49; 53
Heidenrod .....	2; 65; 66; 73
Helsa .....	1
Herleshausen.....	2; 29; 41
Herzogtum Nassau.....	5
Hessisch-Thüringische	
Brandversicherungsanstalt	
Kassel-Erfurt .....	6
HGO	
§ 109 .....	29; 32; 36; 37
§ 136 .....	51
§ 51 .....	30
§ 70 .....	51
§ 82 .....	51
§ 9 .....	51
Hilders .....	2; 65; 66; 74
Hirschhorn (Neckar).....	1
HKO	
§ 44 .....	51
§ 55 .....	51
Hochtaunuskreis .....	1
Hofbieber .....	1
Hohenahr .....	1
Hohenroda .....	1
Hohenstein .....	1
Hungen .....	1
Hünstetten.....	1; 2; 65; 74
Hüttenberg .....	1
HVwKostG	
§ 1 .....	54
§ 2 .....	55
§ 3 .....	54
§ 8 .....	45; 46; 56
IAS 19 (International	
Accounting Standards 19).....	20; 22
Immenhausen .....	1
Informationsentgelt.....	71
Ist-Kosten.....	34; 35
KAG	
§ 9 .....	54
Kalbach .....	1
Kassel.....	1
Kirchheim .....	1
Kirtorf .....	2; 65; 74
Knüllwald .....	1

Kommunalbeamten-	
Versorgungskasse Nassau in	
Wiesbaden	2; 3; 6; 17; 19
Kreisgutachterausschuß	32
Kreissparkasse Schwalm-Eder	70
Kriftel	2; 65; 74
Kurfürstentum Hessen	5
Lahnau	2; 65; 67; 70; 74
Lahn-Dill-Kreis	2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Lahtal	2; 65; 67; 68; 70; 74
Landesregierung	82
Landeswohlfahrtsverband	
Hessen	81
Landkreis Bergstraße	1
Landkreis Darmstadt-Dieburg	1
Landkreis Gießen	2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 53; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Landkreis Groß-Gerau	1
Landkreis Hersfeld-Rotenburg	2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 56; 57; 59; 60; 61; 62
Landkreis Kassel	1
Landkreis Offenbach	1
Landkreis Waldeck-Frankenberg	1; 2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Landrat	51; 55
Laubach	1
Lautertal (Odenwald)	2; 65; 74
Lautertal (Vogelsberg)	1
Leun	1
Lindenfels	1
Liquidität	67
Liquiditätsbestand	67; 68
Liquiditätsplanung	65; 66; 67
Liquiditätsreserve	67
Mainhausen	1
Main-Kinzig-Kreis	1; 2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Maintal	1
Main-Taunus-Kreis	1; 2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Marburg	1; 47; 50
Meißner	1
Morschen	2; 65; 66; 74
Mücke	2; 65; 66; 74
Mühlthal	1
Nassau	4
Nassauische	
Brandversicherungsanstalt	6
Neckarsteinach	1
Nentershausen	1
Neu-Eichenberg	1
Neukirchen/Knüllgebirge	1
Neustadt (Hessen)	2; 65; 66; 74
Nidda	2; 65; 71; 74
Niddatal	1
Nidderau	2; 29; 41
Niederstein	1
Niestetal	2; 65; 67; 68; 70; 74
Ober-Ramstadt	2; 29; 41
Obertshausen	2; 65; 71; 74
Oberursel (Taunus)	2; 65; 67; 68; 70; 71; 75
Odenwaldkreis	2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 53; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Offenbach am Main	1; 47; 50
Online	68
Penné & Pabst,	
Wirtschaftsprüfer/ Steuerberater	65
Pensionsverpflichtung	22; 24
Persönliche Gebührenfreiheit	45; 56
Philippsthal (Werra)	1
Raunheim	2; 65; 66; 75
Rechnungshof Rheinland-Pfalz	21
Rechnungslegungsnorm	
internationale	20
Rechnungsprüfung	82
Reichelsheim (Odenwald)	2; 65; 75
Reichelsheim/Wetterau	1
Reinhardshagen	1
Reinheim	1
Reiskirchen	1
Rendite	3
Rentenempfänger	9; 10
Rheingau-Taunus-Kreis	1; 2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Rheinhessen	4
Rimbach	2; 65; 66; 75
Ringgau	1
Rodenbach	1
Roßdorf	2; 29; 41
Rüsselsheim	47; 50
Schenklengsfeld	2; 65; 75
Schitag, Ernst & Young	
Unternehmensberatung GmbH	29
Schlangenbad	1
Schmitten im Taunus	2; 65; 70; 75
Schöffengrund	1
Schöneck	1
Schuldenabbau	66; 67
Schwalm-Eder-Kreis	2; 45; 47; 48; 49; 50; 52; 53; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Seligenstadt	2; 65; 66; 75
Selters (Taunus)	1
Sinn	1
Sinntal	1
Sozialer Wohnungsbau	35
Sparkasse Marburg-Biedenkopf	70
Staufenberg	1
Steinau an der Straße	1
Sterbekassenleistung	9
Stockstadt am Rhein	1
Sulzbach (Taunus)	1
Tagesgeld	65; 66; 67; 70; 71
Trendelburg	1

Überliquidität .....	67	Waldeck .....	2; 65; 75
Ulrichstein .....	1	Waldems .....	1
Umlageverfahren .....	24; 25; 26	Waldkappel .....	2; 65; 66; 75
Umlandverband Frankfurt .....	81	Wanfried .....	1
Umstrukturierungsentgelt .....	71	Wehrheim .....	2; 29; 41
Vereinfachtes Verfahren .....	49; 50; 53; 62	Weilmünster .....	2; 65; 67; 70; 75
Vergaberichtlinie .....	30	Weilrod .....	1
Verkehrswert .....	32	Weimar .....	1
Vermögensanlage .....	3; 6; 8; 18; 20; 22	Weinbach .....	1
Verpflichtungsumfang .....	21; 22	Werra-Meißner-Kreis .....	45; 47; 48; 49; 50; 52; 54; 55; 57; 59; 60; 61; 62
Versorgung- und		Werra-Meißner-Kreis .....	2
Zusatzversorgung		Wettenberg .....	2; 65; 67; 68; 70; 75
Einsparpotential .....	3; 8; 9	Wetter (Hessen) .....	1
Haushaltsvolumen .....	13	Wetzlar .....	1; 47; 50
Kassenvermögen .....	3; 18; 19; 22	Widerspruchsverfahren .....	61
Kennzahl .....	16; 17	Wiesbaden .....	1; 47; 50
Mitgliedsbestand .....	4	Wirtschaftlichkeitsgrundsatz .....	32
Rationalisierungseffekt .....	18	Wölfersheim .....	2; 65; 66; 71; 75
Rendite .....	19; 20; 21	Wöllstadt .....	1
Vermögensanlage .....	8; 15; 18	Zehnte Vergleichende Prüfung .....	65; 66; 68; 70
Verpflichtungsumfang .....	20	Zierenberg .....	2; 65; 70; 75
Verpflichtungsumfang .....	23	Zusatzversorgungskasse der	
Verwaltungshaushalt .....	16	Gemeinden und	
Versorgungsaufwand .....	24	Gemeindeverbände des	
Versorgungsempfänger .....	9; 10; 16	Regierungsbezirks Kassel in	
Versorgungsfall .....	10	Kassel .....	2; 3; 5; 6
Versorgungskasse für die		Zusatzversorgungskasse der	
Beamten der Gemeinden und		Gemeinden und	
Gemeindeverbände in		Gemeindeverbände in	
Darmstadt .....	1; 3; 5; 13	Darmstadt .....	1; 3; 5; 6; 17; 19
Versorgungsleistung .....	9; 16; 23; 24	Zusatzversorgungskasse der Stadt	
Versorgungsverpflichtung .....	21; 24; 25; 26	Frankfurt am Main .....	1; 3; 5; 6; 16; 18; 19; 22
Vertragsbedingung .....	36	Zusatzversorgungskasse für die	
Verwaltungskostenordnung .....	59	Gemeinden und	
Verwaltungskostenpauschale .....	35	Gemeindeverbände in	
Vöhl .....	1	Wiesbaden .....	2; 3; 5; 6; 13; 17
Volkmarsen .....	2; 65; 67; 70; 75	Zweckverband Mittelhessische	
Vorausleistung mit		Wasserwerke .....	1
Endabrechnung .....	35		
Vorgezogene Altersgrenze .....	12		
Waldbrunn/Westerwald .....	1		

## **7. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) vom 22. Dezember 1993 (GVBl. I S. 708)**

**§ 1 Zuständige Behörde** <sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften wird dem Präsidenten des Hessischen Rechnungshofes übertragen. <sup>2</sup>Seine Rechtsstellung und seine Vertretung richten sich nach § 5 Absatz 1 und § 6 Absatz 2 des Gesetzes über den Rechnungshof.

**§ 2 Personal** <sup>1</sup>Die dem Präsidenten zur Wahrnehmung seiner Aufgaben nach § 1 besonders zugeordneten Beamten, Angestellten und Arbeiter sind Bedienstete des Rechnungshofs. <sup>2</sup>Er kann weitere Bedienstete des Rechnungshofs heranziehen, wenn dies erforderlich ist.

**§ 3 Inhalt der Prüfungen** (1) <sup>1</sup>Die überörtliche Prüfung hat festzustellen, ob die Verwaltung rechtmäßig und auf vergleichenden Grundlagen sachgerecht und wirtschaftlich geführt wird. <sup>2</sup>Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob

1. die Grundsätze der Einnahmebeschaffung (§ 93 HGO) beachtet werden,
2. die personelle Organisation zweckmäßig und die Bewertung der Stellen angemessen ist,
3. bei Investitionen die Grenzen der Leistungsfähigkeit eingehalten, der voraussichtliche Bedarf berücksichtigt sowie die Planung und Ausführung sparsam und wirtschaftlich durchgeführt werden,
4. Einrichtungen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten und in Erfüllung ihrer öffentlichen Zweckbestimmung betrieben werden,
5. Kredite und Geldanlagen regelmäßig sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden,
6. der Umfang freiwilliger Leistungen der Leistungsfähigkeit entspricht und nicht auf Dauer zur Beeinträchtigung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen führt,
7. Aufgaben nicht kostengünstiger in Betrieben anderer Rechtsform erbracht oder durch Dritte erfüllt werden können,
8. die allgemeine Finanzkraft und der Stand der Schulden Anlaß für Empfehlungen zur Änderung der künftigen Haushaltswirtschaft geben.

<sup>3</sup>Die Betätigung bei Gesellschaften in einer Rechtsform des privaten Rechts, an denen die nach § 4 zu Prüfenden unmittelbar oder mittelbar beteiligt sind, und die Sondervermögen werden mitgeprüft.

(2) <sup>1</sup>Die Prüfung hat sich auch auf Verfahren zu erstrecken, die bei Einsatz automatischer Datenverarbeitungsanlagen im Finanzwesen angewendet werden. <sup>2</sup>Werden mehrere der nach § 4 zu Prüfenden dasselbe Verfahren an, genügt eine Prüfung, wenn es von ihnen unverändert übernommen und eingesetzt wird. <sup>3</sup>Wird ein bereits 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 Umlandverband Frankfurt,
6. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
7. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von 500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,
8. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und
9. Zusatzversorgungskassen für Angestellte und Arbeiter kommunaler Körperschaften.

(2) <sup>1</sup>Prüfungsrechte des Hessischen Rechnungshofes nach anderen gesetzlichen Bestimmungen bleiben unberührt. <sup>2</sup>Prüfungen nach § 91 Landeshaushaltsordnung (LHO) können mit der Prüfung nach Absatz 1 verbunden werden.

**§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht** (1) <sup>1</sup>Jede der in § 4 Absatz 1 Nr. 1,3,4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. <sup>2</sup>Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. <sup>3</sup>Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Absatz 3 zu berücksichtigen. <sup>4</sup>Mit der Wahrnehmung der Prüfungen hat er öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer, Wirtschaftsprüfungsgesellschaften oder andere geeignete Dritte zu beauftragen.

(2) <sup>1</sup>Die zu prüfende Stelle hat dem Präsidenten und den beauftragten Prüfern innerhalb einer zu bestimmenden Frist alle erbetenen Auskünfte zu geben, Einsicht in Bücher und Belege, Akten und Schriftstücke zu gewähren, sie auf Verlangen zu übersenden sowie Erhebungen an Ort und Stelle zu dulden. <sup>2</sup>Im übrigen hat sie den Präsidenten und die beauftragten Prüfer bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

(3) <sup>1</sup>Läßt eine der im § 4 aufgeführten kommunalen Körperschaften Verwaltungsaufgaben mit Unterstützung der automatischen Datenverarbeitung oder in anderer Weise durch Dritte wahrnehmen, können die beauftragten Prüfer dort die erforderlichen Erhebungen anstellen; Absatz 2 gilt entsprechend. <sup>2</sup>Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

(4) Absatz 3 gilt entsprechend, wenn die kommunale Körperschaft sonstigen Stellen Zuwendungen gewährt oder von diesen kommunale Mittel oder kommunale Vermögensgegenstände verwalten läßt.

(5) <sup>1</sup>Die Prüfung soll auf den Ergebnissen der örtlichen Rechnungsprüfung aufbauen. <sup>2</sup>Doppelprüfungen sind zu vermeiden, soweit sie nach Einschätzung der Prüfer nicht erforderlich sind.

**§ 6 Prüfungsergebnis** (1) <sup>1</sup>Der Präsident teilt der kommunalen Körperschaft die Prüfungsfeststellungen mit und gibt ihr Gelegenheit, dazu Stellung zu nehmen. <sup>2</sup>Er kann auch Schlußbesprechungen durchführen. <sup>3</sup>Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Schlußbericht zusammengefaßt. <sup>4</sup>Der Bericht ist der geprüften Körperschaft und der Aufsichtsbehörde zu übersenden. <sup>5</sup>Er ist dem Beschlußorgan (Gemeindevertretung, Kreistag usw.) bekanntzugeben mindestens eine Ausfertigung ist jeder Fraktion auszuhändigen.

(2) Die Aufsichtsbehörden entscheiden bei Verstößen, die sich nach den Prüfungsfeststellungen ergeben, im Rahmen ihrer Befugnisse nach den für die Kommunalaufsicht geltenden Vorschriften.

(3) <sup>1</sup>Der Präsident legt nach Abschluß eines jeden Jahres dem Landtag und der Landesregierung einen zusammenfassenden Bericht über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung bei der überörtlichen kommunalen Prüfung vor. <sup>2</sup>Der Bericht ist gleichzeitig den Vereinigungen der Gemeinden und Gemeindeverbände nach § 147 HGO bekanntzugeben.

**§ 7 Unterrichtung und Anhörung** Der Hessische Rechnungshof ist vor Erlaß von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landes über die Haushalts-, Kassen- und Rechnungsführung kommunaler Körperschaften zu hören.

**§ 8 Kostenpflicht** <sup>1</sup>Wird gegen die Pflichten des § 5 Absatz 2 bis 4 verstoßen oder sind die vorgelegten Unterlagen nicht prüfungsfähig und tritt dadurch eine unangemessene Verlängerung der Zeitdauer der überörtlichen Prüfung ein, wird die Prüfung ab einem vom Präsidenten zu bestimmenden Zeitpunkt kostenpflichtig nach dem Zeitaufwand fortgesetzt. <sup>2</sup>Das Hessische Verwaltungskostengesetz (HVwKostG) sowie die Allgemeine Verwaltungskostenordnung (AllgVwKostO) in ihren jeweiligen Fassungen finden entsprechend Anwendung; Prüfer nach § 5 Absatz 1 Satz 4 stehen Beamten des höheren Diensts gleich.

**§ 9 Inkrafttreten** Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1994 in Kraft.

## **8. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften**

Anschrift:

Der Präsident des Hessischen Rechnungshofs - Überörtliche Prüfung kommunaler  
Körperschaften -, Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt,  
Telefax: 0 61 51/381 255

Bernhard Hilpert, Leitender Ministerialrat, Abteilungsleiter, Tel. 0 61 51/381 250

Helmut Würsching, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter,  
Projektleitung, Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsrat z.A., Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

Heinz Hechler, Oberrechnungsrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 256

André Schellenberg, Verwaltungsangestellter, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 231

Isolde Schatz, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 251

Ulrike Koch, Verwaltungsangestellte, Tel. 0 61 51/381 254