

**Neunter Zusammenfassender Bericht**  
**des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs**  
**- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -**  
**über die Feststellungen von allgemeiner Bedeutung**  
**für die Zeit vom 1. August bis 31. Dezember 1999**

Impressum:

Herausgeber: Prof. Dr. Jens Harms, Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -  
Eschollbrücker Straße 27, 64295 Darmstadt

Satz: Eigensatz

Druck: Elektra Reprografischer Betrieb GmbH, Frankfurter Straße 24,  
65527 Niedernhausen

Auflage: 1.200

Landtagsdrucksache: 15/1600

E-Mail-Adresse: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

Internet-Adresse: <http://www.rechnungshof-hessen.de>

## Vorwort

Trotz der für das Jahr 1999 in den kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen feststellbaren leichten Entspannung der Haushaltssituation kann für die Finanzlage keine Entwarnung gegeben werden. Einem Schuldenstand von 17,9 Milliarden DM stand eine Nettotilgung von nur 255 Millionen DM gegenüber. Nach wie vor müssen die Städte, Gemeinden und Landkreise ihre Handlungsfreiheit wiedergewinnen und sich in den nächsten Jahren einem schwierigen Konsolidierungsprozess stellen.

Wie die in diesem Bericht vorgestellte 59. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung III“ bei drei hessischen Landkreisen aufzeigt, ist es vordringlich, die Einsparpotenziale zu realisieren. Darüber hinaus gilt es, Ansätze zur Ausgabenreduzierung aus einer systematischen Aufgabenkritik abzuleiten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Begriff der öffentlichen Aufgabe sich aus einem öffentlichen Interesse und öffentlichen Zielen heraus konkretisiert und seine Definition einem stetigen Wandel unterliegt.

Diesem Wandel ist Rechnung zu tragen.

Mit Hilfe der Aufgabenkritik ist zu klären, welche Aufgaben weiterhin durch kommunale Körperschaften selbst wahrgenommen werden sollen, in welchem Umfang Fremdvergaben möglich, wirtschaftlich und sachgerecht sind und welche Güter und Dienstleistungen durch private Anbieter in einem freien Wettbewerb bereitgestellt werden können.

Geänderte Aufgabenprofile und neue Lösungsansätze stellen die Städte, Gemeinden und Landkreise stetig vor neue Herausforderungen. Um so mehr bedürfen sie einer aussagekräftigen Erfolgskontrolle, die bestehende Wirtschaftlichkeitspotenziale identifiziert und beziffert.

Die Vergleichenden Prüfungen „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“, „Lastenausgleich“, „Volkshochschulen“ und „Konsolidierung III“ leisten mit zahlreichen Vergleichen und vielen Verbesserungsvorschlägen einen Beitrag zur Situationsanalyse und Erfolgskontrolle kommunaler Körperschaften in Hessen.

Mein Dank gilt allen, die zum Gelingen dieses Berichts beigetragen haben.

Darmstadt, im März 2001

(Prof. Dr. Jens Harms)  
Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs  
- Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften -



## Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	I
Inhaltsverzeichnis .....	III
Ansichtenverzeichnis .....	VII
1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften.....	1
1.1 Struktur .....	1
1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten .....	2
2. Prüfprogramm.....	5
2.1 Laufende Projekte .....	5
2.2 Im Berichtszeitraum beendete Projekte .....	6
2.3 Im Jahr 2000 beendete Projekte .....	6
3. Dreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbsteuer“ .....	8
3.1 Geprüfte Städte und Gemeinden .....	9
3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	9
3.3 Leitsätze.....	9
3.4 Prüfungsgegenstand.....	9
3.5 Bedeutung der Gewerbesteuer .....	10
3.6 Aufbauorganisation .....	12
3.7 Datenverarbeitung .....	12
3.8 Internes Kontrollsystem.....	14
3.9 Zuständigkeitsregelungen .....	14
3.10 Überwachungsinstrumentarium .....	17
3.11 Kontrollen.....	17
3.12 Zeitgerechtigkeit der Gewerbesteuerbescheide .....	18
3.13 Gewerbesteuervorauszahlungen.....	19
3.14 Zinsen .....	19
3.15 Säumniszuschläge .....	20
3.16 Stundungen und Erlasse von Gewerbesteuer .....	21
3.17 Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Prüfung der Rechtmäßigkeit.....	21
3.18 Wirtschaftlichkeit der Festsetzung von Gewerbesteuer.....	21
3.19 Übertragung der Kirchensteuermodells? .....	23
3.20 Kennzahlenvergleich und Benchmarking .....	23
4. Einundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“ .....	26
4.1 Geprüfte Großstädte und Landkreise .....	27
4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	27
4.3 Leitsätze.....	27
4.4 Überblick zur Lastenausgleichsregelung .....	27
4.5 Vollkräfte in 1997 .....	28
4.6 Einnahmen und Ausgaben der Lastenausgleichsverwaltung .....	29
4.7 Die Schadensfeststellung .....	30
4.8 Die Hauptentschädigung.....	31
4.9 Die Kriegsschadenrente .....	33

4.10	Das Rückforderungsverfahren .....	34
4.11	Die Archivierung .....	35
4.12	Grundlagen und Analyse einer zukünftigen Organisation .....	36
4.13	Szenarien des Reformkonzepts für den Lastenausgleich .....	38
4.14	Zusammenfassende Wertung Schadensfeststellung, Hauptentschädigung, Rückforderungsverfahren, Kriegsschadenrente, Archivierung .....	41
5.	Sechsfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“ .....	42
5.1	Geprüfte Städte und Landkreise .....	43
5.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	43
5.3	Leitsätze .....	43
5.4	Einleitung.....	43
5.5	Empfehlungen .....	43
5.6	Rechtliche Grundlagen .....	44
5.7	Grundlagen für die Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Volkshochschulen.....	44
5.8	Zuschüsse des Landes Hessen an die Volkshochschulen.....	45
5.9	Strukturdaten der Volkshochschulen .....	46
5.10	Rechtsformen und Rechnungswesen.....	47
5.11	Regionale Organisationsstrukturen.....	47
5.12	Öffentlichkeitsarbeit.....	48
5.13	Ermäßigungen .....	48
5.14	Gebührenpolitik und Mindestteilnehmer .....	49
5.15	Einheitliche Kursinhalte .....	49
5.16	Differenzierung des Volkshochschulangebots nach Angebotsbreite und Angebotstiefe .....	49
5.17	Ausfallquoten .....	52
5.18	Differenzierung nach Programmbereichen und Unterrichtseinheiten.....	53
5.19	Kursbelegung .....	54
5.20	Personalausstattung bezogen auf Unterrichtseinheiten und Teilnehmer.....	56
5.21	Kosten und Finanzierungsstrukturen .....	58
5.22	Deckungsbeiträge.....	62
5.23	Deckungsbeiträge und gesellschaftliche Verpflichtung.....	71
6.	Neunundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“ .....	72
6.1	Geprüfte Landkreise.....	73
6.2	Informationsstand und Prüfungsbeauftragter .....	73
6.3	Leitsätze .....	73
6.4	Beschreibung des Prüfungsziels .....	74
6.5	Beurteilung der Vergleichbarkeit der Landkreise .....	74
6.6	Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen .....	75
6.6.1	Einnahmenentwicklung .....	76
6.6.2	Ausgabenentwicklung .....	77
6.6.3	Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Vermögenshaushalts .....	80
6.6.4	Finanzausgleich und Kreisumlage .....	80
6.7	Beurteilung der Stabilität der Haushaltswirtschaft .....	82
6.7.1	Frühwarnindikatoren.....	82
6.7.2	Normiertes Defizit.....	86

6.7.3	Absenken der Mittel für die Bau- und Straßenunterhaltung .....	88
6.7.4	Aufzehren der Rücklage .....	89
6.7.5	Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte .....	89
6.7.6	Zinslast durch Verschuldung .....	89
6.7.7	Umfang der Investitionen .....	90
6.7.8	Mittel- und langfristig wirksamer Handlungsbedarf .....	90
6.7.9	Haushaltsstabilität.....	91
6.7.10	Finanzplanung .....	92
6.7.11	Ursachen der dauerhaft defizitären Haushaltslage.....	92
6.7.12	Handlungsempfehlungen für die Landkreise.....	95
6.8	Konsolidierungspotenziale.....	96
6.8.1	Zentrale Dienste – Reinigungskosten – .....	97
6.8.2	Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung .....	98
6.8.3	Kosten der Politik.....	99
6.8.4	Allgemeine und Querschnittsverwaltung insgesamt .....	102
6.8.5	Kraftfahrzeug-Zulassung.....	102
6.8.6	Schulträgerschaft und indirekte Sportförderung .....	105
6.8.7	Konsolidierungspotenziale für Sport .....	110
6.8.8	Sozialhilfe.....	111
6.8.9	Hilfe zur Arbeit.....	113
6.8.10	Arbeitswilligkeit.....	117
6.8.11	Einmalige Hilfen.....	118
6.8.12	Unterhaltsheranziehung.....	121
6.8.13	Fallbearbeitung .....	121
6.8.14	Steuerung der Delegation von Sozialhilfefaufgaben .....	122
6.8.15	Jugendhilfe.....	123
6.8.16	Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen .....	126
6.8.17	Gesundheitswesen .....	127
6.8.18	Abfallwirtschaft.....	131
6.8.19	Unterschiedliche Organisation der Abfallwirtschaft in den Landkreisen.....	131
6.8.20	Darstellung der Abfallefassung und -sammlung im Kreisvergleich .....	132
6.8.21	Wertstoffeffassung und -verwertung .....	133
6.8.22	Öffentlicher Personennahverkehr .....	136
6.9	Handlungsempfehlungen für das Land Hessen .....	137
6.9.1	Modifizierung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums zur Sicherung der kommunalen Haushalte.....	137
6.9.2	Finanzausgleich .....	138
6.9.3	Kreisumlage .....	139
6.9.4	Landesausgleichsstock .....	139
6.9.5	Belastung der Landkreise durch die Kommunalisierung von Aufgaben .....	140
6.10	Empfehlungen zur Verwaltungsreform .....	141
6.10.1	Belastung der Landkreise durch Heranziehung kommunaler Bediensteter zur Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung.....	141
6.10.2	Reduzierung der Sozialhilfeeausgaben.....	144

## Inhaltsverzeichnis

---

7. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG) .....	146
8. Stichwortverzeichnis .....	148
9. Zur Erinnerung an Professor Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs der Jahre 1989 bis 2001 .....	155
10. Abteilung Überörtliche Prüfung kommunaler Körperschaften .....	157



## Ansichtenverzeichnis

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände .....	3
Ansicht 2: „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“ - Städte und Gemeinden.....	8
Ansicht 3: Anteil des Gewerbesteueraufkommens am Volumen des Verwaltungshaushalts im Durchschnitt der Jahre 1995 - 1997.....	11
Ansicht 4: Organisationsschema zur Erhebung von Gewerbesteuer.....	12
Ansicht 5: Zuständigkeitsregelungen für Stundungen.....	16
Ansicht 6: Mittlere Bearbeitungsdauer bei Gewerbesteuerbescheiden in Tagen.....	18
Ansicht 7: Jährliche Kosten der Steuerämter / -abteilungen je angemeldetem Gewerbebetrieb 1998 .....	22
Ansicht 8: Übersicht über die Kennzahlen aller Gemeinden.....	24
Ansicht 9: „Lastenausgleich“ – Städte und Landkreise.....	26
Ansicht 10: Überblick über fremdvergebene Aufgaben .....	28
Ansicht 11: Vollkräfte in 1997.....	28
Ansicht 12: Personal- und Sachausgaben der Verwaltungshaushalte in 1997.....	29
Ansicht 13: Personalausgaben je Vollkraft 1997.....	30
Ansicht 14: Vollkräfte in der Schadensfeststellung 1997 .....	31
Ansicht 15: Vollkräfte in der Hauptentschädigung 1997 .....	32
Ansicht 16: Vollkräfte in der Kriegsschadenrente 1997.....	33
Ansicht 17: Vollkräfte in der Rückforderung 1997 .....	34
Ansicht 18: Vollkräfte in der Archivierung 1997 .....	36
Ansicht 19: Übersicht über die Schwankungsbreiten der mittleren Bearbeitungszeiten 1997 .....	37
Ansicht 20: Personalkapazitäten im Ist und im Soll 1997 .....	39
Ansicht 21: „Volkshochschulen“ – Städte und Landkreise .....	42
Ansicht 22: Unterdeckung der Volkshochschulen .....	45
Ansicht 23: Strukturdaten für den Prüfungszeitraum.....	46
Ansicht 24: Rechtsformen und Organisation.....	47
Ansicht 25: Zusätzliche Tätigkeiten der Volkshochschulen 1998.....	47
Ansicht 26: Ermäßigungen .....	48
Ansicht 27: Angebotsbreite der Volkshochschulen .....	50
Ansicht 28: Angebotstiefe der Volkshochschulen .....	51
Ansicht 29: Ausfallquoten .....	52
Ansicht 30: Unterrichtseinheiten nach Programmbereichen .....	53
Ansicht 31: Teilnehmer nach Programmbereichen .....	54
Ansicht 32: Marktabdeckung .....	55
Ansicht 33: Kursstruktur VHS-Gesamt.....	55
Ansicht 34: Unterrichtseinheiten je hauptamtlichem pädagogischem Mitarbeiter.....	56
Ansicht 35: Teilnehmer je hauptamtlichem pädagogischem Mitarbeiter.....	57
Ansicht 36: Unterrichtseinheiten je Verwaltungsmitarbeiter .....	57
Ansicht 37: Teilnehmer je Verwaltungsmitarbeiter .....	58
Ansicht 38: Kostenstruktur.....	59
Ansicht 39: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen.....	61

## Ansichtenverzeichnis

---

Ansicht 40: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen .....	63
Ansicht 41: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998.....	64
Ansicht 42: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit.....	65
Ansicht 43: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen .....	65
Ansicht 44: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Teilnehmer:.....	66
Ansicht 45: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit .....	67
Ansicht 46: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen.....	67
Ansicht 47: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Teilnehmer.....	68
Ansicht 48: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit .....	68
Ansicht 49: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen .....	69
Ansicht 50: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Teilnehmer .....	70
Ansicht 51: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit.....	70
Ansicht 52: Gesellschaftliche Verpflichtung der Volkshochschulen .....	71
Ansicht 53: „Konsolidierung III“ – Landkreise .....	72
Ansicht 54: Positionierung der Landkreise 1998 im Zentralitäts-Wachstums- Portfolio.....	75
Ansicht 55: Einnahmen-, Ausgaben- und Fehlbetragsentwicklung .....	76
Ansicht 56: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel.....	77
Ansicht 57: Landkreisvergleich: Ausgaben im Verwaltungshaushalt 1994 bis 1998.....	77
Ansicht 58: Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte der Landkreise (Durchschnittswert 1994-1998) .....	78
Ansicht 59: Kreisumlagegrundlagen 1999 .....	81
Ansicht 60: Entwicklung der Kreisumlage-Hebesätze .....	81
Ansicht 61: Frühwarnindikatoren .....	83
Ansicht 62: Frühwarnindikatoren Landkreis Bergstraße .....	84
Ansicht 63: Frühwarnindikatoren Lahn-Dill-Kreis .....	85
Ansicht 64: Frühwarnindikatoren Landkreis Marburg-Biedenkopf.....	86
Ansicht 65: Normiertes Haushaltsergebnis.....	87
Ansicht 66: Vergleichsportfolio: Finanzwirtschaftliche Lage (Basis: 1998) .....	92
Ansicht 67: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Landkreis Bergstraße .....	93
Ansicht 68: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Lahn-Dill-Kreis.....	93
Ansicht 69: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Landkreis Marburg-Biedenkopf .....	94
Ansicht 70: Gesamtkonsolidierungspotenzial (Basis 1998) .....	97
Ansicht 71: Konsolidierungspotenzial Gebäudereinigung 1998 .....	98
Ansicht 72: Übersicht kommunaler Liegenschaften.....	99
Ansicht 73: Konsolidierungspotenzial für Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung.....	99
Ansicht 74: Entschädigungen in 1998 für ehrenamtlich Tätige in den Landkreisen .....	100
Ansicht 75: Direkte Finanzierung der Fraktionen je Abgeordneten und Einwohner 1998 .....	101
Ansicht 76: Gesamtausgaben je Abgeordneten und Einwohner 1998.....	101
Ansicht 77: Einsparungen durch Reduzierung der Kosten der Politik 1998 .....	102

## Ansichtenverzeichnis

---

Ansicht 78: Konsolidierungspotenzial Allgemeine und Querschnittsverwaltung 1998 .....	102
Ansicht 79: Kraftfahrzeugbestand 1998.....	103
Ansicht 80: Bereinigter Kostendeckungsgrad der Kraftfahrzeugzulassung 1998 .....	103
Ansicht 81: Leistungsvergleich: Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle Kosten je 1.000 Kraftfahrzeuge 1998 .....	104
Ansicht 82: Konsolidierungspotenziale der Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen 1998 .....	104
Ansicht 83: Zuschussbedarf unter Berücksichtigung von Investitionskosten in 1998 .....	105
Ansicht 84: Deckungsgrad durch Schulumlage und Landeszuweisungen in 1998.....	106
Ansicht 85: Konsolidierungspotenziale 1998 aufgrund der Leerkapazitäten.....	108
Ansicht 86: Konsolidierungspotenziale 1998 in den anderen Schulformen.....	109
Ansicht 87: Weitere Konsolidierungspotenziale 1998 in den Schulen .....	109
Ansicht 88: Direkte und indirekte Sportförderung der Landkreise in 1998.....	110
Ansicht 89: Gesamtkonsolidierungspotenziale für Schule und Sport .....	110
Ansicht 90: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben von 1994 bis 1998 .....	111
Ansicht 91: Laufende Fälle Hilfe zum Lebensunterhalt.....	112
Ansicht 92: Jährlicher Zuschussbedarf je Maßnahmenplatz 1998 .....	114
Ansicht 93: Die sechs zentralen Kriterien der Vermittlung.....	116
Ansicht 94: Ausgaben für einmalige Hilfen .....	119
Ansicht 95: Einmalige Hilfen je Fall Hilfe zum Lebensunterhalt .....	120
Ansicht 96: Unterhaltseinnahmen 1998 je 1.000 laufende Fälle .....	121
Ansicht 97: Zuschussbedarf je Fall untersuchter Hilfen 1998 .....	124
Ansicht 98: Erziehungshilfen: Relative Zusammensetzung der Fallstruktur 1998 .....	124
Ansicht 99: Zuschussbedarf Erziehungshilfe Landkreis Bergstraße je Fall.....	125
Ansicht 100: Konsolidierungspotenziale für Sozial- und Jugendhilfe 1998 .....	127
Ansicht 101: Landkreisvergleich: Zuschussbedarf der Gesundheitsämter .....	128
Ansicht 102: Konsolidierungspotenziale für Gesundheitsämter 1998 .....	130
Ansicht 103: Aufwendungen zur Abfallsammlung mit Holsystemen in 1998 .....	133
Ansicht 104: Erfassung bzw. Verwertung einzelner Stofffraktionen in 1998 .....	133
Ansicht 105: Bewertungsmatrix Abfallwirtschaft 1998 .....	134
Ansicht 106: Einsparpotenziale Abfallwirtschaft 1998 .....	135
Ansicht 107: ÖPNV: Entwicklung der Zuschüsse und Umlagen an die Verkehrsverbände.....	136
Ansicht 108: Zuschussbedarf für die Busleistungen aus 1997 .....	137
Ansicht 109: Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung: Personalausstattung und Kostendeckungsgrad.....	142



## 1. Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

### 1.1 Struktur<sup>1</sup>

#### 5 kreisfreie Städte

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

3 Städte von 100.001 bis 250.000

1 Stadt von 250.001 bis 500.000

1 Stadt von 500.001 bis 1.000.000

#### 421 kreisangehörige Städte und Gemeinden

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 38 HGO:

31 Städte und Gemeinden bis 3.000

78 Städte und Gemeinden von 3.001 bis 5.000

146 Städte und Gemeinden von 5.001 bis 10.000

135 Städte und Gemeinden von 10.001 bis 25.000

24 Städte und Gemeinden von 25.001 bis 50.000

7 Städte und Gemeinden von 50.001 bis 100.000

#### 21 Landkreise

aufgeschlüsselt nach Einwohnern gemäß § 25 HKO:

1 Landkreis unter 100.000

3 Landkreise von 100.001 bis 150.000

4 Landkreise von 150.001 bis 200.000

11 Landkreise von 200.001 bis 300.000

1 Landkreis von 300.001 bis 400.000

1 Landkreis über 400.000

Landeswohlfahrtsverband Hessen

Umlandverband Frankfurt<sup>2</sup> / Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main<sup>3</sup>

Zweckverband Raum Kassel<sup>3</sup>

Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main<sup>3</sup>

3 kommunale Gebietsrechenzentren

355 Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände

3 Versorgungskassen

4 Zusatzversorgungskassen

---

<sup>1</sup> Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahr 1999, Hessisches Statistisches Landesamt

<sup>2</sup> Das Gesetz über den Umlandverband Frankfurt vom 11. September 1974 (GVBl. I S. 427), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Juni 2000 (GVBl. I S. 314), wird mit Ablauf des 31. März 2001 aufgehoben (Artikel 4 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I S. 542))

<sup>3</sup> Artikel 9 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 2000 (GVBl. I S. 542)

## 1.2 Ausgewählte Haushaltsdaten<sup>4</sup>

Die konjunkturelle Erholung der deutschen Gesamtwirtschaft sorgte 1999 für eine weitere Verbesserung der finanziellen Lage der kommunalen Gebietskörperschaften in Hessen.

Die Steuereinnahmen der Kommunen verzeichneten kräftige Zuwächse. Für die besonders konjunkturabhängige Gewerbesteuer war ein Anstieg um zwölf Prozent festzustellen. Auch die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Einkommensteuer wuchsen nach einem kräftigen Anstieg zwischen 1997 und 1998 nochmals um 5,26 Prozent.

Die Steigerung der Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer um 50,68 Prozent ist vor allem auf die Verteilung der Mitteln aus dem Härtefonds nach dem Gesetz über die Verteilung des Gemeindeanteils an der Umsatzsteuer für die Jahre 1998 und 1999 zurückzuführen, die für das Jahr 1998 und die ersten drei Quartale 1999 bis zum 1. November 1999 vereinnahmt wurden. Von den Mehreinnahmen in Höhe von 187 Millionen DM entfielen auf die Stadt Frankfurt am Main 129 Millionen DM.

Insgesamt stiegen die Einnahmen der Verwaltungshaushalte um 1,2 Milliarden DM oder 4,48 Prozent an.

Die Ausgaben der Verwaltungshaushalte stiegen um 169 Millionen DM oder 0,59 Prozent. Der Anstieg blieb deutlich hinter dem Wachstum der Einnahmen zurück. Bemerkenswert erscheint der Rückgang der Personalausgaben um 22 Millionen DM oder 0,35 Prozent. Maßgebliche Ursache dieser Entwicklung dürfte die Umstrukturierung kommunaler Regiebetriebe in nettoetatisierende Eigenbetriebe oder in Gesellschaften in privater Rechtsform sein, so dass die Personalausgaben weder im kommunalen Haushalt ausgewiesen, noch in der amtlichen Statistik gesondert erfasst werden.

Die Zuweisungen und Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen stiegen um 80 Millionen DM.

Der Rückgang der Zinsausgaben um 144 Millionen DM oder 11,73 Prozent beruht zum einen auf einem niedrigen Zinsniveau, zum anderen auf der geringeren Verschuldung der Städte, Gemeinden und Gemeindeverbände.

Die Einnahmen der Vermögenshaushalte waren mit rund 5,8 Milliarden DM um 123 Millionen DM höher als im Vorjahr. Die Einnahmen bestehen zu mehr als einem Drittel aus Zuführungen aus den Verwaltungshaushalten, die im Vergleich zum Jahr 1998 um 9,37 Prozent anstiegen. Dieser Anstieg ist ein Indiz für größere Handlungs- und Gestaltungsspielräume.

Das Volumen der kommunalen Baumaßnahmen erhöhte sich um 103 Millionen DM oder 4,47 Prozent.

Die Zuführungen zu den allgemeinen Rücklagen umfassten 552 Millionen DM, 50 Millionen DM mehr als 1998.

Auffällig ist die Verringerung des Schuldenstands der hessischen kommunalen Gebietskörperschaften zwischen den Jahresenden 1998 und 1999 um annähernd 1,2 Milliarden DM (6,22 Prozent). Diese Entwicklung ist nur zu einem geringen Anteil durch die Nettotilgung, das heißt durch die Differenz zwischen den Ausgaben für die Tilgung von Krediten und den Einnahmen aus Kreditaufnahmen, zu erklären. Mehr als drei Viertel der ausgewiesenen Tilgungen gehen auf eine Berichtigung der amtlichen Statistik zurück, die durch eine Verschiebung von Schulden in Eigenbetriebe und Eigenesellschaften zu begründen ist.

Die Gemeinden Jossgrund und Trebur waren zum Ende des Jahres 1999 schuldenfrei.

---

<sup>4</sup> Quelle: Jahresergebnis der Vierteljährlichen Kassenstatistik, Rechnungsjahre 1998 und 1999, Hessisches Statistisches Landesamt

Grunddaten der hessischen kommunalen Körperschaften

Ansicht 1: Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände

<b>Ausgewählte Haushaltsdaten der Gemeinden und Gemeindeverbände</b>				
<b>Einnahme- / Ausgabeart</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>Veränderung 1998 / 1999</b>	
	in Millionen DM	in Millionen DM	in Millionen DM	in Prozent
<b>Einnahmen des Verwaltungshaushalts</b>	27.744	28.986	1.242	4,48 %
Steuereinnahmen (davon:)	9.973	10.910	937	9,40 %
Gewerbesteuer (netto)	4.231	4.739	508	12,01 %
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	4.046	4.259	213	5,26 %
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	369	556	187	50,68 %
Zuweisungen des Landes	3.141	3.429	288	9,17 %
Verwaltungs- und Benutzungsgebühren, zweckgebundene Einnahmen	3.263	2.945	-318	-9,75 %
<b>Ausgaben des Verwaltungshaushalts</b>	28.862	29.031	169	0,59 %
Personalausgaben	6.236	6.214	-22	-0,35 %
Leistungen der Sozialhilfe u.ä.	5.263	5.225	-38	-0,72 %
Zinsausgaben	1.228	1.084	-144	-11,73 %
Zuweisungen / Zuschüsse an öffentliche wirtschaftliche Unternehmen	352	432	80	22,73 %
<b>Einnahmen des Vermögenshaushalts</b>	5.650	5.773	123	2,18 %
Zuführungen vom Verwaltungshaushalt	1.366	1.494	128	9,37 %
Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen	1.618	1.468	-150	-9,27 %
Einnahmen aus Verkaufserlösen	868	1.228	360	41,47 %
Investitionszuweisungen	684	661	-23	-3,36 %
<b>Ausgaben des Vermögenshaushalts</b>	5.983	6.123	140	2,34 %
Zuführungen in die Rücklage	502	552	50	9,96 %
Erwerb von Vermögen	741	846	105	14,17 %
Baumaßnahmen	2.306	2.409	103	4,47 %
Tilgung von Krediten, Rückzahlung von inneren Darlehen	1.681	1.723	42	2,50 %
<b>Schuldenstand zum Jahresende</b>	19.105	17.916	-1.189	-6,22 %





## 2. Prüfprogramm

Im Anschluss an den Achten Zusammenfassenden Bericht (1. Januar bis 31. Juli 1999) wurden bis zur Drucklegung dieses Berichts 20 Projekte bearbeitet, wovon 11 Projekte beendet wurden; geprüft wurden insgesamt 249 Einzelprojekte.

### 2.1 Laufende Projekte

- 55. Vergleichende Prüfung „Zweckverbandstrukturen“ bei elf Zweckverbänden (Zweckverband Altenheim St. Kilian mit Sitz in Hilders, Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda mit Sitz in Fulda, Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen mit Sitz in Neu-Isenburg, Zweckverband Sozialstation Oberes Nidertal mit Sitz in Ortenberg, Zweckverband Raum Kassel mit Sitz in Kassel, Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig mit Sitz in Erlensee, Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg, Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf mit Sitz in Marburg, Zweckverband Schwimmbad Battenberg mit Sitz in Battenberg (Eder), Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht mit Sitz in Freigericht, Darmstadt-Dieburger Nahverkehrsorganisation mit Sitz in Darmstadt)
- 60. Vergleichende Prüfung „Neue Steuerungsmodelle“ bei vier Landkreisen (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Landkreis Offenbach, Odenwaldkreis) und acht Städten (Bad Arolsen, Bad Vilbel, Baunatal, Dreieich, Langen, Maintal, Mühlheim am Main)
- 61. Vergleichende Prüfung „Schulbauten“ bei drei Landkreisen und vier Städten (Hochtaunuskreis, Main-Taunus-Kreis, Main-Kinzig-Kreis, Darmstadt, Kelsterbach, Offenbach am Main, Wiesbaden), ( sowie dem Landeswohlfahrtsverband Hessen
- 62. Vergleichende Prüfung „Straßenreinigungsgebühren“ bei zwölf Städten (Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt, Frankfurt am Main, Fulda, Gießen, Hanau, Kassel, Marburg, Offenbach am Main, Rüsselsheim, Wetzlar, Wiesbaden)
- 67. Vergleichende Prüfung „Personalwirtschaft“ bei 21 Städten und Gemeinden (Babenhausen, Bad Sooden-Allendorf, Borken (Hessen), Bürstadt, Buseck, Frankenberg (Eder), Ginsheim-Gustavsburg, Gladenbach, Hainburg, Hochheim am Main, Höchst i. Odw., Hünfelden, Karben, Lohfelden, Niedernhausen, Petersberg, Rotenburg a. d. Fulda, Schlüchtern, Schotten, Solms, Usingen)
- 68. Vergleichende Prüfung „Kreisumlage“ bei drei Landkreisen (Landkreis Limburg-Weilburg, Rheingau-Taunus-Kreis, Vogelsbergkreis)
- 73. Vergleichende Prüfung „Abfallwirtschaft im Regierungsbezirk Darmstadt“ bei vier Landkreisen, zwei Städten und fünf Zweckverbänden (Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Groß-Gerau, Main-Kinzig-Kreis, Rheingau-Taunus-Kreis, Darmstadt, Wiesbaden, Abfallverband Rheingau mit Sitz in Walluf, Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg mit Sitz in Hainburg, Müllabfuhrzweckverband von Gemeinden im Landkreis Groß-Gerau mit Sitz in Trebur, Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt-Dieburg mit Sitz in MesSEL, Zweckverband Abfallverwertung Südhessen mit Sitz in Darmstadt)
- 76. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung V“ bei 40 Städten und Gemeinden (Bad Endbach, Bad König, Bad Salzschlirf, Beerfelden, Brachttal, Brensbach, Calden, Dipperz, Dornburg, Ebsdorfergrund, Edermünde, Elz, Florstadt, Frielendorf, Fulda, Glashütten, Grebenstein, Gudensberg, Hasselroth, Hilders, Hohenahr, Immenhausen, Kirtorf, Knüllwald, Lautertal (Odenwald), Leun, Lindenfels, Meinhard, Neuberg, Niedenstein, Ortenberg, Runkel, Schöffengrund, Stockstadt am Rhein, Wabern, Wehretal, Wehrheim, Weilrod, Wölfersheim, Zwingenberg)
- 77. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung VI“ bei 40 Städten und Gemeinden (Aarbergen, Ahnatal, Alheim, Allendorf (Eder), Bad Orb, Biblis, Brechen, Burghaun,

Burgwald, Cölbe, Diemelsee, Echzell, Edertal, Ehringshausen, Eiterfeld, Eppertshausen, Gersfeld (Rhön), Helsa, Hofbieber, Hohenstein, Hünstetten, Kalbach, Lahntal, Linsengericht, Rabenau, Reichelsheim/Wetterau, Reinhardshagen, Schlangenbad, Schmitten im Taunus, Selters (Taunus), Sinn, Trendelburg, Vöhl, Waldbrunn/Westerwald, Waldems, Walluf, Weimar, Willingen (Upland), Wöllstadt)

## 2.2 Im Berichtszeitraum beendete Projekte

- 43. Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“ bei 39 Städten und Gemeinden (Alsbach-Hähnlein, Bad Arolsen, Bad Homburg v.d. Höhe, Battenberg (Eder), Baunatal, Breidenbach, Bromskirchen, Dieburg, Diemelstadt, Dietzhölztal, Dreieich, Eschborn, Eschenburg, Flörsheim am Main, Friedberg (Hessen), Gernsheim, Groß-Gerau, Haiger, Heppenheim, Herborn, Heringen (Werra), Heusenstamm, Homberg (Ohm), Hungen, Kelsterbach, Kronberg im Taunus, Langen, Limburg a. d. Lahn, Lollar, Merenberg, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Ober-Ramstadt, Philippsthal (Werra), Schwalbach am Taunus, Stadtallendorf, Sulzbach (Taunus), Trebur, Weiterstadt)
- 51. Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“ bei fünf Städten und 18 Landkreisen (Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und Wetteraukreis)
- 56. Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“ bei acht Landkreisen und drei Städten (Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis, Darmstadt, Bad Homburg v.d. Höhe, Fulda)
- 59. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung III“ bei drei Landkreisen (Landkreis Bergstraße, Landkreis Offenbach, Lahn-Dill-Kreis)

## 2.3 Im Jahr 2000 beendete Projekte<sup>5</sup>

- 45. Vergleichende Prüfung „Betätigung“ bei den fünf kreisfreien Städten Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main und Wiesbaden
- 48. Vergleichende Prüfung „Kommunale Infrastrukturmaßnahmen“ bei 21 Städten und Gemeinden (Alsfeld, Bad Hersfeld, Bad Nauheim, Bensheim, Dillenburg, Eschwege, Friedrichsdorf, Gelnhausen, Hofheim am Taunus, Kirchhain, Korbach, Künzell, Michelstadt, Pfungstadt, Pohlheim, Riedstadt, Rodgau, Schwalmstadt, Taunusstein, Vellmar, Weilburg/Lahn)
- 53. Vergleichende Prüfung „Stellplatzabgaben“ bei 21 Städten und Gemeinden (Aßlar, Bad Soden am Taunus, Bad Vilbel, Bad Wildungen, Bebra, Biedenkopf, Bruchköbel, Dietzenbach, Eltville am Rhein, Erbach, Fritzlar, Griesheim, Grünberg, Hadamar, Hessisch-Lichtenau, Hofgeismar, Hünfeld, Königstein im Taunus, Lampertheim, Lauterbach (Hessen) und Raunheim)
- 57. Vergleichende Prüfung „Jugendhilfe“ bei drei Landkreisen und drei Städten (Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Offenbach, Wetteraukreis, Frankfurt am Main, Offenbach am Main, Rüsselsheim)

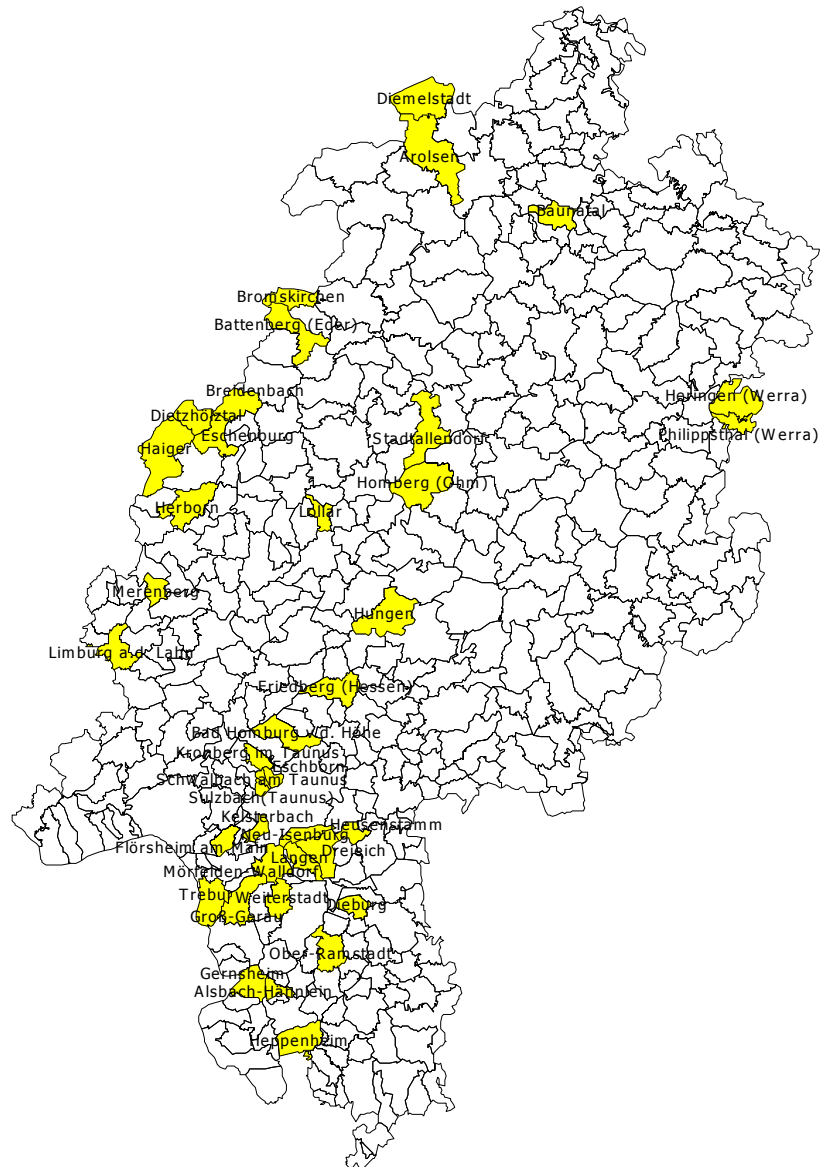
---

<sup>5</sup> Die Projekte werden im Zehnten Zusammenfassenden Bericht vorgestellt, dessen Erscheinen für den Herbst 2001 vorgesehen ist.

- 58. Vergleichende Prüfung „Fuhrpark“ bei 12 Städten (Bad Camberg, Butzbach, Groß-Umstadt, Homberg (Efze), Idstein, Kelkheim (Taunus), Lich, Nidderau, Rödermark, Viernheim, Witzenhausen, Wolfhagen)
- 65. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung III“ bei 16 Städten und Gemeinden (Bad Zwesten, Biebesheim am Rhein, Flörsbachtal, Fränkisch-Crumbach, Grävenwiesbach, Greifenstein, Groß-Rohrheim, Haina, Liederbach, Mainhausen, Neu-Eichenberg, Neuental, Nieste, Nüsttal, Wartenberg, Wohratal)
- 66. Vergleichende Prüfung „Vollprüfung IV“ bei 16 Städten und Gemeinden (Breuna, Frankenau, Jesberg, Kiedrich, Körle, Liebenau, Limeshain, Löhnberg, Mengerskirchen, Messel, Neuenstein, Poppenhausen, Schrecksbach, Staufenberg, Villmar, Wahlsburg)

### 3. Dreiundvierzigste Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“

Ansicht 2: „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“ - Städte und Gemeinden



### 3.1 Geprüfte Städte und Gemeinden

Alsbach-Hähnlein, Bad Arolsen, Bad Homburg v. d. Höhe, Battenberg (Eder), Baunatal, Breidenbach, Bromskirchen, Dieburg, Diemelstadt, Dietzhölztal, Dreieich, Eschborn, Eschenburg, Flörsheim am Main, Friedberg (Hessen), Gernsheim, Groß-Gerau, Haiger, Heppenheim, Herborn, Heringen (Werra), Heusenstamm, Homberg (Ohm), Hungen, Kelsterbach, Kronberg im Taunus, Langen, Limburg a. d. Lahn, Lollar, Merenberg, Mörfelden-Walldorf, Neu-Isenburg, Ober-Ramstadt, Philippsthal (Werra), Schwalbach am Taunus, Stadtallendorf, Sulzbach (Taunus), Trebur und Weiterstadt<sup>6</sup>.

### 3.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

September 1998 bis April 1999

C&L Deutsche Revision AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Frankfurt am Main

### 3.3 Leitsätze

**Die Gewerbesteuer stellt bei vergleichsweise geringen Kosten eine sehr einträgliche Einnahmequelle dar.**

**Die Erstellung von Gewerbesteuerbescheiden und die Anpassung von Gewerbesteuervorauszahlungen sind für die Städte und Gemeinden einfach und erfolgen in der Regel ordnungsgemäß und weitgehend zeitgerecht. Die mittlere Bearbeitungsdauer nach Eingang des Messbescheids beträgt regelmäßig weniger als 20 Kalendertage.**

**Raschere erstmalige Festsetzungen von Gewerbesteuervorauszahlungen nach Gewerbeanmeldungen bringen den Kommunen Zinsgewinne. Sie sollten deshalb für den frühen Erlass von Messbescheiden für Vorauszahlungszwecke sorgen.**

**Einige Kommunen haben für die Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer Regelungen getroffen, die im Widerspruch zur Abgabenordnung stehen. Dies betraf vor allem die Anforderung von Säumniszuschlägen, in je einem Fall auch die Festsetzung von Nachzahlungszinsen und Stundungszinsen.**

**Die Bearbeitung von Stundungs- und Erlassanträgen kann verbessert werden. Oft werden die Prüfungen der gesetzlichen Voraussetzungen und die Gründe, warum bei größeren Beträgen auf Sicherheiten verzichtet wird, nicht ausreichend dokumentiert.**

**Aufgrund von Festsetzungs- und Zahlungsverjährungen drohen den Kommunen Steuerausfälle. Dennoch traf jede dritte der Kommunen keine befriedigenden Vorkehrungen, um Verjährungen zu vermeiden.**

### 3.4 Prüfungsgegenstand

Geprüft wurden die Steuervorgänge im Zeitraum 1. Januar 1995 bis 30. Juni 1998.

Die Prüfung hat sich auf Fälle erstreckt, die über 50 Prozent des Gewerbesteueraufkommens der geprüften Kommunen, das heißt über 382 Millionen DM erbringen.

Untersucht wurden die Rechtmäßigkeit und Zeitgerechtigkeit der Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer, vor allem

- die zeitnahe Festsetzung der Gewerbesteuer und der Gewerbesteuervorauszahlungen nach Gewerbeanmeldungen sowie die zeitnahe Anpassung von Gewerbesteuervorauszahlungen,
- die Rechtmäßigkeit der Festsetzung und Erhebung von Zinsen sowie der Anforderung von Säumniszuschlägen,

---

<sup>6</sup> Abweichend vom üblichen Verfahren werden bei den Fallbeispielen zur Wahrung des Steuergeheimnisses (§ 30 Abgabenordnung) weder die Namen der Steuerpflichtigen, Steuernummern noch die Gemeindenamen genannt.

- die Rechtmäßigkeit der Stundungs- und Erlasspraxis und
- die organisatorischen Maßnahmen für eine rechtmäßige und zeitnahe Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer sowie der Nebenleistungen, vor allem zur Vermeidung von Festsetzungs- und Zahlungsverjährung.
- Die Rechtmäßigkeit wird aufgrund der Abgabenordnung beurteilt. Sie ist nach § 1 Absatz 2 Abgabenordnung beziehungsweise nach § 4 Hessisches Gesetz über kommunale Abgaben auf die Gewerbesteuer anzuwenden.

### 3.5 Bedeutung der Gewerbesteuer

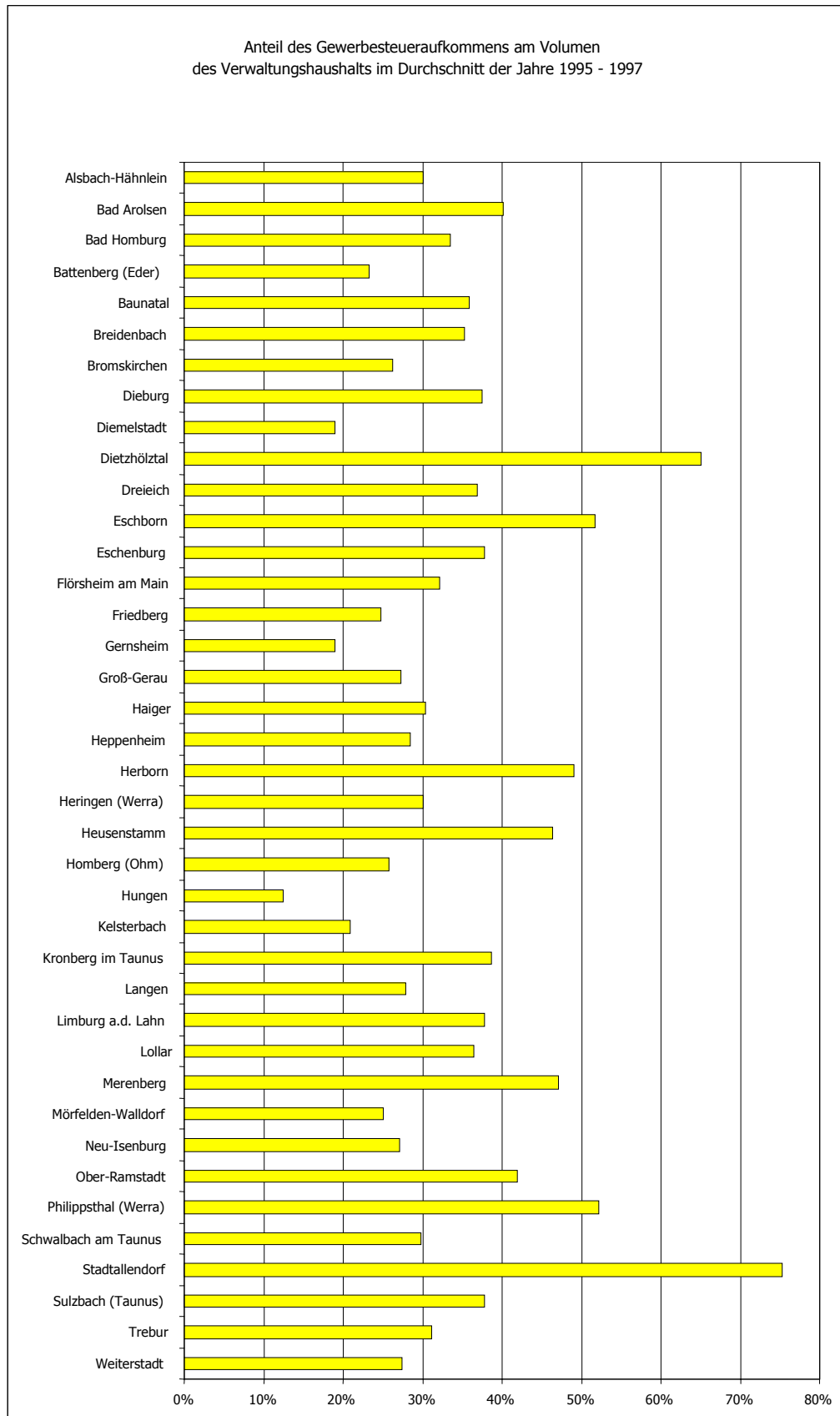
Die untersuchten Kommunen repräsentieren ein Gewerbesteueraufkommen von rund 765 Millionen DM im Mittelwert der Jahre 1995 bis 1997 bei Ausgaben der Verwaltungshaushalte von durchschnittlich 2,12 Milliarden DM. Damit entsprach das Gewerbesteueraufkommen im Mittelwert 36 Prozent der Ausgaben des Verwaltungshaushalts. Über die Hälfte der untersuchten Kommunen bestritt durchschnittlich mehr als 30 Prozent ihrer Ausgaben des Verwaltungshaushalts aus der Gewerbesteuer, in Einzelfällen bis zu 75 Prozent. Einzelheiten sind der Tabelle am Ende dieses Abschnitts zu entnehmen.

Das Gewerbesteueraufkommen schwankt stark. 1996 hatte das Aufkommen bei 18 Kommunen gegenüber dem Vorjahr um mehr als ein Fünftel zugenommen, bei neun um mehr als ein Fünftel abgenommen. 1997 war bei sechs Kommunen eine Steigerung und bei 13 eine Senkung um mehr als ein Fünftel zu verzeichnen. Die Veränderungsraten bei einzelnen Kommunen erreichen Werte zwischen + 190 Prozent und - 59 Prozent

In den meisten Kommunen erbringen die zehn größten Gewerbebetriebe über die Hälfte des Gewerbesteueraufkommens. Bei jeder fünften Kommune wird diese Schwelle schon durch einen einzigen Gewerbebetrieb erreicht. Dies zeigt die große Abhängigkeit eines wesentlichen Teils der kommunalen Einnahmen von wenigen Gewerbebetrieben.

### Dreißigste Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“

Ansicht 3: Anteil des Gewerbesteueraufkommens am Volumen des Verwaltungshaushalts im Durchschnitt der Jahre 1995 - 1997



### 3.6 Aufbauorganisation

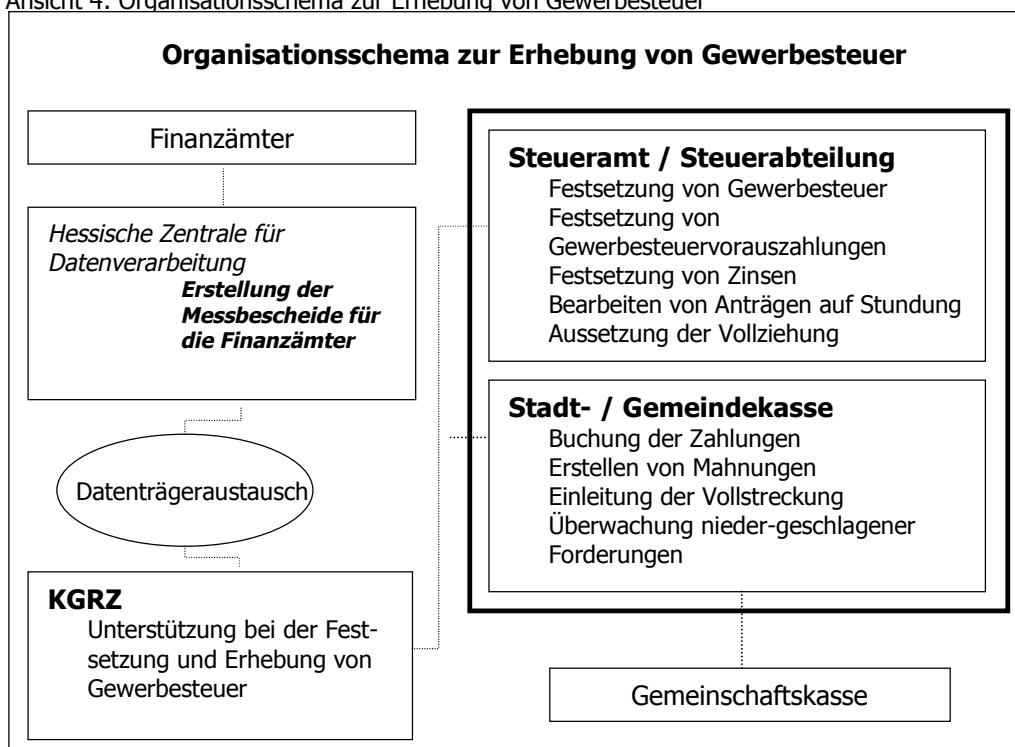
Die Festsetzung von Gewerbesteuer, Gewerbesteuervorauszahlungen und Zinsen sowie die Bearbeitung von Anträgen auf Stundung, Aussetzung der Vollziehung und Erlass ist Aufgabe der Steuerämter oder Steuerabteilungen der Städte und Gemeinden. Die Erhebung der Gewerbesteuer obliegt den Stadt- oder Gemeindekassen. Sie umfasst die Buchung der Zahlungen, die Mahnungen, die Einleitung der Vollstreckung sowie die Überwachung niedergeschlagener Forderungen.

In einer Kommune ist das Rechnungsprüfungsamt in die laufende Bearbeitung der Gewerbesteuer einbezogen, indem es Gewerbesteuer- und Zinsfestsetzungen kontrolliert. In der Mehrzahl der Fälle bedienen sich die Städte und Gemeinden bei der Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer der Kommunalen Gebietsrechenzentren.

In drei Gemeinden wurden Kassenaufgaben einer Gemeinschaftskasse auf Landkreisebene übertragen. Dadurch konnten das Personal stärker spezialisiert und die Kapazität besser ausgelastet werden. Deshalb sollten die Kommunen diese Zusammenfassung der Kassenaufgaben prüfen.

Ausbildung und regelmäßige Schulungen der Mitarbeiter fördern die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns. In einer ganzen Reihe von Kommunen haben die Sachbearbeiter der Steuerämter beziehungsweise Steuerabteilungen keine steuerrechtlichen Schulungen erhalten.

Ansicht 4: Organisationsschema zur Erhebung von Gewerbesteuer



### 3.7 Datenverarbeitung

Bei den Gewerbesteuerfällen handelt es sich um Massenvorgänge, die wirtschaftlich nur mit angemessener Unterstützung durch die elektronische Datenverarbeitung bewältigt werden können.

Für die Anwendung einschlägiger Software und Textverarbeitungsprogramme stehen in den meisten Fällen allen Mitarbeitern zwar Personalcomputer zur Verfügung, aber häufig ohne ein Tabellenkalkulationsprogramm. Da in vielen Fällen Zinsen und verwirkte Säumniszuschläge manuell berechnet werden müssen, sollte dies geändert werden.

Zur Abwicklung bedienen sich zwei Drittel der 39 kommunalen Körperschaften der Kommunalen Gebietsrechenzentren. Die restlichen 13 Kommunen setzen eigene Datenverarbeitungsanlagen ein. Eine davon ist mit einer neuen dezentralen Anwendung



der Kommunalen Gebietsrechenzentren ausgestattet, die übrigen zwölf Kommunen mit eigenen Datenverarbeitungsanlagen setzen sieben weitere Programme ein.

Die meisten Städte und Gemeinden, die an ein Kommunales Gebietsrechenzentrum angeschlossen sind, nutzen die Möglichkeit des Datenträgeraustauschs zwischen der Hessischen Zentrale für Datenverarbeitung, die für die hessischen Finanzämter die Messbescheide fertigt, und den Kommunalen Gebietsrechenzentren. Der Datenträgeraustausch vereinfacht und beschleunigt die Gewerbesteuerfestsetzung erheblich. Teilweise ist die Zahl der so abgewickelten Festsetzungen rückläufig, weil nach Auskunft der Kommunen von Seiten der Finanzämter Messbescheide ohne sachlichen Grund nicht für den Datenträgeraustausch freigegeben werden. Keine der Kommunen mit autonomen Datenverarbeitungsanwendungen praktiziert bisher diesen Datenträgeraustausch.

Die Gemeinden sollten die Möglichkeit des Datenträgeraustauschs prüfen und gegebenenfalls bei den Finanzämtern vorstellig werden, wenn dort der Datenträgeraustausch nicht ermöglicht wird.

Die häufig auftretenden Nachzahlungs- und Erstattungszinsen sowie Säumniszuschläge können automatisch berechnet werden, ohne dass Daten manuell zur Verfügung gestellt oder erfasst werden müssten, weil sie bestehenden Dateien entnommen werden können. Auch die Bescheide über Nachzahlungs- und Erstattungszinsen können automatisch hergestellt werden. Eine automatische Datenübernahme kann dagegen bei den ebenfalls häufigen Festsetzungen von Stundungszinsen und Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung ebenso wenig erfolgen wie bei den nur ausnahmsweise vorkommenden Hinterziehungs- und Prozesszinsen. Hier müssen die Kommunen die maschinelle Berechnung und Bescheiderstellung in jedem Einzelfall veranlassen und dazu zusätzliche Daten eingeben.

Alle bei den Kommunen eingesetzten Datenverarbeitungsanwendungen unterstützen die Festsetzung von Nachzahlungs- und Erstattungszinsen sowie Säumniszuschlägen in der beschriebenen Weise. Unterschiede zwischen den Datenverarbeitungsanwendungen bestehen nur bei Stundungszinsen und Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung.

Hier bieten die autonomen Anwendungen tendenziell mehr Unterstützung als die Kommunalen Gebietsrechenzentren. Bei fünf Gemeinden können Stundungszinsbescheide, bei einer Kommune auch Bescheide über Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung maschinell gefertigt.

Bei den Nutzern der Kommunalen Gebietsrechenzentren wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Bescheide über Erstattungszinsen können seit Mitte 1996 automatisch gefertigt werden. Dennoch gibt es Konstellationen, in denen die Berechnung nicht automatisch erfolgen kann. Dies geschieht bei der Festsetzung von Erstattungszinsen nach Änderungsbescheiden und wenn Steuerpflichtige vor Fälligkeit zahlen oder beim Fälligkeitsdatum Differenzen zwischen verschiedenen verwendeten Dateien auftreten. In diesen Fällen wird eine Hinweisliste geliefert.
- Im Regelfall werden Gewerbesteuervorauszahlungen maschinell berechnet und durch maschinell gefertigte Bescheide festgesetzt. Bei Gewerbebetrieben mit vom Kalenderjahr abweichendem Wirtschaftsjahr geschieht dies hingegen manuell.
- Nach § 19 Absatz 3 Gewerbesteuergesetz können Gewerbesteuervorauszahlungen nachträglich noch bis zu 15 Monate nach Ablauf des Veranlagungszeitraums nachträglich angepasst werden. Die nachträgliche Anpassung wird von der Datenverarbeitungsanwendung nicht durch Hinweislisten oder Ähnliches unterstützt und ist in einigen Fällen nicht rechtzeitig erfolgt.

Daraus leiten sich für die Städte und Gemeinden, die an ein Kommunales Gebietsrechenzentrum angeschlossen sind, folgende Empfehlungen ab:

- Im Hinblick auf die Vorteile des Datenträgeraustauschs zwischen Kommunalen Gebietsrechenzentren und Hessischer Zentrale für Datenverarbeitung sollen die Gemeinden am Datenträgeraustausch teilnehmen.

- Die Gemeinden sollen darauf hinwirken, dass Nachzahlungs- und Erstattungszinsen sowie Anforderungen von Säumniszuschlägen ohne weitere Dateneingaben automatisch berechnet und die Bescheide hergestellt werden. Bei den übrigen Zinsen sollen die Bescheide auf Veranlassung der Kommune durch das Kommunale Gebietsrechenzentrum maschinell berechnet und erstellt werden. Das Programm soll zur Senkung der Fehlerquote und zur Arbeitsvereinfachung zumindest so weit verbessert werden, dass Nachzahlungs- und Erstattungszinsen auch bei Zahlungseingang vor dem Fälligkeitstag zuverlässig berechnet werden.
- Solange die verwirkten Säumniszuschläge durch die Datenverarbeitung in den kommunalen Gebietsrechenzentren nicht automatisch berechnet werden, ist personell sicherzustellen, dass in diesen Fällen die zusätzlich verwirkten Säumniszuschläge erhoben werden.
- Die nachträgliche Anpassung von Gewerbesteuervorauszahlungen abgelaufener Veranlagungsjahre nach § 19 Absatz 3 Gewerbesteuerergesetz sollte von der Datenverarbeitungsanwendung durch Hinweislisten oder Ähnliches unterstützt werden.

Bei den Kommunen mit eigener Datenverarbeitungsanlage wurden folgende Feststellungen getroffen:

- Autonome Anwendungen sind anders als bei den Kommunalen Gebietsrechenzentren nicht an starre Terminpläne gebunden. Verarbeitungsintervalle können individuell und nach Arbeitsanfall bestimmt werden.
- Bei einer von drei Kommunen genutzten Anwendung waren die Ergebnisse der automatischen Zinsberechnungen in allen Fällen, in denen die Fälligkeit einer Forderung gemäß § 108 Absatz 3 Abgabenordnung hinausgeschoben war, falsch.

Daraus leiten sich folgende Empfehlungen ab:

- Das Risiko von Programmfehlern sollte dadurch verringert werden, dass nur testierte Anwendungen eingesetzt werden.
- Wie bei den Kommunalen Gebietsrechenzentren ist zu fordern, dass bei Zahlungseingang nach dem monatlichen Mahnlauf die verwirkten Säumniszuschläge durch die Datenverarbeitungsanwendung automatisch und taggenau berechnet werden, damit die gesetzlich gebotene Erhebung von Säumniszuschlägen nicht unterbleibt. Solange dies nicht programmgesteuert geschieht, ist personell sicherzustellen, dass in diesen Fällen die zusätzlich verwirkten Säumniszuschläge erhoben werden.

Teilweise erfassen die Stadt- beziehungsweise Gemeindegassen nur die Buchungsdaten von Überweisungen und Abbuchungen, nicht aber die für die Erhebung von Säumniszuschlägen und Erstattungszinsen ausschlaggebenden. Außerdem gibt es teilweise für Zahlung per Scheck kein eigenes Kennzeichen. Ob bei einer Zahlung die Schonfrist nach § 240 Absatz 3 Abgabenordnung anzuwenden ist, lässt sich nur mit zusätzlichem Arbeitsaufwand den Bankauszügen entnehmen.

### 3.8 Internes Kontrollsystem

Gegenstand der Untersuchung waren drei wesentliche Elemente des internen Kontrollsystems:

- die Zuständigkeitsregelungen für die Entscheidungen über Stundungs- und Erlassanträge,
- die organisatorischen Regelungen zur Verhinderung von Festsetzungs- oder Zahlungsverjährung und
- Vorbehaltsaufgaben und Kontrollen der für die Gewerbesteuerfestsetzung verantwortlichen Führungskräfte.

### 3.9 Zuständigkeitsregelungen

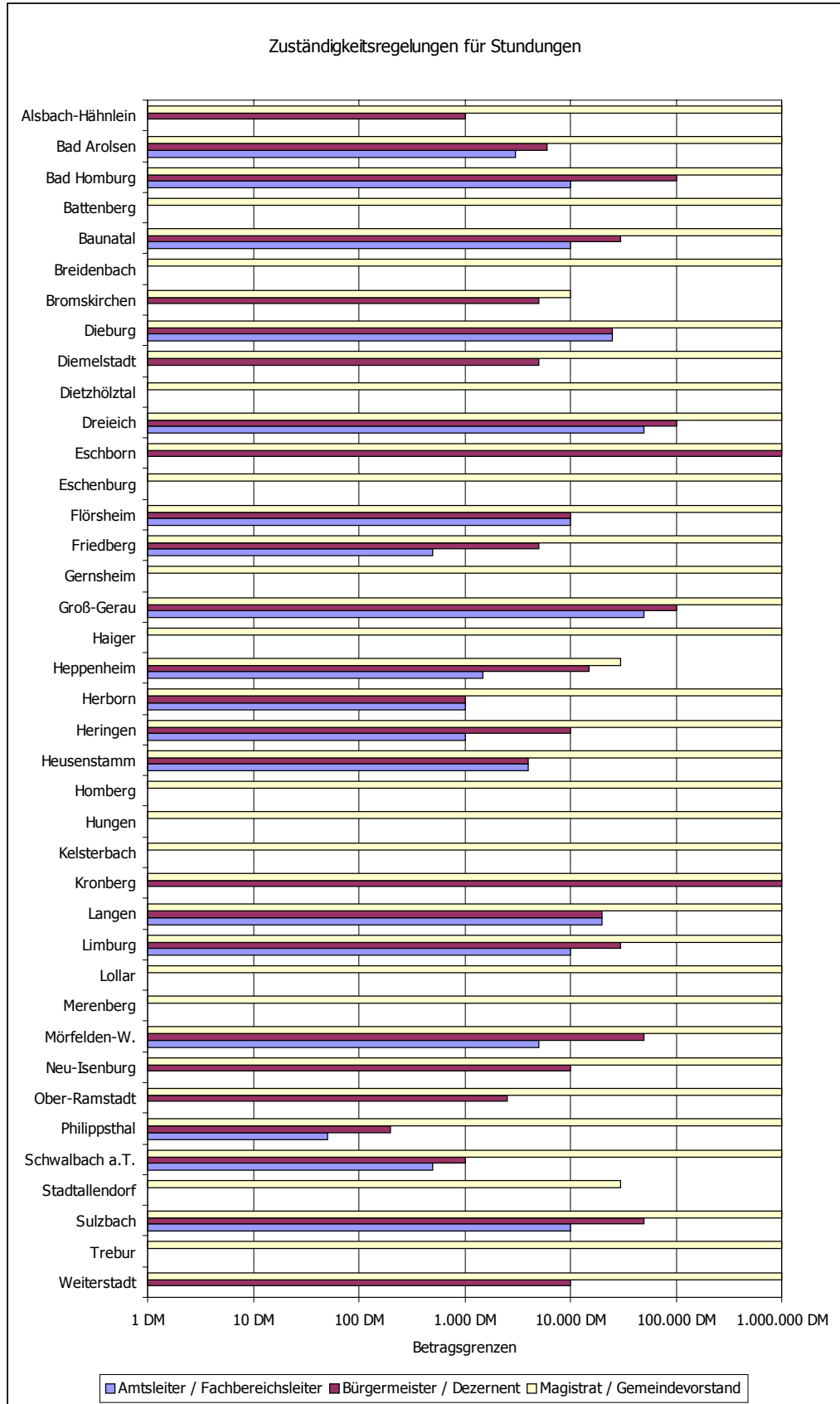
Die Zuständigkeiten für Entscheidungen über Stundungs- und Erlassanträge sowie über Niederschlagungen sind in Dienstanweisungen der Gemeinden geregelt. Die meisten Kommunen trafen sinnvoll gestufte Zuständigkeitsregelungen. Die Entscheidungen werden je nach Betrag und gegebenenfalls dem Zeitraum von Amtsleitern oder

Fachbereichsleitern, von Bürgermeistern, Gemeindevorständen sowie Gemeindevertretungen getroffen.

Im Allgemeinen sind die Kompetenzgrenzen bei Erlassen deutlich höher festgesetzt als bei Stundungen. Bei Stundungen werden nur bei einzelnen Gemeinden die Gemeindevertretungen eingeschaltet, während dies bei Erlassen häufig vorgesehen ist. In folgenden Fällen sollten die vorgefundenen Regelungen geändert werden:

- Bei einer Gemeinde sind die Zuständigkeiten für Stundungen in einer Dienstanweisung nur lückenhaft geregelt, weil für längerfristige Stundungen Regelungen fehlten.
- Bei zwei Körperschaften ist zu beanstanden, dass sie nach ihren Dienstanweisungen ganz darauf verzichten, den Gemeindevorstand mit Entscheidungen über die Gewährung von Stundungen zu befassen, so dass nur zwei der oben genannten Instanzen über Stundungen entscheiden.
- Bei einer anderen Stadt besteht zwar eine sinnvoll gestufte Zuständigkeitsregelung, doch sie wurde durch die Übertragung der Entscheidungskompetenz vom Magistrat auf den Bürgermeister und weiter an den Leiter der Kämmerei aufgehoben. Dieser hat zwar besondere Berichtspflichten gegenüber dem Bürgermeister; dies kann jedoch die Tatsache, dass faktisch Bürgermeister und Magistrat nicht mit Entscheidungen über Stundungs- und Erlassanträge befasst werden, nicht wettmachen.
- In jeder dritten Kommune ist über alle Stundungsanträge im Gemeindevorstand beziehungsweise Magistrat zu entscheiden (Battenberg, Breidenbach, Dietzhöhlztal, Eschenburg, Gernsheim, Haiger, Homberg (Ohm), Hungen, Kelsterbach, Lollar, Merenberg, Stadtallendorf, Trebur). Im Interesse der Wirtschaftlichkeit sollten die Entscheidungen bis zu bestimmten Betragsgrenzen delegiert werden.

Ansicht 5 verdeutlicht die Zuständigkeitsregelungen der Kommunen für Stundungen. Sie zeigt die Betragsgrenzen auf den Stufen Amtsleiter sowie Bürgermeister oder Gemeindevorstand.



Es wurde ein logarithmischer Maßstab gewählt. Normalerweise werden je Kommune zwei Balken dargestellt. Das Fehlen eines Balkens bedeutet, dass die Betragsgrenze null ist. In Eschborn und Kronberg im Taunus ist die Zuständigkeit des Bürgermeisters beziehungsweise des Dezernenten betraglich nicht begrenzt.

### 3.10 Überwachungsinstrumentarium

Durch Festsetzungs- und Zahlungsverjährung drohen den Kommunen dauerhafte Einnahmeausfälle. Deshalb muss es organisatorische Regelungen geben, die Verjährungen verhindern. Dies ist zwar bei der Mehrzahl der Kommunen der Fall, allerdings könnte die Wirksamkeit der Maßnahmen oft noch verbessert werden.

Zur Vermeidung von Festsetzungsverjährungen sollte zumindest einmal jährlich zu einem bestimmten Termin festgestellt werden, welche Gewerbebetriebe noch nicht veranlagt sind, obwohl bei üblichem zeitlichen Ablauf eine Veranlagung erfolgt sein müsste. Für diese Fälle ist bei den Finanzämtern der Stand der Festsetzung der Gewerbesteuermessbeträge schriftlich zu erfragen.

Sechs Gemeinden trafen bisher keine Regelungen zur Verhinderung von Festsetzungsverjährungen. Bei weiteren neun Gemeinden lässt sich die Wirksamkeit der Maßnahmen noch verbessern. Bei über einem Drittel der Kommunen fehlt es an befriedigenden Vorkehrungen, Festsetzungsverjährungen zu vermeiden.

Folgende Verbesserungen sind angezeigt:

- Alle Gemeinden sollen den Erlass von Gewerbesteuermessbescheiden durch die Finanzämter mit Hilfe der Datenverarbeitung überwachen. Dabei sollen sie das Leistungsangebot der Kommunalen Gebietsrechenzentren oder ihrer autonomen Anwendungen ausschöpfen. Die Kommunalen Gebietsrechenzentren liefern zum Beispiel eine Liste fehlender Veranlagungen.
- Dies soll unabhängig von der laufenden Bearbeitung der Gewerbesteuervorgänge durch jährliche Computerabfragen geschehen, nicht erst bei drohender Festsetzungsverjährung.
- Die Abfragen nach offenen Veranlagungen sollen sich lückenlos auf alle Gewerbebetriebe einer Kommune erstrecken.

Bei niedergeschlagenen Forderungen werden Zahlungsverjährungen durch konsequente Mahnungen und zeitnahe Vollstreckungsmaßnahmen oder regelmäßige Unterbrechung der Verjährungsfrist vermieden.

Regelungen zur Vermeidung von Zahlungsverjährungen haben mit einer Ausnahme alle Kommunen, wenngleich ihre Wirksamkeit bei rund einem Viertel den Anforderungen nicht voll genügt.

Die fälligen Forderungen sollen in jährlichem Turnus, nicht erst bei drohender Zahlungsverjährung und lückenlos gemahnt werden. Dabei empfiehlt sich die Festlegung von Terminen.

Ein völliger Verzicht auf Mahnungen bei unbefristet niedergeschlagenen Forderungen verbietet sich, weil ansonsten zwangsläufig Zahlungsverjährungen eintreten.

### 3.11 Kontrollen

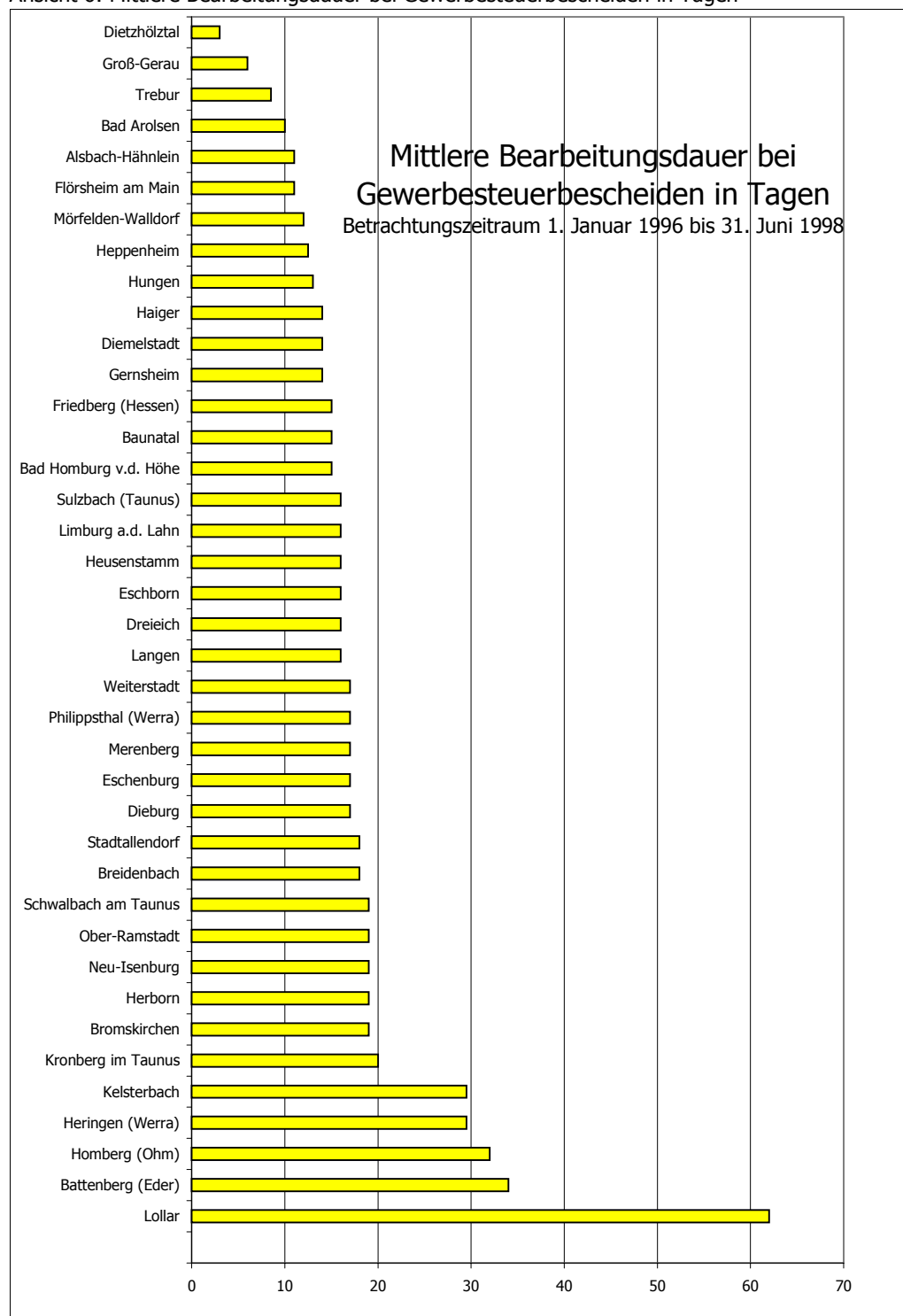
Um die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zu gewährleisten, sollen gestuft nach Komplexität der Sachverhalte sowie der Ausbildung und Erfahrung der Bearbeiter die Arbeitsergebnisse im Zusammenhang mit der Festsetzung der Gewerbesteuer, Gewerbesteuervorauszahlungen und Zinsen in Stichproben auf Richtigkeit kontrolliert werden. In Sonderfällen wie der Bearbeitung von Stundungs- oder Erlassanträgen oder der Festsetzung von Erstattungszinsen bei Änderungsbescheiden sollte immer das Vier-Augen-Prinzip gewahrt werden. Bei über der Hälfte der Kommunen sind die Bearbeitungskontrollen auszuweiten.

Unabhängig davon, wer kontrolliert, soll der Amtsleiter durch eigene Kontrollen sicherstellen, dass durch organisatorische Maßnahmen zum Beispiel Festsetzungs- und Zahlungsverjährung vermieden und bestehende Arbeitsanweisungen durchgängig eingehalten werden.

### 3.12 Zeitgerechtigkeit der Gewerbesteuerbescheide

Gewerbesteuerbescheide werden auf der Grundlage von Gewerbesteuermessbescheiden der Finanzämter im Mittelwert der Kommunen nach 18 Kalendertagen erlassen<sup>7</sup>.

Ansicht 6: Mittlere Bearbeitungsdauer bei Gewerbesteuerbescheiden in Tagen



Bei Vorauszahlungsbescheiden aufgrund von Messbescheiden der Finanzämter für Zwecke der Vorauszahlungen weicht der Mittelwert mit 16 Tagen nur wenig davon ab.

<sup>7</sup> Als Bearbeitungsdauern sind die Zentralwerte angegeben, das heißt die Werte, die den mittleren Rangplatz einnehmen, wenn man die in einer Kommune festgestellten Bearbeitungsdauern der Größe nach sortiert. Die im Folgenden genannten Durchschnittswerte beziehen sich auf das arithmetische Mittel der bei den untersuchten Kommunen festgestellten Zentralwerte.

Einzelheiten zu den Bearbeitungsdauern bei Gewerbesteuerbescheiden gehen aus der Tabelle am Ende dieses Abschnitts hervor.

Unter den Kommunen bis Rangplatz zehn befinden sich überproportional viele mit eigener Datenverarbeitungsanlage, weil Kommunen, die die Gewerbesteuer über ein externes Rechenzentrum abwickeln, an feste Terminpläne gebunden und damit in der Bearbeitung weniger flexibel sind.

Bei vier Kommunen wurden verzögerte Anpassungen von Vorauszahlungen für abgelaufene Veranlagungszeiträume festgestellt.

Bei der Festsetzung von Gewerbesteuervorauszahlungen nach Gewerbeanmeldungen verfahren die Kommunen unterschiedlich. Einige Kommunen verzichten auf die Festsetzung von Vorauszahlungen, solange kein Messbescheid des Finanzamts vorliegt. Andere setzen Vorauszahlungen nur fest, wenn die Gewerbebetriebe von sich aus festsetzungsrelevante Daten liefern. Mit diesem eher passiven Verhalten können Zinsverluste für die Kommunen einhergehen, da Vorauszahlungen gegebenenfalls später als notwendig festgesetzt werden.

Zu empfehlen ist, die Gewerbebetriebe oder die Finanzämter zu veranlassen, Daten zur Verfügung zu stellen oder Messbescheide für Zwecke der Gewerbesteuervorauszahlungen zu erlassen, wie dies von den übrigen Kommunen praktiziert wird. Sinnvollerweise geschieht dies nur bei größeren Gewerbebetrieben.

### 3.13 Gewerbesteuervorauszahlungen

Die Überörtliche Prüfung hat die Feststellungen des Rechnungsprüfungsamts des Landkreises Marburg-Biedenkopf besonders zu erwähnen: Es hatte die Gewerbesteuervorauszahlungen der Jahre 1990 bis 1996 einer Gemeinde geprüft. Dabei hatte es festgestellt, dass die Vorauszahlungen weit unter den nach § 19 Absatz 2 Gewerbesteuergesetz festzusetzenden Beträge gelegen hatten. Die Überörtliche Prüfung, die die Zeit vom 1. Januar 1995 bis zum 30. Juni 1998 untersuchte, stellte anhand der Veranlagungen für die Jahre 1995 bis 1996 fest, dass die ursprünglich festgesetzten Vorauszahlungen objektiv zu gering waren. Die im Vergleich zu den vorangegangenen Veranlagungen (und den endgültigen Veranlagungen) zu niedrigen Festsetzungen von Vorauszahlungen für die Jahre 1995 und 1996 standen mit den Bestimmungen des Gewerbesteuergesetzes und der Abgabenordnung nicht in Einklang.

Die Angelegenheit war Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens wegen des Verdachts der Untreue und endete mit der Einstellung nach § 153 a Strafprozessordnung gegen Zahlung eines Geldbetrags.

### 3.14 Zinsen

Untersucht wurden vor allem Nachzahlungs- und Erstattungszinsen, Festsetzungen von Hinterziehungszinsen; Prozesszinsen und Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung waren vergleichsweise selten und kamen nicht bei allen Kommunen vor.

Die Mehrzahl der Kommunen hat Nachzahlungszinsen fehlerfrei festgesetzt. Immerhin fünf Kommunen wiesen eine Fehlerquote von über 50 Prozent auf. Durchschnittlich waren 15 Prozent der geprüften Nachzahlungszinsfestsetzungen fehlerhaft.

Es gab signifikante Unterschiede zwischen den Kommunen, die an ein Kommunales Gebietsrechenzentrum angeschlossen sind, und solchen mit autonomen Datenverarbeitungssystemen: unter den 20 fehlerfrei arbeitenden Kommunen waren mit 90 Prozent überproportional viele an ein externes Rechenzentrum angeschlossen. Dagegen haben nur zehn Kommunen Erstattungszinsen fehlerfrei festgesetzt. Acht Kommunen wiesen dabei eine Fehlerquote von über 50 Prozent auf. Die maximale Fehlerquote betrug 100 Prozent. Durchschnittlich waren 28 Prozent der geprüften Erstattungszinsfestsetzungen fehlerhaft.

Im Gegensatz zu den Fehlerquoten bei Nachzahlungszinsen waren bei Erstattungszinsen keine signifikanten Unterschiede zwischen den Kommunen, die an ein Kommunales Gebietsrechenzentrum angeschlossen sind, und solchen mit autonomen Datenverarbeitungssystemen zu beobachten. Die wesentlich höhere durchschnittliche Fehlerquote ist darauf zurückzuführen, dass die gesetzlichen Regelungen kompliziert sind.

## Säumniszuschläge

---

Deshalb können die verschiedenen Varianten der Erstattungszinsberechnung nur schwer - wenn überhaupt - programmtechnisch aufbereitet werden. Außerdem ist der Arbeitsaufwand für Bearbeitung und Kontrolle manueller Zinsfestsetzungen erheblich.

Typische systematische Fehler waren

- das Unterlassen von Zinsfestsetzungen, obwohl die Karenzfrist von 15 Monaten nach Ablauf des Veranlagungszeitraums verstrichen war; bei einer Kommune wurde insoweit von den Vorschriften der Abgabenordnung abgewichen,
- die Missachtung des Ist-Prinzips bei Erstattungszinsen, aufgrund dessen die Verzinsung bei einer Erstattung frühestens mit dem Tag der Zahlung beginnt (§ 233 a Absatz 3 Satz 3 Abgabenordnung), vor allem bei mehrfachen Änderungen von Steuerfestsetzungen,
- die Zinsfestsetzung für angefangene Monate entgegen § 238 Absatz 1 Abgabenordnung,
- die Verkürzung der Zinsperiode, weil die Bekanntgabefiktion (§ 233 a Absatz 2 in Verbindung mit § 122 Abgabenordnung) nicht beachtet wurde,
- die Verlängerung der Zinsperiode infolge fehlerhafter Anwendung von § 108 Absatz 3 Abgabenordnung auf Zinsfestsetzungen in Fällen, in denen das Ende der Zinsperiode auf einen Samstag, Sonntag oder Feiertag fällt und
- die Missachtung oder falsche Anwendung der Kleinbetragsregelung § 239 Absatz 2 Abgabenordnung.

Die Fehleranfälligkeit ist bei Erstattungszinsen besonders hoch, weil die Datenverarbeitungsanwendungen die komplexen Vorschriften oft nur unzureichend programmtechnisch berücksichtigen und bei manueller Bearbeitung systematische und Flüchtigkeitsfehler auftreten können. Angesichts der beobachteten Fehler sollte der Gesetzgeber § 233 a Abgabenordnung vereinfachen.

Auf die Festsetzung von Stundungszinsen wird teilweise verzichtet, ohne dass die Gründe dafür in den Akten nachvollziehbar dokumentiert werden. In einer Kommune gibt es im Widerspruch zu § 234 Abgabenordnung die Anweisung, für die ersten drei Monate des Stundungszeitraums keine Stundungszinsen festzusetzen.

### 3.15 Säumniszuschläge

Die Datenverarbeitungsanwendungen berechnen Säumniszuschläge nicht taggenau. Säumniszuschläge werden zwar automatisch zusammen mit der Erstellung einer Mahnung berechnet und angefordert. Bei Zahlungen nach dem turnusmäßigen, meist monatlichen Mahnlauf werden die zusätzlich verwirkten Säumniszuschläge jedoch nicht automatisch durch die Datenverarbeitungsanwendung berechnet. Außerdem wird für Zahlungseingänge nach Fälligkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums vor einem Mahnlauf programmtechnisch unterstellt, sie seien fristgerecht eingegangen. Dies gilt gleichermaßen für Kommunen, die an ein Kommunales Gebietsrechenzentrum angeschlossen sind, wie für Kommunen mit autonomen Anwendungen.

Die zusätzlich verwirkten Säumniszuschläge werden nur von wenigen Kommunen manuell berechnet und angefordert. Da Säumniszuschläge nach § 240 Abgabenordnung teilweise schon bei einer Fristüberschreitung von einem, spätestens aber von mehr als fünf Tagen zu entrichten sind und sich ihre Höhe nach der Zahl der angefangenen Monate richtet, unterbleibt die gesetzlich gebotene Erhebung von Säumniszuschlägen insoweit.

Einige Kommunen sehen es als Zeichen der Bürgernähe, Säumniszuschläge – zumindest bei geringfügigen Fristüberschreitungen – nicht anzufordern. In zwei Kommunen wurden von der Abgabenordnung abweichende Schonfristen festgelegt.

In drei Kommunen werden Säumniszuschläge entgegen den Bestimmungen der Abgabenordnung generell nicht angefordert.



Drei andere Kommunen legen der Zuordnung unbezeichneter Einzahlungen eine von § 225 Abgabenordnung abweichende Tilgungsreihenfolge zugrunde und verhindern so die Anforderung verwirkter Säumniszuschläge.

### 3.16 Stundungen und Erlasse von Gewerbesteuer

Sechs von zehn Gemeinden sollten ihre Verfahrensweisen bei Stundungen verbessern. Typischerweise kam es zu folgenden Beanstandungen:

- Obgleich Stundungen nach § 222 Abgabenordnung nur gewährt werden dürfen, wenn die Einziehung von Ansprüchen eine erhebliche Härte für den Schuldner bedeuten würde, war den Akten nicht zu entnehmen, ob Stundungsbedürftigkeit und Stundungswürdigkeit geprüft wurden.
- Obwohl eine Gefährdung der Forderung nach § 222 Abgabenordnung eine Stundung ausschließen würde, war eine Prüfung in den Akten nicht dokumentiert.
- Ein Liquiditätsstatus, das heißt, eine Gegenüberstellung der flüssigen und kurzfristig realisierbaren Vermögenswerte und der rückständigen und kurzfristig fällig werdenden Verbindlichkeiten der Gewerbebetriebe, war in den dafür maßgeblichen Fällen nicht vorhanden. Stundungsbedürftigkeit und eine mögliche Gefährdung der Forderungen konnten nicht sicher beurteilt werden.
- Sicherheiten wurden nicht verlangt, obwohl dies bei wesentlichen Beträgen geschehen soll.

Die Kommunen können sich die Prüfung der Stundungsgründe und einer möglichen Gefährdung der Steuerforderungen dadurch erleichtern, dass sie auf substantiierte Darlegungen und Nachweise durch die steuerlichen Berater der antragstellenden Gewerbebetriebe bestehen.

Erlasse waren äußerst selten. Bei einer Kommunewaren die Bescheide zu vier Erlassanträgen, die einen Eigenbetrieb der Stadt und mit einem namhaften Steuerbetrag betreffen, aus folgenden Gründen zu beanstanden:

- Aus den Anträgen war erkennbar, dass sie auf persönliche Unbilligkeit der Steuererhebung zielen. Aus den Akten war jedoch nicht abzuleiten, ob eine materielle Prüfung der Erlassvoraussetzungen stattgefunden hatte.
- Die Erlasse wurden gewährt, obwohl die den Anträgen zu entnehmenden Gründe keine Erlasse wegen persönlicher Unbilligkeit rechtfertigten. Angeführt wurden hohe Verlustvorträge und eine schwache Liquidität. Von einer im Wesentlichen durch die Steuerzahlung hervorgerufenen Gefährdung des Gewerbebetriebs, die einen Erlass rechtfertigen würde, kann im vorliegenden Fall nicht ausgegangen werden.
- Bevor ein Erlass ausgesprochen wird, ist vorrangig die Möglichkeit einer Stundung zu prüfen. Es ist aus den Akten nicht erkennbar, ob diese Möglichkeit überhaupt in Erwägung gezogen wurde.

### 3.17 Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der Prüfung der Rechtmäßigkeit

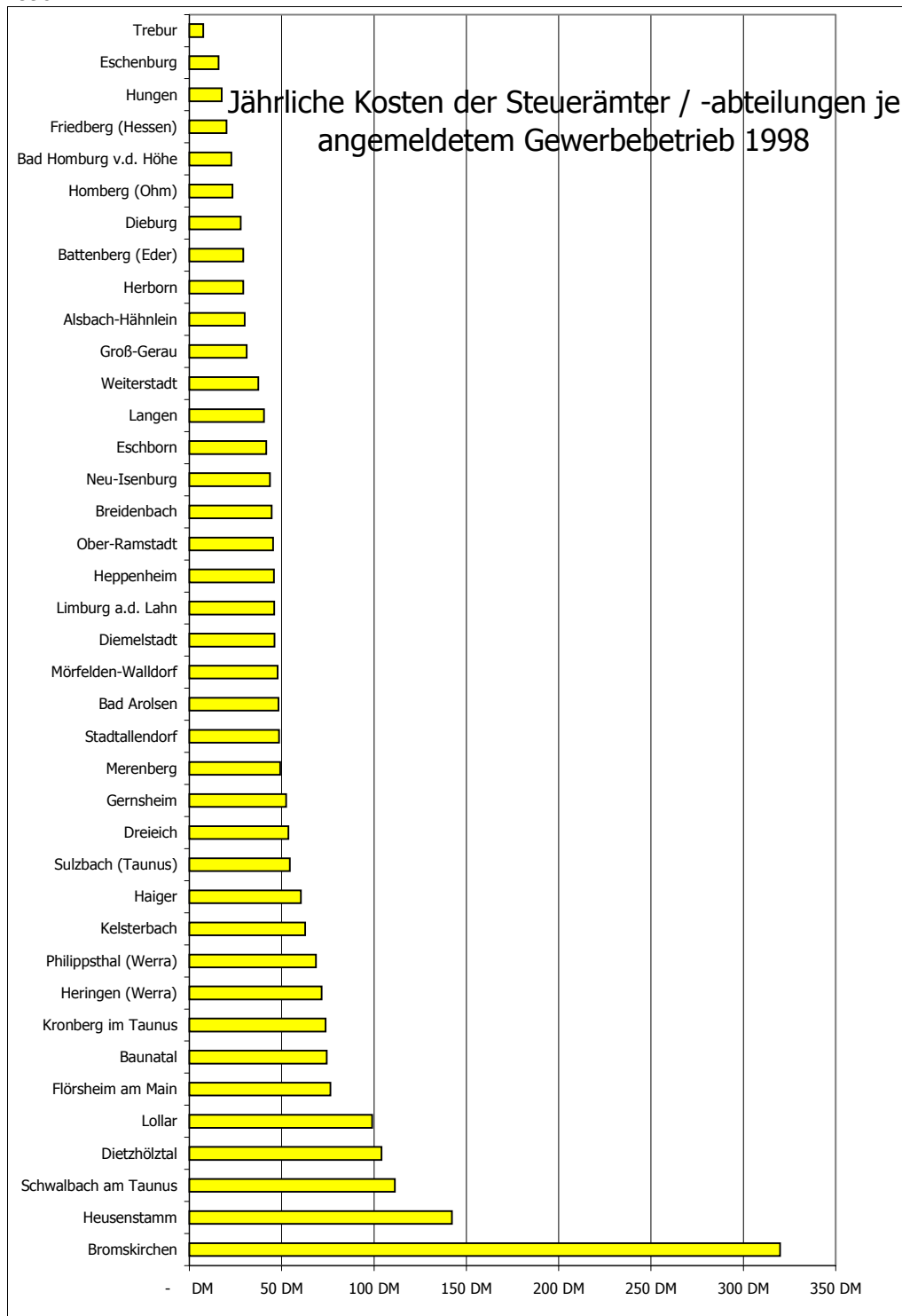
Verbesserungen können vor allem durch eine Ausweitung der Unterstützung durch die elektronische Datenverarbeitung, verstärkte steuerrechtliche Schulungen der Mitarbeiter und ergänzende Bearbeitungskontrollen, deren Umfang sich am Ausbildungsstand der Mitarbeiter und an der Schwierigkeit der Vorgänge orientieren sollten, erzielt werden.

### 3.18 Wirtschaftlichkeit der Festsetzung von Gewerbesteuer

Aufgrund von Schätzungen der Arbeitszeitanteile durch die Kommunen betragen die jährlichen Kosten für die Festsetzung der Gewerbesteuer je angemeldetem Gewerbebetrieb Ende 1997 durchschnittlich rund 44 DM. Die Kosten je Gewerbebetrieb sind nach den Ergebnissen der Untersuchung auf der Grundlage der Schätzungen der

Kommunen unabhängig von der Gewerbesteuerabwicklung durch eine eigene Datenverarbeitungsanlage oder ein Rechenzentrum. Einzelheiten sind Ansicht 8 zu entnehmen<sup>8</sup>.

Ansicht 7: Jährliche Kosten der Steuerämter / -abteilungen je angemeldetem Gewerbebetrieb 1998



Darin sind die Personalkosten, die Arbeitsplatzkosten sowie indirekte Kosten nach der Personalkostentabelle für Kostenberechnungen in der Verwaltung, veröffentlicht im

<sup>8</sup> Zwei Kommunen haben unplausible Arbeitszeitschätzungen abgegeben. Deshalb wurden die angegebenen Werte auf das Minimum der übrigen Kommunen – Einsatz von 0,1 Vollzeitkräften – korrigiert.

Staatsanzeiger 49/1998, S. 3849, enthalten, die auf die Mitarbeiter entfallen, die mit der Festsetzung der Gewerbesteuer betraut sind.

Damit ergeben sich für die Ende 1997 gemeldeten rund 58.000 Betriebe jährliche Gesamtkosten für die Festsetzung von rund 2,6 Millionen DM oder rund 0,3 Promille des durchschnittlichen Gewerbesteueraufkommens der Jahre 1995 bis 1997.

So erweist sich die Gewerbesteuer gemessen an den damit verbundenen Kosten als eine sehr einträgliche Einnahmequelle für die Kommunen.

### 3.19 Übertragung der Kirchensteuermodells?

Verschiedentlich wurde vorgeschlagen, die Festsetzung und Erhebung der Gewerbesteuer den Finanzämtern zu übertragen, wie dies für die Kirchensteuer praktiziert wird. Für die Festsetzung und Erhebung erhält die Finanzverwaltung in Hessen eine Vergütung in Höhe von drei Prozent der Kirchensteuereinnahmen, die im Zeitraum 1995 bis 1997 zwischen 1,6 und 1,7 Milliarden DM betragen. Damit ergab sich im Mittelwert der Jahre 1995 bis 1997 eine Vergütung von rund 51 Millionen DM. Dies ist bezogen auf die rund 1,35 Millionen Kirchensteuerpflichtigen eine jährliche Vergütung von 38 DM je Kirchensteuerpflichtigem.

Unter der Prämisse, dass die im Zusammenhang mit der Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer anfallenden Arbeiten sich nicht erheblich von den bei der Kirchensteuer anfallenden unterscheiden, müssten die Kommunen mit einer ähnlich hohen Vergütung im Fall einer Übertragung der Festsetzung der Gewerbesteuer auf die Finanzverwaltung rechnen. Somit könnte sich eine geringfügige Kostenersparnis ergeben, wenn die Festsetzung der Gewerbesteuer auf die Finanzverwaltung übertragen würde. Gegen eine Übertragung spricht, dass durch die Kommunen neben der Gewerbesteuer noch andere Steuern sowie Beiträge und Gebühren zu verwalten sind, so dass nach wie vor eine Steuerverwaltung erforderlich bliebe. Insbesondere in kleineren Kommunen ohne ausgeprägte Spezialisierung der Mitarbeiter auf bestimmte Abgaben ist zweifelhaft, ob es bei einer Übertragung auf die Finanzverwaltung zu wesentlichen Personaleinsparungen käme. Ob letztlich eine Kosteneinsparung erzielbar ist, konnte mit dieser Untersuchung nicht geklärt werden.

### 3.20 Kennzahlenvergleich und Benchmarking

Im Hinblick auf die Prüfungsziele Wirtschaftlichkeit, Zeitgerechtigkeit und Rechtmäßigkeit wurden folgende sechs Kennzahlen ausgewählt:

- Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns
  - Zahl der Gewerbebetriebe je mit der Gewerbesteuerfestsetzung befasster Vollzeitkraft
  - Kosten je Gewerbebetrieb,
- Zeitgerechtigkeit
  - Zentralwert der Zeitspanne zwischen Eingang der Gewerbesteuermessbescheide und der Aufgabe der Gewerbesteuerbescheide zur Post ohne Datenträgeraustauschfälle und
  - Zentralwert der Zeitspanne zwischen Eingang der Messbescheide für Zwecke der Gewerbesteuervorauszahlungen und der Vorauszahlungsbescheide zur Post ohne Datenträgeraustauschfälle,
- Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns
  - Fehlerquote bei der Festsetzung von Nachzahlungszinsen
  - Fehlerquote bei der Festsetzung von Erstattungszinsen.

Die Kosten je Gewerbebetrieb umfassen die Personalkosten, Sachkosten und indirekten Kosten der Organisationseinheiten, die mit der Festsetzung der Gewerbesteuer befasst sind. Für die Berechnung wurden die „durchschnittlichen Personalkosten in der Hessischen Landesverwaltung im Jahr 1998“ (Personalkostentabelle für Kostenberechnungen in der Verwaltung, veröffentlicht im Staatsanzeiger 1998, S. 3849) verwendet.

## Kennzahlenvergleich und Benchmarking

Zur Ermittlung der Gewerbebetriebe je Vollzeitkraft wurden die von den Kommunen geschätzten Arbeitsanteile der auf Vollzeitkräfte umgerechneten mit der Gewerbesteuerfestsetzung beschäftigten Mitarbeiter auf die Anzahl der Gewerbebetriebe Ende 1997 bezogen.

Aus theoretischer Sicht wäre es vorzuziehen, die Zahl der bearbeiteten Vorgänge oder die Zahl der zur Gewerbesteuer veranlagten Gewerbebetriebe als Divisor zu verwenden. Bei einem großen Teil der Kommunen waren diese Daten nicht verfügbar. Die Zahl der gemeldeten Gewerbebetriebe stellt eine brauchbare Ersatzlösung dar.

Die Zahl der rechnerischen Vollzeitkräfte, die mit der Festsetzung der Gewerbesteuer befasst sind, beruht auf Auskünften der Kommunen. Bei den Kommunen Battenberg und Trebur wurden die Angaben auf das Minimum der übrigen Kommunen, das heißt auf 0,1 Vollzeitkräfte, korrigiert, da diese Kommunen die angegebenen Werte nicht glaubhaft machen konnten. Die Aussagekraft der Kennzahlen „Zahl der Gewerbebetriebe je Vollzeitkraft“ und „Personalkosten je Gewerbebetrieb“ ist zu relativieren.

Der Rangplatz jeder Kommune ergibt sich aus der Addition der Rangplätze der obigen Kennzahlen zu einer Gesamtrangzahl. Alle Kennzahlen wurden gleich gewichtet. Bei gleichen Werten mehrerer Kommunen bei einzelnen Kennzahlen oder der Gesamtrangzahl wurde derselbe Rang mehrfach vergeben.

Ansicht 8: Übersicht über die Kennzahlen aller Gemeinden

Übersicht über die Kennzahlen aller Gemeinden im jährlichen Durchschnitt des Zeitraums von Januar 1995 bis Juni 1998													
Kommune	Gewerbebetriebe je Vollzeitkraft		Jährliche Kosten je Gewerbebetrieb in DM		Zentralwert der Bearbeitungsdauer bei Gewerbesteuerbescheiden		Zentralwert der Bearbeitungsdauer bei Gewerbesteuervorauszahlungsbescheiden		Fehlerquote bei Nachzahlungszinsen in %		Fehlerquote bei Erstattungszinsen in %		Gesamtrang
		Rang		Rang		Rang		Rang		Rang		Rang	
Alsbach-Hähnlein	4.487	7	30,02	10	11,0	5	11,0	11	9,5	24	60,0	33	12
Bad Arolsen	2.202	25	48,29	22	10,0	4	10,5	10	0,0	1	14,3	15	6
Bad Homburg v.d. Höhe	5.572	4	22,74	5	15,0	13	19,5	32	0,0	1	10,5	13	3
Battenberg (Eder)	3.690	10	29,13	8	34,0	38	40,0	39	15,4	29	9,1	11	31
Baunatal	1.548	32	74,39	33	15,0	13	14,0	14	4,0	22	33,3	26	32
Breidenbach	2.544	21	44,50	16	18,0	27	- <sup>1)</sup>	28	25,0	33	0,0	1	24
Bromskirchen	370	39	319,89	39	19,0	29	16,0	19	18,8	30	100,0	39	39
Dieburg	4.212	8	27,79	7	17,0	22	9,5	7	0,0	1	0,0	1	1
Diemelstadt	2.410	23	46,13	20	14,0	10	17,5	26	11,5	26	20,0	19	23
Dietzhöhlztal	1.100	37	103,98	36	3,0	1	2,0	2	83,3	38	83,3	37	34
Dreieich	2.308	24	53,58	26	16,0	16	19,0	30	0,0	1	22,2	22	21
Eschborn	2.965	14	41,56	14	16,0	16	16,0	19	0,0	1	40,0	29	14
Eschenburg	5.590	3	15,76	2	17,0	22	- <sup>1)</sup>	21	9,1	23	66,7	35	18
Flörsheim am Main	1.311	34	76,33	34	11,0	5	9,5	7	20,0	31	14,3	15	24
Friedberg (Hessen)	4.982	5	20,16	4	15,0	13	27,0	37	12,5	27	9,1	11	17
Gernsheim	2.577	18	52,28	25	14,0	10	9,0	6	2,6	21	0,0	1	11
Groß-Gerau	3.278	11	31,07	11	6,0	2	1,0	1	40,9	34	18,2	18	6
Haiger	1.753	29	60,45	28	14,0	10	24,0	36	0,0	1	37,5	28	29

Dreißigste Vergleichende Prüfung „Festsetzung und Erhebung von Gewerbesteuer“

Übersicht über die Kennzahlen aller Gemeinden im jährlichen Durchschnitt des Zeitraums von Januar 1995 bis Juni 1998													
Kommune	Gewerbe- betriebe je Vollzeitkraft		Jährliche Ko- sten je Ge- werbe- betrieb in DM		Zentralwert der Bearbei- tungsdauer bei Gewer- besteuerbe- scheiden		Zentralwert der Bearbei- tungsdauer bei Gewerbe- steuervoraus- zahlungsbe- scheiden		Fehlerquote bei Nachzah- lungszinsen in %		Fehlerquote bei Erstat- tungszinsen in %		Gesamt- rang
		Rang		Rang		Rang		Rang		Rang		Rang	
Heppenheim	2.431	22	45,72	18	12,5	8	10,0	9	100,0	39	62,5	34	28
Herborn	4.870	6	29,21	9	19,0	29	20,5	34	0,0	1	0,0	1	10
Heringen (Werra)	1.648	31	71,60	31	29,5	35	7,5	4	9,5	24	33,3	26	34
Heusenstamm	874	38	142,14	38	16,0	16	14,0	14	0,0	1	22,2	22	27
Homburg (Ohm)	4.077	9	23,26	6	32,0	37	7,0	3	0,0	1	20,0	19	5
Hungen	5.782	2	17,52	3	13,0	9	17,0	21	0,0	1	21,4	21	2
Kelsterbach	1.742	30	62,66	29	29,5	35	27,0	37	0,0	1	0,0	1	30
Kronberg im Taunus	1.506	33	73,77	32	20,0	34	15,5	18	0,0	1	0,0	1	21
Langen	2.856	15	40,37	13	16,0	16	17,5	26	13,6	28	41,7	30	26
Limburg a.d. Lahn	3.006	13	45,88	19	16,0	16	17,0	21	0,0	1	0,0	1	4
Lollar	1.123	36	98,97	35	62,0	39	13,0	13	63,3	36	57,1	32	38
Merenberg	2.070	26	49,19	24	17,0	22	14,0	14	63,2	35	75,0	36	36
Mörfelden-Walldorf	2.570	19	47,81	21	12,0	7	11,0	11	23,8	32	28,6	25	19
Neu-Isenburg	2.723	16	43,54	15	19,0	29	19,0	30	0,0	1	0,0	1	13
Ober-Ramstadt	2.597	17	45,33	17	19,0	29	18,0	28	0,0	1	0,0	1	14
Philippsthal (Werra)	1.900	28	68,58	30	17,0	22	17,0	21	0,0	1	12,5	14	20
Schwalbach am Taunus	1.210	35	111,33	37	19,0	29	20,0	33	0,0	1	22,2	22	36
Stadtallendorf	2.557	20	48,55	23	18,0	27	22,5	35	0,0	1	83,3	37	33
Sulzbach (Taunus)	2.023	27	54,43	27	16,0	16	17,0	21	0,0	1	0,0	1	14
Trebur	14.910	1	7,46	1	8,5	3	8,5	5	64,7	37	50,0	31	8
Weiterstadt	3.106	12	37,29	12	17,0	22	15,0	17	0,0	1	14,3	15	9
Günstigster Wert	14.910		7		3,0		1,0		0,0		0,0		
Ungünstigster Wert	370		320		62,0		40,0		100,0		100,0		
Mittelwert	3.038		58		17,8		15,5		15,1		27,8		

<sup>1)</sup> Gewerbesteuervorauszahlungsbescheide waren in der Stichprobe nicht enthalten. Die Rangzahl wurde auf Grundlage der Bearbeitungsdauer bei Gewerbesteuerbescheiden ermittelt.

#### 4. Einundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“

Ansicht 9: „Lastenausgleich“ – Städte und Landkreise



#### 4.1 Geprüfte Großstädte und Landkreise

Darmstadt, Frankfurt am Main, Kassel, Offenbach am Main, Wiesbaden, Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Landkreis Groß-Gerau, Landkreis Hersfeld-Rotenburg, Hochtaunuskreis, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Limburg-Weilburg, Main-Kinzig-Kreis, Main-Taunus-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf, Odenwaldkreis, Schwalm-Eder-Kreis, Vogelsbergkreis, Landkreis Waldeck-Frankenberg, Werra-Meißner-Kreis und Wetteraukreis.

#### 4.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Oktober 1998 bis Dezember 1999 (Zahlenbasis Stichtag 31. Dezember 1997).

WIBERA Wirtschaftsberatung Aktiengesellschaft Wirtschaftsprüfungsgesellschaft in Frankfurt am Main

#### 4.3 Leitsätze

**Die klassischen Aufgaben des Lastenausgleichs - Schadensfeststellung, Hauptentschädigung und Kriegsschadenrente - sind nahezu erledigt. Auch die Rückforderung von Ausgleichsleistungen wird in absehbarer Zeit beendet sein. Die Restabwicklung aller Aufgaben ist voraussichtlich bis zum 31. Dezember 2003 erledigt.**

**Die Schwerpunkte des derzeitigen und künftigen Ressourceneinsatzes im Lastenausgleich liegen bei der Bearbeitung der Rückforderungen. Bei einer Restlaufzeit bis 2003 betragen die im Bereich der Rückforderung anfallenden jährlichen Personalausgaben fünf Millionen DM. Dem stehen 114 Millionen DM als Einnahmen aus Rückforderungen gegenüber. Das Verhältnis zwischen jährlichen Gesamtausgaben und Einnahmepotenzialen legt eine zügige Abwicklung der verbleibenden Aufgaben nahe.**

**Die hohen Schwankungsbreiten der mittleren Bearbeitungszeiten bei allen Fallkategorien des Lastenausgleichs verdeutlichen erhebliche Potenziale zur Senkung des Ressourceneinsatzes.**

**Statt bisher 23 Lastenausgleichsverwaltungen sollte in Nord-, Mittel- und Südhessen jeweils ein kommunales „Schwerpunktamt“ gebildet werden.**

**Die Notwendigkeit eines Lastenausgleichsschlussgesetzes ist zu prüfen.**

#### 4.4 Überblick zur Lastenausgleichsregelung

Nach § 1 Lastenausgleichsgesetz versteht man unter Lastenausgleich die Abgeltung von Schäden und Verlusten, die sich infolge der Vertreibungen und Zerstörungen der Kriegs- und Nachkriegszeit ergeben haben. Durch das 21. Änderungsgesetz zum Lastenausgleichsgesetz vom 18. August 1969 wurden die Schäden in der sowjetischen Besatzungszone Deutschlands und im Sowjetsektor von Berlin in den Lastenausgleich einbezogen.

Zu den klassischen Aufgaben der Lastenausgleichsverwaltung gehören die Schadensfeststellung und die Gewährung der festgestellten Ausgleichsleistungen. Seit der Einigung Deutschlands haben die Rückforderungen von Ausgleichsleistungen für den Fall, dass Vermögen an Eigentümer rückübertragen wurde, an Bedeutung gewonnen. Ein dritter Aufgabenbereich der Ausgleichsämtler sind vorbereitende Arbeiten zur Archivierung ihrer Aktenbestände im zentralen Archiv in Bayreuth.

Der Lastenausgleich wird von den Ämtern größtenteils selbst erledigt, in einigen Städten und Kreisen erfolgt eine Fremdvergabe.

Ansicht 10: Überblick über fremdvergebene Aufgaben

Überblick über fremdvergebene Aufgaben		
Übernommen vom Amt	Abgegeben vom Amt	Lastenausgleichsaufgaben
Stadt Darmstadt	Kreis Bergstraße	Alle Aufgaben ohne Kriegsschadenrente und Archivierung
Stadt Frankfurt am Main	Main-Taunus-Kreis, Wetteraukreis, Thüringen	Schadensfeststellung, bei Thüringen noch Hauptentschädigung
Kreis Gießen	Vogelsbergkreis	Alle Aufgaben ohne Kriegsschadenrente
Stadt Kassel	Kreis Kassel	Alle Aufgaben
Stadt Offenbach am Main	Kreis Offenbach am Main	Alle Aufgaben
Schwalm-Eder-Kreis	Kreis Waldeck-Frankenberg	Schadensfeststellung
Stadt Wiesbaden	Rheingau-Taunus-Kreis	Alle Aufgaben

Landkreise, die praktisch alle Aufgaben auf andere Ämter übertragen haben, sind im Folgenden nicht mehr berücksichtigt.

#### 4.5 Vollkräfte in 1997

Ansicht 11 zeigt die Struktur der Ausgleichsämter anhand der Verteilung der Vollkräfte auf Aufgaben des Lastenausgleichs, ausgleichsamtfremde Aufgaben und sonstige Aufgaben. Ausgleichsamtfremde Aufgaben betreffen beispielsweise Flüchtlingsdienst oder Kantinenverwaltung. Die Lastenausgleichsaufgaben betreffen die Schadensfeststellung, die Hauptentschädigung, die Kriegsschadenrente, die Rückforderung sowie die Archivierung. Zu den sonstigen Aufgaben zählen hauptsächlich Leitungsaufgaben, Verwaltungsaufgaben sowie Büroassistentenfunktionen.

Ansicht 11: Vollkräfte in 1997

Vollkräfte (VK) nach Schwerpunkttätigkeiten in 1997							
	Gesamt	ausgleichsamtfremde Aufgaben		Lastenausgleichsaufgaben		Sonstige Aufgaben	
	VK	VK	%	VK	%	VK	%
Darmstadt	13,8	0,8	6,0	8,3	60,1	4,7	33,9
Darmstadt-Dieburg	6,7	0	0,0	4,7	69,3	2,1	30,7
Frankfurt am Main	29,0	0	0,0	18,5	64,0	10,4	36,0
Fulda	12,6	0,9	7,3	7,0	55,9	4,6	36,8
Gießen	13,2	0	0,0	7,8	59,1	5,4	40,9
Groß-Gerau	8,3	0	0,2	5,2	62,7	3,1	37,1
Hersfeld-Rotenburg	5,9	0,4	6,8	3,9	65,5	1,7	27,7
Hochtaunuskreis	5,5	0	0,0	4,7	85,4	0,8	14,6
Kassel	12,0	0	0,0	8,0	66,7	4,0	33,3
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0	0,0	3,3	64,6	1,8	35,4
Limburg-Weilburg	8,0	1,6	19,9	3,9	48,1	2,6	32,0
Main-Kinzig-Kreis	7,3	0,1	1,4	4,8	66,3	2,4	32,3
Main-Taunus-Kreis	9,6	0,9	9,7	7,1	73,2	1,7	17,1
Marburg-Biedenkopf	10,6	0	0	8,1	76,3	2,5	23,7
Odenwaldkreis	2,4	10	4,2	1,3	53,9	1,0	41,9
Offenbach am Main	14,4	0,9	5,9	7,0	48,5	6,6	45,6
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	90	12,1	4,6	62,1	1,9	25,8
Waldeck-Frankenberg	4,6	0	0	3,1	67,3	1,5	32,7
Werra-Meißner-Kreis	6,00	0	0	5,4	89,5	0,6	10,5



## Einundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Lastenausgleich“

Vollkräfte (VK) nach Schwerpunkttätigkeiten in 1997								
	Gesamt		ausgleichsamt-fremde Aufgaben		Lastenausgleichsaufgaben		Sonstige Aufgaben	
	VK	VK	%	VK	%	VK	%	
Wetteraukreis	11,2	1,6	13,9	5,7	51,3	3,9	34,8	
Wiesbaden	22,9	0,8	3,4	11,9	51,7	10,3	44,9	
Gesamt	216,5	9,0	4,1	134,3	62,0	73,6	33,9	
Ämterdurchschnitt	10,3	4,3	4,1	63,8	62,0	3,5	33,9	

### 4.6 Einnahmen und Ausgaben der Lastenausgleichsverwaltung

Die wesentliche Einnahmequelle der Lastenausgleichsämtler sind die Kostenerstattungen für übernommene Aufgaben. In 1997 fielen Einnahmen in Höhe von insgesamt drei Millionen DM an.

Insgesamt wurden in 1997 durch die Lastenausgleichsverwaltung 23,4 Millionen DM Personal- und Sachausgaben verursacht. Davon entfallen 3,7 Millionen DM (15,9 Prozent) auf die Sachausgaben und 19,7 Millionen DM (84,1 Prozent) auf die Personalausgaben. Der größte Posten bei den Sachausgaben sind die Mietzahlungen.

Ansicht 12: Personal- und Sachausgaben der Verwaltungshaushalte in 1997

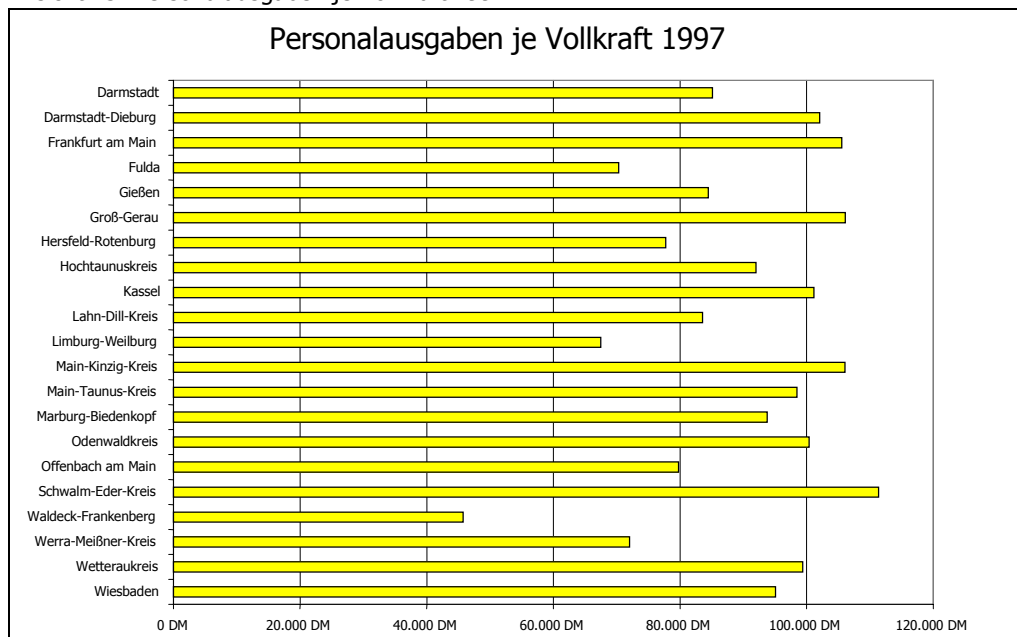
Personal- und Sachausgaben der Verwaltungshaushalte in 1997						
	Gesamtausgaben		Sachausgaben		Personalausgaben	
	TDM	TDM	%	TDM	%	
Darmstadt	1.357	182	13,4	1.175	86,6	
Darmstadt-Dieburg	747	61	8,2	686	91,8	
Frankfurt am Main	4.360	1.303	29,9	3.057	70,1	
Fulda	962	80	8,3	882	91,7	
Gießen	1.129	19	1,7	1.110	98,3	
Groß-Gerau	914	36	3,9	878	96,1	
Hersfeld-Rotenburg	489	30	6,2	459	93,8	
Hochtaunuskreis	569	65	11,4	504	88,6	
Kassel	1.292	78	6,1	1.214	93,9	
Lahn-Dill-Kreis	435	13	2,9	422	97,1	
Limburg-Weilburg	576	36	6,3	540	93,7	
Main-Kinzig-Kreis	865	93	10,8	772	89,2	
Main-Taunus-Kreis	1.396	448	32,1	948	67,9	
Marburg-Biedenkopf	1.036	40	3,9	996	96,1	
Odenwaldkreis	260	23	8,7	237	91,3	
Offenbach am Main	1.285	138	10,7	1.147	89,3	
Schwalm-Eder-Kreis	892	67	7,5	825	92,5	
Waldeck-Frankenberg	709	501	70,7	208	29,3	
Werra-Meißner-Kreis	485	53	10,9	432	89,1	
Wetteraukreis	1.203	217	18,0	986	82,0	
Wiesbaden	2.408	228	9,5	2.180	90,5	
Summe	23.369	3.711	15,9	19.658	84,1	
Ämterdurchschnitt	1.113	177	15,9	936	84,1	

## Die Schadensfeststellung

In den Vermögenshaushalten sind im Untersuchungszeitraum keine erheblichen Ausgaben angefallen.

Zum Vergleich der Personalausgaben werden in Ansicht 13 die Personalausgaben je Vollkraft dargestellt.

Ansicht 13: Personalausgaben je Vollkraft 1997



Die unterschiedlichen Personalausgaben je Vollkraft sind auf die uneinheitlichen Eingruppierungen der Bediensteten zurückzuführen; hinzu kommen unterschiedliche Altersstrukturen und Familienstände.

### 4.7 Die Schadensfeststellung

Im Lastenausgleichsverfahren ist zunächst der Schaden festzustellen. Für den Antrag auf Schadensfeststellung gilt eine Frist von drei Jahren nach Ablauf des Monats, in dem der Geschädigte antragsberechtigt geworden ist. Da das Lastenausgleichsgesetz nach § 230 nur noch auf Aussiedler Anwendung findet, die vor dem 1. Januar 1993 in Deutschland eingetroffen sind, endete die Antragsfrist mit Ablauf des 31. Dezember 1995. Die Zahl der Anträge kann sich nach diesem Zeitpunkt nur noch durch einzelne Verlagerungen zwischen den Ausgleichsämtern verändern.

Von den 21 Ämtern haben der Wetteraukreis, der Kreis Waldeck-Frankenberg sowie der Main-Taunus-Kreis die Schadensfeststellung abgegeben.

Insgesamt sind bis Ende 1997 in den Ausgleichsämtern 710.800 Anträge auf Schadensfeststellung eingegangen. Davon sind 6.410 (0,9 Prozent) noch zu bearbeiten. Von den 704.390 (99,1 Prozent) erledigten Anträgen wurden 77 Prozent mit positivem Bescheid und 23 Prozent durch Ablehnungsbescheid abgeschlossen. In 1997 wurden 2.299 Anträge bearbeitet. Bei gleichbleibendem Personaleinsatz und unveränderter Jahresleistung würde sich für die noch zu bearbeitenden Anträge eine rechnerische Restabwicklungsdauer von drei Jahren ergeben. Für die Schadensfeststellung waren zum Prüfungszeitpunkt 27,5 Vollzeitkräfte eingesetzt. Aufgrund der Restabwicklungsdauer geht die Überörtliche Prüfung davon aus, dass die Schadensfeststellung zum Berichtszeitpunkt März 2000 im Wesentlichen abgeschlossen war. Die frei werdenden Personalkapazitäten sind soweit möglich für die Rückforderung einzusetzen.

Ansicht 14: Vollkräfte in der Schadensfeststellung 1997

Vollkräfte in der Schadensfeststellung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Schadensfeststellung	Vollkräfte in der Schadensfeststellung in Prozent aller Vollkräfte
Darmstadt	13,8	2,3	16,3 Prozent
Darmstadt-Dieburg	6,7	0,6	8,5 Prozent
Frankfurt am Main	29,0	2,1	7,3 Prozent
Fulda	12,6	3,0	23,9 Prozent
Gießen	13,2	2,9	21,9 Prozent
Groß-Gerau	8,3	1,6	19,3 Prozent
Hersfeld-Rotenburg	5,9	0,4	6,8 Prozent
Hochtaunuskreis	5,5	0,1	1,8 Prozent
Kassel	12,0	1,9	15,4 Prozent
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0,5	10,1 Prozent
Limburg-Weilburg	8,0	0,6	7,5 Prozent
Main-Kinzig-Kreis	7,3	1,0	13,0 Prozent
Main-Taunus-Kreis	9,6	(0,2)	2,1 Prozent
Marburg-Biedenkopf	10,6	2,8	25,9 Prozent
Odenwaldkreis	2,4	0,4	18,2 Prozent
Offenbach am Main	14,4	1,3	8,7 Prozent
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	1,9	26,0 Prozent
Waldeck-Frankenberg	4,6	(0,0)	0,9 Prozent
Werra-Meißner-Kreis	6,0	0,1	2,3 Prozent
Wetteraukreis	11,2	(0,2)	2,0 Prozent
Wiesbaden	22,9	3,7	16,2 Prozent
Gesamt	216,5	27,6	12,7 Prozent
Ämterdurchschnitt	10,3	1,3	12,7 Prozent

Bei den Ämtern, deren Werte in Klammern stehen, wurde die Schadensfeststellung an andere Ämter abgegeben.

Die Bearbeitungszeit wird von der Arbeit der Heimatauskunftsstellen beeinflusst, da für die meisten Schadensfeststellungen ein Heimatauskunftsstellen-Gutachten eingeholt werden muss. Nach den Feststellungen im Verlaufe der Untersuchung verging im Mittelwert ein Zeitraum von drei Jahren zwischen der Abgabe und dem Rücklauf des Antrags von den Heimatauskunftsstellen. Aufgrund dieser Abhängigkeit hätte es sich empfohlen, den Personaleinsatz im Bereich der Schadensfeststellung stärker dem Rücklauf von Gutachten anzupassen.

Der hohe Bearbeitungsstand von 99 Prozent sowie die unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Rücklaufzeiten der Heimatauskunftsstellen geringe Restabwicklungsdauer zeigen die nachgeordnete Bedeutung des Aufgabenbereichs Schadensfeststellung für die Zukunft der Lastenausgleichsämter.

#### 4.8 Die Hauptentschädigung

Nachdem ein ausgleichsfähiger Schaden festgestellt wurde, erfolgt die Zuerkennung und Erfüllung der Hauptentschädigung. Voraussetzung dafür ist, dass gemäß § 234 Absatz 1 Lastenausgleichsgesetz ein gesonderter Antrag auf Hauptentschädigung gestellt wird. Da nach § 235 Lastenausgleichsgesetz eine Ausgleichsleistung nur gewährt werden kann, wenn vorher ein Schaden festgestellt wurde, ist die Zahl der

## Die Hauptentschädigung

noch zu bearbeitenden Anträge durch den Ablauf der Antragsfrist in der Schadensfeststellung begrenzt.

Insgesamt sind bis Ende des Jahres 1997 in den Ausgleichsämtern 585.456 Anträge auf Hauptentschädigung zu bearbeiten gewesen. Davon waren zum 31. Dezember 1997 noch 912 (0,2 Prozent) unerledigt. Von den 584.544 erledigten Fällen wurden 85,0 Prozent mit Zuerkennungsbescheid und 15,0 Prozent anderweitig erledigt. 1997 wurden 1.583 Anträge bearbeitet.

Neben den unerledigten sind diejenigen Anträge zu bearbeiten, die sich aus den restlichen Anträgen auf Schadensfeststellung ergeben. Zur Prognose der noch entstehenden Hauptentschädigungsanträge geht die Überörtliche Prüfung davon aus, dass bei jeder positiven Schadensfeststellung auch ein Antrag auf Hauptentschädigung gestellt wird. Um die zukünftigen positiven Feststellungsbescheide zu berechnen, wird als Näherungswert der bisherige Prozentsatz der positiv entschiedenen Schadensfeststellungsanträge zu Grunde gelegt. Wendet man diesen Satz von 77 Prozent auf die 6.410 noch zu bearbeitenden Fälle in der Schadensfeststellung an, ergeben sich rund 5.000 weitere Hauptentschädigungsfälle. Mit den unerledigten Anträgen waren noch rund 6.000 Anträge zu bearbeiten. Addiert man diese Zahl zu den eingegangenen Anträgen hinzu, so erhält man eine Erledigungsquote von 99 Prozent.

Aus 1.583 in 1997 bearbeiteten Fällen ergibt sich bei unverändertem Personaleinsatz eine rechnerische Restabwicklungsdauer von vier Jahren. Wegen der Erledigungsquote ist davon auszugehen, dass die Hauptentschädigung im Wesentlichen abgeschlossen ist. Die frei werdenden Personalkapazitäten sollten für die Rückforderung eingesetzt werden. Für die Hauptentschädigung waren zum Prüfungszeitpunkt noch 12,34 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Ansicht 15: Vollkräfte in der Hauptentschädigung 1997

Vollkräfte in der Hauptentschädigung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Hauptentschädigung	Vollkräfte in der Hauptentschädigung in Prozent aller Vollkräfte
Darmstadt	13,8	0,7	4,9 Prozent
Darmstadt-Dieburg	6,7	0,5	8,0 Prozent
Frankfurt am Main	29,0	0,9	3,1 Prozent
Fulda	12,6	0,3	2,5 Prozent
Gießen	13,2	1,2	8,7 Prozent
Groß-Gerau	8,3	0,7	7,9 Prozent
Hersfeld-Rotenburg	5,9	0,4	6,8 Prozent
Hochtaunuskreis	5,5	0,1	1,8 Prozent
Kassel	12,0	0,2	1,8 Prozent
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0,4	7,9 Prozent
Limburg-Weilburg	8,0	0,6	7,5 Prozent
Main-Kinzig-Kreis	7,3	0,3	3,4 Prozent
Main-Taunus-Kreis	9,6	0,5	5,2 Prozent
Marburg-Biedenkopf	10,6	1,3	12,1 Prozent
Odenwaldkreis	2,4	0,2	8,5 Prozent
Offenbach am Main	14,4	0,2	1,1 Prozent
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	0,3	4,6 Prozent
Waldeck-Frankenberg	4,6	0,5	11,0 Prozent
Werra-Meißner-Kreis	6,0	0,3	4,7 Prozent
Wetteraukreis	11,2	1,3	11,7 Prozent

Vollkräfte in der Hauptentschädigung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Hauptentschädigung	Vollkräfte in der Hauptentschädigung in Prozent aller Vollkräfte
Wiesbaden	22,9	1,6	6,8 Prozent
Gesamt	216,5	12,5	5,7 Prozent
Ämterdurchschnitt	10,3	0,6	5,7 Prozent

#### 4.9 Die Kriegsschadenrente

Nach § 261 Lastenausgleichsgesetz kann zur Abgeltung von bestimmten Kriegs- und Kriegsfolgeschäden eine Kriegsschadenrente gewährt werden. Voraussetzung dafür ist, dass der Geschädigte bei Antragstellung das 65. (bei Frauen das 60. Lebensjahr) vollendet hat oder infolge von Krankheit oder Gebrechen dauernd erwerbsunfähig ist. Zusätzlich muss ihm nach seinen Einkommensverhältnissen die Bestreitung des Lebensunterhalts nicht möglich oder zumutbar sein.

Für die Kriegsschadenrente gilt nach §§ 264 Absatz 2 Satz 2 und 265 Absatz 4 Satz 3 Lastenausgleichsgesetz eine zweijährige Antragsfrist. Hier gilt der Stichtag des § 230 Absatz 2 Lastenausgleichsgesetz, nach dem Ansprüche nur geltend gemacht werden können, sofern der Geschädigte seinen ständigen Aufenthalt vor dem 1. Januar 1993 im Geltungsbereich des Grundgesetzes genommen hat. Somit ist die Antragsfrist im Bereich der Kriegsschadenrente zum 31. Dezember 1994 abgelaufen.

Die Tätigkeiten der Lastenausgleichsämter beschränken sich auf die Verwaltung der noch laufenden Renten. Dabei wird im Wesentlichen die weitere Anspruchsberechtigung der Bezieher aufgrund veränderter Einkommensverhältnisse überprüft. Weitere Arbeiten sind die Verwaltung der ruhenden Renten, der Abgleich mit der Ausgleichsbank und die abschließende Bearbeitung ausgeschiedener Fälle.

Zum 31. Dezember 1997 waren in den Lastenausgleichsämtern noch 4.160 Kriegsschadenrenten zu bearbeiten. Das durchschnittliche Alter der Rentenempfänger beträgt Ende 1997 85 Jahre. Nach der Sterbetafel 1994/1996 ergibt sich eine durchschnittlich verbleibende Rentenlaufzeit von 5,51 Jahren.

Für die Kriegsschadenrente waren zum Prüfungszeitpunkt 16,17 Vollzeitkräfte eingesetzt.

Ansicht 16: Vollkräfte in der Kriegsschadenrente 1997

Vollkräfte in der Kriegsschadenrente 1997				
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Kriegsschadenrente	Vollkräfte in der Kriegsschadenrente in Prozent aller Vollkräfte	Rentenfälle je Vollkraft
Darmstadt	13,8	0,2	1,4 Prozent	435,0
Darmstadt-Dieburg	6,7	1,2	18,5 Prozent	203,2
Frankfurt am Main	29,0	0,8	2,8 Prozent	225,0
Fulda	12,6	1,6	12,6 Prozent	113,9
Gießen	13,2	0,9	6,8 Prozent	292,2
Groß-Gerau	8,3	0,8	9,2 Prozent	205,3
Hersfeld-Rotenburg	5,9	0,5	7,6 Prozent	235,6
Hochtaunuskreis	5,5	0,2	3,6 Prozent	590,0
Kassel	12,0	1,8	15,0 Prozent	204,4
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0,9	16,8 Prozent	330,6
Limburg-Weilburg	8,0	0,7	8,1 Prozent	307,7

Vollkräfte in der Kriegsschadenrente 1997				
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Kriegsschadenrente	Vollkräfte in der Kriegsschadenrente in Prozent aller Vollkräfte	Rentenfälle je Vollkraft
Main-Kinzig-Kreis	7,3	1,0	13,7 Prozent	285,0
Main-Taunus-Kreis	9,6	0,4	4,2 Prozent	360,0
Marburg-Biedenkopf	10,6	0,6	5,6 Prozent	325,0
Odenwaldkreis	2,4	0,2	8,5 Prozent	350,0
Offenbach am Main	14,4	1,0	7,2 Prozent	255,3
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	0,6	8,4 Prozent	275,8
Waldeck-Frankenberg	4,6	0,4	8,8 Prozent	427,5
Werra-Meißner-Kreis	6,0	0,7	12,0 Prozent	208,3
Wetteraukreis	11,2	0,7	6,0 Prozent	406,0
Wiesbaden	22,9	1,1	4,8 Prozent	225,5
Gesamt	216,5	16,3	7,5 Prozent	257,3
Ämterdurchschnitt	10,3	0,8	7,5 Prozent	296,3

#### 4.10 Das Rückforderungsverfahren

Nach dem Rundschreiben des Präsidenten des Bundesausgleichsamts vom 9. März 1992 (Az. II/I-LA 3425-2/92) mussten die Ausgleichsamter alle Akten untersuchen, die Vermögensschäden in der sowjetischen Besatzungszone mit positiver Schadensfeststellung (außer Kriegssachschäden) betreffen. Die sich hieraus ergebenden Daten wurden erfasst und an die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen beziehungsweise die Berliner Staatsbank übermittelt. Diese sind angehalten, dem Ausgleichsammt mitzuteilen, ob ein Schadensausgleich erfolgt ist. Kenntnis von einem Schadensausgleich erhält das Ausgleichsammt auch durch Anzeigen von Verfahrensbeteiligten. Sofern der Antragsteller einen Schadensausgleich für einen schon vom Lastenausgleichsammt entschädigten Vermögenswert erhält, ist vom Ausgleichsammt das Rückforderungsverfahren gegen ihn oder gegebenenfalls gegen die Erben zu eröffnen. Diese Durchsicht ist in allen Ämtern abgeschlossen.

Zum 31. Dezember 1997 waren insgesamt 49.126 Rückforderungsfälle bei den Lastenausgleichsamtern erfasst. Durch Vollbescheid erledigt sind 22.151 Anträge (45 Prozent), 26.975 Anträge (55 Prozent) sind noch zu bearbeiten.

Von den mit Vollbescheid erledigten Anträgen betreffen 6.930 Rückforderungsbescheide (31 Prozent) und 15.221 anderweitige Erledigungen (69 Prozent).

Die für die Rückforderung eingesetzten 59,69 Vollkräfte haben in 1997 4.636 Anträge bearbeitet. Aus den unerledigten Anträgen ergibt sich bei unveränderter Personalstärke eine rechnerische Restabwicklungsdauer von sechs Jahren. Durch Einsatz der in der Schadensfeststellung und der Hauptentschädigung frei werdenden Personalkapazitäten ist jedoch bei ausreichendem Rücklauf durch die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen eine schnellere Beendigung des Rückforderungsverfahrens anzunehmen.

Ansicht 17: Vollkräfte in der Rückforderung 1997

Vollkräfte in der Rückforderung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Rückforderung	Vollkräfte in der Rückforderung in Prozent aller Vollkräfte
Darmstadt	13,8	3,6	26,0 Prozent
Darmstadt-Dieburg	6,7	2,3	34,4 Prozent

Vollkräfte in der Rückforderung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Rückforderung	Vollkräfte in der Rückforderung in Prozent aller Vollkräfte
Frankfurt am Main	29,0	11,4	39,5 Prozent
Fulda	12,6	1,4	10,9 Prozent
Gießen	13,2	1,5	11,6 Prozent
Groß-Gerau	8,3	2,2	26,3 Prozent
Hersfeld-Rotenburg	5,9	1,9	31,3 Prozent
Hochtaunuskreis	5,5	2,6	47,4 Prozent
Kassel	12,0	4,1	34,5 Prozent
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0,8	14,9 Prozent
Limburg-Weilburg	8,0	1,1	13,8 Prozent
Main-Kinzig-Kreis	7,3	1,6	21,7 Prozent
Main-Taunus-Kreis	9,6	4,2	43,6 Prozent
Marburg-Biedenkopf	10,6	2,1	19,7 Prozent
Odenwaldkreis	2,4	0,4	18,6 Prozent
Offenbach am Main	14,4	4,3	29,9 Prozent
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	1,7	22,9 Prozent
Waldeck-Frankenberg	4,6	1,1	23,7 Prozent
Werra-Meißner-Kreis	6,0	3,1	52,0 Prozent
Wetteraukreis	11,2	3,0	26,9 Prozent
Wiesbaden	22,9	5,3	23,2 Prozent
Gesamt	216,5	59,7	27,6 Prozent
Ämterdurchschnitt	10,3	2,8	27,6 Prozent

Um aus den noch zu bearbeitenden Anträgen den entstehenden Rückforderungsbetrag zu berechnen, wird unterstellt, dass sich das Verhältnis der durch Rückforderungsbescheid erledigten und der anderweitig erledigten Anträge nicht verändert. Bislang wurden bei dem Erledigungsstand von 45,1 Prozent 94 Millionen DM zurückgefordert. Unter obiger Prämisse ergibt sich aus den 54,9 Prozent noch zu bearbeitenden Anträgen ein Rückforderungsbetrag von 114 Millionen DM.

Unter der Annahme, dass der Anteil der für die Rückforderung eingesetzten Vollkräfte in Prozent aller Vollkräfte von 27,6 Prozent dem Anteil der der Rückforderung zuzurechnenden Personalausgaben an den gesamten Personalausgaben entspricht, werden für diesen Bereich jährliche Personalausgaben in Höhe von rund fünf Millionen DM errechnet.

Im Vergleich zu den durch alle Lastenausgleichsämtler verursachten Gesamtausgaben in 1997 von 23 Millionen DM und jährlichen Personalausgaben für die Rückforderung von rund 5 Millionen DM wird hier die Bedeutung des Aufgabengebiets Rückforderung deutlich. Die Relation zwischen jährlichen Gesamtausgaben und dem erwarteten Rückforderungsbetrag verdeutlicht, dass die Rückforderung zwar rentabel ist, eine zügige Abwicklung jedoch geboten erscheint.

#### 4.11 Die Archivierung

Grundlage des Archivierungsverfahrens ist das Rundschreiben zur Archivierung der Akten der Lastenausgleichsverfahren vom 15. August 1985. In der Vergleichenden Prüfung war festzustellen, dass die Standards der Archivierung unterschiedlich sind und sich an dem angegebenen Rundschreiben nur grob orientieren. So wird über die

reine Dokumentation und Vorbereitung der Archivierung im zentralen Bundesarchiv in Bayreuth hinaus in die Fallbearbeitung und sogar in die nochmalige Fallprüfung eingestiegen. Dies entspricht nicht den Verfahrensanweisungen der Archivierung: Die Schreiben vom 26. Juni 1986 und 22. Oktober 1988 regeln eindeutig, dass bei der letzten Durchsicht der Archivierung und Aussonderung von Akten nur eine grobe Durchsicht nach ausschließlich formalen Gesichtspunkten zu erfolgen hat und die zu archivierende Akte nicht einer Prüfung nach materiell-rechtlich richtigen Entscheidungen zu unterziehen ist.

Die bisherige Archivierungspraxis ist unter wirtschaftlichen Aspekten weiter zu straffen. Die Standards der Archivierung sollten durch eine verbindliche Arbeitsanweisung, die eine einfache und zügige Archivierung ohne Ansätze einer Fallüberprüfung und unter Nutzung moderner elektronischer Archivierungslösungen sicherstellt, vereinheitlicht werden.

Insgesamt waren für die Archivierung 18,3 Vollkräfte eingesetzt.

Ansicht 18: Vollkräfte in der Archivierung 1997

Vollkräfte in der Archivierung 1997			
Amt	Vollkräfte insgesamt	Vollkräfte in der Archivierung	Vollkräfte in der Archivierung in Prozent aller Vollkräfte
Darmstadt	13,8	1,6	11,4 Prozent
Darmstadt-Dieburg	6,7	(0,0)	0,0 Prozent
Frankfurt am Main	29,0	3,3	11,4 Prozent
Fulda	12,6	0,8	6,0 Prozent
Gießen	13,2	1,3	10,0 Prozent
Groß-Gerau	8,3	(0,0)	0,0 Prozent
Hersfeld-Rotenburg	5,9	0,8	13,1 Prozent
Hochtaunuskreis	5,5	1,7	30,7 Prozent
Kassel	12,0	(0,0)	0,0 Prozent
Lahn-Dill-Kreis	5,1	0,8	14,9 Prozent
Limburg-Weilburg	8,0	(0,9)	11,3 Prozent
Main-Kinzig-Kreis	7,3	(1,1)	14,5 Prozent
Main-Taunus-Kreis	9,6	1,8	18,2 Prozent
Marburg-Biedenkopf	10,6	1,4	13,0 Prozent
Odenwaldkreis	2,4	(0,0)	0,0 Prozent
Offenbach am Main	14,4	(0,2)	1,6 Prozent
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	(0,0)	0,1 Prozent
Waldeck-Frankenberg	4,6	1,0	22,9 Prozent
Werra-Meißner-Kreis	6,0	1,1	18,5 Prozent
Wetteraukreis	11,2	0,5	4,7 Prozent
Wiesbaden	22,9	(0,2)	0,7 Prozent
Gesamt	216,5	18,5	8,5 Prozent
Ämterdurchschnitt	10,3	0,9	8,5 Prozent

Die Ämter, deren Werte in Klammern stehen, archivierten in 1997 noch nicht die Aktenbestände.

#### 4.12 Grundlagen und Analyse einer zukünftigen Organisation

Grundlage für Ansätze und Modelle der künftigen Organisation der Lastenausgleichsverwaltung beziehungsweise der Lastenausgleichsämter sind die benötigten personellen Ressourcen zur Fallbearbeitung und zur Restabwicklung. Die benötigten Ressourcen



cen (Personalbedarf) werden durch die (noch) zu bearbeitenden Fälle (Fallzahlen) und die fallbezogenen Bearbeitungszeiten determiniert.

Die Analyse des Lastenausgleichsverfahrens hat gezeigt, dass sich die mittleren Bearbeitungszeiten (durchschnittliche Bearbeitungszeit einer Fallkategorie des Lastenausgleichs) der untersuchten Bereiche der Ämter unterschiedlich darstellen:

Ansicht 19: Übersicht über die Schwankungsbreiten der mittleren Bearbeitungszeiten 1997

Schwankungsbreiten der mittleren Bearbeitungszeiten 1997			
Aufgabe	Schwankungsbreite der mittleren Bearbeitungszeiten		Mittelwert in Minuten
	Kleinste mittlere Bearbeitungszeit in Minuten	Größte mittlere Bearbeitungszeit in Minuten	
Schadensfeststellung	345	3.681	1.244
Hauptentschädigung	164	5.222	1.159
Kriegsschadenrente	162	825	357
Rückforderung	435	3.202	1.251
Archivierung	21	246	110

Für die Bearbeitungszeiten bei der Archivierung gilt: Der Durchschnittswert der mittleren Bearbeitungszeit in der Archivierung ist als Vorgabewert ungeeignet. Nach empirischen Erkenntnissen, belegt durch Aussagen betroffener Mitarbeiter der Archivierung, durch Amts- und Abteilungsleiter und von Arbeitsaufzeichnungen, ist eine durchschnittliche Archivierungsleistung von 20 Akten je Arbeitstag zu bewältigen. Dies entspricht 4.060 Akten je Vollkraft und Jahr oder einer mittleren Bearbeitungszeit von 23 Minuten je Fall. Dieser Ansatz wird durch die Archivierungsleistung des Amts Main-Taunus-Kreis (23 Minuten) belegt. Die künftigen Archivierungsleistungen sollten an dem Vorgabewert von rund 23 Minuten je Fall ausgerichtet werden.

Die über alle Fallkategorien des Lastenausgleichs auftretenden Schwankungsbreiten sind sowohl empirisch als auch organisationstheoretisch und statistisch signifikant und atypisch. Die Ursachen sind vielschichtig und liegen sowohl in fehlenden steuernden zentralen Vorgaben und einer daraus resultierenden unterschiedlichen Priorität der Aufgaben in den jeweiligen Ämtern als auch in qualifikationsbedingten unterschiedlichen Leistungsgraden in den jeweiligen Verwaltungen.

Mit dem Ziel einer zügigen Restabwicklung des Lastenausgleich ist – mit Ausnahme der Archivierung – eine Orientierung mindestens an den mittleren Bearbeitungszeiten der jeweiligen Fallkategorien empfehlenswert und realisierbar. Als Mindestanforderung für die leistungsschwächeren Ämter muss der Maßstab der durchschnittlichen mittleren Bearbeitungszeit gelten. In diesem Zusammenhang sind deutliche Einsparpotenziale wahrscheinlich.

Die rückläufigen Fallzahlen des Lastenausgleichsverfahrens lassen in der gegenwärtigen Organisationsstruktur von 23 Ämtern im Land Hessen einen effektiven Personaleinsatz sowie eine effektive Personalsteuerung und damit eine effiziente Abwicklung des Lastenausgleichs nicht zu. Gleichzeitig sind im Hinblick auf die spezifischen Qualifikationsanforderungen Kombinationslösungen mit anderen Verwaltungsbereichen nicht opportun. Ferner ist unter Berücksichtigung der Anforderungen an die Mindestgröße einer funktionsfähigen Organisationseinheit (Leitungsfunktionen, Service- und Assistenzfunktionen, Sachbearbeiter nach Fallkategorien und beste Leitungsspan-

ne -Verhältnis von Führungskraft und Mitarbeiterinnen / Mitarbeiter) die Beibehaltung der gegenwärtigen Organisationsstruktur – auch unter Berücksichtigung der verbleibenden Restdauer des Lastenausgleichsverfahrens nicht empfehlenswert.

### 4.13 Szenarien des Reformkonzepts für den Lastenausgleich

Als Ansätze einer Reorganisation bzw. eines Reformkonzepts des Lastenausgleichs in Hessen kommen folgende Modelle in Betracht:

#### Modell 1: Outsourcing

Es wird ein zentraler externer Dienstleister beauftragt, der die Bearbeitung und Restabwicklung der Lastenausgleichsverwaltung auf der Basis von Fallpreisen nach absehbaren Zeitaufwendungen übernimmt.

Dieses Modell ist nicht zu empfehlen, da

- die für den Lastenausgleich erforderlichen Kenntnisse wegen der Komplexität nicht oder nur eingeschränkt auf dem Markt zu erwerben sind.
- die durch den Lastenausgleich in den Ämtern gebundenen Personalkapazitäten nicht kostenneutral in die übrige Verwaltung überzuführen sind.

#### Modell 2: Zentrale Landesbehörde

Bei diesem Modell wird eine zentrale Landesbehörde neu eingerichtet oder der Lastenausgleich wird bestehenden Strukturen der Landesverwaltung angegliedert.

Auch dieses Modell wird verworfen, da

- die Bündelung des Personals an einem Ort zur Abwicklung des Lastenausgleichs nur eingeschränkt umsetzbar sein dürfte (personalwirtschaftliche Restriktionen),
- die logistischen Voraussetzungen wie die räumlichen Kapazitäten klärungsbedürftig sind,
- der Aufwand zur Einrichtung einer zentralen Landesbehörde den Nutzen einer Zentralisierung unter Berücksichtigung der Restlaufzeiten deutlich übersteigt.

#### Modell 3: Bedarfsorientierte Steuerung des Ressourceneinsatzes und institutionelle Rückstufung

Der Ressourceneinsatz im Lastenausgleich wird nach den Zahlen und Werten dieser Vergleichenden Prüfung gesteuert und sukzessive nach den rückläufigen Fallzahlen reduziert. Die Organisationseinheiten Lastenausgleich werden sukzessive in den bisherigen Verwaltungen rückgestuft (Amt, Abteilung, Sachgebiet, Stelle) und anderen Organisationseinheiten mit sachlichen Bezügen zugeordnet.

Die Vorteile dieses Modells bestehen darin, dass

- ohne größere logistische Voraussetzungen oder sonstigen Aufwand ein bedarfsorientierter Ressourceneinsatz erreicht werden kann beziehungsweise Ressourcen umzuschichten sind,
- im Hinblick auf die Restlaufzeit 31. Dezember 2003 Veränderungen nicht für einen kurzfristigen Zeitraum vorzunehmen sind.

Der Nachteil dieses Modells ist darin zu sehen, dass

- kein institutioneller Zwang entsteht, Ressourcen und Strukturen zurückzuführen,
- leistungsfähige Arbeits- und Organisationseinheiten bei dem vergleichsweise umfassenden Fachgebiet Lastenausgleich nicht entstehen. Nachteilig sind eine zu erwartende geringere Fachlichkeit und höherer allgemeiner Fixaufwand zur Bewältigung des Fachgebiets.

Modell 4: Einrichtung von drei kommunalen Schwerpunktämtern

Um eine wirtschaftliche Abwicklung des Lastenausgleichs in leistungsfähigen Organisationseinheiten zu gewährleisten, wird empfohlen, die Aufgaben des Lastenausgleichs künftig in Schwerpunktämtern zu bündeln.

Die Vorteile dieses Modells sind:

- Die in den Schwerpunktämtern vorhandenen personellen Ressourcen werden ausgelastet. Der Personalbestand der jeweiligen Schwerpunktämter dürfte 60 bis 70 Prozent der benötigten Stellen ausmachen. Eine Neuordnung mit den absehbaren Überleitungsaufwendungen ist vor dem Hintergrund der prognostizierten Restlaufzeit wirtschaftlich vertretbar. Als Voraussetzung gilt, dass ein zeitnahe Entscheidungsprozess stattfindet.
- Eine zeitlich befristete Abordnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus der Region zur Abwicklung des Lastenausgleichs im Schwerpunktamt ist erfolgversprechend.
- Ein sukzessiver sozialverträglicher Abbau vorhandener Personalkapazitäten sowie eine Überführung des freigesetzten Personals in die übrigen Aufgabenbereiche der Verwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte wird erleichtert.
- Die logistischen Voraussetzungen wie die räumlichen Kapazitäten zur Bildung der Schwerpunktämter sind weitestgehend vorhanden oder mit überschaubaren Aufwendungen herzustellen.
- Dem Prinzip der Bürgernähe ist Rechnung getragen.

Die Aufgabenbündelung in den Schwerpunktämtern umfasst Schadensfeststellung, Hauptentschädigung, Kriegsschadenrente und Rückforderungen. Dabei ist zu erwägen, den Aufgabenbereich Kriegsschadenrente aufgrund der nur noch geringen Fallzahlen (siehe Textziffer 4.9) zu zentralisieren. Die Archivierung ist auch künftig von den Landkreisen und kreisfreien Städten selbst wahrzunehmen, da aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine Zusammenführung des Aktenbestands bei den Schwerpunktämtern nur mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand möglich sein wird.

Wesentliche Kriterien zur Auswahl eines Schwerpunktamts muss die räumliche Größe und der Umfang der Personalkapazitäten des bestehenden Amtes sowie seine Erreichbarkeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln sein.

Zur künftigen Struktur der Lastenausgleichsverwaltung in Hessen schlägt die Überörtliche Prüfung vor, drei Schwerpunktämter zu bilden. Davon sollte jeweils eines in Nord-, Mittel- und Südhessen angesiedelt sein. Grundlage für die Bildung und Ressourcenausstattung der Schwerpunktämter sollen folgende Personalkapazitäten sein:

Ansicht 20: Personalkapazitäten im Ist und im Soll 1997

Personalkapazitäten im Ist und im Soll 1997		
	Vollzeitäquivalente Ist-Kapazität	Vollzeitäquivalente Soll-Kapazität
Darmstadt	13,8	11,2
Darmstadt-Dieburg	6,7	5,5
Frankfurt am Main	29,0	22,6
Fulda	12,6	8,6
Gießen	13,2	13,2
Groß-Gerau	8,3	3,7
Hersfeld-Rotenburg	5,9	5,8
Hochtaunuskreis	5,5	4,9
Kassel	12,0	11,6

Personalkapazitäten im Ist und im Soll 1997		
	Vollzeitäquivalente Ist-Kapazität	Vollzeitäquivalente Soll-Kapazität
Lahn-Dill-Kreis	5,1	4,7
Limburg-Weilburg	8,0	7,0
Main-Kinzig-Kreis	7,3	6,9
Main-Taunus-Kreis	9,6	9,0
Marburg-Biedenkopf	10,6	9,1
Odenwaldkreis	2,4	2,3
Offenbach am Main	14,4	8,4
Schwalm-Eder-Kreis	7,4	6,7
Waldeck-Frankenberg	4,6	4,4
Werra-Meißner-Kreis	6,0	5,5
Wetteraukreis	11,2	6,0
Wiesbaden	22,9	16,2
Summe	216,5	173,3

Bezogen auf die Personalaufwendungen in den Ämtern ergibt sich damit ein Kostensenkungspotenzial von vier Millionen DM jährlich (216 zu 173 Stellen).<sup>9</sup>

Es ist davon auszugehen, dass bei einer Bündelung der Aufgaben der Lastenausgleichsverwaltung auf drei Schwerpunkttämter weitere Rationalisierungspotenziale erschlossen werden. Nach empirischen Erkenntnissen bei Fusionen wird sich nach der Konzentration auf drei Schwerpunkttämter wegen der Neugestaltung und Optimierung der Ablauforganisation, der flächendeckenden Technikunterstützung, vor allem durch den Wegfall von Doppelfunktionen (Karteiwesen) ein weiteres Rationalisierungspotenzial von 20 bis 25 Prozent ergeben. Der rechnerisch ermittelte Personalbedarf von 173 Stellen wird auf 130 bis 138 Stellen reduziert werden können.

Als flankierende Maßnahmen zur Realisierung des skizzierten Reformkonzepts ergeben sich folgende Notwendigkeiten:

- Schaffen der formellen Voraussetzungen und Herbeiführen einer Zusammenarbeit der Landkreise und kreisfreien Städte zur Einrichtung von Schwerpunkttämtern des Lastenausgleichs,
- Entwickeln eines Personalplanungs- und Personalverwendungskonzepts (unter Berücksichtigung von Fluktuation, Umsetzungsmöglichkeiten, Personalentwicklung und -qualifizierung),
- Entwickeln von Anreizsystemen zum freiwilligen Übergang in Schwerpunkttämter (Prämiensysteme, Zulagen) und zur zeitgerechten Abarbeitung der Fälle,

<sup>9</sup> Die Personalbedarfsermittlung basiert auf den Fallzahlen des Lastenausgleichs von 1997 und beschreibt im Ergebnis nicht die aktuelle personelle Situation. In einem ersten Schritt wurden die Fachaufgaben (Schadensfeststellung, Hauptentschädigung, Kriegsschadenrente und Rückforderung) bemessen. Für die Bemessung der Fachaufgaben wurden die mittleren Bearbeitungszeiten herangezogen. Für die überdurchschnittlich leistungsschwachen Ämter wurde die durchschnittliche mittlere Bearbeitungszeit der jeweiligen Fachaufgabe, für die überdurchschnittlich leistungsstarken Ämter die jeweils eigene mittlere Bearbeitungszeit, also Ist = Soll angewandt. In einem weiteren Schritt wurde die aus der Vergleichenden Prüfung gewonnene Information (durchschnittliche Relation von Fachaufgaben 70 Prozent) zu Querschnittsaufgaben einschließlich aller ausgleichsamtfremden Aufgaben auf die im ersten Schritt bemessenen Fachaufgaben übertragen.

- gegebenenfalls verwaltungsbezogene Differenzierung der vergleichenden Personalbemessung.

Die mit der Umsetzung dieser Maßnahmen verursachten Kosten, sind bei allen weiteren Reorganisationsentscheidungen zu berücksichtigen.

#### 4.14 Zusammenfassende Wertung Schadensfeststellung, Hauptentschädigung, Rückforderungsverfahren, Kriegsschadenrente, Archivierung

Die Vergleichende Prüfung hat gezeigt, dass die beim Lastenausgleich zu bearbeitenden Anträge und Verfahren zu einem Großteil erledigt sind.

So sind bei der Schadensfeststellung und der Hauptentschädigung Erledigungsquoten von 99 Prozent zu konstatieren. Die daraus zu errechnende Restlaufzeit für die Schadensfeststellung beläuft sich auf drei Jahre und für die Hauptentschädigung auf vier Jahre.

Zum 31. Dezember 1997 waren in den Lastenausgleichsämbtern noch 4.160 Kriegsschadenrenten zu bearbeiten. Auf Basis der Sterbetafel 1994 / 1995 ergibt sich eine durchschnittlich verbleibende Rentenlaufzeit von 5,51 Jahren.

Für die Rückforderung ergibt sich eine Erledigungsquote von 45 Prozent. Aus den noch zu bearbeitenden 26.975 Anträgen errechnet sich eine rechnerische Restabwicklungsdauer von sechs Jahren.

Mit der Archivierung hatten zum Zeitpunkt der Untersuchung fünf Ämter noch nicht begonnen. Die Erledigungsquote liegt hier bei 33 Prozent. Aufgrund des heterogenen Bearbeitungsstands der Ämter ist eine Berechnung der durchschnittlichen Restlaufzeit nicht zielführend.

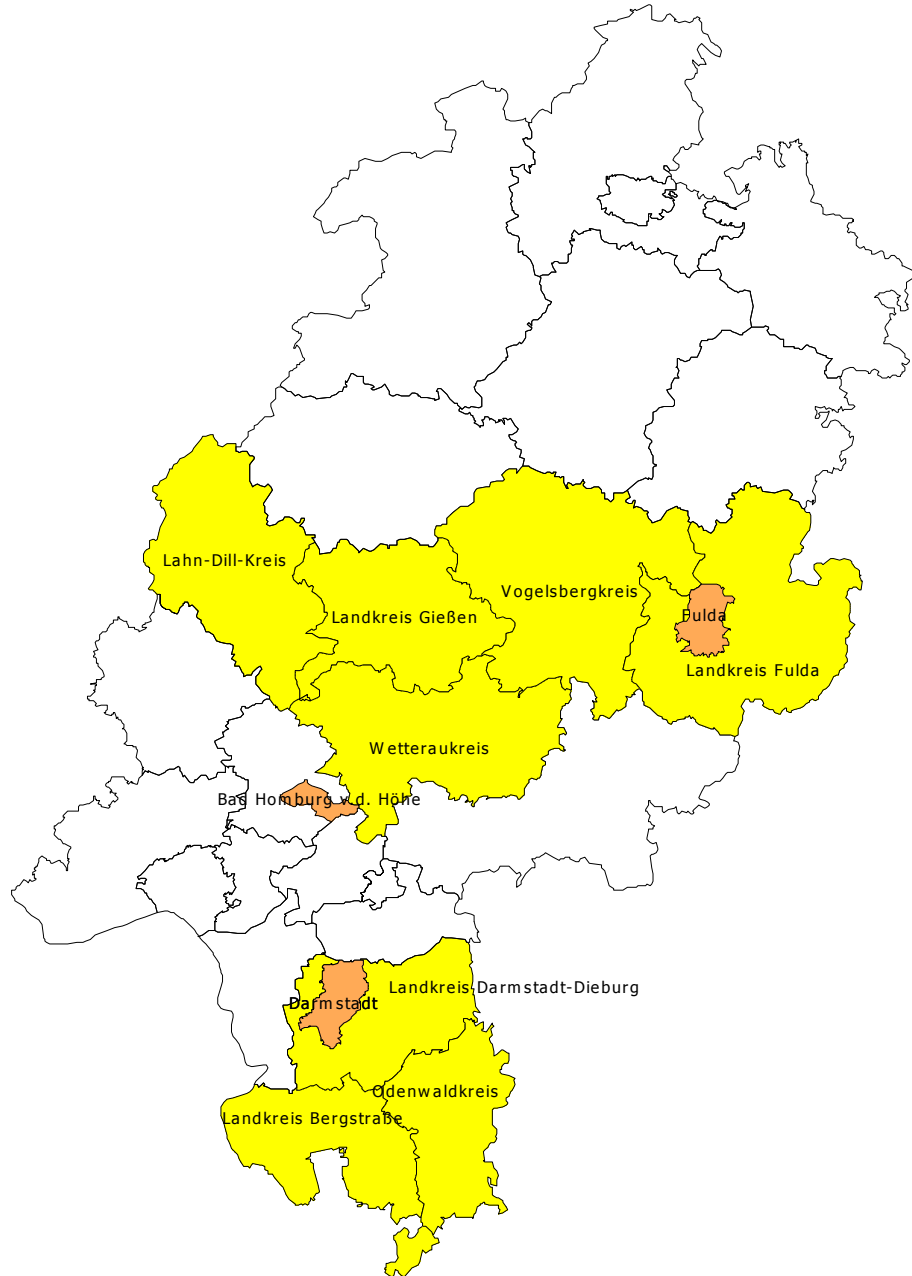
Wegen der hohen Erledigungsquote bei der Schadensfeststellung und Hauptentschädigung, sowie der nur noch geringen Zahl der Kriegsschadenrentenempfänger empfiehlt die Überörtliche Prüfung, den Arbeitsschwerpunkt künftig noch stärker auf die Archivierung und die Rückforderung auszurichten. Unter Berücksichtigung der rein rechnerisch ermittelten Restlaufzeiten in Kombination mit der „Umschichtung“ freigesetzten Personals aus der Schadensfeststellung und der Hauptentschädigung zu Archivierung und Rückforderung ist eine Abwicklung des Lastenausgleichs bis zum 31. Dezember 2003 realisierbar.

Lediglich bei der Kriegsschadenrente müssen danach wenige Fälle weiterhin zentral geführt und bearbeitet werden, wozu es keiner eigenen Spezialverwaltung mehr bedarf. Schadensfeststellung, Hauptentschädigung und Archivierung sind bis zu diesem Zeitpunkt abzuschließen. Gegebenenfalls verbleibende Fälle aus dem Rückforderungsbereich sollen nach diesem Zeitpunkt entweder niedergeschlagen oder extern an Rechtsanwälte vergeben werden.

Unabhängig von der historischen und nationalen Aufgabe des Lastenausgleichs sowie dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit ist in dieser Endphase der Bearbeitung des Lastenausgleichs nach betriebswirtschaftlichen Aspekten zu fragen und zu prüfen, wie lange Infrastrukturen und Ressourceneinsatz noch in einem angemessenen Verhältnis zu den Rückforderungsbeträgen stehen. Der Gesetzgeber ist gefordert, ein Lastenausgleichsschlussgesetz zu verabschieden.

## 5. Sechsfundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“

Ansicht 21: „Volkshochschulen“ – Städte und Landkreise



### 5.1 Geprüfte Städte und Landkreise

Landkreis Bergstraße, Landkreis Darmstadt-Dieburg, Landkreis Fulda, Landkreis Gießen, Lahn-Dill-Kreis, Odenwaldkreis, Vogelsbergkreis, Wetteraukreis und die Städte Bad Homburg v.d. Höhe, Darmstadt und Fulda

### 5.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Januar 1999 bis März 2000

Schüllermann und Partner GmbH, Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, Steuerberatungsgesellschaft in Dreieich

### 5.3 Leitsätze

**Die Überörtliche Prüfung regt an zu erwägen, ob Einrichtung und Betrieb von Volkshochschulen als freiwillige Aufgaben der Städte und Landkreise zu betrachten sind.**

**Betrieb und Unterhaltung der Volkshochschulen sind für die Träger mit hohen Kosten verbunden. Die Unterdeckung beträgt trotz der Landeszuschüsse für die Volkshochschulen durchschnittlich 35 Prozent der Gesamtkosten.**

**Das bislang zur Erfüllung der Pflichtaufgaben bestehende Zuschusssystem ist unter wirtschaftlichen Anreizgesichtspunkten verbesserungsfähig.**

**Die Volkshochschulen sind als selbständig bilanzierende und kostenrechnende Einheiten zu konzipieren, um Transparenz über die Leistungserstellung zu gewährleisten.**

**In Kenntnis der tatsächlichen Kosten und Leistungen ist jedes einzelne Angebot systematisch zu bewerten, um es unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern.**

**Neun Einrichtungen haben keine Kostenrechnung; sie ist Voraussetzung für eine qualifizierte Gebührenkalkulation.**

**Eine Differenzierung der Teilnehmerentgelte, die sich am Marktpreis sowie an den Teilnehmerzahlen orientiert, ist empfehlenswert, um bestehende Erlöspotenziale zu nutzen.**

**Die Teilnehmerzahlen, Unterrichtseinheiten und Veranstaltungen je Vollzeitkraft schwanken stark. Sofern Überkapazitäten bei hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeitern nicht abgebaut werden, sollen sie zur Kursleitung eingesetzt werden.**

**Oft sind bei Veranstaltungen nicht einmal die direkt zurechenbaren Einzelkosten von den Entgelten gedeckt. Eine mindestens an den variablen Kosten orientierte Gebührenkalkulation ist geboten.**

### 5.4 Einleitung

Die 56. Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“ hatte elf hessische Volkshochschulen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nach folgenden Kriterien miteinander verglichen:

- Gebührengestaltung
- Angebotsstruktur
- Ausfallquoten
- Kursbelegung
- Kennzahlen zum Mitarbeitereinsatz
- Kosten- und Finanzierungsstruktur
- Deckungsbeitragsrechnung

### 5.5 Empfehlungen

§ 5 Absatz 1 VHSG verpflichtet kreisfreie Städte, Landkreise und kreisangehörige Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern zur Unterhaltung einer Volkshochschule.

Die Überörtliche Prüfung hatte festzustellen, dass die Kreise und Städte Volkshochschulkurse nach eigener Verantwortung mit vielfältigen Bildungsinhalten vermitteln. Da dem so ist, besteht keine Notwendigkeit mehr, das Volkshochschulwesen als kommunale Pflichtaufgabe vorzugeben. Die Kreise und Städte sollen innerhalb ihrer Autonomie klären, ob und in welchem Umfang sie mit ihrem Volkshochschulangebot auf die regionalen Bedürfnisse der Erwachsenenbildung eingehen wollen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt Landesregierung und Landtag zu erwägen, das Gesetz über Volkshochschulen vom 12. Mai 1970 (GVBl. I S. 198) wie folgt zu ändern:

In § 5 Absatz 1 werden die Worte „sind verpflichtet“ durch „können“ ersetzt.

### 5.6 Rechtliche Grundlagen

Rechtsgrundlage für die Tätigkeit der Volkshochschulen ist das zuvor erwähnte hessische Volkshochschulgesetz (VHSG) in der Fassung vom 21. Mai 1988 (GVBl. I S. 198).

Die Aufgabe der Volkshochschulen ist in § 1 VHSG bzw. der Satzung der Volkshochschule der Körperschaft definiert. Volkshochschulen sollen ihren Hörern Kenntnisse und Fertigkeiten für Leben, Beruf und gesellschaftliche Tätigkeit vermitteln. Das Bildungsangebot der Volkshochschule wendet sich an alle Erwachsenen und Heranwachsenden, die ihr Wissen und ihre Bildung erweitern wollen und durch Weiterlernen eine ständige Auseinandersetzung mit den Veränderungen auf allen Gebieten des gesellschaftlichen Lebens anstreben (§ 1 Satz 2 VHSG). Dieses Bildungsangebot soll jedermann ohne Rücksicht auf Vorbildung, gesellschaftliche Stellung, Beruf, Nationalität und Religion zugänglich sein. Sonderveranstaltungen für Teilnehmer mit bestimmter Vorbildung sind zulässig (§ 3 Absatz 1 VHSG).

Der Wortlaut des § 1 VHSG gibt für das Bildungsangebot keine konkreten Inhalte vor; vielmehr soll das Bildungsangebot so ausgerichtet sein, dass durch Weiterlernen eine ständige Auseinandersetzung mit den Veränderungen auf allen Gebieten gesellschaftlichen Lebens möglich ist. Die dynamische Entwicklung der modernen Gesellschaft, der Strukturwandel in den klassischen Berufsfeldern und die gestiegenen Anforderungen führen dazu, dass Bildungsbedürfnisse und Bildungsinteressen sich ändern und das Bedürfnis nach Weiterbildung auf völlig neuen Gebieten entsteht. Die Volkshochschule darf und muss daher ihr Angebot an diese Zustände anpassen. Hierbei sind die Volkshochschulen nicht auf eine bestimmte Angebots- oder Weiterbildungsform beschränkt.

### 5.7 Grundlagen für die Berechnung der Wirtschaftlichkeit von Volkshochschulen

Die Volkshochschulen unterliegen als Teil der staatlichen Verwaltung dem Wirtschaftlichkeitsgebot. Daneben sind der im VHSG nicht weiter konkretisierte Bildungsinhalt sowie Randbedingungen wie ländliche oder städtische Strukturen, Arbeitslosenquote, Ausländeranteil zu berücksichtigen; so kann es aus Sicht der Volkshochschule wünschenswert sein, Bildungsangebote zu unterbreiten, die aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten entfallen würden.

Für die Analyse der Wirtschaftlichkeit wurden als maßgebliche Leistungsmenge „geleitete Unterrichtseinheiten“ und „betreute Teilnehmer“ berücksichtigt. Mit der Wahl dieser Kriterien wird den unterschiedlichen Angebotsstrukturen der Volkshochschulen (beispielsweise langlaufende Sprach- oder Schulabschlusskurse oder Wochenendseminare) Rechnung getragen.

Auf weitere Kennzahlen wie Teilnehmernutzungsstunden, die sich aus Multiplikation von Teilnehmern und Unterrichtseinheiten ergeben, wurde verzichtet, da sonst Unterschiede zwischen den Volkshochschulen egalisiert würden. Besonderheiten wie das Angebot der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg im Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse mit 23.044 Unterrichtseinheiten (Durchschnittswert 2.897 Unterrichtseinheiten) würden nicht mehr deutlich.

Da die Volkshochschulen einerseits Kurse einrichteten, die im Jahr 1997 begannen und in 1998 fortgesetzt wurden, andererseits Kurse vorhanden waren, die in 1998 begannen und über den Jahreswechsel liefen, wurden die für die Vergleichende Prüfung wichtigen Daten periodengerecht abgegrenzt, um die Vergleichbarkeit herzustellen.



Zur Beurteilung der wirtschaftlichen Ergebnisse wurde eine mehrstufige Deckungsbeitragsrechnung vorgenommen (vergleiche 5.22 Deckungsbeiträge).

Mit dieser Deckungsbeitragsrechnung für alle elf Volkshochschulen wurde offenbar, dass die Volkshochschulen das Gebot der Wirtschaftlichkeit bei der Leistungserbringung unterschiedlich gut erfüllen.

Ansicht 22: Unterdeckung der Volkshochschulen<sup>10</sup>

Unterdeckung der Volkshochschulen 1998				
	Differenz zur kostendeckenden Gebühr	Unterdeckung Gesamt	Unterdeckung je Teilnehmer	Unterdeckung je Unterrichtseinheit
VHS	DM	DM	DM / TN	DM / UE
Bad Homburg	-2	-1.042.049	-68	-34
Stadt Fulda	-4	-448.980	-94	-45
Lahn-Dill-Kreis	-3	-632.567	-81	-36
LK Bergstraße	-3	-558.696	-99	-38
LK Darmstadt-Dieburg	-2	-1.498.267	-142	-26
LK Fulda	-3	-1.002.736	-70	-32
LK Gießen	-3	-753.813	-81	-34
Odenwaldkreis	-5	-504.968	-129	-49
Stadt Darmstadt	-3	-1.221.166	-96	-40
Vogelsbergkreis	-3	-780.605	-62	-37
Wetteraukreis	-3	-1.073.654	-87	-32
<b>Mittelwert</b>	<b>-3</b>	<b>-865.227</b>	<b>-92</b>	<b>-37</b>

Die Unterdeckungen der Volkshochschulen wurden auf die betreuten Teilnehmer und die geleisteten Unterrichtseinheiten bezogen. Im Jahr 1998 lag der durchschnittliche Zuschuss des Trägers der Volkshochschularbeit bei 92 DM je Teilnehmer und 37 DM je Unterrichtseinheit. Die Bandbreite des Zuschussbedarfs bewegte sich zwischen 62 DM und 142 DM je Teilnehmer und 26 DM und 49 DM je Unterrichtseinheit. Damit wird deutlich, dass die Volkshochschulen unterschiedliche Potenziale zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit aufweisen. Näherungsweise wurde die Differenz zur kostendeckenden Gebühr ermittelt.

Durchschnittlich hätte ein Teilnehmer 3 DM mehr je Unterrichtseinheit zahlen müssen, um Kostendeckung bei den Volkshochschulen in 1998 zu erreichen. Die Bandbreite lag zwischen 2 DM und 5 DM.

## 5.8 Zuschüsse des Landes Hessen an die Volkshochschulen

Gemäß § 6 Absatz 1 VHSG haben die Träger der Volkshochschulen Anspruch auf Zuschüsse zu den Personalkosten der Volkshochschulen an das Land Hessen. Die Höhe bemisst sich dabei nach den verfügbaren Haushaltsmitteln sowie den in Anlage 1 zur Richtlinie für Zuschüsse nach dem Volkshochschulgesetz festgelegten Prozentsätzen und Bemessungsgrundlagen. Die Anzahl der zuschussfähigen Stellen ergibt sich aus Anlage 3 zur Richtlinie und ist an der Einwohnerzahl orientiert.

Es zeigte sich, dass die Landeszuschüsse zu den Personalkosten bei den elf Einrichtungen im Mittelwert 16 Prozent der Gesamtkosten deckten; die Bandbreite lag zwischen 11 Prozent (Landkreis Fulda) und 23 Prozent (Stadt Fulda). Absolut gesehen bewegten sich die Landeszuschüsse zu den Personalkosten zwischen rund 248.000 DM (Stadt Fulda) und rund 617.000 DM (Landkreis Darmstadt-Dieburg). Der Mittelwert lag bei rund 378.000 DM.

<sup>10</sup> Der Verständlichkeit halber und um Scheingenaugkeiten zu vermeiden, wird bei Zahlen auf die Darstellung von Nachkommastellen verzichtet. Statt dessen wurden die Beträge gerundet. Daher können bei den Folgeberechnungen rundungsbedingt marginale Unstimmigkeiten auftreten.

## Strukturdaten der Volkshochschulen

Ein an der Stellenanzahl orientiertes Zuschussystem, innerhalb dem sich die zuschussfähigen Stellen anhand von Einwohnerzahlen ergeben, vernachlässigt die Höhe der von den Volkshochschulen erbrachten Leistungen und ist als Anreizsystem zu wirtschaftlichem Handeln ungeeignet.

Ein an Wirtschaftlichkeitsaspekten orientierter Zuschuss wird mit dem Deckungsbeitrag I berechnet. Diese Maßzahl enthält wirtschaftliche Leistungsdaten einer VHS-Veranstaltung, (Gebühren, Teilnehmer, Unterrichtseinheiten sowie Dozentenhonore), nach folgender Formel:

$$\text{Deckungsbeitrag I} = (\text{Gebühr} \times \text{Teilnehmer} \times \text{Unterrichtseinheiten}) \text{ abzüglich} \\ (\text{Stundensatz} \times \text{Unterrichtseinheiten}).$$

### 5.9 Strukturdaten der Volkshochschulen

Zur Verdeutlichung der Unterschiede zwischen den elf Volkshochschulen wurden folgende Strukturdaten erfasst:

Ansicht 23: Strukturdaten für den Prüfungszeitraum

Strukturdaten für den Prüfungszeitraum 1998							
Bezeichnung	Einwohner	Einwohner je qkm	Weiterbildungsdichte <sup>11</sup>	Unterrichtseinheiten	Teilnehmer <sup>12</sup>	Kurse	Personalausstattung
VHS	Anzahl	Anzahl / qkm	UE / 1000 EW	Anzahl	Anzahl	Anzahl	Anzahl Vollkräfte
Bad Homburg	124.188	380	245	30.445	15.408	1.108	9,75
Stadt Fulda	62.777	603	159	10.006	4.781	439	6,00
Lahn-Dill-Kreis	263.511	265	67	17.649	7.764	702	9,30
LK Bergstraße	261.138	362	57	14.874	5.648	450	7,50
LK Darmstadt-Dieburg	282.667	428	201	56.906	10.520	965	13,93
LK Fulda	152.932	110	203	31.116	14.360	1.178	9,00
LK Gießen	179.682	295	123	22.184	9.304	875	9,00
Odenwaldkreis	99.282	159	103	10.240	3.901	363	7,25
Stadt Darmstadt	135.185	1.105	225	30.472	12.746	979	9,83
Vogelsbergkreis	118.876	81	176	20.943	12.577	947	8,63
Wetteraukreis	289.216	262	116	33.571	12.336	1.093	12,70
<b>Mittelwert</b>	<b>179.041</b>	<b>368</b>	<b>152</b>	<b>25.310</b>	<b>9.940</b>	<b>827</b>	<b>9,36</b>

Die Volkshochschulen werden von vielfältigen Rahmenbedingungen beeinflusst. So versorgt der Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. mit seinem Angebot die Hälfte des Hochtaunuskreises, während sich die Kreisvolkshochschule Bergstraße der Konkurrenz von drei städtischen Volkshochschulen gegenüber sieht und die Lahn-Dill-Akademie in Konkurrenz zur Volkshochschule der Stadt Wetzlar steht. Eine weitere Besonderheit ist die räumliche Nähe der Volkshochschulen der Stadt Fulda und des Landkreises Fulda. Auch sind städtische und ländliche Grundstrukturen von Bedeutung. In die Vergleichende Prüfung wurden, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten, die Leistungsgrößen und die Einwohnerzahlen einbezogen.

<sup>11</sup> Bei der Weiterbildungsdichte wurden die abgegrenzten Unterrichtseinheiten auf je tausend Einwohner bezogen

<sup>12</sup> Teilnehmer und Kurse wurden abweichend von der HWV-Statistik je Anmeldung je Kurs berücksichtigt

### 5.10 Rechtsformen und Rechnungswesen

Die elf Volkshochschulen werden, wie Ansicht 24 zeigt, in verschiedenen Rechtsformen geführt. Sowohl kamerales als auch kaufmännisches Rechnungswesen wird angewandt:

Ansicht 24: Rechtsformen und Organisation

Rechtsformen und Organisation 1998		
VHS	Rechtsform	Rechnungswesen
Bad Homburg v.d. Höhe	e.V.	kaufmännische Buchführung
Stadt Fulda	Regiebetrieb	kamerales Rechnungswesen
Lahn-Dill-Kreis	Eigenbetrieb	kaufmännische Buchführung
LK Bergstraße	Regiebetrieb	kamerales Rechnungswesen
LK Darmstadt-Dieburg	Regiebetrieb	kamerales Rechnungswesen
LK Fulda	Regiebetrieb	kamerales Rechnungswesen
LK Gießen	Regiebetrieb	kamerales Rechnungswesen
Odenwaldkreis	e.V.	kamerales Rechnungswesen
Stadt Darmstadt	Betriebszweig Eigenbetrieb Kulturinstitute	kaufmännische Buchführung
Vogelsbergkreis	e.V.	kaufmännische Buchführung
Wetteraukreis	Eigenbetrieb	kaufmännische Buchführung

Aufgrund der unterschiedlichen Rechnungswesen mussten für die Vergleiche Vereinheitlichungen vorgenommen werden. So leistet die kamerale Rechnungslegung als reine Geldflussrechnung keine erfolgsbezogenen Periodenabgrenzungen. Ein Vergleich von Ergebnissen, die auf unterschiedlicher Rechnungslegung beruhen, führt zu Verzerrungen. Um eine Vergleichbarkeit zwischen Regiebetrieben, Eigenbetrieben und Vereinen herzustellen, müssen vor allem erst einmal Kosten erfasst werden.

Die Kreisvolkshochschule Vogelsberg e.V. und die Lahn-Dill-Akademie haben als einzige eine Kostenrechnung.

Bei der Deckungsbeitragsrechnung wurden aus Gründen der Vergleichbarkeit Tätigkeiten, die über die Volkshochschularbeit hinausgehen, nicht berücksichtigt. Dies betrifft folgende Volkshochschulen:

Ansicht 25: Zusätzliche Tätigkeiten der Volkshochschulen 1998

Zusätzliche Tätigkeiten der Volkshochschulen 1998	
VHS	Nicht berücksichtigte Tätigkeiten
Volkshochschule Bad Homburg e.V.	Musikschule
Lahn-Dill-Akademie	Musikschule Fernsehakademie
Volkshochschule Landkreis Fulda	Musikschule Kunststation
Volkshochschule Odenwaldkreis e.V.	VHS-Akademie Seniorenkulturarbeit Vermögensverwaltung
Kreisvolkshochschule Vogelsberg e.V.	gGWVmbH <sup>13</sup>

### 5.11 Regionale Organisationsstrukturen

Die Volkshochschulen unterhalten in unterschiedlichem Umfang Außenstellen. Sie rechtfertigen ihre örtlichen Angebote damit, dass bei vielen Teilnehmern die Entscheidung zur Veranstaltungsteilnahme in Abhängigkeit zur örtlichen Präsenz getroffen wird.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt dennoch, räumlich nah beieinander liegende Orte zu einem Angebotszentrum zusammenzufassen. Dabei soll für jedes Angebotszentrum

<sup>13</sup> Gemeinnützige Gesellschaft für Weiterbildung im Vogelsberg mbH

eine Grundversorgung gewährleistet sein. Für spezielle Angebote wie Intensivkurse werden von den Teilnehmern weite Fahrstrecken in Kauf genommen.

Angebotszentren erhöhen voraussichtlich die Teilnehmerzahl und die Einnahmen je Kurs. Gleichzeitig können Kosten für Honorarkräfte eingespart und insgesamt ein höherer Grad der Kostendeckung erreicht werden.

### 5.12 Öffentlichkeitsarbeit

Die Volkshochschulen betreiben Öffentlichkeitsarbeit in der Regel mit der Herausgabe des Programms (bei sieben Volkshochschulen halbjährlich, bei den restlichen vier als Jahresprogramm). Darüber hinaus erfolgt Öffentlichkeitsarbeit mit Plakatierung zu Semesterbeginn, Anzeigen in Tagesblättern, Handzetteln, Flyern und speziellen Programmen für bestimmte Themenkreise oder Personengruppen.

Nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung sollen die Volkshochschulen auf überregionaler Ebene beim Marketing stärker zusammenarbeiten, um die Nachfrage zu bündeln und Synergien zu nutzen.

Acht der elf Volkshochschulen treffen mit örtlichen Vereinen oder gemeinnützigen Trägern von Bildungseinrichtungen Absprachen mit dem Ziel, Mehrfachangebote zu vermeiden. Diese Vorgehensweise ist nach Auffassung der Überörtlichen Prüfung empfehlenswert, sofern die Vereine mit öffentlichen Zuschüssen gefördert werden. So wird eine staatliche Doppelsubventionierung in Form der Förderung von Vereinen und in Form von Zuschüssen an die Volkshochschulen vermieden.

### 5.13 Ermäßigungen

Die Volkshochschulen gewähren unterschiedliche Ermäßigungen für die Teilnehmerentgelte. Während einige Volkshochschulen Ermäßigungen nur auf schriftlichen Antrag (Kreisvolkshochschule Bergstraße, Landkreis Gießen) oder nach Prüfung der Einkommensverhältnisse (Volkshochschule Odenwaldkreis e.V., Lahn-Dill-Akademie) einräumen, erfolgen bei anderen Volkshochschulen (Stadt Darmstadt) Ermäßigungen nach rein formalen Kriterien.

Ansicht 26 zeigt die von den Volkshochschulen gewährten Ermäßigungen.

Ansicht 26: Ermäßigungen

Ermäßigungen 1998			
VHS	Entgelte DM	Ermäßigung DM	Ermäßigungs- quote in Prozent
Bad Homburg v.d. Höhe	1.589.756	160.663	10,1
Stadt Fulda	425.850	61.642	14,5
Lahn-Dill-Kreis	894.082	2.346	0,2
LK Bergstraße	605.193	12.244	2,0
LK Darmstadt-Dieburg	1.621.032	158.057	9,8
LK Fulda	1.030.749	34.605	3,4
LK Gießen	835.443	12.490	1,5
Odenwaldkreis	583.080	11.594	2,0
Stadt Darmstadt	1.851.879	341.234	18,4
Vogelsbergkreis	713.777	28.414	4,0
Wetteraukreis	1.422.480	21.034	1,5
<b>Mittelwert</b>	<b>1.052.120</b>	<b>76.757</b>	<b>7,3</b>

Einsparpotenziale sind bei den Ermäßigungen festzustellen. Sieben Volkshochschulen gewähren Ermäßigungen zwischen 0,2 Prozent und 4,0 Prozent der Entgelte. Vier Volkshochschulen gewähren dagegen Ermäßigungen zwischen 9,8 Prozent und 18,4 Prozent der Entgelte. Das heißt, vielfach wird eine zu großzügige Ermäßigungspolitik betrieben. So erscheint es sinnvoll, Ermäßigungen an tatsächlichen sozialen Tatbeständen zu orientieren.

Bei der Volkshochschule Stadt Darmstadt ergeben sich infolge der Ermäßigungen Mindereinnahmen in Höhe von 341.234 DM; gefolgt von dem Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. mit 160.663 DM, der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg mit 158.057 DM und der Volkshochschule Stadt Fulda mit 61.642 DM. Für diese Volkshochschulen erscheint das Überdenken ihrer an formalen Kriterien orientierten Ermäßigungspolitik sinnvoll.

#### 5.14 Gebührenpolitik und Mindestteilnehmer

Die Volkshochschulen gehen in der Gebührenfestsetzung unterschiedliche Wege: Entweder waren die Gebühren nach dem Kurs oder nach den Teilnehmern gestaffelt, auch wurden beide Kriterien kombiniert.

Die Höhe der regulären Gebühren je Unterrichtseinheit bewegt sich in einer Bandbreite von 2,50 DM (Volkshochschule Landkreis Fulda) bis 9,50 DM (Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. für Schulabschlusskurse).

Die Mindestteilnehmerzahlen variieren zwischen sechs und zwölf Teilnehmern. In den Fällen, in denen die Mindestteilnehmerzahl unterschritten wurde, ergriffen alle Volkshochschulen Maßnahmen, um das Kursangebot mit dem geplanten wirtschaftlichen Ergebnis zu halten. Sie senkten die Stundenzahlen des Kurses oder verlangten Aufzahlungen von den Teilnehmern.

Die Differenzierung der Gebühren nach Kursangebot oder nach Teilnehmern ist positiv zu beurteilen. Es empfiehlt sich, die Gebühren weiter zu differenzieren. Das Bildungsangebot ist dann flexibler und kann von positiven Deckungsbeiträgen anderer Kurse mitgetragen werden.

#### 5.15 Einheitliche Kursinhalte

Die Volkshochschulen bieten in folgenden Programmbereichen Kurse mit Abschlüssen an:

- Sechs Volkshochschulen bieten an, Schulabschlüsse im Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse nachzuholen. Darüber hinaus werden im Programmbereich V Sprachen Intensivkurse angeboten, die auf Zertifikate vorbereiten. Insbesondere betrifft dies Englisch und Deutsch.
- Bei drei Volkshochschulen werden außerdem Prüfungen für das Cambridge Certificate in Englisch und die Mittelstufenprüfung des Goethe-Instituts in Deutsch abgelegt.
- Im Programmbereich V Arbeit und Beruf bieten sechs Volkshochschulen zertifizierte Kurse zu unterschiedlichen Themen wie Buchführung, EDV oder Ausbildungseignungsprüfung IHK an.

Der Ausbau des Angebots von zertifizierten Intensivkursen in den Programmbereichen IV Sprachen und V Arbeit und Beruf ist zu empfehlen.

In diesen Sparten ist eine überregionale Zusammenarbeit der Volkshochschulen sinnvoll. Ein standardisiertes Anforderungsprofil für zertifizierte Intensivkurse lässt eine einheitliche Produktlinie für alle Volkshochschulen zu, was das Leistungsspektrum und die hohe Qualität des Volkshochschulangebots in der Öffentlichkeit besser bekannt macht.

Kompatible Kursbausteine als Standard bei allen Volkshochschulen lassen zu, dass ein bei einer Volkshochschule begonnener Intensivsprachkurs bei einer anderen Volkshochschule fortgeführt werden kann. Darüber hinaus reduzieren einheitliche Kursinhalte den Planungsaufwand der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter mit der Folge, dass Kapazitäten für Lehrtätigkeit frei werden.

#### 5.16 Differenzierung des Volkshochschulangebots nach Angebotsbreite und Angebotstiefe

Die Volkshochschulstatistik des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung unterscheidet ab 1998 zwischen sechs Programmbereichen:

I Politik – Gesellschaft – Umwelt

## Differenzierung des Volkshochschulangebots nach Angebotsbreite und Angebotstiefe

- II Kultur – Gestalten
- III Gesundheit
- IV Sprachen
- V Arbeit – Beruf
- VI Grundbildung – Schulabschlüsse

Diese Programmbereiche unterteilen sich noch in Unterprogrammbereiche.

Zur Untersuchung von Angebotsstruktur und -strategie wurden Angebotsbreite und Angebotstiefe herangezogen. Die Angebotsbreite gibt das Verhältnis der jeweils angebotenen Unterprogrammbereiche zu der Gesamtzahl der vom Deutschen Institut für Erwachsenenbildung (DIE) vorgesehenen Unterprogrammbereiche an. Die Angebotstiefe ist die Anzahl der Kurse, die in den Unterprogrammbereichen durchschnittlich gehalten werden.

Ansicht 27 und Ansicht 28 zeigen die Angebotsbreite und -tiefe der elf Volkshochschulen:

Ansicht 27: Angebotsbreite der Volkshochschulen

Angebotsbreite der Volkshochschulen 1998													
Pro-grammbe-reich		Bad Hom-burg	Lahn-Dill-Kreis	Land-kreis Berg-straße	Land-kreis Darm-stadt-Dieburg	Land-kreis Fulda	Land-kreis Gießen	Oden-wald-kreis	Stadt Fulda	Stadt Darm-stadt	Vo-gels-berg-kreis	Wetter-aukreis	Mittel-wert
I Politik – Gesell- schaft – Umwelt	Unterpr. DIE	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	17	<b>17</b>
	Unterpr. VHS	10	12	10	10	7	11	9	11	12	13	14	<b>11</b>
	%	59	71	59	59	41	65	53	65	71	77	82	<b>63</b>
II Kultur – Gestalten	Unterpr. DIE	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	<b>15</b>
	Unterpr. VHS	10	12	11	13	11	11	7	11	9	14	13	<b>11</b>
	%	67	80	73	87	73	73	47	73	60	93	87	<b>75</b>
III Gesund- heit	Unterpr. DIE	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	8	<b>8</b>
	Unterpr. VHS	3	5	6	6	6	6	7	3	4	7	7	<b>5</b>
	%	37	62	75	75	75	75	88	38	50	88	88	<b>69</b>
IV Sprachen	Unterpr. DIE	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	27	<b>27</b>
	Unterpr. VHS	17	13	7	18	13	19	10	11	18	20	18	<b>15</b>
	%	63	48	26	67	48	70	37	41	67	74	67	<b>56</b>
V Arbeit – Beruf	Unterpr. DIE	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	<b>10</b>
	Unterpr. VHS	5	5	5	7	8	9	10	7	8	10	7	<b>7</b>
	%	50	50	50	70	80	90	100	70	80	100	70	<b>72</b>
VI Grundbil- dung – Schulab- schluss	Unterpr. DIE	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	<b>9</b>
	Unterpr. VHS	2	2	1	5	5	3	2	2	3	3	3	<b>2</b>
	%	22	22	11	56	56	33	22	22	33	33	33	<b>31</b>
Gesamt	Unterpr. DIE	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	86	<b>86</b>
	Unterpr. VHS	47	49	40	59	50	59	45	45	54	67	62	<b>52</b>
	%	55	57	47	69	58	69	52	52	63	78	72	<b>61</b>

## Sechsfünftzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“

Ansicht 28: Angebotstiefe der Volkshochschulen

Angebotstiefe der Volkshochschulen 1998													
Pro-gramm-bereich		Bad Hom-burg	Lahn-Dill-Kreis	Land-kreis Berg-straße	Land-kreis Darm-stadt-Dieburg	Land-kreis Fulda	Land-kreis Gießen	Oden-wald-kreis	Stadt Fulda	Stadt Darm-stadt	Vogels-berg-kreis	Wetter-aukreis	Durch-schnitt
I Politik – Gesellschaft – Umwelt	Kurse VHS	117	35	13	78	226	37	38	44	69	260	71	<b>90</b>
	Unterpr. VHS	10	12	10	10	7	11	9	11	12	13	14	<b>10</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	12	3	1	8	32	3	4	4	6	20	5	<b>8</b>
II Kultur – Gestalten	Kurse VHS	247	124	117	149	219	180	26	93	100	117	207	<b>143</b>
	Unterpr. VHS	10	12	11	13	11	11	7	11	9	14	13	<b>11</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	25	10	11	11	20	16	4	9	11	8	16	<b>13</b>
III Gesund-heit	Kurse VHS	174	181	140	128	478	123	54	73	145	293	264	<b>187</b>
	Unterpr. VHS	3	5	6	6	6	6	7	3	4	7	7	<b>6</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	58	36	23	21	80	20	8	24	36	42	38	<b>34</b>
IV Sprachen	Kurse VHS	432	213	93	306	104	306	107	175	485	173	324	<b>247</b>
	Unterpr. VHS	17	13	7	18	13	19	10	11	18	20	18	<b>15</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	25	17	13	17	8	16	11	16	27	9	18	<b>16</b>
V Arbeit – Beruf	Kurse VHS	131	147	84	216	148	178	118	51	168	100	225	<b>143</b>
	Unterpr. VHS	5	5	5	7	8	9	10	7	8	10	7	<b>7</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	26	29	17	31	19	20	12	7	21	10	32	<b>20</b>
VI Grund-bildung – Schulab-schluss	Kurse VHS	7	3	3	87	4	51	20	2	11	3	2	<b>18</b>
	Unterpr. VHS	2	2	1	5	5	3	2	2	3	3	3	<b>3</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	4	1	3	17	1	17	10	1	4	1	2	<b>6</b>
Gesamt	Kurse VHS	1.108	702	450	965	1.178	875	363	439	979	947	1.093	<b>827</b>
	Unterpr. VHS	47	49	40	59	50	59	45	45	54	67	62	<b>53</b>
	Kurse je Unter-programm-bereich	24	14	11	16	24	15	8	10	18	14	18	<b>16</b>

Es zeigt sich, dass die Strategien der elf Volkshochschulen grundlegend voneinander abweichen:

Das breiteste Angebot mit 78 Prozent unterhält die Kreisvolkshochschule Vogelsberg e.V., während die Volkshochschule des Landkreises Bergstraße nur eine Angebotsbreite von 46 Prozent hatte.

Das tiefste Angebot mit durchschnittlich 24 Kursen je Unterprogrammbereich zeigen der Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. und die Volkshochschule Landkreis Fulda, das schmalste Angebot legte der Odenwaldkreis mit acht Kursen je Unterprogrammbereich vor.

## Ausfallquoten

Tendenziell lässt sich feststellen, dass bei großer Angebotsbreite die Ausfallquote höher ist.

### 5.17 Ausfallquoten

Anhand der Ausfallquote kann die Attraktivität der Volkshochschulangebote gemessen werden. Volkshochschulen mit hohen Ausfallquoten treffen die Interessen der Teilnehmer weniger gut als Volkshochschulen mit niedrigen. Darüber hinaus besteht die wesentliche Aufgabe der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter in der Planung und Konzeption von Kursangeboten. Die Auswertung nach Programm- und Unterprogrammbereich macht deutlich, wie erfolgreich die Volkshochschulen mit ihren Angeboten waren.

Die Ausfallquote ist ein Indikator für die Beurteilung der Kurskonzeption. Eine hohe Ausfallquote ist Indiz dafür, dass entweder Teilnehmerpotenziale nicht erreicht werden oder das Kursangebots geplant wurde, obwohl kein Teilnehmerpotenzial vorhanden ist. Bei einer hohen Ausfallquote sind infolge der Planungstätigkeit der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter und der dazugehörigen Verwaltungstätigkeit Personalkapazitäten gebunden, die unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten anders eingesetzt werden könnten.

Ansicht 29 gibt einen Überblick über die geplanten und ausgefallenen Kurse der elf Volkshochschulen, differenziert nach Programmbereichen und Ausfallquoten:

Ansicht 29: Ausfallquoten

Ausfallquoten 1998													
Pro- gramm- bereich		Bad Hom- burg	Lahn- Dill-Kreis	Land- kreis Berg- straße	Land- kreis Darm- stadt- Dieburg	Land- kreis Fulda	Land- kreis Gießen	Oden- wald- kreis	Stadt Fulda	Stadt Darm- stadt	Vogels- berg- kreis	Wetter- aukreis	Durch- schnitt
I Politik – Gesell- schaft – Umwelt	geplante Kurse	236	63	39	114	271	78	59	162	138	290	123	<b>143</b>
	ausgefallene Kurse	80	33	12	27	58	41	18	45	55	50	70	<b>44</b>
	Ausfallquote in %	34	52	31	24	21	53	30	28	40	17	57	<b>31</b>
II Kultur – Gestalten	geplante Kurse	364	206	154	197	292	259	39	117	122	183	346	<b>207</b>
	ausgefallene Kurse	127	75	52	43	99	79	19	38	20	80	138	<b>70</b>
	Ausfallquote in %	35	36	34	22	34	30	49	32	16	44	40	<b>34</b>
III Gesund- heit	geplante Kurse	192	246	240	159	550	200	157	93	171	459	373	<b>258</b>
	ausgefallene Kurse	37	69	46	41	103	76	49	30	39	143	111	<b>68</b>
	Ausfallquote in %	19	28	19	26	19	38	31	32	23	31	30	<b>26</b>
IV Sprachen	geplante Kurse	555	277	203	356	146	411	136	185	540	266	366	<b>313</b>
	ausgefallene Kurse	115	81	34	81	53	88	29	38	77	96	119	<b>74</b>
	Ausfallquote in %	21	29	17	23	36	21	21	21	14	36	33	<b>24</b>
V Arbeit – Beruf	geplante Kurse	118	236	124	210	164	277	142	74	221	158	279	<b>182</b>
	ausgefallene Kurse	15	89	26	37	34	97	31	20	43	54	73	<b>47</b>
	Ausfallquote in %	13	38	21	18	21	35	22	27	20	34	26	<b>26</b>
VI Grund- bildung – Schulab- schluss	geplante Kurse	4	2,	16	95	5	53	21	14	14	9	34	<b>24</b>
	ausgefallene Kurse	0	0	7	9	1	2	1	2	3	2	5	<b>3</b>
	Ausfallquote in %	0	0	44	10	20	4	5	14	21	22	15	<b>12</b>
Gesamt	geplante Kurse	1.469	1.030	776	1.131	1.428	1.278	554	645	1.206	1.365	1.521	<b>1.128</b>
	ausgefallene Kurse	374	347	177	238	348	383	147	173	237	425	516	<b>306</b>
	Ausfallquote in %	26	34	23	21	24	30	27	27	20	31	34	<b>27</b>

Die günstigste Ausfallquote (als Verhältnis von ausgefallenen zu geplanten Kursen) erzielt die Volkshochschule Stadt Darmstadt mit 20 Prozent (Rang 6 bei den geplanten Kursen; Rang 4 bei den ausgefallenen Kursen).

Die höchste Ausfallquote mit 34 Prozent verzeichnet die Volkshochschule Wetteraukreis (geplante Kurse: Rang 1; ausgefallene Kurse: Rang 11) .



## 5.18 Differenzierung nach Programmbereichen und Unterrichtseinheiten

Ansicht 30 zeigt die absolute und prozentuale Verteilung der Unterrichtseinheiten innerhalb der elf Volkshochschulen:

Ansicht 30: Unterrichtseinheiten nach Programmbereichen

Unterrichtseinheiten nach Programmbereichen 1998														
Programm- bereich	I Politik – Ge- sellschaft – Umwelt		II Kultur – Ge- stalten		III Gesundheit		IV Sprachen		V Arbeit – Beruf		VI Grundbildung – Schulab- schluss		Gesamt	
	UE	in %	UE	in %	UE	in %	UE	in %	UE	in %	UE	in %	UE	in %
Bad Homburg	1.193	4	5.288	17	2.908	10	17.972	59	2.802	9	282	1	30.445	100
Stadt Fulda	539	5	1.505	15	1.498	15	4.653	47	1.751	18	60	1	10.006	100
Lahn-Dill-Kreis	304	2	2.588	15	3.688	21	7.049	40	3.669	21	351	2	17.649	100
LK Bergstraße	162	1	2.567	17	4.108	28	5.109	34	2.312	16	616	4	14.874	100
LK Darmstadt- Dieburg	1.224	2	3.697	7	3.710	7	19.168	34	6.063	11	23.044	41	56.906	100
LK Fulda	4.021	13	5.526	18	9.058	29	4.958	16	5.158	17	2.395	8	31.116	100
LK Gießen	292	1	3.061	14	2.109	10	9.641	44	4.155	19	2.926	13	22.184	100
Odenwaldkreis	485	5	364	4	977	10	4.409	43	2.580	25	1.424	14	10.240	100
Stadt Darm- stadt	1.215	4	2.225	7	2.568	8	19.235	63	4.645	15	584	2	30.472	100
Vogelsberg- kreis	3.985	19	2.054	10	4.769	23	6.705	32	3.327	16	104	1	20.943	100
Wetteraukreis	1.428	4	6.396	19	4.823	14	14.227	42	6.609	20	88	0	33.571	100
<b>Mittelwert</b>	<b>1.350</b>	<b>5</b>	<b>3.206</b>	<b>13</b>	<b>3.656</b>	<b>15</b>	<b>10.284</b>	<b>41</b>	<b>3.915</b>	<b>16</b>	<b>2.898</b>	<b>11</b>	<b>25.310</b>	<b>100</b>

Mit Ausnahme der Volkshochschule Landkreis Fulda und der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg liegt der Schwerpunkt der Unterrichtseinheiten im Programmbereich IV Sprachen. Dies hängt zum einen von der hohen Anzahl der Kurse ab, zum anderen von den vergleichsweise langen Kurslaufzeiten. Lediglich drei haben in anderen Fachbereichen mehr Kurse. Bei drei Volkshochschulen waren im Programmbereich IV Sprachen die längsten Kurslaufzeiten (gemessen als Unterrichtseinheiten je Kurs) zu verzeichnen. Bei sieben Einrichtungen sind die Kurslaufzeiten im Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse länger.

Für die Kurslaufzeiten (Unterrichtseinheiten je Kurs) lässt sich folgende absteigende Reihenfolge feststellen:

- Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse;
- Programmbereich IV Sprachen;
- Programmbereich V Arbeit – Beruf;
- Programmbereich II Kultur – Gestalten;
- Programmbereich III – Gesundheit;
- Programmbereich I Politik – Gesellschaft – Umwelt.

Dabei schwanken die Kurslaufzeiten zwischen den einzelnen Volkshochschulen erheblich, was auch auf die unterschiedliche Konzeption als Jahreskurs oder als Semesterkurs zurückzuführen ist.

Absolut gesehen hält die Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg die meisten Unterrichtseinheiten (56.906) ab, mit einigem Abstand folgen die Volkshochschulen Wetteraukreis (33.571) und Landkreis Fulda (31.116). Die wenigsten Unterrichtseinheiten bieten nach der Kreisvolkshochschule Bergstraße (14.874) die Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. (10.240) und die Volkshochschule Stadt Fulda (10.006) an.

Bezieht man als Indikator für das Marktpotenzial die Einwohnerzahlen in die Betrachtung mit ein (Weiterbildungsdichte), ergeben sich im Vergleich zu den absoluten Werten zum Teil gravierende Unterschiede: So belegt der Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. mit 245 Unterrichtseinheiten je 1.000 Einwohner den Spitzenrang (absolut: Rang 5); die Volkshochschule Stadt Fulda liegt mit 159 Unterrichtseinheiten je

## Kursbelegung

1000 Einwohner auf Rang 5 (absolut: Rang 10); die Volkshochschule Wetteraukreis belegt lediglich Rang 8 (absolut: Rang 2), den letzten Rang belegt die Kreisvolkshochschule Bergstraße (absolut: Rang 9). Die absolut gesehen ranghöchste Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg erzielt mit 201 Unterrichtseinheiten je 1.000 Einwohner Rang 3.

### 5.19 Kursbelegung

Ansicht 31 gibt eine Übersicht über die absoluten Teilnehmerzahlen und deren Verteilung auf die sechs Programmbereiche.

Ansicht 31: Teilnehmer nach Programmbereichen

Teilnehmer nach Programmbereichen 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesund- heit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbil- dung – Schulab- schluss	Gesamt
VHS	Teilnehmer	Teilnehmer	Teilnehmer	Teilnehmer	Teilnehmer	Teilnehmer	Teilnehmer
Bad Homburg	2.752	4.245	1.915	4.946	1.477	73	15.408
Stadt Fulda	573	1.038	1.144	1.533	476	16	4.781
Lahn-Dill-Kreis	423	1.286	2.254	2.088	1.682	32	7.764
LK Bergstraße	135	1.415	1.928	1.177	896	98	5.648
LK Darmstadt- Dieburg	958	1.653	1.753	3.452	2.160	543	10.520
LK Fulda	2.717	2.061	6.857	1.100	1.545	80	14.360
LK Gießen	599	1.941	1.454	2.876	1.877	558	9.304
Odenwaldkreis	577	241	596	1.107	1.217	163	3.901
Stadt Darmstadt	892	1.367	2.098	6.010	2.267	113	12.746
Vogelsbergkreis	4.114	1.732	3.960	1.715	1.022	34	12.577
Wetteraukreis	955	2.218	3.444	3.499	2.202	19	12.336
<b>Mittelwert</b>	<b>1.336</b>	<b>1.745</b>	<b>2.491</b>	<b>2.682</b>	<b>1.529</b>	<b>157</b>	<b>9.941</b>

Die absolut gesehen meisten Teilnehmer erreicht der Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. (15.408), gefolgt von der Volkshochschule Landkreis Fulda (14.360) und der Volkshochschule Stadt Darmstadt (12.746). Die wenigsten Teilnehmer hat die Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. (3.901) hinter der Volkshochschule Stadt Fulda (4.781) und der Kreisvolkshochschule Bergstraße e.V. (5.648).

Als weitere Maßgröße wurde in die Betrachtung die Größe der Gebietskörperschaften – gemessen an den Einwohnerzahlen – einbezogen, um den Erreichungsgrad des Marktpotenzials zu ermitteln.

Die Kennzahl Teilnehmer je 1.000 Einwohner gibt Auskunft darüber, wie viele Einwohner einer Region als Teilnehmer für die Volkshochschule gewonnen werden konnten, und kann als Marktabdeckung angesehen werden.

Aus Ansicht 32 wird deutlich, dass es klare Unterschiede in der Marktabdeckung zwischen den Volkshochschulen gibt. Spitzenreiter bei der Marktabdeckung ist hier der Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. mit 124 Teilnehmern je 1.000 Einwohner. Die wenigsten Teilnehmer je 1.000 Einwohner erzielte die Kreisvolkshochschule Bergstraße (22; absolut: Rang 9). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Landkreis Bergstraße in den Städten Bensheim, Lampertheim und Viernheim Volkshochschulen mit eigenen Programmen bestehen. Beim Lahn-Dill-Kreis unterhält die Stadt Wetzlar eine eigene Volkshochschule.

Ansicht 32: Marktabdeckung

Marktabdeckung 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesell- schaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesund- heit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbil- dung – Schulab- schluss	Gesamt
VHS	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW	Anzahl TN/ 1000 EW
Bad Homburg	22	34	15	40	12	1	124
Stadt Fulda	9	17	18	24	8	0	76
Lahn-Dill-Kreis	2	6	11	10	8	0	37
LK Bergstraße	1	5	7	5	3	0	22
LK Darmstadt-Dieburg	3	6	6	12	8	2	37
LK Fulda	13	10	32	5	7	0	67
LK Gießen	3	11	8	16	11	3	52
Odenwaldkreis	5	2	6	11	8	1	33
Stadt Darmstadt	7	10	16	45	17	1	94
Vogelsbergkreis	30	15	33	14	9	0	101
Wetteraukreis	3	8	12	12	8	0	43
<b>Mittelwert</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>15</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>62</b>

Gemessen an den Einwohnerzahlen sind kleine Volkshochschulen wie die Kreisvolkshochschule Vogelsberg e.V. (Rang 2) und die Volkshochschule Stadt Fulda durchaus besser in der Lage, das Teilnehmerpotenzial zu erreichen als große Volkshochschulen wie die Volkshochschule Wetteraukreis (Rang 7) oder die Lahn-Dill-Akademie (Rang 9).

Für eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung ist die Teilnehmerbelegung innerhalb der Kurse von Bedeutung, da in der Regel hohe Teilnehmerzahlen je Kurs einen höheren Beitrag zur Abdeckung der Kosten erzielen. Sofern Kurse zusammengefasst werden, werden weniger Honorarkräfte benötigt, da weniger Kurse bei gleicher Gesamtteilnehmerzahl stattfinden.

Ansicht 33 zeigt die Verteilung der Kurse - innerhalb von vier Klassen von Teilnehmerzahlen - jeweils als absolute Zahl und in Prozent der Gesamtzahl der Kurse. Betrachtet wurde das Studienjahr 1997 / 1998.<sup>14</sup>

Ansicht 33: Kursstruktur VHS-Gesamt

Kursstruktur VHS-Gesamt 1998									
Kursgröße	5 Teilnehmer		6- 10 Teil- nehmer		11- 20 Teilneh- mer		über 20 Teilneh- mer		Gesamt
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
VHS									
Bad Homburg	39	4	438	40	546	50	72	7	1.095
Stadt Fulda	7	2	164	49	137	41	26	8	334
Lahn-Dill-Kreis	33	5	379	56	248	36	23	3	683
LK Bergstraße	1	0	199	33	361	60	38	6	599
LK Darmstadt- Dieburg	8	1	415	47	436	49	34	4	893
LK Fulda	11	1	520	48	465	43	84	8	1.080
LK Gießen	60	7	479	54	335	37	21	2	895
Odenwaldkreis	22	5	153	38	210	52	22	5	407

<sup>14</sup> Sofern Volkshochschulen mit Winter- und Sommersemester arbeiten, wurden jeweils zwei Semester zu einem Studienjahr zusammengefasst.

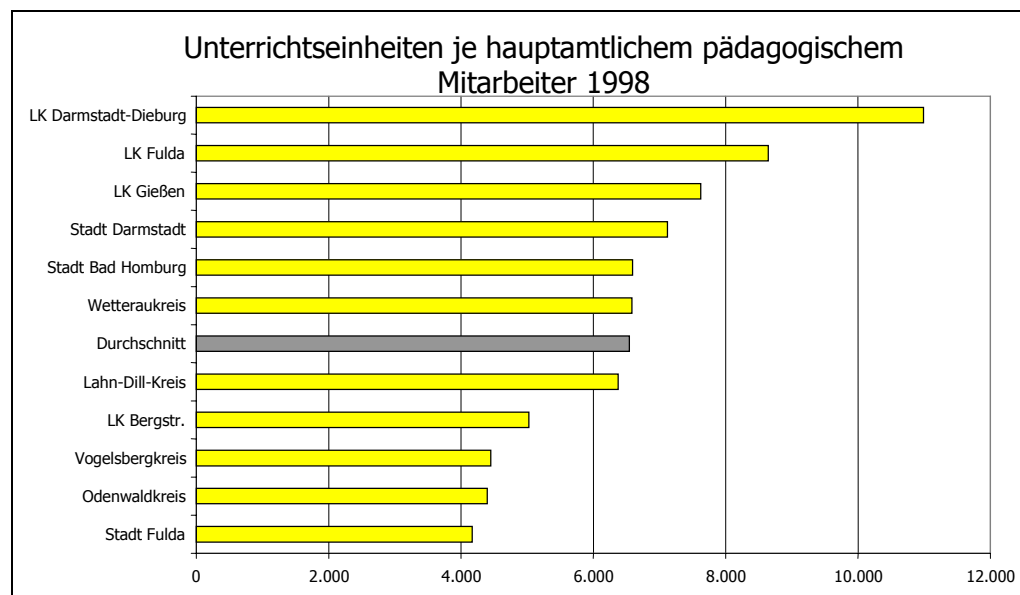
Kursstruktur VHS-Gesamt 1998									
Kursgröße	5 Teilnehmer		6- 10 Teil- nehmer		11- 20 Teilneh- mer		über 20 Teilneh- mer		Gesamt Anzahl
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %	
VHS									
Stadt Darmstadt	11	1	281	29	623	64	54	6	969
Vogelsbergkreis	19	2	468	50	400	43	53	6	940
Wetteraukreis	22	2	409	41	511	51	63	6	1.005
<b>Mittelwert</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>355</b>	<b>44</b>	<b>388</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>6</b>	<b>809</b>

Sechs Volkshochschulen hatten die Kurse überwiegend mit 11 bis 20 Teilnehmern belegt. Die Kursbelegung macht im Programmbereich IV unterschiedliche pädagogische Konzepte deutlich: So wurde bei einigen Volkshochschulen Wert auf kleine Lerngruppen gelegt. Im Gegensatz dazu hatte die Volkshochschule Stadt Darmstadt, die sich starker Konkurrenz privater Sprachschulen gegenüber sieht, trotz größerer Lerngruppen regen Zulauf. Im Sprachbereich fanden hier 463 Kurse statt, wovon 301 Kurse zwischen 11 und 20 Teilnehmern hatten. Sofern Kurse aus pädagogischen Gründen (beispielsweise Intensivkurse) mit geringer Teilnehmerzahl konzipiert sind, sind die Kursgebühren zu erhöhen, um einen angemessenen Kostendeckungsgrad zu erreichen.

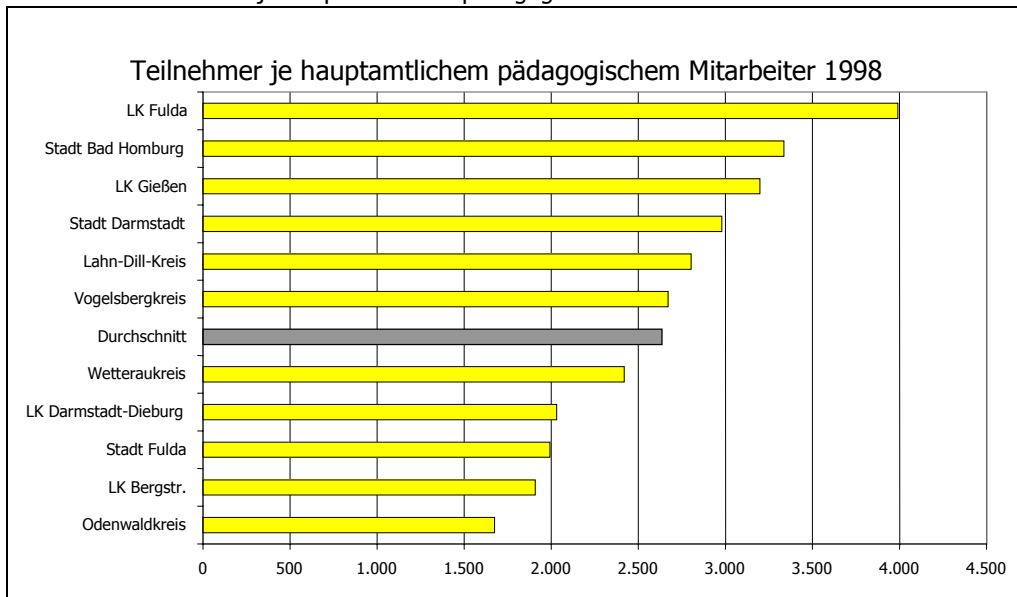
### 5.20 Personalausstattung bezogen auf Unterrichtseinheiten und Teilnehmer

Die Personalausstattung der Volkshochschulen wird getrennt nach hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeitern und Verwaltungsmitarbeitern bezogen auf die Leistungskennziffern Unterrichtseinheiten und Teilnehmer dargestellt. Sofern eine Volkshochschule viele langlaufende Kurse wie Schulabschlusskurse anbietet, wird diese Volkshochschule bei der Auswertung nach Unterrichtseinheiten bevorteilt. Daher wird die Personalausstattung nach zwei Kriterien dargestellt. Die jeweilige Volkshochschule verteilte die Stellen der hauptamtlichen Mitarbeiter auf Fachbereichs- und Verwaltungsarbeit. Die Verwaltungstätigkeit der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter und des Volkshochschulleiters wird bei der Auswertung dem Verwaltungsbereich zugeordnet; Teilzeitkräfte werden als anteilige Stellen berücksichtigt.

Ansicht 34: Unterrichtseinheiten je hauptamtlichem pädagogischem Mitarbeiter



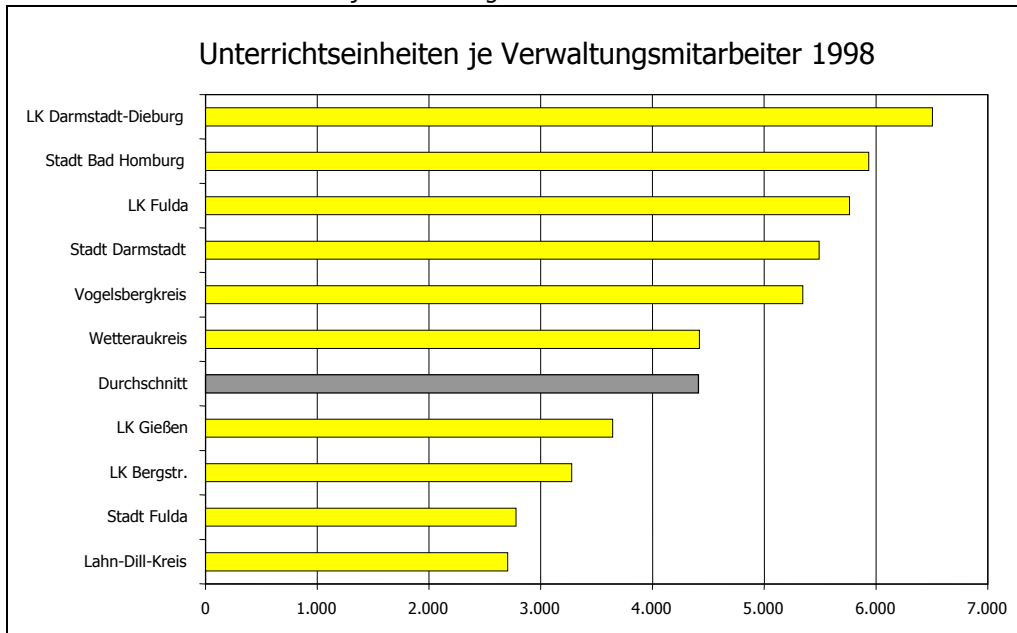
Ansicht 35: Teilnehmer je hauptamtlichem pädagogischem Mitarbeiter



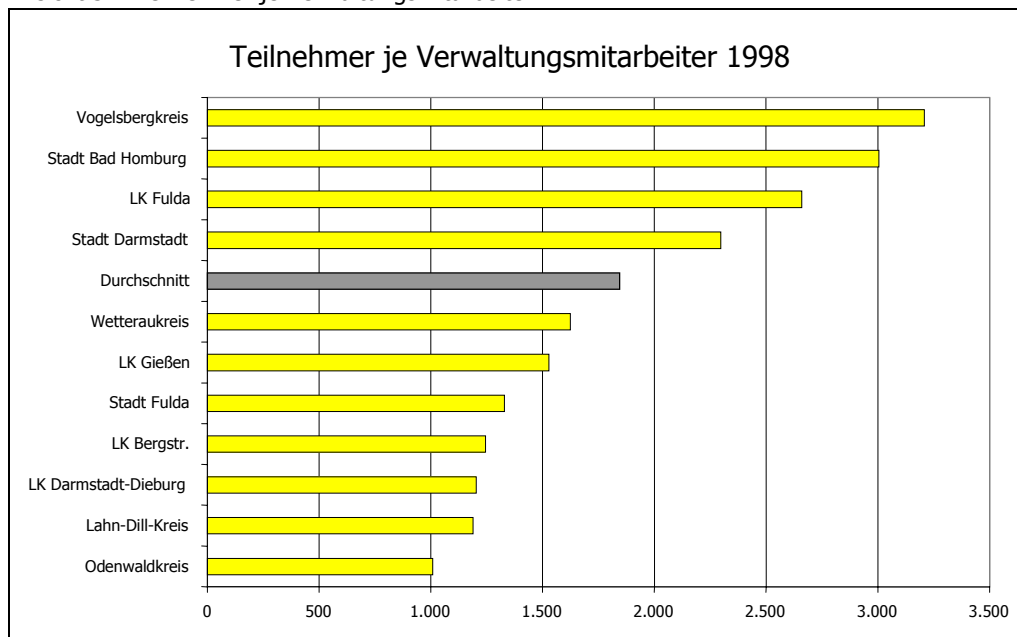
Die Auswertung zeigt, dass jeder hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter im Mittelwert 6.541 Unterrichtseinheiten und 2.636 Teilnehmer betreut.

Bei der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg ergab die Auswertung, dass jeder hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter die meisten Unterrichtseinheiten (10.986 Unterrichtseinheiten) betreut. Die Anzahl der betreuten Teilnehmer lag mit 2.031 unter dem Durchschnittswert (Rang 8). Bei der Beurteilung der Auswertung für die Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg ist zu berücksichtigen, dass sie aufgrund der langlaufenden Jahreskurse in den Programmbereichen IV und VI viele Unterrichtseinheiten hat.

Ansicht 36: Unterrichtseinheiten je Verwaltungsmitarbeiter



Ansicht 37: Teilnehmer je Verwaltungsmitarbeiter



Die Auswertung zeigt, dass im Mittelwert jeder hauptamtliche Verwaltungsmitarbeiter 4.409 Unterrichtseinheiten und 1.845 Teilnehmer betreut.

Bei der Personalausstattung muss berücksichtigt werden, dass sowohl bei der Fachbereichsarbeit als auch im Verwaltungsbereich eine Mindestbesetzung vorzuhalten ist. Die vier vorangegangenen Auswertungen zeigen eine weitere Streuung bezüglich der Kennzahlen; es ergaben sich Bandbreiten von zum Teil deutlich über 100 Prozent.

Sofern Überkapazitäten nicht abgebaut werden, sind hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter für Lehrtätigkeit einzusetzen und Honorarkräfte einzusparen.

### 5.21 Kosten und Finanzierungsstrukturen

Da die Volkshochschulen als Regiebetriebe, als selbstständige eingetragene Vereine oder als Eigenbetriebe geführt werden (vgl. 5.10 Rechtsformen und Rechnungsweisen), lässt sich die Vergleichbarkeit nur herstellen, wenn gewährleistet ist, dass Kosten und Erlöse vollständig und nach gleichen Grundsätzen erfasst sind. Die Sach- und Personalkosten wurden deshalb aus den kaufmännischen Jahresabschlüssen bzw. den Haushaltsrechnungen hergeleitet. Darüber hinaus wurden kalkulatorische Mieten, kalkulatorische Abschreibungen und interne Verrechnungen mit Querschnittsämtern nacherfasst.

Die Untersuchung analysiert das Jahr 1998. Es gab einerseits Kurse, die im Jahr 1997 begannen und in 1998 fortgesetzt wurden, und andererseits Kurse, die im Jahr 1998 begannen und über den Jahreswechsel liefen. Um die Vergleichbarkeit herzustellen, werden die Einnahmen und Ausgaben auf das Jahr 1998 abgegrenzt.

Ansicht 38 zeigt die Kostenstruktur der Volkshochschulen auf Basis der in die Dekungsbeitragsrechnung einbezogenen Kosten:

Sechsfünftzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“

Ansicht 38: Kostenstruktur

Kostenstruktur 1998								
Kosten	VHS		Bad Hom- burg	Lahn-Dill- Kreis	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Fulda	Landkreis Gießen
Honorare / Fahrtkosten	absolut	in DM	978.894	613.280	535.420	1.693.509	1.112.135	695.277
	in % vom ge- samt		32	31	31	44	45	33
	je UE	in DM	32	35	36	30	36	31
	je TN	in DM	64	79	95	161	77	75
Kursleitung Haupt- amtliche	absolut	in DM	80.633	0	0	0	27.814	2.645
	in % vom ge- samt		3	0	0	0	1	0
	je UE	in DM	3	0	0	0	1	0
	je TN	in DM	5	0	0	0	2	0
Personalko- sten Fach- bereichsar- beit	absolut	in DM	549.544	320.960	336.852	666.012	384.141	360.710
	in % vom ge- samt		18	16	20	17	15	17
	je UE	in DM	18	18	23	12	12	16
	je TN	in DM	36	41	60	63	27	39
Personalko- sten Ver- waltung	absolut	in DM	475.607	538.377	296.252	747.499	338.135	619.369
	in % vom ge- samt		16	27	17	19	14	29
	je UE	in DM	16	31	20	13	11	28
	je TN	in DM	31	69	52	71	24	67
sonstige Ko- sten	absolut	in DM	938.849	488.492	541.093	747.425	619.699	441.178
	in % vom ge- samt		31	25	32	19	25	21
	je UE	in DM	31	28	36	13	20	20
	je TN	in DM	61	63	96	71	43	47
Gesamtko- sten	absolut	in DM	3.023.527	1.961.109	1.709.617	3.854.445	2.481.924	2.119.178
	in % vom ge- samt		100	100	100	100	100	100
	je UE	in DM	99	111	115	68	80	96
	je TN	in DM	196	253	303	366	173	228

Kostenstruktur 1998								
Kosten	VHS		Odenwald- kreis	Stadt Fulda	Stadt Darm- stadt	Vogels- berg- kreis	Wetterau- kreis	Mittelwert
Honorare / Fahrtkosten	absolut	in DM	318.677	370.641	1.202.361	949.219	1.327.530	<b>890.631</b>
	in % vom ge- samt		22	35	37	39	41	<b>37</b>
	je UE	in DM	31	37	39	45	40	<b>35</b>
	je TN	in DM	82	78	94	75	108	<b>90</b>
Kursleitung Haupt- amtliche	absolut	in DM	23.481	10.260	24.661	12.203	0	<b>16.518</b>
	in % vom ge- samt		2	1	1	1	0	<b>1</b>
	je UE	in DM	2	1	1	1	0	<b>1</b>
	je TN	in DM	6	2	1	1	0	<b>2</b>
Personalko- sten Fach- bereichsar- beit	absolut	in DM	315.305	271.068	482.093	528.642	637.619	<b>441.177</b>
	in % vom ge- samt		21	25	15	22	20	<b>19</b>
	je UE	in DM	31	27	16	25	19	<b>17</b>
	je TN	in DM	81	57	38	42	52	<b>44</b>
Personalko- sten Ver- waltung	absolut	in DM	312.144	276.828	715.024	324.337	685.615	<b>484.471</b>
	in % vom ge- samt		21	26	22	13	21	<b>20</b>
	je UE	in DM	30	28	23	15	20	<b>19</b>
	je TN	in DM	80	58	56	26	56	<b>49</b>
sonstige Ko- sten	absolut	in DM	510.009	138.892	830.863	614.059	608.413	<b>588.997</b>
	in % vom ge- samt		34	13	26	25	19	<b>24</b>
	je UE	in DM	50	14	27	29	18	<b>23</b>
	je TN	in DM	131	29	65	49	49	<b>59</b>
Gesamtko- sten	absolut	in DM	1.479.615	1.067.689	3.255.002	2.428.461	3.259.176	<b>2.421.795</b>
	in % vom ge- samt		100	100	100	100	100	<b>100</b>
	je UE	in DM	144	107	107	116	97	<b>96</b>
	je TN	in DM	379	223	255	193	264	<b>243</b>

Zum Vergleich der Kostenstruktur wurden folgende Kostenbestandteile bei den Volkshochschulen miteinander verglichen.

- **Honorare / Fahrkosten**

Der Anteil der Honorar- und Fahrkosten als der wesentliche variable Kostenbestandteil bewegte sich in einer Bandbreite von 22 Prozent bis 45 Prozent. Durchschnittlich betrug der Anteil der Honorar- und Fahrkosten 37 Prozent der Gesamtkosten.

Die Kursleiterhonorare zuzüglich Fahrkosten je Unterrichtseinheit lagen bei allen elf Volkshochschulen auf einheitlichem Niveau. Bei der Auswertung je Teilnehmer war die Kursstruktur ersichtlich. Die Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg hat beispielsweise wegen der langlaufenden Schulabschlusskurse viele Unterrichtseinheiten und weniger Teilnehmer, so dass die Honorare plus Fahrkosten hier 161 DM je Teilnehmer betragen. Der Durchschnittswert je Teilnehmer beträgt rund 90 DM.
- **Kursleitung durch hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter**

Bei vier der Volkshochschulen hielten die hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter keine Kurse. Das Jahresgehalt, bezogen auf eine Unterrichtseinheit, ergab bei den hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeitern kalkulatorische Kosten von über 60 DM je Unterrichtseinheit. Das Honorar zuzüglich Fahrkosten lag bei Honorarkräften im Vergleich unter 40 DM. Nicht ausgelastete hauptamtliche pädagogische Mitarbeiter sollten gemäß ihrer Qualifikation Kurse (Intensivkurse und ähnliche Angebote) halten, sofern sie nicht durch ihre originäre Tätigkeit in vollem Umfang ausgelastet sind.
- **Personalkosten Fachbereichsarbeit**

Die Personalkosten für die Fachbereichsarbeit enthalten die der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter. Die Kosten je Unterrichtseinheit und je Teilnehmer entsprechen bei den einzelnen Volkshochschulen der dargestellten Personalausstattung. Auf die Fachbereichsarbeit entfallen durchschnittlich 18 Prozent der Gesamtkosten. Der Anteil der Personalkosten für Fachbereichsarbeit an den Gesamtkosten bewegt sich bei den Volkshochschulen in einer Bandbreite von 15 Prozent bis 25 Prozent.

Die Personalkosten Fachbereichsarbeit sind bei der Volkshochschule Landkreis Fulda mit rund 27 DM je Teilnehmer am niedrigsten. Mit rund 81 DM je Teilnehmer liegt die Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. über dem Durchschnittswert von 44 DM.
- **Personalkosten Verwaltung**

Auf die Verwaltungsarbeit entfallen durchschnittlich 20 Prozent der Gesamtkosten. Sie liegen in einer Bandbreite zwischen 13 Prozent und rund 35 Prozent. Die Personal- und Verwaltungskosten je Unterrichtseinheit mit 30 DM und je Teilnehmer mit 80 DM sind bei der Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. am höchsten. Die durchschnittlichen Werte betragen je Unterrichtseinheit 19 DM und 49 DM je Teilnehmer.

Die besten Ergebnisse erzielt mit 11 DM je Unterrichtseinheit und 24 DM die Volkshochschule Landkreis Fulda. Auch kann der Zusammenhang mit der dargestellten Personalausstattung hergestellt werden.
- **Sonstige Kosten**

Die sonstigen Kosten umfassen übrige Kosten der Volkshochschularbeit. Durchschnittlich machen diese Kosten 24 Prozent der Gesamtkosten aus.
- **Gesamtkosten**

Die Gesamtkosten je Unterrichtseinheit liegen durchschnittlich bei 96 DM je Unterrichtseinheit und bei 244 DM je Teilnehmer.

Ansicht 39 zeigt die Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen auf Basis der in die Deckungsbeitragsrechnung einbezogenen Erlöse:



Sechsfünzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“

Ansicht 39: Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen

Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen 1998								
Erlöse	VHS		Bad Hom- burg	Lahn-Dill- Kreis	Landkreis Bergstraße	Landkreis Darmstadt- Dieburg	Landkreis Fulda	Landkreis Gießen
	Teilnehmer- gebühren	absolut	in DM	1.429.093	891.737	592.949	1.462.975	996.144
in % vom ge- samt			47	45	35	38	40	39
je UE		in DM	47	51	40	26	32	37
je TN		in DM	93	115	105	139	69	88
Landeszue- weisung zu Personalko- sten	absolut	in DM	375.391	371.670	265.208	616.465	272.743	383.611
	in % vom ge- samt		12	19	16	16	11	18
	je UE	in DM	12	21	18	11	9	17
	je TN	in DM	24	48	47	59	19	41
sonstige Zu- schüsse	absolut	in DM	43.815	4.964	9.619	117.277	37.871	61.769
	in % vom ge- samt		1	0	1	3	2	3
	je UE	in DM	1	0	1	2	1	3
	je TN	in DM	3	1	2	11	3	7
sonstige Er- löse	absolut	in DM	133.178	60.171	283.144	159.461	172.430	97.033
	in % vom ge- samt		4	3	17	4	7	5
	je UE	in DM	4	3	19	2	6	4
	je TN	in DM	9	8	50	15	12	10
Unterdek- kung	absolut	in DM	1.042.049	632.567	558.696	1.498.267	1.002.736	753.813
	in % vom ge- samt		34	32	33	39	40	36
	je UE	in DM	34	36	38	26	32	34
	je TN	in DM	68	81	99	142	70	81
Gesamt	absolut	in DM	3.023.527	1.961.109	1.709.617	3.854.445	2.481.924	2.119.178
	in % vom ge- samt		100	100	100	100	100	100
	je UE	in DM	99	111	115	68	80	96
	je TN	in DM	196	253	303	366	173	228

Finanzierungsstruktur der Volkshochschulen 1998								
Erlöse	VHS		Odenwald- kreis	Stadt Fulda	Stadt Darm- stadt	Vogels- berg- kreis	Wetterau- kreis	Mittelwert
	Teilnehmer- gebühren	absolut	in DM	571.486	364.208	1.510.645	685.364	1.562.842
in % vom ge- samt			39	34	46	28	48	<b>41</b>
je UE		in DM	56	36	50	33	47	<b>39</b>
je TN		in DM	146	76	119	54	127	<b>100</b>
Landeszue- weisung zu Personalko- sten	absolut	in DM	273.155	247.780	394.060	376.148	579.148	<b>377.762</b>
	in % vom ge- samt		18	23	12	15	18	<b>16</b>
	je UE	in DM	27	25	13	18	17	<b>15</b>
	je TN	in DM	70	52	31	30	47	<b>38</b>
sonstige Zu- schüsse	absolut	in DM	77.485	2.300	49.810	136.452	27.902	<b>51.751</b>
	in % vom ge- samt		5	0	2	6	1	<b>2</b>
	je UE	in DM	8	0	2	7	1	<b>2</b>
	je TN	in DM	20	0	4	11	2	<b>5</b>
sonstige Er- löse	absolut	in DM	52.522	4.421	79.321	449.891	15.630	<b>137.018</b>
	in % vom ge- samt		4	0	2	19	0	<b>6</b>
	je UE	in DM	5	0	3	21	0	<b>5</b>
	je TN	in DM	13	1	6	36	1	<b>14</b>
Unterdek- kung	absolut	in DM	504.968	448.980	1.221.166	780.605	1.073.653	<b>865.227</b>
	in % vom ge- samt		34	42	38	32	33	<b>36</b>
	je UE	in DM	49	45	40	37	32	<b>34</b>
	je TN	in DM	129	94	96	62	87	<b>87</b>
Gesamt	absolut	in DM	1.479.615	1.067.689	3.255.002	2.428.461	3.259.176	<b>2.421.795</b>
	in % vom ge- samt		100	100	100	100	100	<b>100</b>
	je UE	in DM	144	107	107	116	97	<b>96</b>
	je TN	in DM	379	223	255	193	264	<b>244</b>

## Deckungsbeiträge

---

Bei der Finanzierungsstruktur werden folgende Erlösbestandteile verglichen:

- Teilnehmerentgelte

Die Volkshochschulen finanzieren sich im Mittelwert zu 41 Prozent aus Teilnehmerentgelten. Sie bewegen sich in einer Bandbreite zwischen 28 Prozent und 48 Prozent. Die Teilnehmerentgelte je Unterrichtseinheit liegen durchschnittlich bei 39 DM und je Teilnehmer bei 100 DM.

Die Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. erzielt mit rund 56 DM je Unterrichtseinheit und 146 DM je Teilnehmer die höchsten Teilnehmerentgelte, was auf die an den variablen Kosten orientierte Entgeltkalkulation zurückzuführen ist.

- Landeszuschuss zu Personalkosten

Durchschnittlich deckt der Landeszuschuss zu den Personalkosten 16 Prozent der Gesamtkosten ab. Die Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg und die Volkshochschule Wetteraukreis haben die größte Personalausstattung sowie die höchsten Einwohnerzahlen aller elf Volkshochschulen und erhalten absolut gesehen die höchsten Landeszuschüsse (616.465 DM bzw. 579.148 DM) gemäß der zweiten Neuberechnung der Anlage 1 zur Richtlinie für Zuschüsse<sup>15</sup>.

- Unterdeckung

Die Kennzahl Unterdeckung zeigt den von der Körperschaft für die Volkshochschularbeit aufzuwendenden Betrag. Durchschnittlich wenden die Körperschaften einen Betrag von 865.227 DM für die Einrichtungen auf, das entspricht knapp 36 Prozent der Gesamtkosten. Die Bandbreite liegt zwischen 32 Prozent und 42 Prozent. Bei der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg ist der Zuschussbedarf mit 1.498.267 DM absolut gesehen mit Abstand am höchsten. Die absolut geringste Unterdeckung ist bei der Volkshochschule Stadt Fulda mit 448.980 DM festzustellen.

### 5.22 Deckungsbeiträge

Mittels einer mehrstufigen Deckungsbeitragsrechnung<sup>16</sup> wird die wirtschaftliche Lage der Volkshochschulen analysiert.

---

<sup>15</sup> Vgl. Staatsanzeiger für das Land Hessen vom 21. August 1995, S. 2505 ff.

<sup>16</sup> Die Deckungsbeitragsrechnung folgt nachstehendem Schema:

- + Teilnehmergebühren brutto
- + Zahlungen Dritter, z.B. Arbeitsamt, Land für Schulabschlüsse
- + Landeszuschuss Hausaufgabenhilfe / Zuschuss Gemeinden für Hausaufgabenhilfe
- + Zahlungen für Studienfahrten
- ./. Erlösschmälerungen
- = Nettoerlös
- ./. Kursleiterhonorar einschl. Reisekosten
- ./. direkte Sachkosten
- ./. Aufwendungen für Studienfahrten etc.
- Deckungsbeitrag I (nach Unterprogrammbereichen)
- ./. Miete
- ./. Bewirtschaftungskosten
- ./. Fortbildung Honorarkräfte
- Deckungsbeitrag II (nach Unterprogrammbereichen)
- ./. Personal hauptamtliche Lehrkräfte
- + Landeszuschuss hauptamtliche Lehrkräfte
- + Zuschüsse Arbeitsamt, z.B. ABM
- Deckungsbeitrag III (nach Programmbereichen)

## Sechsfünzigste Vergleichende Prüfung „Volkshochschulen“

Die Deckungsbeiträge I und II werden für die jeweiligen Unterprogrammbereiche nach der Gliederung der Volkshochschulstatistik des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung ermittelt. Die Deckungsbeiträge III und IV werden für die einzelnen Programmbereiche ermittelt. Der Deckungsbeitrag IV enthält die gesamten Kosten, die die Volkshochschule für ihre Leistungen aufgewandt hat. Auf der vierten Stufe wird die Unterdeckung (negativer Deckungsbeitrag) auf die Unterrichtsstunden, Teilnehmerzahlen und Kurse bzw. Veranstaltungen bezogen, so dass die Programmbereiche der Volkshochschulen an Hand der Kennzahlen miteinander verglichen werden können. In die Deckungsbeitragsrechnung werden Angebote außerhalb der Programmbereiche, beispielsweise Musikschule, Kunststation, aus Gründen der Vergleichbarkeit nicht mit einbezogen.

Die Ergebnisse der Deckungsbeitragsrechnung stellen sich wie folgt dar:

Ansicht 40: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen

Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Bad Homburg	26.660	72.521	61.272	79.497	73.627	-15.444	298.132
Stadt Fulda	-20.185	-15.033	20.456	-1.523	-4.902	-10.102	-31.289
Lahn-Dill-Kreis	6.147	-1.281	47.222	70.934	98.784	3.101	224.908
LK Bergstraße	11.710	11.166	38.845	6.596	23.805	-16.857	75.266
LK Darmstadt-Dieburg	7.218	-15.040	85.340	19.667	24.318	-403.082	-281.578
LK Fulda	715	-57.829	31.921	-41.549	-8.712	-34.997	-110.450
LK Gießen	4.682	13.641	19.706	69.467	89.387	868	197.751
Odenwaldkreis	22.710	4.743	20.410	64.458	73.121	16.360	201.802
Stadt Darmstadt	518	50.622	97.219	134.943	89.078	-14.977	357.403
Vogelsbergkreis	-34.755	5.9245	24.384	99.427	55.662	204	150.847
Wetteraukreis	5.416	8.181	49.020	62.181	107.452	-200	232.049
<b>Mittelwert</b>	<b>2.803</b>	<b>7.056</b>	<b>45.072</b>	<b>51.282</b>	<b>56.511</b>	<b>-43.193</b>	<b>119.531</b>

Der Deckungsbeitrag I ergibt sich durch Abzug der den Kursen direkt zurechenbaren Kosten wie Kursleiterhonoraren (inklusive Reisekosten), direkten Sachkosten (Lern-/Lehrmittel), Aufwendungen für Studienfahrten von den vereinnahmten, abgegrenzten Teilnehmerentgelten (Nettoerlöse, d.h. nach dem Abzug der Ermäßigungen). Unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten ist eine Abdeckung der variablen Kosten durch die Erlöse als Minimalanforderung für wirtschaftliches Handeln zu sehen.

- 
- ./. Personalkosten Verwaltung
  - + Landeszuschuss Verwaltungskräfte
  - ./. Abschreibung Betriebs- und Geschäftsausstattung
  - ./. Bürobedarf, Telefon, Versicherungen usw.
  - + Erlöse Programmheft
  - ./. Kosten Programmheft
  - + Sonstige Einnahmen (Miete, Auflösung Investitionszuschüsse usw.)
  - ./. Sonstige Ausgaben
  - ./. Kosten Werbung
  - +././. Zinserträge und Zinsaufwand
- Deckungsbeitrag IV (nach Programmbereichen)

## Deckungsbeiträge

Der Vergleich zeigt, dass der Deckungsbeitrag I bei neun Volkshochschulen in einzelnen Programmbereichen negativ ist. Drei der Volkshochschulen weisen einen negativen Gesamtdeckungsbeitrag I auf. Der durchschnittliche Deckungsbeitrag I beträgt 119.531 DM. Allerdings haben mit Ausnahme der Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. alle Einrichtungen Unterprogrammbereiche, in denen der Deckungsbeitrag I negativ ist.

Sofern bei einem erheblichen Anteil der Unterprogrammbereiche (Landkreis Bergstraße 40 Prozent, Lahn-Dill-Kreis 41 Prozent, Landkreis Darmstadt-Dieburg 56 Prozent, Stadt Fulda 70 Prozent, Landkreis Fulda 74 Prozent) der Deckungsbeitrag I negativ ist, ist davon auszugehen, dass eine an den Kosten orientierte Gebührenkalkulation nur unzureichend erfolgt.

Im Mittelwert weisen rund 38 Prozent der von den Volkshochschulen angebotenen Unterprogrammbereiche einen negativen Deckungsbeitrag I auf.

Bei der Optimierung der Wirtschaftlichkeit ist jeder Kurs zu betrachten, inwieweit eine Änderung der Gebührenpolitik, der Nutzung von Einsparpotenzialen bei den Honoraren durch Kurszusammenlegungen oder der besseren Nutzung eventueller Marktpotenziale zur Teilnehmerzahlenerhöhung ein besseres wirtschaftliches Ergebnis nach sich zieht.

Der Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse erzielt bei sieben der Volkshochschulen ein negatives Ergebnis; die durchschnittliche Unterdeckung dieses Programmbereichs ist mit 43.193 DM deutlich am niedrigsten.

Die Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg weist eine gravierende Unterdeckung von 403.082 DM auf. Von den 56.906 Unterrichtseinheiten der Kreisvolkshochschule Darmstadt-Dieburg entfallen auf den Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse 23.044 Unterrichtseinheiten, was die Schulabschlusskurse (Hauptschulabschluss; Realschulabschluss) und Hausaufgabenhilfe bedingten. Durchschnittlich werden im Programmbereich VI Grundbildung – Schulabschlüsse 2.898 Unterrichtseinheiten angeboten.

Bezogen auf die Teilnehmerzahlen und Unterrichtseinheiten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Ansicht 41: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998

Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer
Bad Homburg	10	17	32	16	50	-212	19
Stadt Fulda	-35	-14	18	-1	-10	-631	-7
Lahn-Dill-Kreis	15	-1	21	34	59	97	29
LK Bergstraße	87	8	20	6	27	-172	13
LK Darmstadt-Dieburg	8	-9	49	6	11	-742	-27
LK Fulda	0	-28	5	-38	-6	-437	-8
LK Gießen	8	7	14	24	48	2	21
Odenwaldkreis	39	20	34	58	60	100	52
Stadt Darmstadt	1	37	46	22	39	-133	28
Vogelsbergkreis	-8	3	6	58	54	6	12
Wetteraukreis	6	4	14	18	49	-10	19
<b>Mittelwert</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>24</b>	<b>18</b>	<b>35</b>	<b>-194</b>	<b>14</b>

## Sechsfundfzigste Vergleichende Prfung „Volkshochschulen“

Der Deckungsbeitrag I je Teilnehmer zeigt den Beitrag, den ein Teilnehmer mit seinen Entgelten zur Abdeckung der fixen Kosten leistet. Mithin stellt ein negativer Deckungsbeitrag I je Teilnehmer den Betrag dar, der durch Teilnehmerentgelte anderer Bereiche oder durch Zuschüsse zusatzlich abgedeckt werden muss.

Ansicht 42: Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit

Deckungsbeitrag I nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit
Bad Homburg	22	14	21	4	26	-55	10
Stadt Fulda	-37	-10	14	0	-3	-168	-3
Lahn-Dill-Kreis	20	0	13	10	27	9	13
LK BergstraÙe	72	4	9	1	10	-27	5
LK Darmstadt-Dieburg	6	-4	23	1	4	-17	-5
LK Fulda	0	-10	4	-8	-2	-15	-4
LK Gießen	16	4	9	7	22	0	9
Odenwaldkreis	47	13	21	15	28	11	20
Stadt Darmstadt	0	23	38	7	19	-26	12
Vogelsbergkreis	-9	3	5	15	17	2	7
Wetteraukreis	4	1	10	4	16	-2	7
<b>Mittelwert</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>-26</b>	<b>6</b>

Für den Deckungsbeitrag I je Unterrichtseinheit gelten die Ausführungen zum Deckungsbeitrag I je Teilnehmer.

Ansicht 43: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen

Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Bad Homburg	13.275	10.788	30.498	-104.102	41.860	-19.578	-27.259
Stadt Fulda	-22.564	-21.499	12.803	-20.967	-15.488	-10.351	-78.065
Lahn-Dill-Kreis	-2.041	-33.394	12.136	11.746	37.260	-3.639	22.068
LK BergstraÙe	10.553	-7.367	7.943	-29.889	7.294	-21.257	-32.723
LK Darmstadt-Dieburg	277	-27.085	66.991	-76.275	-5.049	-427.909	-469.050
LK Fulda	-19.390	-84.314	-13.339	-66.319	-34.492	-46.972	-264.825
LK Gießen	1.247	-9.442	3.698	-10.028	46.598	-14.250	17.823
Odenwaldkreis	13.643	-2.062	2.142	-18.424	24.554	-10.262	9.591
Stadt Darmstadt	-7.513	34.566	83.248	6.951	66.446	-17.120	166.578
Vogelsbergkreis	-44.432	-8.151	-8.418	50.681	33.040	-550	22.171
Wetteraukreis	3.123	-15.257	28.734	4.913	76.640	-571	97.581
<b>Mittelwert</b>	<b>-4.893</b>	<b>-14.838</b>	<b>20.585</b>	<b>-22.883</b>	<b>25.333</b>	<b>-52.042</b>	<b>-48.737</b>

## Deckungsbeiträge

Der Gesamtdeckungsbeitrag II weist bei fünf Volkshochschulen ein negatives Ergebnis auf. Der Durchschnittswert beträgt -48.737 DM.

Wesentlicher Kostenbestandteil ist beim Deckungsbeitrag II neben den Fortbildungskosten für Honorarkräfte die Miete für Unterrichtsräume. Die Miete wird nach Unterrichtseinheiten verteilt, da sich hieraus die Inanspruchnahme von Räumen direkt ergibt. Es werden daher Programmbereiche mit einer hohen Intensität an Unterrichtseinheiten anteilmäßig stärker belastet.

Bereits im Bereich des Deckungsbeitrag II erzielen die Volkshochschulen überwiegend einen negativen Deckungsbeitrag. Der Anteil der Unterprogrammbereiche mit negativem Deckungsbeitrag II liegt zwischen 51 Prozent (Wetteraukreis) und 89 Prozent (Stadt Fulda). Im Mittelwert weisen 68 Prozent der Unterprogrammbereiche einen negativen Deckungsbeitrag II auf.

Der drastische Anstieg der Unterprogrammbereiche mit negativem Deckungsbeitrag II ist auf zwei Umstände zurückzuführen: Zum einen werden die Gebühren lediglich anhand der variablen Kosten in Form von Dozentenonoraren kalkuliert. Zum anderen ist es aufgrund der fehlenden Kostenrechnung den Einrichtungen oft nicht möglich, kalkulatorische Kosten zu erfassen und in ihre Kalkulation mit einzubeziehen.

Sofern die Unterrichtsräume unentgeltlich durch den Träger der Volkshochschule überlassen wurden, wurden in der Prüfung die kalkulatorischen Mieten nacherfasst. Die unentgeltliche Überlassung stellt eine indirekte Subventionierung dar; zur vollständigen Erfassung der Kosten und um eine Vergleichbarkeit mit denjenigen Volkshochschulen zu gewährleisten, die tatsächlich Mietaufwendungen leisten, war die Nacherfassung notwendig.

Bezogen auf die Teilnehmerzahlen und die Unterrichtseinheiten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Ansicht 44: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Teilnehmer:

Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer
Bad Homburg	5	3	16	-21	28	-268	-2
Stadt Fulda	-39	-21	11	-14	-33	-647	-16
Lahn-Dill-Kreis	-5	-26	5	6	22	-113	3
LK Bergstraße	78	-5	4	-25	8	-217	-6
LK Darmstadt-Dieburg	0	-16	38	-22	-2	-788	-45
LK Fulda	-7	-41	-2	-60	-22	-587	-18
LK Gießen	2	-5	3	-3	25	-26	2
Odenwaldkreis	24	-9	4	-17	20	-63	2
Stadt Darmstadt	-8	25	40	1	29	-152	13
Vogelsbergkreis	-11	-5	-2	30	32	-16	2
Wetteraukreis	3	-7	8	1	35	-30	8
<b>Mittelwert</b>	<b>4</b>	<b>-10</b>	<b>11</b>	<b>-11</b>	<b>13</b>	<b>-264</b>	<b>-5</b>

Ansicht 45: Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit

Deckungsbeitrag II nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit
Bad Homburg	11	2	10	-6	15	-69	-1
Stadt Fulda	-42	-14	9	-5	-9	-173	-8
Lahn-Dill-Kreis	-7	-13	3	2	10	-10	1
LK Bergstraße	65	-3	2	-6	3	-35	-2
LK Darmstadt-Dieburg	0	-7	18	-4	-1	-19	-8
LK Fulda	-5	-15	-1	-13	-7	-20	-9
LK Gießen	4	-3	2	-1	11	-5	1
Odenwaldkreis	28	-6	2	-4	10	-7	1
Stadt Darmstadt	-6	16	32	0	14	-29	5
Vogelsbergkreis	-11	-4	-2	8	10	-5	1
Wetteraukreis	2	-2	6	0	12	-6	3
<b>Mittelwert</b>	<b>4</b>	<b>-5</b>	<b>7</b>	<b>-3</b>	<b>6</b>	<b>-34</b>	<b>-1</b>

Ansicht 46: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen

Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Bad Homburg	-48.715	-114.774	-1.014	-157.252	10.104	-29.802	-341.454
Stadt Fulda	-63.046	-65.707	-11.312	-43.777	-34.999	-13.709	-232.550
Lahn-Dill-Kreis	-13.246	-66.648	-23.922	-46.065	-47.333	-4.343	-201.556
LK Bergstraße	5.712	-46.866	-48.346	-107.463	-36.855	-23.015	-256.832
LK Darmstadt-Dieburg	-48.434	-134.212	42.635	-169.704	-85.126	-468.994	-863.836
LK Fulda	-33.899	-174.741	-35.021	-101.295	-98.572	-70.352	-513.880
LK Gießen	-6.495	-49.387	-28.170	-79.422	-31.000	-23.275	-217.748
Odenwaldkreis	-32.343	-10.878	-37.193	-82.453	-24.316	-13.050	-200.232
Stadt Darmstadt	-44.318	10.473	51.621	-174.734	-181	-33.671	-190.810
Vogelsbergkreis	-133.358	-46.386	-119.351	-4.491	-60.779	-550	-364.916
Wetteraukreis	-74.734	-100.838	-17.639	-145.268	-15.937	-629	-355.046
<b>Mittelwert</b>	<b>-44.807</b>	<b>-72.724</b>	<b>-20.701</b>	<b>-101.084</b>	<b>-38.636</b>	<b>-61.944</b>	<b>-339.896</b>

Der Deckungsbeitrag III bezieht die Personalkosten der hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeiter (die durch die Landeszuschüsse teilweise erstattet werden) und Abschreibungen der Betriebs- und Geschäftsausstattung und der EDV-Ausstattung der Unterrichtsräume in die Betrachtung ein.

## Deckungsbeiträge

Infolge der Hinzurechnung der auf die Fachbereichsarbeit entfallenden Personalkosten hatten trotz der Hinzurechnung der anteiligen Landeszuschüsse Volkshochschulen einen negativen Gesamtdeckungsbeitrag III.

In den Programmbereichen IV Sprachen und VI Grundbildung – Schulabschlüsse weisen alle Volkshochschulen negative Deckungsbeiträge III auf. In dem Programmbereich I Politik – Gesellschaft – Umwelt, Programmbereich II Kultur – Gestalten, Programmbereich V Arbeit und Beruf erzielt je eine Volkshochschule ein positives Ergebnis; im Programmbereich III Gesundheit haben zwei Volkshochschulen einen positiven Deckungsbeitrag III.

Bezogen auf die Teilnehmerzahlen und Unterrichtseinheiten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Ansicht 47: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Teilnehmer

Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer
Bad Homburg	-18	-27	1	-32	7	-408	-22
Stadt Fulda	-110	-63	10	-29	-74	-857	-49
Lahn-Dill-Kreis	-31	-52	-11	-22	-28	-135	-26
LK Bergstraße	42	-33	-25	-91	-41	-235	-45
LK Darmstadt-Dieburg	-51	-81	24	-49	-39	-864	-82
LK Fulda	-12	-85	-5	-92	-64	-879	-36
LK Gießen	-11	-25	-19	-28	-17	-42	-23
Odenwaldkreis	-56	-45	-62	-74	-20	-80	-51
Stadt Darmstadt	-50	8	25	-29	0	-298	-15
Vogelsbergkreis	-32	-27	-30	-3	-59	-16	-29
Wetteraukreis	-78	-45	-5	-42	-7	-33	-29
<b>Mittelwert</b>	<b>-37</b>	<b>-43</b>	<b>-11</b>	<b>-45</b>	<b>-31</b>	<b>-350</b>	<b>-37</b>

Nach Verrechnung der Personalkosten für Fachbereichsarbeit und der anteiligen Landeszuschüsse zeigt sich eine durchschnittliche Kostenunterdeckung von -37 DM je Teilnehmer. Die einzelnen Werte bewegen sich in einer Bandbreite zwischen 15 DM und 82 DM.

Ansicht 48: Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit

Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit
Bad Homburg	-41	-22	0	-9	4	-106	-11
Stadt Fulda	-117	-44	-8	-9	-20	-228	-23
Lahn-Dill-Kreis	-44	-26	-6	-7	-12	-12	-11
LK Bergstraße	35	-18	-12	-21	-16	-37	-17
LK Darmstadt-Dieburg	-40	-36	11	-9	-14	-20	-15



## Sechsfundfzigste Vergleichende Prfung „Volkshochschulen“

Deckungsbeitrag III nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit
LK Fulda	-8	-32	-4	-20	-19	-29	-17
LK GieBen	-22	-16	-13	-8	-7	-8	-10
Odenwaldkreis	-67	-30	-38	-19	-9	-9	-20
Stadt Darmstadt	-36	5	20	-9	0	-58	-6
Vogelsbergkreis	-33	-23	-25	-1	-18	-5	-17
Wetteraukreis	-52	-16	-4	-10	-2	-7	-11
<b>Mittelwert</b>	<b>-39</b>	<b>-23</b>	<b>-7</b>	<b>-11</b>	<b>-11</b>	<b>-47</b>	<b>-14</b>

Der durchschnittliche Deckungsbeitrag III je Unterrichtseinheit betrgt -14 DM und liegt in einer Bandbreite zwischen -6 DM und -23 DM.

Ansicht 49: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen

Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	PB VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM	DM	DM	DM	DM	DM	DM
Bad Homburg	-136.395	-277.323	-82.481	-459.261	-52.798	-33.791	-1.042.049
Stadt Fulda	-91.247	-106.349	-50.171	-121.871	-63.415	-15.927	-448.980
Lahn-Dill-Kreis	-32.211	-140.350	-129.951	-180.540	-141.294	-8.222	-632.567
LK BergstraBe	-2.236	-116.120	-140.692	-187.073	-82.536	-30.039	-558.696
LK Darmstadt-Dieburg	-93.587	-218.421	-36.185	-377.538	-189.576	-582.960	-1.498.267
LK Fulda	-120.074	-255.335	-234.244	-154.901	-155.376	-82.806	-1.002.736
LK GieBen	-31.892	-147.612	-100.883	-269.457	-139.040	-64.929	-753.813
Odenwaldkreis	-63.402	-28.098	-91.623	-178.078	-108.268	-35.499	-504.968
Stadt Darmstadt	-121.344	-86.178	-82.552	-707.269	-176.539	-47.285	-1.221.166
Vogelsbergkreis	-237.767	-96.964	-239.834	-93.722	-109.712	-2.606	-780.605
Wetteraukreis	-140.598	-238.218	-175.104	-353.179	-161.145	-5.409	-1.073.654
<b>Mittelwert</b>	<b>-97.341</b>	<b>-155.543</b>	<b>-123.975</b>	<b>-280.263</b>	<b>-125.427</b>	<b>-82.679</b>	<b>-865.227</b>

Der Deckungsbeitrag IV bezieht die Verwaltungskosten mit in die Betrachtung ein. Die Gesamt-Spalte zeigt die Unterdeckung der Volkshochschulen und damit die fr den Trger entstandene Haushaltsbelastung. Die Volkshochschule Stadt Fulda hat mit 448.980 DM absolut gesehen die geringste Unterdeckung, gefolgt von der Volkshochschule Odenwaldkreis e.V. mit 504.968 DM.

Unter dem Gesichtspunkt der Kostenwirtschaftlichkeit ist die absolute Belastung auf die von der Volkshochschule erbrachten Leistungen zu beziehen. So ergab sich ein Zuschussbedarf je Teilnehmer von durchschnittlich 92 DM. Die Bandbreite lag zwischen 62 DM und 142 DM.

## Deckungsbeiträge

Ansicht 50: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Teilnehmer

Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Teilnehmer 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer	DM je Teilnehmer
Bad Homburg	-50	-65	-43	-93	-36	-463	-68
Stadt Fulda	-159	-102	-44	-79	-133	-995	-94
Lahn-Dill-Kreis	-76	-109	-58	-86	-84	-256	-81
LK Bergstraße	-17	-82	-73	-159	-92	-307	-99
LK Darmstadt-Dieburg	-98	-132	-21	-109	-88	-1.073	-142
LK Fulda	-44	-124	-34	-141	-101	-1.035	-70
LK Gießen	-53	-76	-69	-94	-74	-116	-81
Odenwaldkreis	-110	-117	-154	-161	-89	-218	-129
Stadt Darmstadt	-136	-63	-39	-118	-78	-418	-96
Vogelsbergkreis	-58	-56	-61	-55	-107	-76	-62
Wetteraukreis	-147	-107	-51	-101	-73	-282	-87
<b>Mittelwert</b>	<b>-86</b>	<b>-94</b>	<b>-59</b>	<b>-109</b>	<b>-87</b>	<b>-476</b>	<b>-92</b>

Bezogen auf die Teilnehmer und die Unterrichtseinheiten ergeben sich folgende Kennzahlen:

Ansicht 51: Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit

Deckungsbeitrag IV nach Programmbereichen je Unterrichtseinheit 1998							
Programmbereich	I Politik – Gesellschaft – Umwelt	II Kultur – Gestalten	III Gesundheit	IV Sprachen	V Arbeit – Beruf	VI Grundbildung – Schulabschluss	Gesamt
VHS	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit	DM je Unterrichtseinheit
Bad Homburg	-114	-52	-28	-26	-19	-120	-34
Stadt Fulda	-169	-71	-33	-26	-36	-265	-45
Lahn-Dill-Kreis	-106	-54	-35	-26	-39	-23	-36
LK Bergstraße	-14	-45	-34	-37	-36	-49	-38
LK Darmstadt-Dieburg	-76	-59	-10	-20	-31	-25	-26
LK Fulda	-30	-46	-26	-31	-30	-35	-32
LK Gießen	-109	-48	-48	-28	-33	-22	-34
Odenwaldkreis	-131	-77	-94	-40	-42	-25	-49
Stadt Darmstadt	-100	-39	-32	-37	-38	-81	-40
Vogelsbergkreis	-60	-47	-50	-14	-33	-25	-37
Wetteraukreis	-99	-37	-36	-25	-24	-61	-32
<b>Mittelwert</b>	<b>-92</b>	<b>-52</b>	<b>-39</b>	<b>-28</b>	<b>-33</b>	<b>-67</b>	<b>-37</b>

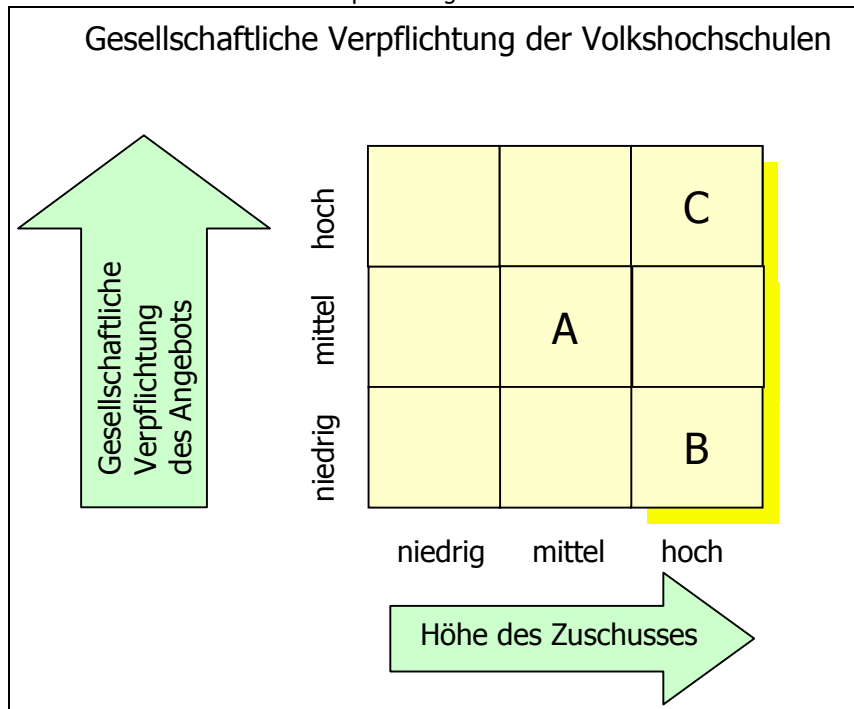
Die durchschnittliche Unterdeckung je Unterrichtseinheit hat 37 DM betragen; die Bandbreite liegt zwischen 26 DM und 49 DM.

### 5.23 Deckungsbeiträge und gesellschaftliche Verpflichtung

In der Vergleichenden Prüfung wurden die Volkshochschulen gebeten, eine Bewertung der gesellschaftlichen Verpflichtung des Kursangebots vorzunehmen. Der Erhebungsbogen zur gesellschaftlichen Verpflichtung sah eine Einteilung der Kurse in eine niedrige, mittlere bzw. hohe gesellschaftliche Verpflichtung vor. Darüber hinaus ist bei der Bewertung zu berücksichtigen, inwieweit die jeweiligen Kurse durch örtliche Anbieter abgedeckt werden.

Der Zusammenhang zwischen negativem Deckungsbeitrag und gesellschaftlicher Verpflichtung zur Darbietung des Angebots lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

Ansicht 52: Gesellschaftliche Verpflichtung der Volkshochschulen



In Ansicht 52 wäre der Kurs A mit einer mittleren Verpflichtung und mittlerem Zuschussbedarf angemessen positioniert. Der Kurs B wäre mit einer niedrigen Verpflichtung und einem hohen Zuschussbedarf dagegen unangemessen positioniert.

Der Kurs C mit einer hohen gesellschaftlichen Verpflichtung und einem hohen Zuschussbedarf wäre wieder angemessen positioniert. Der Informationsrückfluss von den Volkshochschulen war nicht ausreichend, um eine Aussage über die eigene Bewertung der gesellschaftlichen Verpflichtung des Kursangebots zuzulassen.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die Volkshochschulträger eine kritische Betrachtung der defizitären Programmbereiche anstellen, um zu klären, ob die Kursangebote unter Abwägung von Nachfrage und gesellschaftlicher Verpflichtung aufrecht erhalten werden müssen.

## 6. Neunundfünfzigste Vergleichende Prüfung „Konsolidierung III“

Ansicht 53: „Konsolidierung III“ – Landkreise



### 6.1 Geprüfte Landkreise

Landkreis Bergstraße, Lahn-Dill-Kreis, Landkreis Marburg-Biedenkopf

### 6.2 Informationsstand und Prüfungsbeauftragter

Februar 1999 bis Dezember 1999

Mummert + Partner Unternehmensberatung AG in Hamburg

### 6.3 Leitsätze

**In keinem der Kreise war im Untersuchungszeitraum der Haushalt ausgeglichen. Alle drei Landkreise haben ein ausreichendes Konsolidierungspotenzial, um ihr strukturelles Haushaltsdefizit zu beseitigen.**

**Die wesentliche Ursache der Haushaltsschwierigkeiten ist der Anstieg der Sozialhilfeausgaben.**

**Um Haushaltsschiefen zu verhindern, wurden in den drei Landkreisen folgende Handlungsfelder festgestellt:**

- **Fehlentwicklungen kann früh entgegengesteuert werden, wenn in den Landkreisen eine realistische Finanzplanung betrieben und als strategisches Steuerungsinstrument genutzt wird.**
- **Die mittelfristige Planung der Gesamteinnahmen war in allen drei Landkreisen zu optimistisch. Alle drei Gebietskörperschaften nutzen die Finanzplanung der Einnahmenseite nicht hinreichend als Steuerungsinstrument. Anzustreben ist ein Verfahren, bei dem die Haushaltsaufstellung auf einer vorsichtigen Einnahmenerwartung aufbaut.**
- **Während freiwillige Aufgaben stark reduziert wurden, bestehen bei Pflichtaufgaben und in der Querschnittsverwaltung noch erhebliche Gestaltungsspielräume, die zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden können. Die Prüfung hat Konsolidierungspotenziale in Millionenhöhe aufgezeigt, die allerdings – wie bei der Schulträgerschaft - den politischen Gestaltungswillen bei der Durchsetzung von Standardreduzierungen erfordern.**

**Die Prüfung ergab vielfältigen Reformbedarf, der Initiativen des Landesgesetzgebers und/oder der Landesverwaltung erfordert. Die Handlungsempfehlungen umfassen, neben den im Sechsten Zusammenfassenden Bericht<sup>17</sup> unterbreiteten Empfehlungen zur Modifizierung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums Vorschläge zur**

- **Umstrukturierung der Finanzierung der Landkreise,**
- **Sicherstellung des von den Landkreisen eingeforderten Konnexitätsprinzips,**
- **Abbau des Personals bei der staatlichen Abteilung (namentlich der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung) und der Belastung der Landkreise durch die nicht kostendeckende Heranziehung kommunaler Bediensteter,**
- **Reduzierung der Sozialhilfeausgaben durch die Schaffung von Freiräumen bei der Finanzierung durch die Kreisumlage (Aachener Modell).**
- **Empfehlungen an die Gesundheitsämter zur Rückführung des Aufwands bei Schuleingangsuntersuchungen und der Zentralisierung der Heilpraktikerüberprüfung.**

---

<sup>17</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht des Präsidenten des Hessischen Rechnungshofs, Landtagsdrucksache 14/4150

#### 6.4 Beschreibung des Prüfungsziels

Die zurückliegenden Konsolidierungsprüfungen der Städte Frankfurt am Main und Kassel sowie der Sonderstatusstädte (9.<sup>18</sup> und 30.<sup>19</sup> Vergleichende Prüfung) haben gezeigt, wie massiv die Handlungsspielräume für Kommunen beschränkt werden, wenn rechtzeitiges Gegensteuern bei drohenden Haushaltsdefiziten unterbleibt. Von dieser Erkenntnis ausgehend wurde beurteilt, ob die drei Landkreise bei Beibehaltung ihres finanzwirtschaftlichen Kurses unter den sich abzeichnenden Rahmenbedingungen in zwei bis vier Jahren einen ausgeglichenen Haushalt erreichen können. Die Prüfung diente auch dazu, den Entscheidungsträgern der Landkreise aufzuzeigen, welche Konsolidierungspotenziale bestehen und welche Gegensteuerungsmaßnahmen möglich oder notwendig sind.

Die Überörtliche Prüfung hat die finanzielle Ausgangslage jedes Landkreises für die Jahre 1994 bis 1998 bewertet, die Ursachen für die vorgefundene Haushaltslage abgeleitet und Vorschläge entwickelt, mit welchen Konsolidierungsmaßnahmen ein ausgeglichener Haushalt erreicht oder für die Zukunft gesichert werden kann.

#### 6.5 Beurteilung der Vergleichbarkeit der Landkreise

Die Vergleichbarkeit der drei Landkreise wurde anhand der jeweiligen wirtschaftlichen, demographischen und finanzwirtschaftlichen Ausgangsposition untersucht.

Es bestehen Wechselbeziehungen zwischen der wirtschaftlichen Dynamik eines Landkreises und seiner finanzwirtschaftlichen Lage. Jedoch ist der Zusammenhang nicht eindeutig. Eine dynamische Entwicklung erhöht zwar die Finanzkraft der Kreise, ist aber mit Vorleistungen auf dem Gebiet der Infrastrukturinvestitionen verbunden. Weiterhin sind Folgekosten für die öffentliche soziale Infrastruktur zu erwarten.

Die Wachstumsdynamik spielt eine Rolle bei der Bemessung von Schlüsselzuweisungen, die unter anderem durch die Einwohnerzahl bestimmt werden (weniger Einwohner bedeuten weniger Zuweisungen).

Die Zentralität der Landkreise hat ebenfalls Auswirkungen auf deren Einnahmen und Ausgaben. Je höher der Zentralitätsgrad zu bewerten ist, desto mehr Dienstleistungen müssen angeboten werden.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Vergleichbarkeitsanalyse vorgestellt. Zunächst wurden für jeden der drei Landkreise Wachstums- und Zentralitätsindikatoren gebildet.

Als Indikatoren der Wachstumsdynamik wurden:

- die Bevölkerungsentwicklung,
- der Zugang an Gebäude- und Freifläche und
- der Zugang an Verkehrsfläche

auf der Grundlage des zum Erhebungszeitraum verfügbaren Datenmaterials des Hessischen Statistischen Landesamts verwendet.

Als Indikatoren der Zentralisierung dienten:

- die Bevölkerungsdichte,
- die Anzahl der Gemeinden und
- die Siedlungsdichte.

Die Indikatoren für die Wachstumsdynamik und die Zentralität wurden so gewichtet, dass maximal 100 Punkte erreicht werden konnten. Die Punkte, die jeder der drei Landkreise beim Wachstums- bzw. Zentralitätsindikator erreicht hat, ergeben seine Position in dem Zentralitäts- und Wachstums-Portfolio.

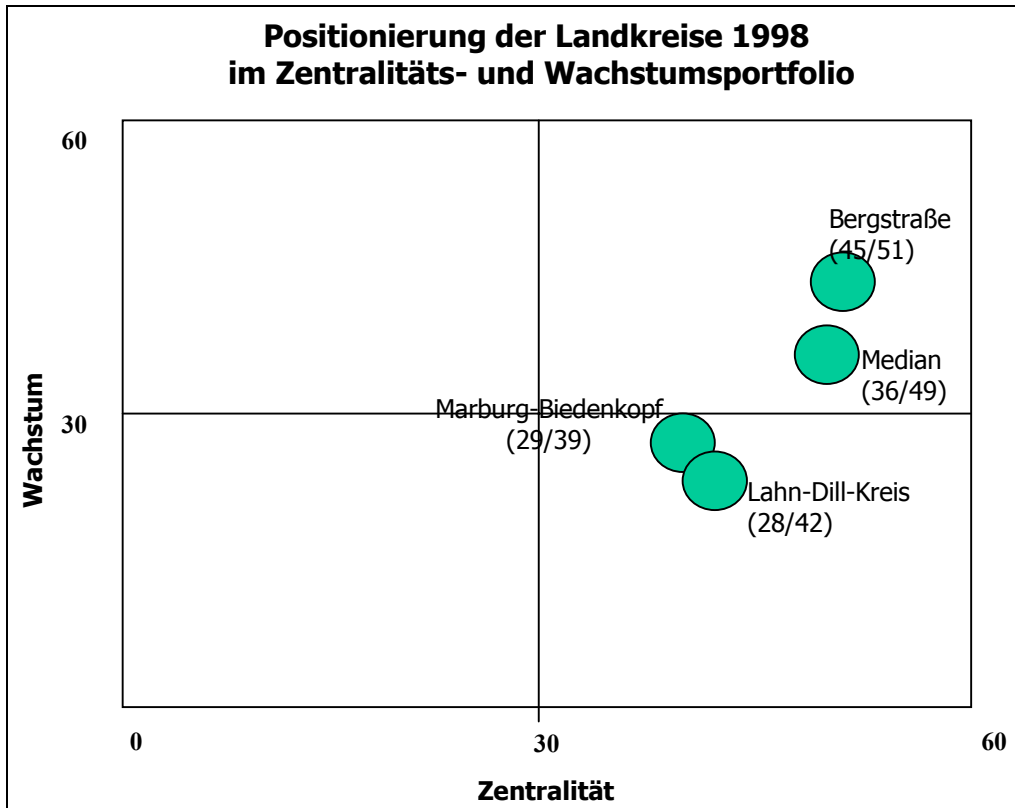
In Ansicht 54 ist die relative Positionierung der Vergleichskreise grafisch dargestellt.

---

<sup>18</sup> Dritter (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht zur Konsolidierungsprüfung der kreisfreien Städte Frankfurt am Main und Kassel, Landtagsdrucksache 14/2963

<sup>19</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

Ansicht 54: Positionierung der Landkreise 1998 im Zentralitäts-Wachstums-Portfolio



Die Vergleichskreise liegen dicht beieinander und nahe am Median aller Landkreise in Hessen als weiteren Vergleichswert. Eine extreme Zentralität oder ein besonders intensives Wachstum liegen bei keinem der Kreise vor. Insoweit kann von einer weitgehenden Vergleichbarkeit der drei Kreise ausgegangen werden.

Die Bevölkerungsstruktur zeigt keine gravierenden Unterschiede zwischen den drei Landkreisen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Landkreise vergleichbar sind.

## 6.6 Finanzwirtschaftliche Rahmenbedingungen

Die Haushaltslage ist in allen Vergleichskreisen durch zum Teil erhebliche Haushaltsdefizite gekennzeichnet. Zwei verschiedene Entwicklungen haben maßgeblich darauf eingewirkt:

- Externe, vom Kreis nicht zu beeinflussende Faktoren haben zu einer erheblichen Haushaltsbelastung geführt. An erster Stelle zu nennen ist der deutliche Anstieg der Sozialhilfeausgaben. Neben dem Anwachsen der Zahl der Anspruchsberechtigten ist dies auch auf Änderungen der Rechtsgrundlagen zurückzuführen.
- Der Übertragung von Aufgaben folgte nur teilweise eine Ausstattung mit den erforderlichen Finanzmitteln; dies führt zu weiteren Ausgaben.
- Das politische Handeln auf den konsolidierungsrelevanten Feldern (von Personalausgaben über Schulden bis hin zu Umlagesätzen) war in den drei Vergleichskreisen nicht einheitlich und hat zur Herausbildung unterschiedlicher Konsolidierungsbedarfe beigetragen.

Für gesetzliche Pflichtaufgaben gilt grundsätzlich, dass sie die drei Landkreise aufgrund gleicher bundes- und landesgesetzlicher Regelungen ähnlich belasten. Unterschiede bestehen dann, wenn – wie im Lahn-Dill-Kreis – der Landkreis Schulträger für die kreisangehörige Sonderstatusstadt ist, da die abzuführende Schulumlage nicht ausreicht, um den Aufwand zu decken. Demgegenüber sind Gebietskörperschaften wie der Landkreis Marburg-Biedenkopf, bei denen die zugehörige Sonderstatusstadt die Schulträgerschaft selbst wahrnimmt, besser gestellt.

Die unterschiedliche Infrastruktur in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge kann zu einer ungleichen Belastung führen. So betreibt der Lahn-Dill-Kreis zwei Kliniken, während der Landkreis Marburg-Biedenkopf auf die staatliche Universitätsklinik zurückgreifen kann. Da im Betrachtungszeitraum Einnahmen erzielt wurden, entstanden zu dieser Zeit keine unmittelbaren Belastungen. Wie das Beispiel des Landkreises Bergstraße zeigt, können aber zukünftig Belastungen anfallen. Soweit im administrativen Bereich der Landkreisverwaltungen wegen der zusätzlichen Aufgabenfelder ein Mehrbedarf besteht, wurde er berücksichtigt.

### 6.6.1 Einnahmenentwicklung

Die Entwicklung der Einnahmen war in allen Kreisen rückläufig. Dabei bestehen deutliche Unterschiede im Umfang:

Ansicht 55: Einnahmen-, Ausgaben- und Fehlbetragsentwicklung

Einnahmen-, Ausgaben- und Fehlbetragsentwicklung in TDM				
<b>Landkreis Bergstraße</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Gesamteinnahmen VerwHH	348.903	339.829	338.254	334.795
Gesamtausgaben VerwHH	351.795	344.182	340.195	339.633
Differenz/Fehlbetrag VerwHH	2.892	4.353	1.941	4.838
<b>Lahn-Dill-Kreis</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Gesamteinnahmen VerwHH	378.963	325.962	319.999	320.302
Gesamtausgaben VerwHH	382.360	333.662	331.677	336.077
Differenz/Fehlbetrag VerwHH	3.397	7.700	11.678	15.775
<b>Landkreis Marburg-Biedenkopf</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
Gesamteinnahmen VerwHH	312.319	301.310	298.274	298.278
Gesamtausgaben VerwHH	348.763	358.227	372.525	322.990
Differenz/Fehlbetrag VerwHH <sup>20</sup>	36.444	56.917	74.251	93.542

Während die Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts im Landkreis Bergstraße um rund 14 Millionen DM zurückgegangen sind, musste der Lahn-Dill-Kreis einen Rückgang von 58 Millionen DM hinnehmen. Diese Veränderungen sind durch Bildung des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft Lahn-Dill verursacht. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf kam es ebenfalls zu einer Einnahmenreduzierung von rund 14 Millionen DM.

Aus der Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel wird deutlich, dass während des Untersuchungszeitraums der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf kontinuierliche Zuwächse zu verzeichnen hatten. Zwar konnte der Landkreis Bergstraße gegenüber 1994 ein minimales Einnahmenwachstum vorweisen, musste aber in 1997 einen Rückgang verkraften.

Im Mittelwert der Jahre 1994 bis 1998 lagen die allgemeinen Deckungsmittel je Einwohner des Kreises Bergstraße mit 850 DM und des Lahn-Dill-Kreises mit 851 DM nahe beieinander. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf lag dieser Wert nur bei 769 DM.

Das größte Gewicht an den Gesamteinnahmen hat die Kreisumlage. Zusammen mit der Schulumlage macht sie zwischen 43 und 46 Prozent der Gesamteinnahmen beziehungsweise zwischen 65 und 67 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel aus. Ihrem Volumen nach ist sie inklusive Zuschlag mittlerweile mehr als doppelt so hoch wie die Schlüsselzuweisungen des Landes.

Neben der Kreis- und Schulumlage bilden Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen die zweite dominierende Einnahmequelle des Verwaltungshaushalts. Während sich die Höhe der Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen beim Landkreis Bergstraße kaum verändert hat (sie liegen bei leichten Schwankungen seit 1994 ungefähr bei 75 Millionen DM), sind diese Einnahmen bei den anderen Kreisen deutlich zurückgegangen. Der Rückgang zwischen 1994 und 1998 betrug im Lahn-Dill-Kreis rund zwölf Millionen DM,

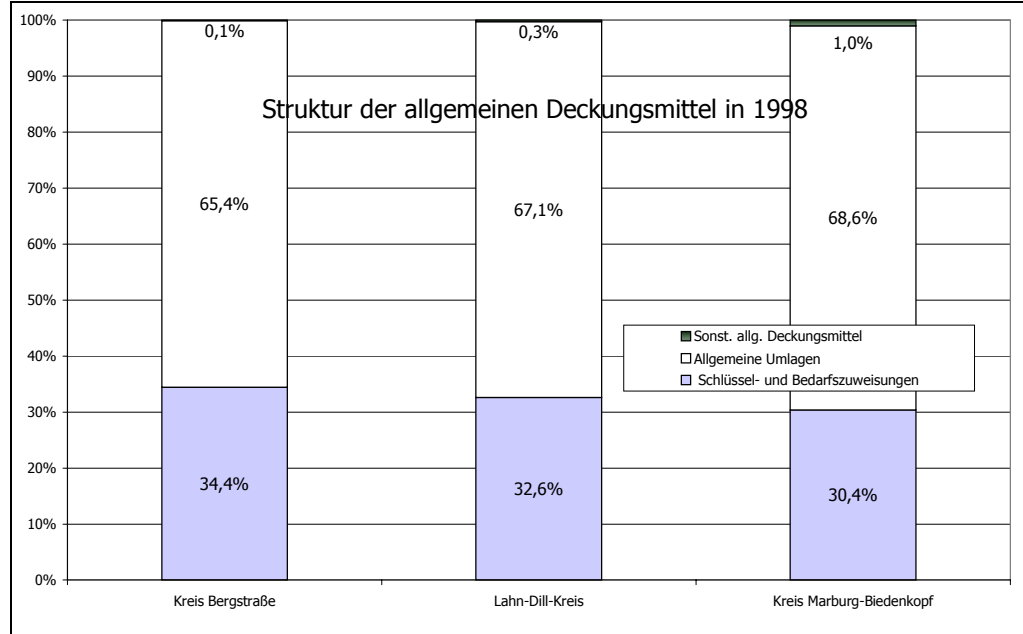
<sup>20</sup> Der ausgewiesene Fehlbetrag des Jahres 1998 versteht sich einschließlich der Sondereinflüsse.



im Landkreis Marburg-Biedenkopf zwanzig Millionen DM, dies entspricht rund 22,4 Prozent bzw. 20,2 Prozent der Gesamteinnahmen.

Die weiteren Einnahmeposten des Verwaltungshaushalts unterlagen nur geringen Schwankungen. Zukünftig werden aufgrund der Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes die Bedarfs- und Schlüsselzuweisungen weiter reduziert, ausgleichend jedoch die Einnahmen aus der Kreisumlage steigen.

Ansicht 56: Struktur der allgemeinen Deckungsmittel



### 6.6.2 Ausgabenentwicklung

Keiner der in den Vergleich einbezogenen Kreise konnte einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Die Deckungsschwierigkeiten im Landkreis Bergstraße und im Lahn-Dill-Kreis sind auf sinkende Einnahmen zurückzuführen, die durch Ausgabenkürzungen nicht vollständig kompensiert werden konnten. Wie Ansicht 57 zeigt, sind im Landkreis Marburg-Biedenkopf bei leicht sinkenden Einnahmen die Ausgaben bis 1997 sogar gestiegen.

Ansicht 57: Landkreisvergleich: Ausgaben im Verwaltungshaushalt 1994 bis 1998

Ausgaben im Verwaltungshaushalt 1994 bis 1998 (Quelle: Jahresrechnungen)						
	1994 TDM	1995 TDM	1996 TDM	1997 TDM	1998 TDM	Veränderung gegenüber 1994
Bergstraße	353.990	351.795	344.182	340.195	339.633	-4,1%
Veränderung gegenüber Vorjahr		-0,6%	-2,2%	-1,2%	-0,2%	
Lahn-Dill-Kreis	368.525	382.360	333.662	331.677	336.077	-8,8%
Veränderung gegenüber Vorjahr		3,8%	-12,7%	-0,6%	1,3%	
Marburg-Biedenkopf	323.422	348.763	358.227	372.525	322.990	-0,1%
Veränderung gegenüber Vorjahr		7,8%	2,7%	4,0%	-13,3%	

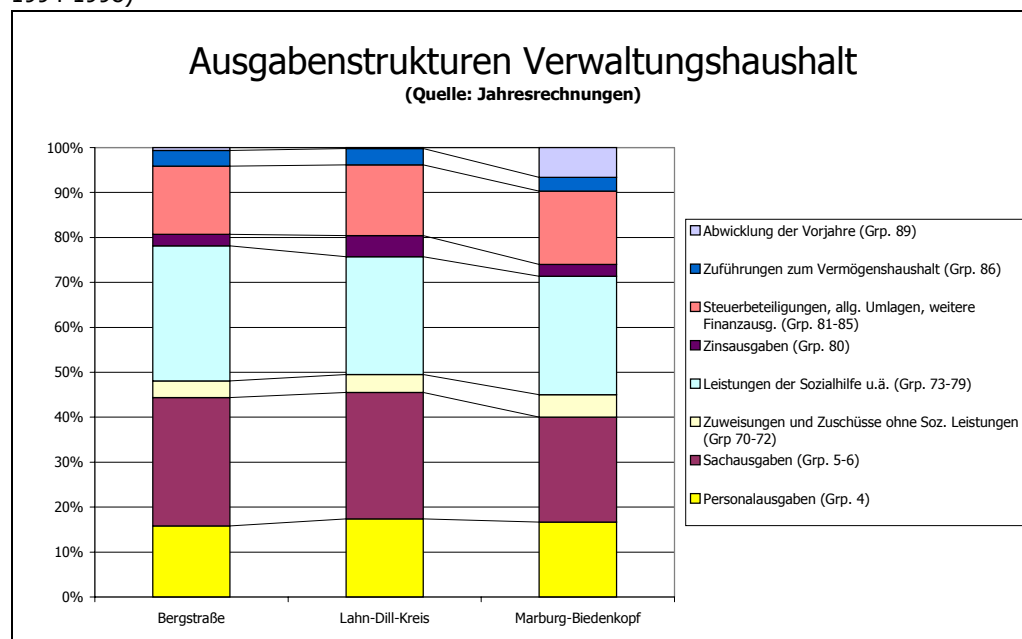
Eine Betrachtung der Zuschussbedarfe nach Abschnitten zeigt das Gewicht, das das Sozialwesen einnimmt. Allein die Ausgaben für Sozialhilfeleistungen und Jugendhilfe

machen rund die Hälfte des Gesamtzuschussbedarfs im Verwaltungshaushalt aus. Daneben spielen das Schulwesen und die Krankenhäuser eine signifikante Rolle.

Ein Blick auf die Ausgabenstruktur des Verwaltungshaushalts zeigt, dass sich die Durchschnittswerte (1994 bis 1998) der Landkreise nicht unterscheiden. Während die Personalausgaben annähernd gleich sind und einen Anteil von rund 16 bis 17,6 Prozent ausmachen, sind lediglich in folgenden Positionen größere Abweichungen feststellbar:

- Sachausgaben  
Während sie beim Landkreis Marburg-Biedenkopf bei 23 Prozent liegen, beträgt ihr Anteil bei den Vergleichskreisen 28,5 Prozent.
- Leistungen der Sozialhilfe  
Im Landkreis Bergstraße macht dieser Ausgabenblock 30 Prozent des Verwaltungshaushalts aus, die beiden anderen Vergleichskreise haben mit 26,5 Prozent zwischen 1994 und 1998 einen geringeren durchschnittlichen Anteil.
- Zinsausgaben  
Der Lahn-Dill-Kreis hat mit durchschnittlich 4,8 Prozent einen nahezu doppelt so hohen Anteil wie die beiden Vergleichskreise, die beide einen Anteil von 2,5 Prozent an den Gesamtausgaben haben.
- Abwicklung der Vorjahre  
Hier zeigt sich ein deutlicher Unterschied zwischen dem Landkreis Marburg-Biedenkopf und den Vergleichskreisen; während diese nur einen Anteil von 0,2 bis 0,6 Prozent aufweisen, macht dieser Ausgabenblock beim Landkreis Marburg-Biedenkopf immerhin 6,6 Prozent aus.

Ansicht 58: Ausgabenstruktur der Verwaltungshaushalte der Landkreise (Durchschnittswert 1994-1998)



Die Betrachtung der mittelfristigen Entwicklung der Ausgabenstruktur zeigt allerdings für die drei Landkreise ein unterschiedliches Bild.

- Landkreis Bergstraße  
Im Landkreis Bergstraße betragen die Ausgaben des Verwaltungshaushalts 1998 in der Summe 340 Millionen DM. Trotz angestrebter Konsolidierungsbemühungen ist es dem Kreis bisher nicht gelungen, die dominierenden Ausgabenpositionen in ihrer Höhe hinreichend zu reduzieren. Eine Ausnahme bilden die Sachkosten, die von ursprünglich 120 Millionen DM in 1994 auf 61 Millionen DM in 1998 reduziert werden konnten. Zwar standen diesen Minderausgaben Ausgabenzuwächse für die Sozialhilfe gegenüber, dennoch ergab sich die beschriebene Nettoentlastung von 17 Millionen DM.

Alle anderen Ausgabepositionen unterlagen absolut nur geringen Schwankungen. Hervorzuheben ist zum einen, dass 1995 erstmals ein Altfehlbetrag in den Haushalt eingestellt werden musste. Aufgrund der jährlich steigenden Defizite wird diese Ausgabeposition in allen Vergleichskreisen in den nächsten Jahren an Bedeutung gewinnen, wobei sich der Landkreis Bergstraße in einer vergleichsweise günstigen Ausgangslage befindet.

Die mittelfristige Entwicklung zeigt eine Strukturverschiebung wachsender Sozialausgaben und gesunkener Sachausgaben. Ansonsten bleibt die Ausgabenstruktur weitgehend unverändert.

Im Landkreis Bergstraße sind die Personalausgaben nicht hinreichend reduziert worden. Dies ist problematisch, da diese Ausgabeposition zusammen mit den Sachausgaben Stellschrauben der Haushaltskonsolidierung darstellen. Die erforderliche, aber fehlende Anpassungsfähigkeit ist neben den steigenden Ausgaben der Sozialhilfe eine Ursache der angespannten Haushaltslage.

- Lahn-Dill-Kreis

Im Lahn-Dill-Kreis betragen die Ausgaben des Verwaltungshaushalts 1998 in der Summe 336 Millionen DM. Trotz angestrebter Konsolidierungsbemühungen ist es dem Kreis bisher nicht gelungen, die dominierenden Ausgabepositionen in ihrer Höhe hinreichend zu reduzieren. Eine Ausnahme bildet die Position Sachausgaben, die mit 30 Millionen DM erheblich reduziert wurde. Diese Veränderungen sind durch Bildung des Eigenbetriebs Abfallwirtschaft Lahn-Dill verursacht. Alle anderen Ausgabepositionen unterlagen nur geringen Schwankungen (jeweils höchstens +/- ein Prozent der Gesamtausgaben).

Hervorzuheben ist zum einen, dass - bedingt durch eine Ausweitung der Kreditaufnahme - sowohl die Zinslast als auch die Zuführung zum Vermögenshaushalt um insgesamt 3,4 Millionen DM angewachsen ist. Zum anderen musste 1998 erstmals ein Altfehlbetrag aus dem Jahr 1995 in den Haushalt eingestellt werden.

Die mittelfristige Entwicklung zeigt außer der Reduktion der Sachausgaben keine auffällige Strukturverschiebung. Im Wesentlichen waren es die Personalausgaben, die stetig stiegen. Dies lässt den Schluss zu, dass bisher bei den Personalausgaben keine hinreichenden Konsolidierungspotenziale erreicht wurden. Zu berücksichtigen ist, dass zur Reduzierung von Ausgaben des Landkreises im Vorfeld Personalmittel eingesetzt wurden, die erst später Haushaltswirksamkeit entfalten werden (Einführung der Doppik, die Hilfe zur Arbeit sowie Pflegekinderdienst).

- Landkreis Marburg-Biedenkopf

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf betragen die Ausgaben des Verwaltungshaushalts 1997 in der Summe 373 Millionen DM. Mussten 1994 nur Fehlbeträge aus Vorjahren in Höhe von 6,5 Millionen DM gedeckt werden, so waren dies in 1997 57 Millionen DM. Im Rechnungsergebnis 1998 werden keine Altfehlbeträge ausgewiesen. Die Ausgaben belaufen sich in 1998 auf 323 Millionen DM. Unter Ausweis von Altbeträgen wird ein Wert von 397 Millionen DM erreicht. Dem Landkreis Marburg-Biedenkopf ist es trotz angestrebter Konsolidierung nicht gelungen, die dominierenden Ausgabepositionen zu reduzieren.

Zwar konnten die Sachausgaben um zehn und die Zuweisungen und Zuschüsse um fünf Millionen DM reduziert werden, alle anderen Ausgabepositionen sind angestiegen. Hervorzuheben ist die Entwicklung der Zinsausgaben. Der Landkreis muss seit 1994 kontinuierlich höhere Mittel für die Bewältigung der Zinslast zahlen. Die Zinsausgaben sind um 62 Prozent gestiegen.

Die mittelfristige Entwicklung zeigt keine auffällige Strukturverschiebung, wobei dieses für die Instabilität des Haushalts mitverantwortlich ist. Im Wesentlichen sind es im Landkreis Marburg-Biedenkopf die Personalausgaben, die nicht hinreichend gesenkt wurden.

### 6.6.3 Einnahmen- und Ausgabenstruktur des Vermögenshaushalts

In den Vermögenshaushalten aller Vergleichskreise dominieren Finanztransaktionen, denen keine direkte Investitionstätigkeit gegenübersteht. Die Einnahmen des Vermögenshaushalts sind durch Einnahmen aus Krediten und inneren Darlehen sowie der Pflichtzuführung vom Verwaltungshaushalt geprägt. Auf der Ausgabenseite dominieren die Kredittilgung sowie die Rückzahlung innerer Darlehen. Für alle drei Landkreise zeigt sich, dass

- die Einnahmen und Umschuldungen aus Krediten rund 40 Prozent und mehr der Gesamteinnahmen bildeten.

Im Landkreis Bergstraße bildeten die Einnahmen und Umschuldungen aus Krediten seit 1997 rund 40 Prozent der Gesamteinnahmen. Im Lahn-Dill-Kreis sind dies seit 1995 stets 45 Prozent. Beim Landkreis Marburg-Biedenkopf waren dies, mit Ausnahme des Jahres 1995, stets 50 Prozent oder mehr, in 1998 sogar 60 Prozent;

- der Haushalt strukturell nicht mehr ausgeglichen ist und die Zuführung vom Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt kaum mehr den Pflichtbetrag übersteigt;
- mangels Substanz keine oder keine nennenswerten Entnahmen aus der allgemeinen Rücklage mehr vorgenommen werden können;

So konnten im Lahn-Dill-Kreis letztmalig 1996 Mittel aus der allgemeinen Rücklage entnommen werden; seitdem ist sie leer. Auch beim Landkreis Marburg-Biedenkopf spielten diese Entnahmen in den letzten Jahren kaum eine Rolle. In 1996 und 1998 konnten Einnahmen aus Vermögensveräußerungen in Höhe von jeweils fast einer Million DM getätigt werden.

Ein charakteristisches Bild für unter Druck stehende Haushalte zeigt sich bei den Ausgaben des Vermögenshaushalts. In den drei Vergleichskreisen nehmen Tilgungsleistungen und Umschuldungen seit 1994 eine wachsende Bedeutung an. Die Ausgaben für Baumaßnahmen und Vermögenserwerb verharren im Untersuchungszeitraum demgegenüber auf niedrigem Niveau.

So betrug im Landkreis Bergstraße die Summe der Ausgaben (Investitionen, Investitionszuschüsse an Dritte, Tilgungen) des Vermögenshaushalts 1998 rund 50 Millionen DM und im Lahn-Dill-Kreis, bedingt durch umfangreiche Umschuldungsmaßnahmen, rund 49 Millionen DM. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf beliefen sich die Ausgaben des Vermögenshaushalts in 1997 und 1998 auf rund 40 Millionen DM.

Zukünftig wird aufgrund der geplanten Ausweitung der Nettokreditaufnahme das Gewicht der Tilgungszahlung und Umschuldungen zunehmen; die Handlungsfähigkeit wird im Jahr der Kreditaufnahme zwar ebenfalls steigen, mittelfristig aufgrund der anstehenden Zins- und Tilgungsleistungen weiter abnehmen. So ist im Landkreis Marburg-Biedenkopf deren Anteil an den Gesamtausgaben des Vermögenshaushalts von 37,5 Prozent in 1994 auf 54 Prozent in 1998 angewachsen.

### 6.6.4 Finanzausgleich und Kreisumlage

Das FAG-Änderungsgesetz von 1997 bewirkt, dass im Endeffekt den Landkreisen die Finanzmittel, die ihnen über die Aufteilung der Schlüsselmasse vom Land entzogen wurden, über die Kreisumlage wieder zufließen. Folgende Berechnungen verdeutlichen den Effekt:

- Landkreis Bergstraße

Im Jahr 1999 sind 90 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen in die Umlagegrundlagen eingeflossen. Hierauf wurde im Landkreis Bergstraße ein Hebesatz von 41 Prozent zuzüglich einer Schulumlage von acht Prozent erhoben. Dies bedeutet, dass die Gemeindeschlüsselzuweisungen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden des Kreises Bergstraße zu 44 Prozent an den Kreis weitergeleitet wurden.

- **Lahn-Dill-Kreis**  
Im Jahr 1999 flossen 90 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen in die Umlagegrundlagen ein. Hierauf wurde im Lahn-Dill-Kreis ein Hebesatz von 44 Prozent erhoben, zuzüglich einer Schulumlage von acht Prozent (der erhöhte Schulumlagesatz der Stadt Wetzlar wird der Einfachheit halber vernachlässigt.) Hier fließen 47 Prozent an den Kreis weiter.
- **Landkreis Marburg-Biedenkopf**  
Im Jahr 1999 sind 90 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen in die Umlagegrundlagen eingeflossen. Auch der Landkreis Marburg-Biedenkopf erhob einen Hebesatz von 44 Prozent zuzüglich einer Schulumlage von acht Prozent. Wie beim Lahn-Dill-Kreis flossen 47 Prozent der Gemeindeschlüsselzuweisungen an den Kreis weiter.  
Bei den Landkreisen werden daher die Mindereinnahmen bei den Kreisschlüsselzuweisungen durch die Mehreinnahmen bei der Kreisumlage überkompensiert. So sind
- die Schlüsselzuweisungen an den Landkreis Bergstraße seit 1994 um sieben Prozent zurückgegangen, während die Einnahmen aus Kreis- und Schulumlage um zehn Prozent gestiegen sind,
- im Lahn-Dill-Kreis die Schlüsselzuweisungen seit 1994 um acht Prozent zurückgegangen, die Einnahmen aus Kreis- und Schulumlage allerdings um 26 Prozent gestiegen,
- im Landkreis Marburg-Biedenkopf die Schlüsselzuweisungen seit 1994 um 15 Prozent gesunken, die Einnahmen aus Kreis- und Schulumlage allerdings um 25 Prozent gestiegen.

Die Kreisumlage ist das wichtigste disponible Finanzierungselement und die bedeutendste Einnahmequelle der Kreise. Die drei Kreise haben im Hessenvergleich ein überdurchschnittliches bis genau auf dem Median liegendes Aufkommen der Umlagegrundlagen.

Ansicht 59: Kreisumlagegrundlagen 1999

Kreisumlagegrundlagen 1999	
Kreis	Kreisumlagegrundlagen
Bergstraße	323.573.447 DM
Lahn-Dill-Kreis	295.638.347 DM
Marburg-Biedenkopf	293.561.877 DM
Land Hessen insgesamt	5.791.621.928 DM
Median für Hessen	293.561.877 DM

Die Hebesätze haben sich im Untersuchungszeitraum wie folgt entwickelt:

Ansicht 60: Entwicklung der Kreisumlage-Hebesätze

Entwicklung der Kreisumlage-Hebesätze						
Kreis	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bergstraße	40 %	40 %	41 %	41 %	41 %	41 %
Lahn-Dill-Kreis	40 %	40 %	40 %	42 %	44 %	44 %
Marburg-Biedenkopf	41 %	42 %	42 %	43,75 %	44 %	44 %

Zusätzlich zur Kreisumlage gibt es in Hessen das Spezifikum der Schulumlage, die als Zuschlag zur Kreisumlage gesondert berechnet wird. Ihr Hebesatz beträgt acht Prozent der Umlagegrundlagen; für Gemeinden über 50.000 Einwohner können zehn Prozent in Ansatz gebracht werden.

Die Hebesätze bewegen sich insgesamt am oberen Rand des bundesweiten Spektrums. In dieser Betrachtung ist nicht berücksichtigt, dass andere Regionen Hessens Gelder aus anderen Fördertöpfen wie der Zonenrandförderung erhalten haben. Weiterhin ist nicht berücksichtigt worden, dass der Status der Stadt Marburg als Oberzentrum vergünstigende Auswirkungen im Kommunalen Finanzausgleich hat.

### 6.7 Beurteilung der Stabilität der Haushaltswirtschaft

Die finanzwirtschaftliche Lage zum Ende des Haushaltsjahres 1998 wurde mit zwei Faktoren bewertet. Beide Faktoren dienen der vergleichenden Beurteilung der Haushalte der Landkreise:

- Haushaltsstabilität in den letzten Jahren

Die Rechnungsergebnisse der letzten fünf Jahre (1994 bis 1998) wurden analysiert. Die Finanzwirtschaft der Landkreise soll auf den dauerhaften Ausgleich von laufenden Einnahmen und Ausgaben hinwirken. Wird ein ausgeglichener Haushalt aufgestellt oder abgeschlossen, bedeutet dies noch nicht, dass eine nachhaltige Haushaltsstabilität gegeben ist. Der Ausweis eines Defizits kann verhindert werden, indem für einige Jahre von der Substanz gezehrt wird. Der Haushalt ist dann nur noch durch den Einsatz von Vermögen in einem weit verstandenen Sinn ausgeglichen.

Um festzustellen, ob und aus welchem Grad in den vergangenen Jahren ein Substanzverzehr stattgefunden hat oder auf andere Art Haushaltsdruck durch kurzfristig wirkende Maßnahmen aufgefangen wurde, sind für die Jahre 1994 bis 1998 Frühwarnindikatoren ermittelt worden (vergleiche Ziffer 6.7.1)<sup>21</sup>

- Solide Finanzplanung für die Zukunft

Zudem sind die Risiken für den Haushalt im Finanzplanungszeitraum 1998 bis 2002 bewertet worden.

Aufgabe der Haushaltsplanung ist eine zielgenaue und auf den Haushaltsausgleich ausgerichtete Planung der Einnahmen und Ausgaben, um Fehlbeträge und damit Belastungen zukünftiger Haushalte zu vermeiden. Dabei können zu optimistische Prognosen der Einnahmenentwicklung zu schwer rückgängig zu machenden Ausgabenfestlegungen führen.

#### 6.7.1 Frühwarnindikatoren

Die Haushaltsstabilität wird mit einem Satz von Kennzahlen gemessen, die neben dem rechnerischen Haushaltsausgleich weitere Faktoren berücksichtigen. Diesen Frühwarnindikatoren liegt die in den früheren Untersuchungen der Überörtlichen Prüfung gewonnene Erkenntnis zu Grunde, dass sich Haushaltsschwierigkeiten vor dem Ausweis eines tatsächlichen Fehlbetrags in der kameralen Rechnung an typischen Stellen erkennen lassen.

Insbesondere wird bei Haushaltskrisen die Erhaltung der Vermögenssubstanz (so Bauunterhaltung) vernachlässigt und zudem Vermögen zur Entlastung des Verwaltungshaushalts veräußert. Ein weiteres Beispiel wäre die Ausdehnung des Tilgungszeitraums für Kredite.

Ist der Einnahmerückgang struktureller Natur, muss im zweiten Schritt der harte Ausgabenkern (Infrastruktur, Personal) angepasst werden. Unterbleibt dies, kann der Haushalt zwar noch ausgeglichen werden; alle kurzfristig nutzbaren Handlungsspielräume sind dann ausgeschöpft. Jeder neuerliche Einnahmerückgang führt zwangsläufig zu einem Defizit.

---

<sup>21</sup> Vgl. auch 30. Vergleichende Prüfung „Konsolidierung II“ bei fünf hessischen Sonderstatusstädten, veröffentlicht im Sechsten (außerordentlichen) Zusammenfassenden Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

In der Prüfung werden Vorschläge zur Wiedergewinnung finanzwirtschaftlicher Spielräume unterbreitet.

Die Kennzahlen lassen eine Bewertung der strukturellen Haushaltsstabilität zu, d.h. eine Bewertung unter Einbeziehung der Erhaltung der Vermögenssubstanz. Anhand ausgewählter Indikatoren wurde überprüft, inwieweit die Kommunen dort vorhandene Spielräume in den letzten Jahren in Anspruch genommen haben, um den Haushaltsausgleich darzustellen.

Dabei wurden Kennzahlen für vier Kategorien gebildet:

- Haushaltsausgleich (Umfang von Überschüssen bzw. Defiziten)
- Substanzverzehr (monetärer und nicht-monetärer Verzehr von Vermögen)
- politischer Handlungsspielraum (vor allem Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten durch die Zinslast)
- aufgeschobener Handlungsbedarf (Kongruenz des Stellenbestandes mit dem Stellenplan)

Für jeden Indikator wurde eine Warngrenze definiert, ab der eine Gefährdung der Stabilität anzunehmen ist.

Ansicht 61: Frühwarnindikatoren

Frühwarnindikatoren			
Kriterium	Indikator	Kennzahl	Warngrenze
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Eigenfinanzierung von Investitionen sinkt	Freie Spitze in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	< 8%
	1.2 Verwaltungshaushalt kameral defizitär	Defizit der Jahresrechnung in TDM	> 0 Mio. DM
	1.3 Verwaltungshaushalt nicht nachhaltig ausgeglichen		
	- da Zuführungen vom Vermögenshaushalt	normiertes Defizit in TDM	> 0 Mio. DM
	- da Mindestzuführung an VMH unterlassen	(ohne Altfehlbeträge)	
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Absenkung der Straßenunterhaltungsmittel	Straßenunterhaltungsmittel in TDM/km Straße	< 10 TDM/km
	2.2 Absenkung der Bauunterhaltungsmittel	Bauunterhaltungsausgaben in Prozent des Wiederbeschaffungswertes	< 0,9%
	2.3 Aufzehren der Rücklagen	Allgemeine Rücklage in Prozent der Mindestrücklage	< 100%
	2.4 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte	Rechnerische Kreditlaufzeit (Volumen/ ord. Tilgung) in Jahren	> 20 Jahre
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Beginn einer Verschuldungspirale	Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	>10,0%
	3.2 Investitionen (Bau, Vermögenserwerb) gehen zurück	Investitionsvolumen (Grp. 93-96) in Prozent der allg. Deckungsmittel	< 25%

Indikatoren, die in einem Jahr diese Grenze erreichen, sind in Ansicht 62 bis Ansicht 64 dunkel unterlegt. Die einzelnen Positionen werden im Anschluss daran erläutert.

## Ansicht 62: Frühwarnindikatoren Landkreis Bergstraße

Frühwarnindikatoren Landkreis Bergstraße									
Kriterium	Indikator	Kennzahl	Warn- grenze	Nr.	Landkreis Bergstraße				
					1994	1995	1996	1997	1998
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Eigenfinanzierung von Investitionen sinkt	Freie Spitze in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	<8%	1	-0,9%	-2,6%	-1,8%	-0,9%	-2,2%
	1.2 Verwaltungshaushalt kameral defizitär	Defizit der Jahresrechnung in TDM	>0 Mio. DM	2	-1.903	-2.892	-4.353	-1.940	-4.837
	1.3 Lfd. Haushalt nicht nachhaltig ausgeglichen - da Zuführungen vom Vermögenshaushalt - da Mindestzuführung an VMH unterlassen	Normiertes Defizit in TDM  (ohne Altfehlbeträge)	>0,0 Mio. DM	3	-2.036	-5.743	-3.945	-1.978	-4.822
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Absenkung der Straßenunterhaltungsmittel <sup>1)</sup>	Straßenunterhaltungsmittel in TDM/km Straße	<10 TDM/km	4	k.A.	k.A.	2,0	6,3	10,5
	2.2 Absenkung der Bauunterhaltungsmittel <sup>2)</sup>	Bauunterhaltungsausgaben in Prozent des Wiederbeschaffungswertes	<0,9%	5	k.A.	k.A.	0,45%	0,42%	0,37%
	2.3 Aufzehren der Rücklagen	Allgemeine Rücklage in Prozent der Mindestrücklage	< 100%	6	5%	12%	1%	0%	0%
	2.4 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte <sup>3)</sup>	Rechnerische Kreditlaufzeit (Volumen/ord. Tilgung) in Jahren	> 20 Jahre	7	17,2	16,9	16,1	17,7	18,4
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Beginn einer Verschuldungsspirale	Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	>10,0%	8	4,5%	4,0%	3,9%	3,7%	3,6%
	3.2 Investitionen (Bau, Vermögenserwerb) gehen zurück	Investitionsvolumen (Grp. 93-96) in Prozent der allg. Deckungsmittel	<25%	9	7%	6%	6%	9%	11%
1) In den Vergleichskreisen kommt der Grenzwert wegen der spezifischen Vereinbarungen mit dem Land und der dadurch gesicherten Unterhaltungsleistungen nicht zur Anwendung. 2) Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle Sanierungsmittel im Vermögenshaushalt mit Unterhaltungscharakter. 3) Im Lahn-Dill-Kreis kommt der Grenzwert wegen des spezifischen Anlagenbestands des Kreises nicht zur Anwendung.									



Ansicht 63: Frühwarnindikatoren Lahn-Dill-Kreis

Frühwarnindikatoren Lahn-Dill-Kreis									
Kriterium	Indikator	Kennzahl	Warn- grenze	Nr.	Lahn-Dill-Kreis				
					1994	1995	1996	1997	1998
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Eigenfinanzierung von Investitionen sinkt	Freie Spitze in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	<8%	1	-1,9%	-1,6%	-3,3%	-5,2%	-5,6%
	1.2 Verwaltungshaushalt kameral defizitär	Defizit der Jahresrechnung in TDM	>0 Mio. DM	2	0	-3.397	-7.700	-11.677	-9.541
	1.3 Lfd. Haushalt nicht nachhaltig ausgeglichen - da Zuführungen vom Vermögenshaushalt - da Mindestzuführung an VMH unterlassen	Normiertes Defizit in TDM  (ohne Altfehlbeträge)	>0,0 Mio. DM	3	-4.065	-3.397	-7.245	-11.561	-12.821
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Absenkung der Straßenunterhaltungsmittel <sup>1)</sup>	Straßenunterhaltungsmittel in TDM/km Straße	<10 TDM/km	4	k.A.	k.A.	3,5	4,4	9,4
	2.2 Absenkung der Bauunterhaltungsmittel <sup>2)</sup>	Bauunterhaltungsausgaben in Prozent des Wiederbeschaffungswertes	<0,9%	5	k.A.	k.A.	0,26%	0,25%	0,37%
	2.3 Aufzehren der Rücklagen	Allgemeine Rücklage in Prozent der Mindestrücklage	< 100%	6	60%	34%	2%	3%	9%
	2.4 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte <sup>3)</sup>	Rechnerische Kreditlaufzeit (Volumen/ord. Tilgung) in Jahren	> 20 Jahre	7	23,8	25,4	27,8	25,3	25,7
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Beginn einer Verschuldungsspirale	Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	>10,0%	8	6,9%	7,5%	7,6%	7,9%	7,4%
	3.2 Investitionen (Bau, Vermögenserwerb) gehen zurück	Investitionsvolumen (Grp. 93-96) in Prozent der allg. Deckungsmittel	<25%	9	19%	12%	9%	10%	10%

1) In den Vergleichskreisen kommt der Grenzwert wegen der spezifischen Vereinbarungen mit dem Land und der dadurch gesicherten Unterhaltungsleistungen nicht zur Anwendung.

2) Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle Sanierungsmittel im Vermögenshaushalt mit Unterhaltungscharakter.

3) Im Lahn-Dill-Kreis kommt der Grenzwert wegen des spezifischen Anlagenbestands des Kreises nicht zur Anwendung.

Ansicht 64: Frühwarnindikatoren Landkreis Marburg-Biedenkopf

Frühwarnindikatoren Landkreis Marburg-Biedenkopf									
Kriterium	Indikator	Kennzahl	Warn- grenze	Nr.	Landkreis Marburg-Biedenkopf				
					1994	1995	1996	1997	1998
1. Indikatoren für den Haushaltsausgleich	1.1 Eigenfinanzierung von Investitionen sinkt	Freie Spitze in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	<8%	1	-4,4%	-12,5%	-11,1%	-8,4%	-8,9%
	1.2 Verwaltungshaushalt kameral defizitär	Defizit der Jahresrechnung in TDM	>0 Mio. DM	2	-7.308	-22.550	-20.472	-17.331	-19.295
	1.3 Lfd. Haushalt nicht nachhaltig ausgeglichen - da Zuführungen vom Vermögenshaushalt - da Mindestzuführung an VMH unterlassen	Normiertes Defizit in TDM  (ohne Altfehlbeträge)	>0,0 Mio. DM	3	-8.216,3	-23.616	-20.811	-16.357	-18.020
2. Indikatoren für Substanzverzehr	2.1 Absenkung der Straßenunterhaltungsmittel <sup>1)</sup>	Straßenunterhaltungsmittel in TDM/km Straße	<10 TDM/km	4	k.A.	k.A.	3,0	4,9	7,9
	2.2 Absenkung der Bauunterhaltungsmittel <sup>2)</sup>	Bauunterhaltungsausgaben in Prozent des Wiederbeschaffungswertes	<0,9%	5	k.A.	k.A.	0,23%	0,29%	0,29%
	2.3 Aufzehren der Rücklagen	Allgemeine Rücklage in Prozent der Mindestrücklage	< 100%	6	0%	0%	0%	0%	0%
	2.4 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte <sup>3)</sup>	Rechnerische Kreditlaufzeit (Volumen/ord. Tilgung) in Jahren	> 20 Jahre	7	14,8	13,5	15,5	13,9	14,0
3. Einschätzung des finanzpolitischen Handlungsspielraums	3.1 Beginn einer Verschuldungsspirale	Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel	>10,0%	8	3,6%	4,5%	4,7%	5,1%	5,4%
	3.2 Investitionen (Bau, Vermögenserwerb) gehen zurück	Investitionsvolumen (Grp. 93-96) in Prozent der allg. Deckungsmittel	<25%	9	12%	10%	11%	9%	7%
1) In den Vergleichskreisen kommt der Grenzwert wegen der spezifischen Vereinbarungen mit dem Land und der dadurch gesicherten Unterhaltungsleistungen nicht zur Anwendung.									
2) Nicht berücksichtigt werden an dieser Stelle Sanierungsmittel im Vermögenshaushalt mit Unterhaltungscharakter.									
3) Im Lahn-Dill-Kreis kommt der Grenzwert wegen des spezifischen Anlagenbestands des Kreises nicht zur Anwendung.									

Als Warngrenze wurde das Absinken der Freien Spitze auf acht Prozent der allgemeinen Deckungsmittel gewählt.

Keiner der Landkreise verfügt noch über eine Freie Spitze<sup>22</sup>. Der zur Wiedererlangung einer Freien Spitze erforderliche Betrag ist in allen drei Landkreisen noch angestiegen. Der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf haben akute Schwierigkeiten.

### 6.7.2 Normiertes Defizit

Die wichtigste Größe der Frühwarnindikatoren ist das normierte Haushaltsdefizit. Es stellt den Saldo des Haushalts dar, der sich bei einer Betrachtung der laufenden Einnahmen und Ausgaben unter den im Folgenden beschriebenen Bedingungen des Erhalts der Vermögenssubstanz ergibt.

<sup>22</sup> Freie Spitze: Berechnung aus der Zuführung aus dem Verwaltungshaushalt an den Vermögenshaushalt abzüglich der Ausgaben für die ordentliche Tilgung und der Kreditbeschaffungskosten.

- Wurde das Defizit des Verwaltungshaushalts beispielsweise durch Entnahmen aus den Rücklagen und Zuführungen vom Vermögenshaushalt gesenkt oder vermieden, so ist dies rechnerisch rückgängig gemacht worden.
- Wurde dem Vermögenshaushalt nicht die erforderliche Zuführung zugeleitet, ist das ausgewiesene Defizit um diese erhöht worden.

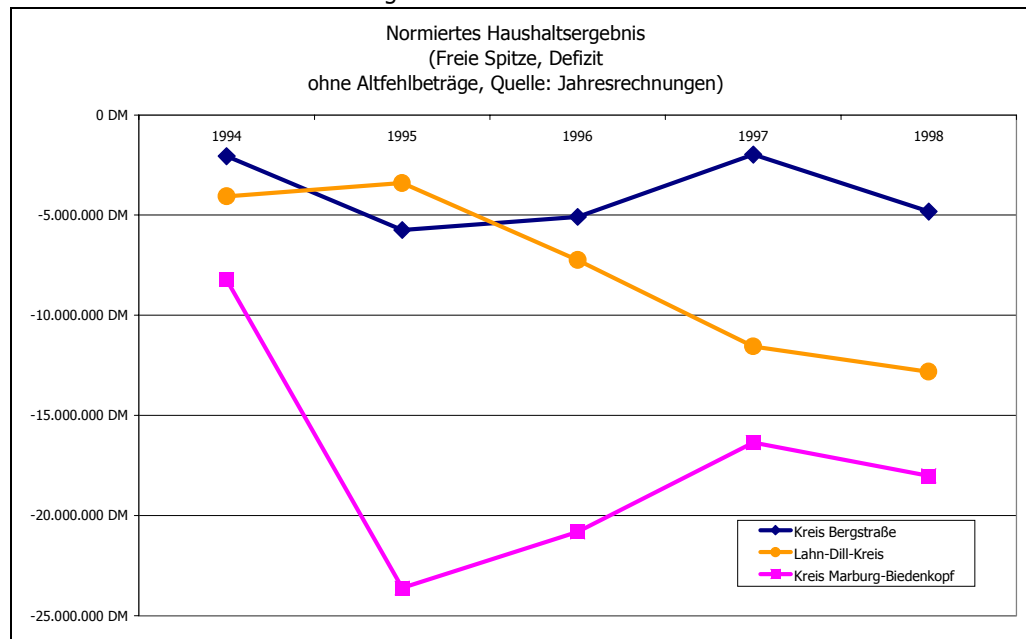
Das normierte Defizit ist also der Betrag, der nötig wäre, um eine echte Freie Spitze von 0 DM zu erreichen. Es bezieht Ausgaben, die haushaltswirksam werden können bzw. die zum Substanzerhalt notwendig gewesen wären, in die Defizitberechnung ein.

Darüber hinaus wird aus betriebswirtschaftlicher Sicht mit einkalkuliert, dass alle Abschreibungen einem Verzehr von Investitionsgütern entsprechen sollen, der durch Ersatzinvestitionen früher oder später auszugleichen ist. Daher müssten dem Vermögenshaushalt auch solche die Tilgung überschreitenden Abschreibungen zugeführt werden, die nicht aus besonderen Entgelten gedeckt werden. Erst der diese Zuführung übersteigende Betrag wäre eine echte Freie Spitze für Neuinvestitionen. Dieses Konzept berücksichtigt den Charakter der AfA, dem nicht-monetären Ressourcenverbrauch zu entsprechen, stärker. Zukünftige, kaufmännisch orientierte Rechnungslegungsregeln werden diese Interpretation bestärken.

Bei der Berechnung des normierten Defizits wurde nach der Gemeindehaushaltsverordnung nur die Mindestzuführung angesetzt.

Bis auf den Lahn-Dill-Kreis, und auch dieser nur im Jahr 1994, konnte kein Landkreis einen kameral ausgeglichenen Haushalt vorweisen.

Ansicht 65: Normiertes Haushaltsergebnis



- Landkreis Bergstraße

Der Landkreis Bergstraße hatte in den untersuchten Jahren keinen kameral ausgeglichenen Haushalt.

Der Landkreis sieht sich mit einem normierten Defizit konfrontiert, das über den Betrachtungszeitraum stark schwankte, dieses betrug im Mittelwert der Jahre 1994 bis 1998 gut ein Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Damit erreicht der Landkreis Bergstraße unter allen Vergleichskreisen den günstigsten Wert. Dennoch erfordert die bisherige Entwicklung eine Veränderung der Haushaltsführung. Ohne Gegensteuerungsmaßnahmen ist ein Ansteigen des normierten Defizits von gegenwärtig 4,8 Millionen DM und damit eine fortschreitende Einengung der Gestaltungsspielräume zu erwarten. Um wieder eine angemessene Freie Spitze zu erwirtschaften, müsste der langfristige Konsolidierungsbedarf für den Landkreis Bergstraße, der bei 20 Millionen DM liegt, gedeckt werden.

- Lahn-Dill-Kreis

Beim Lahn-Dill-Kreis war im Betrachtungszeitraum mit Ausnahme des Jahres 1994 kein Haushalt ausgeglichen. Das – bis auf 1995 – kontinuierlich steigende normierte Defizit betrug im Mittelwert der Jahre 1994 bis 1998 knapp drei Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Damit erreicht der Lahn-Dill-Kreis einen Mittelwert unter allen Vergleichskreisen. Ohne umfangreiche Gegensteuerungsmaßnahmen ist eine weitere Einengung der Gestaltungsspielräume zu erwarten. Bereits 1998 betrug das normierte Defizit und damit der strukturelle Konsolidierungsbedarf zur Erreichung des jährlichen Haushaltsausgleichs 13 Millionen DM. Um wieder eine angemessene Freie Spitze zu erwirtschaften, die die Eigenfinanzierung der Investitionen sicherstellt, muss der langfristige Konsolidierungsbedarf für den Lahn-Dill-Kreis, der auf rund 32 Millionen DM veranschlagt wird, gedeckt werden.

Darin berücksichtigt sind noch nicht die kumulierten Altfehlbeträge in Höhe von 20 Millionen DM.

- Landkreis Marburg-Biedenkopf

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hatte in keinem der in die Untersuchung einbezogenen Jahre einen kameral ausgeglichenen Haushalt.

Das seit 1995 stark gestiegene normierte Defizit betrug im Mittelwert der Jahre 1994 bis 1998 gut sieben Prozent der allgemeinen Deckungsmittel. Das Haushaltsergebnis ist unter den Vergleichskreisen das ungünstigste.

Die bisherige Entwicklung des normierten Defizits erfordert eine Veränderung der Haushaltsführung. Ohne umfangreiche Gegensteuerungsmaßnahmen ist ein weiteres Ansteigen des normierten Defizits und damit eine fortschreitende Einengung der finanziellen Handlungsspielräume zu erwarten. 1998 betrug der strukturelle Konsolidierungsbedarf zur Erreichung des jährlichen Haushaltsausgleichs 18 Millionen DM. Um wieder eine angemessene Freie Spitze zu erwirtschaften, die die Eigenfinanzierung der Investitionen sicherstellt, ist ein langfristiger Konsolidierungsbedarf für den Kreis von gegenwärtig rund 34 Millionen DM zu decken. Die Altfehlbeträge wurden nicht berücksichtigt. Sie machen rund 93 Millionen DM aus. Insofern wird für die nahe Zukunft ein dramatischer Anstieg des Haushaltsdefizits erwartet.

### 6.7.3 Absenken der Mittel für die Bau- und Straßenunterhaltung

Das gegenwärtige Haushaltswesen berücksichtigt den nicht-monetären Werteverzehr nur unzureichend. Die Kennzahlen ergänzen daher die Haushaltssicht um den Aspekt des Ressourcenverbrauchs.

Die Substanz des vorhandenen Straßennetzes und der Gebäude muss durch Instandhaltung gesichert werden. Die benötigten Mittel sind im Grundsatz im Verwaltungshaushalt zu etatisieren. Bahnen sich im Verwaltungshaushalt Deckungsschwierigkeiten an, werden häufig die Unterhaltungsausgaben heruntergefahren und damit ein Substanzverzehr hingenommen.

Die Straßenunterhaltung ist in allen drei Landkreisen seit 1997 dem Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen übertragen worden. Das Landesamt übernimmt für einen Festpreis alle Unterhaltungsaufgaben und sichert die Verkehrssicherungspflicht. Die vereinbarten Festpreise liegen unter der Warngrenze von 10.000 DM für einen Kilometer Straße (entsprechend einer DM je Quadratmeter). Obwohl die Warngrenze unterschritten wird, ist nach den Vereinbarungen davon auszugehen, dass kein Substanzverzehr erfolgt und die Lösung für die Landkreise insgesamt wirtschaftlich ist.

Bei der Gebäudeunterhaltung wurde bei der Bildung der Warngrenze das Gutachten der KGSt 9/1984 „Hochbauunterhaltung“ berücksichtigt. Dort wurde ein langfristiger Mittelwert von 1,2 Prozent des Gebäudewiederbeschaffungswertes als Unterhaltungsaufwand empfohlen. Neuere Auffassungen sehen bei einem Wert von 0,6 Prozent eine absolute Untergrenze, die die Benutzbarkeit des Gebäudes sicherstellt. Die Warngren-

ze unterstellt den Mittelwert (0,9 Prozent) als gerade noch ausreichend für einen mittelfristigen Substanzerhalt.

Die Untersuchung ergab, dass in allen drei Landkreisen die Warngrenze deutlich unterschritten wurde. Mit einem Anteil der Bauunterhaltungsausgaben von 0,3 Prozent und 0,4 Prozent des Wiederbeschaffungswerts zehren bis auf den Lahn-Dill-Kreis alle Landkreise über den gesamten Betrachtungszeitraum konsequent die Gebäudesubstanz aus. Der Lahn-Dill-Kreis hat zwar durch die seit 1997 betriebene Umwidmung von Mitteln des Vermögenshaushalts weg von Neubaumaßnahmen hin zur Objektsanierung den empfohlenen Mitteleinsatz nahezu erreicht. Da die Sanierung letztlich eine verschleppte Unterhaltsleistung darstellt und die Mittel nicht aus dem Verwaltungshaushalt erbracht werden, bleibt der Frühwarnindikator unberührt.

#### 6.7.4 Aufzehren der Rücklage

Nach § 106 HGO ist eine Rücklage zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen und zur Sicherung der Zahlungsfähigkeit anzulegen. Sinkt sie, wird Vermögen, das in vergangenen Jahren angespart wurde, im derzeitigem Haushalt verbraucht. Sofern nicht ein Vermögenserwerb geschieht, handelt es sich um einen Substanzverzehr. Warngrenze ist das Erreichen des Mindestbetrags (zwei Prozent der durchschnittlichen Ausgaben des Verwaltungshaushalts der letzten drei Jahre nach § 20 Absatz 2 GemHVO).

Alle drei Vergleichskreise haben ihre finanziellen Reserven aus der allgemeinen Rücklage ausgeschöpft. Während des Untersuchungszeitraums konnte nur der Lahn-Dill-Kreis nennenswerte Beträge der Rücklage entnehmen. Betrug sie 1994 dort noch 60 Prozent des Pflichtbestands, so ist die allgemeine Rücklage durch Entnahmen von 6,2 Millionen DM seit 1996 nahe bzw. gleich Null. Die drei Landkreise haben in jedem der in die Betrachtung einbezogenen Jahre die Warngrenze von 100 Prozent des Pflichtbestands deutlich unterschritten.

#### 6.7.5 Verschieben von Tilgungslasten auf zukünftige Haushalte

Geringe Tilgungsleistungen bedeuten eine niedrige Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt. Damit stellt sich die heutige Haushaltslage im Verwaltungshaushalt umso günstiger dar, je längerfristiger die Kreditlaufzeiten sind.

Wenn der Haushalt mittelfristig stabil sein soll, ist diese Konstruktion gefährlich. Lange Kreditlaufzeiten bürden späteren Haushalten Lasten auf. Dieser Fall tritt ein, wenn die Kreditlaufzeiten die Lebensdauer der Investition überschreiten (mangelnde Kreditkongruenz). Die gängige Interpretation, die Verschuldungsfähigkeit an der Freien Spitze oder anderen Größen des Verwaltungshaushalts zu messen, greift in diesem Fall zu kurz.

Als Frühwarnindikator wurde die ordentliche Tilgung eines jeden Jahres zum Gesamtbetrag der Schulden ins Verhältnis gesetzt. Es ergibt sich die Anzahl der Jahre, die rechnerisch zum Abbau der Schulden durch die gegenwärtige Tilgung benötigt würden. Als Warngrenze für die Gefahr einer mangelnden Kreditkongruenz sind 20 Jahre rechnerische Kreditlaufzeit in Anlehnung an Abschreibungsdauern typischer kommunaler Investitionen festgelegt worden.

Mit einer rechnerischen Durchschnittslaufzeit von 25,6 Jahren hat sich der Landkreis ein Investitionsniveau geleistet, das ihn im Schuldendienst überfordert. Ergänzend zur Betrachtung der Gesamttilgung ist beim Lahn-Dill-Kreis die stark gebäudelastige Anlagenstruktur, die sich unter anderem aus der Schulträgerschaft des Kreises ergibt, zu berücksichtigen. Eine überschlägige Abschreibungsberechnung für den Gebäudebestand zeigt den hohen Anteil von Anlagen mit einer Abschreibungsdauer von mehr als 20 Jahren. Dies erklärt das Überschreiten der Warngrenze. Dennoch sollte der Lahn-Dill-Kreis auf eine Verkürzung der Kreditlaufzeiten hinwirken.

#### 6.7.6 Zinslast durch Verschuldung

Besonders gefährlich für die Haushaltsstabilität sind die Zinsausgaben.

Zinsausgaben in Höhe von zehn Prozent der allgemeinen Deckungsmittel wurden als Warngrenze aus den vorliegenden Daten abgeleitet.

Es zeigt sich eine im Vergleich unterschiedliche Zinslaststruktur. Während die Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel im Landkreis Bergstraße auf vergleichsweise niedrigem Niveau stagnieren, zeigt sich für den Landkreis Marburg-Biedenkopf eine sehr kritische Lage. Dort kommt es zu einer kontinuierlich steigenden Zinsbelastung, die bei weiterem Verschuldungszuwachs mittelfristig zu einem Überschreiten der Warngrenze führen wird. Im Lahn-Dill-Kreis befinden sich die Zinsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel auf hohem Niveau.

Aus der Finanzplanung geht hervor, dass der Landkreis Bergstraße im Zeitraum von 1999 bis 2002 weitere Kreditaufnahmen in Höhe von rund 88 Millionen DM plant. Unter Berücksichtigung von Tilgungsleistungen ergibt sich eine Ausweitung der Nettokreditaufnahme von rund 21 Millionen DM. Der Haushalt wird unter zusätzlichen Druck geraten. Zum einen wird die Zinslast ansteigen. Daneben ist, bedingt durch höhere Tilgungszahlungen, die Mindestzuführung an den Vermögenshaushalt zu steigern. Angesichts der angespannten Haushaltslage spiegelt die geplante Kreditaufnahme nicht die dauerhafte Leistungsfähigkeit des Kreises wider, zumal neben diesen langfristigen Krediten des Vermögenshaushalts in der Haushaltssatzung 1999 weitere Kreditermächtigungen für Kassenkredite in Höhe von 60 Millionen DM festgesetzt sind. Die Kumulation solcher Kredite zur Deckung von Fehlbeträgen stellt bei instabilen Haushalten eine erhebliche Gefahr für die Finanzwirtschaft zukünftiger Jahre dar.

### 6.7.7 Umfang der Investitionen

Investitionen können hohe Folgekosten für spätere Haushalte verursachen.

Da nicht Ziel der Prüfung war, die Investitionsprojekte der Landkreise flächendeckend zu überprüfen, wurde für den die Investitionstätigkeit betreffenden Frühwarnindikator unterstellt, dass es sich bei den Vorhaben um sinnvolle Zukunftsinvestitionen handelt. Insofern ist das dauerhafte Absinken der Investitionstätigkeit ein Zeichen für zurückgehende Zukunftsfähigkeit und damit ein Risikofaktor. Der Umkehrschluss, dass hohe Investitionen generell eine Vorsorge für stabile Haushalte in der Zukunft darstellen, wäre falsch. Jedes einzelne Vorhaben müsste unter Nutzen- und Aufwandsgesichtspunkten abgewogen werden.

Die Warngrenze ist erreicht, wenn das Volumen der Investitionen (Bau und Vermögenserwerb) unter 25 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel sinkt<sup>23</sup>.

Ein angemessenes Investitionsniveau trägt durch die Bereitstellung von Infrastruktur zur wirtschaftlichen Attraktivität des Kreises bei. Alle drei Landkreise haben nicht die finanzwirtschaftlichen Spielräume für eine Investitionsstrategie. Es zeigt sich eine unterschiedliche Entwicklung der Investitionstätigkeit. Insgesamt gab der Landkreis Bergstraße zwischen 1994 und 1998 rund 86 Millionen DM für investive Maßnahmen aus. Dabei stiegen die Investitionsausgaben in Prozent der allgemeinen Deckungsmittel von einem niedrigen Ausgangsniveau in 1994 auf etwas über zehn Prozent an.

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf sind die Investitionsausgaben von ursprünglich 12,3 Prozent in 1994 auf nur noch geplante 7,4 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel in 1999 kontinuierlich zurückgefahren worden.

Im Lahn-Dill-Kreis befindet sich das Investitionsniveau nach einem starken Rückgang von 1994 auf 1995 um 12,9 Millionen DM auf einem konstant niedrigem Niveau. Für 1999 wird die Investitionstätigkeit im Lahn-Dill-Kreis lediglich 9,8 Prozent der allgemeinen Deckungsmittel ausmachen.

### 6.7.8 Mittel- und langfristig wirksamer Handlungsbedarf

Neben den Frühwarnindikatoren wurden die Maßnahmen zur Reduzierung der Personalkosten im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit überprüft.

Die wichtigsten, kurzfristig wirkenden Bewirtschaftungsmaßnahmen sind Wiederbesetzungs- und Haushaltssperre.

---

<sup>23</sup> Die Warngrenzen wurden aus den Erkenntnissen vorangegangener Konsolidierungsprüfungen entwickelt. Vgl. insbesondere Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

Den Haushalt auf diese Weise kurzfristig zu stabilisieren, ist bei akuten Deckungsschwierigkeiten sinnvoll. Im Sinne der eingangs genannten These bedeutet mittelfristige Stabilität, dass der Druck in den Folgejahren von den Bewirtschaftungsmaßnahmen wieder heruntergenommen werden muss. Andernfalls bestehen für den Fall eines erneuten Einnahmeeinbruchs oder von zusätzlichen Ausgabeverpflichtungen keine Anpassungsspielräume.

Beruhet der Ausgleich über mehrere Jahre auf Effekten von Bewirtschaftungsmaßnahmen, wird außerdem ein potenzielles Ausgabenniveau beibehalten, das im Kern nicht der finanziellen Leistungsfähigkeit entspricht. Am Beispiel der Wiederbesetzungssperre lässt sich dies verdeutlichen: Wird zur Haushaltskonsolidierung eine Wiederbesetzungssperre verhängt, können Personalausgaben reduziert werden. Erreicht wird dies, indem in der gesamten Verwaltung weniger Stellen besetzt sind. Wird der reduzierte Besetzungsgrad über mehrere Jahre beibehalten, sind zwar die Personalkosten gesenkt worden, nicht aber die Stellenzahl. Erst wenn die Stellenzahl gesenkt wird, kann von einer dauerhaften Anpassung des Niveaus gesprochen werden.

Eine Personalausgabensenkung durch einen niedrigen Stellenbesetzungsgrad ist daher das kurzfristige Nutzen eines Puffers, der so schnell wie möglich wiederzugewinnen ist. Hierzu sind Entscheidungen über Stellenreduzierungen oder Umschichtungen notwendig. Diese nicht zu treffen, bedeutet Entscheidungsbedarf in die Zukunft zu verlagern und damit Risiken zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund wurde der Stellenbesetzungsgrad als ein Indikator für das Risiko aus Bewirtschaftungen und für den Entscheidungsbedarf gewählt. Als Warngrenze ist ein Absinken des Stellenbesetzungsgrads unter 93 Prozent festgelegt worden. Die Festlegung orientiert sich an der Haushaltslage der Landkreise und in Anlehnung an die vergleichende Prüfung der Sonderstatusstädte.<sup>24</sup>

Der Stellenbesetzungsgrad zeigt in keinem der Vergleichskreise Auffälligkeiten und bewegte sich noch unterhalb der Warngrenze.

#### 6.7.9 Haushaltsstabilität

Die Haushaltsstabilität des Lahn-Dill-Kreises und des Landkreises Marburg-Biedenkopf ist gefährdet. Die Haushaltslage des Landkreis Bergstraße ist im Vergleich zwar noch stabil, allerdings bestehen keine Reserven.

In keinem Landkreis ist der Haushalt ausgeglichen. Bei der Finanzplanung gehen zumindest der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf nicht mehr davon aus, die Fehlbeträge noch ausgleichen zu können. In diesen beiden Kreisen ist der gesetzlich vorgeschriebene Haushaltsausgleich bereits in der Finanzplanung nicht mehr vorgesehen.

Bei der wichtigsten Beurteilungsgröße, dem normierten Defizit, zeigt sich, dass

- der Landkreis Bergstraße unter den Vergleichskreisen mit einem durchschnittlichen normierten Defizit zwischen 1994 und 1998 in Höhe von einem Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel noch vergleichsweise gut dasteht.
- beim Lahn-Dill-Kreis ein ständig steigendes normiertes Defizit festzustellen ist, dieses betrug zwischen 1994 und 1998 immerhin drei Prozent der Allgemeinen Deckungsmittel
- im Landkreis Marburg-Biedenkopf das normierte Defizit mit 18 Millionen DM in 1998 einen kritischen Umfang angenommen hat und dringend eine Gegensteuerung erforderlich ist.

Um wieder eine angemessene Freie Spitze zu erreichen, die die Eigenfinanzierung erforderlicher Investitionen sicherstellt, besteht folgender Konsolidierungsbedarf in den Landkreisen:

- Landkreis Bergstraße: 20 Millionen DM

---

<sup>24</sup> Vgl. Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

- Lahn-Dill-Kreis: 30 Millionen DM (ohne Berücksichtigung der Altfehlbeträge in Höhe von 20 Millionen DM)
- Landkreis Marburg-Biedenkopf: 34 Millionen DM (ohne Berücksichtigung der Altfehlbeträge in Höhe von 93 Millionen DM)

Für alle drei Landkreise ist festzustellen, dass die Rücklagen gemäß § 106 HGO vollständig beziehungsweise nahezu vollständig verzehrt sind.

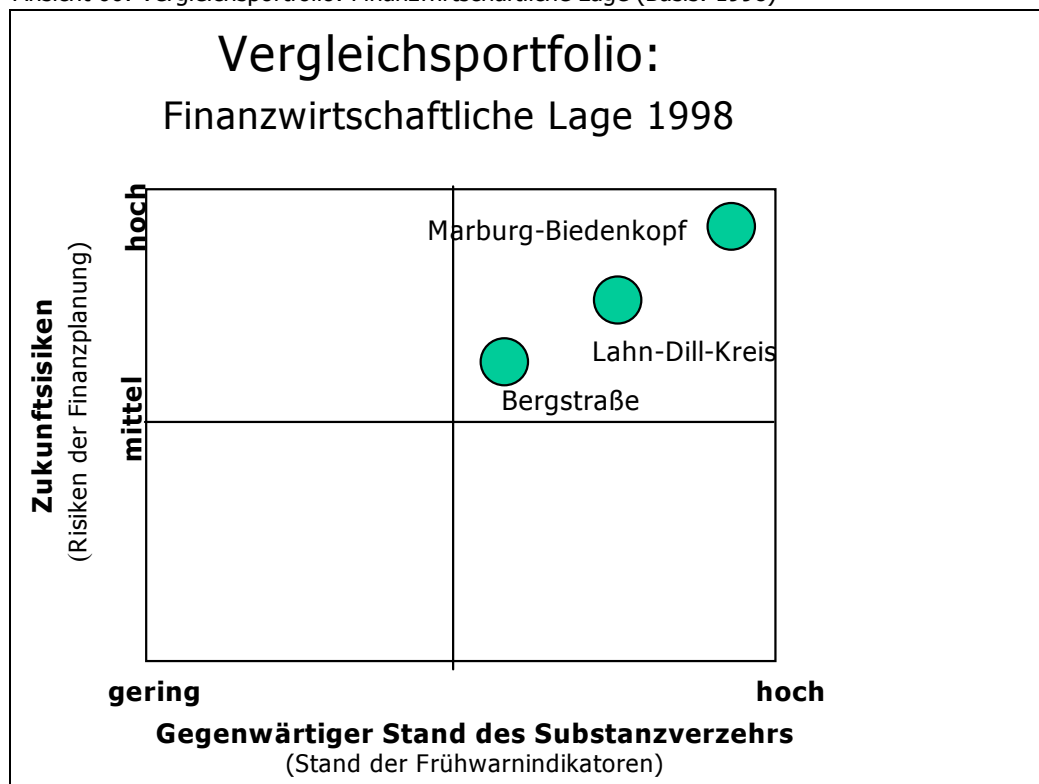
#### 6.7.10 Finanzplanung

In keinem der Vergleichskreise ist bei den Gesamteinnahmen des Verwaltungshaushalts eine vorsichtige Planung erkennbar. Im Gegenteil: Bis auf einige Ausnahmen lagen die Planwerte innerhalb des Betrachtungszeitraums regelmäßig über den Ergebnissen der Jahresrechnung. Insbesondere die Planung der Schlüsselzuweisungen basierte auf zu optimistischen Schätzungen. In den meisten Fällen wurden steigende Einnahmen aus Schlüsselzuweisungen geplant, obwohl das novellierte Finanzausgleichsgesetz eine Einnahmesteigerung über die Kreisumlage zu Lasten der Schlüsselzuweisungen vorsieht. Hier wäre der politische Gestaltungswille der Landkreise gefragt.

Lediglich bei der Planung der Ausgaben waren alle drei Landkreise eher verhalten bis vorsichtig. Insgesamt ist ein pessimistisches Planungsszenario erkennbar. Vor dem Hintergrund der dringend erforderlicher Konsolidierung überrascht die Planung weiterer Ausgabensteigerungen. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die entwickelten Sparziele in den Haushaltssicherungskonzepten, die alle drei Landkreise aufgestellt haben, nicht als realistisch eingestuft und nicht ernsthaft verfolgt werden.

Bedingt durch die Defizite war es keinem der drei Landkreise möglich, die Finanzplanung in ausreichendem Maße als Planungsinstrument zu nutzen.

Ansicht 66: Vergleichsportfolio: Finanzwirtschaftliche Lage (Basis: 1998)



#### 6.7.11 Ursachen der dauerhaft defizitären Haushaltslage

Neben den individuellen Zuständen in den Kreisen zeigen die Haushaltsanalyse und die Analyse der Finanzplanung zwei generelle Ursachen für die Verfestigung der Defizite der Kreise. Mit einer Ausnahme waren die kameralen Haushaltsdefizite bereits im Jahr 1994 beträchtlich und stiegen seither stetig an.



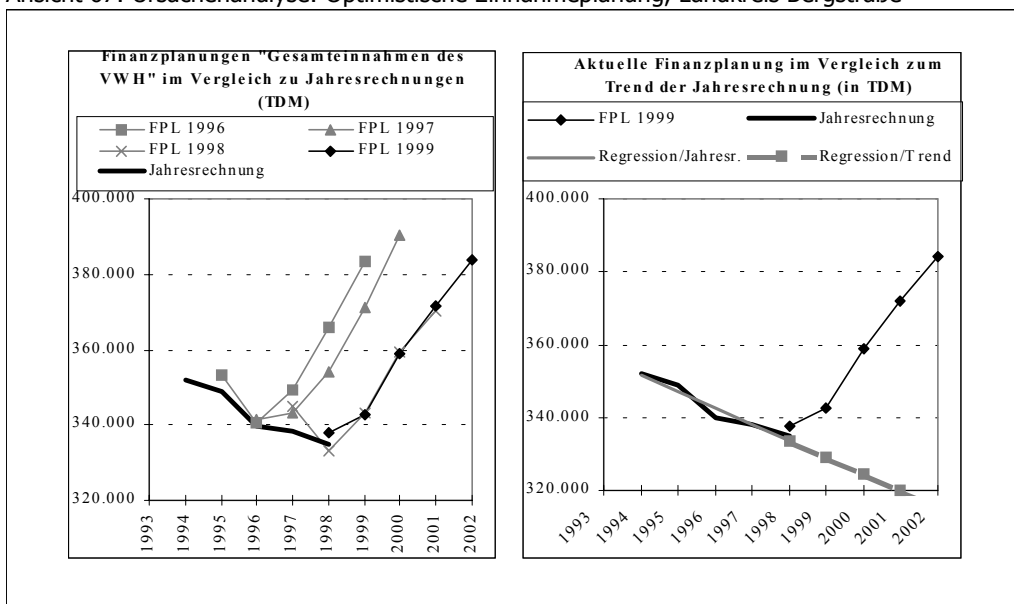
Die Finanzplanung der Kreise geht in jedem Jahr erneut von einer lediglich kurzfristigen Einnahmeschwäche aus. Für die Folgejahre wird stets mit erheblichen Einnahmewüchsen gerechnet. Ansatzpunkte für einen langfristigen und strukturellen Ausgleich des Haushalts treten damit in den Hintergrund.

Bleiben die geplanten Einnahmewüchse aus - wie im Betrachtungszeitraum in jedem Jahr geschehen - führt dies zu weiteren Defiziten. Kurzfristig nutzbare Puffer wie die allgemeinen Rücklagen wurden in der Vergangenheit aufgezehrt.

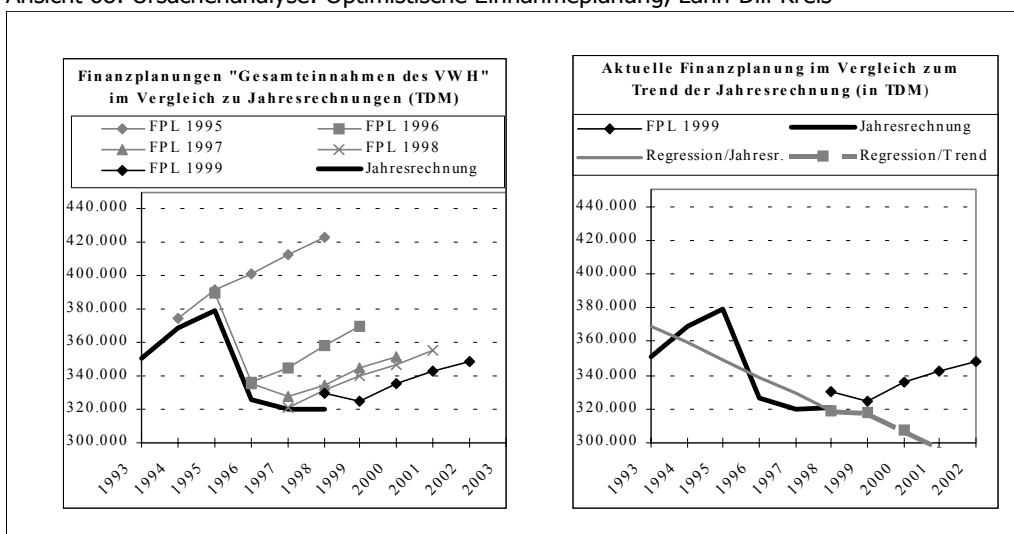
Das strukturelle Ungleichgewicht des Haushalts schlägt sich bei Unterlassung der Anpassungen mit jedem Jahr deutlicher in der Defizithöhe der Kreise nieder. Die noch vorhandenen Spielräume gehen sukzessive verloren und ein Gegensteuern erfordert im Zeitverlauf größere Lenkkräfte als bei einem frühen Gegenlenken.

Der Vergleich der tatsächlichen Einnahmen mit den jährlichen Planungen der Kreise verdeutlicht das Unterbleiben struktureller Anpassungen, das dem Abwettern eines vermeintlich kurzen Regenschauers gleicht, während die Daten eine mittelfristige Klimaverschiebung ausweisen:

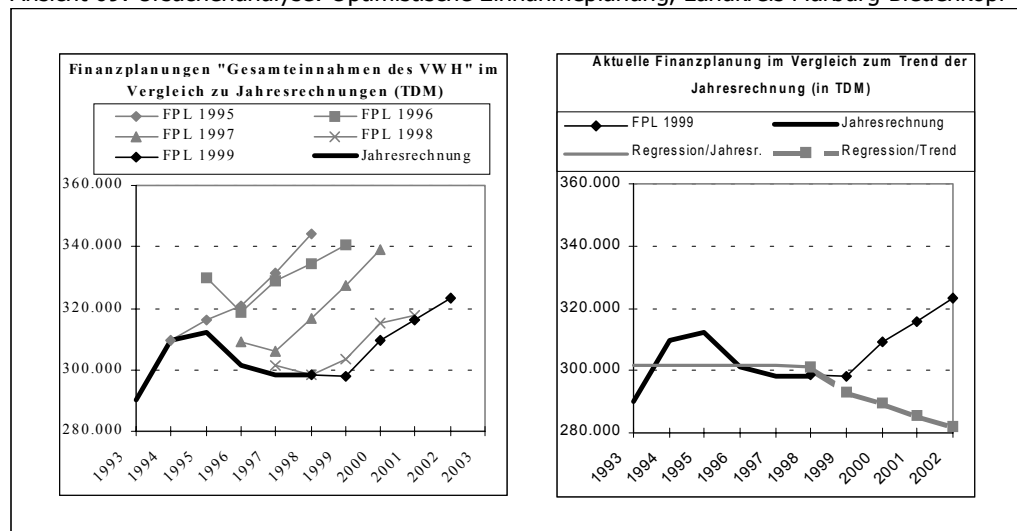
Ansicht 67: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Landkreis Bergstraße



Ansicht 68: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Lahn-Dill-Kreis



Ansicht 69: Ursachenanalyse: Optimistische Einnahmeplanung, Landkreis Marburg-Biedenkopf



Alle drei Vergleichskreise haben Haushaltssicherungskonzepte, die in Folge der prekären Haushaltslage aufgestellt wurden. Sie bewirken lediglich einen einmaligen Einspareffekt, nicht einen strukturellen Ausgleich des Haushalts.

Maßnahmen einer systematischen Ausrichtung des Haushalts auf das Ziel eines dauerhaften jährlichen Ausgleichs werden in den Haushaltssicherungskonzepten zwar benannt. Dennoch fehlen diesen Maßnahmen die Steuerungsmechanismen zur Realisierung von Konsolidierungspotenzialen.

Insbesondere sollten konkrete Einsparziele, die betroffenen Bereiche, die Vorgehensweise, die Verantwortlichen und die Zeiträume für die Realisierung der Konsolidierungspositionen benannt werden.

Die Ausgestaltung der Haushaltssicherungskonzepte ist für eine zielgerichtete Steuerung der Konsolidierungsbemühungen nicht geeignet. Insbesondere das Fehlen konkreter Ziele und Zwischenziele innerhalb einer Realisierungsplanung erschwert die Umsetzung des Haushaltssicherungskonzepts. Ein frühes Gegensteuern bei Abweichungen von den geplanten Zielen ist kaum möglich. Um die Konsolidierungspotenziale zu realisieren, sollte ein Eskalationsplan dazu genutzt werden, zusätzliche Einsparungen anzustoßen, sobald sich Verzögerungen oder geringere Einsparpotenziale abzeichnen.

Die mittelfristigen Einnahmeprognozen der Landkreise waren zu optimistisch. Aussagen über die zukünftig finanzierbaren Leistungen gibt es in den Landkreisen in der Regel nur, wenn ein Haushaltssicherungskonzept aufgestellt werden muss. Wie bei der Prüfung der Sonderstatusstädte festgestellt, ist dies eine der deutlichsten Schwächen der gegenwärtigen Form der Steuerung kommunaler Haushalte. Ursache ist einerseits das gegenwärtige Haushaltsrecht und die Praxis der Haushaltsaufstellung. Sie beschränkt die Sicht auf Einnahmen und Ausgaben und lässt die damit zu erbringenden Leistungen und die Kosten im Unklaren. Zudem gelingt es meist nicht, einmal angebotene Leistungen in späteren Jahren mangels Finanzierbarkeit oder aufgrund neuer Prioritäten wieder zurückzunehmen. Nicht niedrige Einnahmen führen daher in den Gebietskörperschaften zu Defiziten, sondern sinkende Einnahmen.

Im Hinblick auf die sich abzeichnende Einnahmenentwicklung und der - eben von den Landkreisen beklagten - zunehmenden Belastung ihrer Haushalte durch die Kommunalisierung von Aufgaben, beispielsweise der Anstieg der Sozialhilfeausgaben, wären Anpassungen des Dienstleistungsangebots zwangsläufig erforderlich gewesen.

Besonders deutlich wirkt sich für die Landkreise die Verstärkerwirkung der Sozialen Leistungen in Zeiten wirtschaftlicher Abschwünge aus. Gehen die Steuereinnahmen zurück, steigen in der Tendenz die Sozialen Leistungen. Beide sind mit der Wirtschaftskraft und der mit ihr in Verbindung stehenden Arbeitslosigkeit verknüpft. Sinken die Einnahmen, steigen in der Regel die für soziale Leistungen anfallenden Ausgaben. Diese Anfälligkeit kommunaler Haushalte gegenüber konjunkturellen oder

strukturellen Einflüssen bedeutet, dass auch in Zukunft die Schwankungen in den Haushalten erheblich sein werden. Da derartige Einbrüche kaum verhindert, teilweise nicht vorhergesehen werden können, muss eine Stabilisierung der Haushaltswirtschaft in den Phasen des Aufschwungs einsetzen.

#### 6.7.12 Handlungsempfehlungen für die Landkreise

In der Prüfung wurden kritische Erfolgsfaktoren festgestellt, die zur Verhinderung von Haushaltskrisen besonders wichtig sind:

- Eine realistischere Finanzplanung, die vor allem auf einer sachgerechten Prognose der zur Verfügung stehenden Einnahmen basiert. Darauf kann eine mittelfristig ausgerichtete, strategische Planung der anzubietenden Leistungen aufbauen.
- Das gezielte Einbauen von Flexibilität in die Haushaltsstrukturen.
- Eine aktive und professionelle Personalwirtschaft.
- Die Nutzung von Gestaltungsspielräumen bei der Erfüllung gesetzlicher Pflichtaufgaben.

Zentrales Instrument einer zweckmäßigen Stabilisierungspolitik sollte eine revitalisierte Finanzplanung sein. Sie muss weniger die Frage beantworten, wie hoch die Einnahmen in den nächsten drei Jahren sein werden, als vielmehr, welcher Teil dieser Einnahmen dauerhaft sicher ist.

Eine neue Finanzplanung muss sich bei der Einnahmeprognose von der bisherigen Praxis wie folgt unterscheiden:

- Den Empfehlungen des Hessischen Innenministeriums, die auf regionalisierten Werten des Arbeitskreises Steuerschätzungen aufbauen, sollte nur eine Rahmenbedeutung zukommen. Weitaus wichtiger sind die eigenen Prognosen aufgrund der Vergangenheitsentwicklung in dem Landkreis. Dies dürfte im Sinne des § 101 HGO sein, wonach eine realistische Finanzplanung aufzustellen ist.
- Die Einnahmeprosen sollten unterschieden werden nach einem strukturellen Trend und nach konjunkturellen Einflüssen. Strukturell sichere Einnahmen können mittelfristig durch Ausgaben belegt werden (so zur Finanzierung von Personalstellen). Konjunkturell schwankende - und damit nicht dauerhafte - Anteile dürfen aber nicht zu langfristigen Ausgabenverpflichtungen genutzt werden. Sie sollten in kurzfristig disponiblen Bereichen eingesetzt werden.
- Generell sollte in der Finanzplanung zwischen exogenen und den beeinflussbaren Größen unterschieden werden. Was (in der Planungsperiode) nicht beeinflusst werden kann, muss vorsichtig geplant werden. Die Einnahmen aus den Schlüsselzuweisungen sind ein Beispiel. Bei den beeinflussbaren Größen kann die Finanzplanung als Steuerungsinstrument dienen. An die Stelle der Vorsicht tritt dann das offene Aufzeigen des Handlungsbedarfs und die realistische Einschätzung der Handlungsmöglichkeiten. Die Planung kann bei den Personalausgaben ein Entwicklungsziel für die nächsten Jahre vorgeben.

Für die mittelfristig geplanten Leistungen und die jährlich festzulegenden Einzelmaßnahmen können Budgets in den unterschiedlichen Leistungsbereichen formuliert werden. Die Budgets sollten dabei nach folgenden Grundsätzen gebildet werden:

- Gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Ausgaben über mehrere Abschnitte eines Leistungsbereichs, wobei die Bauunterhaltung ausgenommen werden sollte, um keinen Substanzverzehr zu riskieren. Bei den Personalkosten sollte festgelegt werden, dass die Zahl und Bewertung der dauerhaft zu finanzierenden Stellen stabil bleibt. Die Schaffung zeitlich befristeter Stellen oder finanzieller Leistungsanreize sollte dagegen durch die Budgetverantwortlichen realisierbar sein.
- Einbeziehung von Transferleistungen und gesetzlich verpflichtenden Leistungen in die Budgetierung.
- Formulierung von Leistungen, die innerhalb der Budgets erbracht werden sollen (z.B. Anzahl der erteilten Baugenehmigungen, angestrebter Unterhaltungszustand bei den Liegenschaften des Kreises, Zahl der Jugendhilfefälle je Jahr und Durch-

schnittskosten je Fall, Anzahl der Sprachkurse der Volkshochschulen und angestrebte Teilnehmerzahl).

Innerhalb der formulierten Leistungsbereiche können und müssen die Dezernate und Ämter jeweils eigenverantwortlich Budgetbe- und -entlastungen ausgleichen. Voraussetzung für eine solche eigenverantwortliche Feinsteuerung ist die Bildung großer Budgets, die konkurrierende und komplementäre Leistungen zusammenfassen.

Die für die Konsolidierung des Haushaltes in allen Kreisen unumgängliche Reduzierung des Personals muss durch eine zielgerichtete Personalwirtschaft unterstützt werden. Dabei reicht es nicht aus, Stellen kW zu setzen und bei altersbedingten Abgängen zu streichen. Die Zahl der Abgänge muss an den richtigen Stellen erhöht werden. Neueinstellungen müssen soweit möglich vermieden werden.

Die Überörtliche Prüfung hat bei der Prüfung der Sonderstatusstädte Empfehlungen zur aktiven Gestaltung der Personalwirtschaft unterbreitet. Auf diese wird an dieser Stelle zur Vermeidung von Wiederholungen verwiesen<sup>25</sup>.

Die hier betrachteten Landkreise haben begonnen, mit Teilzeitarbeit attraktivere Arbeitsbedingungen zu fördern und sich gleichzeitig eine flexiblere Grundlage für den Personaleinsatz zu schaffen.

Auch wenn die Handlungsspielräume der öffentlichen Verwaltung durch den umfassenden Kündigungsschutz und die stark ausgebauten Beteiligungsrechte der Mitarbeiter enger sind als in der Privatwirtschaft, können die oben gezeigten Möglichkeiten dazu beitragen, die Personalwirtschaft aktiver zu gestalten. Gleichwohl kann nicht verkannt werden, dass das öffentliche Dienstrecht wie die tarifrechtlichen Bestimmungen einem flexibleren und leistungsorientierten Personaleinsatz entgegenstehen und mithin Einsparungen nur mittel- und langfristig erzielt werden können.

### 6.8 Konsolidierungspotenziale

Die Einsparpotenziale sind beträchtlich und bewegen sich zwischen 16 und knapp 20 Millionen DM (Untergrenze) jährlich (ohne die zusätzlichen, einmaligen Einsparungsmöglichkeiten). Als Ergebnis lässt sich vorab festhalten, dass der strukturelle Haushaltsausgleich in jedem der Landkreise möglich ist, wenn die empfohlenen Schritte umgesetzt werden.

Dabei ist der Überörtlichen Prüfung bewusst, dass einzelne Konsolidierungsmaßnahmen den Gestaltungswillen der Verantwortlichen vor Ort in besonderer Weise fordern. Insbesondere im Schulbereich zeigt sich, dass die Umsetzung der Maßnahmen, die regelmäßig mit der Reduzierung bisher gewohnter Standards einhergeht, den mehrheitlichen Konsens der Mitglieder der Kreistage erfordern und nicht ohne Widerstand durchgesetzt werden können.

Andererseits: Wenn es nicht gelingt, den Haushalt zu konsolidieren, engt dies die ohnehin weitestgehend eingeschränkten Handlungsspielräume vollends ein. In einer weitergehenden Betrachtung würde dies die Frage aufwerfen, wie die Landkreise neben den übergemeindlichen Aufgaben überhaupt noch ihren Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben gemäß § 2 HKO nachkommen können.

Die im Zusammenhang mit der Umsetzung der ausgewiesenen Konsolidierungsmaßnahmen anstehenden Aufgaben stellen nicht unbeträchtliche Herausforderungen an die Organisationsarbeit in den Verwaltungen dar. Die Überörtliche Prüfung verweist in diesem Zusammenhang auf parallel laufende Maßnahmen, die Einfluss auf die Dauer der Umsetzung haben werden. So bindet die Umstellung des kameralen Haushaltswesens auf die Doppik im Lahn-Dill-Kreis beträchtliche personelle Ressourcen. Die weitere Betrachtung der Realisierungsschritte wird diesen Umstand zu berücksichtigen haben.

In der zusammenfassenden Darstellung können für die unterschiedlichen Verwaltungsbereiche folgende Konsolidierungspotenziale ausgewiesen werden.

---

<sup>25</sup> Vgl. Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

Ansicht 70: Gesamtkonsolidierungspotenzial (Basis 1998)

Gesamtkonsolidierungspotenzial 1998 (Angaben gerundet)			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
	Angaben in DM		
Gesamtbereich Allgemeine und Querschnittsverwaltung	4.928.000	4.884.000	3.673.000
Kfz-Zulassungsstellen	Obergrenze	306.000 <sup>2)</sup>	1.060.000 <sup>1)</sup>
	Untergrenze		900.000 <sup>2)</sup>
Schule und Sport	Obergrenze	8.134.000	12.215.000
	Untergrenze	5.983.000	8.425.000
Bereich Sozial- und Jugendhilfe	3.410.000	2.779.260	4.825.000
Gesundheitsämter	1.055.600	220.000	1.724.000
Abfallwirtschaft	800.000	520.000	1.070.000
Bauverwaltung	450.000	1.131.000	500.000
Beteiligungen	Einmaliger Betrag		1.500.000
	Jährlicher Betrag		900.000
<b>Summe</b>	<b>Obergrenze</b> <sup>3)</sup>	<b>19.083.600</b>	<b>25.209.260</b>
	<b>Untergrenze</b> <sup>4)</sup>	<b>16.626.600</b>	<b>19.759.260</b>

1) orientiert an den Leistungskennzahlen des hess. Vergleichsring, vgl. Ziffer 6.8.5  
2) orientiert an den Leistungskennzahlen des Vergleichsring in NRW, vgl. Ziffer 6.8.5  
3) einschließlich der einmaligen Beträge durch Veräußerung von Beteiligungen  
4) ohne einmalige Beträge durch Veräußerung von Beteiligungen

Die oben genannten Konsolidierungspotenziale hat die Überörtliche Prüfung im Einzelnen in den Schlussberichten dargestellt. Sie liegen den Kreisausschüssen, den Kreistagen und den Kommunalaufsichtsbehörden vor. Es ist deren Sache, die notwendigen Schlüsse zu ziehen. Beispielhaft werden hier nur einige Konsolidierungspotenziale vorgestellt:

#### 6.8.1 Zentrale Dienste – Reinigungskosten –

Mit der Fremdvergabe der Gebäudereinigung kann beträchtlich gespart werden. Regelmäßig sind die Kosten der Fremdreinigung deutlich geringer als die der Gebäudereinigung in eigener Regie (Eigenreinigung). Trotz Kritik an der Qualität der Fremdreinigung und der vielerorts umstrittenen Vergabe an externe Dienstleister sind viele Kommunen in den letzten Jahren dazu übergegangen, die eigenen Reinigungskräfte sukzessive abzubauen und die Reinigungsarbeiten an Fremdfirmen zu vergeben.

Auffallend ist der deutliche Unterschied bei den Reinigungskosten der Eigenreinigung. Diese sind zwar beim Landkreis Bergstraße nahezu doppelt so hoch wie im Landkreis Marburg-Biedenkopf, fallen insgesamt deswegen nicht ins Gewicht, weil der Landkreis Bergstraße den mit Abstand geringsten Anteil an Eigenreinigung hat. Der Anteil der (teuren) Eigenreinigungsfläche an der Gesamtreinigungsfläche verteilt sich wie folgt:

Landkreis Bergstraße:	3,4 Prozent
Lahn-Dill-Kreis:	25,1 Prozent
Landkreis Marburg-Biedenkopf:	65,2 Prozent

Abhängig von der zu reinigenden Gesamtfläche sind die ermittelten Konsolidierungspotenziale hoch:

Ansicht 71: Konsolidierungspotenzial Gebäudereinigung 1998

Konsolidierungspotenzial Gebäudereinigung 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Umstellung von Eigenreinigung auf Vergabe (Fremdreinigung)	429.000 DM	2.960.000 DM	2.710.000 DM

Wenngleich durch die in 1999 wirksam gewordenen gesetzlichen Neuregelungen bei der Anstellung geringfügig Beschäftigter zu erwarten ist, dass die Kosten der Fremdvergabe zukünftig ansteigen werden, ist der Kostenunterschied zur Eigenreinigung regelmäßig so groß, dass eine Kompensation nicht zu befürchten ist. Gleichzeitig entfällt durch die Verpflichtung zur sozialversicherungsrechtlichen Absicherung der Beschäftigten ein Teil der Argumente, die bislang gegen eine Fremdvergabe angeführt wurden.

### 6.8.2 Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung

Eine Analyse der Aufgabenverteilung bei der Liegenschaftsverwaltung in den Landkreisen zeigt, dass die Verwaltung und Organisation der Nutzung sowie die Bewirtschaftung und Instandhaltung der Gebäude bis auf den Lahn-Dill-Kreis dezentral auf viele Ämter und Abteilungen verteilt ist. Das fachspezifische kaufmännische und technische Wissen ist unterschiedlich verteilt und ausgeprägt; Synergieeffekte bei der Bewirtschaftung, so bei Ausschreibungen, werden nicht genutzt. Die mit dieser Aufgabenverteilung verbundenen Reibungsverluste werden durch ein zusammengefasstes Facility-Management vermieden. Obwohl im Landkreis Marburg-Biedenkopf Überlegungen in diese Richtung bestehen, finden sich derzeit nur im Lahn-Dill-Kreis Umsetzungen.

Der Nutzen einer Neuausrichtung der Gebäudewirtschaft besteht in

- einer Minimierung der Betriebs-, Unterhalts- und Personalkosten
- einem verbesserten Umweltschutz durch Energieverbrauchsoptimierung
- der Erhaltung hoher Gebrauchsqualität
- einer langfristig ausgerichteten Werterhaltung und -verbesserung des kommunalen Vermögens.

Der vorgenannte Ansatz wurde beim Lahn-Dill-Kreis aufgegriffen, indem die bislang in getrennten Organisationseinheiten wahrgenommenen Aufgaben im Amt für Schule, Bau und Liegenschaften zusammengeführt wurden.

Die Überörtliche Prüfung beschränkte sich auf die Untersuchung und Gegenüberstellung der aufwandsbestimmenden Faktoren für das Gebäudemanagement. Auf der Basis der Arbeitsplatzkosten und der ermittelten Gebäudewerte wurde eine Kennzahl entwickelt, die den Aufwand je zu bewirtschaftendem Gebäudewert ausdrückt.

Ein Vergleich der mit diesen Aufgaben einhergehenden Arbeitsplatzkosten zeigt deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen. Der Gesamtaufwand betrug im Landkreis Bergstraße 11,1 Millionen DM, im Lahn-Dill-Kreis 13,5 Millionen DM und im Landkreis Marburg-Biedenkopf 6,6 Millionen DM (ohne Ausgaben für die Gebäudereinigung). Allerdings haben die Landkreise Bergstraße und Marburg-Biedenkopf deutlich weniger Gebäude zu bewirtschaften als der Lahn-Dill-Kreis. Obigen Ausgaben steht nachfolgender Gebäudebestand gegenüber (die ebenfalls aufgeführten Gebäudewerte wurden auf Basis des Friedensneubauwertes ermittelt):

Ansicht 72: Übersicht kommunaler Liegenschaften

Übersicht kommunaler Liegenschaften						
	Bergstraße		Lahn-Dill-Kreis		Marburg-Biedenkopf	
	Wert (in DM)	Anz.	Wert (in DM)	Anz.	Wert (in DM)	Anz.
Gebäude	1.246.099.870	93	1.687.853.268	146	997.135.420	95
davon						
Büro- u. Verwaltungsgebäude	80.051.910	12	93.202.760	10	68.859.400	3
Schulen	1.144.242.060	73	1.554.444.948	99	846.249.260	79
Kulturelle Einrichtungen <sup>1)</sup>	–	–	10.998.100	1	8.636.000	3
Sportstätten	–	–	–	–	49.405.540	4
Garagen, Parkhäuser u. -plätze	–	–	–	–	–	–
Dienstwohnungen	7.315.200	5	14.518.640	33	–	–
Mietwohnungen	–	–	–	–	–	–
sonstige Gebäude <sup>2)</sup>	14.490.700	3	14.688.820	3	23.985.220	6

1) VHS Lahn-Dill-Akademie in Dillenburg, Schlösser, Synagogen, Kirchen  
 2) Asylbewerberheim, Kreisjugendheime, Jugendverkehrsschulen, Ferienanlagen

Erwartungsgemäß bilden die Schulen den Schwerpunkt des Immobilienbesitzes. Sie repräsentieren 92 Prozent des ermittelten Gebäudewerts.

Vergleicht man den ermittelten Aufwand für die Liegenschaftsverwaltung je 1.000 DM zu bewirtschaftendem Gebäudewert, zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den Landkreisen.

Das Konsolidierungspotenzial orientiert sich am best-of-class-Wert des Landkreises Marburg-Biedenkopf, berücksichtigt aber die erhöhten Bewirtschaftungskosten, vor allen der Lahn-Dill-Kreis, die durch die höhere Anzahl der zu betreuenden Objekte verursacht werden. Auffallend ist die Höhe des Konsolidierungspotenzials im Landkreis Bergstraße, das deutlich höher ist (Faktor 4,3) als im Lahn-Dill-Kreis.

Ansicht 73: Konsolidierungspotenzial für Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung

Konsolidierungspotenzial für Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Grundstücks- und Liegenschaftsverwaltung inkl. HOAI-Anteil des Unterhaltungsbereichs in der Bauverwaltung	2.831.000 DM	654.000 DM	best-of-class

Das hohe Konsolidierungspotenzial beruht auf den Aufwänden für die Bewirtschaftung der zahlreichen Gebäude. Hier schlagen sich die Personalausgaben für die Schulhausmeister nieder. Neben der geplanten Zusammenfassung der unterschiedlichen Verwaltungsgebäude hilft ein Hausmeisterpool zu sparen.

Konsolidierungspotenziale exakt auszuweisen, würde verlangen, Gebäudestrukturen und die Ursachen der Bewirtschaftungskosten im Hinblick auf Möglichkeiten ihrer Reduzierung detailliert zu erfassen.

### 6.8.3 Kosten der Politik

Über den unmittelbaren Verwaltungsbereich hinaus wurde ergänzend der Aufwand für die „Kosten der Politik“ betrachtet. Unterzieht man die „Kosten der Politik“, also Ent-

schädigungszahlungen an Mandatsträger und Zuwendungen an die Fraktionen, einer gesonderten Betrachtung, ergibt sich folgendes Bild:

Nach § 18 HKO in Verbindung mit § 27 HGO haben die ehrenamtlich tätigen Mandatsträger Anspruch auf:

- Ersatz des Verdienstausfalls,
- Ersatz der Fahrtkosten und
- Aufwandsentschädigung.

Dabei ist die Aufwandsentschädigung eine Kannbestimmung. Die Höhe der Entschädigung wird durch die kommunale Entschädigungssatzung bestimmt. § 27 Absatz 3 HGO ermächtigt den Innenminister, durch Rechtsverordnung Höchstsätze für die Aufwandsentschädigung zu bestimmen. Von diesem Recht hat er bisher keinen Gebrauch gemacht. Nach den Erkenntnissen der Überörtlichen Prüfung besteht dazu kein Anlass, da - trotz erheblicher Unterschiede in der landesweiten Betrachtung - die Landkreise keine übermäßigen Aufwandsentschädigungen zahlen.

Unter Zugrundelegung der Entschädigungsregelungen der Landkreise zeigt sich, dass diese bei den Entschädigungszahlungen durchaus maßvoll sind und dem Gebot der wirtschaftlichen Haushaltsführung entsprechen.

Ansicht 74: Entschädigungen in 1998 für ehrenamtlich Tätige in den Landkreisen

Entschädigungen für ehrenamtlich Tätige in den Landkreisen					
Landkreis	Verdienstausfall	Fahrtkosten je km	Aufwandsentschädigung in 1998		
			pauschal	je Sitzung	Je Mandatsträger <sup>1)</sup> im Monatsdurchschnitt
Bergstraße	50 DM <sup>2)</sup>	0,52 DM	35 DM	32 DM	120 DM
Lahn-Dill-Kreis	20 DM <sup>3)</sup>	0,52 DM	-	50 DM	133 DM
Marburg-Biedenkopf	50 DM <sup>2)</sup>	0,52 DM	250 DM	-	250 DM

1) Berechnung unter folgenden Annahmen: Der „Mustermandatsträger“ nimmt jährlich an je acht Kreistags- und Ausschusssitzungen teil. Vor jeder Kreistagssitzung findet eine Ausschusssitzung statt. Zur Vorbereitung der Kreistagsitzungen finden zwei Fraktionssitzungen statt.

2) Durchschnittssatz je Sitzungstag. Anstelle diese Satzes kann auf Antrag der tatsächliche Verdienstausfall verlangt werden

3) je Stunde

Neben den Entschädigungen an die Kreistagsabgeordneten sind die Zuschüsse an die Fraktionen von Bedeutung. Diese können gemäß § 26a Absatz 4 HKO für Aufwendungen des sächlichen und personellen Geschäftsbedarfs gewährt werden. Es handelt sich mithin um eine freiwillige Leistung des Landkreises für die Arbeit der Fraktionen, wobei noch die indirekten Kosten, so für die Unterbringung der Fraktionsgeschäftsstellen, zu berücksichtigen sind.

Alle Leistungen setzen sich aus einem Sockelbetrag sowie zusätzlich gewährten Leistungen zusammen, die für jede Fraktion gesondert auszuweisen und gemäß § 26a Absatz 4, Satz 2 HKO in Verbindung mit § 46 GemHVO in einer besonderen Anlage zum Haushaltsplan darzustellen sind.

Die Pflicht zur gesonderten Ausweisung scheint gerechtfertigt, da bei der Fraktionsfinanzierung die Unterschiede zwischen den Landkreisen doch beträchtlich sind und die direkte Finanzierung sich in 1998 für alle hessischen Landkreise auf insgesamt 4,8 Millionen DM belief.



Ansicht 75 gibt einen Überblick über die Fraktionsfinanzierung in den drei Landkreisen.

Ansicht 75: Direkte Finanzierung der Fraktionen je Abgeordneten und Einwohner 1998

Direkte Finanzierung der Fraktionen je Abgeordneten und Einwohner 1998						
Landkreis	Einwohner <sup>1)</sup>	Abgeordnete	Fraktionen	Fraktionszuschüsse <sup>2)</sup>	Ausgaben je	
					Mandat	Einw.
Bergstraße	261.138	81	5	142.920 DM	1.764 DM	0,50 DM
Lahn-Dill-Kreis	262.952	81	5	326.720 DM	4.034 DM	1,20 DM
Marburg-Biedenkopf	252.531	81	5	353.999 DM	4.370 DM	1,40 DM

1) Stand 30. Juni 1998

2) ohne Entschädigungen für Funktionsträger (z.B. Fraktionsvorsitzende)

Die Gesamtbetrachtung, also die Finanzierung der Entschädigungen inklusive der direkten Förderung der Fraktionsarbeit, zeigt Ansicht 76:

Ansicht 76: Gesamtausgaben je Abgeordneten und Einwohner 1998

Gesamtausgaben je Abgeordneten und Einwohner 1998							
Landkreis	Abgeordnete	Einwohner <sup>1)</sup>	Gesamtausgaben			Ausgaben je	
			Fraktionsförd.	Entschädig.	Summe	Mandat	Einw.
Bergstraße	81	261.138	142.920 DM	202.556 DM	345.476 DM	4.265 DM	1,30 DM
Lahn-Dill-Kreis	81	262.952	326.720 DM	283.000 DM	609.720 DM	7.527 DM	2,30 DM
Marburg-Biedenkopf	81	252.531	353.999 DM	385.725 DM	739.724 DM	9.132 DM	2,90 DM

1) Stand 30. Juni 1998

Zwischen den drei Vergleichskreisen ist eine deutliche Streuung erkennbar. Da die Leistungen der Organe des Landkreises keiner objektiven Bewertung zugänglich sind und letztlich ihren Ausdruck in den Wahlentscheidungen finden, beschränkt sich die Betrachtung des Konsolidierungspotenzials auf einen Vergleich des Aufwands zwischen den Landkreisen, die in diesem Sinn als „Kosten für die Kommunalpolitik“ verstanden werden. Das Bewertungskriterium ist danach die Differenz des Zuschussbedarfs gegenüber den anderen Landkreisen.

Orientiert man das Einsparpotenzial an den Ausgaben je Abgeordneten und nimmt als Vergleichsgröße den Landkreis, der die geringsten Gesamtausgaben hat, lassen sich für die Landkreise Einsparpotenziale ableiten. Darüber hinaus eröffnet sich ein zusätzliches Einsparpotenzial, wenn man den Empfehlungen des Hessischen Landkreistags folgte und die Kreisparlamente verkleinerte.

Nach § 25 Absatz 1 HKO wäre in allen drei Kreisen eine Reduzierung um zehn Abgeordnete möglich. Insgesamt lassen sich dann folgende Einsparungen realisieren:

Ansicht 77: Einsparungen durch Reduzierung der Kosten der Politik 1998

Einsparungen durch Reduzierung der Kosten der Politik 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Reduzierung des Aufwands je Mandatsträger auf den best-of-class-Wert	best-of-class	264.000 DM	394.000 DM
Reduzierung der Abgeordnetenzahl um 10 Abgeordnete	42.600 DM	75.200 DM	91.300 DM
Summe	42.600 DM	339.200 DM	485.300 DM

Mit einer Reduzierung auf 71 Mandate bewegten sich die Landkreise auf dem Niveau anderer Bundesländer.

#### 6.8.4 Allgemeine und Querschnittsverwaltung insgesamt

In zusammenfassender Betrachtung führen die individuellen Empfehlungen bei der Allgemeinen und Querschnittsverwaltung zu folgenden Konsolidierungspotenzialen (Angaben gerundet):

Ansicht 78: Konsolidierungspotenzial Allgemeine und Querschnittsverwaltung 1998

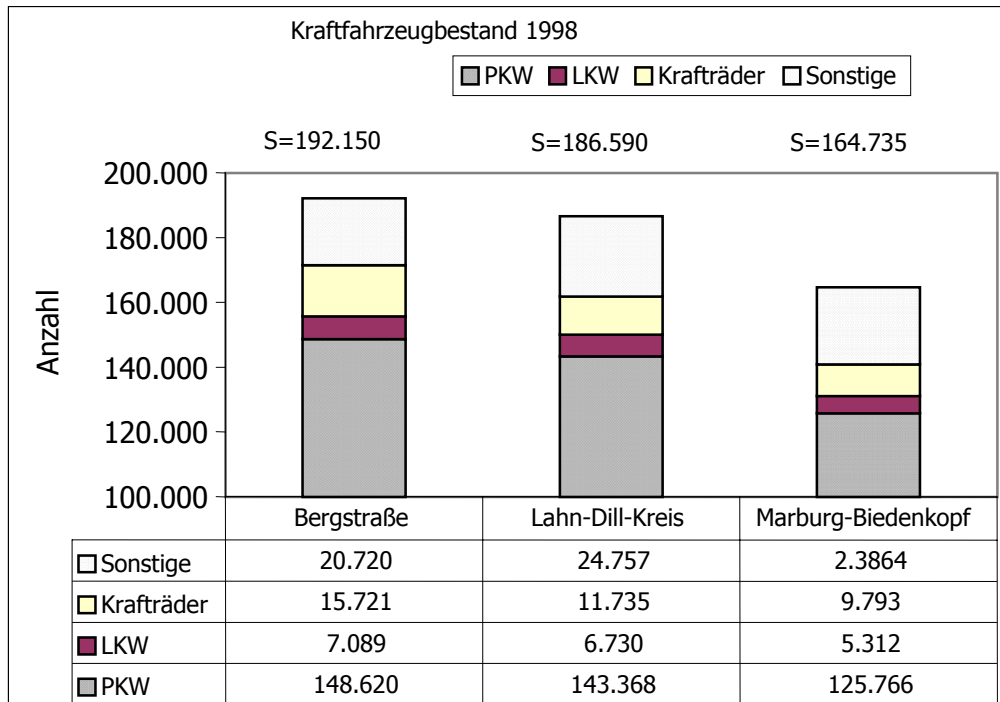
Konsolidierungspotenzial Allgemeine und Querschnittsverwaltung 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Rechnungsprüfungsämter	345.300 DM	53.000 DM	best of class
Controlling, Organisation und Zentrale Dienste	60.700 DM	best of class	272.000 DM
Personalwesen	1.030.000 DM	810.000 DM	best of class
Zentrale Dienste - Gebäudereinigung	429.000 DM	2.960.000 DM	2.710.000 DM
Finanzwesen: Vollstreckung und Buchführung	155.000 DM	23.000 DM	151.000 DM
Grundstücks- u. Liegenschaftsverwaltung	2.831.000 DM	654.000 DM	best of class
Kosten der Politik	42.600 DM	339.200 DM	485.300 DM
Summe	4.893.600 DM	4.839.200 DM	3.618.300 DM

#### 6.8.5 Kraftfahrzeug-Zulassung

Die Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle gehört zwar zur staatlichen Verwaltung (Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung), sie wurde in die Vergleichende Prüfung einbezogen, weil sie innerhalb der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung regelmäßig nicht nur das meiste Personal bindet, sondern weil sie - wie das Beispiel des Lahn-Dill-Kreises zeigt - auch den größten Anteil der zur staatlichen Verwaltung abgeordneten Kreisbediensteten umfasst.

Der Leistungsumfang der Zulassungsstelle korreliert in hohem Maße mit dem Kraftfahrzeug-Bestand im Landkreis. Ansicht 79 zeigt den Vergleich über die Landkreise.

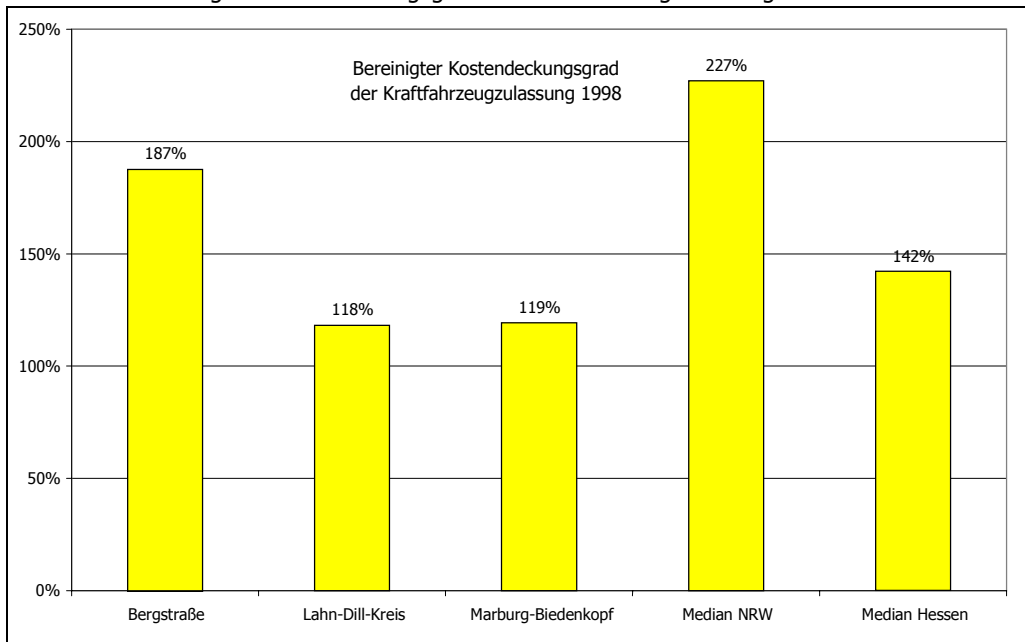
Ansicht 79: Kraftfahrzeugbestand 1998



Der Aufgabenumfang der Zulassungsstelle weitete sich mit dem erhöhten Kraftfahrzeugbestand aus. Stellt man den Einnahmen die Kosten gegenüber, zeigt sich, dass von den drei Vergleichskreisen der Landkreis Bergstraße mit 187 Prozent den mit Abstand höchsten Kostendeckungsgrad erzielt. Die beiden anderen Landkreise liegen mit 118 bzw. 119 Prozent nahezu gleichauf und damit deutlich unter dem Wert im Landkreis Bergstraße.

Um erweitert zu vergleichen, wurden die Daten einem weiteren interkommunalen Vergleich in Nordrhein-Westfalen sowie dem hessischen Medianwert gegenübergestellt.

Ansicht 80: Bereinigter Kostendeckungsgrad der Kraftfahrzeugzulassung 1998



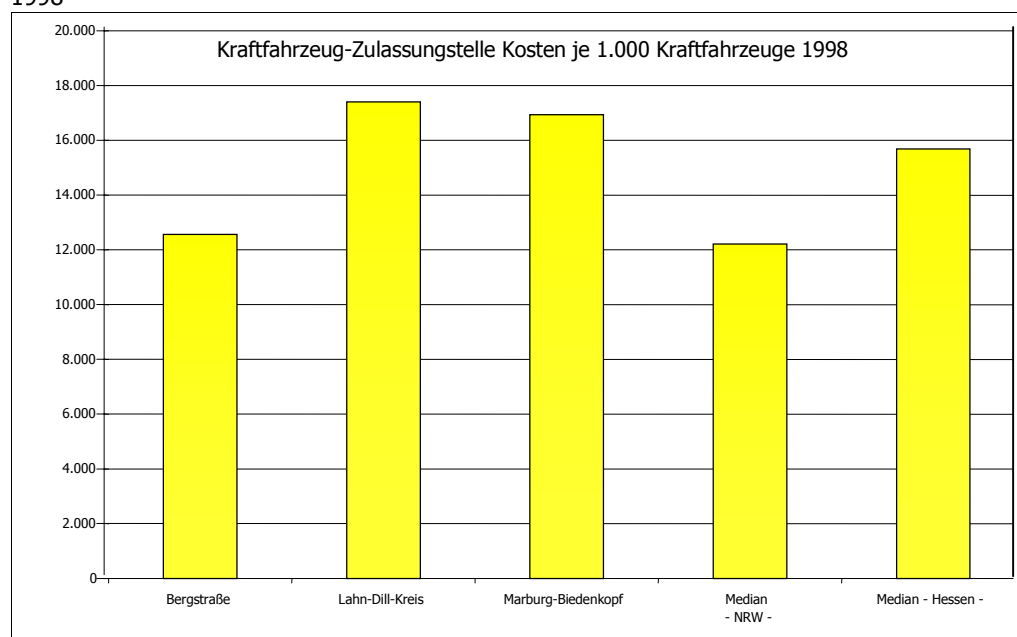
Alle Vergleichskreise erreichen nicht den deutlich höher liegenden Median des Kostendeckungsgrades der fünf nordrhein-westfälischen Landkreise. Dieser ist mit 227 Prozent mehr als doppelt so hoch wie im Lahn-Dill-Kreis und im Landkreis Marburg-Biedenkopf.

Trotz der vergleichbaren Kostenansätze fällt auf, dass der in Hessen ermittelte Median deutlich (-85 Prozent) unter dem in Nordrhein-Westfalen liegt, obwohl - mit Ausnahme der zusätzlichen Aufgabe der Vorführung von Kraftfahrzeugen - keine anderen Aufgaben erkennbar sind, die kostentreibend wirken. Da die Höhe der Gebühren bundeseinheitlich geregelt ist, bestehen auf der Einnahmenseite grundsätzlich keine Unterschiede.

Vergleicht man die Leistungskennziffern, so ist festzustellen, dass der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf einen deutlich überbesetzten Personalaufwand haben:

Dabei lagen die Gesamtkosten dieser Landkreise mit rund 16.500 DM beziehungsweise 17.200 DM je 1.000 Fahrzeugen nicht nur stark über dem Median des nordrhein-westfälischen Vergleichsrings, sondern deutlich über dem best-of-class-Wert des Landkreises Bergstraße.

Ansicht 81: Leistungsvergleich: Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle Kosten je 1.000 Kraftfahrzeuge 1998



Ein Konsolidierungspotenzial lässt sich aus dem Personalüberhang in der Zulassungsstelle ableiten. Es muss durch die Reduzierung des Personals und Optimierung der Ablauforganisation erbracht werden.

Abhängig von der Vergleichskennzahl ergeben sich unterschiedliche Konsolidierungspotenziale. Orientiert an dem besseren Wert des nordrhein-westfälischen Vergleichsrings wurden die erzielbaren Maximalwerte angegeben. Lässt man diese außer Acht und orientiert sich an den Leistungskennziffern des hessischen Vergleichsrings, so zeigt sich die untere Bandbreite der Konsolidierungspotenziale:

Ansicht 82: Konsolidierungspotenziale der Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen 1998

Konsolidierungspotenzial der Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen 1998 (Angaben gerundet)			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Maximal: (orientiert an den Leistungskennzahlen des Vergleichsrings in NRW)	306.000 DM	900.000 DM	846.000 DM
Minimal: (orientiert an den Leistungskennzahlen des hess. Vergleichsrings)	best-of-class	1.060.000 DM	620.000 DM

Wie die Erfahrungen zeigen, werden durch den interkommunalen Leistungsvergleich nicht nur Effektivität und Effizienz innerhalb der Verwaltung verbessert. Die beispielhaft erhobenen Qualitätsindikatoren zeigen, dass die Bürgerfreundlichkeit oder Kundenorientierung verbessert wurde. So sind die Erledigungszeiten bei Neuzulassungen

sowie die Wartezeiten trotz der höheren Leistungswerte in den Landkreisen und Städten der Vergleichsringe häufig besser als in den drei Vergleichskreisen.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat 1999 mit der Reorganisation seiner Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle begonnen. Dabei knüpften die Verantwortlichen eng an die Erfahrungen des hessischen Vergleichsringes der Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle an, dem der Landkreis selbst beigetreten ist. Die zum Prüfungszeitpunkt vorliegenden Leistungs- und Quartalsberichte zeigen eindrucksvoll die in kurzer Zeit eingetretenen Verbesserungen in der Effizienz, aber auch bei der Leistungserbringung gegenüber dem Bürger.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, dass die anderen Landkreise einen Vergleichsring bilden. Der mit dem Wettbewerb verbundene Prozess führt zu einer kontinuierlichen Leistungsverbesserung.

An den vorhandenen Konsolidierungspotenzialen in den Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen zeigen sich die Schwachstellen, die durch die Trennung der kommunalen Verwaltung der Landratsämter gegenüber der staatlichen Abteilung bedingt sind bzw. durch die fehlende outputorientierte Steuerung der staatlichen Verwaltung mit verursacht werden. Da dies den von den Landkreisen kritisierten Themenkomplex der Belastung der kommunalen Haushalte betrifft, der durch die Bereitstellung kommunaler Bediensteter verursacht wird, sind die Empfehlungen im Kapitel Handlungsempfehlungen für das Land Hessen zusammenfassend dargestellt.

### 6.8.6 Schulträgerschaft und indirekte Sportförderung

Im Gegensatz zum Landkreis Marburg-Biedenkopf, in dem die Sonderstatusstadt Marburg die Schulträgerschaft übernommen hat, ist der Lahn-Dill-Kreis Schulträger für die Sonderstatusstadt Wetzlar. Das Kreisgebiet des Landkreises Bergstraße umfasst keine Sonderstatusstadt.

Zur Finanzierung der Aufgaben, die sich aus der Schulträgerschaft ergeben, erhalten die Kreise Landeszuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz und die Schulumlage. Die Schulumlage ist ein Zuschlag zur Kreisumlage in Höhe von acht Prozentpunkten. Für die Übernahme der Schulträgerschaft für die Stadt Wetzlar erhält der Lahn-Dill-Kreis eine erhöhte Schulumlage von zehn Prozentpunkten. Wie nachfolgend gezeigt wird, reicht die erhöhte Schulumlage nicht aus, den Mehraufwand zu decken, insofern ist der Landkreis Marburg-Biedenkopf besser gestellt. Da die Ausgaben die Einnahmen regelmäßig übersteigen, entsteht ein Zuschussbedarf, der den Haushalt des Kreises erheblich belastet.

Da im Einzelplan 2 des Verwaltungshaushalts die Investitionsaufwendungen für die Schulbauten nicht ausgewiesen sind, vermitteln die Haushaltszahlen ein beschränktes Bild. Werden die Ausgaben für Zinsen und Tilgung von Krediten für Schulbau mit berücksichtigt, erhöht sich der Zuschussbedarf erheblich.

Ansicht 83: Zuschussbedarf unter Berücksichtigung von Investitionskosten in 1998

Zuschussbedarf unter Berücksichtigung von Investitionskosten in 1998			
	Bergstraße	Lahn-Dill	Marburg-Biedenkopf
Anteiliger Zins- u. Tilgungsaufwand (Mittelwert 1994-1998)	16.678.887 DM	13.548.046 DM	12.302.609 DM
Zuschussbedarf aus Einzelplan 2 (1998)	8.839.397 DM	8.155.000 DM	9.433.262 DM
Summe Zuschussbedarf	25.518.284 DM	21.703.046 DM	21.735.871 DM
Zuschuss je Schüler	753 DM	536 DM	962 DM
Zuschuss je Einwohner	98 DM	83 DM	86 DM

Die anteiligen Einnahmen aus der Schulumlage und den Zuweisungen des Landes decken insgesamt lediglich rund 52 Prozent bis 57 Prozent der Ausgaben.

Ansicht 84: Deckungsgrad durch Schulumlage und Landeszuweisungen in 1998

Deckungsgrad durch Schulumlage und Landeszuweisungen in 1998						
	Bergstraße		Lahn-Dill-Kreis		Marburg-Biedenkopf	
	DM	Prozent	DM	Prozent	DM	Prozent
Summe Ausgaben	61.903.871	100,0%	70.797.046	100,0%	56.220.183	100,0%
davon Ausgaben Einzelplan 2	45.224.984	73,1%	57.249.000	80,9%	43.917.574	78,1%
davon anteiliger Zins- u. Tilgungsaufwand (Mittelwert 1994-1998)	16.678.887	26,9%	13.548.046	19,1%	12.302.609	21,9%
Summe Einnahmen	36.385.587		49.094.000		34.484.312	
davon Schulumlage	23.481.828	37,9%	27.279.000	38,5%	20.928.928	37,2%
davon Zuweisung des Landes	10.890.800	17,6%	13.338.000	18,8%	8.297.300	14,8%
Anteil Kreisumlage und Schulumlage an Gesamtausgaben	34.372.628	55,5%	40.617.000	57,4%	29.226.228	52,0%

Die hohe Deckungslücke muss überwiegend aus der Kreisumlage finanziert werden. Damit zeigt sich gleichzeitig die Mehrbelastung im Lahn-Dill-Kreis, der die Schulträger-schaft der Sonderstatusstadt Wetzlar zu tragen hat. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, die Schulumlage anzuheben, um eine aufwandsorientierte und transparente Finanzierung zu schaffen.

Die Vergleichende Prüfung stellte beträchtliche Konsolidierungspotenziale im Schulbereich fest. Diese ergeben sich aus den errechneten Einsparungen, durch den Abbau von Überhängen bei den vorhandenen Schülerplätzen. Darüber hinaus zeigen sich – allerdings in geringerem Umfang – Einsparungsmöglichkeiten in anderen Bereichen, wie bei der Verschlankung der Schulverwaltung oder dem Abbau freiwilliger Leistungen.

Die größten Konsolidierungspotenziale liegen in der Erhöhung der Klassengröße auf die zulässige Schülerhöchstzahl, so dass Überhänge vermieden oder minimiert werden. Bei einer regional hohen Schuldichte können durch den Abbau von Schülerplatz-Überhängen Schulen geschlossen und die Schüler in nahe gelegene Schulen umgeleitet werden. Die mit dem Schülertransport verbundenen Folgekosten wären gegenüber den derzeitigen Kosten für die Vorhaltung von Schülerplatzkapazitäten vergleichsweise gering. Dazu hat der Landkreis als Schulträger mit dem Schulentwicklungsplan ein wirksames Instrumentarium: Dieses hilft ihm, über die Kapazitätsfestsetzung der Schulen und die Festlegung von Schulbezirken Konsolidierungspotenziale mittelfristig zu realisieren.

Angestrebt werden sollte dabei der Abbau wirtschaftlich ungünstiger Klassengrößen mit Schülerzahlen unterhalb der Klassenhöchstzahl oder Kleinschulen mit überdurchschnittlichen Schülerplatzkosten. Nach der Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen vom 3. Dezember 1992<sup>26</sup> werden unterschiedliche Klassenstärken vorgegeben:

Für die Vergleichende Prüfung wurden die Schulen über die Klassengröße auf ihre Auslastung untersucht. Als Bemessungsgrundlage wurde die Verordnung des Landes über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse in allen Schulformen vom 3. Dezember 1992 herangezogen. Um die Auslastung zu messen, wurde der Schülerplatzüberhang ermittelt. Dieser stellt als „Leerkapazität“ die Differenz zwischen Ist-Klassengröße und der Schülerhöchstzahl je Klasse (Soll-Klassengröße) dar. Eine Vollauslastung wurde angenommen, wenn eine Klasse die für die Schulform vorgegebene Schülerhöchstzahl erreicht. Um bei der summarischen

<sup>26</sup> Verordnung über die Festlegung der Anzahl und der Größe der Klassen, Gruppen und Kurse (Schüler-Lehrer-Relation) vom 3. Dezember 1992, ABl. 1993, S. 2

Berechnung regionale und jahrgangsspezifische Besonderheiten zu berücksichtigen, wurde

- von der zulässigen Schülerhöchstzahl ein Abschlag von 25 Prozent angerechnet und
- die zulässige Schülerhöchstzahl in jedem Fall ohne den möglichen Puffer berechnet, der nach der o.g. Verordnung vorgesehen ist und im Ergebnis die zulässige Schülerhöchstzahl erhöhen würde.

Bei der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs wurden die ermittelten Objektkosten zu Grunde gelegt. Sie umfassen folgende Aufwände: Sekretariat, Hausverwaltung, Reinigung, Sonstiges (Gebäudeversicherung, Abfall, Mieten, Pachten), technischer Gebäudebetrieb, Verbrauchskosten (Energie, Wasser), pauschaliert flossen die Aufwendungen für die Hochbauunterhaltung mit ein. Zudem werden Zinsen und Tilgung für die in Anspruch genommenen Kredite berücksichtigt.

Weil nicht davon auszugehen ist, dass nach einer erfolgreichen Verdichtung der Klassengrößen alle leer werdenden Liegenschaften sofort oder zum ermittelten Wiederbeschaffungswert veräußert werden können, wird bei den im Folgenden ausgewiesenen Konsolidierungspotenzialen die mögliche Untergrenze beziehungsweise die erzielbare Obergrenze definiert. Dabei zeigt die Untergrenze diejenigen Einsparpotenziale, die sich bei einer Einstellung des Schulbetriebs unmittelbar realisieren ließen: Dies sind die laufenden Betriebskosten ohne Zinsen und Tilgung. Die Obergrenze berücksichtigt die gesamten Objektkosten, also neben den laufenden Betriebskosten die Aufwendungen für Zinsen und Tilgung von Krediten.

Trotz des Abschlags von 25 Prozent auf die festgestellten Leerkapazitäten unterschreiten die tatsächlichen Klassengrößen die Soll-Klassengrößen in zahlreichen Fällen. Obwohl die Soll-Klassengrößen ohne den grundsätzlich möglichen Puffer berechnet wurden, ergeben sich durch die Erhöhung der Klassengrößen auf den gesetzlich zulässigen Standard Konsolidierungspotenziale, die bei den drei Landkreisen in der Untergrenze zwischen 1,5 Millionen DM und zwei Millionen DM im Jahr liegen. Dabei wurden angesichts der Schülerzahlen der geburtenstarken Jahrgänge von der Grundstufe in die Sekundarstufe 1 für alle drei Kreise die Leerkapazitäten an den Schulen der Sekundarstufe 1 nicht einmal als Konsolidierungspotenzial ausgewiesen.

Um dem Einwand zu begegnen, dass die Reduzierung der Schülerplatzüberhänge (Unterschreitung der Soll-Klassengröße) nicht umsetzbar sei, weil durch regionale Besonderheiten die Schüler ansonsten an weit entfernte Schulen befördert werden müssten, wurde die Untersuchung um eine regionale Analyse ergänzt. Diese ergab, dass die Konsolidierungspotenziale ohne unzumutbare Härten umgesetzt werden können.

## Konsolidierungspotenziale

Je Schulform wurden folgende Leerkapazitäten und daraus folgende Konsolidierungspotenziale ermittelt:

Ansicht 85: Konsolidierungspotenziale 1998 aufgrund der Leerkapazitäten

Konsolidierungspotenziale 1998 aufgrund der Leerkapazitäten				
Landkreis	Schulform HH-Abschnitt	Leerkapazität (Anzahl Schüler- plätze)	Konsolidierungspotenzial	
			Untergrenze	Obergrenze
			(in DM)	
Bergstraße	HH-Abschnitt 21: Grund- und Hauptschulen	592	863.000	2.024.000
	HH-Abschnitt 22: Realschulen <sup>1)</sup>	41	45.000	128.000
	HH-Abschnitt 27: Sonderschulen	167	610.000	1.517.000
	Summe	800	1.518.000	3.669.000
	Lahn-Dill- Kreis	HH-Abschnitt 21: Grund- und Hauptschulen	1.374	1.913.000
	HH-Abschnitt 22: Realschulen	141	186.000	594.000
	HH-Abschnitt 27: Sonderschulen			
Summe		1.515	2.099.000	5.889.000
Marburg- Biedenkopf	HH-Abschnitt 21: Grund- und Hauptschulen	987	365.600	1.322.000
	HH-Abschnitt 22: Realschulen <sup>2)</sup>		0	0
	HH-Abschnitt 27: Sonderschulen	96	571.000	1.303.000
	Summe	1.083	936.600	2.625.000
	1) Beim Landkreis Bergstraße werden im HH-Abschnitt 22 auch Grund- u. Hauptschulen etatisiert. 2) Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat seine Realschulen in den Abschnitten 21 und 28 des Haushalts etatisiert.			

Soweit für die unterschiedlichen Schulformen keine Soll-Klassenstärke vorgegeben ist oder neben den Klassenverbänden ein Kurssystem besteht, das bei einer Berechnung zu Verzerrungen führen würde, wurde das Konsolidierungspotenzial durch eine vergleichende Betrachtung des Personalaufwands bei den Schulsekretariaten und der Hausverwaltung berechnet. Zugrundegelegt wurde dabei der jeweils gesondert ermittelte best-of-class-Wert, also der Schülerplatz mit dem geringsten Personalaufwand. Im günstigsten Fall wird bei den Klassenbesten entweder das geringste Konsolidierungspotenzial oder für den Fall, dass ein solches Konsolidierungspotenzial nicht besteht, eine 0 ausgewiesen.



Danach ergeben sich folgende Konsolidierungspotenziale:

Ansicht 86: Konsolidierungspotenziale 1998 in den anderen Schulformen

Konsolidierungspotenziale 1998 in den anderen Schulformen					
HH-Abschnitt Schulform	Aufwandsposition	Einheit	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
HH-Abschnitt 23: Gymnasien	Kosten der Schulhausverwaltung	in DM je 100 Schüler	13.738	14.681	9.149
	Kosten der Schulsekretariate	in DM je 100 Schüler	10.968	10.791	8.926
	Konsolidierungspotenzial	in DM	402.000	266.000	0
HH-Abschnitt 24: Berufliche Schulen	Kosten der Schulhausverwaltung	in DM je 100 Schüler	9.128	8.589	10.711
	Kosten der Schulsekretariate	in DM je 100 Schüler	9.494	7.936	6.154
	Konsolidierungspotenzial	in DM	170.000	152.000	81.800
HH-Abschnitt 28: Gesamtschulen	Kosten der Schulhausverwaltung	in DM je 100 Schüler	14.198	15.846	22.423
	Kosten der Schulsekretariate	in DM je 100 Schüler	10.936	10.563	13.893
	Konsolidierungspotenzial	in DM	16.000	177.000	878.000
Konsolidierungspotenzial – Gesamt -		in DM	588.000	595.000	959.800

Wie der Vergleich zeigt, bestehen beim Personalaufwand in den Schulformen teilweise beträchtliche Unterschiede zwischen den Landkreisen. Insgesamt gesehen hat der Landkreis Bergstraße das geringste Konsolidierungspotenzial.

Daneben ergeben sich Konsolidierungspotenziale überwiegend aus der Möglichkeit, freiwillige Leistungen aufzugeben oder das Leistungsangebot zu kürzen. Folgende Leistungsfelder wurden untersucht:

- Betreuungsangebote in den Grundschulen
- Mittagstischverpflegung für Schüler
- Kreisbildstellen und sonstige Einrichtungen
- Kosten der Schülerbeförderung.

Hierbei ergeben sich folgende Konsolidierungspotenziale:

Ansicht 87: Weitere Konsolidierungspotenziale 1998 in den Schulen

Weitere Konsolidierungspotenziale 1998 in den Schulen (Angaben gerundet)			
	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Betreuungsangebote im Grundschulbereich	310.000 DM	best-of-class	1.068.000 DM
Mittagstischverpflegung für Schüler	39.300 DM	82.000 DM	22.000 DM
Kreisbildstellen und sonstige Einrichtungen	best-of-class	198.000 DM	272.000 DM
Kosten der Schülerbeförderung (freigestellte Schülerbeförderung und Querverkehr)	614.800 DM	208.700 DM	573.400 DM
Summe	964.100 DM	488.700 DM	1.935.400 DM

### 6.8.7 Konsolidierungspotenziale für Sport

Wie die 23. Vergleichende Prüfung „Sport und Kultur“<sup>27</sup> gezeigt hat, sind die direkten Zuwendungen an Vereine nur ein geringer Teil der tatsächlichen Förderleistungen. Durch unentgeltliche oder nicht kostendeckende Nutzungsüberlassungen von Sportstätten und Schulturnhallen werden die Vereine indirekt in beträchtlicher Höhe gefördert.

Alle drei Kreise subventionieren die Sportvereine durch die unentgeltliche Überlassung der schulischen Turnhallen. Einsparungsmöglichkeiten ergeben sich durch die Erhebung angemessener Gebühren für die Turnhallennutzung.

In der Untersuchung wurden exemplarisch anhand von vier schulischen Sporthallen die Nutzungskosten für kleine (Ein- oder Zweifelderhallen oder Hallen mit einer Größe bis 900 Quadratmeter) und große Sporthallen (Sporthallen mit 900 und mehr Quadratmeter) ermittelt. Dabei wurden – in einem vorsichtigen Ansatz - nur die laufenden Bewirtschaftungskosten in Ansatz gebracht. Die Nutzungskosten für kleine Turnhallen betragen 30 DM die Stunde und für große Sporthallen - bei einem ausgesprochen konservativen Ansatz - 50 DM die Stunde.

Entsprechend der tatsächlichen Nutzungszeiten wurde der indirekte Zuschuss an die Sporthallennutzer berechnet. Die Daten bestätigen das Ergebnis der 23. Vergleichenden Prüfung und zeigen folgende Verteilung zwischen direkter und indirekter Förderung:

Ansicht 88: Direkte und indirekte Sportförderung der Landkreise in 1998

Direkte und indirekte Sportförderung der Landkreise in 1998			
	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Freiwillige, direkte Vereinsförderung	167.000 DM	523.200 DM	358.337 DM
indirekte Förderung durch unentgeltliche Gebrauchsüberlassung kommunaler Sporthallen	2.952.000 DM	5.242.000 DM	1.549.000 DM
Summe Sportförderung	3.119.000 DM	5.765.200 DM	1.907.337 DM

Es empfiehlt sich, grundsätzlich den direkten Zuschuss für Vereinsleistungen beizubehalten, wenn sie zum Vereinsleben in den kreisangehörigen Gemeinden beitragen oder gesellschaftlichen Gruppen die Teilnahme am Vereinsleben erleichtern. Dies gilt beispielsweise für den Jugend- oder den Behindertensport, wo mit geringen Beträgen Impulse durch die kommunalen Körperschaften gesetzt werden können.

Die indirekte Vereinsförderung durch die unentgeltliche Gebrauchsüberlassung von Turnhallen ist dagegen kontraproduktiv, darüber hinaus benachteiligt sie Vereine, die selbst Sportstätten errichten oder unterhalten. Hier sollten Entgelte für die Nutzung erhoben werden.

Die Konsolidierungspotenziale ergeben sich aus der oben aufgeführten Höhe der indirekten Zuschüsse. Zusammenfassend ergibt sich für Schule und Sport folgendes Konsolidierungspotenzial in den drei Landkreisen:

Ansicht 89: Gesamtkonsolidierungspotenziale für Schule und Sport

Gesamtkonsolidierungspotenziale für Schule und Sport			
	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
<b>Schule</b>			
Untergrenze	3.031.000 DM	3.183.000 DM	5.330.000 DM
Obergrenze	5.182.000 DM	6.973.000 DM	8.396.000 DM

<sup>27</sup> Vgl. Vierter Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/3064, S. 150 ff.

Gesamtkonsolidierungspotenziale für Schule und Sport			
	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
<b>Sport</b>	2.952.000 DM	5.242.000 DM	1.549.000 DM
<b>Summe</b>			
Untergrenze	5.983.000 DM	8.425.000 DM	6.879.000 DM
Obergrenze	8.134.000 DM	12.215.000 DM	9.945.000 DM

Die ermittelte Obergrenze im Schulbereich umfasst bei den Kosten je Schulplatz neben den laufenden Betriebskosten die anteiligen kalkulatorischen Kosten (Zins und Tilgung), bezogen auf den anteiligen Gebäudewert.

### 6.8.8 Sozialhilfe

Die Belastung der kommunalen Haushalte beruht auf den hohen Ausgaben für die Sozialhilfe. So machte das Ausgabenvolumen im Einzelplan 4 (Soziale Sicherung) in den Landkreisen rund ein Viertel bis nahezu 40 Prozent der Gesamtausgaben aus. Ansicht 90 gibt einen Überblick über die Entwicklung und den Anteil der Sozialhilfe zwischen 1994 und 1998.

Ansicht 90: Entwicklung der Sozialhilfeausgaben von 1994 bis 1998

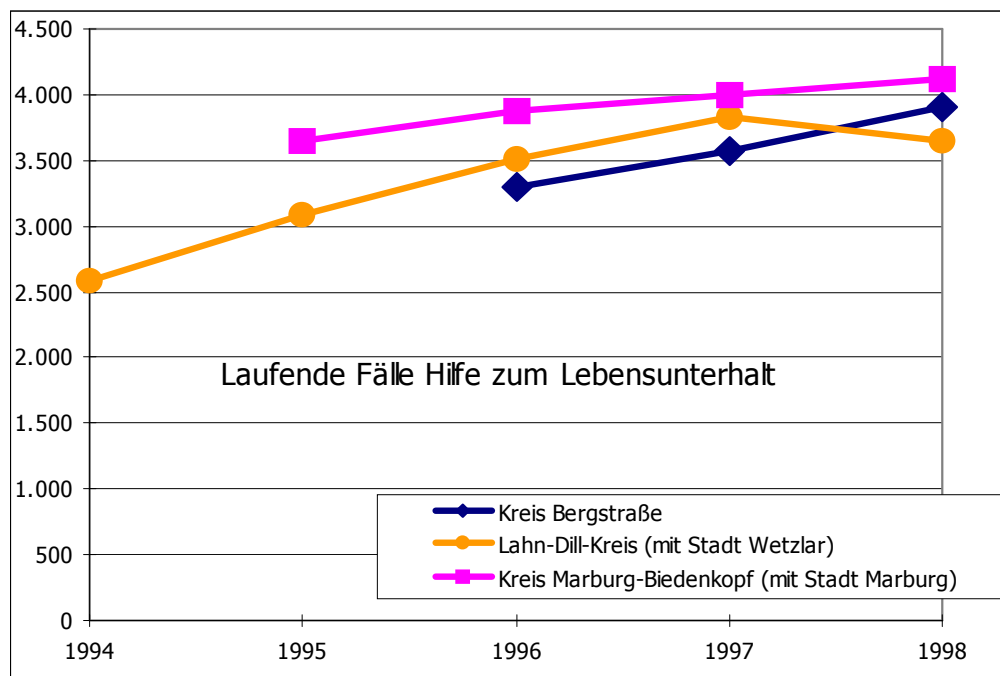
Entwicklung der Sozialhilfeausgaben von 1994 bis 1998						
Ausgaben Verwaltungshaushalt	Einheit	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Bergstraße</b>						
Summe Ausgaben Verwaltungshaushalt (Grp. 4-8)	TDM	353.990	351.796	344.182	340.194	339.632
Leistungen der Sozialhilfe u.ä. (Grp. 73-79)	TDM	89.887	94.187	89.774	111.807	135.553
Anteil der Sozialhilfeausgaben an den Gesamtausgaben des VWH	%	25,4%	26,8%	26,1%	32,9%	39,9%
Veränderung gegenüber 1994	%		5%	0%	24%	51%
<b>Lahn-Dill-Kreis</b>						
Summe Ausgaben Verwaltungshaushalt (Grp. 4-8)	TDM	368.525	382.360	333.662	331.677	336.076
Leistungen der Sozialhilfe u.ä. (Grp. 73-79)	TDM	95.939	97.828	94.044	86.889	84.094
Anteil der Sozialhilfeausgaben an den Gesamtausgaben des VWH	%	26,0%	25,6%	28,2%	26,2%	25,0%
Veränderung gegenüber 1994	%		2%	-2%	-9%	-12%
<b>Marburg-Biedenkopf</b>						
Summe Ausgaben Verwaltungshaushalt (Grp. 4-8)	TDM	323.422	348.763	358.226	372.524	322.990
Leistungen der Sozialhilfe u.ä. (Grp. 73-79)*	TDM	81.623	98.683	94.249	90.900	89.251
Anteil der Sozialhilfeausgaben an den Gesamtausgaben des VWH	%	25,2%	28,3%	26,3%	24,4%	27,6%
Veränderung gegenüber 1994	%		21%	15%	11%	9%
* In 1998 bereinigt um rund 30 Mio. DM Transferleistungen für Sozialhilfe an die Stadt Marburg, die seit 1998 etatisiert werden.						

Aufgrund ihrer Höhe stellen die Sozialhilfeausgaben damit einen Untersuchungsschwerpunkt dar.

Die Landkreise sind als örtliche Träger zuständig für die Aufgaben der Sozialhilfe. Eine Delegation auf Gemeinden des Kreises ist möglich und geschah beim Lahn-Dill-Kreis und beim Landkreis Marburg-Biedenkopf auf die Sonderstatusstädte Wetzlar und Marburg und im Landkreis Bergstraße auf insgesamt elf Gemeinden des Kreises.

Größter Ausgabenblock der Sozialhilfe ist die laufende Hilfe zum Lebensunterhalt. Sie ist zugleich zentraler Aufgabenbereich des Sozialamts. Hier hat sich die Anzahl der Fälle von 1994 bis 1998 wie folgt entwickelt:

Ansicht 91: Laufende Fälle Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>28</sup>



Bezüglich der absoluten Höhe der Fallzahl haben sich die Kreise einander im Zeitverlauf weiter angenähert. Alle drei Kreise weisen im Trend steigende Fallzahlen aus. Während im Landkreis Marburg-Biedenkopf die Steigerungsrate weitgehend konstant ist, ist sie im Landkreis Bergstraße am höchsten. Im Lahn-Dill-Kreis wachsen trotz eines erstmaligen Rückgangs 1998 im Zweijahrestrend die Fallzahlen noch immer.

Die Kreise Marburg-Biedenkopf und der Lahn-Dill-Kreis haben eine nahezu identische Sozialhilfedichte und liegen damit über dem Kreis Bergstraße. Ursachen werden vor allem in der Sonderstellung der Städte Marburg und Wetzlar sowie in einer, verglichen mit den beiden anderen Kreisen, leicht geringeren Arbeitslosigkeit im Landkreis Bergstraße und dessen Nähe zu einem Ballungszentrum gesehen.

Die Vergleichende Prüfung orientierte sich bei der Überprüfung auf Konsolidierungspotenziale an den für die Gewährung der Hilfe zum Lebensunterhalt idealtypischen Phasen

- Zugangssteuerung (Einstieg in die Sozialhilfe),
- Fallbearbeitung während des Hilfebezugs,
- Ausstieg aus der Sozialhilfe.

Die Phasen stellen Ansatzpunkte einer Strategie zur Senkung von Sozialhilfefällen dar. Im Zentrum der Prüfung stand mithin die Untersuchung, ob und mit welchem Erfolg Maßnahmen in den einzelnen Phasen zur Umsetzung konsolidierungsrelevanter Strategien geplant und umgesetzt wurden.

<sup>28</sup> Im Falle des Landkreises Marburg-Biedenkopf war die notwendige Datenerhebung erst ab dem Jahr 1995 möglich.

Im Falle des Landkreises Bergstraße war die Datenerhebung erst ab dem Jahr 1996 möglich.

### 6.8.9 Hilfe zur Arbeit

Der hohe Anteil Arbeitsloser an den Empfängern der Hilfe zum Lebensunterhalt macht die Hilfe zur Aufnahme einer Arbeit zu dem zentralen Instrument für den Ausstieg aus der Sozialhilfe. Alle drei Landkreise bieten in unterschiedlichem Umfang Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit an. Gegenüber der noch im Aufbau befindlichen Hilfe zur Arbeit im Landkreis Bergstraße bieten der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf ähnlich viele Plätze an. Allerdings gehört der Stadt Marburg eine eigene Beschäftigungsgesellschaft, während die Stadt Wetzlar weitgehend das Angebot des Kreises nutzt. Die Plätze im Landkreis Marburg-Biedenkopf stehen einer geringeren Fallzahl von Hilfeempfängern gegenüber.

Das Angebot im Lahn-Dill-Kreis wird verbreitert und weiter differenziert, womit alle Möglichkeiten des Bundessozialhilfe-Gesetzes ausgenutzt werden sollen. Die Auswahl der Teilnehmer geschieht in einer spezialisierten Vermittlungsagentur. Einen weiteren Schritt in Richtung einer strukturierten Förderung des Sozialhilfeausstiegs stellt die geplante Einführung eines Hilfeplanverfahrens dar.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat einen eigenen Zuständigkeitsbereich Hilfe zur Arbeit, der koordinierend wirken soll. Zudem unterhält der Kreis die Beschäftigungsgesellschaft Integral und etabliert in Kooperation mit dem Arbeitsamt eine Arbeitsmarktagentur, die Sozialhilfeantragsteller berät, Direktvermittlungen auf den Arbeitsmarkt und Vermittlungen in Beschäftigung mit Lohnkostenzuschüssen vornimmt.

Im Landkreis Bergstraße befinden sich die Abstimmungsmechanismen und Verfahren zur Auswahl von Teilnehmern im Ausbau. Im Beobachtungszeitraum bestanden nur generelle Vorgaben zur Teilnehmersauswahl. Aufgrund des geringen Angebotsvolumens kommt lediglich eine geringe Anzahl von arbeitsfähigen Hilfeempfängern in Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit.

Unter Konsolidierungsgesichtspunkten ist die Zahl der Teilnehmer ausschlaggebend, die zu einem Ausstieg aus der Sozialhilfe gelangen. Da dies bei einigen Fällen lediglich ein Ersetzen von Ansprüchen nach dem Arbeitsförderungsgesetz bedeutet, besteht in diesen Fällen die Möglichkeit eines erneuten Hilfebezugs beim Eintritt der geringeren Arbeitslosenhilfe. Um dem vorzubeugen, sollte weiteres Ziel der Hilfe zur Arbeit die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sein.

Daten über die Zahl der Wiederkehrer in Sozialhilfe - und damit über die Nachhaltigkeit der Maßnahmen - lagen in den Vergleichskreisen zum Erhebungszeitpunkt nicht vor. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf gab es keine Daten über die Anzahl erfolgreicher Abschlüsse im Sinne eines Ausstiegs aus der Sozialhilfe.

Der Landkreis Marburg-Biedenkopf wendet mit Abstand die umfangreichsten Mittel für die Beschäftigungsförderung auf. Deutlich darunter liegt der Lahn-Dill-Kreis, wobei sich die Teilnehmerzahlen der beiden Kreise lediglich geringfügig unterscheiden. Das noch im Aufbau befindliche Angebot des Landkreises Bergstraße verursacht bisher die geringsten Kosten. Insgesamt wurden dafür geleistet:

- Landkreis Bergstraße 648.000 DM
- Lahn-Dill-Kreis 4.826.000 DM
- Landkreis Marburg-Biedenkopf 12.190.000 DM

Um die getätigten Aufwände bewerten zu können, wurden sie den Erfolgen gegenübergestellt, die mit den eingesetzten Mitteln erzielt wurden; darüber hinaus wurden die Kosten des einzelnen Maßnahmeplatzes verglichen.

Als zentrale Faktoren erfolgreicher Vermittlung wurde ein angemessenes Angebotsvolumen sowie eine hohe Erfolgsquote in Relation zu den Maßnahmekosten herangezogen, wobei die Kosten und die erzielten Erfolge letztlich ausschlaggebend für die Angemessenheit des Angebotsvolumens sind.

Die Vergleichende Prüfung zeigte, dass in keinem der drei Kreise eine erfolgsabhängige und fall- beziehungsweise maßnahmengenaue Kostenermittlung besteht. Lediglich im Lahn-Dill-Kreis liegen über die Kosten je Erfolgsfall Angaben vor, sie sind nicht Bestandteil eines kontinuierlichen Controlling- und Steuerungsprozesses. Da erst die

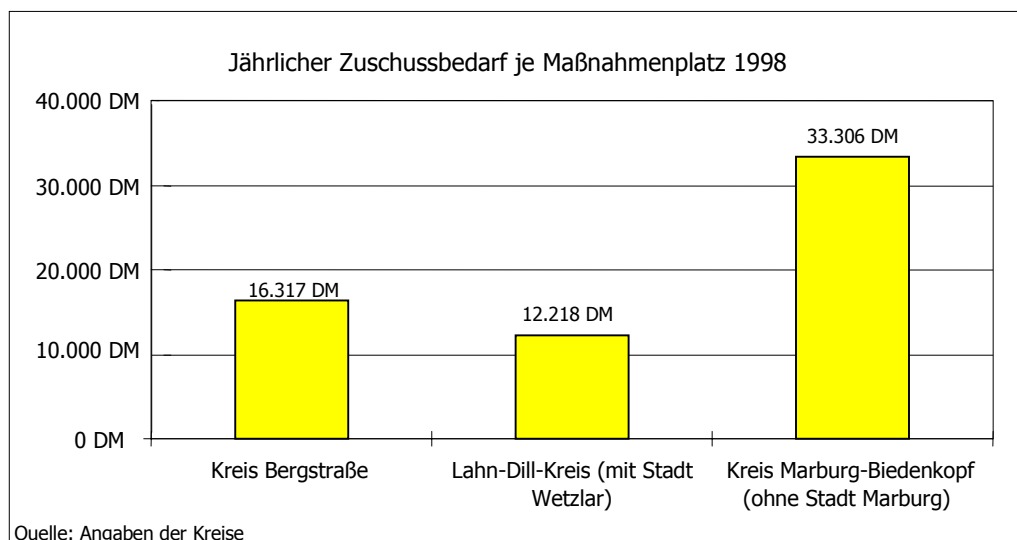
Kombination von Kosten- mit Erfolgszahlen die zielgerichtete Steuerung des Maßnahmeangebots und der Auswahl von Teilnehmern erlaubt, besteht mithin in allen betrachteten Kreisen ein Steuerungsdefizit bei der Hilfe zur Arbeit.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, zur effizienteren Steuerung der Hilfe zur Arbeit in den Landkreisen

- Erfolgskriterien der Hilfe zur Arbeit festzulegen,
- diese regelmäßig nachzuhalten und deren Erreichung zu optimieren
- sowie die Erfolge mit Kosten zu unterlegen, um die Effizienz der Maßnahmen sicherzustellen und die Auswahl alternativer Angebote zu unterstützen.

Der Vergleich der Kosten je Maßnahmeplatz zeigt folgende Aufwände in den Landkreisen:

Ansicht 92: Jährlicher Zuschussbedarf je Maßnahmenplatz 1998



Die angebotenen Maßnahmen unterscheiden sich nach Ziel und Art, was sich in den Kosten je Teilnehmer niederschlägt. Es wurden lediglich die Teilnehmerzahlen solcher Maßnahmen berücksichtigt, bei deren Abschluss ein Hilfeende geplant ist.

Bei ähnlichem Angebotsvolumen im Lahn-Dill-Kreis und im Landkreis Marburg-Biedenkopf unterscheiden sich die Kosten je Platz grundlegend. Der Landkreis Bergstraße liegt in der Mitte, jedoch deutlich über den Kosten des Lahn-Dill-Kreises, was als typisch für eine Gründungsphase der Hilfe zur Arbeit angesehen werden kann.

Entscheidend für die qualitativen Aspekte der Hilfe zur Arbeit sowie deren Kosten sind hierbei:

- Eine Teilnehmerauswahl auf Basis umfassender und aktueller Falldaten, eingebunden in ein strukturiertes Fallmanagement,
- ein differenziertes Angebot von Maßnahmen, das nach Zielgruppen und Merkmalsgruppen ausgerichtet ist sowie
- eine zielgruppenspezifische Priorisierung der Maßnahmen nach Erfolg und Kosten.

Die Überörtliche Prüfung hat folgende Schwachstellen bei der Vorgehensweise in den Landkreisen festgestellt, die Konsolidierungspotenziale eröffnen:

- Die Teilnehmerauswahl war unter Konsolidierungsgesichtspunkten nicht sinnvoll. Diese fehlenden Ausschlusskriterien führen dazu, dass zunächst weitgehend undifferenziert alle potenziell arbeitsfähigen Hilfeempfänger bei der Vermittlungsagentur auflaufen. Eine weitere Vorauswahl erfolgt nicht, was zu einem hohen Gesprächs- und Erhebungsaufwand führt.
- Ausschlusskriterien für Fälle mit hohem Selbsthilfepotenzial bestehen nicht, da die erfolgversprechenden Fälle von der Agentur für die Vermittlung gewünscht werden. Damit besteht die Gefahr, dass Hilfeempfänger in einjährige Maßnahmen kommen, für die aus eigener Kraft ein Ausstieg aus der Sozialhilfe in deutlich kür-

zerer Zeit wahrscheinlich gewesen wäre. Zusätzliche Kosten entstehen durch die Verlängerung des Bezugs sowie die gegebenenfalls zum Hilfebezug zusätzlichen Maßnahmekosten.

- Eine Negativauswahl der Vermittlung erfolgt ebenfalls nicht hinreichend. Bei Vorliegen vermehrter Vermittlungshemmnisse wird lediglich der Zuschuss erhöht. Hilfeempfänger, die objektiv nicht für eine Maßnahme des Lohnkostenzuschusses geeignet sind, werden trotzdem und zu hohen Kosten vermittelt, was regelmäßig zum Abbruch der Maßnahme führt. So hat zum Beispiel im Lahn-Dill-Kreis keiner der vermittelten alkoholkranken Hilfeempfänger die Maßnahme Lohnkostenzuschuss erfolgreich beendet. Die Maßnahmen wurden jeweils vor Beendigung abgebrochen.
- Es wird nicht versucht, die Vermittlungshemmnisse systematisch zu beheben.

Hierin liegt eine Ursache für vorzeitige Abbrüche der Maßnahmen. Ursächlich für die mangelnde Systematik zur Behebung von Vermittlungshemmnissen sind:

- Eine unklare Zuständigkeit zwischen Vermittlungsagentur und der Fallbearbeitung im Sozialamt.

Da bei Vorliegen mehrerer Vermittlungshemmnisse eine Vermittlung zum Teil überhaupt nicht in Betracht kommt, bleiben diese Fälle im Extremfall zwischen den Ämtern „hängen“. Trotz Identifikation von Vermittlungshemmnissen und Kategorisierung der Fälle ist keine Zuständigkeit für die Behebung von Vermittlungshemmnissen definiert.

- Das Fehlen eines strukturierten Hilfeplanverfahrens.
- Im Verlauf eines solchen Hilfeplanverfahrens sollten die notwendigen Schritte für einen Ausstieg aus der Sozialhilfe mit dem Hilfeempfänger vereinbart und deren Erfolg nachgehalten werden.
- Defizite in der Organisation der Kostensteuerung.
- So schlägt im Landkreis Marburg-Biedenkopf die Beschäftigungsgesellschaft die Regiekosten der Gesellschaft (einschließlich der Betreuungskosten) schlicht auf die Teilnehmerzahl um. Die Kosten werden auf diese Weise global über alle Teilnehmer erstattet. Diese Herangehensweise trägt aus zwei Gründen zu einer ungünstigen Kostensteuerung bei:
  - Der Leistungserbringer definiert den erforderlichen Aufwand und damit die Kosten selbst. Das fallverantwortliche Sozialamt hat keinen direkten Einfluss auf die als notwendig erachteten Aufwendungen.
  - Da durch die Globalverrechnung die Kosten nach Maßnahmeart nicht differenziert wurden und dem Sozialamt für die Einzelmaßnahme weder die Kosten der Maßnahme noch die Zahl der Erfolgsfälle bekannt sind, wurden die Maßnahmen nicht in die Richtung gesteuert, die bei gleichen Kosten höhere Ausstiegszahlen zugelassen hätten. Ineffiziente Maßnahmen werden nicht identifiziert, effiziente werden nicht zielstrebig ausgebaut.

Die Ansatzpunkte für Konsolidierungspotenziale ergeben sich aus den angeführten Schwachstellen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt folgende Schritte:

- Die Fall- und Kostenverantwortung sollte über alle Phasen des Leistungsbezugs eindeutig bei der Sachbearbeitung des Sozialamts liegen. Dies umfasst die Fallsteuerung in Form eines Hilfeplans. Hierzu gehören die Koordination des Abbaus von Vermittlungshemmnissen (Sucht), die Aktivierung von Selbsthilfepotenzialen sowie die Zuweisung zu einer Maßnahmeart der Hilfe zur Arbeit.
- Die Koordination von Maßnahmen sollte stets im Auftrag des Sozialamts erfolgen. Soweit die Sachbearbeitung die „Hilfe zur Arbeit-Stelle“ des Sozialamts und gegebenenfalls weitere Träger von Leistungen als Dienstleister nutzt, sollte dies unter seiner Regie erfolgen.

- Der Kreis sollte lediglich als Regiestelle der Hilfe zur Arbeit fungieren. Maßnahmen sind jeweils auszuschreiben. Ein Bestand an eigenem Personal in Maßnahmen in Form einer Beschäftigungsgesellschaft ist zu vermeiden. Notwendige Anpassungen an die wechselnden Erfordernisse des Arbeitsmarkts sowie die Struktur der Hilfeempfänger würden sonst erschwert.
- Für die Auswahl geeigneter und effizienter Maßnahmen sind Daten zu Maßnahmekosten und Maßnahmeerfolgen zu erheben. Dies gilt für die Kostensteuerung.
- Für die Auswahl geeigneter Teilnehmer sollte eine strukturierte Datenbank über den Bestand an Hilfeempfängern in der Art eines Teilnehmerpools bereitgestellt werden. Dies ist bislang erst im Lahn-Dill-Kreis geschehen. Analysen eines solchen Pools sollten darüber hinaus zur Konzeption bedarfsgerechter Maßnahmen genutzt werden.

Um Anreizmechanismen für die Sachbearbeitung zu schaffen, sollte bei der Hilfe zum Lebensunterhalt ausgehend vom bestehenden Fallschlüssel eine Bandbreite der Fälle je Mitarbeiter definiert werden. Die Sachbearbeiter sollten an einem erfolgreichen Ausstieg des betreuten Hilfeempfängers durch die eigene Hilfeplanung und eigene Ausstiegsbemühungen beteiligt werden. Hierzu sollten abweichend von bestehender Praxis nicht allen beendeten Fällen automatisch neue Fälle zugeteilt werden.

Für ein derartiges Anreizsystem wird empfohlen, einen Abbau der eigenen Fallzahl durch den Sachbearbeiter zuzulassen. Hierfür erscheint eine Bandbreite der Reduktion der Fälle um bis zu 20 Fälle unter Durchschnitt als angemessen. Hierbei sind die Ausstiegsbemühungen durch den Sachbearbeiter wie Hilfeplanung und Beratung voll anzurechnen.

- Das bislang unzureichende und damit kostenträchtige Verfahren zur Teilnehmerauswahl sollte neu strukturiert werden. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt eine Vorgehensweise, die sich an den in Ansicht 93 aufgeführten zentralen Vermittlungskriterien ausrichtet. Diese Kriterien sind weitgehend aus dem Antrag auf Sozialhilfe ermittelbar und sollten bei der Antragstellung nachgehalten werden.

Ansicht 93: Die sechs zentralen Kriterien der Vermittlung

Die sechs zentralen Kriterien einer Vermittlung			
<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ &gt;16 &gt; 25 Jahre</li> <li>⇒ &gt; 25 &lt; 40 Jahre</li> <li>⇒ &gt; 50 &lt; 60 Jahre</li> <li>⇒ &gt; 60 Jahre</li> </ul>	<b>Alter</b>	<b>Qualifikation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Schulabschluss</li> <li>⇒ Berufsabschluss</li> <li>⇒ Berufserfahrung</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ &lt; 6 Monate</li> <li>⇒ &gt; 6 &lt; 12 Monate</li> <li>⇒ &gt; 12 Monate (evtl. &gt; 36 Monate)</li> </ul> <p>teilerwerbstätige vollzeiterwerbstätig</p>	<b>Dauer der Arbeitslosigkeit / Erwerbslosigkeit</b>	<b>Vermittlungshemmnisse (objektiv/subjektiv)</b>	<p><b>objektiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Schulabschluss</li> <li>⇒ Sprache</li> <li>⇒ Krankheit</li> <li>⇒ häusliche Bindung</li> </ul> <p><b>subjektiv</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Motivation</li> </ul>
<p>Überbrücker</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ &lt; 6 Monate</li> <li>⇒ &gt; 6 &lt; 12 Monate</li> <li>⇒ &gt; 12 Monate</li> <li>⇒ &lt;12 &lt; 36 Monate</li> <li>⇒ evtl. &gt; 36 Monate</li> </ul>	<b>Dauer des Sozialhilfebezugs</b>	<b>Höhe des monatlichen Zuschusses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ &lt; 400 DM</li> <li>⇒ &gt; 400 &lt; 1.000 DM</li> <li>⇒ &gt; 1.000 DM</li> </ul>

Klassische Maßnahmen der Hilfe zur Arbeit, die eine Anstellung der Teilnehmer durch die Träger sowie die Betreuung der Teilnehmer vorsehen, sind kostenintensiv. Demgegenüber sind Maßnahmen einer Vermittlung auf den ersten Arbeitsmarkt mit und



ohne Lohnkostenzuschuss deutlich kostengünstiger, da die Arbeitsplatzkosten sowie die Betreuung und Anleitung vom Arbeitgeber übernommen werden. Die Zuschusshöhe liegt regelmäßig unter der Höhe der bisherigen Sozialhilfekosten. Vergleichbare Kreise folgen darüber hinaus der Praxis, mit Arbeitgebern Arbeitsverträge mit einjähriger Laufzeit zu verhandeln, jedoch einen Zuschuss lediglich für die ersten sechs Monate zu gewähren. Diese Praxis senkt die Kosten für eine Beschäftigung über Lohnkostenzuschüsse zusätzlich.

Die beiden Kreise mit weit ausgebautem Angebot an Hilfen zur Arbeit haben stark unterschiedliche Anteile an der kostengünstigen Beschäftigung über Lohnkostenzuschuss am Gesamtangebot an Maßnahmen. Der Vergleich des Anteils Beschäftigter mit Lohnkostenzuschuss macht deutlich, dass Teile des Konsolidierungspotenzials durch eine Umschichtung der Angebotsstruktur bis hin zu einer stärkeren Betonung der Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erreicht werden können. Neben den reinen Kostenargumenten sollten Maßnahmen am ersten Arbeitsmarkt wegen der höheren Wahrscheinlichkeit einer dauerhaften Beschäftigung beim Arbeitgeber nach Ablauf des Zuschusszeitraums der Vorzug gegeben werden.

Deutlich werden die Effekte der unterschiedlichen Angebotskonzepte. Das mit einer eigenen Beschäftigungsgesellschaft stark institutionell geprägte Angebotskonzept im Landkreis Marburg-Biedenkopf führt gegenüber dem ausgeprägten Koordinationskonzept des Lahn-Dill-Kreises zu einem Übergewicht an trägergebundenen und „teuren“ Maßnahmen bei weitgehender Vernachlässigung kostengünstiger Alternativangebote auf dem ersten Arbeitsmarkt. Der vorhandene eigene Maßnahmeträger des Kreises scheint ein deutliches Eigengewicht entwickelt zu haben, die geringe Steuerung der Beschäftigungsgesellschaft durch das Kreissozialamt verstärkt diesen Effekt zusätzlich.

#### 6.8.10 Arbeitswilligkeit

Zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit ist das Instrument der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit (GzA) geeignet. Ein strukturiertes Verfahren der Eingangssteuerung sollte daher Angebote der gemeinnützigen und zusätzlichen Arbeit umfassen. Wird das Angebot von Arbeit glaubhaft als mit der Sozialhilfe einhergehend angesehen, kann damit eine Überprüfung von eventuellen Fällen der Schwarzarbeit wirkungsvoll unterstützt werden. Bei mangelnder Arbeitswilligkeit können Kürzungen der Sozialhilfe bis hin zu deren gänzlichen Einstellung vorgenommen werden. Ein zusätzlicher Nutzen der GzA kann in der Heranführung arbeitsentwöhnter Hilfeempfänger an die Verbindlichkeiten einer regelmäßigen Arbeitstätigkeit gesehen werden.

Da die Fallzahlen laufender Hilfe in den Kreisen eng zusammen liegen, ist ein Indikator für absolutes wie relatives Angebotsvolumen der GzA die Zahl der Teilnehmer. GzA wird in den Vergleichskreisen im folgenden Umfang angeboten:

- Lahn-Dill-Kreis: 433 Teilnehmer  
Der Lahn-Dill-Kreis bietet zentral koordinierte Maßnahmen der GzA an und erreicht damit das größte Angebotsvolumen. Zugleich lassen die geringen Kosten der Hilfe zur Arbeit je Teilnehmer darauf schließen, dass die GzA als sinnvolle Vorstufe der Hilfe zur Arbeit genutzt werden kann. Die durchschnittliche Dauer der GzA im Lahn-Dill-Kreis liegt mit elf Monaten so hoch, dass die Maßnahmen wie eine Hilfe zur Arbeit wirken ohne zum Ausstieg aus der Sozialhilfe zu führen. Die Aufwendungen der GzA sind damit nicht zielführend eingesetzt. Diese Steuerungsschwäche ist dem Lahn-Dill-Kreis und dem Landkreis Bergstraße gemeinsam, da in beiden Kreisen die Kosten der GzA nicht erhoben werden. Eine Erfolgs- und Kostenkontrolle erfolgt nur bedingt.
- Landkreis Bergstraße: 233 Teilnehmer  
Im Landkreis Bergstraße wird die GzA von den Gemeinden in unterschiedlichem Umfang angeboten. Über die Dauer der Maßnahmen liegen in der Regel keine Angaben vor. Die Laufzeit liegt im Landkreis Bergstraße beim Spitzenreiter nach Angebotsvolumen, Bürstadt, mit sechs Monaten ebenfalls hoch.

- Landkreis Marburg-Biedenkopf: keine Teilnehmer

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf gibt es kein Angebot an GzA. Da die Hilfe zur Arbeit im Landkreis Marburg-Biedenkopf nicht in der Lage ist, jedem arbeitsfähigen Neufall ein Hilfe zur Arbeit-Angebot zu machen, wird eine Überprüfung der Arbeitsbemühungen durch dieses Verfahren nicht sichergestellt.

Die Qualität der Teilnehmersauswahl - Überprüfung der „richtigen“ Fälle - sowie die konsequente Verfolgung der Überprüfung von Arbeitswilligkeit drückt sich aus in der Anzahl der Kürzungen aufgrund der Maßnahme. Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Teilnehmer wurden im Lahn-Dill-Kreis in 25 Prozent der Fälle Kürzungen vorgenommen. Im Landkreis Bergstraße waren es immerhin noch rund 17 Prozent und überhaupt keine im Landkreis Marburg-Biedenkopf. Weil Maßnahmen zur Überprüfung der Arbeitswilligkeit fehlen, ist das Niveau der Fall- und Kostensteuerung in diesem Landkreis gering.

Konsolidierungspotenziale beruhen auf

- dem Ende der Hilfestellung in Fällen fehlender Arbeitsbemühungen,
- der Reduktion der Hilfe in Fällen mangelnder Arbeitsbemühungen sowie
- einem Rückgang der Antragszahlen durch Vermeidung von Missbrauchsfällen im Vorfeld der Antragstellung.

Wenn der Landkreis Marburg-Biedenkopf ein dem Lahn-Dill-Kreis vergleichbares Angebot gemeinnütziger zusätzlicher Arbeit hätte, ergäben sich auf Basis des ersten Spiegelpunkts durchschnittliche Fallkosten laufender und einmaliger Hilfe ein Konsolidierungspotenzial von 560.000 DM.

Auch im Lahn-Dill-Kreis lässt sich ein Konsolidierungspotenzial ausweisen, wenn die zur laufenden Hilfe zusätzlich erforderlichen Mittel für Mehraufwandsentschädigungen der Teilnehmer GzA effizienter eingesetzt würden, indem kürzere Maßnahmelaufzeiten für einen größeren Teil der Neufälle angesetzt werden.

Unter der Annahme einer wöchentlichen Arbeitszeit von zehn Stunden GzA und einer Mehraufwandspauschale von drei DM je Stunde führt die Reduktion der Laufzeit von elf Monaten auf zwei Monate zu einem Konsolidierungspotenzial von rund 387.500 DM, wobei der Wertschöpfungseffekt vorliegend nicht betrachtet wurde.

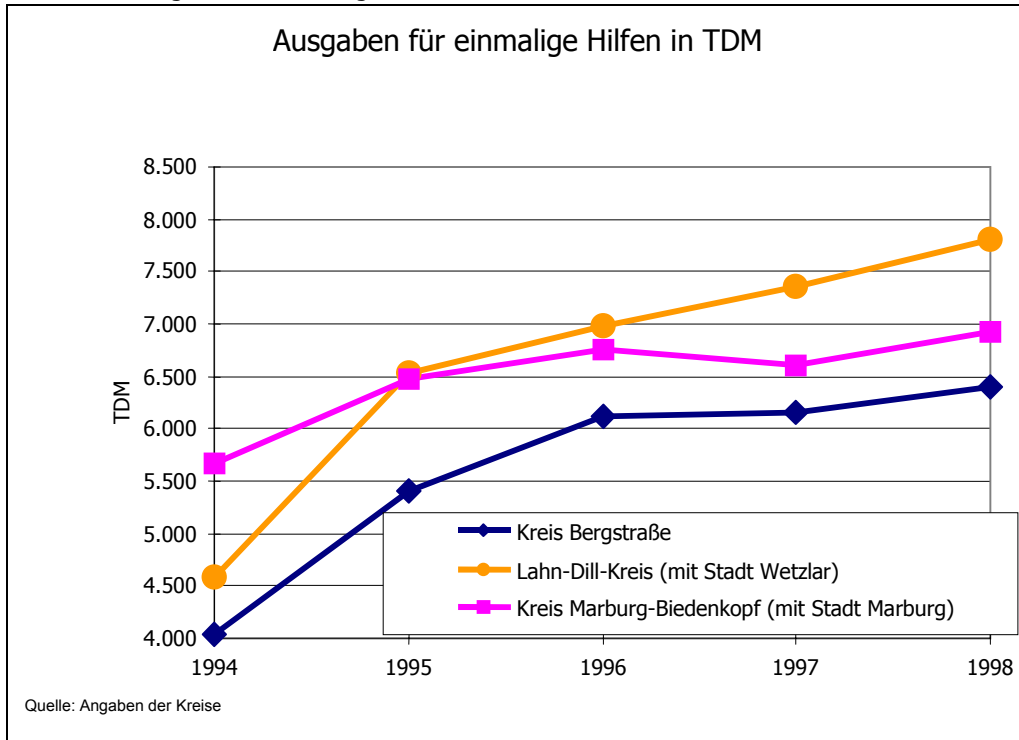
Zur Realisierung von GzA-Angeboten durch den Kreis selbst sollte dieser die Gemeinden des Kreises einbeziehen. In den Vergleichskreisen hat sich dies Verfahren bewährt, dort haben die Gemeinden ein deutliches Interesse an den Maßnahmen gezeigt.

Für den Landkreis Bergstraße zeigt der Vergleich mit dem Lahn-Dill-Kreis ein Potenzial zur umfassenderen Überprüfung der Arbeitswilligkeit von Neufällen. Die stark dezentrale Organisation der GzA in den einzelnen Gemeinden sollte durch die Erarbeitung von Standards sowie eine zentrale Koordination durch das Kreissozialamt unterstützt werden.

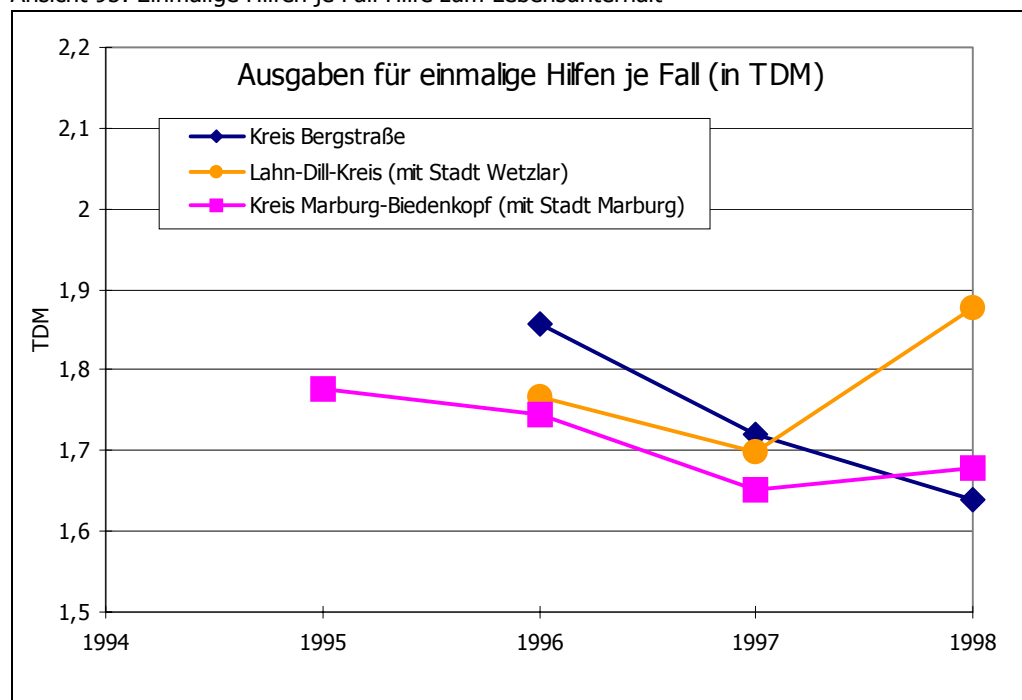
### 6.8.11 Einmalige Hilfen

Bei Gewährung einmaliger Hilfen bestehen Ermessensspielräume. Unterschiedliche Gewährungspraktiken sind nicht nur zwischen den örtlichen Sozialhilfeträgern sondern innerhalb eines Sozialamts zwischen einzelnen Sachbearbeitern festzustellen. Die Ausgaben sind in den drei Kreisen im Beobachtungszeitraum kontinuierlich gestiegen. Lediglich der Landkreis Marburg-Biedenkopf weist für 1997 einen leichten Rückgang der absoluten Ausgabenhöhe auf.

Ansicht 94: Ausgaben für einmalige Hilfen



Die Ausgaben einmaliger Hilfen je Fall sind im Trend in den drei Kreisen rückläufig, auch wenn aufgrund der Summe der Fälle die Gesamtausgaben für einmalige Hilfen angestiegen sind. Dieser Trend kehrte sich im Lahn-Dill-Kreis zum Ende der Betrachtungsperiode um. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf lagen die Ausgaben auf dem im Vergleich niedrigsten Ausgangsniveau und sind weiter gesunken. Der Landkreis Bergstraße weist den stärksten Ausgabenrückgang je Fall auf und liegt gemeinsam mit dem Landkreis Marburg-Biedenkopf unter einer Grenze von 1.700 DM je Fall und Jahr. Dieser Wert wird vom Lahn-Dill-Kreis im Mittel über drei Jahre um rund 80 DM je Fall und Jahr überschritten.

Ansicht 95: Einmalige Hilfen je Fall Hilfe zum Lebensunterhalt<sup>29</sup>

Die Konsolidierungspotenziale leiten sich grundsätzlich von einer Anpassung der Höhe der gewährten Hilfen je Fall auf den Wert im Landkreis Marburg-Biedenkopf ab (best-of-class): Als Konsolidierungspotenziale bieten sich an:

- Der Ausbau der Pauschalierung einmaliger Hilfen sollte überprüft werden. Insbesondere sollte die Pauschalierung zielgruppenspezifisch erfolgen. Unterschieden werden kann beispielsweise nach der Dauer der Arbeitslosigkeit vor Hilfebezug. Bei Erstfällen und geringer Dauer bisheriger Arbeitslosigkeit könnte beispielsweise ein deutlich geringerer Satz einmaliger Hilfen festgelegt werden. Geeignete Zielgruppen sollten durch das Sozialamt selbst definiert und Pauschalen bestimmt werden. Die Experimentierklausel des Bundessozialhilfegesetzes bietet den Rahmen. Verwiesen wird auf die Neufassung des § 101 Bundessozialhilfegesetz, wonach Pauschalierungen bei einmaligen Hilfen in größerem Umfang möglich sein werden.
- Bei einer eventuellen stärkeren Betonung der Einzelfallbewilligung sollte sichergestellt werden, dass der einzelne Sachbearbeiter über geeignete Arbeitsmittel verfügt, die eine genaue Bestimmung der tatsächlich zu erwartenden Kosten einzelner Bewilligungsposten erlauben (dies kann von Versandhauskatalogen - wie in der Stadt Hamburg praktiziert - bis hin zu amtsspezifischen Kostentabellen reichen).
- Um unterschiedliche Bewilligungspraktiken zu vermeiden, sollte ein mitarbeiter-spezifisches Berichtswesen eingeführt werden, das den Vergleich der Ausgaben je Fallgruppe innerhalb des Amtes erlaubt.
- Auf die Kosten der bewilligten Gegenstände sollte ebenfalls Einfluss genommen werden. Ein Beispiel liefert die Stadt Lübeck, die ein Sozialhilfekaufhaus für kostenintensive Bedarfsgüter gründete. Damit konnten die Kosten der einmaligen Hilfen um die Einzelhandelsspanne reduziert werden. Zugleich konnten im Sozial-

<sup>29</sup> Im Falle des Landkreises Marburg-Biedenkopf war die notwendige Datenerhebung erst ab dem Jahr 1995 möglich.

Im Falle des Landkreises Bergstraße und des Lahn-Dill-Kreises war die Datenerhebung erst ab dem Jahr 1996 möglich.

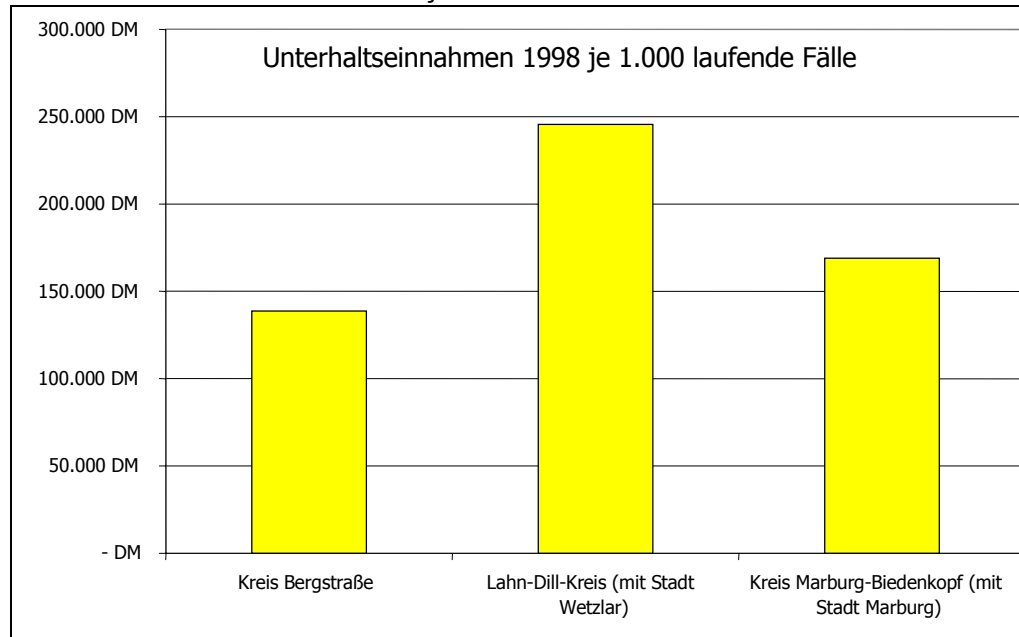
hilfekaufhaus qualifizierte Arbeitsstellen für Teilnehmer der Hilfe zur Arbeit geschaffen werden.

### 6.8.12 Unterhaltsheranziehung

Erfahrungsgemäß erhält die Heranziehung von Unterhalt erst dann Gewicht, wenn sie von spezialisierten Sachbearbeitern und losgelöst von der allgemeinen Fallbearbeitung behandelt wird.

Unter diesem Gesichtspunkt ist ein direkter Zusammenhang von Organisationsform und Höhe der Unterhaltsansprüche festzustellen. Da die Einnahmen aus der Unterhaltsheranziehung zum Teil starken Schwankungen unterliegen, ist die Betrachtung der Einnahmen in Relation zur Fallzahl aussagekräftiger. Nachfolgende Grafik zeigt die ermittelten Einnahmen je 1.000 Fälle laufender Hilfe zum Lebensunterhalt für 1998.

Ansicht 96: Unterhaltseinnahmen 1998 je 1.000 laufende Fälle



Zentrale Indikatoren für die Wirksamkeit der Unterhaltsheranziehung sind die Anzahl der Unterhaltsansprüche und die Anzahl der durchgesetzten Ansprüche. Von den drei Vergleichskreisen hatte lediglich der Lahn-Dill-Kreis die Daten. Keiner der Kreise (der Landkreis Bergstraße nur bedingt) kannte die Steuerungsmechanismen, die den Erfolg der Unterhaltsheranziehung gemessen an den Außenständen systematisch gewährleisten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher die Einführung eines Controllings. Da lediglich ein zeitnahes Erfassen der Außenstände an Unterhalt erforderlich ist, wird der damit verbundene Arbeitsaufwand kaum erhöht. Die ermittelten Konsolidierungspotenziale orientieren sich am best-of-class-Wert, der im Lahn-Dill-Kreis erreicht wird.

### 6.8.13 Fallbearbeitung

Die festgestellten Defizite bei der Steuerung von Sozialhilfeausgaben beruhen im Wesentlichen auf zwei Gründen: zum einen werden Transferkosten als nicht beeinflussbar betrachtet, zum anderen werden bei Optimierung einzelner Budgets (so Personalausgaben und Sozialhilfezahlungen) die Auswirkungen auf die Gesamtkosten nicht genügend berücksichtigt.

Unter Konsolidierungsdruck wird häufig versucht, Personalkosten einzusparen, ohne Effekte auf die Höhe der Sozialhilfekosten zu berücksichtigen. Wie Erfahrungen unter anderem aus dem Projekt Modellsozialämter des Bundesministeriums für Gesundheit zeigen, besteht ein enger Zusammenhang von verstärkter Erst- und Ausstiegsberatung und der Höhe der Transferkosten. Diese betragen regelmäßig das Zehnfache der Personalausgaben. Eine ausreichende Beratung der Antragsteller und Hilfeempfänger

zu Alternativen zur Sozialhilfe, wie zu vorrangigen Ansprüchen oder eine umfassendere Anspruchsprüfung sowie Ausstiegsberatungen reduzierten die Transferkosten regelmäßig um Werte, die deutlich über dem Aufwand für die Beratungstätigkeit lagen. Daraus kann gefolgert werden, dass die Höhe der Transferkosten durch Art und Umfang der Erst- und Ausstiegsberatung beeinflussbar ist. Eine Reduktion des Personaleinsatzes wird kontraproduktiv, sobald sich in der Folge die Transferkosten um Werte erhöhen, die über den Einsparungen liegen. Dies erfordert die Anpassung der Fallzahlen je Sachbearbeiter, wie im Wetteraukreis erfolgreich angewendet. Die vergleichbare Herangehensweise der Stadt Pforzheim bestätigt die festgestellten Resultate, wonach bei einer maximalen Betreuungsintensität von permanent 120 Fällen je Mitarbeiter die Sozialhilfekosten um zehn Prozent gesenkt werden konnten.

In Abstimmung der oben genannten Maßnahmen

- eines zielgruppenorientierten weiteren Ausbaus der Hilfe zur Arbeit,
- einer Umstrukturierung und Ausweitung der GzA und
- der Einführung eines strukturierten Hilfeplanverfahrens zur fallspezifischen Steuerung der Ausstiegsbemühungen

wird eine verstärkte Erst- und Auswegberatung empfohlen. Der Einsparbetrag von zehn Prozent errechnet sich dabei aus der Gesamtsumme der Ausgaben für die Hilfen zum Lebensunterhalt - Laufende Leistungen, einmalige Leistungen an Hilfeempfänger.

Die Fallzahlen zeigen, dass die geringe Fallzahl im Landkreis Bergstraße eine solide Basis für den geplanten Ausbau der Fallsteuerung und der Hilfe zur Arbeit darstellt und im Landkreis Marburg-Biedenkopf eine Reduktion der Sozialhilfeausgaben nicht primär durch eine Erhöhung des Personalbestands erfolgen kann.

Ein Konsolidierungspotenzial kann infolgedessen nur für den Lahn-Dill-Kreis ausgewiesen werden. Unter Berücksichtigung der anteiligen Erhöhung der Personalkosten führt eine zehnpromtente Reduzierung der Transferkosten zu einem bereinigten Konsolidierungspotenzial in Höhe von 2,1 Millionen DM.

### 6.8.14 Steuerung der Delegation von Sozialhilfearbeiten

Eine besondere Problematik für die Höhe der Sozialhilfe kann sich aus der Delegation der Aufgaben des Sozialhilfeträgers auf kreisangehörige Städte und Gemeinden ergeben, da der Kreis die durch die Gemeinden veranlassten Sozialhilfekosten erstattet, ohne direkt auf die Qualität der Sachbearbeitung einwirken zu können. Alle drei Landkreise haben – allerdings in unterschiedlichem Umfang – die Aufgaben als Träger der örtlichen Sozialhilfe an kreisangehörige Städte und Gemeinden delegiert. Delegationsnehmer sind im Landkreis Marburg-Biedenkopf und im Lahn-Dill-Kreis die Sonderstatusstädte Marburg und Wetzlar. Dabei folgt die Delegation in den Sonderstatusstädten dem Hessischen Ausführungsgesetz zum Bundessozialhilfegesetz. Der Landkreis Bergstraße hat elf Delegationsgemeinden, die weite Teile der Sozialhilfegewährung abwickeln.

Zur Beurteilung der Effizienz der Delegation wurde das Ausgabenniveau für die Hilfe zum Lebensunterhalt je Fall und Jahr sowie der Unterschiede in der Höhe der gewährten einmaligen Hilfen betrachtet.

Die Vergleichende Prüfung ergab für den Lahn-Dill-Kreis wie für den Landkreis Marburg-Biedenkopf keinen Handlungsbedarf. Im Landkreis Bergstraße zeigt sich dagegen ein höherer Steuerungsbedarf bei den einmaligen Beihilfen. Die bisherige Praxis sah vor, dass Gemeinden einmalige Hilfen bis zu 1.000 DM bewilligen konnten. Höhere Beträge mussten vom Kreissozialamt bewilligt werden. Bereits unterhalb von 1.000 DM zeigen sich erhebliche Schwankungen über die Gemeinden.

Um eine Vereinheitlichung der Gewährungspraxis zu erreichen, sollten Standards gesetzt und die Entwicklung der Ausgabenhöhen im Zeitverlauf durch die Vereinheitlichung der eingesetzten Software in den Gemeinden nachgehalten werden. Auf die geplante Ausweitung des Bewilligungsrahmens von derzeit 1.000 DM auf 5.000 DM

sollte zunächst verzichtet werden, bis die Ausgaben ein homogenes Niveau erreicht haben.

Der Landkreis Bergstraße sollte die weitere Standardisierung der Leistungsgewährung zur Steuerung der Delegationsgemeinden einsetzen.

Hinsichtlich der mittelfristig umsetzbaren Einsparungsmöglichkeiten sei an dieser Stelle auf das Aachener Modell verwiesen, das es hilft, bei den Gemeinden ein stärkeres Interesse an einer Reduktion der Sozialhilfekosten hervorzurufen. Mit Blick auf erforderliche Änderungen durch den Gesetzgeber ist diese im Kapitel Handlungsempfehlungen für das Land Hessen dargestellt (vgl. Ziffer 6.9). Da es derzeit keine rechtlichen Grundlagen für die Anwendung eines gleichartigen Modells gibt, kann es nur auf freiwilliger Basis eingeführt werden.

- Die Konsolidierungspotenziale resultieren aus einer verbesserten Fallsteuerung, einer intensiveren Erst- und Ausstiegsberatung im Zusammenhang mit einer effizienten Steuerung der Gemeinden. Die Empfehlungen für den Landkreis Bergstraße ergeben sich aus Maßnahmen, die das Kreissozialamt autonom erledigen kann, aber ihre volle Wirkung erst entfalten, wenn sie von den Delegationssozialämtern umgesetzt werden.

Der Konsolidierungsbetrag wurde anhand der in den Vergleichsfällen erzielten Kostenreduktion von zehn Prozent berechnet und beträgt, unter Berücksichtigung der erhöhten Personalkosten für eine verbesserte Beratung und Fallsteuerung, rund 2,2 Millionen DM im Jahr.

#### 6.8.15 Jugendhilfe

Der Schwerpunkt der Untersuchung lag bei den unterschiedlichen Angeboten der Hilfe zur Erziehung und bei dem Verhältnis von kostengünstigen Maßnahmen ambulanter Art und den relativ kostenintensiven Maßnahmen in Einrichtungen.

Die Hilfen zur Erziehung umfassen unterschiedliche Maßnahmearten, die sich nach dem Grad des Eingriffs in die Familie unterscheiden. Prinzipiell kann differenziert werden nach familienerhaltenden und familienersetzenden Maßnahmen.

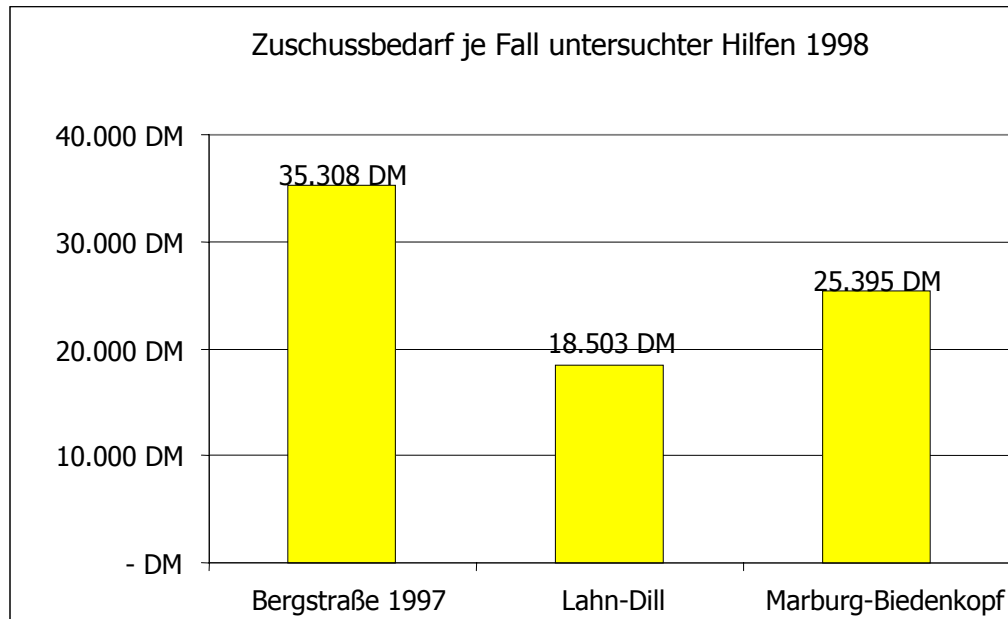
Zwischen Konsolidierungszielen und inhaltlichen Zielen der Erziehungshilfe kann teilweise Deckungsgleichheit erzielt werden, wenn davon ausgegangen wird, dass ein vorrangiges Ziel der Hilfen der Erhalt der Familie darstellt - wo dies möglich ist. Aus fiskalischer Sicht ist die Stabilisierung der Familie einem verkürzten Hilfebedarf zumindest mittelfristig förderlich. Zudem erfolgen familienerhaltende Maßnahmen meist ambulant, was gegenüber der Heimunterbringung die deutlich kostengünstigere Maßnahmeart ist.

Unter institutionellen Gesichtspunkten wird weiter unterschieden in

- stationäre Maßnahmen, vor allem die Heimunterbringung (familienersetzend),
- teilstationäre Maßnahmen wie die Tagesgruppe und
- ambulante Maßnahmen, zum Beispiel sozialpädagogische Familienhilfe.

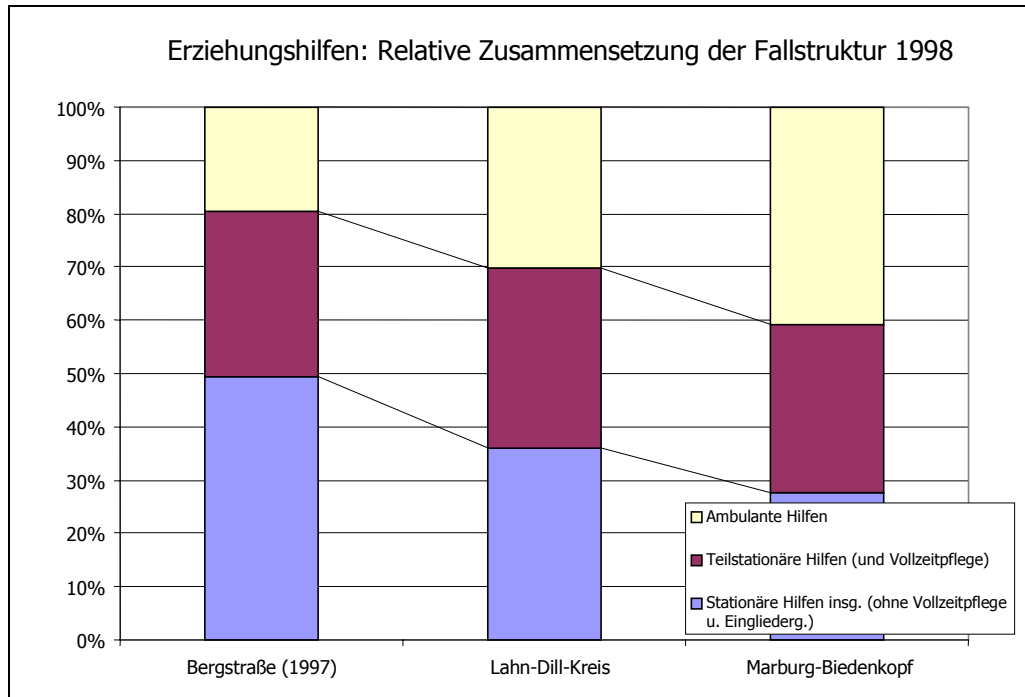
Für die Gesamtheit der erhobenen Fälle wurde folgender durchschnittlicher Zuschussbedarf je Fall ermittelt:

Ansicht 97: Zuschussbedarf je Fall untersuchter Hilfen 1998



Die Kostenstruktur liegt im Landkreis Bergstraße mit rund 35.300 DM je Stichtagsfall weit über den Zuschussbedarfen der beiden Vergleichskreise. Die Abweichung für den Landkreis Bergstraße erklärt sich überwiegend durch die Art der gewährten Hilfen. Diese unterscheidet sich zwischen den Kreisen erheblich.

Ansicht 98: Erziehungshilfen: Relative Zusammensetzung der Fallstruktur 1998



Die hohen Fallkosten im Landkreis Bergstraße erklären sich aus dem starken Gewicht, das auf die stationären - und die teilstationären - Hilfen gelegt wird. Demgegenüber ist das Angebot der deutlich kostengünstigeren Maßnahmen der ambulanten Hilfen schwach ausgebaut. Sowohl das Angebot als auch die Fallsteuerung sollten deutlicher als bisher an ambulanten Hilfen ausgerichtet werden.



Während im Lahn-Dill-Kreis der Anteil der genannten kostengünstigen ambulanten und familienerhaltenden Maßnahmen nie unter 40 Prozent sinkt und im Landkreis Marburg-Biedenkopf konstant über 50 Prozent liegt, überschreitet der Landkreis Bergstraße nie einen Anteil von 30 Prozent der Fälle.

Dies wiegt umso schwerer, da die mit Abstand teuerste Form der Hilfgewährung die stationäre Heimunterbringung ist. Mit Durchschnittskosten von 97.000 DM je Jahr und Fall ist sie deutlich teurer als die ambulante Hilfeform einer sozialpädagogischen Familienhilfe, deren Durchschnittskosten bei 20.000 DM je Jahr und Fall liegen. Ansicht 99 gibt einen Überblick der im Landkreis Bergstraße erhobenen durchschnittlichen Kosten je Fall und Maßnahmentyp:

Ansicht 99: Zuschussbedarf Erziehungshilfe Landkreis Bergstraße je Fall

Zuschussbedarf Erziehungshilfe Landkreis Bergstraße je Fall					
Jahr	1994	1995	1996	1997	1998
Stationäre Hilfen insg. (ohne Vollzeitpflege und Eingliederung)	42.824	55.897	61.377	55.080	n.e.
- Heimunterbringung (§ 34)	42.650	65.956	70.579	75.376	n.e.
- Mutter-Kind-Einrichtungen (§ 19)	59.000	129.000	65.000	72.333	n.e.
- So. Betreute Wohnform	n.e.	0	0	0	n.e.
Teilstationäre Hilfen (und Vollzeitpflege) der:	33.613	26.204	24.121	21.790	n.e.
- Vollzeitpflege (§ 33)	12.853	11.714	12.577	4.819	n.e.
- Tagespflege (§ 23)	n.e.	56.629	42.330	53.943	n.e.
- Tagesgruppe (§ 32)	n.e.	56.629	42.330	53.943	n.e.
Ambulante Hilfen der:	10.258	7.547	5.987	6.783	7.214
- Sozialpädagogische Familienhilfen	32.750	25.077	21.188	19.765	20.000
- Intensive sozialpäd. Betreuung (§ 35)	8.750	34.250	15.375	20.500	27.800
- Sozialpädagogische Gruppenarbeit (§ 29)	526	625	750	625	375
- Erziehungsbeistandschaft/ Betr.helfer (§ 30)	n.e.	323	106	105	77
Quelle: Angaben des Amts					
n.e. - nicht erhoben					

Sowohl das Ziel, vorrangig familienerhaltende Maßnahmen anzubieten als das Gebot der kostengünstigen Hilfgewährung gebieten daher, die Gewährung kostengünstiger familienerhaltender Hilfearten in den Vordergrund zu stellen. Auch wenn die im Landkreis Bergstraße besonders gewichtete Wochen- und Tagesbetreuung längerfristig zu einer Reduktion der Fallzahlen führen kann, bleibt festzuhalten, dass zu häufig die teuerste Hilfeform gewählt wird. Durch

- eine zielgerichtete Verlagerung der stationären Hilfen hin zu teilstationären und ambulanten Hilfen,
- eine stärkere Verfolgung der Möglichkeiten der Vollzeitpflege sowie
- einem weiteren Ausbau der Differenzierung innerhalb der stationären Hilfen, zu erst einem verstärkten Angebot an sonstigen betreuten Wohnformen,

eröffnen sich beträchtliche Konsolidierungspotenziale. Gelingt auf diese Weise eine Verlagerung von lediglich acht bis zehn Prozent der Heimfälle in ambulante Hilfeformen, so ergibt sich auf Basis der alternativen Kosten für die Heimunterbringung und für die sozialpädagogische Familienhilfe ein Bruttokonsolidierungsbeitrag von 690.000 DM im Jahr.

Ambulante Angebote sollten alternativ zur Heimunterbringung genutzt und durch eine geeignete Hilfeplanung gesteuert werden, was nicht kurzfristig erfolgen kann. Unter Berücksichtigung der Kosten für den erforderlichen Ausbau der ambulanten Hilfeform-

men lässt sich damit ein Nettokonsolidierungspotenzial von 490.000 DM im Jahr ausweisen.

Weder im Lahn-Dill-Kreis noch im Landkreis Marburg-Biedenkopf sind diesbezüglich Einsparungsmöglichkeiten ersichtlich. Beide Kreise verfügen über ein breit ausgebautes Angebot ambulanter Hilfeformen. Allerdings ist es dem Lahn-Dill-Kreis nicht gelungen, den deutlichen Anstieg der Heimunterbringungsfälle zu bremsen. Die Zuweisung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge kann diesen Anstieg begrenzt erklären. Auch das Angebot sonstiger betreuter Wohnformen ist in den Vergleichskreisen noch wenig ausgebaut. Als Vergleich für die Wirtschaftlichkeit dieser Maßnahmeform gegenüber der 'klassischen' Heimunterbringung kann die Stadt Gießen dienen. Die Fallkosten in sonstigen betreuten Wohnformen lagen dort in 1996 bei nur 60 Prozent der Kosten, die eine Heimunterbringung verursachte (vergleiche hierzu die Feststellungen der 30. Vergleichenden Prüfung „Konsolidierung II“<sup>30</sup>). Ein Ausbau dieser Hilfeform sollte von den Kreisen angestrebt werden.

### 6.8.16 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen

Der Landkreis Bergstraße weist im Unterabschnitt 454 Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen mit einem Zuschussbedarf von 2.840.000 DM einen weit höheren Betrag auf als die Vergleichskreise. Wesentliche Ursache der hohen Ausgaben ist die große Zahl an Fällen der Kostenübernahme (1.286 Fälle im Landkreis Bergstraße gegenüber 545 Fällen im Lahn-Dill-Kreis).

Die hohen Fallzahlen erklären sich durch die im Vergleich höhere Zahl an Arbeitnehmern und dem mit 45,5 Prozent deutlich höheren Erwerbsanteil bei Frauen. Berücksichtigt werden muss, dass im Lahn-Dill-Kreis die Zuschüsse bei Sozialhilfebezug des Personensorgeberechtigten über die Sozialhilfe direkt gewährt werden, also die tatsächliche Fallzahl höher ausfällt.

Ein Unterschied zu den Vergleichskreisen besteht in der Übernahme der Kosten für Kindergartenverpflegung bei Gebührenübernahme durch den Landkreis Bergstraße, der als einziger Kreis in Hessen diese Kosten übernimmt. Sie belaufen sich nach Berechnungen des Jugendamts auf etwa 300.000 DM und begründen in dieser Höhe das Konsolidierungspotenzial.

Die ergänzende Überprüfung der Standards der Vergleichskreise bezüglich der Hilfeplanung gemäß § 36 KJHG ergab, dass alle drei Kreise die Anforderungen an die Hilfeplanung erfüllen. Teilweise sollten die Verpflichtungen von Personensorgeberechtigten und Kind / Jugendlichem für die gemeinsame Zielerreichung noch konkreter gefasst und für alle Beteiligten transparent gemacht werden. Dies trifft auf alle Kreise, verstärkt aber auf den Lahn-Dill-Kreis zu.

Soweit Möglichkeiten gesehen wurden, die Eignung der Hilfepläne für eine Steuerung der Leistungserbringung für alle materiellen Hilfen zu verbessern, wurde dies in den jeweiligen Prüfungsfeststellungen ausgewiesen. Dies betrifft die Notwendigkeit, typische Kostenverläufe und Hilfeartkarrieren (typische Abfolgen von Hilfearten) identifizieren zu können. Dies soll vor allem dazu dienen, verbesserte Instrumente für eine genauere Prognose zu erwartender Kosten bei typischen Fallverläufen bereitzustellen.

---

<sup>30</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

Zusammenfassend lassen sich für die Sozial- und Jugendhilfe folgende Konsolidierungspotenziale ausweisen:

Ansicht 100: Konsolidierungspotenziale für Sozial- und Jugendhilfe 1998

Konsolidierungspotenziale für Sozial- und Jugendhilfe 1998			
Aufgabe	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Sozialhilfe			
Verbesserte Unterhaltsheranziehung	420.000 DM		315.000 DM
Verbesserung der Fallsteuerung und Hilfeplanung; Erst- und Ausstiegsberatung; Ausbau der HzA und deren Nutzung; Ausbau und Vereinheitlichung der GzA; Aufbau eines Berichtswesens und Vereinheitlichung der EDV-Basis	2.200.000 DM	2.100.000 DM	4.510.000 DM
Kostenreduktion einmaliger Hilfen		291.760 DM	
Reduktion der Laufzeiten gemeinnütziger und zusätzlicher Arbeit; konsequenter Einsatz als Überprüfungsmaßnahme		387.500 DM	
Summe Sozialhilfe	2.620.000 DM	2.779.260 DM	4.825.000 DM
Jugendhilfebereich			
Stärkere Gewichtung und Ausbau der ambulanten Maßnahmen; Reduktion der Heimfälle	490.000 DM		
Einstellung der Übernahme der Kosten für Mittagsverpflegung bei Übernahme der Kindergartengebühren durch den Kreis	300.000 DM		
Summe Jugendhilfe	790.000 DM		
Konsolidierungspotenzial im Einzelplan 4 - Gesamt -	3.410.000 DM	2.779.260 DM	4.825.000 DM

#### 6.8.17 Gesundheitswesen

Prüfungsschwerpunkt im Gesundheitswesen waren die Gesundheitsämter der Landkreise, die für die Sonderstatusstädte Marburg und Wetzlar zuständig sind.

Von dem vergleichbaren Aufgabenspektrum der Gesundheitsämter wird nur im Landkreis Marburg-Biedenkopf abgewichen, dessen Gesundheitsamt in den Siebzigerjahren „Modellgesundheitsamt“ gewesen ist. Die damit verbundene Förderung wurde Ende der Achtzigerjahre eingestellt. Die im Vergleich hohe Stellenausstattung des Gesundheitsamts Marburg-Biedenkopf ist teilweise aus dieser Vergangenheit zu erklären.

Die Zuschussbedarfe der Gesundheitsämter haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 101: Landkreisvergleich: Zuschussbedarf der Gesundheitsämter

Zuschussbedarf der Gesundheitsämter						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
	Angaben in DM					
Landkreis Bergstraße						
Zuschussbedarf	3.959.295	4.118.603	4.033.993	4.336.001	4.231.306	4.492.482
Zuschuss je Einwohner (ab 1998: EW 1997)	15,33	15,86	15,52	16,62	16,21	17,22
Lahn-Dill-Kreis						
Zuschussbedarf	3.520.438	3.787.299	3.961.701	3.933.384	3.928.587	4.146.750
Zuschuss je Einwohner (ab 1998: EW 1997)	13,48	14,40	15,03	14,94	14,92	15,75
Landkreis Marburg-Biedenkopf						
Zuschussbedarf	5.113.856	5.346.641	5.146.312	5.393.702	5.119.569	5.434.953
Zuschuss je Einwohner (ab 1998: EW 1997)	20,41	21,29	20,41	21,39	20,30	21,55
Prozentuale Abweichungen:						
Landkreis Bergstraße	112%	109%	102%	110%	108%	108%
Lahn-Dill-Kreis	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Landkreis Marburg-Biedenkopf	145%	141%	130%	137%	130%	131%

Der Personalanteil an den Gesamtausgaben beträgt in allen drei Landkreisen rund 80 Prozent. Einsparungen sind daher hauptsächlich bei den Personalausgaben möglich.

Das Gesundheitsamt des Lahn-Dill-Kreises hat im gesamten Untersuchungszeitraum die geringsten Zuschüsse erhalten. Der Landkreis Bergstraße liegt im Schnitt absolut acht Prozent über den Werten des Lahn-Dill-Kreises; die Abweichungen haben sich dabei im Zeitablauf leicht verringert. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf liegt im Schnitt 35 Prozent über den Werten des Lahn-Dill-Kreises; haben sich die Abweichungen deutlich verringert von 45 Prozent im Jahre 1994 auf 31 Prozent im Jahre 1999. Gemessen am Zuschussbedarf je Einwohner bleibt die Rangfolge der drei Kreise unverändert. Den höchsten Zuschussbedarf je Einwohner hat der Landkreis Marburg-Biedenkopf mit 21,55 DM.

Der Vergleich des Stellenbestands in den einzelnen Berufsgruppen diene der Prüfung, wo Stellenüberschüsse zu vermuten sind. Sie wurde ergänzt um die Analyse der einzelnen Aufgabenbereiche, um genaueren Aufschluss über Konsolidierungspotenziale zu erhalten.

Auf der Grundlage unterschiedlicher, für die einzelnen Aufgabenbereiche wichtigen Bemessungsgrundlagen wurde der jeweilige best-of-class-Wert ermittelt und daraus mögliche Einsparungen im Personalbereich für die einzelnen Landkreise abgeleitet.

Daneben wurden Konsolidierungspotenziale durch den Abbau freiwilliger Aufgaben oder deren Verlagerung auf Dritte geprüft. Dies betrifft:

- Labor und Röntgen

Alle drei Vergleichskreise halten Röntgenanlagen vor. Die Kreise Bergstraße und Marburg-Biedenkopf haben weiterhin kleinere Laboratorien, im Lahn-Dill-Kreis werden Laborarbeiten nicht vorgenommen. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, diese Einrichtungen stillzulegen und die Arbeiten fremdzuvergeben.

Durch die vorhandene Infrastruktur in den vor Ort befindlichen Krankenhäusern und Laboratorien wird die Diagnose sichergestellt. Eine Verlagerung der Aufgaben stellt nicht nur eine kostengünstigere Alternative dar, sondern hilft zu einer bürgerfreundlicher Betreuung des Klientels, zumal durch den Einsatz geeigneter

Software eine digitale Übersendung von Röntgenbildern möglich ist, sodass keine zeitlichen Verzögerungen entstehen.

- Schul- und jugendärztlicher Dienst

Der vom Hessischen Ministerium für Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit 1998 vorgelegte Entwurf einer „Verordnung über die Zulassung und Ausgestaltung von Untersuchungen und Maßnahmen in der Schulgesundheitspflege“ ist erst im Herbst 1999 beschlossen worden. Für die folgende Untersuchung gab es also keine gesetzlichen Standards. Daher wird weiterhin auf die Vergleichsmethode des Best of class zurückgegriffen.

Hinsichtlich des Leistungsumfangs besteht ein deutlicher Unterschied zwischen dem Landkreis Marburg-Biedenkopf und den Vergleichskreisen:

- Der Lahn-Dill-Kreis führt neben den Schuleingangsuntersuchungen keine weiteren Schuluntersuchungen durch,
- im Landkreis Bergstraße werden zusätzlich – allerdings in geringerem Umfang - Untersuchungen in der vierten Klasse vorgenommen, soweit dafür Kapazitäten vorhanden sind,
- im Landkreis Marburg-Biedenkopf geschehen zusätzlich Schulabgangsuntersuchungen in größerem Maße (1.393 Untersuchungen in 1997)
- Die Überörtliche Prüfung zählt diese Schulabgangsuntersuchungen nicht zu den Pflichtaufgaben des Gesundheitsamtes und empfiehlt, zukünftig darauf zu verzichten.
- Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung erscheint die schulärztliche Untersuchung stark reformbedürftig, vor allem sind die Schuleingangsuntersuchungen in Frage zu stellen. Empfehlungen für die Landesverwaltung werden im Kapitel Handlungsempfehlungen für das Land Hessen unterbreitet.

- Schul- und jugendzahnärztlicher Dienst

Das Gesundheitsamt des Lahn-Dill-Kreises bietet noch eigene zahnärztliche Behandlungen an, was nach dem Gesundheitsgesetz nicht Aufgabe des Gesundheitsamts ist. Daher sollten diese eingestellt und die Kinder an Zahnärzte verwiesen werden.

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf wurden hohe Untersuchungszahlen ermittelt. Sie kommen dadurch zu Stande, dass eine flächendeckende Untersuchung aller Schüler des Kreises in den Klassenstufen eins bis sechs vorgenommen wird. Hier werden täglich 60 bis 80 Schüler untersucht. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist eine derartige flächendeckende Reihenuntersuchung nicht sinnvoll und sollte aufgegeben werden.

Gesetzlich gefordert ist eine solche Vorgehensweise nicht. Darüber hinaus gilt - entsprechend den Schuluntersuchungen -, dass für die Statistik Mikrozensusuntersuchungen ausreichend sind und stattdessen Programme zu entwickeln und umzusetzen sind, die die Kinder, Jugendlichen und Eltern konkret ansprechen. Hier sind zum Beispiel fächerübergreifende Schulprojekte möglich, wie sie das Gesundheitsamt im Landkreis Bergstraße plant.

Soweit durch die Aufgabe dieser Untersuchung Arbeitszeitanteile freigesetzt werden, ist eine verstärkte Einbindung der Schulzahnärzte in die Überprüfung der für Sozialhilfeempfänger aufgestellten Heil- und Kostenpläne für Zahnbehandlungen im Auftrag des Sozialamts zu überprüfen. Hierdurch werden beträchtliche Einsparungen im Einzelplan 4 erzielt.

- Mütterberatung und Impfungen

Die Mütterberatung ist gesetzlich vorgeschrieben, allerdings bestehen keine Standardvorgaben zu Art und Umfang der Leistungserbringung. Die Beurteilung der Beratung der Eltern Neugeborener sowie konkrete Hilfestellung zur Ernährung, Hygiene und Gesundheit von neugeborenen Kindern muss vor dem Hintergrund

einer weitgehend flächendeckenden Versorgung mit niedergelassenen Ärzten geschehen, welche diese Aufgaben vom Grundsatz her abdecken. Die Aufgaben des Gesundheitsamts sind subsidiär zu verstehen; daher wird die Tätigkeit der Mütterberatung von den Gesundheitsämtern Lahn-Dill und Bergstraße als weitgehend überholt angesehen. Mithin gibt es die Mütterberatung im Gesundheitsamt des Lahn-Dill-Kreises im Ergebnis nicht mehr.

Im Landkreis Bergstraße wird Mütterberatung zurzeit zwar noch angeboten, allerdings wird nach Aussage des Gesundheitsamts nicht die gewünschte Klientel erreicht. Mütterberatung wird danach hauptsächlich von besorgten, gut informierten Eltern wahrgenommen, die neben der Meinung ihres Kinderarztes noch eine Zweitbegutachtung wünschen. Es sollten eigentlich die Kinder untersucht werden, die gar keine ärztliche Betreuung erfahren. Hierfür wäre eine Beratung notwendig, die ganz konkret solche Kinder zu Hause besucht. Die nötigen Adressen werden aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht an Gesundheitsämter weitergegeben. Das Gesundheitsamt Bergstraße will die Mütterberatung daher stark einschränken.

Im Gesundheitsamt Marburg-Biedenkopf hingegen wird die Mütterberatung als sinnvoll betrachtet, da sie in den ländlichen Gebieten gut genutzt wird.

Mangels gesetzlicher Standardvorgaben geht die Überörtliche Prüfung davon aus, dass dem Gesetz Genüge getan wird, wenn Sprechstunden zur Mütterberatung im Gesundheitsamt angeboten werden. Dasselbe gilt für Impfungen, die von niedergelassenen Ärzten vorgenommen werden können.

- Sozialpsychiatrischer Dienst

Der Sozialpsychiatrische Dienst hat die Aufgabe, Beratungsleistungen anzubieten. Das Klientel besteht hauptsächlich aus Patienten, die andere Beratungsstellen aus unterschiedlichen Gründen nicht aufsuchen wollen.

Auch gilt für das Angebot von Beratungsleistungen das Subsidiaritätsprinzip, d.h. der Kreis soll diejenigen Beratungsaufgaben in eigener Regie übernehmen, die nicht von freien Trägern wahrgenommen werden. Dieses Subsidiaritätsprinzip funktioniert allerdings dann, wenn die freien Träger nicht nur eine bestimmte Anzahl von Fällen aufnehmen, sondern sich an der Notfallversorgung beteiligen. Dies ist häufig nicht der Fall, sodass der Sozialpsychiatrische Dienst nicht allein durch freie Träger ersetzt werden kann. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, bei der Förderung der freien Träger zukünftig entsprechende Regelungen vorzusehen. Insbesondere im Landkreis Marburg-Biedenkopf fällt der hohe Zuschussbedarf zu den Kontakt- und Beratungsstellen auf. Nach Aussage des Gesundheitsamts kommt dieser auch dadurch zu Stande, dass in der Universitätsstadt Marburg mehr Beratungsbedarf besteht und dort viele Psychologen und Therapeuten ansässig sind, die viele Beratungsleistungen anbieten. Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, das Angebot zu durchleuchten und überzählige Beratungsstellen nicht mehr zu unterstützen.

Weitere Konsolidierungsansätze beziehen sich auf die Aufgabe freiwilliger Leistungen, die Prüfung möglicher Gebührenerhöhungen. Da für die ebenfalls empfohlene Zentralisierung der Heilpraktikerüberprüfung erst die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden müssen, werden Vorschläge im Kapitel Handlungsempfehlungen für das Land Hessen erläutert.

In der zusammenfassenden Betrachtung können für die Gesundheitsämter folgende Konsolidierungspotenziale ausgewiesen werden (Zahlen gerundet):

Ansicht 102: Konsolidierungspotenziale für Gesundheitsämter 1998

Konsolidierungspotenziale für Gesundheitsämter 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Einsparungen durch Reduzierung des Personals	913.000 DM	263.000 DM	1.536.000 DM
Überprüfung der Zuschüsse an die Sozialpsychiatrischen Kontakt- und Beratungsstellen	best-of-class	best-of-class	200.000 DM

Konsolidierungspotenziale für Gesundheitsämter 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Erhöhung der Gebühreneinnahmen	200.000 DM		47.000 DM
./. Abzüglich zukünftig anfallender Kosten für die Fremdvergabe der Röntgenaufnahmen	-57.000 DM	-43.000 DM	-59.000 DM
Summe	1.056.000 DM	220.000 DM	1.724.000 DM

### 6.8.18 Abfallwirtschaft

Mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Jahr 1996 geschah eine gravierende Änderung der Rahmenbedingungen für die kommunale Abfallwirtschaft. Das Gesetz hilft den Gewerbetreibenden, Stoffe als Abfall zur Verwertung an private Entsorger zu übergeben. Das bewirkte einen zum Teil deutlichen Rückgang der Stoffmengen, die als Abfall zur Beseitigung andienungspflichtig der entsorgungspflichtigen Gebietskörperschaft (Landkreise und kreisfreie Städte) übergeben werden müssen. Die hoheitliche, im Übrigen umsatzsteuerbefreite Tätigkeit der Kreise erstreckt sich also auf die Behandlung und Beseitigung der angedienten (überlassenen) Abfallmengen aus Haushaltungen. Wo wirtschaftlich sinnvoll, soll dort eine Verwertung erfolgen. Dabei obliegt die Sammlung und Erfassung dieser Stoffe den kreisangehörigen Kommunen.

Bei Verwertung, Behandlung und Beseitigung haben die entsorgungspflichtigen Körperschaften im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben die Gestaltungsfreiheit, ein Abfallwirtschaftskonzept nach eigenen ökonomischen wie ökologischen Vorstellungen zu entwickeln und umzusetzen. Diese Gestaltungsfreiheit führte zu einer großen Vielfalt von Abfallwirtschaftskonzepten.

In der Vergleichenden Prüfung wurde daher das Kerngeschäft, die Behandlung der andienungspflichtigen Stoffströme, identifiziert und die Behandlungs- und Beseitigungskosten differenziert nach Stoffstrom (Abfallart) ermittelt und bewertet.

Über die Bearbeitung des Kerngeschäfts mit den andienungspflichtigen Stoffen hinaus kann eine kreiseigene Abfallwirtschaft einen teils ausgeprägten Zusatzumsatz machen (zum Beispiel Behandlung und Entsorgung von Stoffmengen anderer Kreise oder von gewerblichen Abfällen. Die Übernahme solcher „freiwilliger“ Aufgaben kann durchaus sinnvoll sein, um das Kerngeschäft, die Behandlung und Beseitigung der andienungspflichtigen Stoffströme wirtschaftlich zu erledigen. Der Zusatzumsatz kann erhebliche finanzielle Risiken bereiten.

Ein gleichermaßen wirtschaftlich gestaltbarer Gegenentwurf kann darin bestehen, Behandlungs- und Entsorgungskapazitäten fremd zu vergeben und wenige der abfallwirtschaftlichen Aufgaben selbst zu erledigen.

In der Vergleichenden Prüfung wurde untersucht, ob die beiden stark differierenden Konzepte den gesetzlichen Vorgaben entsprechen, selbstverständlich wurden die Kosten- und Entsorgungsrisiken berücksichtigt. Eine wichtige Kennzahl bleibt dabei der Behandlungs- und Entsorgungspreis je Tonne andienungspflichtigen Materials.

### 6.8.19 Unterschiedliche Organisation der Abfallwirtschaft in den Landkreisen

- Landkreis Bergstraße

Die abfallwirtschaftlichen Aufgaben hatte der Landkreis Bergstraße im Untersuchungszeitraum der Abfallwirtschaft Landkreis Bergstraße (AKB) als Eigenbetrieb übertragen. Die originär durch die kreisangehörigen Kommunen zu leistende Abfallsammlung war im Landkreis Bergstraße flächendeckend per Vereinbarung dem Kreis übertragen.

- Lahn-Dill-Kreis

Der Lahn-Dill-Kreis hat seine abfallwirtschaftlichen Aufgaben dem Eigenbetrieb Abfallwirtschaft Lahn-Dill (AWLD) übertragen. Mit Ausnahme der Stadt Wetzlar,

die Müllabfuhr und Wertstoffsammlung selbst betreibt, ist durch Vereinbarung mit den Gemeinden die Abfallsammlung dem Kreis übertragen.

Für Verpackungsabfall besteht nach der Verpackungsverordnung eine Rücknahmeverpflichtung des Handels, die der Handel zumeist per Vereinbarung („Grüner Punkt“) an die Gesellschaft Duales System Deutschland AG (DSD) delegiert hat. Abweichend zum gesamten Bundesgebiet besteht im Lahn-Dill-Kreis keine Kooperation zwischen der kommunalen Abfallwirtschaft und der DSD AG.

Der Lahn-Dill-Kreis ist bemüht, die Monopolstellung der DSD AG bei der Sammlung und Verwertung von Verpackungsabfall zu durchbrechen. Das über die hoheitliche Verpflichtung hinausgehende Engagement basiert auf der Überzeugung, eine ökonomisch wie ökologisch sinnvollere Verwertung von Verpackungsabfällen innerhalb eines wieder ganzheitlich auf der kommunalen Abfallwirtschaft aufbauenden Verwertungskonzepts bieten zu können.

Statt mit der DSD AG kooperiert der Landkreis Lahn-Dill mit der „Landbell - LDK GmbH“. Die Gesellschaft (50 Prozent der Gesellschafteranteile liegen beim Lahn-Dill-Kreis) tritt in Konkurrenz zur DSD AG auf und beauftragt und verantwortet eine Erfassung papierfaserhaltiger (Verpackungs-)abfälle mit dem „Blauen Sack“. Eine Rückführung von Sortierresten bei der Verwertung des blauen Sacks von der Landbell-LDK GmbH an die AWLD erfolgt nicht.

Ergänzend ist der Aufbau des Geschäftsfeldes „Werkstoffliches Recycling von Beland-Material“ angestrebt, um die gesamte Palette von Verpackungstoffen, d.h. auch Kunststoffverpackungen abzudecken. Derzeit sollen kleinteilige Kunststoff- und Metallverpackungen über die Restmülltonne erfasst werden.

Über die Refinanzierung der Landbell-LDK GmbH zur Bestreitung von Aufwendungen an die AWLD im Jahr 1998 in Höhe von 990.000 DM können im Rahmen der vergleichenden Prüfung keine abschließenden Aussagen getroffen werden. Gesellschafter sind der Lahn-Dill-Kreis und die Landbell AG. Derzeit werden bei der Landbell-LDK GmbH während der Systemeinführung noch keine Lizenzgebühren vereinnahmt. Vereinbarungen mit dem Handel sind angestrebt. Beim Land Hessen wurde ein Antrag auf Freistellung gemäß der Verpackungsverordnung eingereicht. Aufwendungen der Landbell-LDK GmbH trägt daher derzeit der Gesellschafter Landbell AG beziehungsweise deren Aktionäre. Das finanzielle Risiko des Gesellschafters AWLD aus der Tätigkeit der Landbell-LDK GmbH ist auf 50.000 DM Gesellschaftereinlage begrenzt. Die Beteiligung des Kreises an der GmbH unterliegt derzeit auf Betreiben der DSD AG einer gerichtlichen Überprüfung. Erinstanzlich wurde dabei die Auffassung des Kreises bestätigt, eine Beteiligung eingehen zu können. Die Folgeinstanz hat dies jüngst verneint. Der Kreis hat dagegen Berufung angekündigt. Der Verfahrensausgang berührt das Abfallwirtschaftskonzept des Kreises bei der Verpackungsabfallverwertung. Das „Kerngeschäft“, die Behandlungsstrategie für Restabfall in der Trockenstabilatanlage als auch die werkstoffliche Verwertung aller anderen Abfallarten sind davon unberührt.

- **Landkreis Marburg-Biedenkopf**

Auch wurden die abfallwirtschaftlichen Aufgaben an einen Eigenbetrieb dem Betrieb für Abfallwirtschaft (BefA) übertragen. Allerdings ist die durch die kreisangehörigen Kommunen zu leistende Abfallsammlung im Altkreis Biedenkopf über einen Müllabfuhrzweckverband organisiert. Im Gebiet des Altkreises Marburg sind flächendeckend Dreiecksverträge zwischen Kreis beziehungsweise Gemeinde und einem beauftragten Transporteur vereinbart.

### 6.8.20 Darstellung der Abfallerfassung und -sammlung im Kreisvergleich

Das abfallwirtschaftliche Handeln der untersuchten Kreise zeigt zum derzeitigen Zeitpunkt viele technische Gemeinsamkeiten bei der Sammlung und Erfassung der Hauptabfallarten Restmüll, Sperrmüll und Bioabfall. Die Erfassung erfolgte überall flächendeckend über ein Holsystem über den Weg der Gebindesammlung.

Allerdings unterscheiden sich die Abholintervalle stark: Während im Landkreis Bergstraße der Restabfall zwei- bis vierwöchentlich abgefahren wurde, erfolgte im Lahn-



Dill-Kreis eine zweiwöchentliche, in Teilen des Kreisgebiets Marburg-Biedenkopf eine wöchentliche Abfuhr. Die Abholung von Bioabfall war im Landkreis Bergstraße zweiwöchentlich, saisonal verdichtet auf wöchentlich beauftragt. Der Lahn-Dill-Kreis ließ diese Abfallart genau wie der Landkreis Marburg-Biedenkopf durchgängig vierzehntägig abholen. Diese unterschiedliche Leistungsanforderung führte zu erheblich abweichenden Aufwendungen der kreiseigenen Abfallwirtschaft, ablesbar am absoluten Aufwand für die Erfassung:

Ansicht 103: Aufwendungen zur Abfallsammlung mit Holsystemen in 1998

Aufwendungen zur Abfallsammlung mit Holsystemen in 1998				
	Einheit	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis*	Marburg-Biedenkopf
abgeholte Menge Restabfall	t	37.777	52.518	36.537
Aufwand Restabfallabfuhr 1998	DM je t	31	108	96
abgeholte Menge Bioabfall	t	31.982	28.728	20.834
Aufwand Bioabfallabfuhr 1998	DM je t	31	182	20
* Aufwand Lahn-Dill-Kreis einschließlich Gemeindeanteil				

Bei der Bewertung der Zahlen muss das Aufgabenvolumen berücksichtigt werden. Insbesondere ergeben sich dabei Abweichungen infolge der unterschiedlichen Vertragsvereinbarungen der Kreise im hoheitlich gemeindlichen Teil der Erfassung, der Einsammlung im Gemeindegebiet. Während die ausgewiesenen Aufwendungen des Lahn-Dill-Kreises diesen Teil der Leistung mit einschließen, muss er für die beiden anderen Vergleichskreise noch aufgeschlagen werden: Dort übernehmen die Kommunen eigenverantwortlich die Leistungsabrechnung.

Im Landkreis Bergstraße konnten durch die Neuverhandlung der Gesamtabfuhr (Gemeinde- und Kreisanteil) erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden. Die Gesamtleistung verbilligte sich beim Neuabschluss in 1997 um 3,5 Millionen DM auf dann 7,1 Millionen DM.

### 6.8.21 Wertstofffassung und -verwertung

In Erfüllung des gesetzlichen Verwertungsgebots im Verbund mit ökologischen Zielsetzungen entfalten die Vergleichskreise eine ausgeprägte Aktivität zur Getrenntfassung stofflich wieder verwertbarer Fraktionen und deren Vermarktung. Ansicht 104 zeigt das in 1998 erzielte Ergebnis dieser Bemühung, absolut in Kilogramm je Einwohner:

Ansicht 104: Erfassung bzw. Verwertung einzelner Stofffraktionen in 1998

Erfassung bzw. Verwertung einzelner Stofffraktionen in 1998			
Stofffraktionen in kg je Einwohner	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Restabfall aus Haushalten	148,2	255,6	144,6
Restsperrmüllaufkommen	16,2	21,2	14,2
Altholz	17,5	17,3	13,4
Metall	3,7	6,2	2,0
Verpackung, Verbunde, Kunststoffe, Metall Dosen	23,0	22,8	23,0
Glas (DSD-Erfassung)	33,2	22,4	27,3
Papierfassung	85,5	68,5	71,0
Summe	327,3	414,0	295,5

Die Zahlen verdeutlichen, dass im Lahn-Dill-Kreis „Abfallwirtschaftspolitik“ vor „Abfallvermeidungspolitik“ steht. Ein deutlich höheres Restmüll- und Restsperrmüllaufkommen kann als Beleg dienen. Dem hohen Abfallaufkommen standen keine spezifisch höheren Stofffraktionen aus Hol- und Bringsystemen der Wertstoffe Holz und Glas gegenüber. Durch die Beteiligung von Vereinen mit einer Bündelsammlung an der Papierfassung im Landkreis Bergstraße konnte dort eine überdurchschnittliche Erfassungsquote erreicht werden.

Ansicht 105 führt die nach Auswertung der Gewinn- und Verlustrechnung 1998 ermittelten Endpreise für die Behandlung und Beseitigung beziehungsweise Verwertung zusammen:

Ansicht 105: Bewertungsmatrix Abfallwirtschaft 1998

Bewertungsmatrix Abfallwirtschaft 1998 <sup>31</sup>						
Stoffstrom	Bergstraße		Lahn-Dill-Kreis		Marburg-Biedenkopf	
	Nettoaufwand nach Umlage (DM)	Endpreis (DM je Tonne)	Nettoaufwand nach Umlage (DM)	Endpreis (DM je Tonne)	Nettoaufwand nach Umlage (DM)	Endpreis (DM je Tonne)
Beseitigung Hausmüll, hausmüllähnlicher Gewerbeabfall, Klärschlamm	18.226.480	292,90	1.031.977	Erlös 9,7	12.886.551	307,40
Sperrmüll	1.724.861	196,10	2.024.259	189,40	2.535.284	363,50
Altpapier, Kartonagen	1.356.330	87,20	2.446.925	122,00	663.482	49,30
Glas	0		209.809	Erlös 35,6	0	
Verbundverpackungen, Kunststoffverpackungen	0		8.800	2,20	0	
Metallfraktion	48.232	49,70	277.981	199,00	117.091	234,20
Kompostierung Bioabfall, Grünschnitt	9.740.900	227,80	6.642.364	207,50	5.123.901	234,50
Sonderabfälle	1.952.196		1.399.766		2.095.497	
Bauschutt <sup>1)</sup>			676.803	Erlös 5,2	10.474	
Erdaushub <sup>1)</sup>		0	152.900	0,75	110.126	4,31
Glaserfassung						
Summe	33.048.999		14.871.584		23.542.406	

1) Im Landkreis Bergstraße: Einsatz als Deponiebaustoff

Zwei Verordnungen beziehungsweise Gesetzeswerke bestimmen nachhaltig die Kosten der Abfallbehandlung und -beseitigung: Die Technische Anleitung Siedlungsabfall (TASi) und das Kreislaufwirtschaftsgesetz. Die TASi legt fest, dass bis Ende 2005 „unbehandelter“ Restabfall auf Deponien abgelagert werden darf. Entscheidender Parameter zur Festlegung einer „Behandlungsgüte“ ist der Glühverlust. Nach derzeitigem Stand der Technik kann der in der TASi festgelegte Glühverlust mit der Verbrennung der Restabfallfraktion erreicht werden. Alle Vergleichskreise beabsichtigen daher die Verbrennung (thermische Verwertung) der Restabfallfraktion in naher Zukunft.

Mit Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes war für gewerbliche Abfälle die Andienungspflicht an die kommunale Abfallwirtschaft weggefallen. Besonders die Abfallwirtschaft im Landkreis Marburg-Biedenkopf war von deutlich zurückgehen-

<sup>31</sup> Bei den genannten DM-Beträgen handelt es sich grundsätzlich um Ausgaben; sofern die Positionen mit dem Wort „Erlös“ gekennzeichnet wurden, handelt es sich um Einnahmen.

den Abfallmengen betroffen. Die Minderauslastung von Anlagen und Beseitigungskapazitäten führt dort zu unkalkulierten Einnahmeausfällen. Hingegen ist es dem Lahn-Dill-Kreis gelungen, durch vertragliche Vereinbarung Mehrmengen aus dem benachbarten Kreis Gießen einzuwerben und so Gewinn bringend die eigenen Anlagenkapazitäten zu vermarkten. Zur nachhaltigen Lösung seiner Entsorgungsverpflichtungen hat sich der Landkreis Marburg-Biedenkopf auch auf Druck des Regierungspräsidiums zu einem langfristigen Entsorgungsvertrag mit dem Müllheizkraftwerk Kassel entschlossen. Der Landkreis Bergstraße hat einen langfristigen Entsorgungsvertrag per Müllverbrennung abgeschlossen. Es sind Behandlungspreise zwischen 255 und 270 DM bei sofortiger Lieferung von Teilmengen bis 2015 vereinbart. Die Deponie wird mit der hälftigen Restabfallmenge des Kreises bis Ende 2005 ordnungsgemäß geschlossen.

Das Entsorgungskonzept des Lahn-Dill-Kreises sieht hingegen vor, über ein Trockenstabilisierverfahren Hausmüll zu vermarktungsfähigen Wertstofffraktionen zu veredeln beziehungsweise TASI-konformes, ablagerfähiges Material herzustellen. Die derzeitigen Tätigkeiten werden Gewinn bringend in Kooperation mit Wirtschaftsunternehmen betrieben, ohne dass daraus unkalkulierbare Risiken erkennbar wären. Der Weg einer thermischen Behandlung analog zum Vorgehen in den Vergleichskreisen steht auch dem Lahn-Dill-Kreis derzeit ohne finanzielle Nachteile noch offen.

Die Einsparpotenziale beruhen auf den individuellen Empfehlungen zur Neuordnung oder Nachverhandlung von Abfallerfassungs- und Entsorgungsverträgen in den Landkreisen und deren Ausrichtung an den Marktpreisen sowie aus den Einzelvorschlägen zur Optimierung der Erfassung und Verwertung der unterschiedlichen Abfallfraktionen. Insgesamt belaufen sich die möglichen Einsparungen zwischen einer halben Million DM und 2,5 Millionen DM im Jahr.

Ansicht 106: Einsparpotenziale Abfallwirtschaft 1998

Einsparpotenziale Abfallwirtschaft 1998			
Aufgabenbereich	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Optimierungen bei Vermarktung und Betrieb der eigenen Anlagen zum Einwerben von Bioabfall zur Vergärung und Kompostierung biogener Abfälle	350.000 DM		
Neuordnung der Verträge zur Sonderabfallererfassung und -entsorgung	450.000 DM		
Neuordnung der Sonderabfallererfassung sowie zugehöriger Entsorgungsverträge			370.000 DM
Mitnutzung kommunaler Bauhöfe zur Wertstoffererfassung		200.000 DM	
Getrenntererfassung und -verwertung der Altholzfraktion optimieren		170.000 DM	
Reorganisation Erddeponien		150.000 DM	
Angleichung der Abfuhrintervalle bei Restabfall und Sperrmüll / Abfuhr der Metallfraktion Neufassung der Abfuhrverträge			200.000 DM
Vertragliche Neuordnung bei Festlegung und Bereitstellung der Deponiehaftungsrücklage Uttershausen			500.000 DM
Summe	800.000 DM	520.000 DM	1.070.000 DM
davon in 1999 schon erschlossen	300.000 DM		120.000 DM

Da die möglichen Einsparungen die Gebührenhaushalte betreffen und gegebenenfalls an die Gebührenzahler weiterzugeben sind, führen sie nicht zu einer Haushaltskonsolidierung in den Landkreisen. Allerdings konnten die Abfallgebühren gesenkt werden.

## 6.8.22 Öffentlicher Personennahverkehr

Nach dem ÖPNV-Gesetz hat der Kreis die Verpflichtung, eine Grundversorgung des Kreises mit Nahverkehrsleistungen sicherzustellen. Erst für die Verkehrsleistungen, die über die Grundversorgung hinausgehen, könnten diese in Abhängigkeit der Gemeindegzuschüsse organisiert werden. Für diese Aufgaben bildeten der Lahn-Dill-Kreis und der Landkreis Marburg-Biedenkopf Zweckverbände (Verkehrsverbände) gebildet. Weiterhin sind beide Kreise zusätzlich dem überregionalen Rhein-Main-Verkehrsverbund angeschlossen. Der Landkreis Bergstraße hat indessen keinen eigenen Zweckverband gegründet, sondern sich dem überregionalen Verkehrsverbund Rhein-Neckar VRN angeschlossen.

Die Umlagen / Zuschüsse an die Verkehrsverbände haben sich wie folgt entwickelt:

Ansicht 107: ÖPNV: Entwicklung der Zuschüsse und Umlagen an die Verkehrsverbände

Entwicklung der Zuschüsse und Umlagen an die Verkehrsverbände						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bergstraße	648.000	702.000	404.000	379.000	394.000	400.000
Steigerungen gegenüber 1994		8,3%	-37,7%	-41,5%	-39,2%	-38,3%
Lahn-Dill	372.000	400.000	500.000	750.000	750.000	1.020.000
Steigerungen gegenüber 1994		7,5%	34,4%	101,6%	101,6%	174,2%
Marburg-Biedenkopf <sup>1)</sup>	245.500	272.500	272.500	275.000	276.000	280.000
Steigerungen gegenüber 1994		11,0%	11,0%	12,0%	12,4%	14,1%

1) Umlagenanteil des Kreises (laut Satzung 50%-Anteil des Kreises, der Rest wird von den Mitgliedsgemeinden getragen)

Während die Umlagenanteile im Landkreis Bergstraße gegenüber 1994 zurückgeführt werden konnten, hat sich der Zuschuss im Lahn-Dill-Kreis fast verdreifacht. Dieser Zuschussentwicklung steht eine starke Leistungsausweitung durch Erweiterung des Busstreckennetzes gegenüber, deren Kosten sich ungefähr auf drei Millionen DM belaufen und zu je einem Drittel aus Umsatzeinnahmen, Zuschüssen der Städte und Gemeinden und dem Kreiszuschuss bezahlt werden.

Im Landkreis Marburg-Biedenkopf ist die Umlage laut Satzung auf höchstens vier DM je Einwohner begrenzt und wird zur Hälfte vom Kreis und den Mitgliedsgemeinden getragen (Solidarmodell). Der Regionale Nahverkehrsverband (RNV) hat 1997 allerdings einen Verlust von 620.000 DM erwirtschaftet, für 1998 beläuft sich der Verlust auf 137.000 DM. Diese Verluste konnten bislang noch durch eine Rücklage abgedeckt werden, die dann aber auf rund 350.000 DM abgeschmolzen sein wird. Nach Aufzehrung der Rücklage ist der Landkreis laut Satzung zur Abdeckung zukünftiger Defizite verpflichtet.

Für den Vergleich wurde für das Jahr 1997 die Umlage den erbrachten Leistungen gegenübergestellt. Da für einen Gesamtvergleich alle Verkehrsleistungen addiert werden müssten, beschränkt sich der Vergleich auf die Busverkehrsleistungen, d.h. für den Lahn-Dill-Kreis und den Landkreis Marburg-Biedenkopf auf die regionalen Verbundleistungen und für den Landkreis Bergstraße auf die herausgerechneten Busleistungen des VRN im Landkreis Bergstraße. Dieser Vergleich ist eingeschränkt möglich, da die Verkehrsverbände Lahn-Dill und Marburg-Biedenkopf mit den Kreiszuschüssen neben den Busleistungen weitere Regionalverkehre finanzieren.

Ansicht 108: Zuschussbedarf für die Busleistungen aus 1997

Zuschussbedarf für die Busleistungen aus 1997				
	Einheit	Bergstraße <sup>2)</sup> (VRN)	Lahn-Dill-Kreis (VLD)	Marburg-Biedenkopf (RNV)
Strecken-km <sup>4)</sup>	km	1.445	638,7	992,5
Strecken-km je 1.000 Einw. <sup>4)</sup>	km/1.000 Einw.	5,54	3,05	5,65
Nutzwagen-km je Jahr <sup>1), 4)</sup>	km	3.075.254	2.154.137	1.861.118
Nutzwagen-km je Einw. <sup>3), 4)</sup>	km/Einw.	11,78	10,3	10,6
Zuschuss des Kreises 1997 (für Marburg-Biedenkopf zuzügl. Verlust 1997) zuzügl. Vergütung des Ge- schäftsführers inkl. Stellvertreter	DM	379.000 DM	750.000 DM	275.000 DM 620.000 DM 275.000 DM
Zuschuss je Nutzwagen-km	DM	0,12 DM	0,35 DM	0,15 DM
Für Marburg-B.: Zuschuss je Nw-km inkl. Verlust + Vergütung Geschäftsleitung				0,63 DM
Anmerkungen:				
1) entspricht der Betriebsleistung (gefährte Strecken-km)				
2) nur die Busleistungen des VRN				
3) Einwohnerzahlen für den Landkreis Marburg-Biedenkopf ohne Stadt Marburg; für den Lahn-Dill-Kreis ohne Stadt Wetzlar.				
4) Zahlen aus unterschiedlichen Jahrgängen. VLD (Lahn-Dill-Kreis): 1998, RNV (LK Marburg-Biedenkopf): 1997, VRN (LK Bergstraße): 1996 (Nw-km) + 1999 (St-km)				

Im Vergleich zum Landkreis Bergstraße sind die anteiligen Zuschüsse des Lahn-Dill-Kreises und des Landkreises Marburg-Biedenkopf hoch. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in 1999 der Zuschussbedarf des VLD im Lahn-Dill-Kreis auf 1,02 Millionen DM angestiegen ist; dies führt zu einem Wert von 0,47 DM je Nutzwagenkilometer. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf muss berücksichtigt werden, dass der RNV zurzeit einen Verlust erwirtschaftet, der, wenn zukünftig kein interner Ausgleich möglich ist, vom Kreis getragen werden muss. Weiterhin werden die Geschäftsführer des RNV vom Kreis vergütet, diese Personalkosten betragen im Jahr 1997 275.000 DM.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt diesen beiden Landkreisen zu überprüfen, wie das Leistungsangebot effizienter zu gestalten ist. Hierzu gehört ein Vergleich der bestehenden Verträge mit anderen Anbietern. So sollten zumindest die Personenkilometer, die Aufschluss über den Auslastungsgrad der Busse geben sowie Kostenparameter, die auch die Personalintensität beschreiben, erhoben werden.

## 6.9 Handlungsempfehlungen für das Land Hessen

Die Vergleichende Prüfung zeigte auf, dass Handlungsbedarf von Seiten der Landesverwaltung und des Gesetzgebers besteht. Wenngleich einige der dargestellten Problembereiche schon bekannt und – wie die Forderung der Konnexität zwischen Aufgabenzuordnung und Finanzausstattung – auch seit längerem von den Kommunen eingefordert werden, werden sie an dieser Stelle nochmals aus der Sicht der Überörtlichen Prüfung aufgegriffen.

### 6.9.1 Modifizierung des aufsichtsrechtlichen Instrumentariums zur Sicherung der kommunalen Haushalte

Wie die 30. Vergleichende Prüfung der Sonderstatusstädte<sup>32</sup> hat diese Prüfung gezeigt, dass

<sup>32</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

- sich die defizitäre Haushaltslage der Landkreise früh abzeichnete,
- in einigen Landkreisen die Verantwortlichen selbst in ihrer Finanzplanung für die kommenden Jahre nicht einmal mehr einen Haushaltsausgleich vorsehen,
- bei erkennbarer Instabilität die Finanzplanung der Landkreise regelmäßig nicht die eigens aufgestellten Haushaltssicherungskonzepte zu Grunde legen und bei den prognostizierten Einnahmen ein zu optimistisches Bild zeichnen.

Hinsichtlich der Bereitstellung eines verbesserten Instrumentariums der Kommunal-aufsicht, das dazu dienen soll, diesen Fehlentwicklungen rechtzeitig zu begegnen, hat die Überörtliche Prüfung in ihrem Zusammenfassenden Bericht zur 30. Vergleichenden Prüfung<sup>33</sup> Vorschläge unterbreitet. Schon bei der damaligen Prüfung wurde auf folgende Aspekte hingewiesen:

- Ein rechtzeitiges Einschreiten bzw. Gegensteuern der Kommunalaufsicht ist dann geboten, wenn sich eine beginnende Instabilität des Haushalts abzeichnen sollte. Die Kommunalaufsicht sollte dann die Kommunen auffordern, ein wirksames Haushaltssicherungskonzept zu erarbeiten.
- Die Kommunalaufsicht sollte darauf achten, dass die vorläufige Haushaltsführung Ausnahme bleibt und nicht zum Normalfall wird.
- Kommunalaufsichtsrechtliche Maßnahmen (z.B. Aufforderung zur Erstellung eines Haushaltssicherungskonzepts, Sperrung der freiwilligen Ausgaben etc.) sollten von der Kommunalaufsicht nachgehalten werden, da die Maßnahmen ansonsten an Wirkung verlieren.

Damit die Kommunalaufsicht gegenüber den Kommunen wirksamer und effektiver wirken kann, müssen ihr wirksame Auflagen zur Verfügung stehen. Das derzeitig bekannte Instrumentarium (z.B. Haushaltssperren, Wiederbesetzungssperren etc.) läuft Gefahr, auf die Kommunen destruktiv zu wirken.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung der Kommunalaufsicht wurde dem Grundsatz Rechnung getragen, dass die Selbststeuerung der Kommunen grundsätzlich Vorrang haben muss vor der aufsichtsrechtlichen Fremdsteuerung. Diesem Gedanken könnte bei der Auflagenerteilung Rechnung getragen werden, indem solche Auflagen, die konsolidierungswichtigen Maßnahmen gelten, auf frühen Überlegungen der Kommunen aufbauen. Durch die Festlegung von Qualitätsmerkmalen für Haushaltssicherungskonzepte sollte gewährleistet werden, dass die von der Kommune beschriebene Maßnahme konsolidierungsrelevant, konkret, umsetzbar und kassenwirksam ist. Nur solche Maßnahmenkataloge könnten zur Umsetzung angewiesen und in ihrem Erfolg kontrolliert werden.

Zudem müssten die kommunalaufsichtsrechtlichen Maßnahmen wegen der Beschneidung des politischen Entscheidungsspielraums berechenbar vorgezeichnet sein und zwangsläufig eintretende „Eskalationsstufen“ in Abhängigkeit von dem jeweiligen Grad der Haushaltskrise nennen.

Der Vorteil eines solchen Stufenmodells liegt darin, dass für die jeweils Handelnden ein wirklicher Anreiz bestünde, die Haushaltsschiefelage früh zu verhindern. Die Drohung eines schrittweisen, aber zwangsläufigen und vorhersehbaren Verlusts an Handlungsautonomie soll dies bewirken.

### 6.9.2 Finanzausgleich

Mit dem FAG-Änderungsgesetz von 1997 haben sich eine Reihe von Berechnungsgrundlagen des kommunalen Finanzausgleichs schrittweise geändert, die letzte Stufe ist im Jahr 2000 erreicht. Wesentlich ist, dass auf der einen Seite der Anteil der Landkreise an der Schlüsselmasse des Landes von 42,4 Prozent (1996) auf 33,6 Prozent (2000) verringert wird, während sich der Anteil der Gemeinden an der Schlüsselmasse im gleichen Zeitraum von 39,7 Prozent auf 46,3 Prozent erhöht. Gleichzeitig steigen auf der anderen Seite die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage, indem zum Beispiel der Prozentsatz des eingerechneten Gemeindeanteils an der Einkommensteuer von

---

<sup>33</sup> Sechster (außerordentlicher) Zusammenfassender Bericht, Landtagsdrucksache 14/4150

91 Prozent auf 95 Prozent steigt und der eingerechnete Anteil der Gemeindegemeinschaften von 75 Prozent auf 95 Prozent erhöht wird.

Im Endeffekt fließen den Landkreisen die Finanzmittel, die ihnen über die Aufteilung der Schlüsselmasse vom Land entzogen wurden, über die Kreisumlage also wieder zu. Gleichzeitig wurden bei den Landkreisen die Mindereinnahmen bei den Schlüsselzuweisungen durch die Mehreinnahmen über die Kreisumlage überkompensiert.

Auch wenn zu berücksichtigen ist, dass die Nettoeffekte wegen der Anhebung des Hebesatzes in allen drei Landkreisen geringer sind, ändert dies grundsätzlich nichts an dem oben genannten Befund.

Im Ergebnis führt die Novellierung des Finanzausgleichsgesetzes zu einem negativen „finanzpsychologischen“ Effekt, der zu verstärkten „Verteilungskämpfen“ auf Kreisesebene führt. Aus Sicht der Gemeinden bedeutet die Umstrukturierung der Finanzierung einen vermeintlichen Zuschuss der Kommunen an die Kreise, da sie nunmehr einen größeren Teil der ihnen vom Land überlassenen Finanzmasse über die erhöhte Kreisumlage abführen müssen. Damit stellt sich die durch das FAG-Änderungsgesetz erwirkte Umstrukturierung aus Sicht der Kreise als kontraproduktiv dar. Der „formale“ Austausch der Finanzierungsquellen wird durch einen erhöhten Abstimmungsaufwand mit den Kreisgemeinden bei der Festlegung des Umlagehebesatzes erkauft. Gleichzeitig birgt diese Entwicklung die Gefahr, dass die kreiszugehörigen Gemeinden, in dem Bestreben die Kreisumlage zu senken, den Wirkungsbereich der Landkreise gefährden. Die den Landkreisen gemäß § 2 HKO (subsidiär) obliegenden übergemeindlichen Aufgaben sowie die Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben sind deutlich stärker als bisher an die Eigeninteressen der kreisangehörigen Kommunen geknüpft, die ihren Einfluss im Kreistag geltend machen.

Die Auswirkungen des erst in 1997 in Kraft getretenen FAG-Änderungsgesetzes können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden und sollten in ihren Auswirkungen auf die Kreisfinanzen sorgfältig beobachtet werden.

### 6.9.3 Kreisumlage

Die Kreisumlage ist das einzig disponible und bedeutendste Finanzierungselement der Kreise. Ursprünglich als ergänzendes Instrument konzipiert, hat sie sich zur wichtigsten Einnahmequelle der Kreise entwickelt.

Reformbedarf bei der Kreisumlage entsteht hauptsächlich aus der fehlenden Konnexität zwischen der konkret vom Kreis eingeforderten Leistung und der davon mittelbar abhängigen Umlagenzahlung. Die Kreisumlage ist aus Sicht der Gemeinden eine Abgabe, die unabhängig von den bezogenen Leistungen gezahlt werden muss. Hieraus entsteht die Gefahr, dass sich eine „Konsumentenhaltung“ für die Kreisleistungen entwickelt.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt, zusammen mit den Gebietskörperschaften die Möglichkeiten einer Modifizierung der Kreisumlage mit dem Konzept einer formalen Dreiteilung zu überprüfen. Diese könnte vorsehen, einen Teil für die Grundversorgung für überörtliche Leistungen, einen Teil reiner Umverteilungsmasse und einen Teil an einzelverrechneten Leistungen für zusätzliche Wahlleistungen zu berücksichtigen. Neben dem Vorteil erhöhten Kostenbewusstseins in den Gemeinden für eingeforderte Kreisleistungen würde die Transparenz der Leistungserstellung der Kreise selbst erhöht.

Als weiteren Reformansatz sieht die Überörtliche Prüfung die Verstärkung des Subsidiaritätsprinzips innerhalb des Kreises. Als Beispiel für eine erfolgreiche Anwendung sei auf das so genannte „Aachener Modell“ verwiesen.

### 6.9.4 Landesausgleichsstock

Ein weiterer Reformbedarf besteht bei der Verteilung des Landesausgleichsstocks. Nach § 28 Finanzausgleichsgesetz wird zum Ausgleich außergewöhnlicher Belastungen und zum Ausgleich von Härten bei der Anwendung des Finanzausgleichsgesetzes ein Landesausgleichsstock gebildet. Die Kommunalaufsicht kann hieraus im Einvernehmen

mit dem Finanzministerium Zuweisungen an Gemeinden und Landkreise gewähren. Zuweisungsvoraussetzungen sind:

- die Ausschöpfung der Steuerkraft,
- die Erhebung angemessener Gebühren, Leistungsentgelte und Beiträge,
- die Ausschöpfung sonstiger gegebener Möglichkeiten.
- Nicht zuwendungsfähig sind freiwillig begründete Ausgaben und durch Einnahmeverzichte verursachte Fehlbeträge, selbst wenn diese Leistungen wünschenswert sind.

Die Höhe des Landesausgleichsstocks ist eine politische Entscheidung, der keine Berechnungsformel zu Grunde liegt. 1998 belief er sich in Hessen auf 30,5 Millionen DM, 1999 auf 35 Millionen DM. Um Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock zu erhalten, müssen die Landkreise nachweisen, dass der Fehlbetrag unverschuldet zu Stande gekommen ist. Weiterhin muss dargestellt werden, dass die freiwilligen Ausgaben auf ein Minimum gekürzt wurden. Die drei betrachteten Landkreise haben im Prüfungszeitraum Leistungen des Landesausgleichsstocks zwischen 400.000 DM und acht Millionen DM beantragt beziehungsweise in Anspruch genommen.

Die Steuerungswirkung der Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock ist wie bei allen reinen Bedarfszuweisungen als Ausgleichsinstrument kontraproduktiv. Die Summe aller angemeldeten unvermeidbaren Fehlbeträge übersteigt die im Landesausgleichsstock zur Verfügung stehenden Mittel um ein Vielfaches, sodass die Konkurrenz um die knappen Ausgleichsmittel groß ist. Dies kann dazu führen, dass der Haushaltsfehlbetrag über buchungstechnische Maßnahmen besonders defizitär dargestellt wird, zum Beispiel dadurch, dass Eigenbetriebe und Beteiligungen Gewinne nicht an den Haushalt ausschütten.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, die Kriterien, nach denen der Landesausgleichsstock verteilt wird, zu überprüfen und Zuweisungen nicht allein an die Höhe des Defizits zu knüpfen, sondern an das Vorhandensein von Konsolidierungskonzepten, so dass im Vordergrund die Förderung von Konsolidierungsbemühungen steht. Eine derartige Konsolidierungsförderung gibt es beispielsweise in Sachsen, wo

- Zuweisungen zur Durchführung der Haushaltskonsolidierung gemäß § 21 Nr. 1 Finanzausgleichsgesetz 1997 (so Gutachten zur Erstellung von Haushaltssicherungskonzepten und
- Zuweisungen zur Förderung eines sozialverträglichen Personalabbaus gemäß § 21 Nr. 3 Finanzausgleichsgesetz 1997 (vor allem zur Beendigung von Arbeitsverhältnissen durch Abfindungen)

zur Verfügung gestellt werden. Daneben können Kreise, die ihre Konsolidierungsbemühungen nicht nachweisen können oder ihr genehmigtes Haushaltskonsolidierungskonzept nicht umsetzen, aus Förderungen herausgenommen werden. Hierdurch kann erreicht werden, dass die Zuweisungen aus dem Landesausgleichsstock als Anreizinstrument zur Haushaltskonsolidierung eingesetzt werden können.

### 6.9.5 Belastung der Landkreise durch die Kommunalisierung von Aufgaben

Die angespannte Haushaltslage der Landkreise wird verstärkt durch die Übertragung zusätzlicher Aufgaben, denen kein finanzieller Ausgleich gegenübersteht. Um ein Bild über den Umfang der Aufgabenverlagerungen und den damit verbundenen Belastungen zu gewinnen, wurden am Beispiel des Lahn-Dill-Kreises die von Bund oder Land auf die Landkreise übertragenen Aufgaben erhoben.

Auch wenn sich die Summe der finanziellen Belastungen nicht in jedem Fall exakt feststellen lässt, da dem Mehraufwand zum Teil Ausgleichszahlungen gegenüberstehen, zeigt die summarische Betrachtung eine beträchtliche Mehrbelastung der Landkreise. Sie trifft mittelbar, über die Kreisumlage, die Städte und Gemeinden. Deutliche Entlastungseffekte sind durch die Einführung der Pflegeversicherung zu verzeichnen.



Um eine dauerhafte Konsolidierung der kommunalen Haushalte zu erreichen, ist es aus Sicht der Überörtlichen Prüfung unumgänglich, bei der Übertragung von Aufgaben die erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung zu stellen. Erfolgt dies nicht, ist nicht nur das Selbstverwaltungsrecht der Gebietskörperschaften in Gefahr. Auch die Bemühungen der Verantwortlichen vor Ort, sich um eine nachhaltige Haushaltskonsolidierung zu bemühen, wird konterkariert, wenn erzielte Einsparungen mit der nächsten Aufgabenübertragung zunichte gemacht werden. Dies führt nicht nur zur Demotivation der Betroffenen, sondern auch zu dem erkennbaren Effekt, der Finanzplanung nicht die Bedeutung zuzumessen, die ihr zukommt. Damit wird der Blick verstellt für eine zukunftsorientierte, mittel- und langfristig angelegte Konsolidierung der kommunalen Haushalte.

Dies gilt für den umgekehrten Fall der „Entkommunalisierung“ von Aufgaben. Soweit das Land den Gebietskörperschaften Aufgaben entzieht, ohne das bislang zur Aufgabenerfüllung erforderliche Personal und die gegebenenfalls getätigten Investitionen zu übernehmen, führt dies faktisch zu keiner Entlastung des kommunalen Haushalts. Diese Vorgehensweise wurde nicht nur bei der Änderung der Zuständigkeit für die Betreuung und Unterbringung der Aussiedler praktiziert. So fürchten die Landkreise bei der anstehenden Verlagerung der Aufgaben des Naturschutzes auf die staatliche Verwaltung, auf dem geschaffenen Personalkörper „sitzen zu bleiben“. Damit würden zum Beispiel im Lahn-Dill-Kreis Arbeitsplatzkosten in Höhe von rund 950.000 DM im Jahr beim Landkreis verbleiben.

## 6.10 Empfehlungen zur Verwaltungsreform

### 6.10.1 Belastung der Landkreise durch Heranziehung kommunaler Bediensteter zur Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung

Die Aufgabenzuwächse bedeuten eine zunehmende Belastung der Landkreise, verursacht durch die Heranziehung kommunaler Bediensteter zur staatlichen Abteilung, namentlich der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung, um die dort anfallenden Aufgaben zu bewältigen.

Grundsätzlich hat gemäß § 56 Abs. 1 HKO das Land dem Landrat für Aufgaben, die ihm als Behörde der Landesverwaltung obliegen, die erforderlichen Kräfte beizugeben. Dieser Grundsatz trifft faktisch nicht mehr die Realität, da nahezu alle Landkreise in verstärktem Maße kommunale Mitarbeiter für Aufgaben in der Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung heranziehen.

Eine Entschädigung für die damit verbundenen Personal- und Sachkosten wird den Landkreisen gemäß § 43 Abs. 2 FAG gewährt. Danach werden dem Landkreis die dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung zustehenden Gebühren zum Ausgleich überlassen. Der Lahn-Dill-Kreis hat gegen diese Praxis am 20. Mai 1998 Klage erhoben. Dem zu Grunde liegt die allgemeine Forderung der Gebietskörperschaften nach einer Umsetzung des so genannten Konnexitätsprinzips, wonach derjenige, der eine Aufgabe überträgt, die damit verbundenen finanziellen Aufwände zu tragen hat. Der Rechtsstreit ist derzeit noch anhängig, berührt - unabhängig von der rechtlichen Würdigung - auch Fragen im Zusammenhang mit dem Ausweis von Konsolidierungspotenzialen.

Hinsichtlich der Frage, ob durch die derzeitige Regelung die Aufwände für das bereitgestellte kommunale Personal gedeckt werden, zeigt die Vergleichende Prüfung, dass in den zurückliegenden vier Jahren jeweils eine erhebliche Kostenunterdeckung zu verzeichnen war. Die Unterschiede liegen weniger in der Höhe der vom Land überlassenen Gebühreneinnahmen, sondern an der unterschiedlichen Besetzung der staatlichen Abteilung mit Landesbeamten sowie der zusätzlichen Bereitstellung von Personal durch den Landkreis. Für die Allgemeine Landesverwaltung wurden folgende Werte ermittelt:

Ansicht 109: Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung: Personalausstattung und Kostendeckungsgrad

Hauptabteilung Allgemeine Landesverwaltung Personalausstattung und Kostendeckungsgrad			
	Bergstraße	Lahn-Dill-Kreis	Marburg-Biedenkopf
Durchschnittswerte von 1994 bis 1998			
Anzahl Stellen	103,7	100,6	81,5
davon Mitarbeiter vom Landkreis	62,9	68,2	43,3
davon Landesbedienstete	40,8	32,5	38,2
Arbeitsplatzkosten in DM	7.482.957	7.581.649	4.740.558
Gebühreneinnahmen in DM	4.656.121	4.924.947	4.118.171
durchschnittl. Unterdeckung in DM im Jahr	-2.826.836	-2.656.702	-622.387
Kostendeckungsgrad	62,2%	65,0%	86,9%

Es wird deutlich, dass der höhere Kostendeckungsgrad im Landkreis Marburg-Biedenkopf durch einen deutlich geringeren Personaleinsatz erzielt wird. Im Landkreis Marburg-Biedenkopf werden rund 20 bis 25 weniger Mitarbeiterstellen des Kreises eingesetzt als in den Vergleichskreisen. Auch ein Selbstvergleich der Kreisverwaltung mit anderen Landkreisen zeigt, dass die Ausstattung der Abteilung Allgemeine Landesverwaltung höchst unterschiedlich ist. Die Personalausstattung durch das Land scheint eher willkürlich und keinen erkennbaren Regeln wie der Größe des Kreises oder seiner Einwohnerzahl zu folgen.

Unterstellt man - in analoger Anwendung des Artikel 104a GG - die Kostentragungspflicht des Landes, stellt sich darüber hinaus die Frage der Angemessenheit der jeweiligen Personalausstattung, die das Land dann finanzieren müsste. Die jetzige Regelung des § 56 HKO stellt die Heranziehung kommunaler Bediensteter in das Ermessen des Landrats, ohne dass weitere Vorgaben, die sich zum Beispiel an Leistungskennzahlen orientieren, bestehen.

Der in den Kraftfahrzeug-Zulassungsstellen festgestellte Stellenüberhang lässt vermuten, dass dieser in ähnlicher Form in anderen Organisationseinheiten der staatlichen Abteilungen besteht. Darin offenbart sich die Schwäche des derzeitigen Zuordnungs- und Entgeltsystems sowie der strikten organisatorischen Trennung zwischen der kommunalen Kreisverwaltung und der Abteilung Allgemeine Landesverwaltung.

Da von Seiten des Landes keine Leistungsvorgaben für eine Personalbemessung vorliegen, bleibt es dem Landrat als Behörde der Landesverwaltung überlassen, die erforderliche Personalkapazität selbst zu bestimmen. Um eine bürgerfreundliche Vorgangsbearbeitung sicherzustellen, wird er im Zweifel immer die Personalanforderungen der Abteilung erfüllen. Gleichzeitig geschieht keine wirkungsvolle Unterstützung der Organisationsarbeit durch die Querschnittsverwaltung der kommunalen Verwaltung (z.B. Personal und Organisation). Im Ergebnis führt dies zu ungleichgewichtiger Versorgung und der ermittelten Kostenunterdeckung.

Die Überörtliche Prüfung empfiehlt daher, die staatlichen Abteilungen der Landratsämter zukünftig organisatorisch besser zu unterstützen und einer intensiveren Prüfung zu unterziehen. Dies muss eine an Leistungskennzahlen orientierte Personalbemessung umfassen.

Gleichzeitig sollten die Bestrebungen für eine umfassende Verwaltungsreform genutzt werden, um der Forderung der Landkreise nach einer bedarfsgerechten Ressourcenausstattung nachzukommen. Die geplanten Reformen zielen auf eine Straffung des Verwaltungsaufbaus und führen dazu, dass die Landratsämter als staatliche Behörden ein deutlich höheres Gewicht haben werden als bislang. Zugleich bietet die Umstrukturierung die Möglichkeit einer grundlegenden Reform des Finanzausgleichs mit dem Ziel, dem Konnexitätsprinzip Geltung zu verschaffen.

Bekanntlich stellte das Land bislang schon - außer in der Abteilung Allgemeine Landesverwaltung - in allen Abteilungen des staatlichen Landratsamts die Personal- und Sachmittel bereit. Lediglich in der Allgemeinen Landesverwaltung besteht die aus der Nachkriegszeit stammende „Zwitterregelung“ nach der Durchführungsverordnung zu § 56 HKO. Zur Umsetzung des von den Landkreisen eingeforderten Konnexitätsprinzips sollte das bisherige System der Mischfinanzierung der Allgemeinen Landesverwaltung aufgegeben werden. Dies erfordert, dass - wie bei den anderen Hauptabteilungen des staatlichen Landratsamts praktiziert - diese Hauptabteilung vom Land ein eigenes Budget erhält.

Die mit den Reformen bezweckten Synergieeffekte lassen sich erzielen, wenn die Arbeit zwischen den bisher vier - zukünftig gegebenenfalls noch mehr - Hauptabteilungen der staatlichen Verwaltung besser koordiniert wird. Erforderlich ist eine zentrale Stelle, die für alle zukünftigen Organisationseinheiten der staatlichen Behörde Steuerungs- und Serviceleistungen erbringt. Die bislang in jeder Hauptabteilung getrennt vorgenommene Haushalts- und Personalsachbearbeitung sollte aufgegeben werden.

Die erforderliche Konzentration dieser Aufgaben kann in den Querschnittsämtern der Kreisverwaltung auch für die staatliche Behörde erfolgen. Dies bietet den Vorteil, dass innerhalb einer Behörde nicht zwei unterschiedliche Stellen mit Steuerungs- und Serviceleistungen befasst sind. Die für den Bürger ohnehin nicht nachvollziehbare Trennung zwischen dem staatlichen und dem kommunalen Landratsamt wird intern zumindest insoweit aufgehoben, als dass eine organisatorische Klammerwirkung erzielt wird. Neben einer wirtschaftlicheren Leistungserbringung spricht auch die Konzeption des Neuen Steuerungsmodells für diese Lösung. Danach werden mittelfristig die „Produkte“ und Leistungen der Querschnittsämter entweder direkt auf die Fachämter übertragen oder - soweit sie weiterhin zentral erstellt werden - mit diesen verrechnet.

Dies erfordert allerdings die Bereitstellung beziehungsweise Verlagerung der zusätzlich in den Querschnittsämtern erforderlichen Personal- und Sachmittel durch das Land. Im Rahmen des zugeteilten Budgets kann sich die staatliche Verwaltung dann - gegen Leistungsverrechnung - der Dienstleistungen der kommunalen Serviceeinheiten bedienen. Nach den Ansätzen des Neuen Steuerungsmodells muss es der Abteilung Allgemeinen Landesverwaltung überlassen bleiben, diese Dienstleistungen selbst zu erstellen, beziehungsweise anderweitig „einzukaufen“, falls die noch festzulegenden Produkte und Leistungen der kommunalen Serviceeinheiten zu teuer oder qualitativ zu schlecht sind.

Als zweite Alternative kommt der Ausbau der Zentralabteilung bei der Allgemeinen Landesverwaltung zu einer Zentralabteilung für die gesamte staatliche Behörde in Betracht. Die Überörtliche Prüfung sieht allerdings nur einen beschränkten Vorteil. Dieser besteht in der organisatorischen Zusammenfassung der bislang getrennten Personal- und Haushaltssachbearbeitung in den Hauptabteilungen. Synergieeffekte, die durch die Zusammenfassung der Aufgaben mit den kommunalen Querschnittsbereichen entstünden, würden nicht anfallen. Aus Sicht der Überörtlichen Prüfung ist daher die erste Alternative vorzuziehen. Dabei wird nicht verkannt, dass dies ein Umdenken in der Verwaltungskultur erfordert. Die bisherige verwaltungsinterne Trennung zwischen Landes- und Kommunalverwaltung wird zumindest teilweise aufgehoben. Dies entspricht den Geboten der Wirtschaftlichkeit und dem Gestaltungswillen der Landesregierung, die in ihrer Koalitionsvereinbarung eine Stärkung der Position der Gebietskörperschaft, unter anderem durch ein unbeschränktes Dezernatsverteilungsrecht, und vor allem eine effizientere Verwaltung als Ziel vorgibt.

Die Bemessung des Budgets für die Allgemeine Landesverwaltung sollte sich an konkreten, produkt- oder leistungsbezogenen Kennzahlen orientieren, um zukünftig die Disproportionen bei der Ressourcenzuordnung auf die Landkreise zu vermeiden. Wie die in dieser Prüfung ermittelten Vergleichsdaten für die Kraftfahrzeug-Zulassung zeigen, lassen sich durchaus für Bereiche, in denen noch keine Kostenrechnung eingeführt ist, konkrete, outputorientierte Planungs- und Budgetdaten ableiten. Diese sollten nicht auf rein wirtschaftliche Kennzahlen beschränkt bleiben, sondern auch qualitative Aspekte der Leistungserbringung und der Kundenorientierung (wie akzeptabler Warte- oder Bearbeitungszeiten) vorgeben. Die zu erarbeitenden Kennzahlen liefern

die erforderlichen Planungsdaten für eine genauere, outputorientierte Steuerung der Allgemeinen Landesverwaltung und vermeiden eine unwirtschaftliche Leistungserbringung.

Als Ausgleich zur empfohlenen vollständigen Finanzierung der Allgemeinen Landesverwaltung durch das Land müssen dann allerdings die Gebühreneinnahmen nach § 43 Finanzausgleichsgesetz in voller Höhe dem Land zufließen. Die organisatorische Begleitung des Umstrukturierungsprozesses muss eine Übernahme bisheriger Kreisbediensteter in den Landesdienst sowie eine Regelung vorsehen, wie mit Personalüberhängen - beispielsweise bei der Kraftfahrzeug-Zulassung - zu verfahren ist, wie sie festgestellt wurden.

### 6.10.2 Reduzierung der Sozialhilfeausgaben

Neben den in den Schlussberichten erörterten individuellen Empfehlungen zur Senkung der Sozialhilfekosten gilt es, auf Landesebene Anreizmechanismen zu schaffen, die bei den Kommunen ein stärkeres Interesse an einer Reduktion der Sozialhilfekosten hervorrufen. Mit Blick auf erforderliche Änderungen durch den Gesetzgeber sei auf das so genannte Aachener Modell verwiesen, das zu beträchtlichen Einsparungen geführt hat.

Der Kreis Aachen hat zum 1. Januar 1996 eine Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung in der Allgemeinen Sozialhilfe eingeführt und dadurch in 1996 Einsparungen in Höhe von über fünf Millionen DM erzielt. Auch im Kreis Aachen sind die Aufgaben der Sozialhilfe auf die Gemeinden und kreisangehörigen Städte delegiert. Dies führte zu gleichartigen Problemen, die strukturell bedingt sind und in Hessen durch die Trennung von Aufgaben- und Finanzverantwortung hervorgerufen werden:

- Der Sozialhilfeträger (Kreis) hat faktisch keinen Einfluss auf den Umgang mit der Sozialhilfe, er ist von der Arbeitsqualität der Delegationsnehmer abhängig.
- Die örtliche Ebene lebt in dem Bewusstsein, nicht unmittelbar eigene Finanzmittel zu verwalten. Es fehlte der Anreiz zur Vermeidung von Mehrausgaben und zum Erzielen von Mehreinnahmen, vor allem in der Rückeinnahmesachbearbeitung und der Missbrauchsprävention.
- Die örtliche Ebene trägt die Personalkosten und hat daher einen Anreiz, Personalkosten niedrig zu halten. Dies wirkt sich auf die Sozialhilfeleistungen steigernd aus, da nicht genügend Personal zur Bearbeitung von Rückeinnahmen und Missbrauchsprävention zur Verfügung steht.
- Die Sozialhilfe wird letztlich über die Kreisumlage finanziert. Gemeinden mit hohem Sozialhilfaufwand zahlen teilweise weniger Kreisumlage als sie Kosten in der Sozialhilfe verursachen, d.h. im Extremfall hat eine Gemeinde mit überdurchschnittlichem Sozialhilfaufwand haushaltswirtschaftliche Vorteile.

Um diese strukturell bedingten Schwächen zu beseitigen und Anreize zu setzen, sieht das Aachener Modell folgende Regelungen vor:

- die Kommunen übernehmen die Sozialhilfekosten zu 100 Prozent,
- Rückeinnahmen bleiben in den Kommunen,
- der Kreis kürzt die Kreisumlage um seine bisherigen Nettozahlungen an die Kommunen,
- der Kreis verzichtet auf eine Erhöhung des Kreisumlagehebesatzes und reduziert bei der Allgemeinen Sozialhilfe seinen Personalaufwand,
- der Kreis bleibt Träger der Sozialhilfe und ist „rechtlicher Garant“ der Bürger,
- zwischen den Kommunen werden die unterschiedlichen Auswirkungen durch einen interkommunalen Finanzausgleich abgefedert.

Durch die Einführung dieser Regelungen wurden nach dem ersten Jahr der Erprobung (1996) folgende Ergebnisse erzielt:

- Der Kreisumlagehebesatz verringerte sich nach Herausrechnen des Sozialhilfeaufwands von 39,7 Prozent auf 24,2 Prozent, das heißt er reduzierte sich um 15,5 Prozentpunkte,
- die Haushaltsansätze für Sozialhilfe reichten erstmals aus:
- der Sozialhilfeaufwand stagnierte gegenüber 1995 mit einer Steigerung von 0,1 Prozent,
- die Zahl der Hilfeempfänger bei der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ ging um 2,1 Prozent zurück,
- insgesamt sind die Nettosozialhilfekosten um über fünf Millionen DM zurückgegangen (7,7 Prozent der Haushaltsansätze),
- im Jahr 1996 hatten alle Gemeinden Einsparungen erzielt,
- im interkommunalen Finanzausgleich wurden rund sieben Millionen DM umverteilt.

Im Jahr 1997 wurden drei der neun Gemeinden belastet, sechs verzeichneten Einsparungen gegenüber dem alten System. In der Summe ergab sich für die Gemeinden ein Vorteil von 2,5 Millionen DM.

Für den Kreis entsteht bei einem derartigen Anrechnungsverfahren der Vorteil der Planungssicherheit und er kann Personal für die Allgemeine Sozialhilfe einsparen.

Da es derzeit keine rechtlichen Grundlagen für die Anwendung eines gleichartigen Modells gibt, kann die Einführung nur auf freiwilliger Basis erfolgen. Das Beispiel zeigt aber, dass eine Zusammenführung von Ausgaben- und Finanzverantwortung für Teilbereiche möglich ist, und dass dann eine Verrechnung mit der Kreisumlage erfolgen kann.

---

## 7. Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)<sup>34</sup>

**§ 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 Abs. 1 und § 6 Abs. 2 des Gesetzes über den Hessischen Rechnungshof.<sup>35</sup>

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

**§ 3 Inhalt der Prüfungen** (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 geprüfetes Verfahren geändert, ist die Änderung ebenfalls zu prüfen.

**§ 4 Gegenstand** (1) Überörtlich geprüft werden

1. die kreisfreien Städte,
2. die kreisangehörigen Städte und Gemeinden,
3. die Landkreise,
4. der Landeswohlfahrtsverband Hessen,
5. der Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main<sup>36</sup>,
6. der Zweckverband „Raum Kassel“,<sup>37</sup>
7. die Pflichtverbände nach § 6 des Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,<sup>38</sup>
8. die Kommunalen Gebietsrechenzentren,
9. Zweckverbände, Wasser- und Bodenverbände sowie Zusammenschlüsse solcher Verbände, wenn das Volumen im Verwaltungshaushalt im Durchschnitt der letzten drei Jahre den Betrag von

---

<sup>34</sup> Gesetz vom 22. Dezember 1993 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen I S. 708, geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19. Dezember 1999, GVBl. I, S. 542)

<sup>35</sup> § 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

<sup>36</sup> § 4 Abs. 1 geändert durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

<sup>37</sup> § 4 Abs. 1 Ziffer 6 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

<sup>38</sup> § 4 Abs. 1 Ziffer 7 eingefügt durch Gesetz zur Stärkung der kommunalen Zusammenarbeit und Planung in der Region Rhein-Main vom 19.12.2000 (GVBl. I, S. 542).

## Gesetz zur Regelung der überörtlichen Prüfung kommunaler Körperschaften in Hessen (ÜPKKG)

---

500.000 Deutsche Mark übersteigt; die anderen Zweckverbände und ihre Zusammenschlüsse können in die überörtliche Prüfung ihrer Verbandmitglieder einbezogen werden,

10. Versorgungskassen für Beamte kommunaler Körperschaften und

11. 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 Abs. 1 verbunden werden.

**§ 5 Prüfungsverfahren, Auskunftspflicht** (1) <sup>1</sup>Jede der in § 4 Abs. 1 Nr. 1, 3, 4 und 5 aufgeführten kommunalen Körperschaften soll in einem Zeitraum von fünf Jahren mindestens einmal überörtlich geprüft werden. <sup>2</sup>Zeit, Art und Umfang der Prüfung bestimmt der Präsident in eigener Verantwortung. <sup>3</sup>Er kann die Prüfung beschränken und Schwerpunkte bilden; dabei sind Erkenntnisse aus den Berichten nach § 6 Abs. 3 zu berücksichtigen. <sup>4</sup>Mit der Wahrnehmung der Prüfungen 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; Abs. 2 gilt entsprechend. <sup>2</sup>Beruhet das Rechtsverhältnis auf Vereinbarung, ist dieses Recht in die Vereinbarung aufzunehmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 8. Stichwortverzeichnis

<b>A</b>	
Aachener Modell .....	73, 123, 139, 144
Aarbergen .....	5
Abfallverband Rheingau .....	5
Abfallwirtschaft .....	76, 79, 131, 132, 133, 134
Abgabenordnung.....	19, 20
§ 1 Absatz 2 .....	10
§ 108 Absatz 3.....	14, 20
§ 222 .....	21
§ 225 .....	21
§ 233 a Absatz 3 .....	20
§ 234 .....	20
§ 238 Absatz 1.....	20
§ 239 Absatz 2.....	20
§ 240 .....	20
§ 240 Absatz 3.....	14
Ahnatal .....	5
Alheim .....	5
Allendorf (Eder) .....	5
allgemeine Deckungsmittel.....	76, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90
Allgemeine Landesverwaltung .....	73, 102, 141, 142, 143
Alsbach-Hähnlein .....	6, 9
Alsfeld.....	6
Arbeitsförderungsgesetz .....	113
Arbeitslosenhilfe.....	113
Arbeitsmarkt.....	113, 116, 117
Arbeitsplatzkosten .....	98, 117, 141, 142
Archivierung	
Begriff.....	35
Vollkräfte.....	36
Aßlar .....	6
<b>B</b>	
Babenhäuser .....	5
Bad Arolsen .....	5, 6, 9
Bad Camberg.....	7
Bad Endbach .....	5
Bad Hersfeld.....	6
Bad Homburg v.d. Höhe .....	5, 6
Bad König.....	5
Bad Nauheim .....	6
Bad Orb .....	5
Bad Salzschlirf.....	5
Bad Soden am Taunus.....	6
Bad Sooden-Allendorf .....	5
Bad Vilbel.....	5, 6
Bad Wildungen.....	6
Bad Zwesten.....	7
Battenberg (Eder) .....	6, 9
Baunatal.....	5, 6, 9
Bauunterhaltung .....	82, 95
Bearbeitungskontrollen .....	21
Bebra .....	6
Beerfelden.....	5
Bensheim .....	6
Beschäftigungsgesellschaft.....	113, 115, 116, 117
Beteiligungen.....	140
Bewirtschaftungskosten .....	99, 110
Biblis.....	5
Biebesheim am Rhein .....	7
Biedenkopf .....	6
Bodenverband.....	1
Borken (Hessen) .....	5
Brachtal.....	5
Brechen.....	5
Breidenbach.....	6, 9
Brensbach .....	5
Breuna .....	7
Bromskirchen.....	6, 9
Bruchköbel .....	6
Burghaun .....	5
Burgwald .....	6
Bürstadt .....	5
Buseck .....	5
Butzbach .....	7
<b>C</b>	
Calden.....	5
Cölbe .....	6
Controlling.....	102, 113, 121
<b>D</b>	
Darmstadt .....	5, 6, 27
Darmstadt-Dieburger	
Nahverkehrsorganisation .....	5
Datenträgeraustausch.....	13
Datenverarbeitung	
Automatische Datenübernahme.....	12, 13, 14, 17, 21
Automatische Datenverarbeitung .....	13
Deckungsbeitragsrechnung .....	43, 45, 47, 58, 60, 62, 63
Dieburg .....	6, 9
Diemelsee.....	6
Diemelstadt .....	6, 9
Dietzenbach.....	6
Dietzhöhlztal.....	6, 9
Dillenburg.....	6
Dipperz .....	5
Doppik .....	79, 96
Dornburg.....	5
Dreieich.....	5, 6, 9
<b>E</b>	
Ebsdorfergrund .....	5
Echzell.....	6
Edermünde.....	5
Edertal .....	6
Ehringshausen .....	6
Einnahmen .....	29
Eiterfeld .....	6
Eltville am Rhein .....	6
Elz5	
Energieverbrauchsoptimierung.....	98
Eppertshausen .....	6
Erbach .....	6
Ermäßigungen.....	48, 49, 63
Erwachsenenbildung.....	49, 50, 63



## Stichwortverzeichnis

- Eschborn.....6, 9, 16  
Eschenburg ..... 6, 9  
Eschwege..... 6
- F
- Facility-Management ..... 98  
FAG-Änderungsgesetz .....80, 138, 139  
Festsetzung..... 13, 17, 19, 20, 21, 23, 24  
Finanzausgleich .....82, 144, 145  
Finanzausgleichsgesetz..... 77, 139  
Finanzierungsstruktur..... 43, 60, 62  
Finanzplanung ..... 73, 82, 90, 91, 92, 93,  
95, 138, 141  
Finanzverwaltung..... 23  
Flörsbachtal..... 7  
Flörsheim am Main..... 6, 9  
Florstadt ..... 5  
Frankenau..... 7  
Frankenberg (Eder)..... 5  
Frankfurt am Main .....5, 6, 27  
Fränkisch-Crumbach..... 7  
Freie Spitze ..... 83, 84, 85, 86, 87, 88  
freiwillige Aufgaben..... 73  
Friedberg (Hessen) ..... 6, 9  
Friedrichsdorf ..... 6  
Frielendorf ..... 5  
Fritzlar ..... 6  
Frühwarnindikatoren 82, 83, 85, 86, 89, 90  
Fulda ..... 5, 6  
Fuldabrück ..... 5
- G
- Gebäudebestand.....89, 98  
Gebäudereinigung..... 97, 98, 102  
Gebäudewiederbeschaffungswer  
t ..... 88  
Gebäudewirtschaft ..... 98  
Gebietskörperschaften 73, 75, 94, 139, 141  
Gelnhausen ..... 6  
Gemeindeschlüsselzuweisung... 80, 81, 139  
Gemeinschaftskasse..... 12  
Gernsheim..... 6, 9  
Gersfeld (Rhön)..... 6  
Gesellschaftliche Verpflichtung ..... 71  
Gesundheitsamt..... 127, 128, 129, 130  
Gewerbsteuer  
Arbeitsplatzkosten..... 22  
Arbeitszeitanteile ..... 21  
Bearbeitungskontrollen ..... 17  
Erhebung ..... 9, 10, 12, 14, 20, 23  
Erlasse..... 21  
Fehlerquote..... 14, 19, 23  
Festsetzung..... 9, 10, 12, 23  
Festsetzungsverjährungen ..... 17  
Indirekte Kosten ..... 22  
Kontrollen ..... 14  
Personalkosten ..... 22, 23, 24  
Schonfrist..... 14  
Schulungen ..... 12  
Zahlungsverjährungen..... 9, 17  
Zeitgerechtigkeit ..... 9, 23  
Zuständigkeitsregelungen .....14, 15  
Gewerbsteueraufkommen ..... 10  
Gewerbsteuervorauszahlungen ..... 9, 12,  
13, 14, 17, 19, 23  
Anpassung von  
Gewerbsteuervorauszahlungen 9, 14  
Anpassung von  
Gewerbsteuervorauszahlungen ..... 9  
Gewerbsteuervorauszahlungen nach  
Gewerbebeanmeldungen ..... 9, 19  
Nachträgliche Anpassung von  
Gewerbsteuervorauszahlungen .... 14  
Gießen ..... 5  
Ginsheim-Gustavsburg..... 5  
Gladenbach ..... 5  
Glashütten..... 5  
Grävenwiesbach..... 7  
Greibenstein ..... 5  
Greifenstein ..... 7  
Griesheim..... 6  
Groß-Gerau ..... 6, 9  
Groß-Rohrheim ..... 7  
Groß-Umstadt..... 7  
Grünberg..... 6  
Gudensberg..... 5
- H
- Hadamar ..... 6  
Haiger ..... 6, 9  
Haina ..... 7  
Hainburg ..... 5  
Hanau ..... 5  
Handlungsbedarf..... 83  
Handlungsempfehlung.... 73, 105, 123, 137  
Hasselroth ..... 5  
Hauptamtliche pädagogische  
Mitarbeiter .....43, 49, 52, 56, 58, 60, 67  
Hauptentschädigung  
Begriff..... 31  
Restabwicklungsdauer ..... 32  
Vollkräfte ..... 32  
Haushaltsdefizit .....73, 86  
Haushaltskonsolidierung .....73, 79,  
91, 135, 140, 141  
Haushaltssicherungskonzept ..... 94  
Haushaltsstabilität..... 82, 83, 89, 91  
Heilpraktikerüberprüfung ..... 73, 130  
Heimunterbringung .....123, 125, 126  
Helsa ..... 6  
Heppenheim ..... 6, 9  
Herborn ..... 6, 9  
Heringen (Werra)..... 6, 9  
Hessisch-Lichtenau..... 6  
Heusenstamm..... 6, 9  
HGO  
§ 101 ..... 95  
§ 27..... 100  
§ 38..... 1  
§ 6 ..... 89  
Hilders ..... 5  
Hilfe zum Lebensunterhalt ..... 112, 113,  
116, 121, 122, 145  
Hilfe zur Arbeit..... 79, 113, 114, 115,  
116, 117, 118, 121, 122  
Hilfempfänger ..... 114, 115, 116, 117,  
121, 122, 145  
Hilfeplanung ..... 116, 125, 126, 127

## Stichwortverzeichnis

- Hilfe-zur-Arbeit ..... 113, 114, 122  
HKO  
§ 2.....96, 139  
§ 25..... 1, 102  
§ 26a ..... 100  
§ 56..... 141  
Hochbauunterhaltung .....88, 107  
Hochheim am Main.....5  
Höchst i. Odw. ....5  
Hochtaunuskreis ..... 5, 6, 27  
Hofbieber .....6  
Hofgeismar.....6  
Hofheim am Taunus .....6  
Hohenahr .....5  
Hohenstein .....6  
Homberg (Efze) .....7  
Homberg (Ohm).....6, 9  
Hünfeld .....6  
Hünfelden.....5  
Hungen .....6, 9  
Hünstetten .....6
- I  
Idstein .....7  
Immenhausen.....5  
Interkommunaler Vergleichsring ..... 103  
Investitionen..... 83, 84, 85, 86, 88, 89,  
90, 91, 141
- J  
Jesberg .....7  
Jugendhilfe.....77, 127
- K  
Kalbach .....6  
Karben .....5  
Kassel ..... 5, 6, 27  
Kelkheim (Taunus) .....7  
Kelsterbach..... 5, 6, 9  
Kiedrich .....7  
Kirchensteuer.....23  
Kirchhain .....6  
Kirtorf .....5  
KJHG..... 126  
Knüllwald .....5  
Kommunales  
Gebietsrechenzentrum. 1, 12, 13, 14, 17  
Königstein im Taunus .....6  
Konnexitätsprinzip ..... 73, 141, 143  
Konsolidierungsbedarf ..... 107  
Konsolidierungspotenzial.....73, 74, 79,  
94, 96, 97, 98, 99, 102, 104,  
106, 107, 108, 109, 110, 112,  
114, 115, 118, 120, 121, 122,  
123, 125, 126, 127, 128, 130  
Korbach .....6  
Körle .....7  
Kosten der Politik .....99, 102  
Kostenrechnung .....43, 47, 66  
Kostensteuerung ..... 115, 116, 118  
Kostenstruktur ..... 58, 60  
Kraftfahrzeug-Zulassungsstelle ..... 105, 142  
Kreislaufwirtschaftsgesetz ..... 134  
Kreisumlage.....73, 76, 77, 80, 81,  
82, 105, 106, 138, 139, 140,  
144, 145  
Kreisvolkshochschule Vogelsberg  
e.V. ....47  
Kriegsschadenrente  
Begriff .....33  
Restabwicklungsdauer .....33  
Vollkräfte.....33  
Kronberg im Taunus .....6, 9  
Kundenorientierung .....104, 143  
Künzell .....6  
Kursbelegung..... 43, 56
- L  
Lahnau .....6  
Lahn-Dill-Kreis..... 6, 27, 45, 46, 47,  
48, 54, 55, 73, 75, 76, 77,  
78, 79, 80, 81, 84, 85, 86,  
87, 88, 89, 90, 91, 92, 96,  
97, 98, 99, 100, 101, 102,  
103, 104, 105, 106, 110, 111,  
112, 113, 114, 115, 116, 117,  
118, 119, 121, 122, 125, 126,  
128, 129, 130, 131, 132, 133,  
134, 135, 136, 137, 140, 141  
Lahntal .....6  
Lampertheim .....6  
Landesausgleichsstock .....139, 140  
Landeswohlfahrtsverband  
Hessen.....1, 5  
Landkreis Bergstraße ..... 6, 27, 46, 53,  
54, 64, 73, 76, 77, 78, 79,  
80, 81, 84, 87, 90, 91, 97,  
98, 99, 100, 101, 102, 103,  
104, 105, 109, 110, 111, 112,  
113, 114, 117, 118, 119, 121,  
122, 123, 124, 125, 126, 128,  
129, 130, 131, 132, 133, 134,  
135, 136, 137  
Landkreis Darmstadt-Dieburg ..... 5, 6, 27,  
45, 53, 54, 62, 64  
Landkreis Fulda ..... 6, 27  
Landkreis Gießen..... 6, 27, 48  
Landkreis Groß-Gerau ..... 5, 6, 27  
Landkreis Hersfeld-Rotenburg..... 5, 6, 27  
Landkreis Limburg-Weilburg ..... 5, 6, 27  
Landkreis Marburg-Biedenkopf.... 6, 27, 73,  
75, 76, 77, 78, 79, 80, 81,  
86, 88, 90, 91, 92, 97, 98,  
99, 100, 101, 102, 103, 104,  
105, 110, 111, 112, 113, 114,  
115, 117, 118, 119, 120, 122,  
125, 126, 127, 128, 129, 130,  
132, 133, 134, 135, 136, 137,  
142  
Landkreis Offenbach .....5, 6  
Landkreis Waldeck-Frankenberg ..... 6, 27  
Langen .....5, 6, 9  
Lastenausgleich  
Antragsberechtigung.....30  
Begriff .....27  
Lastenausgleichsgesetz  
§ 1.....27  
§ 230 .....30

## Stichwortverzeichnis

§ 234.....	31
§ 235.....	31
§ 261.....	33
§ 264.....	33
§ 265.....	33
Lauterbach (Hessen).....	6
Lautertal (Odenwald).....	5
Leistungskennziffer.....	104
Leun.....	5
Lich.....	7
Liebenau.....	7
Liederbach.....	7
Liegenschaftsverwaltung.....	98, 99, 102
Limburg a. d. Lahn.....	6, 9
Limeshain.....	7
Lindenfels.....	5
Linsengericht.....	6
Lohfelden.....	5
Löhnberg.....	7
Lollar.....	6, 9

### M

Mainhausen.....	7
Main-Kinzig-Kreis.....	5, 6, 27
Maintal.....	5
Main-Taunus-Kreis.....	5, 6, 27
Marburg.....	5
Marktpotenzial.....	53
Meinhard.....	5
Mengerskirchen.....	7
Merenberg.....	6, 9
Messel.....	7
Michelstadt.....	6
Mörfelden-Walldorf.....	6, 9
Mühlheim am Main.....	5
Müllabfuhrzweckverband Großkrotzenburg-Hainburg.....	5
Müllabfuhrzweckverband von Gemeinden im Landkreis Groß-Gerau.....	5
Mütterberatung.....	129, 130

### N

Nettokreditaufnahme.....	80, 90
Neuberg.....	5
Neu-Eichenberg.....	7
Neuenstein.....	7
Neumental.....	7
Neu-Isenburg.....	6, 9
Nidderau.....	7
Niederstein.....	5
Niedernhausen.....	5
Nieste.....	7
normiertes Defizit.....	83, 84, 85, 86, 87, 88, 91
Nüsttal.....	7

### O

Ober-Ramstadt.....	6, 9
Odenwaldkreis.....	5, 6, 27, 45, 46, 47, 48, 53, 54, 60, 62, 64, 69
Offenbach am Main.....	5, 6, 27
öffentliches Dienstrecht.....	96
Ortenberg.....	5

### P

Personalausgaben.....	29, 75, 79, 91, 95, 99, 121, 128
Personalausgaben je Vollkraft.....	30
Personalkosten.....	90, 91, 95, 98, 121, 122, 123, 137, 144
Personalüberhang.....	104
Personalwesen.....	102
Personalwirtschaft.....	95, 96
Petersberg.....	5
Pflichtaufgaben.....	73, 75, 95, 129
Pfungstadt.....	6
Philippsthal (Werra).....	6, 9
Pohlheim.....	6
Poppenhausen.....	7

### Q

Querschnittsverwaltung.....	73, 102
-----------------------------	---------

### R

Rabenau.....	6
Raunheim.....	6
Rechnungsergebnis.....	79
Rechnungsprüfungsamt.....	12
Reformbedarf.....	73
Reichelsheim/Wetterau.....	6
Reinhardshagen.....	6
Rheingau-Taunus-Kreis.....	5
Rhein-Main-Verkehrsverbund.....	136
Riedstadt.....	6
Rödermark.....	7
Rodgau.....	6
Rotenburg a. d. Fulda.....	5
Rückforderung Begriff.....	34
Restabwicklungsdauer.....	34
Vollkräfte.....	34
Runkel.....	5
Rüsselsheim.....	5, 6

### S

Sachausgaben.....	29, 78, 79
Säumniszuschläge abweichende Schonfristen.....	20
abweichende Tilgungsreihenfolge.....	21
Schadensfeststellung Begriff.....	30
Restabwicklungsdauer.....	30
Vollkräfte.....	30
Schlangenberg.....	6
Schlüchtern.....	5
Schlüsselzuweisung.....	74, 76, 77, 81, 92, 95, 139
Schmitten im Taunus.....	6
Schöffengrund.....	5
Schotten.....	5
Schrecksbach.....	7
Schulabgangsuntersuchungen.....	129
Schulen.....	99, 106, 107, 109
Schulgesundheitspflege.....	129
Schulträger.....	75, 105, 106
Schulträgerschaft.....	73, 75, 89, 105, 106
Schulumlage.....	75, 76, 80, 81, 82, 105, 106
Schulungen.....	21

## Stichwortverzeichnis

Schulverwaltung.....	106	Versorgungskasse .....	1
Schwalbach am Taunus .....	6, 9	Verwaltungshaushalt .....	76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 92, 105, 111
Schwalm-Eder-Kreis.....	6, 27	Verwaltungsreform .....	142
Schwalmstadt .....	6	Viernheim .....	7
Selters (Taunus) .....	6	Villmar.....	7
Sinn .....	6	Vogelsbergkreis.....	5, 6, 27, 45, 46, 47, 48, 51, 55
Solms.....	5	Vöhl .....	6
Sonderstatusstadt .....	75, 105, 106	Volksbildungskreis Bad Homburg e.V. ....	46, 47, 49, 51, 53, 54
Sozialamt .....	112, 115, 118, 120, 129	Volkshochschule Landkreis Fulda .....	47, 49, 51, 53, 54, 60
Sozialhilfe .....	78, 79, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 122, 126, 127, 144, 145	Volkshochschulen Ausfallquote.....	52
Sozialhilfeausgaben .....	73, 75, 94, 111, 121, 122	Volkshochschulen Ausfallquote.....	43, 52
Sozialhilfekosten ...	117, 121, 122, 123, 144	Einsparpotenziale .....	48, 64
Sozialhilfeleistungen .....	77, 144	Gebühr .....	45, 46
Sozialhilfeträger .....	144	Gebührenkalkulation .....	43, 64, 66
Sozialpsychiatrischer Dienst.....	130	Personalausstattung .....	56, 58, 60, 62
Sport.....	110, 111	Strukturdaten.....	46
Sportstätten.....	99, 110	Unterdeckung .....	45, 62, 63, 64, 69, 70
Stadt Darmstadt.....	44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 54, 56, 57, 60, 62, 64	Verwaltungskosten .....	60, 69
Stadt Fulda .....	45, 46, 47, 48, 49, 53, 54, 55, 62, 64, 66, 69	Wirtschaftlichkeit.....	45, 55, 64, 69
Stadtallendorf .....	6, 9	Zuschuss .....	45, 46, 62, 69, 71
Staufenberg.....	7	Volkshochschulgesetz .....	43, 44, 45
Stockstadt am Rhein.....	5	Vollkräfte im Lastenausgleich.....	28
Straßenunterhaltung.....	88		
Stundungen .....	15, 21	W	
Gefährdung der Forderung .....	21	Wabern .....	5
Liquiditätsstatus .....	21	Wachstumsgleichung.....	74
Sicherheiten.....	9, 21	Wahlsburg .....	7
Stundungsbedürftigkeit.....	21	Waldbrunn/Westerwald.....	6
Stundungswürdigkeit .....	21	Waldems .....	6
Subsidiaritätsprinzip.....	130	Walluf .....	6
Sulzbach (Taunus) .....	6, 9	Warngrenze .....	83, 84, 86, 88, 89, 90, 91
		Wartenberg .....	7
T		Wasserverband .....	1
Tageseinrichtungen .....	126	Wehretal .....	5
Taunusstein .....	6	Wehrheim.....	5
Technische Anleitung Siedlungsabfall .....	134	Weilburg/Lahn .....	6
Teilnehmerentgelte .....	43, 62, 65	Weilrod .....	5
Teilnehmernutzungsstunden.....	44	Weimar .....	6
Tilgungslasten.....	84, 85, 86	Weiterbildungsdichte .....	53
Transferkosten.....	121, 122	Weiterstadt.....	6, 9
Transferleistungen .....	95, 111	Werra-Meißner-Kreis.....	6, 27
Trebur.....	6, 9, 24	Wetteraukreis .....	6, 27, 45, 46, 47, 48, 52, 53, 54, 62, 66
Trendelburg.....	6	Wetzlar.....	5
Turnhallen .....	110	Wiesbaden.....	5, 6, 27
		Willingen (Upland).....	6
U		Wirtschaftlichkeit.....	15, 23
Umlandverband Frankfurt .....	1	Witzenhausen .....	7
Unterhaltsheranziehung .....	121, 127	Wohratal .....	7
Unterhaltungsaufgaben.....	88	Wölfersheim .....	5
Usingen.....	5	Wolfhagen .....	7
		Wöllstadt .....	6
V			
Vellmar .....	6	Z	
Vermittlungsagentur .....	113, 114, 115	Zentrale Dienste.....	102
Vermögenshaushalt.....	80, 89, 90	Zinsausgaben.....	78, 79, 84, 85, 86, 89, 90
Verpackungsabfall .....	132	Zinsen .....	9, 12, 13, 14, 17, 19
Verpackungsverordnung .....	132		

## Stichwortverzeichnis

---

Erstattungszinsen. 13, 14, 17, 19, 20, 23	
Hinterziehungszinsen .....	19
Nachzahlungszinsen .....	9, 19, 23
Prozesszinsen .....	13, 19
Zinsen bei Aussetzung der Vollziehung .....	13, 19
Zusatzversorgungskasse .....	1
Zuschussbedarf .....	77, 128
Zweckverband .....	1
Zweckverband Abfall- und Wertstoffeinsammlung für den Landkreis Darmstadt- Dieburg .....	5
Zweckverband Abfallverwertung Südhessen .....	5
Zweckverband Altenheim St. Kilian .....	5
Zweckverband Jugend-, Drogenberatung und Drogenhilfe für die Stadt	
Darmstadt und den Landkreis Darmstadt-Dieburg .....	5
Zweckverband Erziehungsberatungsstelle Fulda .....	5
Zweckverband für das Friedhofs- und Bestattungswesen .....	5
Zweckverband Hallenschwimmbad Freigericht.....	5
Zweckverband Raum Kassel .....	5
Zweckverband Regionaler Nahverkehrsverband Marburg-Biedenkopf.....	5
Zweckverband Schwimmbad Battenberg .....	5
Zweckverband Sozialstation Krebsbach-Kinzig .....	5
Zweckverband Sozialstation Oberes Niddertal.....	5
Zwingenberg .....	5



## **9. Zur Erinnerung an Professor Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs der Jahre 1989 bis 2001**

### **Trauerrede von Prof. Dr. Jens Harms, Vizepräsident des Hessischen Rechnungshofs, anlässlich der Trauerfeierlichkeiten am 15. Januar 2001 in Bruchköbel**

Das Kollegium und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hessischen Rechnungshofs nehmen Abschied von ihrem Präsidenten, Professor Udo Müller.

Mit dem Tod von Präsident Müller geht für den Hessischen Rechnungshof eine Ära der Erneuerung zu Ende, die durch eine inhaltliche und organisatorische Neuorientierung bestimmt war. Dabei galt es Professor Müller als höchste Maxime, den Rechnungshof zu einer Behörde zu machen, die durch ihr qualifiziertes Urteil Anerkennung in der Öffentlichkeit und Respekt bei Parlament und Regierung findet. Es war ihm ein zentrales Anliegen, dass der Rechnungshof einen nachhaltigen Beitrag dazu leisten sollte, einen verantwortlichen Umgang mit dem Geld, das die Steuerzahler dem Staat anvertrauen, zu sichern.

Die Ära Müller wird für den Hessischen Rechnungshof untrennbar verbunden bleiben mit

- der Hinwendung zu vermehrten Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und der Einleitung eines Wandels der Behörde vom bloßen Kritiker zum Berater,
- dem Aufbau der überörtlichen Kommunalprüfung, mit der seit 1994 Städte und Gemeinden in Hessen einer unabhängigen Finanzkontrolle unterliegen,
- einer Strukturreform der Finanzkontrolle in Hessen, im Rahmen derer im Jahre 1996 die Staatlichen Rechnungsprüfungsämter zu nachgeordneten Behörden des Rechnungshofs wurden,
- dem Engagement bei der Bekämpfung der Korruption im Lande, wobei sein diesbezüglicher Rat weit über die Landesgrenzen hinaus gesucht wurde.

Obwohl Professor Müller mit seiner Arbeit für die hessische Finanzkontrolle wahrlich genug zu tun gehabt hat, entfaltete er darüber hinaus eine beachtliche Aktivität, um auch andere von seinen Erfahrungen profitieren zu lassen.

Gleich nach der Wiedervereinigung der beiden Teile Deutschlands beteiligte sich Herr Müller am Aufbau der Finanzkontrolle in Thüringen. Dies war ihm ein großes Anliegen, wobei er nicht nur Ratschläge gab, sondern auch vielfältige praktische Verwaltungshilfe leistete.

Da Professor Müller nicht nur ein deutscher Patriot, sondern auch ein überzeugter Europäer war, war es für ihn selbstverständlich, sich bei der Gründung der Europäischen Organisation Regionaler Finanzkontroll-Institutionen (EURORAI) zu Beginn der 90er Jahre zu engagieren. Er arbeitete von Anfang an im Präsidium dieser Organisation mit und war von 1995 bis 1998 ihr Präsident.

Auch war es ihm ein Anliegen, weniger entwickelte Länder sowie Transformationsländer beim Aufbau einer demokratisch legitimierten Finanzkontrolle zu beraten, sofern sie seinen Rat suchten. Delegationen aus Kenia, Mexiko, Brasilien, Kolumbien sowie aus Russland, China, Kirgistan und der Mongolei waren bei ihm zu Gast. Auch scheute er sich nicht, etwa in Kirgistan oder der Mongolei, mit Rat vor Ort tätig zu sein.

Präsident Müller genoss im Kreis seiner Kolleginnen und Kollegen hohe Achtung. Seine Beiträge und sein Fachurteil waren stets gefragt und immer willkommen. Aber auch er schätzte das persönliche Zusammensein mit den Kolleginnen und Kollegen anderer Rechnungshöfe. So war er auch froh, dass er im September 2000, obwohl bereits von seiner schweren Krankheit gezeichnet, noch einmal an der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe teilnehmen konnte. Und es ist fast schicksalhaft, dass gleich nach Beendigung dieser Konferenz seine Krankheit mit aller Macht wieder ihren Fortgang nahm.

## Zur Erinnerung an Professor Udo Müller, Präsident des Hessischen Rechnungshofs der Jahre 1989 bis 2001

---

Herr Müller war nicht nur ein Mann des praktischen Handelns, sondern auch der wissenschaftlichen Reflexion. Es war ihm ein Anliegen, seine Kenntnisse in Fachzeitschriften niederzulegen und sein Wissen an Studentinnen und Studenten weiter zu geben. Für dieses Engagement wurde er im Jahre 1996 durch die Ernennung zum Honorarprofessor der Technischen Universität Darmstadt geehrt.

Präsident Müller hat es sich nicht einfach gemacht. Und es ist verständlich, dass eine Persönlichkeit mit derartig vielfältigen Belastungen auch ungeduldig sein konnte. So hat er sich nicht nur selbst strapaziert, sondern auch von seiner Umgebung vollsten Einsatz erwartet. Allerdings genoss jeder, der sich im Dienst einsetzte, seinen vollen Respekt und seine Förderung. Bei persönlichen Schwierigkeiten war er immer präsent und man konnte sich seiner menschlichen Unterstützung gewiss sein.

Mit Präsident Müller verliert der Hessische Rechnungshof eine außergewöhnliche Persönlichkeit. Bis zu seiner letzten Stunde engagierte er sich beispielhaft für seine Behörde. Noch wenige Stunden vor seinem Tod rief er mich an, sagte mir, dass es nun mit ihm zu Ende ginge. Mit schwacher Stimme besprach er noch letzte Dinge mit mir. Verantwortungsbewusstsein und Korrektheit bestimmten sein Leben bis in den letzten Augenblick.

Das Kollegium des Rechnungshofs, die Personalräte und alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter danken ihrem Präsidenten für alles, was er für das Amt und für sie persönlich geleistet hat.



## **10. 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  
E-Mail: UEPKK@rechnungshof.hessen.de

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

Reinhard Müller, Regierungsdirektor, stellvertretender Abteilungsleiter, Projektleitung,  
Tel. 0 61 51/381 252

Dr. Walter Wallmann, Regierungsoberrat, Projektleiter, Tel. 0 61 51/381 253

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

Peter Burger, 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